

Vergaderjaar 2017–2018

34 477

Sociaal domein

Nr. 31

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2018

Hierbij ontvangt u drie rapportages op het terrein van participatie en inkomensondersteuning die de Inspectie SZW onlangs heeft afgerond¹:

1. *«Hobbels op weg naar inkomensondersteuning»*, over de toegang en uitvoering van inkomensondersteunende voorzieningen;
2. *«Bijdrage W&I aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden»*, over de overgang van jeugdhulp naar ondersteuning vanuit de Participatiewet;
3. *«Werk en Inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie»*, over de gemeentelijke dienstverlening aan gezinnen met multiproblematiek en aan dak- en thuislozen.

Deze rapportages maken onderdeel uit van het brede onderzoeksprogramma van de Inspectie naar de dienstverlening door Werk en Inkomen (W&I), als onderdeel van het sociaal domein, binnen gemeenten. Zoals te doen gebruikelijk worden rapportages van de Inspectie SZW naar beide Kamers gestuurd.

Aanleiding

De rapportages worden gebundeld aangeboden, omdat zij gedrieën inzicht geven in de rol van Werk en Inkomen (W&I) bij de dienstverlening aan kwetsbare burgers binnen het sociaal domein. De Inspectie SZW heeft de gemeenschappelijke uitkomsten van haar onderzoeken beschreven in een «rode draden-analyse», die als bijlage onderdeel uitmaakt van deze aanbiedingsbrief. Deze rode draden nemen echter niet weg dat de rapportages elk hun eigen karakter, invalshoek en conclusies kennen. Tevens bieden de onderzoeken inzicht in de onderliggende mechanismen van de gesignaleerde problemen. Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de rapportages, alsmede mijn reactie.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Bevindingen per rapportage en rode draden-analyse

Rapportage «Hobbels op weg naar inkomensondersteuning»

In de rapportage «Hobbels op weg naar inkomensondersteuning» zijn de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de toegang en uitvoering van inkomensondersteunende voorzieningen (IOV) bij gemeenten. Onder IOV verstaat de Inspectie in dit onderzoek de algemene bijstandsuitkering, de bijzondere bijstand, de individuele inkomens toeslag, aanvullend minimabeleid en toeslagen vanuit de rijksoverheid. De Inspectie heeft onderzocht welke mechanismen de inwoners ervan weerhouden of juist stimuleren om bij de gemeente inkomensondersteunende voorzieningen aan te vragen. Het idee achter het onderzoek is dat inwoners die voor IOV in aanmerking komen, maar er geen gebruik van maken een grotere kans hebben op het ontstaan of voortduren van financiële problemen en mogelijk ook armoede. De Inspectie heeft zich voor haar onderzoek gericht op inwoners die zich melden bij gemeenten met een hulpvraag, maar ook op inwoners die na de melding weer afhaken. Ook de rol van de professionals uit de verschillende toegangslotketten is hierbij in kaart gebracht. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een kwalitatief casusonderzoek bij negen gemeenten, waarbij in totaal 60 casussen in de diepte zijn bestudeerd.

De Inspectie concludeert dat zowel W&I als niet W&I professionals de algehele financiële situatie van de inwoner en diens ondersteuningsbehoefte niet altijd goed in beeld brengen, waardoor een inwoner niet altijd de IOV krijgt aangeboden waarvoor hij of zij in aanmerking komt. Daar kunnen meerdere mechanismen aan ten grondslag liggen: W&I medewerkers die zich vooral richten op de financiële aspecten waarmee zij een aanvraag kunnen beoordelen, verschil in opvatting over de breedte van het takenpakket en inschatting van zelfredzaamheid van klanten, de mate waarin gemeenten hun inwoners actief informeren over het bestaan van IOV en kennisgebrek over IOV (vooral bij niet W&I medewerkers). Ook de beperkte samenwerking in de meeste gemeenten tussen W&I- en andere professionals heeft invloed op de aandacht voor IOV: door beperkte communicatie en gegevensoverdracht blijft de herkenning van problematiek op meerdere leefgebieden, waaronder financiële aspecten, achter en lopen doorverwijzingen niet goed. Privacywetgeving en de daarmee samenhangende gescheiden registratiesystemen worden als oorzaken daarvan genoemd, evenals de slechte bereikbaarheid van W&I-medewerkers. Uit voorbeelden die bij enkele gemeenten zijn gevonden blijkt dat intensievere samenwerking bijdraagt aan de herkenning van financiële problemen en een efficiëntere toegang en uitvoering van IOV. Daarnaast zijn inwoners regelmatig zelf ook terughoudend om een aanvraag daadwerkelijk in te dienen. Verschillende factoren spelen daarbij een rol, zoals schaamte, er tegenop zien om (weer) persoonlijke gegevens te moeten verstrekken, negatieve verwachtingen over de toekenning van een aanvraag, al dan niet op basis van eerdere ervaringen. Daar komt bij dat er weinig face to face contact is tijdens de aanvraag, een vaste contactpersoon ontbreekt en minder zelfredzame inwoners niet goed uit de voeten kunnen met digitale of telefonische aanvragen.

