



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

CAB; E. Westerhof, M. Nanninga

Onderzoek

[13] Divosa-monitor 2011, deel 1:

Grenzen verleggen (Divosa)

Einddatum – 1 juni 2011

Categorie

Kenmerken van klanten

Divosa-monitor 2011, deel 1

Doel en vraagstelling

Deel 1 gaat over participatie, over de besteding van de re-integratiegelden. Dit deel zal ook ingaan op de keuzes die gemeenten maken rondom hun bezuinigingstaakstelling, niet alleen op het vlak van re-integratie maar in hun hele dienst.

Conclusie

Dit eerste deel van de Divosa-monitor 2011 gaat over het werk van sociale diensten en biedt inzicht in: het klantenbestand van sociale diensten; de besteding van de gemeentelijke re-integratiegelden; de bezuinigingsplannen van sociale diensten. Geconcludeerd wordt dat 2010 voor sociale diensten een moeilijk jaar was. Het bijstandsbestand groeide en de middelen voor re-integratie namen af. Met bezuinigingen in het vooruitzicht moeten keuzes gemaakt worden. De sociale diensten moeten anders gaan werken en hun grenzen verleggen. Dat kan door slimme arrangementen met werkgevers op te zetten om mensen aan het werk te helpen en creatieve combinaties te maken in het lokale voorzieningenpakket, zodat kwetsbare groepen toch ondersteuning blijven krijgen.

Link naar bestand

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

MONITOR

Divosa-monitor 2011 - deel 1

Grenzen verleggen

Sociale diensten en
participatiebevordering

www.divosa.nl

Divosa

*"Anneke heeft een seniorenbaan:
een gesubsidieerde baan voor
mensen ouder dan 57,5 jaar."*

Divosa-monitor 2011 - deel 1
Grenzen verleggen

Sociale diensten en
participatiebevordering

Dankwoord

De Divosa-monitor is in verenigingsverband tot stand gekomen. Hierbij zijn veel mensen betrokken geweest. Dank gaat uit naar:

- > Het Divosa-bestuur en de commissie Strategie & Beleid, die hebben meegedacht over de thema's en onderwerpkeuze.
- > De gemeentelijke leden van de Divosa-werkgroep Transparantie, de Sociale Dienst Walcheren, de Sociale Dienst Zuidplas en de RSD Kromme Rijn Heuvelrug, die de vragenlijst kritisch hebben bekeken en praktische tips hebben gegeven.
- > Alle 133 sociale diensten die de vragenlijst hebben ingevuld.
- > Alle sociale diensten die op verzoek van Divosa telefonisch of per mail extra informatie hebben gegeven over de door hen aangeleverde cijfers.
- > De leden die een bijdrage hebben geleverd aan de analyse van de onderzoeksresultaten. Het gaat om Elone van Velthuijsen en Kees Mosselman (Divosa-bestuur), Hans van Ulsen en Peter Stoffelen (commissie Strategie & Beleid) en Ad Huntelaar en Arnoud van der Maas (werkgroep Transparantie).

Tot slot is Divosa dank verschuldigd aan medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het UWV en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Zij waren een waardevolle vraagbaak. SZW en CBS stelden daarnaast cijfers beschikbaar voor deze monitor. Het ministerie leverde landelijke cijfers over het inkomensdeel van gemeenten; het CBS over de dynamiek in het bijstandsbestand.

Inhoud

Dankwoord	4
Voorwoord	6
Analyse Divosa-monitor 2011-deel 1: Grenzen verleggen	10
Puntsgewijze samenvatting	19
Inleiding	24
Leeswijzer	25
Hoofdstuk 1 - Ontwikkelingen bijstandsuitkeringen	26
1.1 Sociaal-economische kerncijfers	27
1.2 Aantal bijstandsuitkeringen	29
1.3 Dynamiek	34
1.4 Budget	37
1.5 Aanvullende uitkeringen	45
1.6 Samenvatting	49
Hoofdstuk 2 - Klant en participatie	50
2.1 De participatieladder	51
2.2 Klanten en hun participatiepositie	56
2.3 Belemmeringen voor uitstroom	61
2.4 Duur van de uitkering	64
2.5 Ontheffingen van de arbeidsplicht	65
2.6 Samenvatting	69
Hoofdstuk 3 - Participatiebeleid	70
3.1 Budget voor re-integratie	71
3.2 Activiteiten op basis van bestedingen	78
3.3 Activiteiten naar aantal trajecten	82
3.4 Samenvatting	85
Hoofdstuk 4 - Bezuinigingen	86
4.1 Re-integratie en participatie	88
4.2 Armoedebeleid en schuldhulpverlening	93
4.3 Ketensamenwerking	97
4.4 Bedrijfsvoering	102
4.5 Samenvatting	104
Bijlagen	105
Methodologische verantwoording	105
Lijst met afkortingen	109

Een streep

Ik trok een streep:
tot hier, nooit ga ik verder dan tot hier.

Toen ik verderging
trok ik een nieuwe streep,
en nog een streep.

De zon scheen
en overal zag ik mensen,
haastig en ernstig,
en iedereen trok een streep,
iedereen ging verder.

Toon Tellegen

Voorwoord

De verhouding tussen Rijk en gemeenten was wel vaker spannend. Maar niet eerder was de aanloop naar een bestuursakkoord zo adembenemend als nu. Het zwaartepunt van de controverse ligt bij werk en inkomen. Gemeentebestuurders en –ambtenaren zijn diep ongerust over de combinatie van hoge kortingen en zware verantwoordelijkheden. Kunnen we met deze beperkte middelen onze grote opgave aan?

Niemand hoeft verrast te zijn over de heftigheid van de bezuinigingen op ons werkgebied. Al ver voor de verkiezingen van 2010 waren alle partijen in de Tweede Kamer het eens over de noodzaak van historisch ongekende bezuinigingen. Dát er bezuinigd moet worden, stond dus al vast. En de richting was ook al bekend: minder ambtenaren en minder geld voor re-integratie.

In een omgeving met zoveel bezuinigingsdreiging en tekorten, is de gemeentelijke inzet op het participatiebeleid in 2010 verrassend constant vergeleken met het jaar ervoor. Aan de ene kant is het geruststellend dat gemeenten bij tegenwind niet van hun prioriteiten afwijken en koers houden in tumultueuze omstandigheden. Er is wat voor te zeggen om je klanten zo lang als mogelijk is te laten profiteren van maatregelen waar je goed over hebt nagedacht.

Tegelijk is er reden om met enige zorg het komende begrotingsjaar tegemoet te zien. Nu al kampen gemeenten met financiële tekorten. In 2009 ontvingen gemeenten voor het eerst te weinig geld om de uitkeringen te betalen. In 2010 werd dat verschil pijnlijk groot. En de vooruitzichten voor 2011 en 2012 zijn somber.

En dan moeten de bezuinigingen op re-integratie nog komen. Het snoeimes snijdt hier diep. In de komende vier jaar mogen gemeenten hun groeiende groep klanten helpen met ruwweg één derde van hun vroegere participatiebudget. Daarmee is de financiële pijn nog niet volledig in beeld. De tekorten in het inkomensdeel en vermindering van het participatiebudget vallen samen met

andere gemeentelijke bezuinigingen. Ook krijgen gemeenten er straks nieuwe taken bij, maar moeten zij dat met veel minder geld doen.

De rek is er dus aan alle kanten uit. De grens is bereikt.

Grenzen verleggen

Wat doet het met je, wanneer de financiële situatie van je dienst ronduit nijpend wordt? Wanneer je je gedwongen voelt tot snijden in voorzieningen die je eigenlijk noodzakelijk vindt? En wanneer je ziet dat zelfs dat niet genoeg is?

Ik denk dat het nodig is om grenzen te verleggen.

Nu de tekorten oplopen en de re-integratiemiddelen opdrogen, wordt het essentieel om goed te weten welke interventies een hoog rendement hebben en welke niet. We hebben daar nog een grote slag in te slaan.

Het wordt ook cruciaal om bestaande grenzen over te steken en andere manieren te vinden om mensen aan het werk te krijgen. Een mogelijke reddingsboei is de Wet werken naar vermogen, die mensen de mogelijkheid geeft om fundamenteel anders om te gaan met uitkeringen: wie voor zijn werkgever de kosten van het wettelijk minimumloon niet kan terugverdienen, gaat werken voor wat hij waard is en krijgt een aanvullende uitkering.

Aanvankelijk was het plan om deze nieuwe wet al met ingang van 2012 in te voeren. We hebben er op aangedrongen om tot 2013 de tijd te nemen, ook omdat er met de voormalige Wajongers een nieuwe doelgroep naar gemeenten toekomt. Maar er is veel voor te zeggen om gemeenten op kleine schaal ervaring op te laten doen met loondispensatie. Waarom beginnen gemeenten die dat willen niet nu met al hun bestaande klanten? Het scheelt niet alleen in de kosten, het levert ook een schat aan ervaring op. En een vliegende start in 2013.

Ook de grenzen van de gemeente en van het gemeentelijk domein moeten we oversteken. Er bestaat op het gebied van werk en inkomen een indrukwekkende traditie van samenwerking in intergemeentelijke sociale diensten en op werkpleinen. Het is dus niet nieuw, maar wel dringend noodzakelijk dat we door slim samenwerken de meest doelmatige ondersteuning opzetten.

Ook aan de voorkant wordt het hoog tijd dat we grenzen gaan slechten. Gemeenten zijn reddeloos als ze de nieuwe taken, de jeugdzorg, een groot deel van de Awbz en de Wet werken naar vermogen, net zo verkokerd uitvoeren als degene van wie ze de taken kregen. Gemeenten presteren beter als ze hun inwoners centraal stellen en niet de wetten die ze uitvoeren. Zolang verschillende ambtenaren – zonder het van elkaar te weten – proberen hetzelfde gezin te helpen, is er winst te halen. In geld, maar ook in prestaties en menselijk geluk.

En zelfs dan is het niet af. Het wordt tijd dat we onze bondgenoten weten te verenigen. Van de school tot het consultatiebureau. Van de thuiszorg tot het uitzendbureau. Van de wijkagent tot de buurtconciërge. De winst zit in samenwerking ten behoeve van steeds opnieuw dezelfde mensen.

Het zijn mensen die er niet voor hebben gekozen om onze klant te worden. Ze zijn, nu meer dan ooit, afhankelijk van onze professionaliteit. We moeten, juist nu, resultaten laten zien. We moeten dingen anders doen. We moeten dingen niet meer doen. We moeten nieuwe verbanden leggen. We moeten samenwerken met nieuwe partners, binnen en buiten de gemeente. We zullen daarvoor grenzen verleggen. Dingen proberen waarvan het succes nog ongewis is. Dat is niet makkelijk, maar we gaan het doen. Want ... een alternatief is er niet.

René Paas

Analyse Divosa-monitor 2011 deel 1 - Grenzen verleggen

Door Divosa

De regering moet het nu al mogelijk maken loondispensatie in te zetten voor een kleine groep bijstandsklanten. Zo kunnen sociale diensten de Wet werken naar vermogen (Wwnv) beter voorbereiden en sneller resultaten boeken. Niet onbelangrijk in tijden waar het beroep op de bijstand blijft groeien en de financiële tekorten bij gemeenten oplopen.

De financiële situatie van sociale diensten ziet er akelig uit: de bestanden blijven stijgen, er is een flink tekort op het budget voor de uitkeringen en de re-integratiegelden zijn praktisch op. Het jaar 2009 was al wat minder, 2010 was heel slecht en 2011 en 2012 beloven weinig beters. De tekorten komen op een ongunstig moment, want ook op andere beleidsterreinen moeten gemeenten met minder middelen toe. Zowel hun eigen inkomsten als de Rijksbijdrage nemen af en de decentralisering van taken gaat met fikse bezuinigingen gepaard. Zo is er straks minder geld voor de Awbz, de jeugdzorg en het gemeentelijk participatiebeleid. Vooral de herstructurering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vormt een groot financieel risico.

Willen sociale diensten net als afgelopen jaren resultaten blijven boeken, dan moeten zij anders gaan werken en hun grenzen verleggen. Dat kan door slimmere arrangementen met werkgevers op te zetten om mensen aan het werk te helpen en creatieve combinaties te maken in het lokale voorzieningenpakket, zodat kwetsbare groepen toch ondersteuning blijven krijgen. Ondanks de bezuinigingen en de financiële risico's die ermee gepaard gaan, biedt de Wet werken naar vermogen ook mogelijkheden en perspectieven voor een toekomstbestendig beleid, net als de decentralisering van de Awbz en de jeugdzorg.

Hoewel de grote veranderingen bij de Wajong en de Wsw een zorgvuldige voorbereiding vragen, zou het mooi zijn als ambitieuze gemeenten nu al stappen kunnen zetten met het instrument loondispensatie, zodat een eerste groep bijstandsklanten al kan gaan werken naar vermogen. Dit is niet alleen goed voor deze mensen, die eerder worden uitgedaagd hun capaciteiten ten volle te ontwikkelen, maar kan ook de financiële pijn bij sociale diensten verzachten.

Meer mensen in de bijstand

In 2010 groeide het aantal bijstandsuitkeringen (Wwb/Wij) met ruim 26.000. Vooral jongeren meldden zich bij de sociale dienst: hun aantal steeg afgelopen jaar bijna twee keer zo hard als het aantal bijstandsgerechtigden boven de 27. Deze jongeren vinden na het afronden van een opleiding geen werk, worden met hun flexibele contracten sneller ontslagen en hebben geen of slechts kortdurend recht op WW. Wie de nieuwe aanwas in de bijstand de hand wil schudden, moet twee keer Ahoy afhuren.

De economische crisis doet het aantal bijstandsgerechtigden al twee jaar de lucht in schieten. Eind 2010 stond de teller op 307.000. En terwijl de economie weer aantrekt en het aantal WW-uitkeringen daalt, blijft de bijstand groeien. De groei zit vooral in de instroom, ondanks dat sociale diensten de laatste jaren strenger zijn geworden aan de poort. De uitstroom uit de bijstand daalde door de crisis ook, maar niet heel hard en verbeterde alweer in 2010.

Waar die ongewoon hoge instroom vandaan komt, is onduidelijk. Het moet gezegd worden dat de WW minder dan vroeger een kreukelzone voor de bijstand vormt. Door de groei van de flexibele schil rond de arbeidsmarkt (zelfstandigen zonder personeel en uitzendkrachten) hebben mensen minder of helemaal geen WW-rechten opgebouwd. Deze mensen kloppen dus sneller bij de sociale dienst aan als zij werkloos raken. Daarnaast is de maximale WW-duur in 2006 verkort: WW'ers die wel een arbeidsverleden hebben, zien

hun werkloosheidsuitkering eerder aflopen. Wie dan geen andere inkomsten heeft, belandt al gauw in de bijstand.

Volgens UWV-prognoses zal de doorloop van de WW naar de bijstand pieken in 2012. Omdat het UWV vanwege bezuinigingen nauwelijks nog re-integratiemiddelen kan inzetten, zal een groter deel van die max-WW'ers niet of nauwelijks ondersteuning hebben ontvangen. De werklozen die straks bijstand moeten aanvragen, hebben daarmee een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan voorheen.

Hoge kosten en investeringen

De groei van de bijstand duwt gemeenten in de rode cijfers. Negen op de tien gemeenten hadden afgelopen jaar te weinig budget voor de uitkeringen. Toen het geld op was dat zij speciaal hiervoor van de rijksoverheid krijgen, moesten ze zelf geld bijpassen. En stevig ook. Gemeenten kwamen afgelopen jaar gezamenlijk 340 miljoen euro tekort. Per gemeente is het gemiddelde tekort 14%.

Voor 2011 zal het beeld niet anders zijn. Gemeenten doen er alles aan om het aantal mensen in de bijstand beperkt te houden, maar krijgen het niet rond. Opnieuw zullen zij dit jaar moeten zoeken naar extra middelen om de bijstandsuitkeringen te betalen. Het Rijk is niet van zins om bij te dragen. De reden? Volgens de econometrische modellen van het Centraal Planbureau zou het budget dat gemeenten van de landelijke overheid krijgen – het inkomensdeel – toereikend moeten zijn. Helaas houden die modellen geen rekening met de sterke instroom van met name jongeren in de bijstand.

Het inkomensdeel wordt dus niet vastgesteld op basis van het daadwerkelijke aantal bijstandsgerechtigden, maar aan de hand van een rekenmodel dat niet blijkt opgewassen tegen crisisklappen. Daardoor valt de rekening veel hoger

uit dan van tevoren geraamd. Een deel van die nota – het 'eigen risico' – is volgens afspraak bij gemeenten terechtgekomen. Over de rest van het tekort, namelijk 133 miljoen, is discussie blijven bestaan. In het Bestuursakkoord is afgesproken dat een onafhankelijke partij over het meningsverschil beslist. Maar die uitspraak zal alleen op 2011 van toepassing zijn.

Voor het derde jaar op rij hebben gemeenten daarnaast meer aan re-integratie uitgegeven dan dat zij in dat jaar ontvangen hebben. De overbesteding is 13%. Sociale diensten hebben daarmee fors geïnvesteerd in de participatiemogelijkheden van hun klanten. Dat konden zij sinds de start van de crisis ook doen, omdat zij in betere tijden een reserve hadden opgebouwd. Die spaarpotten zijn nu nagenoeg leeg. Een aantal gemeenten heeft geld opzij kunnen zetten om de komende bezuinigingen op te vangen, maar de rest, vooral kleinere gemeenten, heeft niets meer achter de hand.

Bezuinigingen

Omdat het geld op is, is het niet mogelijk meer aandacht te besteden aan re-integratie en zo de tekorten op het inkomensdeel terug te dringen. Sterker nog: gemeenten zijn gedwongen om minder te doen, want ook in de sociale zekerheid – vooral in de sociale zekerheid – gaat er fors bezuinigd worden.

Van het gemeentelijke participatiebudget – in 2010 nog 1,9 miljard – zal in 2014 nog maar eenderde over zijn. Het participatiebudget is een samenvoeging van de re-integratiegelden, de inburgeringsgelden en de educatiemiddelen. Op het re-integratiebudget van gemeenten wordt het meest bezuinigd. Dat is in 2012 gehalveerd ten opzichte van 2010: er blijft dan nog 722 miljoen per jaar over. De inburgeringsgelden, nu nog ruim 300 miljoen per jaar, bestaan niet meer in 2014. Op de educatiegelden wordt 35 miljoen per jaar gekort. Op andere financiële middelen van sociale diensten wordt ook bezuinigd: voor schuldhulpverlening moeten gemeenten jaarlijks 20 miljoen inleveren,

voor het armoedebeleid is dat 40 miljoen. Let wel: het Rijk investeerde de afgelopen jaren juist honderden miljoenen in de schuldhulpverlening en het armoedebeleid.

Iedereen die op de een of andere manier ondersteuning ontvangt van de sociale dienst, gaat merken dat er minder geld beschikbaar is: de jongere die geen of een uitgetuurd leerwerktraject krijgt, de inburgeraar die op zichzelf is aangewezen om de taal te leren, de alleenstaande moeder die de tegemoetkoming in de schoolkosten van haar zoontje ziet verminderen of de oudere man wiens gesubsidieerde baan bij een school verdwijnt, omdat die instelling geen geld heeft om de loonkosten (deels) te dragen. Het is niet anders. De budgetten van de sociale diensten kukelen in korte tijd naar beneden.

Huidige uitgavenpatroon onhoudbaar

De belangrijkste en meest ingrijpende bezuinigingen vinden plaats op de re-integratie. Het huidige uitgavenpatroon is onhoudbaar. Vier op de vijf sociale diensten hebben het re-integratiebeleid al omgegooid of hebben de plannen op de tekentafel liggen. Omdat dit budget in 2012 in één klap gehalveerd is, zijn drastische keuzes nodig. Sociale diensten kunnen niet anders: de urgentie is hoog en met een kaasschaaf kom je er niet.

Minder mensen zullen een loonkostensubsidie krijgen. En komt die er wel, dan zal deze lager zijn of korter duren. Wie werkervaring wil opdoen, moet met behoud van de uitkering aan de slag. Wie werkt en inzet toont, houdt dan aan het eind van de maand niet netto meer over dan wie dat niet doet. Aan dit type trajecten besteden gemeenten nu nog gemiddeld een kwart van hun budget en dat kan in de toekomst niet meer.

De oude gesubsidieerde banen – de Wiw- en ID-regelingen – gaan definitief verdwijnen. Vooral in grotere gemeenten zijn nog mensen te vinden die via

deze regeling een plek hebben gevonden op scholen of bij maatschappelijke instellingen. Maar ook deze banen zijn onhoudbaar. Een handjevol mensen slokt een kwart van het huidige re-integratiebudget op. Als zij hun baan behouden terwijl de middelen afnemen, blijft er voor al die andere mensen in de bijstand maar weinig geld over. En als gemeenten daardoor niet voldoende kunnen investeren in de re-integratie, zal het aantal bijstandsgerechtigden alleen maar groeien, met hogere tekorten op de uitkeringsuitgaven als gevolg.

