



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

IWI

Onderzoek

*Sociale activering als voortraject voor
reïntegratie*

Startdatum – 1 januari 2005

Einddatum – 31 augustus 2006

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Werken aan sociale activering

Doel en vraagstelling

De inspectie onderzoekt de toepassing van sociale activering door gemeenten. In hoeverre komt sociale activering als voortraject bij reïntegratie voor.

Conclusie

De Wet werk en bijstand (WWB) biedt gemeenten grote ruimte om een eigen beleid te ontwikkelen. Dit schept mogelijkheden voor maatgerichte activering naar werk. Een kenmerk van de populatie in de WWB is dat een groot aantal cliënten zeer ver van de arbeidsmarkt staat. De inspectie heeft bij een aantal gemeenten onderzocht op welke wijze zij beleid ten uitvoer brengen gericht op activering van cliënten. Geconcludeerd wordt dat de inzet van de gemeenten om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer geschikt te krijgen goed is. De resultaten zijn echter beperkt. Het overgrote deel van deze groep bijstandsgerechtigden heeft na afloop van een traject voor sociale activering nog steeds een slechte kans om werk te vinden. Wel scoort ongeveer de helft na een traject beter op tussendoelen, zoals sociale participatie en structurering van het levenspatroon. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/4phky30l>

Werken aan sociale activering

Onderzoek naar sociale activering als eerste stap naar re-integratie

Werken aan sociale activering

Onderzoek naar sociale activering als eerste stap naar re-integratie

R06/16, augustus 2006
ISSN 1383-8733
ISBN-10: 90-5079-161-1
ISBN-13: 978-90-5079-161-8

Voorwoord

De Wet werk en bijstand biedt gemeenten grote ruimte om eigen beleid te ontwikkelen. Dit schept mogelijkheden voor maatgerichte activering naar werk. Een kenmerk van de populatie in de Wet werk en bijstand is dat een groot aantal cliënten zeer ver van de arbeidsmarkt afstaat. Naar schatting op grond van monitorgegevens van de inspectie en geraadpleegde gemeenten voor en tijdens dit onderzoek, zeker twee derde deel.

De Inspectie Werk en Inkomen heeft daarom bij een aantal gemeenten onderzocht op welke wijze zij beleid ten uitvoer brengen gericht op activering van deze cliënten. Focus hierbij is sociale activering. De inspectie wil hiermee bijdragen aan een doelgerichte discussie over en pragmatische oplossingen voor de positie, waarin vele mensen uit de onderzochte categorie zich bevinden.

De inspectie heeft dit onderzoek gedaan in de vorm van casestudies bij zes gemeenten. De uitkomsten zijn representatief voor deze gemeenten. Veel gemeenten kennen echter groepen cliënten met vergelijkbare problematiek. Voorzover andere gemeenten in vergelijkbare omstandigheden verkeren, zijn de uitkomsten naar mijn mening van breder belang.

Mr. L.H.J. Kokhuis
Inspecteur-generaal

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Bevindingen en conclusies	9
2.1	Cliëntkenmerken	9
2.2	Vormgeving van het beleid	9
2.3	Uitvoering van het beleid	10
2.4	Regie, aansturing en monitoring door de gemeente	11
2.5	Realisatie van gestelde doelen	11
3	Oordeel	13
4	Oordeel Vereniging van Nederlandse Gemeenten	15
	Lijst van afkortingen	16
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	17

I Inleiding

Aanleiding

De Wet werk en bijstand (WWB) biedt gemeenten grote ruimte om eigen beleid te ontwikkelen.

Dit schept mogelijkheden voor maatgerichte activering naar werk. De WWB geeft de gemeenten echter niet alleen een grotere beleidsmatige, maar ook een grotere financiële ruimte en verantwoordelijkheid.

Gelet op deze ruimte en verantwoordelijkheid kan een situatie ontstaan waarin gemeenten vanwege de druk om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen en vanwege budgettaire redenen, beleid inzetten op het halen van successen op korte termijn. Dit kan door zwaarder in te zetten op activering van mensen met betere uitstroomperspectieven.

De kans bestaat dat er relatief minder aandacht besteed wordt aan de zorg voor en ondersteuning van moeilijke, op grote afstand van de arbeidsmarkt staande groepen, met name personen die al jaren in de bijstand zitten. Deze categorie personen maakt ten minste twee derde deel van het WWB-bestand uit.