Rapportage «Bijdrage W&I aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden»

Met 18 jaar zijn jongeren voor de wet volwassen en zelf (financieel) verantwoordelijk voor het regelen van woonruimte, een zorgverzekering, studiefinanciering en inkomen. Voor ondersteuning daarbij kunnen jongeren doorgaans terecht bij familie of anderen uit hun sociale netwerk,

maar jongeren uit de jeugdhulp missen vaak deze steun. De Inspectie benadrukt daarom het belang voor deze jongeren van een goede overdracht van jeugdhulp naar ondersteuning door W&I gericht op scholing, werk of inkomen.

In de rapportage «Met 18 jaar ben je (niet) volwassen» heeft de Inspectie aan de hand van enquêtes onder beleidsmedewerkers en klantmanagers Werk en Inkomen (W&I) onderzocht of de continuering van zorg aan jongeren in de overgang 18-/18+ is vastgelegd in beleid en werkinstructies. Daarnaast werd gekeken of en hoe afdelingen W&I samenwerken met andere relevante partijen om de continuering van zorg te waarborgen nadat jongeren 18 worden, alsmede hoe medewerkers die samenwerking beoordelen. Over deze rapportage bent u geïnformeerd per brief van 12 juli 2017 (Kamerstuk 31 839, nr. 600). In deze brief is tevens de tweede onderzoeksfase aangekondigd, waarvan de onderhavige rapportage «Bijdrage W&I aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden» het resultaat is. Dit onderzoek betreft casestudies rondom 15 jongeren, verdeeld over drie gemeenten, waarbij gekeken is of de samenwerking tussen jeugdhulp en W&I leidt tot integrale dienstverlening die gericht is op het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie, zodat de jongere uiteindelijk zelfstandig een inkomen kan verwerven. Daarnaast wordt dieper ingegaan op de werkzame mechanismen en belemmeringen ten aanzien van het bevorderen van de zelfredzaamheid, participatie en inkomen binnen de samenwerking. De casestudies bestaan uit interviews met de jongeren en diverse betrokkenen om hen heen.

In haar onderzoek constateert de Inspectie dat gemeenten op grond van de Wmo verplicht zijn om in een plan vast te leggen op welke wijze zij de continuïteit van zorg borgen, maar dat uit de enquêtes van de Inspectie blijkt dat slechts 32% van de gemeenten een beleidsplan heeft waarin daar aandacht voor is. Doorgaans besteden gemeenten in deze plannen geen aandacht aan de continuïteit van ondersteuning op het gebied van W&I. Er is geen wettelijke bepaling die hiertoe verplicht, maar wel zijn gemeenten verplicht om samen te werken en op die manier een integrale dienstverlening aan te bieden wanneer dat nodig is voor een cliënt. De drie onderzochte gemeenten besteden in hun beleidsplannen op verschillende manieren aandacht aan de continuïteit van zorg. Maar de Inspectie stelt dat beleid echter nog niet altijd geïmplementeerd wordt en medewerkers op uitvoerend niveau niet altijd op de hoogte zijn van beleidsplannen.

Daarnaast signaleert de Inspectie dat de toegang tot W&I lastig kan zijn. De Inspectie ziet dat jeugdhulpinstellingen veel doen om de overdracht van jeugdhulp naar W&I goed te laten verlopen en hiertoe vaak het initiatief nemen, omdat zij bekend zijn met de jongeren en weten wat ze nodig hebben. Jongeren die vanuit de jeugdhulp zelf aankloppen bij W&I geven aan dat lastig te vinden: ze weten hun hulpvraag niet altijd goed te formuleren en dan komt het voor dat ze worden weggestuurd omdat W&I hun zelfredzaamheid overschat. De Inspectie meent dat de zoekperiode in de bijstand een onwenselijke onderbreking vormt van de ondersteuning gericht op zelfredzaamheid en participatie. De Inspectie ziet in beleidsstukken wel de mogelijkheid benoemd om ondersteuning te bieden tijdens de zoekperiode, maar in de praktijk blijkt het lang niet altijd te gebeuren. Dat geldt volgens de Inspectie ook voor de mogelijkheden die er zijn om jongeren al op 16 en 17-jarige leeftijd ondersteuning vanuit W&I te bieden ten behoeve van een soepele overgang vanuit de jeugdhulp.

Voor het rapport «Werk en Inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie» heeft de Inspectie SZW in drie grote gemeenten 18 daklozen en 17 gezinnen (met name alleenstaande ouders) gedurende 3 tot 12 maanden gevolgd. Daarbij zijn ook gesprekken gevoerd met klantmanagers Werk en Inkomen, klantmanagers Zorg en met andere hulpverleners zoals woonbegeleiders. De drie gemeenten zijn geselecteerd uit de 43 centrumgemeenten die verantwoordelijk zijn voor de hulp aan dak- en thuislozen. Doel van het onderzoek was om beter zicht te krijgen op de mate waarin er aandacht is voor werk en inkomen in de dienstverlening aan klanten met multiproblematiek. De Inspectie heeft hierbij gekeken naar de resultaten op het terrein van participatie en financiële zelfredzaamheid, de mate van integraliteit van de dienstverlening en naar de mate waarin de hulpverlening de eigen kracht en eigen regie van de klant stimuleert.