Het aantal sociale activeringstrajecten gaat omlaag. Dit zijn trajecten voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Hoewel deze trajecten relatief goedkoop zijn en gemeenten juist de afgelopen twee jaar hierin meer hebben geïnvesteerd, zullen dit soort activiteiten toch moeten sneuvelen. Dit heeft te maken met de kosteneffectiviteit. Wie investeert in sociale activering, bevordert alleen op lange termijn de uitstroom naar werk. Daarnaast zijn er andere mogelijkheden om deze mensen te activeren. Gemeenten proberen daarvoor aan te sluiten bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Awbz-taken die in 2014 naar hen worden overgeheveld.

Kosteneffectiviteit = nadruk op snelle uitstroom

Het gaat gemeenten om de kosteneffectiviteit. Elke uitkeringsgerechtigde die geheel of gedeeltelijk uitstroomt, leidt tot een directe besparing. Een traject voor een niet-uitkeringsgerechtigde (nugger) kan wel bijzonder effectief zijn, maar levert gemeenten financieel niets op. Een Wiw/ID-baan is maatschappelijk nuttig, maar heel duur, terwijl de uitstroom beperkt is. Investeren in mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is misschien op langere termijn het meest effectief, maar omdat gemeenten nu grote tekorten hebben, is er geen tijd om daar op te wachten.

Harde klappen vallen bij de mensen die nu weinig participeren. De grootste slachtoffers zijn de niet-uitkeringsgerechtigden (de nuggers) die moeilijk aan het werk komen. Denk aan de groep bijstandsgerechtigden die straks door

de invoering van de huishoudtoets geen uitkering meer krijgt. Daaronder vallen ook de jonggehandicapten die vanaf 2013 naar de Wet werken naar vermogen gaan. Deze nuggers stonden de afgelopen jaren al niet hoog op de prioriteitenlijst van gemeenten, maar nu zeggen vier op de vijf sociale diensten nóg minder inspanningen te gaan verrichten om ze aan het werk te helpen.

De toekomst: grenzen verleggen

Naast de immense bezuinigingen zorgt het nieuwe kabinet voor een andere aardverschuiving in de sociale zekerheid. Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg (2015) en de Awbz (2014). En met de komst van de Wet werken naar vermogen in 2013 zijn gemeenten in de toekomst niet alleen verantwoordelijk voor de re-integratie van de huidige bijstandsgerechtigden, maar ook voor de jonggehandicapten (de Wajongers) die ten minste gedeeltelijk kunnen werken. Voor deze twee groepen en de Wsw komt één ontschot re-integratiebudget.

De Wet werken naar vermogen biedt naast grote financiële risico's ook nieuwe kansen en mogelijkheden voor mensen die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Voor hen komt het instrument loondispensatie beschikbaar. Wie om welke reden dan ook niet zelf het minimumloon kan verdienen, kan gaan werken naar vermogen. Het systeem zit zo in elkaar dat wie werkt aan het einde van de maand meer geld overhoudt dan wie dat niet doet. Bovendien krijgen mensen zo de kans om te groeien en hun verdien capaciteit te vergroten. Dat betekent meer zelfverdiend loon en dus meer zelfstandigheid.

Divosa is altijd groot voorstander geweest van één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt als alternatief voor bezuinigingen op het participatiebudget. De Wet werken naar vermogen maakt het mogelijk om meer mensen een kans te bieden op de reguliere arbeidsmarkt en zo flink te besparen op de uitkeringsgelden. Niet onbelangrijk in tijden dat

elke overheidsorganisatie kritisch moet kijken naar de eigen uitgaven. Ook sociale diensten moeten hun grenzen verleggen en anders gaan kijken naar hun dienstverlening. Tegelijkertijd zijn er haken en ogen. De enorme bezuinigingen op de re-integratiebudgetten vormen een groot risico. Blijft er voldoende budget over om te investeren in mensen? En hoe gaat het aflopen met de sociale werkvoorziening? De vergoeding per Wsw-plek loopt hard terug, terwijl de lonen voor deze werknemers niet omlaag kunnen. Daar zit een reusachtig financieel probleem.

Penibele situatie

Kortom: de financiële situatie van gemeentelijke sociale diensten is penibel. Bijna alle gemeenten komen geld te kort om de uitkeringen te betalen. En dat in een tijd waarin gemeenten ook op andere terreinen de eindjes steeds moeilijker aan elkaar kunnen knopen. Vanaf 2012 wordt het macrobudget inkomensdeel weer geraamd aan de hand van het werkelijke aantal uitkeringen, zodat er aan die kant weer ademruimte ontstaat. Tegelijkertijd leveren gemeenten wel de helft van hun re-integratiebudget in en vindt de eerste korting op de inburgerings- en educatiegelden plaats.

Managers van sociale diensten schatten de extra groei van hun bestand ten gevolge van de bezuiniging op 8%. Minder re-integratie betekent minder uitstroom. Tel daar de piekende doorstroom vanuit de WW bij op en de ongunstige perspectieven zijn compleet. Gemeenten die de gekorte re-integratiebudgetten niet zelf kunnen aanvullen, moeten hopen op een groeiende economie of creatieve oplossingen bedenken om hun klanten actief te houden, totdat het instrument loondispensatie in 2013 beschikbaar komt.

In 2012 ontstaat een vacuüm. Want hoewel de Wet werken naar vermogen is uitgesteld, gaan de bezuinigingen op het participatiebudget gewoon door. Hierdoor raken sociale diensten hun (financiële) bewegingsruimte kwijt, juist op het moment dat ze die hard nodig hebben.

Snel aan de slag

Er waren goede redenen om de invoering van de Wet werken naar vermogen uit te stellen tot 2013. Een omvangrijke wijziging als deze vraagt een goede voorbereiding. Aan de andere kant: waarom niet in 2012 al op kleine schaal beginnen met het inzetten van loondispensatie voor een eerste groep bijstandsklanten? De tijdelijke wet loondispensatie is er al. De nood is hoog nu de re-integratiebudgetten zo drastisch naar beneden gaan. En omdat loondispensatie uit het inkomensdeel gefinancierd gaat worden, kan dat juist een uitkomst bieden. Zo kunnen gemeenten hun financiële nood iets verlagen en alvast de eerste fundamenten leggen voor de nieuwe wet.

Dit en komend jaar is het watertrappelen. Hoe houd je als sociale dienst het hoofd boven water tot 2013? Hoe houd je de tekorten in de hand? En hoe kun je klanten met minder middelen toch activeren? Tegelijkertijd moeten sociale diensten zich voorbereiden op ingrijpende wetswijzigingen, die eisen stellen aan hun contacten met werkgevers en de regionale samenwerking. Hoe eerder ze kunnen beginnen, hoe beter. En hoe meer ze gefaciliteerd worden door het Rijk, hoe beter. Zo kunnen sociale diensten alvast kennis opdoen, deals met werkgevers sluiten en een voorsprong nemen. Als die grenzen toch verlegd gaan worden, dan kun je niet vroeg genoeg beginnen.

Puntsgewijze samenvatting Divosa-monitor 2011 - deel 1

Hoofdstuk 1 - Ontwikkelingen bijstandsuitkeringen

Ontwikkeling bijstandsuitkeringen

- > In 2010 is het aantal bijstandsuitkeringen (Wwb/Wij) met 9,3% gestegen. Het bestand steeg met ruim 26.000 uitkeringen tot 307.000.
- > Bij jongeren onder de 27 is het aantal uitkeringen bijna twee keer zo hard gestegen als bij volwassenen.
- > Slechts 15 van de 431 gemeenten kende in 2010 een daling van het bestand. Dit waren allemaal kleinere gemeenten.
- > In 2010 hadden gemeenten zowel een hogere in- als uitstroom dan in het jaar ervoor. Meer mensen kregen een uitkering toegekend, maar ook meer mensen stroomden uit, bijvoorbeeld omdat ze werk gevonden hadden.

Budget voor uitkeringen (inkomensdeel)

- > 89% van de gemeenten had in 2010 een tekort op het inkomensdeel. Het totale tekort van alle gemeenten bij elkaar bedroeg 340 miljoen.
- > De grote tekorten zaten in het oosten van het land en dan met name Overijssel. Kleinere gemeenten hadden gemiddeld genomen grotere tekorten dan grotere gemeenten.
- > De helft van de gemeenten is van plan over 2010 een Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU) aan te vragen. 4% de gemeenten heeft voor de periode 2009-2011 al een Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU) toegekend gekregen.

Hoofdstuk 2 - Klant en participatie

Participatieladder

- > Eenderde van de klanten van de sociale diensten die alle klanten hebben ingedeeld op de participatieladder, heeft betaald (14%) of onbetaald (20%) werk. Deze diensten delen 42% van de klanten in op de onderste twee treden van de ladder. Dat betekent dat zij een laag participatieniveau hebben.
- > Sinds 2008 daalt het aantal klanten op de participatieladder dat werkt (trede 4 en 5), terwijl het aandeel klanten op de treden 3 en vooral 2 stijgt. De populatie geïsoleerde klanten op trede 1 neemt daarentegen gestaag af.

Belemmeringen

- > Eenvijfde van de klanten van sociale diensten heeft geen belemmeringen om naar werk uit te stromen. Dit percentage is al een aantal jaar gelijk.
- > Het aantal klanten met meerdere belemmeringen stijgt. De twee meest genoemde belemmeringen zijn een lage of verouderde opleiding en fysieke belemmeringen.
- > 29% van de uitkeringsgerechtigden heeft een gedeeltelijke of volledige ontheffing van de arbeidsplicht. Dat is een afname ten opzichte van eerdere jaren, toen dit percentage redelijk constant op 33% lag.

Hoofdstuk 3 - Participatiebeleid

Re-integratiebudget (het werkdeel)

- > In 2010 hebben gemeenten 1,4 miljard aan re-integratiegeld ontvangen van het Rijk. Gemeentelijke sociale diensten hebben echter meer uitgegeven. De overbesteding is 13%.
- > De reserves aan re-integratiegelden die gemeenten tot 2008 konden opbouwen, zijn nagenoeg op. Werd in 2009 nog 75% van het beschikbare budget uitgegeven, in 2010 is dit opgelopen tot 92%.
- > 46% van hun budget besteedden gemeenten op de private markt. Tussen 2009 en 2010 stegen de uitgaven bij private re-integratiebedrijven met 5%. Gemeenten besteedden 27% van het budget bij publieke instellingen en 21% binnen de gemeente zelf.

Re-integratietrajecten

- > Gemeentelijke sociale diensten besteedden in 2010 28% van hun re-integratiebudget aan loonkostensubsidies. 27% ging naar begeleidingstrajecten naar werk.
- > Vergeleken met 2009 waren er weinig verschuivingen in de besteding van de re-integratiegelden. Alleen de uitgaven aan sociale activering zijn verdubbeld van 5 naar 11%.
- > De meeste trajecten (32%) waren begeleidingstrajecten naar werk. In 2009 was dat nog 26%. Daarnaast bestond 23% van de trajecten uit ondersteunende activiteiten, zoals kinderopvang of schuldhelpverlening.
- > De meeste trajecten waren bestemd voor klanten op trede 3 en 4 van de participatieladder (begeleiding naar werk en sociale activering). Op deze treden bevindt zich ook het grootste deel van de klanten.

Hoofdstuk 4 - Bezuinigingen

Participatie- en re-integratie

- > Ruim driekwart van de sociale diensten heeft bezuinigingen in voorbereiding op het terrein van re-integratie en participatie. Zij gaan bezuinigen op loonkostensubsidies, de oude gesubsidieerde arbeid (ID/Wiw) en op sociale activering.
- > Tweederde van de sociale diensten gaat de groepen op de onderste twee treden van de participatieladder in de toekomst minder ondersteuning bieden. De klanten op trede 3 en 4 worden relatief gezien het meest ontzien.
- > Driekwart van de sociale diensten gaat minder inspanningen verrichten voor niet-uitkeringsgerechtigden.
- > 62% van de sociale diensten gaat meer inspanningen verrichten om werkgevers te benaderen.
- > Sociale diensten verwachten dat hun bestand in 2012 ten gevolge van de bezuinigingen extra zal groeien met 8%.

Armoedebeleid en schuldhulpverlening

- > Ruim de helft van de sociale diensten gaat bezuinigen op armoedebeleid. 92% daarvan versobert de minimaregelingen of schaft deze af. 22% verlaagt de inkomensnorm om voor het minimaalbeleid in aanmerking te komen tot onder de 110%.
- > 42% van de gemeenten bezuinigt op de schuldhulpverlening. Tweederde daarvan beperkt de doelgroep voor budgetbeheer of –begeleiding. Ruim de helft beperkt de instrumenten voor budgetbeheer of schuldpreventie.

Werkpleinen

- > 60% van de sociale diensten ervaart het als een probleem als het UWV zich door bezuinigingen terugtrekt uit het lokale werkplein.
- > De bezuinigingen bij het UWV hebben volgens sociale diensten gevolgen voor de gezamenlijke benadering van werkgevers, de jongerenloketten en de uitkeringsintake.
- > Door de bezuinigingen bij het UWV zullen meer WW'ers doorstromen naar de bijstand.

Bedrijfsvoering

- > Ruim driekwart van de sociale diensten gaat bezuinigen op de bedrijfsvoering. De gemiddelde taakstelling is 12%.
- > Om hun bezuinigingsdoelstelling te halen, onderzoeken zij de mogelijkheden om efficiënter te gaan werken (85%) en prioriteiten te stellen (80%).
- > Tweederde van de sociale diensten denkt erover na om (op onderdelen) te gaan samenwerken met andere gemeenten. Dit leeft vooral bij kleinere gemeenten (71%).

Inleiding

Na de recessie trok in 2010 de economie weer aan. De werkgelegenheid vertoonde een lichte stijging en de werkloosheid nam af. Voor sociale diensten bleef het echter een moeilijk jaar. Het bijstandsbestand groeide en de middelen voor re-integratie namen af. Met bezuinigingen in het vooruitzicht moeten keuzes gemaakt worden.

Divosa geeft met het eerste deel van de Divosa-monitor 2011 inzicht in de inzet van sociale diensten op het terrein van re-integratie en participatie. Verder brengt de Monitor het bijstandsbestand zelf en de ontwikkeling ervan in kaart. Maar de Monitor kijkt ook vooruit. De bezuinigingen komen eraan: waar vallen de klappen bij sociale diensten?

De Divosa-monitor wordt net als vorig jaar in delen gepubliceerd. In het najaar verschijnt het tweede deel met daarin een eerste overzicht van de inzet van gemeenten op het terrein van de Wwb en Wmo.

De uitkomsten in deze monitor zijn gebaseerd op de resultaten van een enquête onder managers/directeuren van sociale diensten in Nederland. Aan het onderzoek hebben 133 sociale diensten deelgenomen, die samen 213 gemeenten vertegenwoordigen. Door de hoge respons onder de grote steden dekken de respondenten 84% van het totale bijstandsbestand. Onder kleinere gemeenten ligt de respons lager, zodat de resultaten voor deze groep indicatief zijn. Deze monitor geeft op landelijk niveau een representatief beeld. In de bijlage is een uitgebreide responsverantwoording opgenomen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 geeft een beeld van de sociale en economische context waarbinnen sociale diensten hun beleid tot uitvoering hebben gebracht. Het gaat ook in op de dynamiek in het bestand en de uitgaven aan bijstandsuitkeringen.

Hoofdstuk 2 beschrijft de klant van de dienst, zijn participatiepositie en de belemmeringen voor re-integratie. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de financiën en re-integratieactiviteiten. Hoofdstuk 4 schetst de uitwerking van de komende bezuinigingen.

Het rapport maakt onderscheid tussen de vier grootste gemeenten (G4), de 32 grotere gemeenten (G32), intergemeentelijke sociale diensten (isd'en) en kleinere gemeenten.

Hoofdstuk 1

Ontwikkelingen bijstandsuitkeringen

Ontwikkelingen bijstandsuitkeringen

Sinds 2004 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb). De financiering komt van het Rijk, maar steekt zo in elkaar dat het voor gemeenten aantrekkelijk is om alert te zijn op fraude en mensen weer aan het werk te helpen. Een gemeente kan invloed uitoefenen op het aantal bijstandsuitkeringen, maar is daarbij sterk afhankelijk van de economische situatie.

1.1 Sociaal-economische kerncijfers

Tabel 1. Economische kerncijfers Nederland

Nederland	2008	2009	2010	2011 (raming)	2012 (raming)
Groei bruto binnenlands product	1,9%	-3,9%	1,7%	1,75%	1,5%
Groei werkgelegenheid in arbeidsjaren	1,2%	-2,4%	-1,8%	0,75%	0,5%
Werkloze beroepsbevolking (als percentage van beroepsbevolking)	3,1%	3,7%	4,5%	4,25%	4%
Bijstand Wwb (in dzd personen)	267	269	297	280	280

Bron: *Centraal Economisch Plan 2010* en *Centraal Economisch Plan 2011*

Na een jaar van negatieve economische groei, klom de economie in 2010 uit het dal en was er sprake van een toename van het bruto binnenlands product (bbp) met 1,7%. De verwachting van het Centraal Planbureau (CPB) is dat de economische groei tot 2012 vrij constant zal blijven. Ondanks de stijging van het bbp daalde de werkgelegenheid in 2010 nog steeds, zij het niet zo sterk als in 2009. Bovendien is de daling lang niet zo ernstig als het CPB vorig jaar had voorspeld, namelijk 1,8% in plaats van 3,25%. De verwachting is dat de

werkgelegenheid vanaf 2011 weer zal toenemen en dat dit zal resulteren in een daling van de werkloosheid en het aantal bijstandsuitkeringen. De daling van de werkloosheid is in de tweede helft van 2010 al ingezet.

Van 2008 tot 2010 zien we een stijging van de werkloosheid. De daadwerkelijke ontwikkelingen pakken echter gunstiger uit dan het CPB vooraf had voorspeld: een werkloze beroepsbevolking van 4,5% in plaats van 6,5%. Bij het gemiddeld aantal bijstandsgerechtigden zijn de voorspellingen juist te gunstig geweest. Voorspelde het CPB een jaar geleden nog dat er in 2010 gemiddeld 285.000 bijstandsgerechtigden zouden zijn, in werkelijkheid waren het er 297.000.¹

Ook het UWV kennisverslag van maart 2011 geeft inzicht in de (te verwachten) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.² De belangrijkste ontwikkelingen die het UWV signaleert, zijn:

- > De werkgelegenheid groeit, maar het aantal vacatures stijgt nog niet mee.
- > Het herstel van de economie zorgt in 2011 nog maar voor een bescheiden daling van het aantal niet-werkende werkzoekenden.
- > De Wia stijgt, maar de instroom in de Wajong zal afkalven.
- > De baankansen voor ouderen en lageropgeleiden blijven klein.

Volgens beide instanties kruipt de economie langzaam uit het slop, maar neemt de werkloosheid minder snel af. Vooral de mensen die direct beschikbaar zijn voor werk, zullen profiteren van de aantrekkelijke economie. Voor de onderkant van de arbeidsmarkt blijft het de komende periode moeilijk om werk te vinden.

¹ CPB (2010), *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag: CPB en CPB (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, Den Haag: CPB.

² Kenniscentrum UWV (2011) *UWV kennisverslag 2011-1*, Amsterdam: UWV.

³ De CBS-cijfers zijn ultimo-cijfers. De CPB-cijfers zijn jaargemiddelden

1.2 Aantal bijstandsuitkeringen

Tabel 2. Aantal bijstandsuitkeringen Wwb/Wij onder de 65 jaar op 31 december

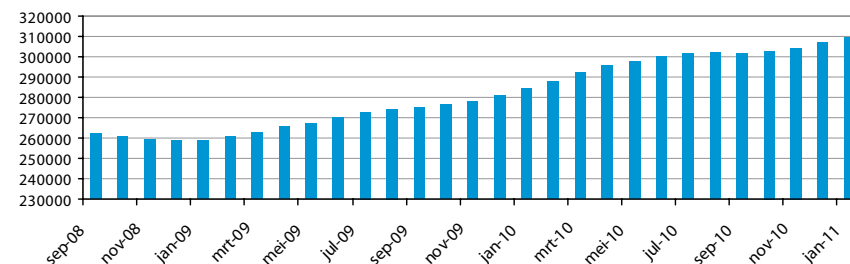
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aantal bijstandsuitkeringen	328.000	300.950	273.980	258.780	280.800	306.980
Ontwikkeling per jaar	-3,1%	-8,2%	-9,0%	-5,5%	8,5%	9,3%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

We zien dat het aantal bijstandsuitkeringen met enige vertraging op de economische crisis reageert. Waar het bijstandsbestand in 2008 nog in omvang afnam, zien we in 2009 een toename. In 2010 is het aantal uitkeringen nog sterker gestegen dan het jaar daarvoor, namelijk met 9,3%.³

De stijging van het aantal bijstandsuitkeringen is ingezet in februari 2009. In de maanden september, oktober en november was de toename over het algemeen minder sterk. In september 2010 zien we zelfs een lichte daling. Vooral van december 2009 tot april 2010 was sprake van een sterke groei van meer dan 1%.

