
Participatie in crisistijd

Afsluiting drie jaar toezichtonderzoek naar de uitvoering van het beleidsprogramma 'Iedereen doet mee'



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

Participatie in crisistijd

Afsluiting drie jaar toezichtonderzoek naar de uitvoering van
het beleidsprogramma 'Iedereen doet mee'

Colofon

Programma	Participatie
Nummer	R 10/09, november 2010
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-241-7

Inhoud

Colofon—2

Voorwoord—5

Oordeel—7

1 Inleiding—11

2 Beleidskader—13

2.1 Participatiebeleid—13

2.2 Bijstelling participatiebeleid in verband met de economische crisis—14

3 Participatie in tijden van crisis—15

3.1 Inleiding—15

3.2 Beleid en uitvoering gemeenten—16

3.3 Beleid en uitvoering UWV—16

3.4 Conclusie—18

4 Selectieve inzet van re-integratie—19

4.1 Inleiding—19

4.2 Gemeentelijk domein—19

4.3 UWV domein—21

4.4 Selectiviteit en diagnose—23

4.5 Conclusies selectiviteit—24

5 Sluitstuk van de re-integratieketen: werkgevers en loonkostensubsidie—25

5.1 Inleiding—25

5.2 Arbeidsparticipatie *door* inzet loonkostensubsidie—25

5.3 Arbeidsparticipatie *na* inzet van loonkostensubsidie—25

5.4 Sluiten beleid en dienstverlening van gemeenten aan bij wensen en behoeften van werkgevers?—26

5.5 Conclusies—27

6 Inzicht in (de effecten van) re-integratie—29

6.1 Conclusies—30

7 Reacties Divosa, UWV en VNG - 31

Bijlage 1: Beleidsmaatregelen—33

Bijlage 2: Reacties Divosa, UWV en VNG—35

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen—43

Voorwoord

De inspectie heeft de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de uitvoering van het participatiebeleid door UWV en gemeenten. Wat doen UWV en gemeenten om mensen met een grote afstand te helpen bij het overbruggen van die afstand en in hoeverre slagen zij daarin? De resultaten van die onderzoeken zijn in deze rapportage neergelegd.

Dalende re-integratiebudgetten vragen om een hogere mate van selectiviteit bij de inzet van die budgetten. Door selectief en vraaggericht instrumenten te gebruiken kan de effectiviteit van het participatiebeleid worden vergroot. Vraaggerichtheid in de ondersteuning kan ondermeer vorm krijgen door gebruik te maken van instrumentarium waarbinnen een sterke werkcomponent plaats heeft. De in deze rapportage gepresenteerde resultaten bij het ondersteunen van cliënten met afstand tot de arbeidsmarkt, onder meer door middel van loonkostensubsidies, zijn daarom betekenisvol.

Deze rapportage is gebaseerd op een viertal onderzoeken die door de inspectie de afgelopen periode zijn uitgevoerd. Het gaat om de onderzoeken:

- De cliënt benaderd, het driejarig onderzoek naar de inzet van trajecten voor uitkeringsgerechtigden die op grote afstand tot de arbeidsmarkt staan (Nvb-Part 10/09a);
- Dienstverlening aan kwetsbaren in crisistijd, het sluitstuk van het driejarig onderzoek naar de aansturing en de uitvoering van het participatiebeleid (Nvb-Part 10/09b);
- De verstrekking van loonkostensubsidies door gemeenten (Nvb-Part 10/09c);
- Dienstverlening op werkpleinen in tijden van crisis (Nvb-Diov 10/09d).

De inspectie bedankt iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan het tot stand komen van deze onderzoeken en de rapportages die deze hebben opgeleverd.

mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Oordeel

Met deze rapportage sluit de inspectie drie jaar onderzoek af naar de participatie van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Er bestaat geen eensluidende definitie van "grote afstand tot de arbeidsmarkt". De inspectie verstaat in deze rapportage onder de groep mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt uitkeringsgerechtigden die langer dan drie jaar een WWB-uitkering of langer dan twee jaar een WW-uitkering ontvangen. De duur van werkloosheid is namelijk een belangrijke indicator voor de afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn meer kenmerken die de afstand tot de arbeidsmarkt kunnen bepalen. Bijvoorbeeld de objectieve persoonskenmerken zoals leeftijd en geslacht maar ook de meer "zachte" kenmerken, zoals competenties en sociale vaardigheden. Waar mogelijk zijn de objectieve kenmerken die van invloed zijn voor de afstand tot de arbeidsmarkt in de kwantitatieve analyse meegenomen.

De bijzondere aandacht voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is begonnen met het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV. Door de crisis moest een aantal doelstellingen worden bijgesteld maar het beleid in 2010 was nog steeds gericht op het investeren in deze groep en het verhogen van de arbeidsparticipatie. De beleidsdoelstelling sociale samenhang en iedereen doet naar vermogen mee is nog steeds actueel, ook met het nieuwe regeerakkoord. Op het moment dat de economie weer aantrekt, valt er te verwachten dat er weer krapte op de arbeidsmarkt ontstaat. Ook de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn dan hard nodig. Het beleid van gemeenten en UWV bleef ondanks de crisis gericht op de participatie van de mensen met een kwetsbare positie.

Dienstverlening in tijden van crisis

UWV en gemeenten hebben grote inspanningen verricht om de sterke stijging van de instroom als gevolg van de crisis te verwerken. De werkpleinen hebben er steeds voor gezorgd dat de hoogst noodzakelijke intakewerkzaamheden, inclusief de verwijzingen naar vacatures en aanmeldingen bij re-integratiebedrijven, werden uitgevoerd. De intake en de vervolgdienstverlening gingen wel gepaard met de nodige vertraging. Toen de crisis haar hoogtepunt voorbij was, ontstond er ruimte om te werken aan een aantal samenwerkingsinitiatieven en het verbeteren van werkprocessen.

De werkpleinen hadden bij de start van de crisis geen scenario klaarliggen om de plotselinge toename van de instroom en het bestand het hoofd te bieden. De werkcoaches moesten veel aandacht geven aan de nieuwe instroom, waardoor een goede diagnose en de begeleiding van mensen waarvoor meer aandacht nodig was onder druk kwam te staan. Werkcoaches kochten sneller re-integratietrajecten in voor mensen die zij anders zelf persoonlijke begeleiding zouden hebben gegeven. Dat is één van de oorzaken dat in 2009 het aantal ingekochte WW-trajecten voor de niet kwetsbare groep verdriedubbeld is.

Dienstverlening aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

Het politieke streven dat iedereen naar vermogen participeert vereist een intensivering van de aandacht voor de groep mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De inspectie meet die intensivering onder meer af aan het aantal trajecten gericht op werk dat voor die groep is ingezet. Afgemeten aan het aantal ingekochte trajecten, stelt de inspectie vast dat er geen sprake is van een intensivering van de aandacht voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De inkoop van

trajecten voor deze groep is nauwelijks gestegen. Ook blijkt dat naarmate mensen meer (objectieve) kenmerken vertonen van kwetsbaarheid, de kans op een traject kleiner wordt. Dat beeld stemt overeen met de constatering dat naarmate mensen langer in de uitkering zitten en eerdere trajecten mislukt zijn, de intensiteit van de aandacht afneemt.

Selectiviteit en diagnose

Het uitgangspunt van selectieve inzet van re-integratiemiddelen heeft in de crisistijd zwaar onder druk gestaan. Onder selectiviteit verstaat de inspectie dat er alleen middelen worden ingezet voor werkzoekenden die ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen. Vooral UWV heeft als gevolg van de sterk verhoogde instroom sneller trajecten ingekocht voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt dan voor de crisistijd. In 2009 werd 65 procent van alle WW-trajecten ingezet voor werklozen die minder dan een jaar in de uitkering zitten.

De komende jaren krijgt de uitvoering te maken met verdere bezuinigingen op het re-integratiebudget. Gemeenten geven aan dat zij vanwege het financiële risico op het inkomensdeel, een krimpend re-integratiebudget en andere taakopdrachten, zoals de verhoogde aandacht voor jongeren, kosten-baten analyses moeten maken die soms noodzaken tot keuzes die niet in het voordeel uitpakken van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Een verlaagd re-integratiebudget in de komende jaren zal nog meer dan nu al het geval is de aandacht voor de selectieve inzet van middelen noodzakelijk maken. Een doeltreffende selectiviteit bij de inzet van re-integratie instrumenten kan alleen gebaseerd zijn op een goede diagnose. Van belang is daarom dat gemeenten en UWV investeren in een goed en transparant diagnose-instrument. Een diagnose-instrument dat zowel de UWV als de WWB populatie bedient, zou naar het oordeel van de inspectie de beoogde gezamenlijke integrale dienstverlening op de werkpleinen bevorderen.

De inspectie signaleert dat zowel UWV als gemeenten de werkcoaches aansturen via prestatieafspraken ten aanzien van de uitstroom. Werkcoaches zullen daardoor, zeker in crisistijd bij verhoogde werkdruk, zich primair richten op snelle uitstroom. De aandacht voor uitkeringsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt komt daardoor in het gedrang.

Inzicht in re-integratie(effecten)

Het inzicht in de inzet van re-integratie instrumenten en de effecten daarvan kunnen op een aantal punten worden verbeterd. Het belangrijkste knelpunt is het gegeven dat gemeenten vaak op verschillende wijzen registreren en gegevens op verschillende wijze en momenten aanleveren aan het CBS. Sommige gemeenten registreren niet voldoende om de effectiviteit van de inzet van instrumenten in beeld te krijgen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inzet van loonkostensubsidies en de inzet van trajecten. In algemene zin blijken landelijke registraties zoals de SRG en de polisadministratie niet volledig betrouwbaar. Ten slotte kon de inspectie vanuit de SRG geen duidelijk onderscheid maken in zuivere vormen van (tijdelijke) loonkostensubsidies en andere constructies die als loonkostensubsidie door gemeenten worden geregistreerd. Dat gegeven heeft de inspectie bemoeilijkt om volledig zicht te krijgen op de resultaten van het instrument loonkostensubsidie.

VNG werkt momenteel samen met het ministerie in een verbetertraject om de kwaliteit van de gegevensaanlevering door gemeenten op een hoger peil te brengen. Daarbij wordt ook bekeken of de uitvraag van gegevens beter kan worden afgestemd op de bedrijfsvoering van gemeenten.

Investeren in kwetsbaren leidt tot duurzame participatie

De inspectie ziet positieve effecten van de inzet van re-integratie instrumenten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Uit het onderzoek naar de verstrekking van loonkostensubsidies blijkt dat van de uitkeringsgerechtigden die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en waarvoor – al dan niet na de inzet van aanbodversterkende trajecten - loonkostensubsidie is ingezet, ongeveer 40 procent doorstroomt naar regulier werk dat langer dan zes maanden duurt.

Dat investeren in kwetsbaren toegevoegde waarde heeft, leidt de inspectie ook af uit de resultaten van specifiek op deze groep gerichte projecten binnen gemeenten. Bij één project bijvoorbeeld is een uitstroom naar werk van 30 procent gerealiseerd. Daarnaast is bij een deel van de cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt sprake van activering, bijvoorbeeld door het doorbreken van soms lange periodes van passiviteit en non-participatie. Dergelijke eerste stappen kunnen op termijn leiden tot verdere ontwikkeling.

1 Inleiding

Met een meerjarig programma van toezicht heeft de inspectie in 2008 en 2009 inzicht gegeven in de uitvoering van het participatiebeleid binnen het stelsel van werk en inkomen. In deze rapportage actualiseert de inspectie dit inzicht en maakt ze de balans op van de onderzoeken naar de uitvoering van het participatiebeleid in de afgelopen drie jaren.