De praktijk bij sociale diensten laat zien dat personen die ver van de arbeidsmarkt afstaan, niet zonder meer direct in specifiek arbeidsmarktgerichte re-integratietrajecten aan de slag kunnen. Hun problematiek vereist maatwerk, waarbij activiteiten op het gebied van sociale activering een grote rol spelen.

Signalen uit eerder onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI)¹ geven aan dat in de uitvoeringspraktijk regelmatig selectief wordt omgegaan met het aanbieden van trajecten.

Indien een dergelijke situatie zich in omvangrijke mate zou voordoen, kunnen op termijn de doeltreffende uitvoering en daarmee de doelen van de WWB in het geding komen. Een van de kerndoelen van de WWB is ten slotte uitstroom naar (betaald) werk.

Dit is aanleiding voor IWI om bij een aantal gemeenten onderzoek te doen naar het activeringsbeleid voor cliënten die zeer van de arbeidsmarkt af staan.

Onderzoeksvraag

De centrale vraag voor het onderzoek luidt:

Op welke wijze, en in welke mate passen gemeenten sociale activering toe als eerste stap naar re-integratie?

De centrale vraag valt uiteen in verschillende deelvragen:

- Hoe geven gemeenten onder de WWB beleidsmatig vorm aan activering van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt?
- Op welke wijze voeren deze gemeenten het beleid uit?
- Op welke wijze voeren gemeenten regie, monitoren zij de uitvoering, en in hoeverre hebben zij zicht op de resultaten van de uitvoering?
- In hoeverre realiseren de gemeenten de door hen gestelde doelen?

In dit onderzoek sluit de inspectie voor de omschrijving van het begrip 'sociale activering' aan bij de definiëring die de WWB geeft in artikel 6c. Deze luidt: "*Het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie.*"

Ook waar het gaat over maatschappelijke participatie als doel van sociale activering is dit, gegeven de doelstelling van de WWB, een tussendoel op weg naar arbeidsinschakeling.

Onderzoeksmethode

De inspectie heeft gekozen voor de casestudy als onderzoeksstrategie. Juist door enkele gemeenten te onderzoeken en daarbij elke gemeente als een unieke 'case' te beschouwen, beoogt de inspectie een scherp beeld te geven van wat er speelt op het gebied van sociale activering.

¹ 'Kiezen en Delen'; de selectie bij het aanbieden van re-integratietrajecten door gemeenten. IWI, ROS111, juni 2005.

De casestudies zijn verricht bij zes gemeenten. Bij de keuze van de gemeenten is gelet op spreiding naar gemeentegrootte en op regionale spreiding.

Van elke gemeente heeft de inspectie de beleidsdocumenten bestudeerd die betrekking hebben op sociale activering. Vervolgens zijn interviews gehouden met diverse gemeenteambtenaren, te weten leidinggevendenden/beleidsmedewerkers en casemanagers (de gemeentelijke functionarissen die zich bezighouden met de activering). Daarbij lag het zwaartepunt op de vertaling van het beleid naar de werkvloer en hoe zij hieraan uitvoering geven.

Om nader inzicht te krijgen in de feitelijke uitvoering en resultaten zijn daarnaast per gemeente dertig á veertig dossiers onderzocht van cliënten (N = 206) die voor sociale activering in aanmerking komen en waarmee in de meeste gevallen een traject is gestart. Deze dossiers zijn exemplarisch en representatief voor de zorg en aanpak van de zes gemeenten voor de (sociale) activering van personen uit de betreffende categorie.

Per afzonderlijke gemeente zijn geanonimiseerde caseverslagen gemaakt. De resultaten zijn alleen representatief voor de zes onderzochte gemeenten. Er kan geen landelijk geldende onderzoekwaarde aan ontleend worden. Veel gemeenten kennen echter groepen cliënten met vergelijkbare problematiek. Voorzover andere gemeenten in vergelijkbare omstandigheden verkeren, kunnen de uitkomsten van breder belang zijn.

De onderzoekperiode omvat de periode medio 2004 tot en met het augustus 2005.

Beoordelingskader

IWI heeft in het onderzoek een op de vraagstelling toegespitst beoordelingskader gehanteerd. Aan de hand daarvan heeft de inspectie haar bevindingen 'gewaardeerd' en is tot conclusies en een oordeel gekomen.