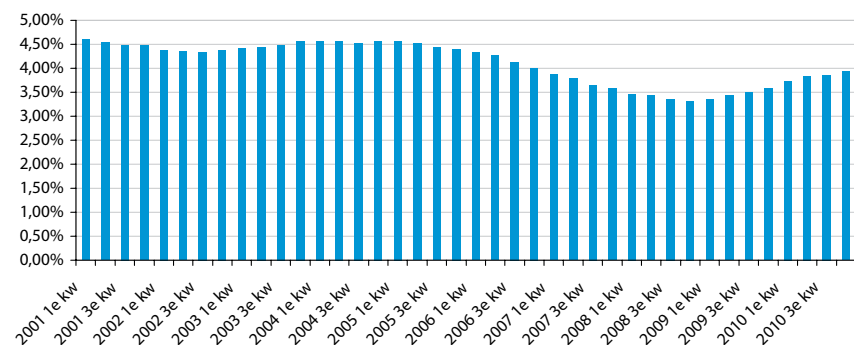
Figuur 1. Maandontwikkeling bijstandscijfer Wwb/Wij onder de 65 jaar, absoluut



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Als we over een langere periode kijken, valt vooral de daling vanaf het eerste kwartaal van 2005 op en vervolgens de stijging vanaf het eerste kwartaal van 2009. Deze stijging zet nu nog steeds door.

Figuur 2. Kwartaalontwikkeling bijstandscijfer Wwb/Wij als % van de beroepsbevolking



Bron: CBS

Stijging vooral onder jongeren

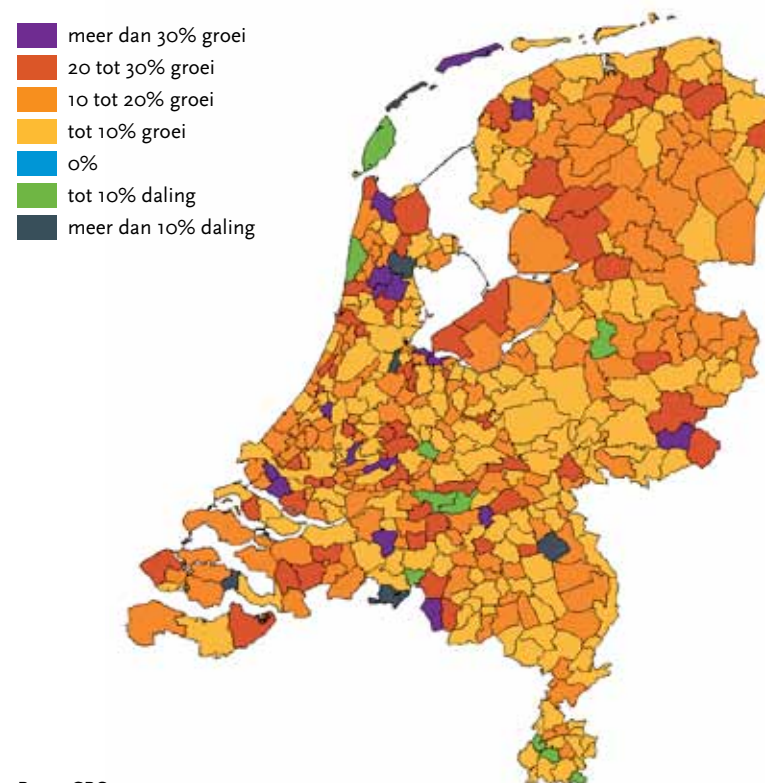
Het aantal Wwb- en Wij-uitkeringen onder jongeren is in 2010 bijna dubbel zo snel gestegen als het aantal Wwb-uitkeringen onder personen ouder dan 27 jaar. Opvallend is dat de Wwb voor mensen ouder dan 27 het hele jaar gestaag steeg, terwijl de stijging onder jongeren met name in het tweede en vierde kwartaal plaatsvond.

Tabel 3. Aantal uitkeringen Wwb en Wij onder de 65 jaar naar leeftijd, 2010

	1° kw 2010	2° kw 2010	3° kw 2010	4° kw 2010	Ontwikkeling
Wwb ouder dan 27 jaar	260.700	266.230	268.150	272.270	4,4%
Wwb en Wij jonger dan 27 jaar	31.430	33.990	33.600	34.710	8,7%

Regionale verschillen

Kaart 1. Ontwikkeling bijstand Wwb/Wij onder de 65 jaar per gemeente, 2010

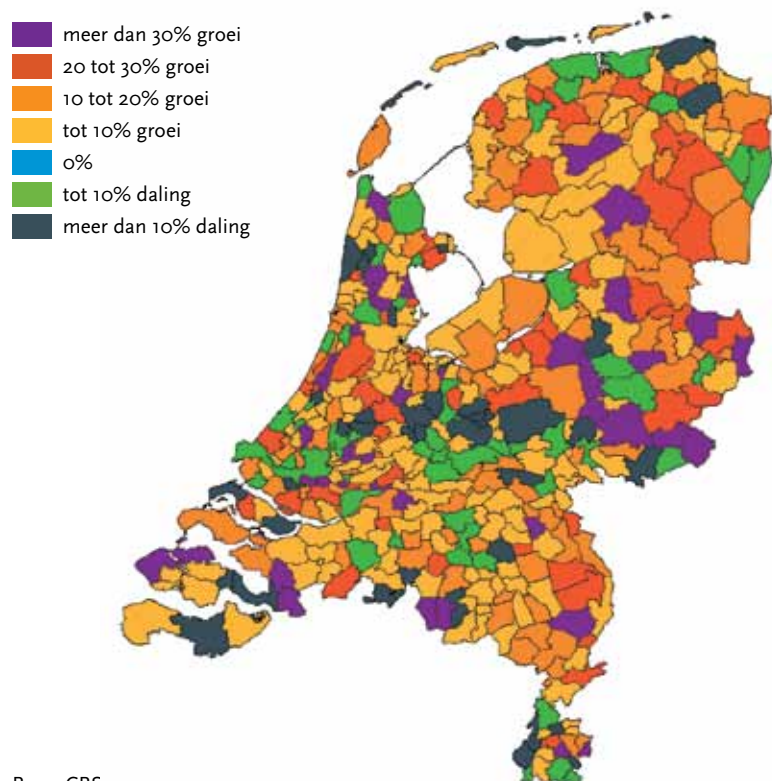


Bron: CBS

Toelichting: De berekening per gemeente is gemaakt door de absolute bijstandscijfers van december 2009 en 2010 met elkaar te vergelijken.

Vrijwel alle Nederlandse gemeenten hebben in 2010 te maken gehad met een stijging van het Wwb- en Wij-bestand. Slechts vijftien gemeenten kenden een daling. Dit zijn allemaal kleinere gemeenten, waarvan de meerderheid minder dan 30.000 inwoners heeft.

Kaart 2. Ontwikkeling bijstand Wwb/Wij onder de 65 jaar per gemeente, 2006-2010



Bron: CBS

De ontwikkeling van het Wwb- en Wij-bestand over de afgelopen vijf jaar laat een gevarieerd beeld zien. Gemeenten met een toe- en afname van het bestand liggen verspreid over heel Nederland, zonder duidelijk patroon. Centraal Nederland springt in positieve zin in het oog. Drenthe en de Noordwest-Overijssel vallen vooral in negatieve zin op.

Grote instroom werklozen

Door de economische crisis is het aantal bijstandsgerechtigden sterk gestegen. Dat is ook terug te zien aan de instroom in de Wwb. In 2007 bestond 12% van de instroom in de bijstand uit personen die de maximale WW-duur hadden bereikt. In 2009 was dat aandeel gestegen naar 17%. En bestond in 2007 12% van de instroom in de bijstand uit werklozen zonder WW-rechten. In 2009 was dat 19%.⁴

Redenen voor de toegenomen instroom vanuit de WW zijn divers. Natuurlijk speelt de verkorte WW-duur een rol, maar ook de afgenomen kansen op de arbeidsmarkt. Uitstromen naar werk is hierdoor moeilijker geworden.⁵ Tot slot heeft UWV de inzet op re-integratie, onder druk van bezuinigingen, sterk beperkt. UWV-prognoses geven aan dat de doorstroom van de WW naar de Wwb de komende jaren zal blijven groeien.

Regionale verschillen

In regio's waar de bijstandsdichtheid groot is, is ook de doorstroom vanuit de WW naar de Wwb het grootst. Het gaat om de noordelijke regio's, Zuid-Limburg, Groot-Rijnmond, Groot-Amsterdam, Zaanstreek, Delft en Westland.⁶

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

5 Zie onder andere: UWV Kenniscentrum (2009) *Bijstand, Nug of werkhervatting na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW*, Kennis Memo 09/06.

6 Ibidem.

1.3 Dynamiek

De ontwikkeling van het bijstandsbestand kent een grote dynamiek. De jaarcijfers, zoals hiervoor weergegeven, laten alleen zien wat de totale ontwikkeling is. Zij maken niet inzichtelijk wat er binnen een jaar aan in- en uitstroom plaatsvindt. Zo blijven kortlopende uitkeringen, bijvoorbeeld van februari tot juni, buiten de jaarcijfers.

Tussen 1 januari en 30 september 2010 kenden gemeenten 88.700 nieuwe uitkeringen toe. In dezelfde periode beëindigden zij 68.200 uitkeringen.

Figuur 3. Dynamiek in het bijstandbestand Wwb en Wij (jonger dan 65 jaar), januari-september 2010



Bron: CBS

Zowel het aantal nieuwe uitkeringen als het aantal beëindigde uitkeringen lag in de eerste negen maanden van 2010 een stuk hoger dan in dezelfde periode een jaar eerder. De dynamiek was dus groter dan een jaar eerder.

Tabel 4. Aantal nieuwe en beëindigde uitkeringen in de periode januari-september

	2010	2009
Toegekende uitkeringen	88.700	78.990
Beëindigde uitkeringen	68.200	59.650

Bron: CBS

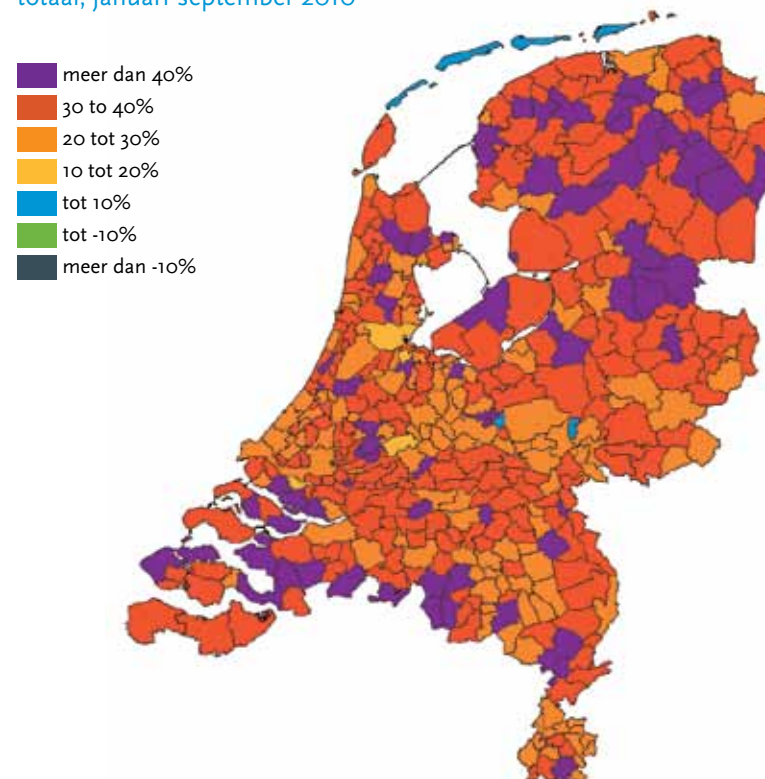
Regionale verschillen

Kaart 3 en 4 tonen de dynamiek in het Wwb- en Wij-bestand per gemeente. De

donkerpaarse gemeenten in kaart 3 hebben de hoogste instroom. In kaart 4 hebben de groene en blauwe gemeenten de hoogste uitstroom.

Vooraf in Noord-Nederland was de dynamiek in het Wwb- en Wij-bestand groot: tegenover een relatief hoge instroom stond ook een relatief hoge uitstroom. Utrecht en Noord- en Zuid-Holland laten veel minder dynamiek zien.

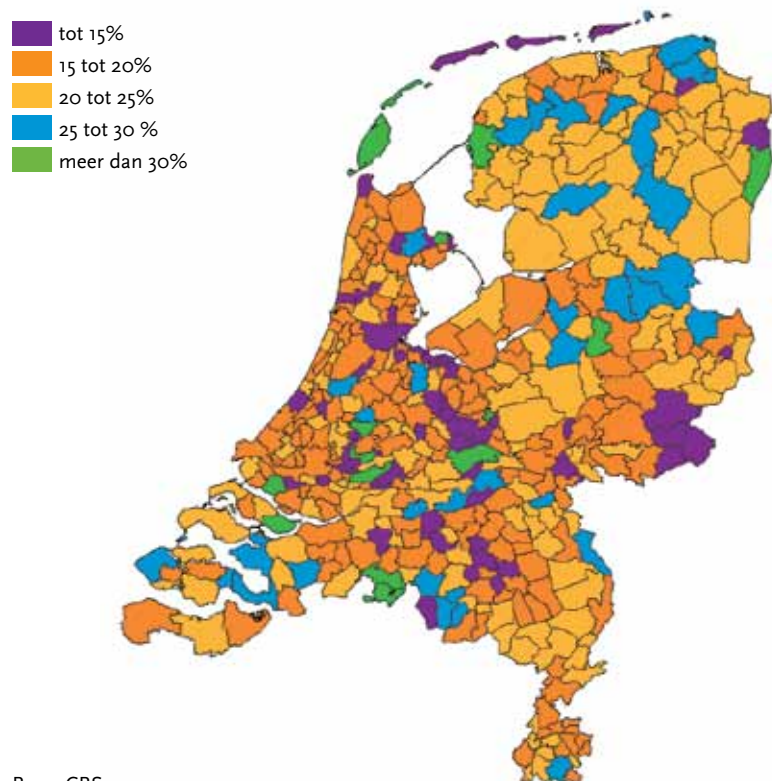
Kaart 3. Instroom in de Wwb/Wij onder de 65 jaar als percentage van het totaal, januari-september 2010



Bron: CBS

Toelichting: % instroom is berekend als het aandeel nieuw toegekende uitkeringen in de periode januari-september 2010, ten opzichte van het aantal huishoudens met een uitkering per 30 september 2010.

Kaart 4. Uitstroom uit de Wwb/Wij onder de 65 jaar als percentage van het totaal, januari-september 2010



Bron: CBS

Toelichting: % uitstroom is berekend als het aandeel beëindigde uitkeringen in de periode januari-september 2010 ten opzichte van het aantal huishoudens met een uitkering per 1 januari 2010 plus het aantal nieuwe uitkeringen tot en met 30 september 2010.

Het aantal mensen dat een uitkering heeft toegekend gekregen, geeft een indicatie van het werk dat sociale diensten hebben verzet. In werkelijkheid melden zich meer mensen aan de loketten van de sociale dienst. Dat aantal wordt uitgedrukt met de preventiequote. Deze laat zien welk percentage van

de aanvragen voor een Wwb- of Wij-uitkering niet wordt toegekend vanwege actieve bemiddeling, handhaving of stimulering van het eigen initiatief van de klant. Van de sociale diensten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, weet 60% hoe hoog de preventiequote bij de eigen dienst was in 2010. Gemiddeld is het bij 29% van de aanvragen voor een uitkering in 2010 niet daadwerkelijk tot een Wwb- of Wij-uitkering gekomen.

Tabel 5. Preventiequote 2010

Wat was uw preventiequote in 2010	Totaal (n=79)	G4+G32 (n=20)	ISD (n=17)	Kleinere gemeenten (n=42)
%	29%	27%	29%	30%

1.4 Budget

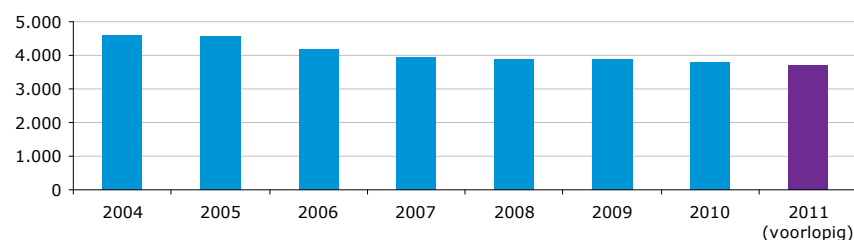
Sinds de invoering van de Wwb zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de uitkeringen. Hiervoor ontvangen zij jaarlijks een budget van het Rijk: het inkomensdeel. Het Rijk berekent op basis van economische en beleidsontwikkelingen het verwachte aantal bijstandsgerechtigden en zet dit om naar een macrobudget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

Inkomensdeel daalt

Het totale rijksbudget voor de Wwb- en Wij-uitkeringen in 2010 is ten opzichte van 2009 gedaald. In 2010 was er hiervoor 3,796 miljard beschikbaar. Een jaar eerder was dat 3,863 miljard: een verschil van 67 miljoen.⁷

⁷ Deze daling heeft ook met beleidswijzigingen te maken. De belangrijkste is de overheveling van de Wwb 65+ naar de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Tot en met 2009 bestond het macrobudget Wwb uit een budget Wwb voor mensen jonger dan 65 en een budget Wwb voor mensen van 65 jaar en ouder. Vanaf 2010 wordt de Wwb voor mensen van 65 jaar en ouder uitgevoerd door de SVB en ontvangen gemeenten hier dus geen budget voor en hebben zij hiervoor ook geen uitgaven.

Figuur 4. Ontwikkeling macrobudget inkomensdeel Wwb/Wij
(x1.000.000 euro)



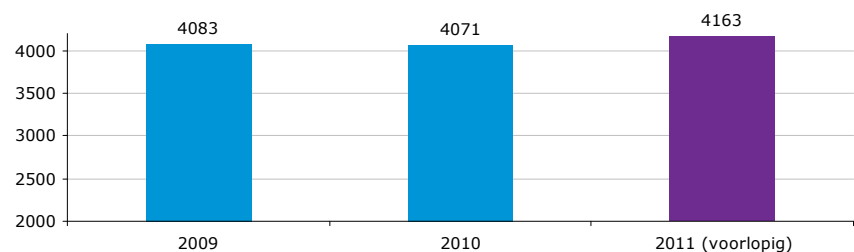
Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 2011

Gebundelde uitkering stijgt

In de onderstaande figuur rapporteren we voor 2010 en 2011 over de gebundelde uitkeringen voor inkomensvoorziening. Deze gebundelde uitkeringen bevatten naast het Wwb- en Wij-deel ook de inkomens voor andere uitkeringsregelingen (zie kader). Het Wwb- en Wij-deel in deze Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (Buig) bedroeg in 2010 93% van het totale budget.

Het voorlopige inkomensdeel voor de gebundelde uitkeringen in 2011 is 92 miljoen hoger dan in 2010.

Figuur 5. Ontwikkeling gebundelde uitkeringen 2009-2011 (x1.000.000 euro)



Bron: Ministerie van SZW

Bundeling uitkeringen inkomensvoorziening (Buig)

Met ingang van 1 januari 2010 zijn op grond van de Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (Buig) de gemeentelijke geldstromen voor de bekostiging van uitkeringen op grond van de volgende wetten gebundeld:

- > Wet werk en bijstand (Wwb);
- > Wet investeren in jongeren (Wij);
- > Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw);
- > Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (loaz);
- > Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) voor zover deze uitkeringen betrekking hebben op levensonderhoud voor startende ondernemers;
- > Wet werk en inkomen kunstenaars (Wwik).

De macrobudgetten voor de verschillende regelingen worden afzonderlijk geraamd. Vervolgens worden deze macrobudgetten opgeteld en het geheel wordt over de gemeenten verdeeld. De gemeenten ontvangen dus één budget.⁸

Tekort op inkomensdeel

Net als in 2009 hebben gemeenten in 2010 een tekort gerealiseerd op het inkomensdeel. Er zijn meer uitkeringen verstrekt dan het Ministerie in eerste instantie had voorzien.

⁸ Deze tekst komt letterlijk van de webpagina: <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/financieel/financiering/bundeling-uitkeringen-inkomensvoorziening.html>

Werkcentrum


Asja (26) uit Tiel werkte als schoonmaakster in een hotel. Tien jaar lang, tot haar werkgever vorig jaar besloot om een gespecialiseerd bedrijf in de arm te nemen. Vanwege gezondheidsproblemen werd Asja niet opgenomen in de nieuwe schoonmaakploeg en kwam ze in de ziektewet terecht. Daarna volgde een ww-uitkering. Toen die afliep, stond ze voor de vraag: Wat wil ik nu eigenlijk?

“Sinds ik van school ben, heb ik gewerkt. Maar ik heb nooit gedacht: dát wil ik worden. Ik was dan ook blij met het aanbod van de gemeente om een traject te volgen bij het Werkcentrum Tiel. Hier krijg ik schoonmaakles volgens de officiële richtlijnen, waarvoor ik straks een certificaat ontvang. Belangrijk, want daar vragen werkgevers tegenwoordig allemaal om.”