De uitgangspunten van het programma participatie zijn verankerd in de participatie-doelstellingen van het kabinet Balkenende IV. Met twee onderzoeken heeft de inspectie gedurende de afgelopen drie jaar gevolgd hoe gemeenten en UWV het kabinetsbeleid hebben uitgevoerd. Daarnaast heeft de inspectie in 2010 onderzocht hoe gemeenten het instrument loonkostensubsidie toepassen en wat de invloed van de crisis was op de dienstverlening van UWV.

De centrale vraagstelling van het programma participatie 2010 luidt:

'In hoeverre en op welke wijze dragen de uitvoerende instanties in het stelsel van werk en inkomen op korte en lange termijn bij aan het realiseren van een grotere economische en maatschappelijke participatie van mensen met een werkloosheid en bijstandsuitkering?'

Deze centrale vraag plaatst de inspectie in deze rapportage voor een groot deel in de context van de economische crisis. Voor 2010 betekent dit dat de inspectie niet enkel heeft gekeken naar de participatie van mensen die al langer van een uitkering afhankelijk zijn, maar ook naar de nieuwe instroom en de gevolgen van de crisis voor de kwetsbare groep. De centrale focus van deze rapportage blijft daarbij echter de participatie van uitkeringsgerechtigden die al langere tijd een uitkering ontvangen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Er bestaat geen eensluidende definitie van "grote afstand tot de arbeidsmarkt". De inspectie heeft drie jaar geleden voor het meerjarig onderzoek naar de uitvoering van het participatiebeleid er voor gekozen om de groep mensen te selecteren die langer dan drie jaar een WWB-uitkering of langer dan twee jaar een WW-uitkering ontvangen. De duur van werkloosheid is namelijk een belangrijke indicator voor de afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn meer kenmerken die de afstand tot de arbeidsmarkt kunnen bepalen. Bijvoorbeeld de objectieve persoonskenmerken zoals leeftijd en etniciteit maar ook de meer "zachte" kenmerken, zoals competenties en sociale vaardigheden. Waar mogelijk zijn de objectieve kenmerken die van invloed zijn voor de afstand tot de arbeidsmarkt in de kwantitatieve analyse meegenomen.

Resultaten vorige onderzoeken

De inspectie constateerde in haar rapportage 'Participatie in uitvoering' in het najaar van 2009 dat vanaf de zomer 2007 alle seinen op groen stonden om binnen het stelsel van werk en inkomen fors in te zetten op (arbeids) participatie van mensen die al lange tijd afhankelijk zijn van een uitkering. Ook heeft de inspectie gezien dat vanaf voorjaar 2008 uitvoeringsorganisaties hun activiteiten meer zijn gaan richten op participatieondersteuning van deze groep. Dat betrof voornamelijk voorbereidende activiteiten zoals het doorlichten van de zittende bestanden. Deze activiteiten leidden in 2008 nog nauwelijks tot een toename van het aantal trajecten voor moeilijk bemiddelbare cliënten. De inspectie signaleerde dat veel gemeenten hun re-integratiebudget niet volledig inzetten als er overschotten zijn op het inkomensdeel. De koerswijziging in de aandacht voor de ondersteuning van de kwetsbare groep zou in 2009 het gewenste effect kunnen hebben, ware het niet dat UWV en de gemeenten geconfronteerd werden met de opkomende crisis. De inspectie kwam tot de slotsom dat de beoogde intensivering van de aandacht voor de (arbeids) parti-

patie van mensen die al lang op een uitkering zijn aangewezen, binnen het stelsel van werk en inkomen maar ten dele is gerealiseerd.¹

Actualisering

In deze rapportage brengt de inspectie het aantal cliënten in beeld dat in 2009 een traject kreeg aangeboden, afgezet tegen het aantal cliënten dat in 2007 en 2008 een traject kreeg.

Daarnaast bevat deze rapportage de resultaten van het derde onderzoek naar het beleid en de uitvoering van het participatiebeleid. Met dit onderzoek geeft de inspectie voortschrijdend inzicht in de uitvoeringspraktijk. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de invloed van de economische crisis op de realisatie van de doelstelling om de ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te intensiveren. De inspectie heeft in het kader van de crisis ook onderzocht welke gevolgen de crisis heeft gehad voor de dienstverlening van UWV op de werkpleinen. Niet gerelateerd aan de economische problematiek, maar wel een belangrijk instrument dat werkcoaches kunnen inzetten om arbeidsparticipatie van cliënten te bevorderen zijn loonkostensubsidies. In 2010 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de toepassing van dit instrument door gemeenten en de arbeidsparticipatie na inzet van het instrument. De resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt in deze rapportage.

Ten slotte bevat deze rapportage de resultaten van een enquête onder cliënten van UWV en gemeenten. Hierbij heeft de inspectie de cliënten gevraagd naar hun ervaringen met de aangeboden ondersteuning.

Thema's

De resultaten van de vier onderzoeken, die de inspectie in deze rapportage presenteert, zijn weergegeven in vier opeenvolgende thematische hoofdstukken.

Het eerste thema is de economische crisis. Ingegaan wordt op de gevolgen van de crisis op de dienstverlening, meer in het bijzonder de dienstverlening aan de kwetsbare groepen.

Vervolgens gaat de inspectie in op het thema selectiviteit. In het re-integratiebeleid is selectiviteit vanaf 2008 een belangrijk uitgangspunt. Onder druk van de bezuinigingen komt dit principe steeds centraler te staan bij het inzetten van middelen in het participatiebeleid.

Vervolgens gaat de inspectie in op het sluitstuk van de re-integratieketen: de verstrekking van loonkostensubsidies door gemeenten aan werkgevers.

Het vierde thema geeft inzicht in de (effecten van) re-integratie. De wens vanuit de Tweede Kamer om meer inzicht in de effecten van re-integratie wordt, gelet op de bezuinigingen, steeds belangrijker.

¹ Rapportage 'Participatie in uitvoering', najaar 2009.

2 Beleidskader

*"De oplopende werkloosheid als gevolg van de economische crisis vergt grote inspanningen van allen die bij het proces van re-integratie zijn betrokken. Het noodzaakt ook tot het maken **van scherpere keuzes** vanwege **de begrensde budgettaire middelen** en uitvoeringscapaciteit. Dit betekent dat degenen die recent werkloos zijn geworden en degenen die al langer naar werk zoeken **niet even intensief** kunnen worden bediend. De eerste groep bestaat grotendeels uit mensen met recente werkervaring, waar vaak geen **in de persoon gelegen beperkingen** aanwezig zijn die werkaanvaarding verhinderen. {...} De tweede groep heeft vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Trajecten hebben voor deze groep **de hoogste toegevoegde waarde**. Juist in tijden van crisis is het van het grootste belang om voor deze groep effectieve instrumenten te blijven inzetten, zodat zij worden toegerust om (op termijn na afronding van een traject) weer deel te nemen aan het reguliere arbeidsproces."*

Citaat uit de Memorie van Toelichting SZW Begroting 2010

2.1 Participatiebeleid

In het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV van 7 februari 2007 is vastgelegd dat sociale samenhang vereist dat iedereen naar vermogen meedoet in economisch en maatschappelijk opzicht. Binnen het stelsel van werk en inkomen zijn echter nog te veel mensen langdurig van een uitkering afhankelijk of staan aan de kant zonder uitkering (de zogenoemde 'nuggers'). Daarbij gaat het om bijstandsgerechtigden, langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsgeschikten en mensen die willen herintreden in het arbeidsproces. Mede door een grote afstand tot de arbeidsmarkt vinden deze groepen niet op eigen kracht de weg naar betaald werk. Het kabinet heeft zich bij de start als doel gesteld de arbeidsparticipatie in Nederland te verhogen van 72 naar 80 procent. Ook in het advies van de commissie Arbeidsparticipatie en de kabinetsreactie daarop wordt de noodzaak van hogere arbeidsparticipatie benadrukt. Zonder ingrijpende maatregelen zal op termijn het tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten de economie en daarmee de samenleving gaan ontwrichten.

De pijler sociale samenhang uit het coalitieakkoord is geconcretiseerd in afspraken tussen sociale partners, gemeenten en het ministerie van SZW. Aangemoedigd door de hoogconjunctuur van dat moment werd ingezet op een extra inspanning van de uitvoeringsorganisatie UWV en gemeenten om mensen met een uitkering te begeleiden naar reguliere arbeid.

Deze beleidsvoornemens werden vastgelegd in een aantal toetsbare gezamenlijke ambities. Daarbij werd afgesproken dat de resultaten door middel van een aantal metingen periodiek getoetst zouden worden.

Met het UWV werd afgesproken dat in deze kabinetsperiode 100.000 cliënten extra aan de slag worden geholpen. In het bestuursakkoord tussen SZW en de VNG (participatie) van 4 juni 2007 zijn de volgende concrete doelen geformuleerd met betrekking tot arbeidsre-integratie in de periode 2007-2011:

- Het gemeentebestuur richt zich op het laten dalen van het WWB-volume (18 tot 65 jaar) met 30.000 huishoudens/uitkeringen. De invloed van conjuncturele ontwikkeling op de uitstroom naar werk vanuit de bijstand werd op dat moment geraamd op 45.000. De totale voorziene afname van het WWB volume wordt daarmee 75.000;

- Gemeenten activeren 25.000 (in 2008 verhoogd tot 35.000) niet-uitkeringsgerechtigden (de stille reserve) tot en met 2011;
- Gemeenten stimuleren het ondernemerschap, juist ook bij kwetsbare groepen.

Binnen het raamwerk van het coalitieakkoord en de bestuurlijke afspraken zijn een aantal beleidsinitiatieven ontwikkeld om de arbeidsparticipatie te vergroten. De belangrijkste maatregelen zijn in de bijlage bij deze rapportage weergegeven.

2.2 Bijstelling participatiebeleid in verband met de economische crisis

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

Het kabinet houdt daarom vast aan de doelstelling dat moet worden geïnvesteerd in de (arbeids)participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In het aanvullende coalitieakkoord van maart 2009 komt het kabinet langs zeven sporen met een pakket crisismaatregelen voor de periode 2009–2011, waarmee bijna een miljard euro extra is gemoeid. Aanpak van de jeugdwerkloosheid, functioneren mobiliteitscentra, begeleiding van werk naar werk, intensivering scholing, verbetering arbeidsmarktinformatie en verstrekking deeltijd-WW, zijn de belangrijkste actiepunten.

De verslechterde conjuncturele omstandigheden na 2008 hebben tot een gedeeltelijke aanpassing van het bestuursakkoord geleid. De afspraak met de VNG dat gemeenten een extra inspanning leveren om mensen met een bijstanduitkering naar reguliere arbeid te begeleiden is evenwel gehandhaafd.

In de brief van minister Donner aan de Tweede Kamer van 12 maart 2010 over het arbeidsmarktbeleid geeft het Kabinet nogmaals aan dat aan de doelstelling van een hogere arbeidsparticipatie wordt vastgehouden ondanks de economische crisis. Mocht voor mensen de stap naar betaald werk te groot zijn, dan biedt vrijwilligerswerk of mantelzorg de mogelijkheid om aan de samenleving deel te nemen.