De Inspectie vat haar bevindingen samen in een aantal hoofdconclusies. Zo blijken klantmanagers en hulpverleners participatie – in de zin van sociale contacten, sporten, activiteiten bezoeken en betaald werk – vaak te beschouwen als sluitstuk van de dienstverlening. Nadat de situatie stabiel is wat betreft wonen, inkomen en schulden wordt eerst gedacht aan dagbesteding en daarna eventueel aan vrijwilligerswerk of werk. Volgens de Inspectie maken klantmanagers en hulpverleners zelf de inschatting dat klanten nog niet toe zijn aan een volgende stap, meestal zonder collegiale toetsing of medische keuring. Daarnaast signaleert de Inspectie dat de verantwoordelijkheid voor participatie vaak niet eenduidig is belegd, waardoor klantmanagers en hulpverleners ervan uitgaan dat de ander dat wel zal oppakken. Inkomen daarentegen staat volgens de Inspectie vaak wel centraal in de hulpverlening, maar in de drie onderzochte gemeenten was sprake van een scheiding in de taken van werk en inkomensondersteuning en bovendien ontbrak veelal maatwerk. Hoewel enkele goede voorbeelden zijn aangetroffen, concludeert de Inspectie dat de integrale start van een traject vaak geen integraal vervolg krijgt. Een volgende conclusie is dat (toegang tot) noodzakelijke dienstverlening, zoals schuldhulpverlening vaak te complex is voor de doelgroep en een beroep doet op vaardigheden die veel klanten niet hebben. Daarnaast kent de dienstverlening volgens de Inspectie teveel overgangsmomenten, bijvoorbeeld bij ziekte of wisseling van hulpverleners, maar ook in de overdracht naar de volgende fase van ondersteuning. Door tijdgebrek vindt overdracht van informatie vaak plaats via digitale dossiers of incidenteel via de mail. Het doel van al deze dienstverlening is om burgers zoveel mogelijk zelfredzaam te laten zijn, maar dit begrip biedt onvoldoende houvast aan de dienstverlening, omdat er geen consensus bestaat over de invulling ervan. Tot slot hebben mensen met complexe problemen vaak meer ondersteuning nodig dan klantmanagers en hulpverleners kunnen bieden vanwege hun grote caseload.

De Inspectie geeft aan dat deze conclusies gaan over mechanismen in de dienstverlening die voor beide doelgroepen (daklozen en multiprobleem gezinnen), in alle drie de gemeenten, zijn aangetroffen en daarmee betrekking kunnen hebben op de positie van Werk en Inkomen in integrale dienstverlening in bredere zin. Met de conclusies die specifiek betrekking hebben op daklozen en multiprobleem gezinnen hoopt de Inspectie inzichten te bieden aan professionals die met deze groepen werken.

Rode draden-analyse

De Inspectie SZW ziet in de voorgaande onderzoeken een aantal rode draden terugkomen die zij nader toelicht in haar «rode draden-analyse», die als bijlage onderdeel uitmaakt van deze brief. Deze rode draden hebben te maken met de invulling die gemeenten geven aan het begrip zelfredzaamheid, de toegang tot inkomensondersteuning, de aandacht voor participatie en de continuïteit en integraliteit in de dienstverlening aan burgers. Zo constateert de Inspectie dat met de decentralisaties de nadruk steeds meer is komen te liggen op zelfredzaamheid, maar dat professionals verschillend denken over de duiding van dit begrip en de zelfredzaamheid van een klant verschillend inschatten en ook overschatten. De Inspectie stelt daarnaast dat het «inkomensdeel» van de afdeling W&I vaak onvoldoende toegankelijk is, zowel letterlijk (bereikbaarheid van inkomensconsulenten) als figuurlijk (complex aanvraag- en uitvoeringsproces). Verder heeft de Inspectie gezien dat er bij klanten met multiproblematiek pas aandacht is voor werk en participatie op het moment dat de problemen op andere terreinen, zoals inkomen en zorg, zijn aangepakt. Klanten geven aan behoefte te hebben aan een daginvulling, maar in de praktijk komt dit nauwelijks van de grond. Hierdoor zijn klanten vaak (te) lang niet actief op de arbeidsmarkt of in de maatschappij. Een laatste rode draad is dat professionals die betrokken zijn bij het toegangs- en uitvoeringsproces over het algemeen binnen hun eigen taakveld opereren. De Inspectie zag (te) weinig onderling overleg, waardoor een totaalbeeld van de klant ontbreekt. Bij de meeste overdrachten die de Inspectie heeft onderzocht werd alleen informatie gedeeld via e-mail of dossiers, die vaak ook onvolledig en niet actueel waren. Een professional ontbreekt die het gehele proces van de klant overziet. Zodoende kwam de continuïteit van de dienstverlening niet (voldoende) tot stand.

De Inspectie concludeert dat de in de analyse genoemde problemen de burgers raken die niet voldoende zelfredzaam zijn: zij worden bijvoorbeeld niet (goed) doorverwezen, ontvangen niet die zorg of inkomensondersteuning die zij nodig hebben of krijgen een sanctie opgelegd. Ook komt het voor dat deze burgers tijdens het toegangs- en uitvoeringsproces voortijdig afhaken uit frustratie, door verkeerde informatie of beslissingen van professionals of vanwege de lengte van de procedure. Naar het oordeel van de Inspectie worden deze burgers hierdoor niet verder geholpen, maar raken ze juist verder in financiële problemen of hebben ze (nog) meer zorg nodig.

De Inspectie heeft in haar onderzoeken ook kunnen constateren dat gemeenten en hun samenwerkingspartners volgens betrokkenen stappen zetten om verbeteringen in hun uitvoeringsprocessen aan te brengen. De Inspectie geeft aan tot doel te hebben om bij te dragen aan een betere positie van kwetsbare burgers, zowel op het gebied van participatie als financiële zelfredzaamheid. De Inspectie hoopt dan ook dat de gesignaleerde knelpunten en onderliggende mechanismen helpen om verbeteringen te realiseren.