Het Werkcentrum Tiel is een initiatief van de gemeente en een aantal werkgevers, en wordt beheerd en geëxploiteerd door Lander, een organisatie die arbeidsgehandicapten en langdurig werkzoekenden in de regio Rivierenland aan passend werk helpt. In het werkcentrum kunnen zij werkervaring opdoen en volgen ze onder meer een training Werknemersvaardigheden. Zo ook Asja. “Je leert over houding en gedrag, hoe je je opstelt - assertief, defensief, agressief - en hoe je dat kunt ombuigen. In elke werksituatie doen zich wel eens problemen voor. Vroeger was ik geneigd om dat probleem bij mezelf te zoeken en sprong ik in de verdediging. Nu zoek ik iemand op om het samen op te lossen. Van die training heb ik heel veel geleerd.”

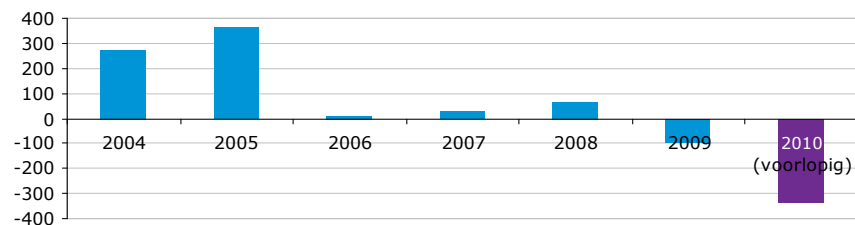
Om nieuwe ervaring op te doen maakt Asja 's avonds schoon bij een huisartsenpraktijk. Daarnaast vult ze een tot twee dagdelen per week zelf in bij het werkcentrum. “Ik kijk wat er aan schoonmaakwerk gedaan moet worden en ga dan zelfstandig aan de slag. Maar ik heb in die zelf in te vullen tijd bijvoorbeeld ook mijn heftruckdiploma gehaald, op eigen initiatief. Ik stelde zelf moeilijke situaties op met pallets en dozen, en die oefende ik net zolang tot ik ze onder de knie had.”

Asja is blij met de ondersteuning van het Werkcentrum en de ervaring die ze er op doet. “Ik wil graag weer aan de slag. Ik woon zelfstandig en heb twee katten. Dat is mijn gezinnetje, daar doe ik het voor. Hopelijk kan ik straks als heftruckbestuurder aan de slag. Zo niet, dan heb ik altijd het schoonmaken nog achter de hand. Thuis zitten is niets voor mij.”



'Hopelijk kan ik straks als heftruckbestuurder aan de slag'

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



Bron: Ministerie van SZW, 2011

Toelichting: Voor 2010 betreft het voorlopige gemeentelijke gegevens. Er ontbreken nog gegevens van zeventien gemeenten. 2010 betreft een berekening van onderzoeksbureau CAB. De cijfers over 2009 verschillen met de gegevens uit de Divosa-monitor 2010 omdat in deze Monitor ook de inkomsten van gemeenten zijn meegenomen.

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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (voorlopig)
Budget	4.616	4.565	4.190	3.944	3.855	3.863	3.813
Inkomsten gemeenten	161	162	166	171	180	161	154
Uitgaven	4.473	4.493	4.345	4.085	3.966	4.123	4.304
Overschot/tekort	304	234	11	30	69	-99	-338

Bron: Ministerie van SZW, 2011

Toelichting: Voor 2010 betreft het voorlopige gemeentelijke gegevens. Er ontbreken nog gegevens van zeventien gemeenten. 2010 betreft een berekening van onderzoeksbureau CAB. De cijfers over 2009 verschillen met de gegevens uit de Divosa-monitor 2010 omdat in deze Monitor ook de inkomsten van gemeenten zijn meegenomen.

Van de 414 gemeenten waarvan de voorlopige cijfers over het gebundelde budget bekend zijn, had 89% in 2010 een tekort. Wanneer we de toegekende middelen samen met de inkomsten van gemeenten uit bijvoorbeeld handhaving, terugbetaalde leningen en sanctionering afzetten tegen de uitgaven, dan bedroeg het totale tekort van alle gemeenten 340 miljoen, ofwel 8%. Het gemiddelde tekort per gemeente kwam uit op 14%. Dit percentage ligt hoger omdat kleinere gemeenten grotere tekorten vertoonden.

Aanpassing budget uitkeringen inkomensvoorzieningen gemeenten 2010

In juli 2010 zijn gemeenten geconfronteerd met een neerwaartse bijstelling van 10% van het voorlopige macrobudget inkomensdeel voor de gebundelde uitkeringen. Het totaal beschikbare bedrag voor gemeenten was daarmee 448 miljoen euro lager dan het eerdere voorlopige bedrag van oktober 2009. De belangrijkste reden hiervoor was de hernieuwde raming van het CPB over de werkloze beroepsbevolking. Omdat de economie zich minder ongunstig ontwikkelde dan aanvankelijk gedacht, daalde ook de geraamde werkloze beroepsbevolking. Dit werkt rechtstreeks door in de budgetten (voor -415 miljoen euro) en verklaart het grootste gedeelte van het lagere nader voorlopige budget. Het definitieve budget valt uiteindelijk weer wat hoger uit, hoewel er nog steeds een verschil is van 356 miljoen met het voorlopige budget van oktober 2009.⁹

Tabel 7. Ontwikkeling macrobudget gebundelde uitkeringen inkomensvoorziening (Buig) 2010 in euro's (x1.000.000 euro)

Voorlopig budget (oktober 2009)	Nader voorlopig budget (juli 2010)	Definitief budget (najaar 2010)
4.428	3.979 (-448)	4.071 (-356)

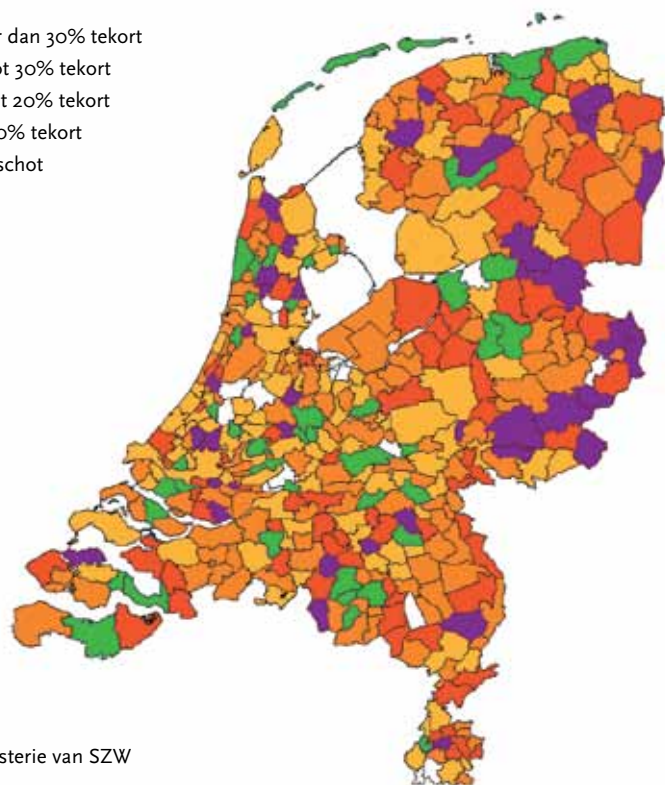
Bron: ministerie SZW

⁹ Gegevens Divosa

Gemeentelijke verschillen

Wanneer we het saldo op het inkomensdeel per gemeente in kaart brengen, dan blijken er aanzienlijke verschillen te bestaan. Kaart 5 toont deze verschillen. Opvallend zijn de grote tekorten in de oostelijke helft van Nederland, met name in Overijssel. Voor de rest zijn de tekorten over heel Nederland verspreid.

Kaart 5. Saldo op gebundelde inkomensvoorzieningen (Buig) 2010 per gemeente, voorlopige cijfers



Bron: Ministerie van SZW

Budget 2011 waarschijnlijk fors lager

Vorig jaar zomer werden gemeenten opgeschrikt door een forse verlaging van het macrobudget. De kans is groot dat zoiets dit jaar opnieuw gebeurt. De reden: een lagere werkloosheid dan eerder door het CPB geraamd.

Het voorlopige budget voor 2011 bedraagt 4,1 miljard. In september 2010 voorspelde het CPB in de Macro Economische Verkenning 2011 dat in 2010 en 2011 435.000 mensen werkloos zouden zijn. Nu verwachten de rekenmeesters van het CPB in 2010 een werkloze beroepsbevolking van 426.000 en in 2011 van 390.000 mensen. Een daling van de werkloze beroepsbevolking heeft volgens de rekenregel gevolgen voor de omvang van het budget voor de uitkeringen.

Als we de rekenregel toepassen op de laatste cijfers, betekent dat een aanpassing van het bijstandsvolume met ongeveer 5.500 personen. Volgens de huidige prijs van een Wwb-uitkering zou dat neerkomen op een aanpassing van het macrobudget van circa 74 miljoen euro. Het definitieve macrobudget dreigt hierdoor lager uit te vallen dan het voorlopige macrobudget.

De cijfers zijn nog niet bevestigd door het ministerie van SZW, dat volgens afspraak in de zomer met de nieuwste cijfers naar buiten komt.¹⁰

1.5 Aanvullende uitkeringen

Wanneer gemeenten fors meer uitgaven hebben op het inkomensdeel (minimaal 10%), kunnen zij een aanvraag doen voor een Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU). De eerste 10% van de overschrijding is voor rekening van de gemeente zelf. Een IAU wordt alleen toegekend als de oorzaak

¹⁰ Gegevens Divosa

van de hogere uitgaven niet bij de gemeente zelf ligt, en er sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt. De voorwaarden verschillen enigszins afhankelijk van de grootte van de gemeente.

In 2009 hebben 180 gemeenten een aanvraag voor een IAU gedaan (41% van alle gemeenten), waarvan er 171 zijn toegekend. Het zijn met name gemeenten met 10.000 tot 40.000 inwoners die een aanvraag hebben gedaan. De extra uitkering bedroeg 35.134.471 euro: 0,8% van het macrobudget.

Het aantal aanvragen voor een IAU is sinds 2006 weer aan het oplopen.¹¹

Tabel 8. Aantal verzoeken en uitgaven IAU, 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aanvragen	65	55	26	64	76	180
Toekenningen	59	49	25	59	70	171
Bedrag toekenningen	€9.913.564	€5.983.691	€10.490.000	€6.603.085	€16.738.295	€35.134.471
% van macrobudget	0,2%	0,1%	0,25%	0,2%	0,4%	0,8%

Bron: Toetsingscommissie Wwb

50% van de sociale diensten is van plan voor 2010 een IAU aan te vragen. Grotere steden doen dit veel minder vaak. Intergemeentelijke sociale diensten zijn daarentegen vaker van plan een IAU aan te vragen. Zij werken voor meerdere gemeenten waardoor de kans op een tekort bij ten minste één gemeente groter is. De sociale diensten die een IAU willen aanvragen zitten vooral in het noorden en zuiden van het land.

Tabel 9. Aanvragen IAU

Bent u voornemens voor 2010 een aanvraag voor een IAU in te dienen?	Totaal (n=131)	G4+G32 (n=31)	ISD (n=27)	Kleinere gemeenten (n=73)
Ja	50%	13%	82%	53%
Nee	50%	87%	19%	47%

Daarnaast kunnen gemeenten een aanvraag doen voor een Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU), die bedoeld is voor gemeenten die door het verdeelmodel een meerjarig tekort hebben op het inkomensdeel. Dit houdt in dat er in de drie jaar voorafgaand aan het verzoek een tekort geweest moet zijn. De minimale hoogte van het tekort wordt elk jaar vastgesteld. Alleen gemeenten met meer dan 25.000 inwoners kunnen een MAU aanvragen.

Gemeenten konden voor het eerst een aanvraag doen voor de periode 2009-2011. Toen zijn er acht aanvragen gedaan, waarvan er zeven zijn toegekend (4% van alle gemeenten). Opvallend is dat vijf van de gemeenten die een aanvraag deden, in Limburg liggen.

Uit de monitor blijkt dat 14% van de diensten over de periode 2010 en later een MAU wil aanvragen. Ook hier zijn het vaker de intergemeentelijke sociale diensten die een aanvraag willen indienen.

Tabel 10. Aanvragen MAU

Bent u voornemens voor 2010 een aanvraag voor een MAU in te dienen?	Totaal (n=131)	G4+G32 (n=31)	ISD (n=27)	Kleinere gemeenten (n=73)
Ja	14%	10%	24%	13%
Nee	86%	90%	76%	87%

¹¹ Toetsingscommissie Wet werk en bijstand (2010) Jaarverslag 2009.

Financiering aanvullende uitkering

Het budget voor de aanvullende uitkeringen wordt door alle gemeenten samen opgebracht. In het macrobudget van de gebundelde uitkeringen (Wwb, Wij, loaz, loaw, Bbz en de Wwik) is een reservering opgenomen voor de IAU en de MAU. Dit budget is beschikbaar voor de aanvullende uitkeringen. Wanneer er meer uitgekeerd wordt dan gereserveerd, dan wordt dit in korting gebracht op het macrobudget voor de gebundelde uitkeringen. In dat geval betalen dus alle gemeenten evenredig mee aan de tekorten. Voor de MAU geldt dat, in geval van overschrijding van de reservering, alleen gemeenten die aanspraak kunnen maken op de MAU, meebetalen.

In 2010 bedroeg de reservering voor de IAU 0,2% van de gebundelde uitkering. Voor 2011 is dit 0,7%. Voor de MAU bedroeg de reservering in 2010 0,5% en in 2011 0,4% van het voorlopige macrobudget.

1.6 Samenvatting

Sociale diensten hebben het afgelopen jaar te maken gehad met veel dynamiek in het bestand. Het bijstandsbestand is met 9% gestegen, waarmee het weer terug is op het niveau van voor 2006. Slechts vijftien kleinere gemeenten kenden in 2010 nog een daling van het bestand.

Hoewel een stijging van het bestand in de lijn der verwachting lag, was deze in 2010 groter dan men dacht. Als gevolg hiervan is er een tekort van 8% ontstaan op het budget waarmee ook de inkomens voor Wwb- en Wij-uitkeringen betaald worden. Vrijwel alle gemeenten hebben te maken met een tekort. Opvallend zijn de grote tekorten aan de oostelijke grens van Nederland, met name in Overijssel.

Hoofdstuk_2

Klant en participatie

Klant en participatie

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

2.1 De participatieladder

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

1. **Geïsoleerd:** persoon met nauwelijks of geen contacten met anderen dan huisgenoten. (Trede 1 in SRG: Zorg)
2. **Sociale contacten buiten de deur:** persoon die minimaal één maal per week fysiek contact heeft met mensen die geen huisgenoten zijn. Deze

contacten vinden niet in georganiseerd verband plaats en het is geen werk en de contacten beperken zich niet tot functioneel contact met winkelpersoneel, hulpverleners, etc. (Trede 2 in SRG: Maatschappelijke ontwikkeling)

3. **Deelname georganiseerde activiteiten:** persoon die deelneemt aan activiteiten in georganiseerd verband, zoals verenigingen of opleidingen en taken uitvoert met verantwoordelijkheid naar anderen. Persoon neemt minimaal één maal per week deel aan een activiteit waarbij hij/zij fysiek in contact komt met anderen. (Trede 3 in SRG: Arbeidsactivering)
4. **Onbetaald werk:** persoon die onbetaald werk verricht. Dat wil zeggen; persoon heeft geen arbeidscontract en voert taken uit met verantwoordelijkheid naar anderen. Persoon heeft minimaal één maal per week fysiek contact met anderen bij het uitvoeren van het onbetaalde werk. (Trede 4 in SRG: Arbeidstoeleiding)
5. **Betaald werk met ondersteuning:** persoon met een arbeidscontract bij een werkgever of een eigen bedrijf (zzp'er), die daarbij ondersteuning ontvangt in de vorm van gemeentelijke participatie-instrumenten of een aanvullende uitkering. Of persoon werkt in Wsw-verband of volgt een reguliere opleiding met arbeidscomponent onder het niveau van een startkwalificatie. (Trede 5 in SRG: Regulier werk met ondersteuning)
6. **Betaald werk:** persoon met een arbeidscontract bij een werkgever of met een eigen bedrijf (zzp'er). (Trede 6 in SRG: Betaald werk)

Figuur 7. De participatieladder



Ruim de helft van de gemeenten maakt gebruik van de participatieladder van de VNG. Nog eens 30% hanteert een soortgelijke re-integratieladder. Slechts 7% van de gemeenten maakt geen gebruik van een participatieladder en is ook niet van plan dit in de nabije toekomst te gaan doen.

Voor de grotere gemeenten en de intergemeentelijke sociale diensten werken met de participatieladder, in de kleinere gemeenten ligt het gebruik iets lager. Deze zijn wel veel vaker van plan om hier in de toekomst mee te gaan werken. In vergelijking met 2010 is het aantal gemeenten dat de participatieladder gebruikt, sterk gestegen, vooral onder kleinere gemeenten.

Tabel 11. Gebruik van participatieladder

Werkt u met een participatieladder?	Totaal (n=132)	G4+G32 (n=31)	ISD (n=27)	Kleinere gemeenten (n=74)	2009
Ja, de participatieladder (VNG)	52%	61%	63%	43%	28%
Ja, een vergelijkbare re-integratieladder	30%	32%	26%	30%	34%
Nee, maar wij willen dit wel gaan doen	12%	7%	4%	18%	27%
Nee	7%	0%	7%	10%	10%

56% van de gemeenten die werken met de participatieladder of een vergelijkbare ladder, zegt een inschatting te kunnen maken van de re-integratie- en participatiepositie van al hun klanten. Bijna 40% kan dit voor een deel van de klanten goed inschatten, 5% kan deze inschatting helemaal niet maken. Vorig jaar kon nog 12% geen inschatting maken.

Opvallend is dat intergemeentelijke sociale diensten veel vaker aangeven een goede inschatting te kunnen maken van de re-integratie- en participatiepositie van al hun klanten.

Tabel 12. Inschatting van de participatiepositie van klanten

Bent u in staat een inschatting te maken van de re-integratie/participatiepositie van uw klanten waar u primair (Wwb en Wij) voor verantwoordelijk bent?	Totaal (n=130)	G4+32 (n=30)	ISD (n=27)	Kleinere gemeenten (n=73)	2010
Ja, ik kan deze inschatting maken voor al mijn klanten	56%	50%	67%	55%	57%
Ja, ik kan deze inschatting maken voor een deel van mijn klanten	39%	47%	33%	37%	31%
Nee, ik kan deze inschatting niet maken	5%	3%	0%	8%	12%

Steeds meer gemeenten gebruiken het klantvolgsysteem bij de indeling op de participatieladder: 89% zegt een dergelijk systeem te gebruiken. In 2010 was dit nog 68%. Kleinere gemeenten gebruiken vaker een andere bron.

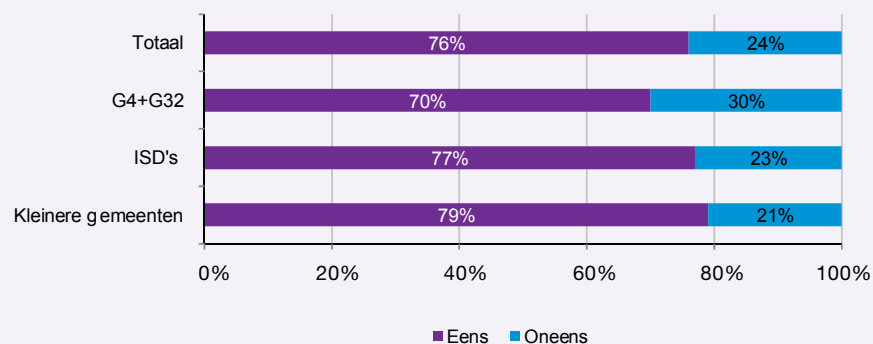
Tabel 13. Gebruik van klantvolgsysteem voor indeling op de participatieladder

Komt de indeling op de participatieladder uit een klantvolgsysteem?	Totaal (n=123)	G4+G32 (n=29)	ISD (n=26)	Kleinere gemeenten (n=68)	2010
Ja	89%	97%	96%	82%	68%
Nee	11%	3%	4%	18%	32%

Meerderheid van klanten ziet klantmanager minimaal jaarlijks

Ruim driekwart van de managers van sociale diensten zegt dat alle klanten minimaal eens per jaar hun klantmanager zien.

Al onze klanten zien minimaal één keer per jaar hun klantmanager



2.2 Klanten en hun participatiepositie

Eenderde van de klanten van sociale diensten die alle klanten hebben ingedeeld op de participatieladder, heeft betaald (14%) of onbetaald (20%) werk. Deze diensten delen 42% van de klanten in op de onderste twee treden van de ladder.