3 Participatie in tijden van crisis

3.1 Inleiding

De bestuurlijke afspraken die op basis van het regeerakkoord Balkenende IV gemaakt zijn over participatie en arbeidsre-integratie stonden nog geheel in het teken van de hoogconjunctuur en de verwachte groei van de vraag naar arbeidskrachten. De kredietcrisis in 2008 en de hieruit voortkomende economische crisis in de loop van 2009, betekenden een belangrijke wijziging van de sociaal-economische omstandigheden. Behoud en herstel van de werkgelegenheid werd ook een van de speerpunten van het beleid. De beleidmaatregelen die door het Kabinet (in samenwerking met de sociale partners) in het voorjaar van 2009 werden genomen zijn daarom ook gericht op mensen die ten gevolge van de crisis hun baan hebben verloren of dreigen te verliezen.

De speciale aandacht voor de crisismaatregelen betekent niet dat het regeringsbeleid ten aanzien van de kwetsbaren in de samenleving door de economische crisis is veranderd. Op middellange termijn wordt een structurele krapte op de arbeidsmarkt verwacht, hetgeen een remmende werking zal hebben op het economische herstel. Ook hebben SZW en VNG besloten om, ondanks de economische crisis, vast te blijven houden aan de ambities uit het Bestuurlijk Akkoord.

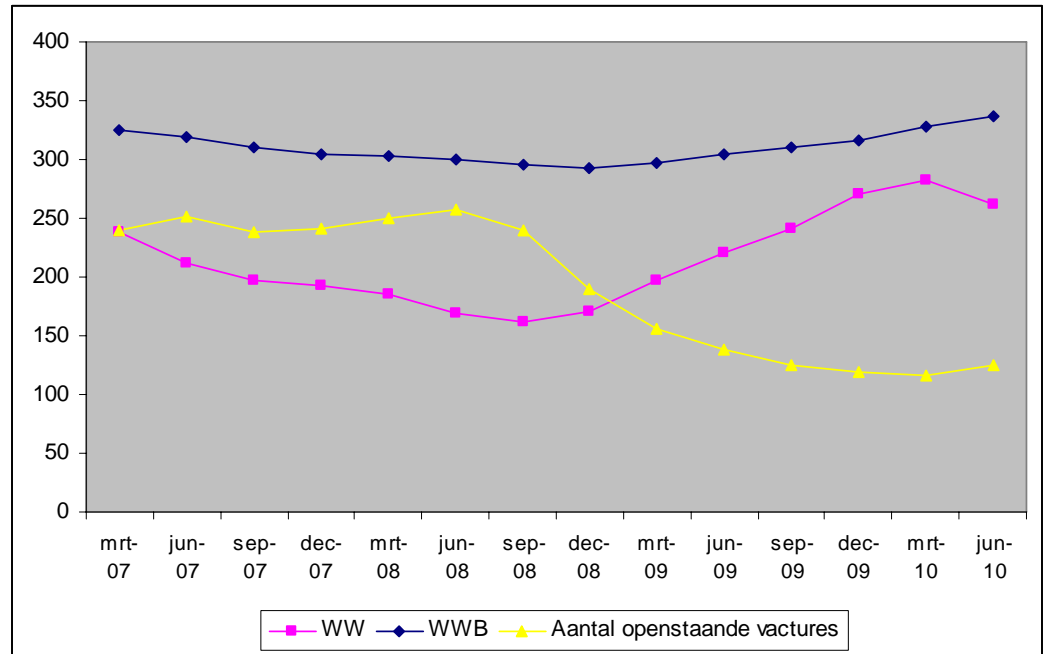
De inspectie heeft onderzocht in hoeverre de participatie en arbeidsre-integratie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt onder druk is komen te staan, gezien het feit dat de doelstellingen van het beleid zijn gehandhaafd maar de economische crisis tot andere prioriteiten heeft geleid.

De inspectie is daarbij nagegaan of gemeenten en UWV als gevolg van de crisis hun beleid en uitvoering ten aanzien van de participatie van de kwetsbaren hebben aangepast. Ook heeft de inspectie onderzocht hoe het aantal cliënten in deze groep dat een traject heeft gekregen zich heeft ontwikkeld en hoe de dienstverlening van UWV is geweest tijdens de periode van verhoogde werkdruk. Daarnaast heeft de inspectie in een beperkt werkgeversonderzoek gevraagd of de crisis van invloed is op de bereidheid van werkgevers mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (met loonkostensubsidie) aan te nemen.

In de onderstaande figuur is goed duidelijk welke gevolgen de crisis heeft gehad voor de uitkeringen WW en WWB en beschikbare vacatures. Duidelijk is ook dat de crisis de meeste impact heeft gehad op de WW-uitkeringen. Het WW-volume neemt vanaf maart 2010 weer af. De WWB zal nog te maken krijgen met een toename van het volume als gevolg van mensen die vanuit de WW doorstromen naar de WWB.

Figuur 1

Ontwikkeling aantallen uitkeringen WW en WWB versus het aantal vacatures



3.2 Beleid en uitvoering gemeenten

Gemeenten geven aan hun beleid niet of nauwelijks te hebben aangepast als gevolg van de crisis. Een enkele gemeente geeft aan dat het beleid onafhankelijk van de conjunctuur is.

In de praktijk zijn er wel wijzigingen als gevolg van de crisis te benoemen. Werkcoaches geven aan dat zij keuzes moeten maken als gevolg van het verhoogde werkaanbod die in het nadeel uitpakken van de mensen waarvoor zij meer inspanningen moeten verrichten, de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt dus. Ook het krimpende re-integratiebudget verhoogt het risico dat de aandacht meer uitgaat naar mensen die binnen een redelijke termijn aan de slag kunnen. Het is aannemelijk dat door deze factoren het risico toeneemt dat het aantal mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op termijn groter wordt.

3.3 Beleid en uitvoering UWV

De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de dienstverlening op de werkpleinen in crisistijd. Uit dit onderzoek heeft de inspectie de volgende gang van zaken geconstrueerd.

UWV heeft in 2009 als gevolg van de crisis het algemene beleid ten aanzien van de ondersteuning van kwetsbare uitkeringsgerechtigden niet aangepast, maar in het jaarplan voor 2009 heeft UWV wel de prioriteiten gewijzigd om de mensen van werk naar werk te helpen en om de nieuwe instroom te bedienen.

UWV voelde eind 2008 als eerste de gevolgen van de crisis door een explosieve groei van de WW-instroom en een daling van de uitstroom. UWV wordt in de regel als één van de eerste uitvoeringsorganisaties geconfronteerd met conjunctuurveran-

deringen en de gevolgen daarvan. De werkpleinen hadden bij de start van de crisis geen scenario klaarliggen om de plotselinge en forse toename van de instroom en het bestand het hoofd te bieden. De maatregelen die de onderzochte werkpleinen in samenspraak met UWV Werkbedrijf hebben getroffen waren dan ook reactief.

Omdat bij de werkpleinen de werkdruk verhoogde, konden de werkcoaches niet de (persoonlijke) basisondersteuning geven die zij normaal gaven. De uitvoerders gingen in eerste instantie harder werken, de caseloads werden groter door meer klanten voor dienstverlening per uitvoerder in te roosteren en de openingstijden van de werkpleinen werden verruimd. Gevolg was dat andere werkzaamheden, zoals ontwikkelactiviteiten voor de verdere implementatie van geïntegreerde dienstverlening, tot soms het uiterste minimum werden beperkt.

In 2009 bleef de instroom stijgen en daarmee het werkaanbod van de werkcoaches. Daardoor werden de doorlooptijden langer en kochten werkcoaches veel re-integratietrajecten in voor mensen die zij anders zelf zouden hebben begeleid. Het aantal re-integratietrajecten nam ruim meer dan evenredig toe aan de stijging van de instroom. In het volgende hoofdstuk is te zien dat het aantal WW-cliënten met een traject in de niet kwetsbare groep in 2009 verdriedubbeld is ten opzichte van 2008. UWV verklaart het hoge aantal ingekochte trajecten tevens uit het sterk gestegen aantal werkcoaches als gevolg van de fusie tussen UWV en CWI.²

Bij re-integratiebedrijven leidde de versnelde inkoop van trajecten tot verwerkingsproblemen. Er ontstonden vervolgens wachttijden bij de aanmelding van trajecten die opliepen tot wel anderhalve maand. Op werkpleinen gingen de werkcoaches over tot minder persoonlijke vormen van dienstverlening zoals telefonische intakes, groepsintakes en e-dienstverlening, mede om meer tijd over te houden voor klanten die intensievere begeleiding nodig hebben.

De crisis had echter ook positieve gevolgen. Nadat UWV stap voor stap de capaciteit had opgebouwd, opgeleid en ingewerkt, kon worden gewerkt aan het verbeteren van een aantal werkprocessen. De samenwerking tussen UWV en gemeente kreeg een impuls, omdat de partijen genoodzaakt waren om gezamenlijk de knelpunten, als gevolg van de verhoogde instroom, op te lossen. Zo werd er op twee van de onderzochte werkpleinen aan de kop van het klantproces een servicedesk van UWV én gemeente samen ingericht. Bij de servicedesk worden alle klanten door alle medewerkers geholpen, ongeacht de uitkeringssituatie. Er wordt gelijk een analyse gemaakt van de kansen en belemmeringen en de vervolgdienstverlening wordt bepaald. Andere verbetermaatregelen zijn een stroomlijning van de overgang van de WW naar de WWB, zonder dat klanten daar hinder van ondervinden, het voorkomen van dubbele werkzaamheden door betere afstemming, het overnemen van elkaars diensten en het inzetten van elkaars instrumenten.

Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de conclusies ten aanzien van de trajecten die zijn ingezet voor de kwetsbare groepen uit de WWB en WW populatie. Daaruit blijkt dat het aandeel mensen uit de kwetsbare groep dat een traject heeft gekregen licht is verhoogd.

² Zie brief van de minister van Sociale zaken en werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 29 juni 2010, kamerstukken 24 448, nr. 437.

3.4 Conclusie

De dienstverlening door UWV en gemeenten aan kwetsbaren heeft onder invloed van de crisis onder druk gestaan. Werkcoaches hadden minder tijd beschikbaar per klant en hebben daardoor in hun persoonlijke dienstverlening keuzes gemaakt die niet in het voordeel zijn van mensen die meer aandacht nodig hebben. Voor uitkeringsgerechtigden die meer aandacht nodig hadden, kocht UWV sneller dan anders trajecten in.

Het risico is reëel dat op termijn de omvang van de groep kwetsbaren weer zal toenemen. Door een gebrek aan vacatures zal de nieuwe instroom niet geheel aan het werk geholpen kunnen worden en daardoor op een grotere afstand van de arbeidsmarkt komen te staan. Dat risico is groter voor uitkeringsgerechtigden die in het eerste WW jaar geen traject krijgen terwijl ze wel enige vorm van ondersteuning nodig hebben.

Positief is de inspectie over de oplossingen die gemeenten en UWV vonden en de samenwerkingsinitiatieven die ontstonden op het moment dat er ruimte was om te werken aan de verbetering van een aantal werkprocessen.

Werkgevers zijn ondanks de crisis nog steeds over te halen mensen met loonkosten-subsidie aan te nemen.

4 Selectieve inzet van re-integratie

4.1 Inleiding

Een doelmatige besteding van re-integratiemiddelen vereist een selectieve inzet. Voorkomen moet worden dat arbeidsre-integratie activiteiten beschikbaar worden gesteld aan mensen die ook zonder deze hulpmiddelen kunnen re-integreren, op eigen kracht of door bemiddeling. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat mensen die wel baat kunnen hebben bij re-integratie activiteiten, niet worden bereikt. In het 'Plan van Aanpak Re-integratie' (november 2008) is selectiviteit daarom één van de aandachtspunten van beleid. In dit beleidsplan worden twee groepen genoemd die voor een re-integratietraject in aanmerking komen, namelijk: a) langdurig werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die (enige) ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk, en b) langdurig werklozen voor wie de afstand tot de arbeidsmarkt nog te groot is en waar werken nog geen optie is. De laatstgenoemde groep komt in aanmerking voor re-integratietrajecten die gericht zijn op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt.