De kern van de beoordelingsaanpak is als volgt. IWI heeft een reeks ijkpunten gehanteerd, die zijn gebaseerd op de vier deelvragen: respectievelijk gemeentelijk beleid, vertaling en werking van beleid (de werkvloer), regie en monitoring, en effectuering van beleid (resultaten). Tevens heeft IWI de uitkomsten gezien op de beperkte eisen van de wet.

De ijkpunten zijn vervolgens onderverdeeld in enkele deel-toetspunten, te weten:

- inzichtelijkheid;
- consistentie;
- eenduidigheid;
- zichtbaarheid gemaakte keuzes ten aanzien van doelen, taken en middelen;
- volledigheid in de uitvoering van beleid;
- monitoring en op de hoogte zijn van resultaten en voortgang;
- output;
- outcome;
- relatie gelegd met toekomstig gemeentelijk beleid.

2 Bevindingen en conclusies

2.1 Cliëntkenmerken

Allereerst geeft de inspectie een korte typering van de categorie personen die centraal staat in dit onderzoek. Zij geeft deze aan de hand van een aantal kenmerken die de inspectie heeft gevonden in de cliëntdossiers bij deze gemeenten en zoals deze door de gemeenten in de interviews en andere onderzoekscontacten zijn beschreven. Dit is van belang om de onderzoeksvragen goed te beantwoorden

De cliënten hebben allemaal een grote achterstand op alle relevante arbeidsparticipatiebevorderende factoren. Het gaat hierbij met name om langdurige werkloosheid, verouderde kennis, gebrekkige vaardigheden en geen of zeer weinig arbeidservaring. Bovendien geldt voor de onderzochte gemeenten dat ongeveer zeventig procent van deze categorie óf medische óf psychosociale klachten heeft, in zodanige mate dat deze klachten de reeds lage activeringskansen aantoonbaar nog verder negatief beïnvloeden. Daarnaast, dus gezamenlijk rond tachtig procent, komen bij ongeveer tien procent van de betreffende categorie cliënten combinaties van medische én psychosociale klachten voor, die de weg naar arbeidsparticipatie naar de mening van de inspectie vooralsnog uiterst moeilijk maken. Deze conclusie wordt ook door behandelende ambtenaren geschetst in dossiers van cliënten uit deze groep. Daarnaast treft de inspectie beschrijvingen van diverse specifieke klachten aan, zoals schulden, echtscheiding en mishandeling. Slechts enkele personen hebben te maken met 'alleen' een arbeidsmarktgerelateerde achterstand.

2.2 Vormgeving van het beleid

Bij het formuleren van hun re-integratiebeleid leggen de zes onderzochte gemeenten vooral prioriteit bij de relatief beter bemiddelbare groepen. Alle zes onderzochte gemeenten hebben in het kader van de WWB wel beleid ontwikkeld voor groepen mensen die zeer ver van de arbeidsmarkt afstaan.

In dit beleid vormt sociale activering steeds een wezenlijk centraal element.

De beleidsmatige inzet voor de categorie personen die ver de arbeidsmarkt staat, is algemeen geformuleerd in terminologie als 'het hanteerbaar maken van problemen' en 'het wegnemen van belemmeringen' in de 'bagage' van mensen zonder werk, zodat sociaal isolement wordt voorkomen en/of de uitstroomkansen (iets) worden vergroot.

Het globaal geformuleerde beleid wordt vooral door de grotere gemeenten die zijn onderzocht, nader uitgewerkt in beleidsnota's. Hierin wordt voornamelijk aandacht besteed aan bepaalde hieronder nader aangeduide groepen en de voor hen in te zetten instrumenten. Daar ziet de inspectie ook taakstellingen in de zin van vooral aantallen in te kopen trajecten geformuleerd.

Het beleid voldoet in die zin aan de (beperkte) voorwaarden die de wet stelt.

IWI heeft vastgesteld dat de betrokken gemeenten met betrekking tot sociale activering beleidsmatig zeer beperkt aandacht besteden aan personen die een uitkering volgens de Algemene nabestaandenwet (Anw) ontvangen. Men richt zich vooral op WWB'ers en niet-uitkeringsgerechtigden. Wat de doelgroepen daarbinnen betreft, besteden alle gemeenten extra aandacht aan de jongeren, zowel aan de niet-uitkeringsgerechtigden onder hen (in casu 16- en 17-jarigen die niet meer naar school gaan), als de WWB'ers. De activiteiten voor deze doelgroep zijn vooral gericht op een terugkeer naar school of hebben een Work first karakter. De bepaling of de aandacht voor de diverse groepen evenwichtig is, is een zaak van de gemeenten zelf.