Tabel 14. Indeling van klanten op de participatieladder

Verdeling klanten over treden	Totaal (n=118)	Alle klanten (n=51)	Deel van de klanten (n=67)
Gemiddeld % betaald werk met ondersteuning (trede 5)	13%	14%	12%
Gemiddeld % onbetaald werk (trede 4)	17%	20%	16%
Gemiddeld % deelname georganiseerde activiteiten (trede 3)	25%	25%	26%
Gemiddeld % sociale contacten (trede 2)	27%	23%	30%
Gemiddeld % geïsoleerd (trede 1)	18%	19%	17%

Er zijn verschillen zichtbaar tussen de indeling op de participatieladder van sociale diensten die van alle klanten de participatiepositie kennen, en diensten die slechts van een deel van de klanten de participatiepositie kennen.

De diensten die alle klanten hebben ingedeeld, hebben meer klanten die (betaald of onbetaald) werk verrichten. Bij de diensten die een deel van de klanten hebben ingedeeld, is het percentage klanten op de onderste twee treden iets hoger.

In de grotere steden werken minder klanten dan in kleinere gemeenten en bij intergemeentelijke sociale diensten. Grotere steden hebben wat meer klanten die alleen sociale contacten hebben. De overige treden laten weinig verschillen zien.

Tabel 15. Positie van klanten op de participatieladder

Verdeling klanten over treden	Totaal (n=118)	G4+32 (n=29)	ISD (n=25)	Kleinere gemeenten (n=64)
Gemiddeld % betaald werk met ondersteuning (trede 5)	13%	12%	12%	14%
Gemiddeld % onbetaald werk (trede 4)	17%	15%	18%	18%
Gemiddeld % deelname georganiseerde activiteiten (trede 3)	25%	25%	24%	26%
Gemiddeld % sociale contacten (trede 2)	27%	30%	29%	25%
Gemiddeld % geïsoleerd (trede 1)	18%	18%	17%	19%

Over een langere periode valt op dat er minder klanten zijn die werken en dat het aantal klanten stijgt op trede 3 en vooral trede 2. De populatie geïsoleerde klanten op trede 1 neemt wel gestaag af.

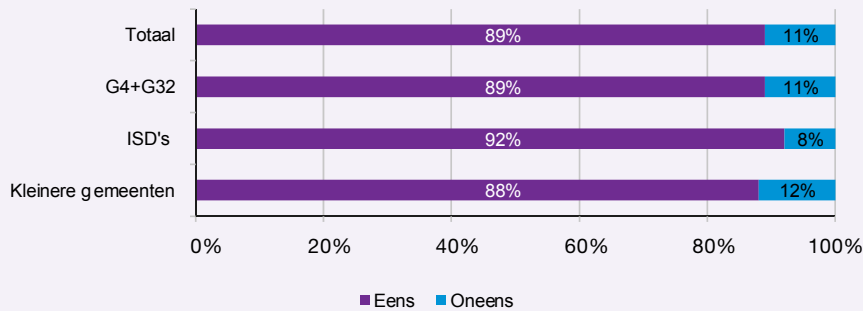
Tabel 16. Verdeling van klanten over de participatieladder, 2008-2010

Verdeling klanten over treden	2010 (n=118)	2009	2008
Gemiddeld % betaald werk met ondersteuning (trede 5)	13%	14%	17%
Gemiddeld % onbetaald werk (trede 4)	17%	18%	19%
Gemiddeld % deelname georganiseerde activiteiten (trede 3)	25%	25%	23%
Gemiddeld % sociale contacten (trede 2)	27%	23%	20%
Gemiddeld % geïsoleerd (trede 1)	18%	19%	21%

Tegenprestatie gewenst

Een ruime meerderheid van de managers van sociale diensten vindt het wenselijk dat bijstandsgerechtigden iets terugdoen voor de uitkering, zoals bijvoorbeeld sneeuwruimen of koffie schenken in het buurthuis. Dit is niet alleen een tegenprestatie, maar ook een manier om het bijstandsbestand actief te houden.

Het is wenselijk dat bijstandsgerechtigden iets terugdoen voor hun uitkering



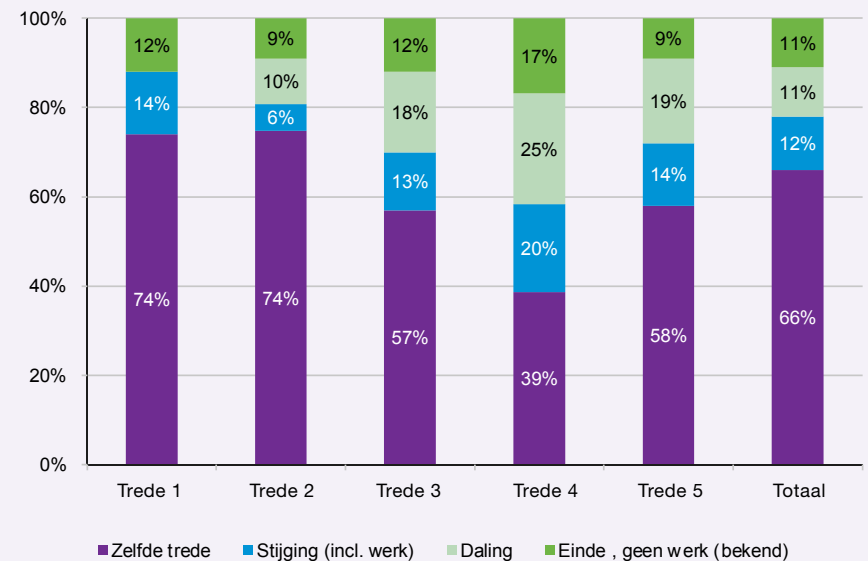
Participatie-ontwikkeling in perspectief

De participatieladder kan ook de ontwikkeling van klanten in beeld brengen. Divosa heeft onderzoek laten doen naar de participatie-ontwikkeling van klanten bij een aantal gemeenten. Hiervoor is de positie van de klanten op twee momenten in beeld gebracht, in 2009 en 2010.

Uit het onderzoek komt het volgende naar voren:

- > Eenderde van de klanten verandert in een jaar van participatiepositie.
- > Vooral bij klanten op trede 4 (onbetaald werk) is veel dynamiek zichtbaar.
- > Klanten aan de onderkant van de ladder (trede 1 en 2) laten weinig beweging zien.

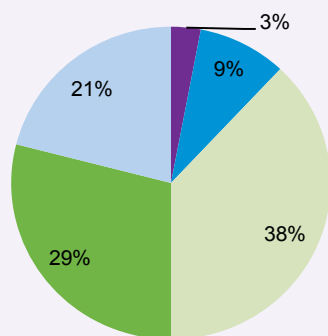
Figuur 8. Ontwikkeling bezetting treden op de participatieladder



Uitstroom niet alleen aan bovenkant ladder

Van de klanten die eind 2009 in het gemeentelijk bestand zaten, is eind 2010 circa 15% uitgestroomd, waarvan circa eenderde naar werk.

Figuur 9. Uitstroom naar werk per trede van de participatieladder



■ Trede 1 ■ Trede 2 ■ Trede 3 ■ Trede 4 ■ Trede 5

- > Vanaf trede 3, 4 en 5 stromen relatief veel klanten uit naar werk.
- > Ook van trede 1 en 2 stromen klanten uit naar betaald werk.

Hieruit blijkt dat de plaats op de participatieladder niet de afstand tot de arbeidsmarkt bepaalt: vanuit elke maatschappelijke positie is uitstroom naar werk mogelijk. ¹⁴

¹⁴ Divosa (2011), *Participatie-ontwikkeling in perspectief. Over de klanten van de sociale dienst*. Utrecht: Divosa.

2.3 Belemmeringen voor uitstroom

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

In deze monitor maken we onderscheid tussen belemmeringen van persoonlijke aard (zoals fysieke, sociale en psychische belemmeringen) en van meer maatschappelijke aard (zoals een hoge leeftijd of een laag opleidingsniveau). Klanten kunnen te maken hebben met meerdere belemmeringen. Hoe meer belemmeringen, hoe moeilijker iemand op korte termijn kan re-integreren.

Tabel 17. Belemmeringen bijstandsklanten

Welk deel van de bijstandsgerechtigden heeft te maken met:	Totaal (n=89)	G4+32 (n=21)	ISD (n=18)	Kleinere gemeenten (n=50)	2009
Gemiddeld % geen belemmeringen	21%	28%	24%	18%	21%
Gemiddeld % lage/verouderde opleiding	33%	32%	37%	31%	30%
Gemiddeld % fysieke belemmeringen	30%	24%	35%	31%	25%
Gemiddeld % sociale belemmeringen	26%	23%	27%	28%	21%
Gemiddeld % geen werkervaring	24%	25%	25%	23%	21%
Gemiddeld % psychische belemmeringen	26%	24%	26%	27%	20%
Gemiddeld % hoge leeftijd	22%	21%	22%	22%	19%
Gemiddeld % vervullen zorgtaken	13%	15%	13%	13%	12%

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

Eenvijfde van de klanten van sociale diensten heeft geen belemmeringen om naar werk uit te stromen. Dit percentage is al een aantal jaar gelijk. Dat klanten geen belemmeringen hebben, houdt niet in dat zij ook geen ondersteuning nodig hebben. De ondersteuning voor deze groep klanten zal echter minder intensief of langdurig zijn. Grotere steden ervaren bij een groter deel van de klanten geen belemmeringen. Dit is opvallend, aangezien zij juist meer klanten hebben op de onderste twee tredes van de participatieladder.

Lage en verouderde opleiding meest voorkomende belemmering

Volgens de managers van sociale diensten heeft eenderde van de klanten te maken met een te lage of verouderde opleiding. Vooral intergemeentelijke sociale diensten zien dit als een veel voorkomende belemmering.

Belemmeringen van persoonlijke aard komen vaker voor

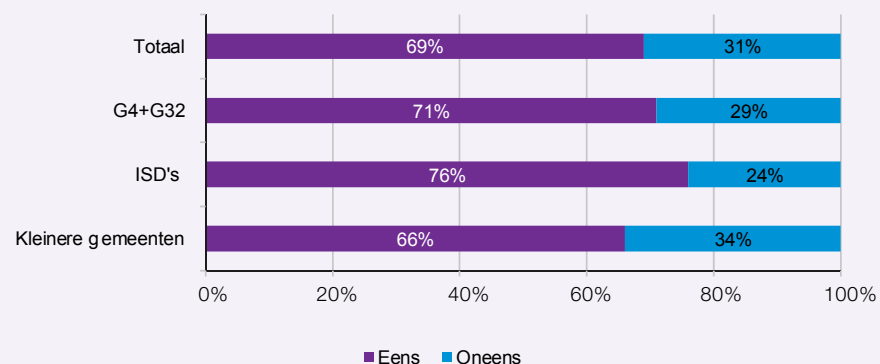
Het blijkt dat persoonlijke belemmeringen vaker voorkomen dan maatschappelijke belemmeringen. Uitzondering hierop is het eerder genoemde opleidingsniveau. De meest voorkomende belemmeringen van persoonlijke aard zijn: fysieke belemmeringen (30%), gevolgd door sociale en psychische belemmeringen (beide 26%). Vooral intergemeentelijke sociale diensten ervaren vaker dat klanten last hebben van fysieke belemmeringen. In vergelijking met 2009 is het aantal klanten dat te maken heeft met fysieke belemmeringen, sterk toegenomen.

Als maatschappelijke belemmeringen noemen sociale diensten vooral een gebrek aan werkervaring (24%) en een hoge leeftijd (22%). Zorgtaken vormen in 13% van de gevallen een belemmering voor re-integratie.

Ruim tweederde is klaar voor de Wajong

Een deel van de huidige Wajongers komt naar de gemeente. Zij hebben, net als de huidige bijstandsklanten, te maken met een of meerdere belemmeringen. Ruim tweederde van de managers van sociale diensten zegt in staat te zijn deze regeling uit te voeren. Kleinere gemeenten delen deze mening minder vaak.

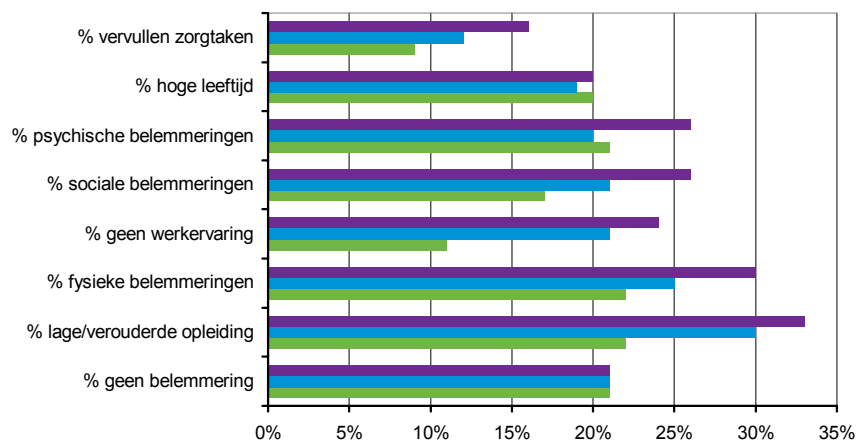
Mijn dienst is in staat om de Wajong uit te voeren



Aan de ene kant is het percentage klanten zonder belemmeringen de afgelopen jaren stabiel gebleven, aan de andere kant stijgt het aantal klanten dat verschillende soorten belemmeringen heeft. Deze ontwikkeling komt overeen met de eerder geconstateerde stijging van het aantal klanten op trede 2 en 3 van de participatieladder. Een verklaring hiervoor kan zijn dat sociale diensten steeds vaker te maken krijgen met klanten met multiproblematiek. De aanpak van klanten met multiproblematiek krijgt veel aandacht. Verschillende gemeenten hebben de afgelopen tijd geëxperimenteerd met de behandeling van dit type klant.

Er is ook nog een andere verklaring mogelijk. Sommige belemmeringen komen naar voren uit bijvoorbeeld medisch onderzoek, maar deels is het ook de inschatting van de klantmanagers zelf. Door de crisis en de afname van vacatures en beschikbare banen zien zij een lage opleiding en weinig werkervaring misschien eerder als belemmering dan voorheen.

Figuur 10. Re-integratiebelemmeringen



2.4 Duur van de uitkering

De duur van de uitkering hangt samen met de uitstroomkansen uit de Wwb. Over het algemeen geldt dat een langer verblijf in de bijstand de uitstroomkansen bemoeilijkt, terwijl het bij een korter verblijf eenvoudiger is om uit te stromen. Eind 2010 was een kwart van de uitkeringen minder dan een jaar geleden toegekend. Het aantal kortlopende uitkeringen is sinds 2009 gestegen. Dit is te verklaren door de toegenomen instroom.

Tabel 18. Verdeling uitkeringen naar uitkeringsduur

	2006	2007	2008	2009	2010
Korter dan een jaar	17%	17%	18%	22%	26%
Langer dan een jaar	83%	83%	82%	78%	74%

2.5 Ontheffingen van de arbeidsplicht

Niet alle klanten van sociale diensten hebben de verplichting om werk te zoeken of te aanvaarden. Gemeenten kunnen klanten tijdelijk een ontheffing/vrijstelling van de arbeidsplicht geven, bijvoorbeeld omdat zij door medische redenen niet in staat zijn om te werken.

In 2010 had 29% van de klanten een gedeeltelijke of volledige ontheffing van de arbeidsplicht. Dit is een afname ten opzichte van eerdere jaren, waarin het aantal ontheffingen redelijk constant bleef. Deze ontwikkeling is opmerkelijk, omdat het aantal klanten met een belemmering niet is afgenomen, ondanks de instroom van veel nieuwe klanten.

Bij kleinere en grote gemeenten is het aantal ontheffingen licht gedaald ten opzichte van 2009. Bij intergemeentelijke sociale diensten is de daling sterker. Een deel van de intergemeentelijke sociale diensten rapporteert strikter te zijn als het gaat om het toekennen van ontheffingen. Sociale diensten geven verder aan dat het aandeel ontheffingen is gedaald door de stijging van het bestand.

Het aantal ontheffingen ligt bij kleinere gemeenten iets hoger dan bij de grotere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten.

Deeltijd bijstand

Alie, Houten. “Ik ben absoluut verrast over de manier waarop de maatschappij met mij meedenkt, me ondersteunt en helpt, ook op financieel gebied. Zo heeft mijn dochtertje orthopedische schoenen nodig, wat de zorgverzekeraar maar gedeeltelijk vergoedt. Maar de orthopeed heeft toch weten te regelen dat we alles vergoed krijgen.”

Anderhalf jaar geleden gooide een scheiding het leven van Alie uit Houten volledig overhoop, waarna ze samen met haar dochtertje tijdelijk bij haar ouders is ingetrokken. Na twee maanden kon ze terug naar Houten. Maar dan? Hoe moest ze haar werk combineren met de zorg voor haar dochter? Alie werkte in Bilthoven op een psychiatrische afdeling en verleende terminale zorg. Ze draaide er alle diensten, en juist dat kan niet meer.

Direct na het einde van haar huwelijk is Alie naar de sociale dienst gestapt. “Daar ben ik heel goed geholpen; ze hebben alles uit de kast gehaald. Ze hebben zelfs een paar keer bij mijn ex aangeklopt voor onderzoek naar zijn inkomsten. De sociale dienst adviseerde mij meteen een crèche te regelen en werk te zoeken in Houten dat beter te combineren is met de zorg voor mijn dochter. ‘Probeer wat op te bouwen’, zeiden ze tegen me.”

Dat laatste lukt goed. Alie is begonnen als ziekenverzorgende bij Vitras. Ze komt bij mensen thuis voor de medicatie, het aantrekken van steunkousen of om hen te douchen. Aanvankelijk deed ze dat 12 uur per week, maar inmiddels werkt ze alweer 20 uur. “Ik ben nu bijna los van de sociale dienst. Alleen een deel van de kinderopvang wordt nu nog voor mij betaald.”

Alie zou graag haar oude werk in de terminale zorg of de psychiatrie weer oppakken. Maar na de scheiding is dat psychisch nog te zwaar. Ook het feit dat de meeste werkgevers verlangen dat alle medewerkers alle diensten draaien, maakt een terugkeer naar haar oude vak voorlopig moeilijk.

Alie is er trots op dat ze het in principe allemaal alleen doet; geld verdienen én het opvoeden van haar dochtertje. Ze zit weer beter in haar vel. Ik krijg complimentjes van familie en vrienden over hoe ik er uitzie. En komend jaar gaat mijn dochter naar de kleuterschool. Dan krijg ik weer wat meer tijd en ook financieel wat meer ruimte.”



'Ik ben verrast over de manier waarop de maatschappij meedenkt en helpt'

Tabel 19. Percentage ontheffing arbeidsplicht

Welk deel van het bestand heeft een vrijstelling/ontheffing van de arbeidsplicht?	2010	2009	2008	2007	2006
Gemiddeld % ontheffing	29%	33%	35%	33%	33%
Welk deel van het bestand heeft een vrijstelling/ontheffing van de arbeidsplicht?	Totaal	G4+G32	ISD	Kleinere gemeenten	
	(n=121)	(n=27)	(n=25)	(n=69)	
Gemiddeld % ontheffing	29%	27%	25%	31%	

Hoewel 80% van de bijstandsgerechtigden volgens de managers van sociale diensten een belemmering heeft om naar de arbeidsmarkt uit te stromen, heeft slechts een deel hiervan een ontheffing van de arbeidsplicht. Uit eerdere Divosa-monitoren blijkt dat sociale diensten voor deze moeilijkere doelgroepen allerlei voorzieningen inzetten. Zij zoeken hierbij naar andere financieringsbronnen dan het werkdeel alleen, bijvoorbeeld de Wmo, armoedemiddelen of algemene gelden.¹⁵

2.6 Samenvatting

Sociale diensten krijgen een steeds beter beeld van de participatiepositie van hun klanten. Meer dan 80% werkt met de participatieladder of een soortgelijk instrument. In 2010 was dit nog 60%. Hierdoor kan ruim de helft van de diensten voor alle klanten inschatten wat hun participatiepositie is. De meeste diensten (89%) hebben dit ook vastgelegd in hun klantinformatiesysteem.

De indeling op de participatieladder laat zien dat bijna eenderde van de klanten werkt, waarvan ruim 40% betaald. Het andere deel doet dit met behoud van uitkering of in het kader van een leerwerkbaan of ander re-integratietraject. Ruim 40% van de klanten bevindt zich op de onderste twee treden van de participatieladder en heeft een laag participatieniveau. Deze mensen leven geïsoleerd en hebben weinig sociale contacten. Het aantal klanten aan de onderkant van de ladder is licht gestegen.

Hoewel er lichte verschuivingen zijn op de participatieladder, blijft het percentage klanten dat geen belemmeringen voor uitstroom heeft gelijk. Door de toename van het aantal belemmeringen krijgen sociale diensten steeds vaker te maken met klanten met meervoudige problematiek. Toch daalt het aantal klanten dat een ontheffing van de arbeidsplicht heeft.

¹⁵ Het tweede deel van de Divosa-monitor 2011, dat in het najaar verschijnt, gaat hier verder op in en werpt een eerste blik op de koppeling van de Wwb en Wmo.