Voor een selectieve inzet van re-integratie instrumenten is het nodig dat de uitvoeringsorganisaties beschikken over de juiste kennis en ervaring met betrekking tot de re-integratie- en arbeidsmarkt en over de juiste instrumenten voor het stellen van diagnoses en indicaties.

De inspectie heeft onderzocht in hoeverre dit beleid ten aanzien selectiviteit al zichtbaar is in de uitvoeringspraktijk. Binnen de IWI-onderzoeken komt deze vraagstelling vanuit verschillende invalshoeken aan de orde. De inspectie heeft onder andere gekeken naar de verdeling van de re-integratietrajecten over de kwetsbare en niet kwetsbare groepen werkzoekenden in 2009 ten opzichte van 2007 en 2008. Omdat de beantwoording van die selectiviteitsvragen niet los gezien kan worden van de crisis, is daar in hoofdstuk drie al enige aandacht aan besteed.

Daarnaast heeft de inspectie onderzocht of de professionals binnen de uitvoeringsorganisatie wel voldoende zijn toegerust om de in het beleid beoogde selectiviteit te kunnen realiseren.

Tenslotte heeft de inspectie onderzocht wat de kenmerken zijn van uitkeringsgerechtigden waarvoor gemeenten loonkostensubsidie inzetten, zoals de duur van de werkloosheid en de mate van arbeidsongeschiktheid.

De bevindingen uit de onderzoeken van de inspectie worden hieronder per inkomensregeling samengevat (WWB en WW). Deze bevindingen hebben betrekking op de uitvoering in 2009 ten opzichte van de uitvoering in 2007 en 2008.

4.2 Gemeentelijk domein

Op het participatiebudget van gemeenten wordt nu en in de toekomst bezuinigd. Ook hebben de gemeenten al een taakstelling gekregen op de uitvoeringskosten. Daarnaast staat het inkomensbudget van gemeenten door de stijgende instroom onder druk. In 2009 hebben gemeenten voor het eerst te maken gehad met een tekort op het inkomensdeel.³ Gelet op de bevinding van de inspectie⁴ dat gemeenten zich bij de inzet van re-integratiegelden vooral laten leiden door overschotten of

³ Zie Divosa monitor 2010, deel 1, juni 2010.

⁴ Zie inspectie rapport 'Participatie in uitvoering', november 2009.

tekorten op het inkomensbudget, zal de druk op het re-integratiebudget de komende jaren toenemen. De noodzaak tot selectieve inzet van re-integratie instrumenten dringt zich vanuit budgettaire overwegingen daarom steeds meer op. De Divosa-monitor 2010, deel 1 geeft aan dat gemeenten in 2009 voor het tweede achtereenvolgende jaar een tekort hadden op hun re-integratiebudget. Divosa verwacht dat de loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid het als eerste zullen moeten ontgelden.⁵

Selectiviteit loonkostensubsidies

Vaak wordt loonkostensubsidie ingezet als sluitstuk van de re-integratieketen, na inzet van de nodige aanbodversterkende trajecten. Maar loonkostensubsidie wordt ook ingezet voor uitkeringsgerechtigden die nog niet lang werkloos zijn. De onderzochte gemeenten hanteren meestal het uitgangspunt voor het inzetten van loonkostensubsidie dat de uitkeringsgerechtigde niet direct bemiddelbaar is en nog een zetje in de rug nodig heeft om aan het werk te komen. Er zijn ook gemeenten die de loonkostensubsidie inzetten voor cliënten die nog een grote afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen hebben. Het dienstverband is dan tevens bedoeld als een vorm van aanbodversterking.

Er zijn – soms grote - verschillen tussen gemeenten als het gaat om hoogte en duur van de in te zetten subsidie. Soms zitten in de financieringssysteem met re-integratiebedrijven prikkels om zo min mogelijk subsidie in te zetten. Re-integratiebedrijven krijgen dan minder premie als zij de werkzoekende aan het werk geholpen hebben met behulp van loonkostensubsidie.

Loonkostensubsidies worden voornamelijk ingezet voor uitkeringsgerechtigden. Soms worden niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers expliciet uitgesloten van loonkostensubsidie omdat er voor gemeenten geen besparingen van uitkeringslasten tegenover staan. Het risico is groot dat de bezuinigingen en de daaruit voortvloeiende verscherpte selectiviteit ten koste gaan van de realisatie van doelstellingen ten aanzien van de participatie van niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers.

Selectiviteit trajecten WWB

De inspectie constateert dat binnen de kwetsbare groep bepaalde groepen buiten de boot dreigen te vallen. Naarmate de werkzoekende langer werkloos is en eerdere re-integratiepogingen mislukt zijn, neemt de intensiteit van de ondersteuning door gemeenten af. Dat beeld wordt bevestigd vanuit de data analyse van de inzet van trajecten voor werkzoekenden uit de kwetsbare groep. Ook oudere cliënten, met name wanneer zij 55 jaar of ouder zijn, en cliënten met alleen een basisopleiding krijgen minder vaak trajecten aangeboden. Meer in zijn algemeenheid blijkt dat hoe meer kenmerken iemand heeft die duiden op een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, des te kleiner de kans is dat hij een traject krijgt.

Daarnaast signaleert de inspectie dat gemeenten de werkcoaches aansturen via prestatieafspraken ten aanzien van de uitstroom. Werkcoaches zullen daardoor, zeker bij verhoogde werkdruk, zich primair richten op snelle uitstroom. De aandacht voor uitkeringsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt komt daardoor in het gedrang.

In 2009 is er voor de WWB als geheel een stijging waar te nemen van het *aantal* cliënten in een traject. Deze toename is een reactie op de extra instroom als gevolg van de economische crisis. Het *aandeel* cliënten van de gehele WWB populatie dat

⁵ Zie Divosa monitor 2010, deel 1, voorwoord.

een traject heeft gekregen blijft gedurende de onderzoeksperiode min of meer stabiel.

In de kwetsbare groep – dit zijn de mensen die 3 jaar of langer in de WWB zitten – is een omgekeerde ontwikkeling waar te nemen. Ondanks dat het aantal cliënten in de kwetsbare groep in 2009 verder afneemt, blijft het *aantal* cliënten dat een traject krijgt min of meer stabiel. Het *aandeel* cliënten dat een traject krijgt neemt daardoor wel licht toe. Deze toename is het sterkste binnen de groep cliënten met een verplichting tot het aanvaarden van arbeid.

Tabel 1

Aantal WWB cliënten in de kwetsbare groep met een traject in de periode 2007-2009 (afgerond op duizendtallen)¹

	2007			2008			2009		
	cliënten	w.v. met traject	%	cliënten	w.v. met traject	%	cliënten	w.v. met traject	%
WWB totaal	274.000	147.000	54	258.000	142.000	55	280.000	158.000	56
WWB < 3 jaar	109.000	62.000	57	103.000	61.000	59	128.000	77.000	60
WWB > 3 jaar zonder sollicitatieplicht	54.000	19.000	35	54.000	19.000	35	52.000	18.000	35
WWB > 3 jaar met sollicitatieplicht	111.000	66.000	59	101.000	62.000	61	100.000	63.000	63

1) De weergegeven percentages zijn ten opzichte van het totaal aantal WWB-cliënten in de betreffende groep. Excl. aanvullende bijstand 65+. Bron: CBS (BUS, SRG), bewerking IWI.

De inspectie ziet geen substantiële intensivering van de inzet van trajecten voor cliënten uit de kwetsbare WWB populatie. De crisis is een mogelijke verklaring voor deze constatering.

4.3 UWV domein

In het voorgaande hoofdstuk heeft de inspectie beschreven wat de economische crisis voor gevolgen had voor de re-integratie dienstverlening van UWV. Door het verhoogde werkaanbod konden werkcoaches niet meer de normale persoonlijke dienstverlening geven. Weliswaar probeerden de werkpleinen met minder persoonlijke dienstverlening tijd uit te sparen voor werkzoekenden die intensievere begeleiding nodig hebben, maar er bleef een gebrek aan tijd waardoor de werkcoaches geen goede diagnose konden stellen en dus geen goede schifting konden maken tussen mensen die wel of geen ondersteuning nodig hadden bij het vinden van werk. Het gevolg was dat de dienstverlening op de minder persoonlijke wijze ook werd geboden aan mensen die meer baat hebben bij één op één dienstverlening. Werklozen die wel hulp nodig hebben maar die hulp niet krijgen, lopen zo eerder het risico een grote afstand tot de arbeidsmarkt te krijgen. Vooral ouderen met een laag schoolingsniveau, jongeren zonder startkwalificatie en mensen die de Nederlandse taal niet goed beheersen (voornamelijk in de Randstad) ondervonden hier hinder van. Anderzijds kochten de werkcoaches, zoals gezegd, veel sneller trajecten in voor mensen die anders door de werkcoaches zelf begeleid zouden zijn.

De inspectie constateert nog een ander risico voor een passende ondersteuning van de kwetsbare werkzoekenden. Werkpleinen hebben te maken met prestatieafspraken ten aanzien van de uitstroom. Dat legt de prioriteit – als vanzelf - bij de meer kansrijke werkzoekenden. Werkpleinen realiseerden daardoor, ondanks de crisis, toch de afspraken met betrekking tot de uitstroom.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de inzet van trajecten voor de WW-populatie weergegeven, onderverdeeld naar kwetsbare en niet kwetsbare WW'ers. Voor de gehele WW populatie zien we in absolute zin een sterke stijging (verdubbeling) van de inzet van trajecten die vooral is te verklaren door de grote instroom in de WW in 2009 als gevolg van de economische crisis. Het *aandeel* cliënten binnen de gehele WW-populatie dat een traject heeft gekregen stijgt daardoor van 23 procent in 2008 naar 27 procent in 2009. Bezien we alleen de groep die korter dan een jaar werkloos is, dan zien we een verdriedubbeling van het *aantal* trajecten en een stijging van 16 procent in 2008 naar 24 procent in 2009 van het *aandeel* trajecten in die groep.

Het aantal trajecten binnen de kwetsbare groep is afgenomen. Door een afname van de omvang van de kwetsbare groep stijgt het *aandeel* cliënten binnen de kwetsbare groep dat een traject heeft gekregen toch van 26 procent in 2008 naar 29 procent in 2009.

In verband met de crisis heeft de inspectie ook gekeken naar de cliënten die tussen één en twee jaar in de WW zitten. Deze cliënten voldoen weliswaar niet aan de definitie van kwetsbare groep zoals de inspectie in deze rapportage hanteert, maar lopen een verhoogd risico daarin terecht te komen wanneer de uitstroomkansen door de crisis minder groot worden. Ook in deze groep zien we een sterke stijging van het *aantal* ingezette trajecten in 2009 ten opzichte van 2008. Dat komt vooral door een sterke stijging van de omvang van die groep. Tussen 2008 en 2009 is het *aandeel* cliënten met een traject gestegen van 40 procent in 2008 naar 49 procent in 2009. Het aandeel cliënten met een traject is in deze groep dus meer toegenomen dan in de kwetsbare groep, en verhoudt zich ongeveer met de stijging van het aandeel cliënten met een traject in de groep die tussen de één en twee jaar in de WW zitten.