Bestuurlijke reacties

Divosa en de Landelijke Cliëntenraad (LCR) hebben een bestuurlijke reactie gegeven op de bevindingen uit de afzonderlijke rapportages, die (voorzien van een naschrift door de Inspectie) zijn opgenomen in de rapportages. De LCR spreekt zijn zorgen uit over mogelijke financieel gemotiveerde drempels bij gemeenten bij de vormgeving en uitvoering van inkomensondersteuning, belemmeringen in de privacywetgeving voor intensievere samenwerking en onvoldoende oog bij gemeenten voor

onafhankelijke cliëntondersteuning. Divosa geeft onder meer aan het beeld te herkennen van de complexiteit van integrale dienstverlening aan kwetsbare burgers. Daarbij merkt Divosa op dat het komen tot integrale dienstverlening een proces is dat tijd kost en nog volop gaan is, waarbij inderdaad verbetering op onderdelen mogelijk is. Divosa wijst op het belang om de balans te zoeken tussen het bieden van ondersteuning en het tegelijk werken aan onafhankelijkheid en zelfredzaamheid. Tot slot verklaart Divosa zich bereid om zelf een belangrijke rol te spelen bij het versterken van het sociaal netwerk rondom kwetsbare personen.

Beleidsreactie

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de bevindingen uit de drie rapportages, alsmede de rode draden-analyse. Met deze rapportages vraagt de Inspectie specifiek de aandacht voor de knelpunten die zij is tegengekomen in de dienstverlening aan mensen in een kwetsbare positie door de afdeling W&I binnen gemeenten op het terrein van participatie en inkomensondersteuning. Hiertoe heeft de Inspectie per rapportage gericht onderzoek gedaan bij respectievelijk drie grote gemeenten (18 daklozen en 17 gezinnen), drie gemeenten (casestudies rondom 15 jongeren als vervolg op een enquête onder 100 gemeenten) en negen gemeenten (60 casussen), waardoor het mogelijk was om dossiers in de diepte te analyseren. Het onderzoek geeft zodoende inzicht in concrete knelpunten met betrekking tot werkprocessen en onderliggende mechanismen die de Inspectie is tegengekomen in de uitvoering.

Hoewel de bevindingen zich naar verwachting niet in elke regio en in gelijke mate zullen voordoen, vind ik het belangrijk om kennis te nemen van deze uitkomsten. Alvorens hier nader op in te gaan, merk ik in algemene zin op dat het positief is dat de Inspectie melding maakt van betrokkenen die ervaren dat gemeenten en hun samenwerkingspartners stappen zetten om verbeteringen in hun uitvoeringsprocessen aan te brengen. Een overall beeld van de ervaringen met de uitvoering van de Participatiewet heb ik uiteen gezet in mijn brief van 8 december 2017 (Kamerstuk 34 352, nr. 76). Hieronder zal ik resumeren hoe we de ervaringen met de Participatiewet monitoren, om vervolgens in te gaan op enkele beleidsinitiatieven die raken aan belangrijke punten die de Inspectie in haar rapportages en Divosa en de LCR in hun bestuurlijke reacties noemen.

Ervaringsonderzoeken Participatiewet

Om inzicht te krijgen in de ervaringen van cliënten, werkgevers, gemeenten en UWV met de Participatiewet is met de invoering van de wet (per 1 januari 2015) ook een periodieke monitor gestart. De Tweede Kamer heeft de eerste ervaringsonderzoeken ontvangen op 27 november 2015 (Kamerstuk 34 352, nr. 1). In de eerste helft van 2017 is wederom onderzocht hoe cliënten, cliëntenraden, werkgevers en gemeenten de Participatiewet ervaren. Over de uitkomsten hiervan heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd per brief van 8 december 2017 (Kamerstuk 34 352, nr. 76).

Uit de ervaringsonderzoeken 2015 is gebleken dat gemeenten druk doende waren om invulling te geven aan de Participatiewet. Zij kregen er een nieuwe doelgroep bij, de jonggehandicapten met arbeidsvermogen, die voor 2015 de Wajong instroomden. Deze doelgroep heeft andere kenmerken dan de voormalig WWB'ers en heeft doorgaans meer hulp nodig bij het vinden en behouden van werk. In de tweede reeks ervaringsonderzoeken, uitgevoerd in de eerste helft van 2017, geven gemeenten aan flinke stappen te hebben gezet wat betreft kennis van de nieuwe

doelgroep, investeren in de samenwerking met scholen, de inzet van instrumenten en de doelgroep ondersteunen naar werk. In 2015 waren de ervaringen met de Participatiewet nog pril. Nu gemeenten meer ervaring hebben met de uitvoering van de Participatiewet wordt ook duidelijk welke aandachtspunten er zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om de mate waarin de verschillende groepen in beeld zijn, mensen die langdurig in de bijstand zitten, mensen met een psychische beperking, de mate van beleidsvrijheid die gemeenten ervaren, de werkgeversdienstverlening en de duurzaamheid van matching op banen. Ik zal een onderzoek starten waarin op basis van de ervaringen die gemeenten nu opdoen met het activeren en aan het werk helpen van mensen die al langere tijd een uitkering ontvangen, waaruit aangrijpingspunten voor een succesvolle aanpak zullen worden gedestilleerd. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de brief van 8 december jl.