Hoofdstuk_3

Participatiebeleid

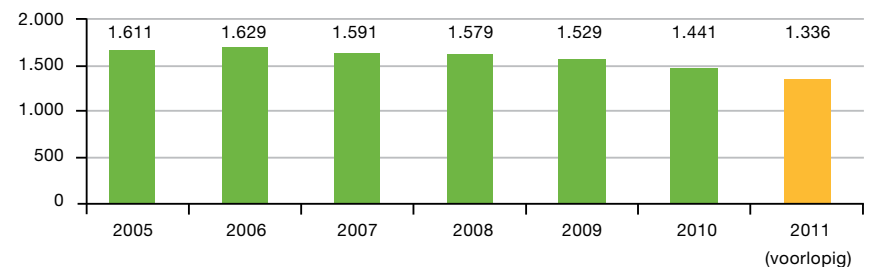
Participatiebeleid

Divosa vindt het belangrijk dat er inzicht is in de bestedingen van sociale diensten op het terrein van re-integratie en participatie. Daarom hebben we in de Divosa-monitor vragen hierover opgenomen. Zowel de uitgaven die gedaan worden in het kader van re-integratie, als de inzet van verschillende trajecten komen aan bod.

3.1 Budget voor re-integratie

Het deel van het participatiebudget dat gemeenten jaarlijks van het Rijk krijgen om re-integratie en participatieactiviteiten van te financieren (het werkdeel) laat sinds 2007 een dalende lijn zien. De uitgaven daarentegen laten een stijgende lijn zien.

Figuur 11. Ontwikkeling toegekende werkdeel participatiebudget (x1.000.000 euro)



Tabel 20. Inkomsten en uitgaven macrobudget werkdeel, vanaf 2009 SZW-deel participatiebudget (x1.000.000 euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (voorlopig)
Toegekend budget	1.611	1.629	1.591	1.579	1.529	1.441	1.336
Uitgaven	1.362	1.374	1.449	1.627	nvt	nvt	nvt
Saldo	249	255	142	-48	nvt	nvt	nvt

Bron: Ministerie van SZW, 2011

Toelichting: Sinds 2009 hoeven de uitgaven uit het participatiebudget niet meer gespecificeerd te worden naar uitgaven aan re-integratie, inburgering en educatie.

Tabel 21. Inkomsten en uitgaven gehele participatiebudget (x1.000.000 euro)

	2009	2010 (voorlopig)	2011 (voorlopig)
Toegekend budget	1.758	1.895	1.698
Uitgaven	2.206	nb	nvt
Saldo	-376	nb	nvt

Bron: Ministerie van SZW, 2011

Toelichting: Het participatiebudget bevat naast het re-integratiebudget de inburgerings- en educatiegelden.

Het ministerie van SZW beschikt niet over cijfers over de besteding van het werkbudget in 2010. Deze monitor gaat daarom uit van gegevens op basis

van de antwoorden van gemeenten zelf. De cijfers geven een beeld van de uitgaven van 181 gemeenten. Deze vertegenwoordigen 74% van alle Wij- en bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar en beschikken samen over 75% van het toegekende SZW-deel van het participatiebudget.

Overbesteding door gemeentelijke sociale diensten op toegekend budget

Als we de besteding van het werkbudget in 2010 afzetten tegen het ontvangen budget in 2010, dan blijkt dat gemeenten meer besteed hebben dan zij hebben ontvangen. De overbesteding is 13%. Bekijken we de gemeenten die aan deze monitor hebben deelgenomen afzonderlijk, blijkt de gemiddelde overbesteding 17%. Vooral kleinere gemeenten hebben in 2010 meer besteed dan zij van het Rijk hebben ontvangen: bijna eenvijfde meer. In vergelijking met 2009 zijn de bestedingen ongeveer gelijk gebleven.

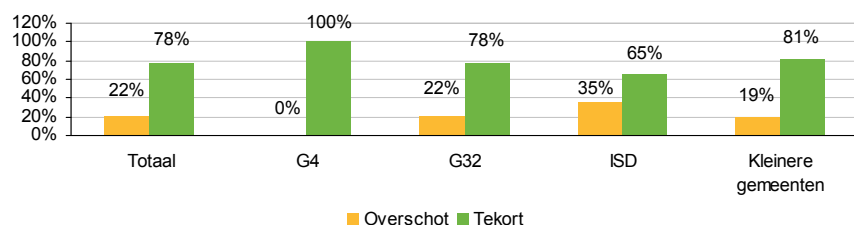
Tabel 22. Besteding toegekend werkbudget, 2010

	Totaal (n=112)	G4 (n=4)	G32 (n=23)	ISD (n=23)	Kleinere gemeenten (n=62)
Toegekend werkbudget 2010	1.079.356.152	486.473.278	363.037.005	89.815.591	140.030.278
Uitgegeven werkbudget 2010	1.218.588.842	540.362.600	417.961.700	94.785.759	165.478.513
% besteed werkbudget	113%	111%	115%	106%	118%
% gemiddeld besteed werkbudget (gewogen gemiddelde)	117%	110%	116%	107%	120%

Toelichting: Het verschil tussen het percentage besteed werkbudget en het percentage gemiddeld besteed werkbudget wordt veroorzaakt doordat gemeenten verschillende bedragen ontvangen uit het macrowerkbudget.

Uit de onderstaande figuur blijkt dat ruim driekwart van de aan deze monitor deelnemende sociale diensten meer heeft uitgegeven dan zij van het Rijk hebben ontvangen voor 2010.

Figuur 12. Overschot of tekort op het toegekende werkdeel naar gemeentegrootte



Eind reserves in zicht

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

Sociale diensten hebben verder op de reserves ingeteerd. Dit wordt duidelijk als we hun bestedingen over 2010 tegenover het beschikbare budget in 2010 zetten. Van het totaal beschikbare budget in 2010 hebben zij 92% uitgegeven. Er zijn wel grote verschillen tussen gemeenten. In aanloop naar de bezuinigingen op het werkdeel heeft een deel van de gemeenten ervoor gekozen om in 2010 tot 25% van de middelen te reserveren. Andere gemeenten hebben uit eigen middelen bijgelegd op het werkbudget en hebben een forse overbesteding ten opzichte van de beschikbare middelen. Opvallend is dat het in beide gevallen vooral om kleinere gemeenten gaat.

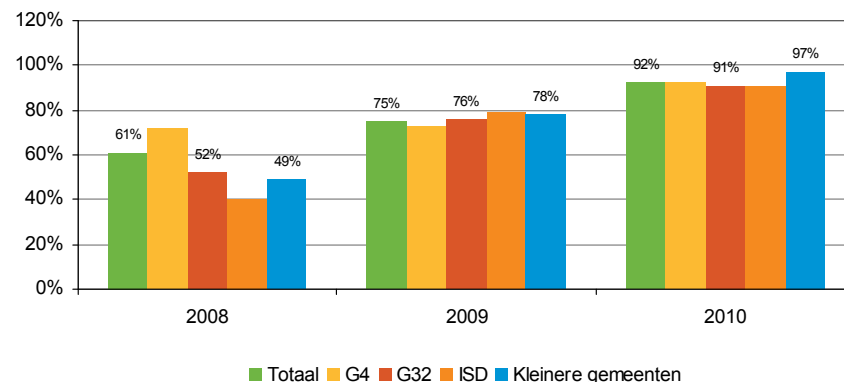
Tabel 23. Besteding werkdeel ten opzichte van beschikbare budget

	Totaal (n=84)	G4 (n=4)	G32 (n=17)	ISD (n=17)	Kleinere gemeenten (n=46)
Uitgegeven werkbudget 2010	1.218.588.842	540.362.600	417.961.700	94.785.759	165.478.513
Beschikbaar werkbudget 2010	1.324.751.700	590.271.811	459.327.463	104.355.076	170.797.350
% besteed werkbudget	92,0%	91,5%	91,0%	90,8%	96,9%
% gem. besteed werkbudget (gewogen naar gemeente)	99%	96,7%	96,6%	92,3%	102,1%

Doorzetten huidige uitgavenpatroon onhoudbaar

Op langere termijn blijken gemeenten een steeds groter deel van hun beschikbare middelen te besteden. In 2008 werd nog 61% van het beschikbare budget uitgegeven; in 2010 is dit opgelopen naar 92%. De stijging lijkt deels veroorzaakt te worden doordat het budget daalt, terwijl de bestedingen gelijk blijven.

Figuur 13. Uitgaven werkbudget ten opzichte van het beschikbare budget



Bewegingstraject

Anderhalf jaar heeft Nicolle (22) uit Heerlen thuis gezeten. Darmklachten en hevige buikkrampen belemmerden haar bij alles wat ze deed. De stage van haar mbo-opleiding tot verzorgende was te zwaar; noodgedwongen stopte ze in het tweede jaar met haar studie. Huisarts en specialisten weten haar klachten aan fysieke en psychische spanning, maar oplossen konden ze ze niet. Met als gevolg dat Nicolle steeds inactiever raakte. “Ineens stond alles stil.”

Nicolle ontvangt een Wij-uitkering. “Dat past helemaal niet bij mij, vind ik. Maar naar school gaan of werken was lange tijd echt geen optie.” Totdat de werkcoach van de gemeente Nicolle voorstelt een bewegingstraject te gaan volgen. Daarvoor werkt de gemeente Heerlen samen met ErgoControl.

In maart van dit jaar maakt Nicolle kennis met docent Casper Janssen, die haar gedurende acht weken tweeënhalve dag per week, fysiek en mentaal traint: zwemmen, fitness, klimmen, samenwerkingsopdrachten, psycho-educatie, groepsgesprekken. Hoe zit je in elkaar? is de grote vraag. Wat kun je goed? Waar loop je tegenaan? Waar heb je plezier in? Wat vind je moeilijk? Eerst moeten de kandidaten zich bewust worden van wat ze werkelijk willen, daarna begint het echte werk: vinden wat daarbij aansluit.

Nicolle: “Voor ik eraan begon, dacht ik nog: “Sporten, wat ik bereik ik daar nou mee? Maar al in de tweede week voelde ik me beter. Ik heb veel minder lichamelijke klachten en heb ook weer zin om erop uit te gaan en met vrienden af te spreken. Bewegen helpt tegen de pijn. Dat merk ik vooral als ik een tijdje wat minder sport.”

Nicolle heeft het bewegingstraject achter de rug en begint in september aan de opleiding tot doktersassistente. Het traject heeft positieve resultaten gehad. “Ik verdiepte me nooit echt in wat ik voelde, vond of wilde, en dacht al snel ‘laat maar zitten’. Maar in het traject heb ik geleerd me bezig te houden met wat ik wil bereiken en hoe ik bepaalde problemen kan oplossen of ermee om kan gaan. Wat ik over vijf jaar doe, kan ik niet zeggen. Ik vind het nog moeilijk om al zover vooruit te kijken. Maar ik heb echt zin om aan mijn nieuwe opleiding te beginnen. Ik ben blij als ik straks geen uitkering meer heb en weer mijn eigen leven kan gaan leiden.”



'Blij als ik weer mijn eigen leven kan gaan leiden'

Het uitgavenpatroon van sociale diensten moet veranderen, want de reserves zijn op en het werkbudget zal de komende jaren verder dalen. Van 2010 op 2011 daalt het al met 7%. In 2012 is het budget werkdeel gehalveerd ten opzichte van 2010. Gemeenten moeten daarom in 2011 keuzes maken en bezuinigingen inzetten. Het volgende hoofdstuk geeft een eerste beeld van de plannen voor bezuinigingen van sociale diensten.

3.2 Activiteiten op basis van bestedingen

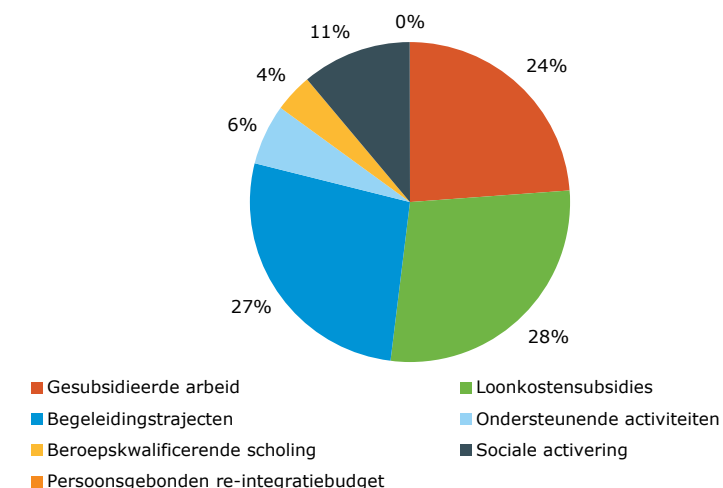
Werk voorop bij besteding werkdeel

Ruim een kwart van het budget (28%) wordt besteed aan loonkostensubsidie en iets meer dan een kwart (27%) aan begeleidingstrajecten naar werk. Naar gesubsidieerde arbeid (oude regelingen), de ID- en Wiw-banen, gaat bijna een kwart (24%) van de uitgaven. In vergelijking met 2009 zijn de uitgaven voor sociale activering gestegen van 5% naar 11% van de totale uitgaven.

Sociale diensten geven aan dat 5% van het budget expliciet aan scholing wordt uitgegeven. In de praktijk blijkt dat scholing niet altijd apart geregistreerd wordt en bij veel diensten onderdeel is van een begeleidingstraject naar werk.

Gesubsidieerde arbeid (oude regelingen) is vooral voor de grotere gemeenten nog een belangrijke kostenpost. Kleinere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten besteden hier minder geld aan. Kleinere gemeenten kiezen bijvoorbeeld vaker voor loonkostensubsidies. Sociale activering is vooral bij de G4 en intergemeentelijke sociale diensten een grotere uitgavenpost.

Figuur 14. Besteding van het werkdeel, als percentage van totale besteding



Tabel 24. Besteding in 2010 aan re-integratie als % van de totale besteding

	Besteding in € (n=112)	Totaal (n=121)	G4 (n=4)	G32 (n=23)	ISD (n=23)	Kleinere gemeenten (n=62)
Gesubsidieerde arbeid	289.989.375	24%	28%	26%	10%	13%
Loonkostensubsidies	337.289.165	28%	27%	26%	28%	38%
Begeleidingstrajecten	326.705.903	27%	21%	29%	40%	33%
Ondersteunende activiteiten	72.682.047	6%	6%	6%	6%	5%
Beroepskwalificerende scholing	54.653.408	5%	4%	5%	4%	4%
Sociale activering	131.501.003	11%	14%	8%	13%	6%
Persoonsgebonden re-integratiebudget	5.767.941	0,4%	0,3%	0,5%	0,3%	0,4%

In vergelijking met voorgaande jaren geven sociale diensten nog steeds het meeste geld uit aan begeleiding naar werk en loonkostensubsidies. De uitgaven voor sociale activering zijn in 2010 sterk toegenomen.

Tabel 25. Verdeling werkbudget door de jaren heen

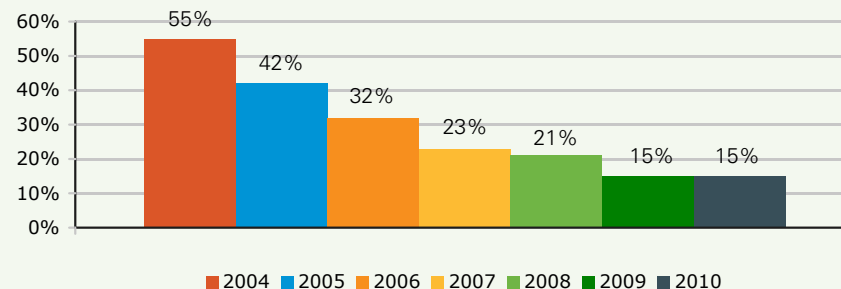
	2008	2009	2010
Gesubsidieerde arbeid	34%	24%	24%
Loonkostensubsidies	21%	30%	28%
Begeleidingstrajecten	26%	25%	27%
Ondersteunende activiteiten	5%	8%	6%
Beroepskwalificerende scholing	8%	7%	5%
Sociale activering	6%	5%	11%
Persoonsgebonden re-integratiebudget	0%	0,3%	0,4%

Geen afname meer van de uitgaven voor gesubsidieerde arbeid

In 2010 zijn de uitgaven van sociale diensten voor gesubsidieerde arbeid (oude regelingen) voor het eerst niet gedaald ten opzichte van een jaar eerder. In 2010 werd 15% van de uitgaven hier aan gespendeerd.

Sinds 2004 is de gemiddelde besteding aan oude regelingen voor gesubsidieerde arbeid gedaald van 55% naar 15% van het werkbudget. De komende jaren zal deze daling verder doorzetten. In verband met de bezuinigingen willen verschillende gemeenten, zoals Groningen en Nijmegen, fors ingrijpen in de gesubsidieerde arbeid (oude regelingen). Lees hier meer over in hoofdstuk 4.

Figuur 15. Gemiddelde besteding aan oude regelingen gesubsidieerde arbeid als % van het werkbudget



Toelichting figuur 15: De percentages in deze figuur geven de gemiddelde besteding per gemeente weer. Tabel 24 rapporteert welk percentage van het totale macrobudget naar de oude regelingen gesubsidieerde arbeid is gegaan. Omdat de grote gemeenten hier meer aan uitgeven en veel grotere budgetten hebben, ligt het percentage in tabel 24 hoger.

Uitvoering van re-integratie: combinatie van zelf uitvoeren en inkopen

Sinds 2006 mogen sociale diensten taken op het terrein van re-integratie in eigen beheer uitvoeren. Van de uitgaven aan re-integratie komt 48% terecht bij de gemeente zelf of bij publieke instellingen. In 2007 was dit nog 40%. Daarnaast besteden gemeenten 46% van hun budget op de private markt. De uitgaven bij publieke instellingen liepen iets terug tussen 2009 en 2010. De uitgaven bij private re-integratiebedrijven stegen daarentegen met 5%.

Kleinere gemeenten nemen de re-integratie minder vaak in eigen hand. Zij kiezen vaker voor uitvoering hiervan op de private markt.

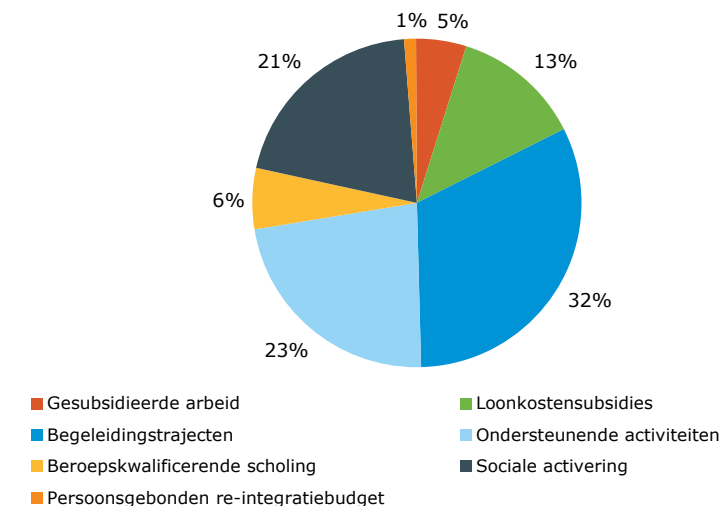
Tabel 26. Besteding van uitgaven aan re-integratie in percentages over de uitvoeringsorganisaties

Besteding werkbudget 2010	Totaal (n=101)	G4=G32 (n=29)	ISD (n=26)	Kleinere gemeenten (n=57)
Gemiddeld % bij de gemeente zelf	21%	24%	27%	16%
Gemiddeld % bij overige publieke instellingen (bijv. sw-bedrijf)	27%	28%	24%	28%
Gemiddeld % op de private markt	46%	42%	40%	50%
Gemiddeld % gereserveerd/nog niet uitgegeven	6%	5%	9%	6%
Besteding werkbudget	2010	2009	2007	
Gemiddeld % bij de gemeente zelf	21%	20%	16%	
Gemiddeld % bij overige publieke instellingen (bijv. sw-bedrijf)	27%	30%	24%	
Gemiddeld % op de private markt	46%	41%	40%	
Gemiddeld % gereserveerd/nog niet uitgegeven	6%	8%	19%	

3.3 Activiteiten naar aantal trajecten

Er bestaat een groot verschil tussen de kosten van verschillende trajecten. Zo kan een relatief duur instrument voor een kleine groep klanten een zwaar beslag leggen op de uitgaven. Om beter zicht te krijgen op wat sociale diensten in het kader van participatie doen, hebben we naar het aantal ingezette trajecten gevraagd. In 2010 hebben de aan dit onderzoek deelnemende sociale diensten minimaal 181.107 activiteiten ingezet voor hun klanten. Deze diensten vertegenwoordigen 252.800 bijstandsgerechtigden, wat neerkomt op 74% van de totale bijstandspopulatie in Nederland. Het kan voorkomen dat een sociale dienst voor één klant meerdere activiteiten inzet.

Figuur 16. Inzet van activiteiten, als percentage van het totale aantal activiteiten.