Tabel 4.2

WW cliënten met een traject in de periode 2007-2009 (afgerond op duizendtallen)⁶

	2007			2008			2009		
	w.v. met			w.v. met			w.v. met		
	cliënten	traject	%	cliënten	traject	%	cliënten	traject	%
WW totaal ⁷	-	-	-	151.000	34.000	23	247.000	68.000	27
WW < 1 jaar	-	-	-	88.000	14.000	16	188.000	44.000	24
WW 1-2 jaar	34.000	14.000	42	26.000	10.000	40	35.000	17.000	49
WW > 2 jaar ⁸	53.000	13.000	24	37.000	10.000	26	24.000	7.000	29

⁶ Bron: UWV bestanden, bewerking IWI. Het aantal cliënten is exclusief de klanten uit de sectoren overheid en onderwijs omdat het UWV voor deze groepen geen re-integratieverplichting heeft. Voor 2009 is het aantal cliënten exclusief deeltijd WW.

⁷ Over 2007 is alleen een bestand opgevraagd van cliënten met 1 jaar of langer WW.

⁸ Het aantal cliënten met een traject ligt hoger dan in de najaarsrapportage van 2009 doordat WW'ers met een AG-traject zijn toegevoegd.

Eind 2009 en in het eerste kwartaal van 2010 was de werkdruk als gevolg van de door UWV getroffen maatregelen en een teruglopende instroom in de WW weer genormaliseerd. De medewerkers beschikken over ruimte om passende dienstverlening en instrumenten te bieden, zoals sollicitatietrainingen en hulp bij het opstellen van een CV. De uitvoering ziet zich echter geconfronteerd met een ander probleem, namelijk dat WW'ers in het eerste uitkeringsjaar geen re-integratietrajecten meer krijgen aangeboden. Als gevolg van budgetuitputting is nieuw beleid dat pas na het eerste uitkeringsjaar én alleen als er sprake is van een baangarantie, een traject mag worden ingezet. Uitvoerders signaleren dat het met name nadelig is voor WW'ers, die een kortlopend, vraaggericht traject nodig hebben om uit de uitkering te stromen. Een voorbeeld is een rijbewijs voor groot vervoer voor een werkzoekende met eenzijdige werkervaring, in een regio waar er een stijgende vraag is in de transportsector. De uitvoerders geven aan dat de beperkte mogelijkheden een groot en soms irrealistisch beroep doet op verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van klanten. Het risico is aanzienlijk dat werkzoekenden die nu nog kort werkloos zijn, een grote afstand tot de arbeidsmarkt krijgen omdat ze niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.

4.4 Selectiviteit en diagnose

Voorwaarde voor een goede selectiviteit is een goede diagnose.⁹ Op basis van een goede diagnose kan de werkcoach bepalen of een cliënt ondersteuning nodig heeft en welke middelen er ingezet moeten worden voor terugkeer naar werk. Zoals gezegd konden werkcoaches op de werkpleinen door een gebrek aan tijd geen goede diagnose stellen. Dat is ten koste gegaan van een selectieve inzet van re-integratie ondersteuning.

De inspectie constateert voorts dat er bij gemeenten veel verschillende methoden van diagnose worden toegepast. Ook constateert de inspectie dat gemeenten op verschillende wijzen en met verschillende intensiteit bezig zijn om inhoud te geven aan de participatieladder.

UWV hanteert als diagnose instrument het Anker model. Een werkcoach mag daar evenwel van afwijken. Het is de inspectie niet bekend of het Anker model ook uniform wordt toegepast in de uitvoering. UWV heeft laten onderzoeken welke factoren van belang zijn voor een snelle werkhervatting van werkzoekende. Dit onderzoek moet een profilering instrument opleveren dat beter kan aangeven wie wel of niet hulp nodig heeft bij het vinden van werk. UWV verwacht dat dit profilering instrument vanaf 2011 kan worden toegepast.¹⁰

De inspectie wijst tenslotte op het feit dat gemeenten en UWV verschillende diagnose instrumenten toepassen. De inspectie ziet hierin een risico voor de totstandkoming van de beoogde integrale dienstverlening op de werkpleinen. De integrale dienstverlening houdt immers in dat WWB-consulenten en werkcoaches van UWV beide klantgroepen moeten kunnen begeleiden.

⁹ De inspectie is voornemens in 2011 binnen haar onderzoeken specifieke aandacht te geven aan de diagnose van cliënten.

¹⁰ Zie brief van de minister van Sociale zaken en werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 29 juni 2010, kamerstukken 24 448, nr. 437.

4.5 Conclusies selectiviteit

De inspectie concludeert dat de selectieve inzet van re-integratieondersteuning te lijden heeft gehad onder de gevolgen van de crisis. Door tijdsdruk hebben werkzoekenden die onder normale omstandigheden door de werkcoach zelf zouden zijn geholpen, een traject aangeboden gekregen. Andersom: mensen die eigenlijk intensievere dienstverlening nodig hebben, zijn aangemerkt als zelfredzaam. Gebleken is dat vooral in tijden van crisis het stellen van een goede diagnose, nodig voor een selectieve inzet van re-integratie, onder druk komt te staan.

Het is van belang dat gemeenten en UWV de mogelijkheden onderzoeken van een goed en gemeenschappelijk gedragen diagnose instrument. Een gemeenschappelijk diagnose instrument is naar het oordeel van de inspectie ook nodig om de beoogde gezamenlijke integrale dienstverlening van gemeenten en UWV op de werkpleinen verder vorm te geven. De integrale dienstverlening houdt immers in dat WWB-consulenten en werkcoaches van UWV beide klantgroepen moeten kunnen begeleiden.

Voor de WWB geldt dat het aandeel uitkeringsgerechtigden binnen de kwetsbare populatie dat een traject heeft gekregen, nauwelijks is gestegen. De inspectie stelt vast dat er geen sprake is van een intensivering van de begeleiding van de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Binnen de kwetsbare groep ziet de inspectie dat hoe meer kenmerken iemand heeft die duiden op een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, des te kleiner de kans is dat hij een traject krijgt. Het risico daarvan is dat de cliënten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt vanwege hun geringe kansen helemaal geen ondersteuning meer krijgen. Deze bevinding komt ook overeen met een andere bevinding van de inspectie: naarmate iemand langer een WWB-uitkering heeft en eerdere pogingen om te re-integreren mislukt zijn, neemt de intensiteit van de aandacht voor de cliënt af.

Voor de WW komt de inspectie eveneens tot de conclusie dat de beoogde intensivering niet is gerealiseerd. Er is weliswaar een lichte stijging van het aandeel uitkeringsgerechtigden uit de kwetsbare groep dat een traject heeft gekregen, maar de verklaring daarvan is vooral gelegen in een sterke daling van de groep WW-gerechtigden die langer dan twee jaar een WW-uitkering hebben. UWV zet verreweg de meeste trajecten in voor cliënten die minder dan twee jaar werkloos zijn.

De inspectie ziet in de bezuinigingen een risico dat gemeenten bij de inzet van re-integratie instrumenten vooral gaan sturen op de beheersing van de budgetten, bijvoorbeeld door het inzetten van goedkope instrumenten en het bevorderen van snelle uitstroom. Een dergelijke sturing kan ten koste gaan van de duurzaamheid van de participatie en van de inzet van (relatief duurdere) trajecten die nodig zijn voor de kwetsbaren. Een ander risico is dat kwetsbaren met participatiemogelijkheden op het moment dat de conjunctuur weer aantrekt, niet inzetbaar zijn en daardoor niet aan de grotere vraag van werkgevers kan worden voldaan.

5 Sluitstuk van de re-integratieketen: werkgevers en loonkostensubsidie

5.1 Inleiding

De cliënten uit de populatie met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt zullen meestal aanbodversterkende trajecten moeten doorlopen voordat zij als bemiddelbaar kunnen worden aangemerkt. Vaak is er na het doorlopen van de aanbodversterkende trajecten nog een zetje nodig om de cliënt daadwerkelijk te bemiddelen, bij voorkeur in regulier werk. Werkgevers kunnen aarzelend staan tegenover het in dienst nemen van mensen die al lang werkloos of arbeidsongeschikt zijn, ondanks dat de afstand tot de arbeidsmarkt via aanbodversterkende trajecten is verkleind. Een stimulans om deze groep toch in dienst te nemen is het inzetten van loonkostensubsidies. De gemeenten beschikken sinds de invoering van de WWB over de mogelijkheid om loonkostensubsidies in te zetten.¹¹ De loonkostensubsidie onderscheidt zich in meerdere opzichten van de meeste andere re-integratie-instrumenten. Loonkostensubsidie is in de eerste plaats niet op de werkzoekende maar op de werkgever gericht.

De inspectie heeft via een landelijke data analyse onderzocht hoe duurzaam de arbeidsparticipatie is na de inzet van loonkostensubsidies door gemeenten. Ook heeft de inspectie onderzocht of de dienstverlening van gemeenten bij de verstrekking van loonkostensubsidies, voor zover redelijk, aansluit bij de wensen en behoeften van werkgevers. Die aansluiting ziet de inspectie als belangrijke succesfactor voor arbeidsparticipatie.

5.2 Arbeidsparticipatie *door* inzet loonkostensubsidie

Werkgevers geven aan de kandidaten niet in dienst te hebben genomen zonder loonkostensubsidie. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat loonkostensubsidie voor die uitkeringsgerechtigden heeft bijgedragen aan het vinden van een baan. De meeste werkgevers benadrukken het maatschappelijke belang maar willen er financieel niet bij inschieten.

5.3 Arbeidsparticipatie *na* inzet van loonkostensubsidie

Omdat de meeste onderzochte gemeenten niet registreren of een dienstverband met loonkostensubsidie uitmondt in een dienstverband zonder subsidie, kan de inspectie bij die gemeenten niet vaststellen of sprake is van een voortzetting van de arbeidsparticipatie. Uit de data analyse van de inspectie blijkt dat landelijk gezien loonkostensubsidie trajecten voor meer dan 52 procent werden voortgezet met een dienstverband zonder loonkostensubsidie. In 13 procent is het werk binnen 6 maanden beëindigd na afloop van het loonkostensubsidietraject, in 39 procent was er sprake van werk dat langer dan 6 maanden duurde. Voor 25 procent geldt dat de mensen in de gehele periode na afloop van het loonkostensubsidietraject gewerkt hebben. Voor 25 procent van de mensen geldt dat er aansluitend na afloop van het loonkostensubsidietraject geen werk was maar zij later alsnog gewerkt hebben.

¹¹ Met de invoering van de Wet stimulering arbeidsparticipatie (STAP) per 1 januari 2009 beschikt ook het UWV over dit instrument.

De inspectie concludeert aan de hand van de data analyse dat de verschillen in arbeidsparticipatie na de inzet van loonkostensubsidie tussen uitkeringsgerechtigden met een (veronderstelde) kleine, middelgrote en grote afstand tot de arbeidsmarkt, niet noemenswaardig zijn.¹² De inspectie veronderstelt dat daaraan ten grondslag ligt dat aanbodversterkende trajecten voorafgaand aan de inzet van loonkostensubsidie, de verschillen in afstand tot de arbeidsmarkt hebben verkleind.