Inzet op participatie, samenwerking en integrale dienstverlening

Uitgangspunt bij alle beleidsinitiatieven is het Regeerakkoord. Dit betekent in belangrijke mate voortzetting van het ingezette beleid om te streven naar een inclusieve arbeidsmarkt met meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk, waarbij maatwerk, integraal beleid en ruimte voor de professional voorop staat. Overigens bevat het Regeerakkoord zelf ook enkele maatregelen die direct of indirect een impuls kunnen geven aan versterking van de uitvoering, zoals het voornemen van het kabinet om met gemeenten in gesprek te gaan over «best practices» in de handhaving (van de arbeidsverplichtingen). Vooral bij alleenstaande ouders is het van belang dat zij participeren, bij voorkeur door middel van betaald werk, als rolmodel voor hun kinderen en ook om eventuele intergenerationele overdracht van armoede tegen te gaan en wellicht te voorkomen.

De kern van de Participatiewet is het bieden van ondersteuning waar dit nodig is en het bieden van maatwerk en ruimte voor de afwegingen van de professional, waarbij we de mogelijkheden van mensen maximaal benutten en versterken, en de bijstand een (tijdelijk) vangnet is voor hen die daarop zijn aangewezen. Mogelijk bestaan er bij gemeenten misverstanden bij de interpretatie van wet- en regelgeving en wordt er een tekort aan beleidsvrijheid ervaren, terwijl die beleidsvrijheid er wel is. Ook kan het liggen aan onvoldoende kennis of ervaring om nieuwe dingen uit te durven proberen. Maar de belemmeringen kunnen ook een gevolg zijn van knellende regelgeving of een spanningsveld tussen verantwoordelijkheden op lokaal, regionaal of landelijk niveau. Het is een taak van gemeenten en Rijk, samen met vele betrokken partners, om scherp te krijgen waardoor knelpunten in de uitvoering ontstaan en deze vervolgens op te lossen. Dit doen we onder andere via het programma Sociaal Domein (brief van 8 februari 2017, Kamerstuk 34 477, nr. 16). Samen met gemeenten gaan we na welke regelgeving in de ervaring van gemeenten belemmerend werkt. Er moeten zo min mogelijk barrières zijn om mensen zo optimaal mogelijk te laten participeren. Dat betekent ook dat de doorstroom (én terugstroom) in de «keten» van dagbesteding/WMO – beschut werk – banenafpraak – en regulier werk zo soepel mogelijk moet verlopen. Hierbij is ook informatie uitwisseling tussen partijen een belangrijk aandachtspunt.

Ook met de City Deal Inclusieve Stad wordt de samenhang verbeterd van de ondersteuning aan kwetsbare inwoners, vanuit de leefwereld, op de domeinen van werk, inkomen, schulden en zorg. Met de City Deal werken 5 steden in 5 zogenaamde «Inclusieve Wijken» met nieuwe arrangementen. Gemeenten en Rijk trekken hierbij samen op. Ik zal gemeenten wijzen op de mogelijkheden die er zijn om beleidsvrijheid te benutten. Om u hierbij een beeld te geven verwijs ik hieronder naar twee voorbeelden

waarbij re-integratievoorzieningen worden aangeboden in combinatie met zorgarrangementen.

In haar onderzoek naar de dienstverlening aan daklozen en multiprobleem gezinnen concludeert de Inspectie dat participatie vaak het sluitstuk vormt, terwijl betrokkenen zelf aangeven dat zij graag meer zouden participeren of werken. Ik onderschrijf het belang om te kijken naar de mogelijkheden die mensen wél hebben. De juiste ondersteuning vergt maatwerk, maar in algemene zin kan werk positief bijdragen aan de gezondheid van mensen («werk als medicijn»). Dat geldt bijvoorbeeld ook voor mensen met psychische aandoeningen. Het kabinet wil de beweging doorzetten om mensen met een psychische aandoening zo veel mogelijk mee te laten doen in de samenleving, indien mogelijk in de vorm van betaald werk. Uitkeringsgerechtigden met psychische problemen geven in veel gevallen aan wel te willen werken en zich ook gelukkiger voelen als zij dat doen. Herstel en re-integratie gaan dan samen op. En werken komt vervolgens de psychische gezondheid vaak weer ten goede. Onderzoek wijst uit dat mensen met psychische aandoeningen aan het werk helpen veel beter lukt als de gemeenten en UWV met de GGZ samenwerken. Het initiatief om regionale samenwerking tussen de domeinen GGZ en Werk en Inkomen te stimuleren heeft recentelijk 31 arbeidsmarktregio's ertoe geïnspireerd een samenwerkingsplan op te stellen. GGZ, UWV en gemeenten bundelen daarin hun expertise, stemmen af over de inzet van hun instrumentarium en integreren die afstemming in hun werkprocessen. Langs die weg verwacht ik verdere verbetering van de samenwerking tussen de GGZ en gemeenten/UWV en een verbetering van de ondersteuning aan de werkgevers bij het aannemen van mensen met een psychische beperking. De uitvoering van de regionale plannen laat ik onderzoeken, met als belangrijk doel regio's in staat te stellen van elkaar te leren. De Kamer zal over de voortgang worden geïnformeerd.