Begeleiding naar werk meest voorkomende activiteit

Eenderde van de activiteiten van sociale diensten bestond in 2010 uit een begeleidingstraject naar werk. Deze activiteiten zijn veelomvattend en bestaan niet alleen uit re-integratietrajecten, maar ook uit matching en sollicitatietrainingen.

In vergelijking met 2009 is het aantal begeleidingstrajecten naar werk sterk gestegen. Dit gaat ten koste van ondersteunende activiteiten en scholing. Veel sociale diensten geven echter aan dat scholing ook deel uit kan maken van begeleiding naar werk.

Bijna een kwart van de activiteiten bestond uit ondersteunende activiteiten als kinderopvang of schuldhulpverlening. Ook preventieve activiteiten als budgetvoorlichting vielen hieronder.

21% van de activiteiten bestond uit sociale activering; 13% waren loonkostensubsidies. Het aandeel activiteiten in het kader van gesubsidieerde arbeid (oude regelingen) is verder gedaald. Het aandeel activiteiten voor sociale activering is vrijwel gelijk gebleven.

Trajecten afgezet tegen kosten

De kosten van sociale activeringsactiviteiten waren gemiddeld relatief laag: 21% van de activiteiten betrof sociale activering, terwijl slechts 11% van de kosten hieraan op ging. Loonkostensubsidies en met name gesubsidieerde arbeid kosten daarentegen verhoudingsgewijs meer.

Tabel 27. Aandeel re-integratieactiviteiten op het totaal ingezette trajecten 2010, in percentages

	Absoluut aantal ingezette trajecten	Totaal (n=96)	G4+G32 (n=23)	ISD (n=19)	Kleinere gemeenten (n=54)	2009
Gesubsidieerde arbeid	9.046	5%	6%	3%	3%	7%
Loonkostensubsidies	22.679	13%	12%	9%	17%	13%
Begeleidingstrajecten	57.971	32%	30%	32%	39%	26%
Ondersteunende activiteiten	41.977	23%	24%	26%	17%	25%
Beroepskwalificerende scholing	10.613	6%	5%	7%	9%	8%
Sociale activering	37.632	21%	22%	23%	14%	21%
Persoonsgebonden re-integratiebudget	1.189	1%	1%	1%	1%	1%

Trajecten

De meeste trajecten werden ingezet voor de mensen op treden 3 en 4: begeleiding naar werk en sociale activering. Op deze treden bevond zich ook het grootste deel van de klanten.

Kleinere gemeenten hebben vaker begeleidingstrajecten naar werk en loonkostensubsidies ingezet. Grotere gemeenten verrichtten over het algemeen meer activiteiten op het terrein van gesubsidieerde arbeid (oude regelingen). Intergemeentelijke sociale diensten en grotere gemeenten deden meer aan sociale activering dan kleinere gemeenten.

3.4 Samenvatting

In 2010 hebben sociale diensten meer besteed aan re-integratie dan zij aan budget van het Rijk hebben ontvangen. Deze uitgaven konden de meeste gemeenten nog opvangen uit eerder opgebouwde reserves, maar het einde van deze reserves is in zicht. De deelnemende diensten hebben 92% van het beschikbare werkbudget in 2010 besteed. Ter vergelijking: in 2009 werd 75% van het beschikbare budget besteed. De daling van het werkbudget is voornamelijk dus niet van invloed geweest op de uitgaven.

De uitgaven zijn vooral gedaan aan werkgerelateerde trajecten, zoals loonkostensubsidies (28%) en begeleiding naar werk (27%). Bijna een kwart van het budget werd daarnaast nog besteed aan gesubsidieerde arbeid (oude regelingen).

Ook in 2010 waren de meeste activiteiten werkgerelateerd. Bijna de helft van de activiteiten had betrekking op begeleiding naar werk of loonkostensubsidies. Het percentage activiteiten voor gesubsidieerde arbeid (oude regelingen) nam steeds verder af, tot nog slechts 5%.

Hoofdstuk 4

Bezuinigingen

Bezuinigingen

Het Rijk heeft forse bezuinigingen aangekondigd, zowel op het gemeentefonds als op de middelen voor re-integratie en participatie. Het gevolg hiervan is dat sociale diensten op vrijwel alle terreinen van hun werkveld zullen moeten bezuinigen.

We hebben aan sociale diensten gevraagd hoe zij invulling gaan geven aan de bezuinigingen die van diverse kanten op hen afkomen.

Tabel 28. Terreinen voor bezuinigingen (n=129)

	Bezuinigingen in voorbereiding	Bezuinigingen al vastgesteld	Dit terrein wordt voorlopig ontzien	Hierop wordt juist geïnvesteerd
Bedrijfsvoering (o.a. huisvesting, personeel en ICT)	46%	37%	15%	2%
Re-integratie/participatie	53%	25%	18%	4%
Armoedebeleid	38%	14%	46%	2%
Schuldhelpverlening	34%	8%	50%	8%
Handhaving	10%	11%	61%	18%

De grootste bezuinigingsslag zal plaatsvinden op het terrein van re-integratie en participatie. Ruim driekwart van de diensten zegt dat bezuinigingen op dit terrein in voorbereiding zijn of al vastgesteld. Ook de bedrijfsvoering blijkt een belangrijke bezuinigingspost. Veel minder wordt er bezuinigd op armoedebeleid en schuldhelpverlening. Op het gebied van handhaving wordt het minst vaak bezuinigd, één op de vijf sociale diensten wil hier zelfs op investeren.

Over het algemeen gaan de grotere gemeenten vaker op alle terreinen bezuinigen dan kleinere gemeenten. Ook hebben zij de bezuinigingen vaak al vastgesteld, terwijl deze bij de andere sociale diensten vaker nog in voorbereiding zijn.

4.1 Re-integratie en participatie

Bezuinigingen participatiebudget

Gehalveerd re-integratiebudget: -700 miljoen per jaar

Voor activiteiten op het gebied van re-integratie ontvangen gemeenten een budget dat het werkdeel heet. Gemeenten die meer dan een kwart van dit budget overhouden, moeten dit teruggeven aan het Rijk. Begin 2009 is het werkdeel opgegaan in het participatiebudget, samen met de budgetten voor inburgering en volwasseneneducatie.

Het werkdeel bedroeg bij de introductie van de Wwb in 2004 ruim 1,5 miljard. In 2010 was het werkdeel nog 1,4 miljard groot. Als gevolg van de bezuinigingen is daar in 2012 nog maar de helft van over (722 miljoen). In 2013 gaat het werkdeel op in het ontschot re-integratiebudget voor Wsw-, Wajong- en Wwb-klanten.

Door de bezuinigingen op re-integratie zal het aantal mensen in de bijstand toenemen. Daarom voegt het kabinet 100 miljoen euro toe aan het inkomensdeel in 2012. Het jaar daarna komt er structureel 200 miljoen per jaar bij op dit inkomensdeel.

Stopgezette inburgeringsgelden: -300 miljoen per jaar

Voor de inburgering hebben gemeenten inburgeringsgelden tot hun beschikking. In 2010 was dat 303 miljoen, maar in 2014 zal daar niets meer van over zijn. Inburgeraars moeten zelf hun cursussen gaan betalen. In 2011 is er nog 247 miljoen, in 2012 160 miljoen, in 2013 74 miljoen en in 2014 is dit bedrag nul.

Gekorte educatiegelden: -35 miljoen per jaar

Educatiegelden zijn bedoeld voor het volwassenenonderwijs. Gemeenten zijn verplicht de cursussen in te kopen bij roc's. Vanaf 2011 gaat dit budget met

35 miljoen per jaar omlaag. Waar gemeenten in 2010 nog 150 miljoen euro tot hun beschikking hadden, is dat na de bezuiniging teruggebracht tot 115 miljoen euro per jaar.

Vanaf 2014 wil het kabinet nog eens 62,5 miljoen per jaar van het educatiebudget bij gemeenten weghalen en centraal besteden. Dit geld blijft dus wel voor de doelgroep beschikbaar. Een aantal jaren geleden is al een keer 50 miljoen bij gemeenten weggehaald en overgeheveld naar onderwijsinstellingen.

We zagen dat ruim driekwart van de sociale diensten gaat bezuinigen op re-integratie en participatie. Dit zal vooral zichtbaar worden bij de loonkostensubsidies en in iets mindere mate bij gesubsidieerde arbeid en sociale activering. De grotere gemeenten zullen vaker bezuinigingen op de gesubsidieerde arbeid, simpelweg omdat dit instrument daar vaker voorkomt.

Tabel 29. Topdrie van instrumenten die door bezuinigingen onder druk staan

	Welke drie instrumenten staan door de korting op de re-integratiegelden het meest onder druk?
Totaal (n=128)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Loonkostensubsidies (70%) 2. Gesubsidieerde arbeid (56%) 3. Sociale activering (48%)
G4/G32 (n=30)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Loonkostensubsidies (80%) 2. Gesubsidieerde arbeid (73%) 3. Sociale activering (50%)
Isd (n=27)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Loonkostensubsidies (56%) 2. Sociale activering (56%) 3. Gesubsidieerde arbeid (56%)
Kleinere gemeenten (n=71)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Loonkostensubsidies (72%) 2. Gesubsidieerde arbeid (48%) 3. Sociale activering (46%)

De bezuinigingen hebben hun weerslag op de ondersteuning van verschillende doelgroepen. Alle klanten zullen te maken krijgen met de gevolgen van de bezuinigingen, maar sommige meer dan andere. Vooral de groepen op de onderste treden van de participatieladder zullen minder ondersteuning krijgen. Als gevolg van de bezuinigingen op loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid, geldt hetzelfde voor de klanten die op dit moment betaald werk met ondersteuning hebben. Klanten op trede 3 en 4 van de participatieladder merken relatief gezien het minste. Bijna de helft van de gemeenten zal haar beleid voor deze groepen niet veranderen; 14% wil de inspanningen voor klanten op trede 4 juist intensiveren.

Tabel 30. Prioritering in doelgroepen (n=93)

Welke specifieke doelgroepen krijgen door de bezuinigingen meer of minder ondersteuning?	Meer ondersteuning	Geen verandering	Minder ondersteuning
Klanten met betaald werk met ondersteuning (regulier werk met ondersteuning, trede 5)	7%	37%	57%
Klanten met onbetaald werk (arbeidstoeileiding, trede 4)	14%	47%	39%
Klanten die deelnemen aan georganiseerde activiteiten (arbeidsactivering, trede 3)	6%	45%	48%
Klanten met sociale contacten buiten de deur (maatschappelijke ontwikkeling, trede 2)	2%	33%	65%
Klanten die geïsoleerd leven (zorg, trede 1)	2%	38%	60%

Nieuwe prioriteiten

Dezelfde trend is zichtbaar op verschillende onderdelen van het participatiebeleid. Werken met behoud van uitkering krijgt meer aandacht. In combinatie met een bezuiniging op loonkostensubsidies, lijkt de stijging van werken met behoud van uitkering logisch.

Overigens zijn gemeenten verdeeld als het gaat om werken met behoud van uitkering. Eenderde van de sociale diensten geeft aan minder inspanningen

te zullen leveren op dit onderdeel. Over de inzet van work first in de toekomst zijn zij nog sterker verdeeld: waar een kwart meer inspanningen wil leveren, zegt eenderde deze juist te gaan verminderen.

Daarnaast lijken sociale diensten zich meer te gaan richten op de kerntaak van de Wwb: mensen toeleiden naar de arbeidsmarkt en zo min mogelijk uitkeringen verstrekken. Zij investeren in de benadering van werkgevers en instroompreventie.

Niet-uitkeringsgerechtigden

Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) vallen na de bezuinigingen buiten de boot. Ruim driekwart van de diensten zegt minder inspanningen voor deze groep te verrichten.

De groep nuggers zal de komende jaren waarschijnlijk gaan groeien. Omdat de huishoudtoets in de plaats komt van de partnertoets, zal een deel van de huidige uitkeringsgerechtigden de uitkering verliezen, zoals bijvoorbeeld thuiswonende kinderen. In de toekomst zal er dus een groeiende groep zonder re-integratie- of participatieactiviteiten komen te zitten.

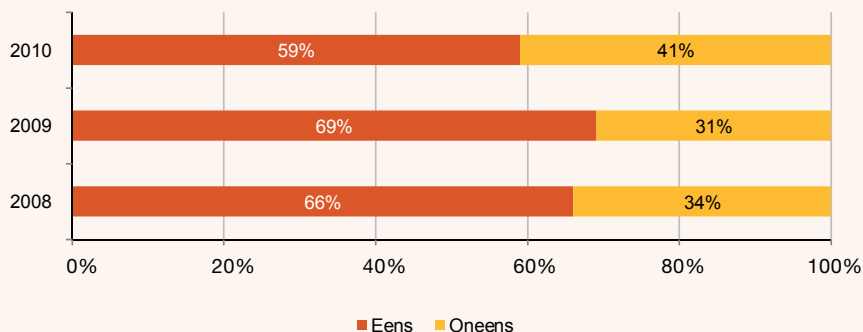
Tabel 31. Bezuinigingen op instrumenten (n=93)

Op welke onderdelen van re-integratie/participatie wordt door de bezuinigingen meer of minder inspanning geleverd?	Meer inspanning	Geen verandering	Minder inspanning
Werken met behoud van uitkering	57%	35%	33%
Werkgeverbenadering	62%	33%	4%
Trajecten voor nuggers	0%	22%	78%
Instroompreventie	50%	46%	4%
Bbz-aanvragen	9%	87%	4%
Work first	25%	42%	33%
Wijkprojecten	20%	38%	41%

Arbeidsparticipatie krijgt vaker voorrang

In vergelijking met 2009 vinden minder managers dat maatschappelijke participatie even belangrijk blijft als arbeidsparticipatie. Toch blijft er wel een meerderheid over.

Maatschappelijke participatie blijft binnen mijn dienst even belangrijk als participatie



Toename bestand

De managers van sociale diensten verwachten dat door de bezuinigingen op het re-integratiebudget het bijstandsbestand fors extra zal toenemen, namelijk met 8%. Grotere gemeenten voorzien een veel minder grote stijging dan kleinere.

Tabel 32. Verwachte extra toename uitkeringsbestand

Kunt u aangeven hoeveel uw Wwb/Wij-bestand in 2012 extra zal toenemen als gevolg van bezuinigingen?	Totaal (n=64)	G4/G32 (n=17)	ISD (n=15)	Kleinere gemeente (n=32)
Percentage	8%	5%	6%	10%

4.2 Armoedebeleid en schuldhulpverlening

Armoedebeleid en schuldhulpverlening: bezuiniging 60 miljoen per jaar

Het kabinet heeft bezuinigingen aangekondigd op het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. Voor het armoedebeleid komt de inkomensgrens te liggen op 110% van het minimumloon. Het kabinet denkt dat gemeenten daarmee 40 miljoen per jaar kunnen besparen en doet voor dit bedrag een uitname uit het gemeentefonds. Op dit moment loopt de inkomensgrens bij gemeenten uiteen van 100 tot 130 %. De meeste gemeenten hanteren een grens van 115%.

Op de schuldhulpverlening bezuinigt het kabinet 20 miljoen per jaar vanaf 2012. Ook dit gebeurt via een uitname uit het gemeentefonds. Gemeenten moeten de schuldhulpverlening ‘selectiever en gericht’ gaan inzetten.

Het vorige kabinet voegde over de periode 2007-2011 nog 480 miljoen euro toe aan het gemeentefonds voor schuldhulpverlening en armoedebestrijding. Gemiddeld was dat 96 miljoen per jaar. Een deel van de extra middelen is ingezet om de effecten van de crisis te bestrijden. Vanaf 2012 zou 80 miljoen per jaar structureel aan het gemeentefonds worden toegevoegd. Daar blijft door de bezuinigingen 20 miljoen van over.

De helft van de sociale diensten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, gaat bezuinigen op het armoedebeleid. Kleinere gemeenten bezuinigen hier minder vaak op. Het gaat vooral om het afschaffen of versoberen van minimaregelingen. Verder willen veel gemeenten de inkomensgrens

voor het armoedebeleid verlagen, in de meeste gevallen tot 110% van de bijstandsnorm. Dit is in lijn met het regeerakkoord van het huidige kabinet. 22% van de sociale diensten die bezuinigen op het armoedebeleid gaat de norm tot onder de 110% verlagen.

Tabel 33. Bezuinigingsmaatregelen armoedebeleid

Welke maatregelen neemt u om op het armoedebeleid te bezuinigen?	Totaal (n=59)	G4/G32 (n=20)	ISD (n=12)	Kleinere gemeente (n=27)
Afschaffen of versoberen van (een aantal) minimaregelingen	92%	90%	100%	89%
Verlagen inkomensgrens tot onder de 110%	22%	30%	17%	19%
Invoering/verhoging drempelbedrag bijzondere bijstand	11%	5%	9%	15%
Invoeren plafondbedrag voor armoedebeleid	11%	5%	9%	15%

Uitwerking van de bezuinigingen

Zoals blijkt uit deze monitor maken gemeenten verschillende keuzes als het gaat om bezuinigen op armoedebeleid. Twee recente onderzoeken brengen de gevolgen van deze bezuinigingen in beeld.

COELO: Uitgaven armoedebeleid omlaag

Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) onderzocht in het najaar van 2010 hoe gemeenten omgaan met tegenvallende inkomsten en toenemende lasten. Aan dit onderzoek deden 235 gemeenten mee. De conclusies zijn:

- > Alle gemeenten verwachten in 2011 en 2012 minder te gaan uitgeven, maar de uitgaven op het terrein van armoedebeleid dalen relatief weinig. De uitgaven voor armoedebeleid dalen in 2011 met 4% en in 2012 met 6%.
- > Gemiddeld zullen de gemeenten in 2011 per inwoner 8 euro minder uitgeven. In 2012 is dat 12 euro minder.¹⁸

Stichting CliP: voorzieningen onder druk

Stichting Cliëntenperspectief (CliP) heeft cliëntenraden gevraagd de bezuinigingen op armoedebeleid te inventariseren. Hieraan hebben 41 cliëntenraden meegewerkt, waardoor een indicatief beeld ontstaat:

- > Gemeenten bezuinigen het vaakst op de tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten.
- > Eenvijfde verlaagt in 2011 de inkomensnorm voor het armoedebeleid.¹⁹

Tabel 34. Bezuinigingen op het armoedebeleid volgens cliëntenraden (n=41)

Voorziening of instrument	Percentage van de onderzochte gemeenten dat hierop bezuinigt
Tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten	20%
Verlaging inkomensnorm	20%
Tegemoetkoming sociaal culturele activiteiten	17%
Tegemoetkoming schoolkosten	15%
Tegemoetkoming computerkosten	8%
Tegemoetkoming aanvullende ziektekostenverzekering	8%
Anders	15%

Bron: Stichting CliP

Schuldhelpverlening

Het komt minder vaak voor dat gemeenten bezuinigen op schuldhelpverlening. Sociale diensten die hierop wel bezuinigen, doen dit vooral door de doelgroep te verkleinen en het instrumentarium van schuldhelpverlening te beperken of af te schaffen.

¹⁸ Bron: Allers, M.A. en Hoeben, C. (2010) *Bezuinigingen en crisisbeheersing: financiële plannen van gemeenten, 2010- 2012*, COELO Groningen

¹⁹ http://www.stichtingclip.nl/html/nieuwsbrief/nr60/inventarisatie_bezuinigingen_stand_7_februari.doc

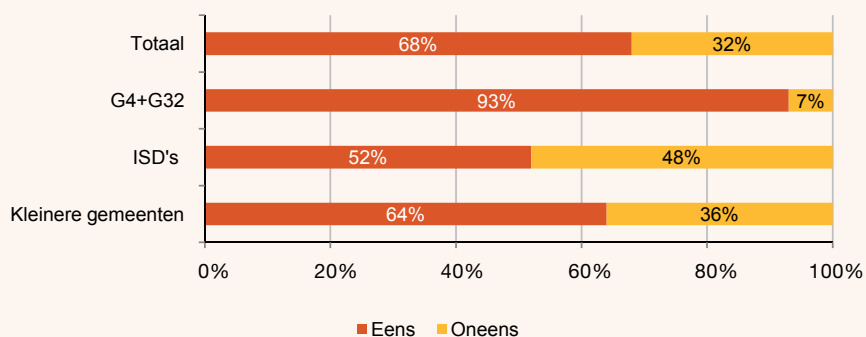
Tabel 35. Bezuinigingsmaatregel schuldhelpverlening

Welke maatregelen neemt u om op schuldhelpverlening te bezuinigen?	Totaal (n=45)	G4/G32 (n=18)	ISD (n=7)	Kleinere gemeente (n=20)
Invoeren/verhogen eigen bijdrage schuldhelpverlening	22%	21%	0%	30%
Beperken doelgroep voor budgetbeheer/begeleiding	65%	77%	43%	65%
Afschaffen of beperken instrumenten voor budgetbeheer/schuldpreventie	58%	43%	88%	57%

Schuldhelpverlening selectiever ingezet

Hoewel 40% van de sociale diensten op schuldhelpverlening wil bezuinigen, is bijna tweederde wél van plan deze hulp selectiever te gaan inzetten. Dit geldt vooral voor de grotere gemeenten. Intergemeentelijke sociale diensten zijn dit minder vaak van plan, hoewel ook hier meer dan helft de schuldhelpverlening selectiever gaat inzetten.