Voor een substantieel deel van de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt constateert de inspectie dat er sprake is van duurzame arbeidsparticipatie. De conclusie die de inspectie uit de analyseresultaten trekt is dat het zeker de moeite waard is om te investeren in mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze conclusie ziet de inspectie ook bevestigd door de speciale projecten binnen gemeenten waarbij een uitstroom naar werk van 30 procent is gerealiseerd. Ook is er bij een deel van de cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt sprake van activering, bijvoorbeeld door het doorbreken van soms lange periodes van passiviteit en non-participatie. Dergelijke eerste stappen kunnen op termijn leiden tot verdere ontwikkeling

5.4 Sluiten beleid en dienstverlening van gemeenten aan bij wensen en behoeften van werkgevers?

Het kwalitatieve deel van het onderzoek naar de verstrekking van loonkostensubsidies is gericht op de aansluiting van het loonkostensubsidiebeleid van gemeenten en de dienstverlening daarbij op de wensen en behoeften van werkgevers. Het onderzoek bevestigt het beeld dat er niet zoiets bestaat als één uniforme werkgever met uniforme wensen ten aanzien van beleid en dienstverlening van de gemeente. Van belang is daarom dat gemeenten individueel maatwerk leveren aan werkgevers. Doen zij dat niet, dan kan dat ten koste gaan van de effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie.

De werkgevers die de inspectie heeft benaderd waren overwegend positief over het instrument loonkostensubsidie. Ondanks een aantal kritiekpunten van werkgevers over de dienstverlening waren bijna alle werkgevers bereid opnieuw een werkzoekende met loonkostensubsidie aan te nemen. Veel werkgevers gaven daarbij aan een sterke voorkeur te hebben om standaard voor een beperkte periode proef te mogen draaien met de loonkostensubsidie kandidaat. Mismatches worden dan tijdig onderkend. Een proefperiode kan de bereidheid van werkgevers verhogen om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt een kans op regulier werk te geven. Een proefperiode kan kort zijn.

De inspectie ziet een aantal verbetermogelijkheden in de dienstverlening van gemeenten aan werkgevers. De communicatie aan het begin van het proces over de mogelijkheden om tijdens het loonkostensubsidietraject aanvullende instrumenten in te zetten, de competenties van de loonkostensubsidie kandidaat en een duidelijk aanspreekpunt verloopt niet altijd goed. Verder gebeurt het lang niet altijd dat gemeenten tijdens het loonkostensubsidietraject de vinger aan de pols houden. Een goede communicatie aan het begin en ook tijdens het loonkostensubsidie traject kan er voor zorgen dat de verwachtingen over en weer helder zijn, dat de werkgever niet voor verrassingen komt te staan en waar nodig aanvullende instrumenten kunnen worden ingezet. Het risico van uitval wordt zo tot een minimum beperkt.

¹²De inspectie heeft voor de data analyse de afstand tot de arbeidsmarkt afgeleid van de duur van de werkloosheid en de aanwezigheid van (gedeelte)arbeidsongeschiktheid.

5.5 Conclusies

De inspectie komt tot de conclusie dat het instrument loonkostensubsidie de bereidheid van werkgevers vergroot om werkzoekenden in dienst te nemen die al langere tijd werkloos zijn. Een behoorlijk deel van werkzoekenden waarvoor loonkostensubsidie is ingezet, en dit betreft ook werkzoekenden die al lang werkloos zijn, heeft aansluitend meer dan zes maanden werk of vindt later alsnog werk. De inspectie leidt hieruit af dat het toegevoegde waarde heeft om te investeren in mensen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Deze conclusie ziet de inspectie ook bevestigd door de speciale projecten binnen gemeenten waarbij een uitstroom naar werk van 30 procent is gerealiseerd. Ook is er bij een deel van de cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt sprake van activering, bijvoorbeeld door het doorbreken van soms lange periodes van passiviteit en non-participatie. Dergelijke eerste stappen kunnen op termijn leiden tot verdere ontwikkeling.

Een verbetermogelijkheid in het proces van loonkostensubsidieverstrekking die werkgevers zelf aandragen is om het traject te laten voorafgaan door een (korte) proefperiode.

De inspectie ziet vooral verbetermogelijkheden in de communicatieve sfeer. Een betere communicatie en het maken van heldere afspraken tussen gemeenten en werkgevers kan de kans verminderen dat loonkostensubsidietrajecten mislukken. Ten slotte zijn er betere mogelijkheden tot bijsturing als gemeenten meer de vinger aan de pols houden tijdens het loonkostensubsidietraject.

6 Inzicht in (de effecten van) re-integratie

Sinds de invoering van de WWB op 1 januari 2004 is er door het Rijk fors geïnvesteerd in arbeidsre-integratie en activering. In de periode 2004-2008 slaagden gemeenten er in om een aanzienlijke volume reductie van de WWB te realiseren. Onduidelijk bleef echter in welke mate de intensivering van het participatiebeleid door de inzet van re-integratiemiddelen hieraan had bijgedragen. In de loop van 2007 groeide de politieke ongerustheid over de hoge kosten van re-integratie, de omvang van niet bestede re-integratiemiddelen bij gemeenten en het ontbreken van voldoende inzicht in de effectiviteit van de inzet van re-integratiemiddelen.

Op basis van het plan van aanpak re-integratie zijn er in een gezamenlijke aanpak van SZW, VNG en lokale bestuurders diverse stappen gezet om de transparantie en de informatievoorziening op het terrein van de arbeidsre-integratie verder te verbeteren. Het plan van aanpak heeft de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van instrumenten om onderlinge uitwisseling en vergelijking tussen uitvoeringsorganisaties mogelijk te maken (participatieladder, benchmarks en keurmerk). Speciale aandacht heeft de verbetering van de SRG gekregen. Om de resultaten van het re-integratiebeleid van gemeenten beter te kunnen beoordelen is ingezet op een verbetering van de kwaliteit van de SRG en is het kenmerk 're-integratiepositie' toegevoegd om de resultaten nauwkeuriger in beeld te krijgen.

Alle betrokkenen zijn er inmiddels van doordrongen dat het politieke draagvlak voor het beschikbaar blijven van re-integratiemiddelen alleen kan blijven bestaan indien er voldoende inzicht bestaat in de effecten van re-integratie. Ook voor de gemeenten en UWV zelf is dat inzicht nodig. In de eerste plaats voor de primaire dienstverlening, maar ook voor een doeltreffende inzet van re-integratiemiddelen is inzicht in de effecten onontbeerlijk. De inspectie heeft bij haar onderzoekswerkzaamheden moeten vaststellen dat het inzicht in (de effecten) van re-integratie nog op verschillende aspecten tekort schiet.

Het is lastig en tijdsintensief om goed zicht te hebben op kansen en belemmeringen voor de kwetsbare groep en die soms voor langere tijd goed in beeld te houden. De registratiesystemen waarop UWV en gemeenten zich baseren, zijn niet altijd actueel en geven geen compleet beeld van de context waarin de cliënt zich bevindt. Die context kan ook een bron kan zijn voor zowel belemmeringen als kansen. In het onderzoek "De cliënt benaderd" heeft de inspectie voor de kwantitatieve analyses gebruik gemaakt van zowel bestanden die door gemeenten zijn aangeleverd als van de data van het CBS op basis van de door gemeenten aangeleverde bestanden. Er blijken verschillen te zijn in de trajectgegevens die gemeenten registreren. Dit maakt de onderlinge vergelijkbaarheid lastig. Ook zijn als gevolg van wijzigingen in softwarepakketten van een aantal soms grotere gemeenten geen actuele databestanden beschikbaar. CBS en SZW onderzoeken de mogelijkheid om de trajectregistratie en de bruikbaarheid van de registraties te verbeteren en bezien tevens de mogelijkheden om de uitvraag aan gemeenten beter te laten aansluiten op de bedrijfsvoering van gemeenten.

Het inzicht in de ontwikkeling die uitkeringsgerechtigden doormaken om de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen kan bevorderd worden door het gebruik van de participatieladder. De participatieladder is niet alleen functioneel in het re-integratieproces zelf, maar kan ook gebruikt worden in het weergeven van de effecten van re-integratie inspanningen in termen van het verkleinen van de afstand tot

de arbeidsmarkt. Effecten zijn immers niet alleen het eindresultaat: arbeidsparticipatie.

In het onderzoek naar de verstrekking van loonkostensubsidies heeft een aantal factoren de inspectie parten gespeeld bij het verkrijgen van inzicht in het arbeids- en uitkeringsverleden, de inzet van loonkostensubsidie en de arbeidspatronen na inzet van de loonkostensubsidie. In de eerste plaats de registraties van de onderzochte gemeenten zelf. Een aantal gemeenten houden niet bij of mensen vanuit een dienstverband met subsidie doorstromen naar een dienstverband zonder subsidie, laat staan dat ze de duurzaamheid van de arbeidsparticipatie in beeld hebben. Soms is het vanuit de registratie van de gemeente zelfs niet vast te stellen voor wie loonkostensubsidie is ingezet. Dat komt met name voor bij gemeenten waar de loonkostensubsidies door re-integratiebedrijven worden verstrekt. Door dit gebrek aan inzicht zijn gemeenten niet of nauwelijks in staat hun eigen beleid ten aanzien van loonkostensubsidies te evalueren.

Bij de landelijke data analyse is gebleken dat het lastig zo niet onmogelijk is om loonkostensubsidie te onderscheiden van zogenoemde verloningsconstructies. Daarnaast heeft de inspectie in een aantal gevallen tekortkomingen in de registratie geconstateerd. Die factoren maken het moeilijk om een volledig en betrouwbaar inzicht te krijgen in de inzet van loonkostensubsidies en de arbeidsparticipatie na inzet van loonkostensubsidie.

6.1 Conclusies

Het inzicht in de inzet van re-integratie instrumenten en de effecten daarvan kan op een aantal punten verbeterd worden. Het belangrijkste knelpunt is het gegeven dat gemeenten vaak op verschillende wijzen registreren en gegevens op verschillende wijze aanleveren aan het CBS. Sommige gemeenten registreren niet voldoende om de effectiviteit van de inzet van instrumenten in beeld te krijgen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inzet van loonkostensubsidies en de inzet van trajecten. Daarnaast zijn landelijke registraties zoals van het CBS en UWV niet volledig betrouwbaar.

VNG werkt momenteel samen met het ministerie in een verbetertraject om de kwaliteit van de gegevensaanlevering door gemeenten op een hoger peil te brengen. Daarbij wordt ook bekeken of de uitvraag van gegevens beter kan worden afgestemd op de bedrijfsvoering van gemeenten.

Tenslotte wijst de inspectie op het fenomeen dat loonkostensubsidies zoals deze in de SRG worden bijgehouden, een verzameling is van meerdere vormen van subsidie aan werkgevers. Dit gegeven heeft de inspectie in haar analyse bemoeilijkt om de zuivere vormen van tijdelijke loonkostensubsidie, het onderwerp van onderzoek, te kunnen onderscheiden van bijvoorbeeld verloningsconstructies.

7 Reacties Divosa, UWV en VNG

Algemeen

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

Reactie Divosa

Divosa schetst de context waarin gemeenten de afgelopen (crisis)tijd, gegeven de beleidsvrijheid die zij hebben, meerdere doelstellingen moesten nastreven met beperkte middelen. Gegeven de nieuwe instroom die het gevolg was van de crisis, hebben mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt minder aandacht gekregen. Het is niet verwonderlijk dat gemeenten bij een beperkt budget een kostenbaten analyse maken en daarbij prioriteit geven aan de mensen die een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en sneller zullen uitstromen.

Divosa onderstreept de gemeentelijke beleidsvrijheid bij de uitvoering van de WWB wat betekent dat gemeenten hun eigen keuzes mogen maken wat betreft het re-integratie- en participatiebeleid.

Divosa merkt voorts op dat selectiviteit niet zonder meer inhoudt dat mensen meer dan drie jaar een WWB uitkering moeten hebben. Divosa benadrukt tenslotte dat het niet krijgen van een traject niet betekent dat mensen geen ondersteuning krijgen. Soms is een traject, gericht op werk niet reëel en krijgen mensen andere ondersteuning, bijvoorbeeld in het kader van de WMO.