Een initiatief dat zich specifiek richt op minder zelfredzame jongeren is het programma «Samen, slim en slagvaardig kansen creëren voor minder zelfredzame jongeren» van de departementen OCW, SZW, VWS en J&V, koepelorganisaties en kennisinstellingen uit de domeinen onderwijs, werk, zorg en justitie. In dit programma worden jongeren ondersteund bij het vinden van hun weg naar of behoud van onderwijs, werk of andere zinvolle dagbesteding. Daarbij is ook aandacht voor het bieden van continuïteit in ondersteuning en zorg, het vinden van passende huisvesting en een toereikend inkomen. Gemeenten vragen wij een regionale werkagenda te ontwikkelen waarbij onderwijs, werk & inkomen, zorg, bedrijfsleven en waar nodig justitiepartners zijn betrokken. Deze aanpak wordt ondersteund vanuit een landelijke werkagenda. Het Rijk beziet wetten en regels in samenhang en werkt aan mogelijke oplossingen voor knelpunten in wet- en regelgeving.

Tegenprestatie en handhaving

Een belangrijk uitgangspunt van de bijstand is wederkerigheid: tegenover het recht op een uitkering staan verplichtingen. Mensen, ook als zij een afstand tot de arbeidsmarkt hebben, mogen aangesproken worden op hun plichten op grond van de Participatiewet. Naast de hiervoor genoemde initiatieven vind ik dan ook de tegenprestatie een belangrijk instrument voor activering. Uit onderzoek van de gemeente Rotterdam (Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam, 2017) blijkt dat de tegenprestatie ook voor cliënten zelf meerwaarde kan hebben. Zij voelen zich zelfverzekerder en meer gewaardeerd, hebben iets geleerd, vinden het een nuttige tijdsbesteding, hebben meer sociale contacten en komen meer buitenshuis. Voor dergelijke maatregelen bestaat draagvlak: driekwart van de werkzoekenden kan zich erin vinden dat de gemeente een tegenprestatie vraagt

(mits rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden). Zoals hierboven reeds aangegeven gaat het kabinet graag het gesprek aan met gemeenten over toepassing van de tegenprestatie in de praktijk, alsmede de «best practices» met betrekking tot de handhaving van re-integratieverplichtingen.

Inzet op vakmanschap

Uitgangspunten als maatwerk, integraal beleid en ruimte voor de professional betekenen, zoals de rapportages van de Inspectie ook onderstrepen, dat veel aankomt op vakmanschap van uitvoerenden, onder wie klantmanagers. Inzet op vakmanschap loopt in feite als een rode draad door diverse beleidsmaatregelen. Professionals moeten de behoeften van hun cliënten goed kunnen inschatten, goed kunnen samenwerken met professionals binnen de eigen organisatie en daarbuiten, en tevens beschikken over kennis van de sociale kaart, ook voor specifieke groepen (bijvoorbeeld kennis over het verkrijgen van een briefadres voor dak- en thuislozen).

Voor de effectiviteit van het gemeentelijk én Rijksbeleid ondersteunt het kabinet dan ook onder meer Divosa en de Beroepsvereniging van Klantmanagers (BvK) bij het bevorderen van de professionaliteit van het werk van de klantmanagers bij gemeenten. Hierbij gaat het enerzijds om de competenties die dit van hen vraagt, waaronder een lerende houding, integraal denken, en het vermogen voor methodisch werken op basis van een gedegen diagnose (de «lerende professional»). Anderzijds betreft het de wijze waarop klantmanagers door de organisatie waarin zij werken ondersteund en gestimuleerd worden (de «lerende organisatie»).

Inmiddels zijn hierin belangrijke stappen gezet, onder meer bij de activiteiten van de BvK waar het gaat om het profiel van de klantmanagers en de bijbehorende competenties en opleidingsbehoeften. Voor de sector als geheel is het noodzakelijk dat gemeenten niet onderscheidend willen zijn, maar gezamenlijk bewezen effectieve methoden toepassen en willen leren van elkaar.

Wat betreft verbetering van de toegang tot inkomensondersteuning verdient het aanbeveling het methodisch werken in te bedden in het werkproces, zodat het niet herkennen van een eventuele financiële behoefte van de klant kan worden ondervangen door de inzet van een goed diagnose-instrument aan de kop van het proces. In de meeste reeds bestaande diagnose-instrumenten die door gemeenten ingezet wordt reeds standaard gevraagd naar de financiële situatie, c.q. de financiële zelfredzaamheid van de klant. Om de toegang tot de inkomensondersteuning toegankelijker te maken zullen dit soort instrumenten door de professionals in het sociale domein wel op de juiste wijze moeten worden ingezet. In het kader van het programma Effectiviteit & Vakmanschap bestaat reeds een werkwijzer diagnose-instrumenten waar Divosa inmiddels een bijeenkomst aan heeft gewijd en aandacht besteed aan het belang van (een goed gebruik van) een diagnose-instrument. Daarnaast wordt met Divosa en de Beroepsvereniging van Klantmanagers (BvK) gewerkt aan een nieuw programma voor het bevorderen van vakmanschap, met als doel onder meer te bereiken dat de ontwikkelde instrumenten ook daadwerkelijk door de professionals worden toegepast en ingebed in de werkprocessen.