Mijn gemeente gaat schuldhelpverlening selectiever inzetten en gericht aan de poort selecteren



4.3 Ketensamenwerking

Doorkruisen samenwerking UWV: totaal -123 miljoen

Omdat gemeenten door samenwerking met het UWV op de werkpleinen efficiënter zouden opereren, is de afgelopen jaren 70 miljoen gekort op hun uitvoeringsbudgetten. Deze korting blijft staan voor 2011 en 2012, ook nu het UWV zich door bezuinigingen noodgedwongen terugtrekt op dertig werkpleinen en gemeenten niet meer kunnen samenwerken zoals ooit de bedoeling was. In 2011 bedraagt de ketenkorting 60 miljoen. In 2012 is dat 63 miljoen. Deze korting vindt plaats door een uitname uit het gemeentefonds.

Niet alleen gemeenten, maar ook het UWV moet flink bezuinigen. Het uitkeringsinstituut heeft de inzet op re-integratie nu al sterk moeten beperken. Voor re-integratie is in de toekomst geen budget meer: alleen wie langer dan een jaar in de WW zit, kan nog persoonlijke ondersteuning van een UWV-werkcoach verwachten.

Als gevolg van de herstructurering zal het UWV zich terugtrekken op dertig werkpleinen (nu ruim honderd). Om de kosten te beperken, moet zoveel mogelijk dienstverlening via internet gaan plaatsvinden. Deze bezuinigingen hebben ook gevolgen voor de samenwerking tussen het UWV en gemeenten op de werkpleinen.

Dat het UWV-Werkbedrijf zich terugtrekt uit het werkplein, is volgens 40% van de sociale diensten geen probleem. Dit geldt vooral voor kleinere gemeenten; grotere gemeenten voorzien juist vaker wel problemen.

Seniorenbaan

Anneke, Zoetermeer. “We hebben hier veel leuke dingen”, zegt Anneke over haar kringloopwinkel voor speelgoed aan de Hitchcockstrook in Zoetermeer. In de winkel en een filiaal in de wijk Palenstein knappen de medewerkers tweedehands speelgoed op om dat vervolgens te verkopen. De opbrengst - soms honderden euro's per maand - gaat naar een goed doel. “We hebben voor ieder wat wils. Er komen bijvoorbeeld veel opa's en oma's om wat te kopen voor hun kleinkinderen.”

Anneke werkt vier dagen in de week in de winkel en een dag op het kantoor van het project Omgevingsvaklieden, in een zogenoemde seniorenbaan. Dat is een vaste, reguliere gesubsidieerde baan bij de gemeente, bedoeld voor mensen ouder dan 57,5 jaar.

Anneke heeft 25 jaar in de horeca gewerkt, daarna nog een periode in een verzorgingshuis en in de 'bloemen en planten'. De problemen ontstonden toen ze haar enkel brak en plotseling thuis kwam te zitten. “Die enkel is wel weer genezen maar ik kreeg een probleem met de alcohol. Ik praat er eigenlijk liever niet over. Ik raakte mijn werk kwijt en kwam in de bijstand terecht.”

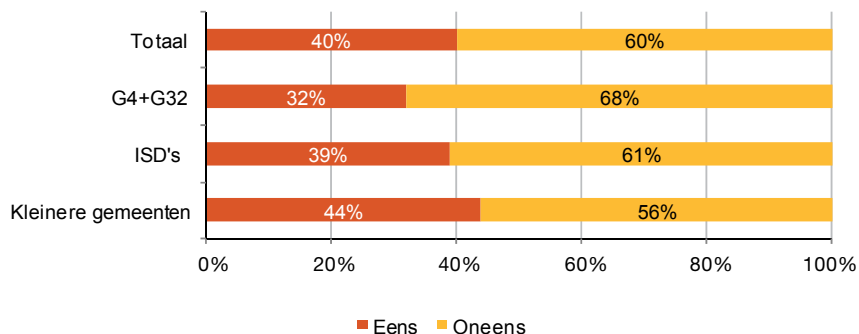
Uiteindelijk zijn het Ben Zegveld, de leider van het project Omgevingsvaklieden, en Annekes broer geweest die haar 'stevig door elkaar hebben geschud'. “De sociale dienst heeft me geweldig geholpen. Op den duur kwam ik namelijk mijn afspraken niet meer na, waarop de sociale dienst mijn uitkering heeft stopgezet. Dan komt ze wel, hebben ze gedacht, en dat was ook zo. Via Ben Zegveld kon ik een jaar lang voor 36 uur in week aan de slag in een 'Zoetermeerbaan' in deze winkel. Dat kon vervolgens met een jaar verlengd worden, maar daarna werd het lastig. Uiteindelijk zijn we zes maanden bezig geweest om deze seniorenbaan te regelen.” Anneke is naar eigen zeggen 'dubbelblij'. “Ik ben nu vier jaar sober. Zonder Zoetermeerbaan had ik dit niet gered. Het is toch een succesverhaal.”

Anneke hoopt over vijf jaar nog steeds in de winkel te staan. “Ik ben nu bijna 58 en ik zou niet iets heel anders willen. Ik werk voor een goed doel en krijg voldoening uit het opleiden van anderen, die soms ook doorstromen naar een reguliere baan. Ik heb nu rust in mijn leven en dat is heel fijn.”



'Ik heb nu rust in mijn leven en dat is heel fijn'

Het is geen probleem als het UWV-WERKbedrijf zich door bezuinigen terugtrekt uit mijn werkplein



Divosa heeft sociale diensten eind januari per mail uitgevraagd hoe zij de veranderingen op het terrein van ketensamenwerking tegemoet zien. 34 sociale diensten reageerden. Hieronder staat een korte weergave van de bevindingen.

Minder gezamenlijke dienstverlening

De bezuinigen bij het UWV hebben gevolgen voor de samenwerking, denken sociale diensten. Dit zal vooral zichtbaar worden op die terreinen waar beide partijen hun synergie behaalden: de benadering van werkgevers, de uitkeringsintake en het jongerenloket. Vrijwel alle gemeenten zeggen dat de gezamenlijke benadering van werkgevers onder druk staat. Het UWV heeft in de toekomst minder personeel beschikbaar en zal vooral regionaal aan de slag gaan.

Volgens de directeuren zullen de jongerenloketten het moeilijk krijgen als het UWV geen leerwerktrajecten meer kan inzetten. Het wordt in hun ogen ook lastig om de gezamenlijke aanpak voor de uitkeringsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt vorm te geven, omdat het UWV geen re-integratiemiddelen meer beschikbaar heeft.

Tot slot verwachten de directeuren dat de personeelskrimp bij het UWV ook

leidt tot een gebrek aan menskracht bij de Wwb-uitkeringsintake. Een groot aantal directeuren zegt dat e-dienstverlening voor een deel van hun klanten geen alternatief is. Niet alleen omdat zij digitaal minder onderlegd zijn, maar ook omdat de intake hét moment is waarop je streng moet controleren of er wel recht is op een uitkering (instroompreventie). Een aantal gemeenten zal de intake weer zelf weer ter hand nemen.

Sommige gemeenten proberen de personele krimp bij het UWV te compenseren voor zover dat in hun vermogen ligt. Het is daarbij tekenend dat 62% van de sociale diensten in deze monitor aangeeft meer inspanningen te gaan verrichten op het terrein van de werkgeversbenadering; de helft gaat meer aan instroompreventie doen.

Meer uitkeringen

De bezuinigen bij het UWV gaan volgens de managers ook de gezamenlijke resultaten beïnvloeden. Mensen zullen langer in de WW zitten omdat ze geen re-integratietraject krijgen. Hierdoor zullen meer WW'ers "doorzakken" naar de Wwb. Zij hebben op dat moment een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Deze verwachte extra instroom van "niet-onderhouden" WW'ers zal volgens de directeuren uiteindelijk weer leiden tot Wwb'ers die langer in de uitkering zitten, omdat gemeenten qua re-integratie-activiteiten bij het begin moeten beginnen.

Van integrale naar complementaire dienstverlening

De samenwerking tussen het UWV en gemeenten zal door de bezuinigen een andere vorm gaan krijgen. Maar hoe die eruit gaat zien, is nog onduidelijk. Beide partijen denken er nog over na. Het UWV zal zich blijven richten op arbeidsmarktinformatie en de werkgeversdienstverlening. Daarnaast is de uitkeringsorganisatie de komende jaren een pionier op het gebied van e-dienstverlening. Samenwerken met het UWV kan dus nog steeds een meerwaarde hebben, maar om andere redenen dan voorheen. De toekomst zal leren hoe dit zich uitkristalliseert.

4.4 Bedrijfsvoering

Ruim driekwart van de managers van sociale diensten zegt te (gaan) bezuinigen op de bedrijfsvoering. Dit zal vooral gebeuren door prioriteiten te stellen en efficiënter te werken. Grotere gemeenten willen daarnaast vaak nieuwe of andere geldbronnen aanboren. Kleinere gemeenten zien meer heil in de samenwerking met andere gemeenten.

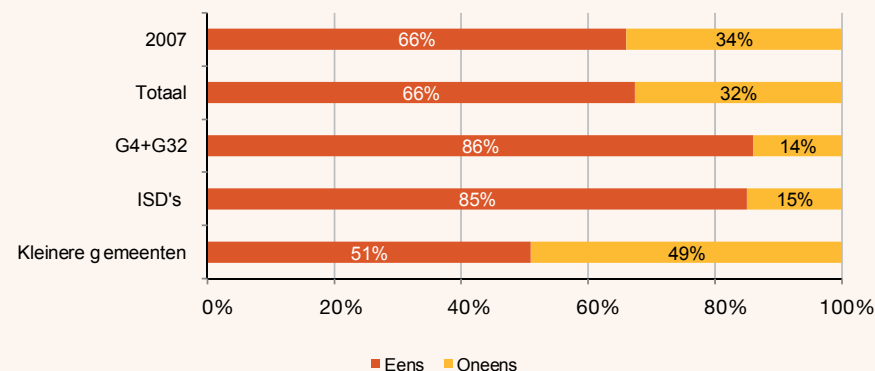
Tabel 36. Bezuinigingsmogelijkheden bedrijfsvoering

Welke mogelijkheden onderzoekt u actief om uw bezuinigingsdoelstelling te halen?	Totaal (n=130)	G4/G32 (n=0)	ISD (n=27)	Kleinere gemeente (n=73)
Efficiënter werken	85%	94%	82%	83%
Prioriteiten stellen	80%	87%	82%	76%
Aanboren andere geldbronnen, zoals ESF, o&o-fondsen, provincie, et cetera.	49%	81%	52%	35%
Samenwerken (op onderdelen) met andere gemeenten	64%	58%	52%	71%
Diensten onderbrengen bij buurgemeente	11%	7%	7%	14%

Kleinere diensten hebben vaker schaalprobleem

Ongeveer de helft van de managers van sociale diensten in kleinere gemeenten vindt de schaalgrootte van de dienst te klein om de werkzaamheden kwalitatief hoogstaand uit te voeren. Bij grotere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten is dit veel minder vaak het geval. Deze cijfers zijn stabiel: in 2007 gaf tweederde van de sociale diensten ook al aan dat de schaalgrootte van de dienst precies goed was.

De schaalgrootte van mijn dienst stelt mij goed in staat alle werk- en inkomstentaken kwalitatief hoogstaand uit te voeren



De sociale diensten die willen bezuinigen op de bedrijfsvoering, hebben een gemiddelde bezuinigingstaakstelling van 12%. Bij grotere gemeenten ligt dit percentage iets hoger.

Tabel 37. Bezuinigingstaakstelling apparaatskosten

Kunt u aangeven hoe hoog uw bezuinigingstaakstelling is op uw apparaatskosten?	Totaal (n=62)	G4/G32 (n=17)	ISD (n=22)	Kleinere gemeente (n=23)
Percentage	12%	15%	10%	12%

4.5 Samenvatting

De bezuinigingen op de re-integratiebudgetten en het gemeentefonds maken dat sociale diensten niet op dezelfde voet kunnen doorgaan: er moet ergens op bezuinigd worden. Deze bezuinigingen zullen in 2011 en daarna vooral neerslaan op re-integratie, participatie en de bedrijfsvoering binnen de eigen dienst. Armoedebeleid en schuldhulpverlening worden minder vaak als bezuinigingsoptie gezien.

De focus komt te liggen op de begeleiding naar werk, de werkgeversbenadering en instroompreventie. Het lijkt erop dat diensten met name gaan bezuinigen op relatief dure instrumenten, zoals loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid. Ook sociale activering krijgt minder aandacht, wat vooral ten koste zal gaan van de ondersteuning van de klanten op de onderste treden van de participatieladder.

Bijlage 1

Methodologische verantwoording

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

De data hebben we verzameld en geanalyseerd met behulp van SPSS. De resultaten hebben we per vraag gerapporteerd, waarbij soms onderscheid gemaakt wordt naar grootteklasse. De respondenten die een vraag niet beantwoord hebben, zijn niet meegenomen voor de betreffende vraag. Dit zijn de zogenaamde 'missende waarden' of 'missing values'. De procentuele verdeling telt niet altijd keurig op tot 100%: door afrondingsverschillen is het totale percentage soms 99% en soms 101%.

Soms hebben we indicatoren berekend. Aan verschillende antwoordcategorieën hebben we punten toegekend, die gezamenlijk hebben geleid tot een waarde op een schaal. De monitor werkt bij de totalen met ongewogen gemiddelden. Dit houdt in dat elke waarde even zwaar meetelt. Het staat vermeld in de tekst als een gewogen gemiddelde – waarbij de waarde van elke gemeente een wegingsfactor meekrijgt – wordt toegepast.

Waar mogelijk vergelijken we met uitkomsten van voorgaande monitoren. Wanneer wordt vergeleken, moet in ogenschouw worden genomen dat het bij de verschillende jaren om een andere groep respondenten gaat. De uitkomsten kunnen dus als vergelijkingsmateriaal dienen, maar bij het trekken van conclusies moeten we hiermee rekening houden.

Om de mogelijke invloed van achtergrondkenmerken – bijvoorbeeld de grootte van de gemeente en het klantenbestand – te achterhalen, zijn Spearmans rangcorrelaties en correlatieanalyses uitgevoerd. Bij een rangcorrelatie wordt

een indruk verkregen van de sterkte en richting van een verband tussen twee variabelen. Verbanden worden standaard als significant beschouwd bij een 95%-betrouwbaarheid. Bij een correlatieanalyse wordt de samenhang tussen twee variabelen getoetst. Een correlatie (=r) van .30 of hoger ($\alpha=.05$) wordt in de sociale wetenschappen in het algemeen geïnterpreteerd als een verband tussen twee variabelen. Wanneer we verbanden hebben gevonden en er sprake is van invloed van een achtergrondkenmerk, vermelden we dit in de rapportage.

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

Samenwerkingsverbanden

De volgende samenwerkingsverbanden komen voor in het onderzoek:

Tabel 38. Samenwerkingsverbanden in het onderzoek

Samenwerkingsverband
Achtkarspelen/Kollumerland c.a.
De Kompanjie
ISD Aalsmeer -Uithoorn
ISD assen
ISD Bollenstreek
ISD de Kempen
ISD Drechtsteden
ISD HBEL
ISD Heemstede, Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude
ISD Kop van Noord-Holland
ISD Midden-Langstraat

Samenwerkingsverband
ISD Noordenkwartier
ISD Noordoost
ISD noordwest frysland
ISD Optimisd
ISD Pentasz Mergelland
ISD Steenwijkerland en Westerveld
ISD Voorne Putten Rozenburg
ISD walcheren
ISD-Kompas
ISWI Ulft
Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug
RSD en KB AV
RSD Hoeksche Waard
Sociale Dienst Oost Achterhoek
Sociale dienst Veluweband
Zutphen-Lochem

Het bestand van 133 respondenten vertegenwoordigt 213 gemeenten. Dat is 51% van de 418 gemeenten die Nederland op 1 januari 2011 telde.

Wwb-volume in onderzoek ten opzichte van het landelijk volume

De respondenten in dit onderzoek tellen in totaal 257.510 Wwb- en Wij-gerechtigden onder de 65 jaar (CBS, december 2010). Dit is 84% van het totale aantal bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar in Nederland op 31 december 2010 (306.980).

Budgetten

De gemeenten in ons bestand kregen samen 3.105.053.957 euro om te besteden op hun gebundelde uitkering. Dit is 77% van het totaal verstrekte landelijke budget (4.056.157.022 euro).

Op het werkdeel kregen onze respondenten gezamenlijk 1.141.317.000 euro. Dit is 79% van het totaal verstrekte werkbudget in 2010 (1.441.979.976 euro).

Respons

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

Tabel 39. Leden Divosa en respons naar aantal inwoners

Aantal inwoners	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Kleinere gemeenten	232	76	33%
Isd	34	27	79%
G32	31	26	84%
G4	4	4	100%
Totaal	301	133	44%

Tabel 40. Leden Divosa en respons naar regio

Regio	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Noord	39	18	46%
Oost	75	31	41%
West	101	44	44%
Zuid	86	40	47%
Totaal	301	133	44%

Bijlage 2

Lijst met afkortingen

Bbz	Bijzondere bijstandsverlening zelfstandigen
Buig	Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
ESF	Europees Sociaal Fonds
G4	De vier grote steden: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht
G32	Groep van 32 grotere steden: Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle
IAU	Incidentele aanvullende uitkering
ID- banen	In- en doorstroombanen

loaz	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen	Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Isd	Intergemeentelijke sociale dienst	Wij	Wet investeren in jongeren
loaw	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers	Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
MAU	Meerjarige aanvullende uitkering	Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
O&o-fondsen	Opleiding & ontwikkeling fondsen van bedrijfssectoren	Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Nugger	Niet-uitkeringsgerechtigde	Wwik	Wet werk en Inkomen Kunstenaars
Rib	Re-integratiebedrijf	WW	Werkloosheidswet
Roc	Regionaal opleidingscentrum	Wwb	Wet werk en bijstand
SRG	Statistiek Re-integratie door Gemeenten		
Suwi	Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen		
Sw	Sociale werkvoorziening		
UWV	Uitvoeringinstituut Werknemersverzekeringen		
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten		
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten		

De leden van Divosa, gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen, willen dat iedereen aan de samenleving kan deelnemen. Liefst in de vorm van betaald werk.

Dat kan alleen als we de mogelijkheden van mensen beter benutten. Aandacht hebben voor wat mensen wèl kunnen. Dus ook voor de talenten van mensen die niet in staat zijn volledig te voorzien in hun inkomen. Aan hen vraagt Divosa dat zij meedoen naar vermogen. Dat is niet alleen beter voor henzelf. Het draagt ook bij aan een duurzaam en betaalbaar stelsel van sociale zekerheid.

Die ambitie vraagt van Divosa-leden dat ze de kwaliteiten van mensen herkennen, ontwikkelen en weten in te zetten. Dat ze zich daar - elke dag opnieuw - in willen verbeteren, actief samenwerken op werkpleinen en daarbuiten en verantwoording afleggen over de resultaten.

Divosa wil haar leden daarbij ondersteunen.

Divosa

Durft u de uitdaging aan?



Divosa

Doe mee met de verkiezing!

Kijk op onze site en meld u vandaag nog aan!

www.bestesocialedienstvannederland.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door CAB Groningen in opdracht van Divosa



Colofon

Uitgave

© juni 2011, Divosa, Utrecht

ISBN 9789075892475

Hoofdredactie

Marije van Dodeweerd, Divosa

Redactie

Alexandra Bartelds, Divosa

Eelco Westerhof, CAB Groningen

Auteurs

Eelco Westerhof, CAB Groningen

Marije Nanninga, CAB Groningen

Auteurs portretten

Jolanda van den Braak

Peter Boorsma, Aranda Marketing & Communicatie

Eindredactie

Dorine van Kesteren, Van Kesteren tekst

Fotografie

Jeroen Poortvliet

Vormgeving

Marion Klerken, YON-Vormgeefwerk

De financiële situatie van sociale diensten is penibel: de bestanden blijven stijgen, er is een flink tekort op het budget voor de uitkeringen en de re-integratiegelden zijn praktisch op. Het jaar 2009 was al wat minder, 2010 was slecht en 2011 en 2012 beloven weinig beters.

Dit eerste deel van de Divosa-monitor 2011 gaat over het werk van sociale diensten en biedt inzicht in:

- > het klantenbestand van sociale diensten;
- > de besteding van de gemeentelijke re-integratiegelden;
- > de bezuinigingsplannen van sociale diensten.

Willen sociale diensten net als afgelopen jaren resultaten blijven boeken, dan moeten zij hun grenzen verleggen.

Oudenoord 174 | Postbus 407 | 3500 AK Utrecht
T 030 - 233 23 37 | F 030 - 233 37 26 | info@divosa.nl

www.divosa.nl