Reactie UWV

UWV plaatst een kanttekening bij het oordeel van IWI dat in crisistijd niet aan het uitgangspunt van selectiviteit is voldaan. Werkcoaches kochten voor veel mensen trajecten in die zij onder normale omstandigheden zelf zouden hebben begeleid. UWV wijst er op dat er de afgelopen jaren een beleidsmatige overgang is geweest van een sluitende aanpak naar selectiviteit, die in 2010 is uitgemond in de afspraak met het ministerie om in de eerste 12 maanden van werkloosheid geen trajecten in te kopen.

Voorts wijst UWV op de afspraak die is gemaakt met gemeenten om de mogelijkheden te bekijken voor het ontwikkelen van een gezamenlijk kader voor diagnosestelling. Daarbij moet wel bedacht worden dat het om verschillende klantgroepen gaat.

Reactie VNG

VNG is blij met de constatering van IWI dat investeren in mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt toegevoegde waarde heeft. Ook is VNG blij met de erkenning dat gemeenten in crisistijd grote inspanningen hebben verricht om de verhoogde instroom te verwerken en dat er op de werkpleinen samenwerkingsinitiatieven met UWV tot stand zijn gebracht.

Evenals Divosa wijst VNG er op dat mensen die geen traject hebben gekregen op andere wijze ondersteuning hebben gehad.

In het verlengde hiervan geeft de VNG aan dat afstemmen van diagnose-instrumenten tussen UWV en gemeenten en gemeenten onderling een goede zaak is, maar dat de verschillen in samenstelling van de respectievelijke cliëntenbestanden de mogelijkheden hiervan begrenst. Deze opmerking sluit aan bij de opmerking die UWV over dit onderwerp maakt.

Evenals Divosa gaat VNG in op de afwegingen die gemeenten moeten maken als gevolg van de krimpende budgetten. Een sluitende aanpak is niet reëel en de middelen zullen moeten worden ingezet voor mensen bij wie uitzicht bestaat op betaalde arbeid. Wel zal VNG haar leden wijzen op de resultaten die bereikt kunnen worden als je inzet op burgers die niet op korte termijn naar de arbeidsmarkt te leiden zijn.

Ten slotte wijst de VNG op het verbetertraject dat samen met het ministerie van SZW is ingezet om de gegevensaanlevering door gemeenten te optimaliseren en hoe de uitvraag bij gemeenten beter kan aansluiten bij de bedrijfsvoering van gemeenten.

Naschrift IWI

Naar aanleiding van de opmerkingen van VNG, UWV en Divosa over selectiviteit heeft de inspectie in het oordeel aangegeven dat zij onder het uitgangspunt van selectiviteit verstaat dat re-integratiemiddelen alleen ingezet worden voor de mensen die het nodig hebben. Op basis van een scherpe diagnose moet bepaald worden of en welke ondersteuning iemand nodig heeft. De inspectie verstaat niet onder selectiviteit dat alleen de mensen die voldoen aan het criterium 'langer dan twee jaar in de WW of langer dan drie jaar in de WWB' een traject moeten krijgen. Of en welke ondersteuning iemand nodig heeft, moet in beginsel per situatie bepaald worden.

Het oordeel over de selectiviteit van inzet van re-integratiemiddelen door UWV beperkt zich tot de crisistijd. In die periode kregen mensen die kort in de uitkering zaten sneller dan voor de crisistijd een traject aangeboden. IWI begrijpt dat de uitvoering te maken heeft gehad met een verhoogde werkdruk en dat daardoor eerder trajecten moesten worden ingekocht, maar dat ging wel ten koste van de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Divosa en VNG benadrukken dat het niet krijgen van een traject niet betekent dat mensen geen ondersteuning krijgen. Soms is een traject, gericht op werk niet reëel en krijgen mensen andere ondersteuning, bijvoorbeeld in het kader van de Wmo. De inspectie onderkent dat activiteiten van gemeenten gericht op kwetsbare groepen meer behelst dan alleen participatie-inspanningen. Echter de focus van dit rapport ligt op de (arbeids)participatie van cliënten die al lange tijd in de bijstand zitten. Op basis van meerjarig onderzoek naar de inzet van trajecten en de dienstverlening in crisistijd komt de inspectie tot de conclusie dat er nauwelijks sprake is van intensivering van de ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

UWV en VNG onderstrepen beiden het belang van afstemming van diagnose-instrumenten maar wijzen op de beperking van mogelijkheden, gezien de verschillende klantgroepen. Het uitgangspunt van IWI in deze rapportage is dat UWV en gemeenten weliswaar verschillende klantgroepen bedienen, maar dat het bij de diagnose toch vaak gaat om dezelfde elementen en kenmerken. Een gezamenlijk kader voor diagnosestelling zou bovendien de beoogde integrale dienstverlening bevorderen.

Bijlage 1

A. Beleidsmaatregelen (mede) gericht op algemene groep werklozen in een kwetsbare arbeidsmarktpositie:

1. Invoering Wet Participatiebudget (per 1 januari 2009). Door een ontschotting van de middelen ten behoeve van participatie krijgen gemeenten meer speelruimte in de besteding. Hiermee wordt beoogd dat gemeenten effectiever kunnen investeren op basis van regionale omstandigheden en meer maatwerk kunnen leveren.

2. Samenbrengen van het decentraal arbeidsmarktbeleid en re-integratie in één loket op lokaal / regionaal niveau. De implementatie van de integrale dienstverlening op de Werkpleinen moet in 2010 worden voltooid.

3. Innovatieproject IPW; Om de gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de afspraken van het Bestuurlijke deelakkoord participatie, beoogt het Rijk door middel van het innovatieproject IPW te voorzien in de ondersteuningswensen van gemeenten. Een aantal functies van dit project zijn gericht op kennisontwikkeling en -uitwisseling op het terrein van werk en inkomen en leveren daarmee ook een bijdrage aan de beleidscontext van deze rapportage.

B. Beleidsmaatregelen gericht op specifieke groepen binnen de groep werklozen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie:

4. Invoering Wet WIJ (per 1 oktober 2009); Op grond van deze wet kunnen jongeren van 16 tot 27 jaar die niet werken of studeren de gemeente om een leerwerkeraanbod vragen. De gemeente is verplicht de jongere die hierom vraagt een aanbod te doen. Met deze regeling wordt beoogd om de gemeenten een instrument in handen te geven om jongeren te ondersteunen op weg naar arbeidsparticipatie.

5. Bestrijding jeugdwerkloosheid; Het kabinet heeft 153 miljoen euro beschikbaar gesteld voor regionale actieplannen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

6. Invoering Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders (per 1 januari 2009). In deze wet wordt het recht op ontheffing van de verplichting tot het aanvaarden van arbeid van jonge moeders met een bijstanduitkering geregeld en gekoppeld aan een scholingsverplichting. Hiermee wordt onder meer beoogd te voorkomen dat deze doelgroep de aansluiting op de arbeidsmarkt verliest wanneer de jonge moeder er voor kiest om tijdelijk de zorg voor haar jonge kinderen op zich nemen.

7. Pilots 'werken naar vermogen' Naar aanleiding van de adviezen van de commissie fundamentele herbezinning Wsw (cie De Vries) heeft het kabinet een aantal pilots gestart waaronder een pilot gericht op de re-integratie van langdurige WWB-uitkeringsgerechtigden met en zonder Wsw-indicatie. Het doel is het toetsen van een nieuwe aanpak waarbij de inzet van het instrument loondispensatie centraal staat.

8. Invoering per 1 januari 2009 premiekorting voor werkgevers gedurende drie jaar wanneer zij oudere werknemers vanaf 50 jaar in dienst nemen.

9. Actieplan 45+ Beeldvorming oudere werknemers – versterken arbeidsmarktpositie ouderen.

Bijlage 2

Reactie Divosa

Reactie UWV

Reactie VNG



Inspectie Werk en Inkomen
T.a.v. de inspecteur-generaal de heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Utrecht, 16 november 2010

Onderwerp: Bestuurlijke reactie programmarapportage participatie IWI
Onze ref.: 100383

Geachte heer Van den Bos,

bezoekadres
Verenigingsbureau
Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

postadres
Postbus 407
3500 AK Utrecht

telefoon
030-233 233 7

fax
030-233 37 26

website
www.divosa.nl

e-mail
cb@divosa.nl

Hartelijk dank voor het toesturen van uw conceptrapportage 'Participatie in crisistijd'. In de rapportage geeft IWI aan dat gemeenten en UWV grote inspanningen hebben verricht om de sterke stijging van de instroom als gevolg van de crisis te verwerken. Dat klopt.

Tegelijkertijd heeft de crisis een rem gezet op de stijgende aandacht voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Gezien het financiële risico dat gemeenten dragen voor de Wet werk en bijstand, is het inderdaad logisch dat gemeenten bij de inzet van hun re-integratiegeld een scherpe kosten- en batenanalyse maken en hun uitstroom in het oog houden. Zeker nu gemeenten stijgende tekorten hebben op het budget waarmee zij de uitkeringen moeten betalen.

Daarnaast constateert u terecht dat deze verminderde aandacht ook te maken heeft met het feit dat sociale diensten meerdere ballen in de lucht moeten houden. De landelijke politiek heeft sociale diensten immers ook expliciet gevraagd om mensen fit te houden voor de arbeidsmarkt en de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Dit is mede een verklaring waarom sociale diensten mede hebben ingezet op groepen die nu de bijstand instromen en een kortere afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Het algemene beeld van uw rapportage geeft daarmee de worsteling van gemeenten goed weer. Ondanks dat willen wij bij uw oordeel graag nog de volgende nuanceringen plaatsen:

Houdt rekening met de gemeentelijke beleidsvrijheid:

De Wwb is een decentrale wet. Dat betekent dat gemeenten hun eigen keuzes mogen maken wat betreft het re-integratie- en participatiebeleid. De gemeentelijke politiek stelt prioriteiten en kan daardoor rekening houden met de opbouw van het klantenbestand en met de mogelijkheden op de regionale arbeidsmarkt.

Selectiviteit is ongebruikelijk gedefinieerd:

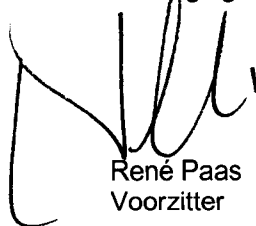
Selectief inzetten betekent niet dat het geld per se moet gaan naar mensen die drie jaar of langer in de bijstand zitten. Selectief inzetten betekent dat je een gerichte keuze maakt. Bijvoorbeeld door in te zetten op mensen die kunnen groeien of op mensen die niet zelfredzaam zijn. Dit soort kwalificaties zijn echter niet één op één gerelateerd aan hoeveel jaar iemand in de bijstand zit.

Ondersteuning aan kwetsbare groepen niet altijd zichtbaar:

Er valt een kanttekening te plaatsen bij de IWI-cijfers over het aantal trajecten voor klanten die langer dan drie jaar in de Wwb zitten. Ten eerste gaat het alleen om klanten die geholpen zijn met middelen uit het werkdeel. Uit de Divosa-monitor blijkt dat de klanten op de onderste twee treden van de participatieladder ook op diverse andere manieren ondersteuning ontvangen. Zij worden geactiveerd met middelen uit de inburgeringsgelden, de educatiegelden, de Wmo-middelen, de armoedegelden en *last but not least* de algemene middelen van een gemeente. De inzet van het werkdeel is daarom alleen maar een indicatie voor de ondersteuning die mensen ontvangen. Ten tweede gaat het om cijfers over trajecten gedurende één jaar. Eenzelfde klant kan een jaar eerder dus wel geholpen zijn met een re-integratietraject waarna geconstateerd is dat iemand op dat moment op het hoogst haalbare participatieniveau zit en er (voorlopig) geen groeipotentieel meer is.