Het methodisch werken en de integrale aanpak bij multiproblematiek zijn overigens ook onderwerp van onderzoek in het kennisprogramma Vakkundig aan het werk. In dit programma, dat wordt uitgevoerd door ZonMw, worden onder de aansturing van de VNG, Divosa, UWV en de

ministeries van SZW en VWS onderzoeken uitgevoerd naar de effectiviteit van interventies op het terrein van werk en inkomen. Dit programma moet leiden tot meer kennis en handelingsperspectieven voor gemeenten en klantmanagers.

Tot slot

Uit bovenstaande mag blijken dat alle betrokkenen werk maken van de verdere implementatie van de Participatiewet en het overige sociaal domein. Gemeenten zijn op stoom en laten we vooral ook niet uit het oog verliezen dat de uitvoering momenteel al volop ondersteuning en activering biedt aan burgers die dat nodig hebben. We moeten realistisch zijn dat, zoals ook vermeld in mijn brief van 8 december jl. (Kamerstuk 34 352, nr. 76) over de uitvoering van de Participatiewet, de transformatie die moet worden gemaakt bij de decentralisaties in het sociaal domein een proces van de lange adem is. Het vergt tijd om zaken goed en structureel te regelen, maar ik heb er vertrouwen in dat we werkende weg vorderingen maken. Daarbij schuwen we niet om de aandachtspunten te benoemen die we tegenkomen. Vanuit het Rijk, gemeenten, UWV, onderwijs en andere partners in de regio is er bereidheid om gezamenlijk te werken aan verbetering van de uitvoering. Kennisdeling en uitwisselen van goede voorbeelden maken daar onderdeel van uit. De rapportages en rode draden-analyse van de Inspectie bieden concrete aanknopingspunten aan alle betrokken partijen om ook op de korte(re) termijn te bezien wat de «quick wins» zijn die de dienstverlening kunnen verbeteren en helpen voorkomen dat mensen tussen wal en schip belanden.

Om na te gaan hoe we de uitvoering van de Participatiewet verder kunnen verbeteren ga ik komende tijd graag in gesprek met alle betrokken partijen, waaronder cliënten, werkgevers en gemeenten. Daarbij zal ik de uitkomsten van de ervaringsonderzoeken, alsmede de bevindingen van de Inspectie betrekken. Zoals reeds toegezegd zal ik tevens de uitvoering van de Participatiewet blijven monitoren, waaronder de mate waarin de verschillende doelgroepen in beeld zijn en ondersteuning krijgen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

Zoals in de aanleiding reeds aangegeven heeft de Inspectie SZW de drie rapportages middels een aanbiedingsbrief gebundeld aangeboden aan de Staatssecretaris van SZW, omdat zij gedrieën inzicht geven in de rol van Werk en Inkomen (W&I) bij de dienstverlening aan kwetsbare burgers binnen het sociaal domein. In de aanbiedingsbrief heeft de Inspectie een aantal rode draden opgenomen die door de drie onderzoeken lopen en waarvan de Inspectie het belangrijk vindt om ze extra onder de aandacht te brengen.

Ook staat in de aanbiedingsbrief dat de Inspectie hoopt dat de gesignaleerde problemen en onderliggende mechanismen, de uitvoeringsorganisaties, hun samenwerkingspartners en beleidsmakers, helpen om bij te dragen aan een betere positie van kwetsbare burgers zowel op het gebied van participatie als financiële zelfredzaamheid. Dit geldt zowel voor de gesignaleerde problemen en onderliggende mechanismen in de rode draden als die in de afzonderlijke onderzoeken.

Onderstaand is de letterlijke tekst van de rode draden-analyse uit de aanbiedingsbrief opgenomen.

Rode draden-analyse van de Inspectie, geciteerd uit de aanbiedingsbrief d.d. 22 november 2017

De drie aangeboden onderzoeken op het terrein van participatie en inkomensondersteuning hebben elk een eigen karakter, invalshoek en conclusies. De Inspectie nodigt daarom nadrukkelijk uit om ook de afzonderlijke onderzoeken te lezen. Deze onderzoeken bieden tevens inzicht in de onderliggende mechanismen van de gesignaleerde problemen.

Er lopen echter ook een aantal «rode draden» door de drie onderzoeken. Deze «rode draden» hebben te maken met:

1. De invulling die gemeenten geven aan het begrip zelfredzaamheid;
2. De toegang tot inkomensondersteuning;
3. De aandacht voor participatie;
4. De continuïteit en integraliteit in de dienstverlening aan burgers.

De ongrijpbaarheid en grenzen van zelfredzaamheid

Sinds de decentralisaties is de nadruk in de dienstverlening sterker komen te liggen op het stimuleren van de eigen kracht en de eigen regie van de burger. Waar mogelijk moet de burger zelfredzaam zijn en initiatief nemen in zijn eigen dienstverlening. Zelfredzaamheid blijkt voor professionals echter lastig te duiden. Wat opvalt is dat professionals vaak verschillend denken over wat zelfredzaamheid precies inhoudt en hierdoor de zelfredzaamheid van een klant anders inschatten. Professionals overschatten daarnaast vaak de zelfredzaamheid van klanten. Wat een gemeente van klanten vraagt, is voor een deel van hen te ingewikkeld. Denk hierbij aan het doorgeven van informatie via de computer, het invullen van formulieren en het opvragen van bewijzen bij diverse instanties. Er wordt hierbij vaak een beroep gedaan op vaardigheden die mensen niet hebben of op het, zoals de WRR het formuleerde, «doenvermogen» van klanten. Wanneer klanten niet (op tijd) kunnen voldoen aan de gestelde eisen kan dit leiden tot sancties. Het doel van de gemeentelijke dienstverlening is om de zelfredzaamheid te vergroten, terwijl die zelfredzaamheid tegelijkertijd een voorwaarde is om deel te kunnen nemen aan die dienstverlening. Zo moet schuldhulpverlening de financiële zelfredzaamheid van burgers vergroten, terwijl de toegang tot deze hulpverlening om behoorlijke financiële zelfredzaamheid vraagt.

De toegang tot W&l vormt een drempel

De Inspectie constateert dat het inkomensdeel van deze afdeling onvoldoende toegankelijk is. In *letterlijke zin* doelt de Inspectie daarbij op het contact tussen professional en klant. Inkomensconsulenten zijn over het algemeen lastig bereikbaar voor klanten, maar ook voor andere professionals. Er is vaak geen rechtstreeks telefoonnummer of e-mailadres beschikbaar. De onbereikbaarheid wordt versterkt doordat in veel gemeenten klanten geen vaste inkomensconsulent hebben. Daarnaast is het contact doorgaans digitaal of telefonisch. Voor veel klanten is dit niet gemakkelijk, zij geven de voorkeur aan face to face contact. Ook is er sprake van onvoldoende toegang in *figuurlijke zin*: burgers krijgen te maken met een complex aanvraag- en uitvoeringsproces, zonder dat gemeenten daarbij altijd de juiste ondersteuning bieden. Dit proces wordt bemoeilijkt doordat er bij de professionals van het sociaal wijkteam soms onvoldoende kennis aanwezig is op het terrein van inkomen. Dit speelt een belemmerende rol bij de toegang omdat zij dan niet altijd op de juiste wijze worden geïnformeerd en doorverwezen.

Participatie geen prioriteit

Verder blijkt uit de onderzoeken dat er bij klanten met multiproblematiek, pas aandacht is voor werk en participatie op het moment dat de problemen op andere terreinen, zoals inkomen en zorg, zijn aangepakt. Klanten geven aan behoefte te hebben aan een daginvulling, maar in de praktijk komt dit bij deze groep klanten nauwelijks van de grond. Hierdoor zijn klanten vaak een (te) lange tijd niet actief op de arbeidsmarkt of in de maatschappij.

Onvoldoende continuïteit en integraliteit in de dienstverlening aan klanten

Een laatste rode draad, is dat professionals die betrokken zijn bij het toegangs- en uitvoeringsproces over het algemeen binnen hun eigen taakveld opereren. Er is weinig onderling overleg en overdracht waardoor een totaalbeeld van de klant ontbreekt. Gezien de vele knippen in de dienstverlening is het juist van belang dat er overdracht is, en dan het liefst warme overdracht. Bij de meeste overdrachten echter wordt alleen informatie gedeeld via e-mail of dossiers. Deze dossiers zijn echter vaak onvolledig en niet actueel. Op deze manier komt de continuïteit van de dienstverlening niet tot stand.

Ook zijn professionals onvoldoende op de hoogte van elkaars taakopvattingen en verantwoordelijkheden. Dit geldt zowel voor professionals van gemeentelijke afdelingen als van andere betrokken organisaties, zoals sociaal wijkteams. Er ontbreekt een professional die het gehele proces van de klant overziet en ervoor zorgt dat de nodige actie wordt ondernomen. Iets wat juist heel belangrijk is voor de onderzochte doelgroepen, zoals dak- en thuislozen en jongeren die vanuit de jeugdhulp bij de gemeente terecht komen.

Gevolgen voor de burger

Participatie en het beschikken over voldoende middelen zijn belangrijke onderwerpen in het dagelijks leven van burgers. De in deze analyse genoemde problemen raken de burgers die niet voldoende zelfredzaam zijn. Zij worden bijvoorbeeld niet (goed) doorverwezen, ontvangen niet die zorg of inkomensondersteuning die zij nodig hebben of krijgen een sanctie opgelegd. Ook komt het voor dat deze burgers tijdens het toegangs- en uitvoeringsproces voortijdig afhaken uit frustratie, door verkeerde informatie of beslissingen van professionals of vanwege de lengte van de procedure. Duidelijk is dat deze burgers hierdoor niet verder

worden geholpen, maar juist verder in financiële problemen raken of (nog) meer zorg nodig hebben.

De Inspectie heeft overigens in haar onderzoeken ook kunnen constateren dat gemeenten en hun samenwerkingspartners volgens betrokkenen stappen zetten om verbeteringen in hun uitvoeringsprocessen aan te brengen. Zo zijn geïnterviewde hulpverleners uit het onderzoek naar de overgang vanuit de jeugdhulp van mening dat de inzet van een gemeentelijke consulent voor een soepele doorstroom van jongeren uit de jeugdhulp die 18 jaar worden, goed kan werken. Deze houdt contact met de jongere en de begeleiders vanuit de jeugdhulp. Na het 18^e jaar van de jongere maakt de consulent zich geleidelijk aan overbodig omdat de begeleiders vanuit de jeugdhulp zelf de professionals binnen de gemeente weten te vinden. In een van de andere onderzoeken geven medewerkers aan dat zij de toevoeging van medewerkers van werk en inkomen aan de sociale wijkteams als positief ervaren. Hierdoor verbetert naar hun mening de kennis over inkomensregelingen en voorzieningen, wat uiteraard goed is voor de klant.