Uw rapportage geeft aan dat wij op een kruispunt staan. Sociale diensten zien zich geconfronteerd met een stijgende instroom en forse bezuinigingen. Hoe kunnen zij met minder middelen meer mensen helpen? Het is de belangrijkste vraag voor de komende jaren. Divosa ziet in ieder geval veel potentie in het plan voor één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Om daar de goede randvoorwaarden voor neer te zetten is het in ieder geval uitermate belangrijk dat rijksoverheid en gemeenten samen optrekken en samen realistische keuzes maken als het gaat om de invulling en uitwerking van dit plan.

Met vriendelijke groet,
Verenigingsbureau Divosa



René Paas
Voorzitter



Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

De Inspecteur-Generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
De heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Datum

18 NOV. 2010

Van

drs. J.P.M. van Straaten
T (020) 687 16 21
hans.vanstraaten@uwv.nl

Uw kenmerk:

2010/8057

Ons kenmerk:

SBK/81833

Onderwerp

Participatie in crisistijd

Geachte heer Van den Bos,

Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen op de programmarapportage "Participatie in crisistijd".

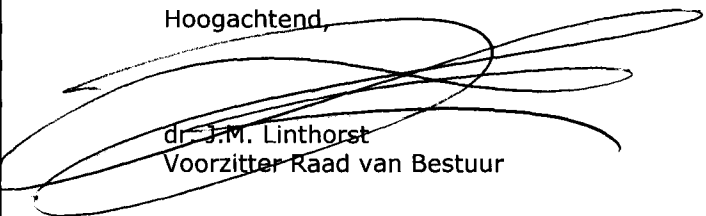
In de voorliggende rapportage constateert u dat de beoogde intensivering van de aandacht voor kwetsbaren en selectiviteit in de toepassing van trajecten niet zijn gerealiseerd. Voor UWV is er de laatste jaren een beleidsmatige overgang zichtbaar geweest van een sluitende aanpak naar een selectieve aanpak. Van een aanpak waarbij in principe iedere werkzoekende voor een traject in aanmerking kon komen naar een benadering waarin de middelen vooral voor specifieke groepen van ingeschrevenen beschikbaar zijn. De afspraken hierover tussen het ministerie van SZW en UWV zijn gaandeweg tot stand gekomen en eerst vanaf 2010 heel concreet ingevuld met de bepaling dat de inzet van middelen zich dient te richten op werklozen langer dan 12 maanden. UWV handelt inmiddels conform deze lijn.

De inspectie spreekt ook uit dat naar haar oordeel een eenduidig diagnose-instrumentarium nodig is om de beoogde gezamenlijke integrale dienstverlening van UWV en gemeenten op de werkpleinen verder vorm te geven. Gegeven de verschillen in problematiek van de klantgroepen van UWV en gemeenten is het naar ons oordeel logisch dat er in de praktijk verschillende diagnose-instrumenten worden gebruikt. Zo is een instrument als de participatieladder voor de WWB-populatie een geëigend instrument maar voor de WW-populatie is zij dat niet. UWV en gemeenten hebben afgesproken te zullen verkennen in hoeverre een gezamenlijk kader voor diagnosestelling meerwaarde kan bieden. Tot die tijd zullen zij voortgaan met het verder ontwikkelen en gebruiken van het eigen diagnose-instrumentarium.

Wij wijzen u er tenslotte op dat het Regeerakkoord aangeeft dat per 2012 het re-integratiebudget WW komt te vervallen, waardoor een aantal door u gemaakte aandachtspunten voor de toekomst minder relevant zijn.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



dr. J.M. Linthorst
Voorzitter Raad van Bestuur



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Inspectie Werk en Inkomen (IWI)
mr. J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8696	2010/8059	-
betreft	ons kenmerk	datum
VNG-reactie op IWI-programma rapportage 'Participatie in crisistijd'	BAWI/U201002418	12 november 2010

Geachte heer Van den Bos,

Hierbij reageren wij op de conceptprogrammarapportage 'Participatie in crisistijd' die wij enkele weken geleden van u ontvingen.

Dienstverlening

Het stemt ons positief dat u in uw eindoordeel constateert dat gemeenten hun beleid ten aanzien van participatie ondanks de crisis handhaven. Het stemt ons ook positief dat u constateert dat investeren in kwetsbare burgers ook zinvol is. Daarbij baseert u zich op een tweetal gemeentelijke projecten, waar een uitstroom tussen de 30% en 40% werd bereikt. Dit sluit aan bij onze waarneming. Wij zien dat onze leden onverminderd aandacht hebben voor kwetsbare groepen. Juist in deze tijd is het van belang het gehele bestand goed in beeld te hebben. Waar budgettair mogelijk vertaalt zich dat in re-integratie- of zorgondersteuning, direct of indirect gericht op de uitstroom naar betaald werk. Het gegeven dat het aantal uitkeringsgerechtigden met een re-integratietraject binnen de kwetsbare groep licht is gestegen geeft aan dat gemeenten – gezien hun huidige mogelijkheden – doen wat zij kunnen.

Voorts zijn we blij met de erkenning dat gemeenten grote inspanningen hebben verricht om de sterke stijging van de instroom als gevolg van de crisis te verwerken. U geeft aan dat ondanks enige vertraging bij intake in dienstverlening UWV en gemeenten oplossingen hebben gevonden voor knelpunten die ontstonden als gevolg van de crisis in de vorm van samenwerkingsinitiatieven en verbetering van werkprocessen. Ook dit beeld herkennen wij.

Selectiviteit en diagnose

U oordeelt dat gemeenten te weinig gevolg geven aan het uitgangspunt van een selectieve inzet van re-integratiemiddelen. Dit omdat bij de WWB cliënten met een grotere afstand minder kans maken op een traject. En ook omdat er onvoldoende samenhang bestaat tussen de afstand tot de arbeidsmarkt en de inzet van trajecten en dat WWB-clienten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt minder

kans hebben op een traject. Dit roept bij ons de vraag op of bij dit oordeel uitsluitend re-integratietrajecten zijn betrokken? In voorkomende gevallen krijgen personen met een situatie van multiproblematiek – regelmatig aan de orde binnen het WWB-bestand – eerst zorgondersteuning. Met het wegnemen van de knelpunten richting betaald werk (schulden, verslaving) hebben zij in een latere fase meer perspectief op duurzame uitstroom naar betaald werk. De aanpak is gericht op uitstroom naar werk, maar niet direct. Daar pas in onze beleving geen re-integratietraject bij, maar andere ondersteuning. In het verlengde hiervan: u pleit voor vergelijkbare en transparante diagnose-instrumenten bij UWV en gemeenten. Het zoveel mogelijk afstemmen van diagnose-instrumenten tussen UWV en gemeenten en gemeenten onderling is uiteraard een goede zaak. Echter de verschillen in de samenstelling van de respectievelijke cliëntenbestanden begrenst de mogelijkheden in deze. Bij WWB-clieuten is meer aandacht nodig voor het oplossen dan wel hanteerbaar maken van multiproblematiek in relatie tot WW-clieuten die primair het werkloos zijn als probleem hebben.

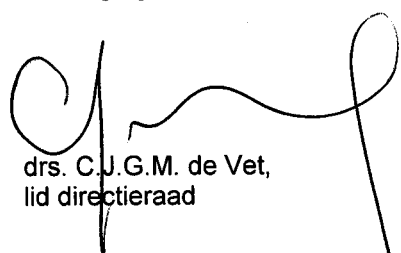
U geeft in uw oordeel aan dat meer kwetsbaren met grote afstand tot de arbeidsmarkt een traject aangeboden moeten krijgen. Tegelijk oordeelt u dat er meer werk gemaakt moet worden van selectiviteit met het oog op de krimpende budgetten. U brengt deze oordelen niet met elkaar in verband. Wij hebben dit verband wel gelegd en onze visie is als volgt. Het is gezien krimpende budgetten inderdaad wenselijk om middelen selectief in te zetten. Ook voor het WWB-bestand betekent dit: niet inzetten op personen die zichzelf kunnen redden. Echter: binnen de WWB is deze groep in omvang zeer beperkt. Een verdergaande selectieve benadering is noodzakelijk. Wij menen dat dit het snelst tot resultaat leidt door van te voren voor cliënten te benoemen wat met betrekking tot uitstroom naar betaalde arbeid binnen een afzienbare termijn een haalbaar resultaat is. Bij kwetsbare cliënten is het verdedigbaar dat gemeenten instrumenten inzetten die *niet direct* naar werk leiden of dat ze – bij het ontbreken van perspectief bij een betreffende cliënt - *geen* instrumenten inzetten richting betaald werk. Daarbij zijn trajecten en instrumenten middelen en geen doelen op zich. Het gaat om het resultaat, al dan niet uitgedrukt in uitstroom richting betaald werk. Wij pleiten dus niet voor een sluitende aanpak voor kwetsbare burgers en zullen dit ook niet adviseren naar onze leden. Wel willen wij onze leden wijzen op de resultaten die bereikt kunnen worden als je inzet op burgers die niet op korte termijn naar de arbeidsmarkt te leiden zijn.

Inzicht in re-integratie(effecten)

U oordeelt dat sommige gemeenten in dit kader onvoldoende registreren om een helder beeld te krijgen op het landelijk niveau. Wij erkennen dat dit bij een beperkt deel van de gemeente het geval is. De meeste gemeenten leveren tijdig en compleet aan. Samen met het ministerie hebben wij reeds ingezet op een verbetertraject om ook de dataleverantie van de andere gemeenten op het gewenste niveau te brengen. Onderdeel van het traject is de vraag hoe de uitvraag van de SRG beter kan aansluiten op de bedrijfsvoering bij gemeenten. Wij menen dat deze initiatieven zullen leiden tot verbetering van inzicht in re-integratie(effecten).

Vanzelfsprekend zijn wij desgewenst bereid tot nadere gedachtewisseling.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet,
lid directieraad

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2010

- R10/09 Participatie in crisistijd
Afsluiting drie jaar toezichtonderzoek naar de uitvoering van het beleidsprogramma 'Iedereen doet mee'
- R10/08 Het Chronisch vermoeidheidssyndroom
De beoordeling door verzekeringsartsen
- R10/07 Armoedebestrijding
- R10/06 Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV
- R10/05 Implementatie van eenmalige gegevensuitvraag
- Jaarplan 2011
- R10/04 Maatwerk bij meervoudigheid
Domeinoverstijgende dienstverlening aan mensen met meervoudige problematiek
- R10/03 Dienstverlening op maat
Het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden van crisis
- R10/02 UWV en Walvis
Negende rapportage
- R10/01 Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld
- Jaarverslag 2009

2009

- R09/06 In dienst van de burger
- R09/05 Participatie in uitvoering
Stand van zaken uitvoering participatie zomer 2009
- R09/04 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2013
Derde rapport: het verandertraject SVB Tien in 2008
- Meerjarenplan 2010-2013 en Jaarplan 2010
- R09/03 Beveiliging en privacy in de SUWI-keten
Een onderzoek naar de waarborgen van de informatiebeveiliging van Suwinet-Inkijk bij gemeenten en zbo's
- R09/02 UWV en Walvis
Achtste rapportage
- Jaarverslag 2008
- R09/01 Buiten de bijstand
Onderzoek naar mensen die afzien van een WWB-uitkering of deze niet krijgen toegekend

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl

www.iwiweb.nl

Telefoon (070) 304 44 44

Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563
2502 AN Den Haag