Wat de financiering betreft heeft de inspectie bij alle gemeenten met de nodige moeite toewijzing van financiële middelen kunnen traceren voor activiteiten gericht op cliënten die ver van de arbeidsmarkt afstaan.

Soms concreet in de vorm van een in te kopen aantal trajecten voor bepaalde (sub-) doelgroepen, soms algemener in de vorm van een financieel plafond toegewezen aan sociale activering of vergelijkbare activiteiten zonder nadere specificering in het begrotingsjaar.

2.3 Uitvoering van het beleid

Alle gemeenten formuleren op uitvoeringsniveau een groot scala aan concrete voorzieningen die men wil toepassen als uitvoering van sociale activering en andere ondersteunende activiteiten. Deze komen in alle zes gemeenten voor en passen in het gemeentelijke beleid dat men heeft ontwikkeld voor de groepen personen die zeer van de arbeidsmarkt af staan.

De inspectie concludeert dat de onderzochte gemeenten het beleid dat zij hebben ontwikkeld voor groepen mensen die zeer ver van de arbeidsmarkt afstaan, in de uitvoering ook consequent volgen.

Vooraf uit de onderzochte cliëntendossiers blijkt de intensieve inzet van gemeenten.

De trajecten die de casemanagers van de gemeenten aanbieden aan cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, leggen het accent op het wegnemen of verminderen van de belemmeringen.

Daarin onderscheiden deze trajecten zich van de trajecten voor de beter bemiddelbare cliënten, waar het (leren) solliciteren en andere direct arbeidplaatsingsbevorderende activiteiten en het (direct) bemiddelen naar werk de belangrijkste activiteiten zijn.

De drie grootste onderzochte gemeenten maken onderscheid tussen trajecten met werk als uiteindelijk doel en trajecten met als einddoel het voorkomen of doorbreken van sociaal isolement. De meeste trajecten in deze gemeenten zijn gericht op werk. Bij de drie andere gemeenten is dit altijd het geval.

Het scala aan aangetroffen voorzieningen dat de gemeenten feitelijk inzetten is groot en in enkele groepen te clusteren:

- 1 Instrumenten (activiteiten) als diagnosestelling, training in zelfinzicht, training arbeidsmarktoriëntatie en beroepskeuzeadvies zijn allemaal gericht op het helder krijgen hoe de vervolgaanpak met welke instrumenten concreet ingevuld moet worden.
- 2 Voorzieningen gericht op sociale activering. Deze groep voorzieningen heeft vooral tot doel om sociale vaardigheden op de werkvloer te vergroten en omvat behalve stageplaatsen, vrijwilligerswerk en leerwerktrajecten ook activiteiten die daar direct mee zijn verbonden, zoals coaching- en voortgangsgesprekken en het bemiddelen naar deze plekken. Zij vormen de inhoudelijke kern van de inzet van de gemeenten voor de categorie personen waar het hier om gaat.
- 3 Verder worden tal van meer of minder specifieke cursussen aangeboden om het kennisniveau te verhogen, waaronder sollicitatiecursussen, automatiseringscursussen, taalcursussen en korte beroepsgerichte opleidingen.
- 4 Tot de groep instrumenten die in het kader van ondersteunend beleid worden aangeboden, wordt schuldhulpverlening en kinderopvang gerekend, alsmede sociaalpsychologische hulpverlening.
- 5 Het bemiddelen naar een baan, waar het uiteindelijk om te doen is, en als dat slaagt nazorg.

Hierbij tekent de inspectie aan dat twee grote gemeenten voorzieningen vallend onder punt vijf in voorkomende gevallen wel aanbieden, echter niet in het sociale activeringstraject, maar in ander gemeentelijk verband.

De mate waarin de instrumenten worden aangeboden hangt af van de samenstelling van het cliëntenbestand, beleidskeuzen van de gemeente en de wijze waarop de zorg is georganiseerd. Voor de aard van het aanbod van voorzieningen blijkt het niet zo veel uit te maken of een gemeente voor elke cliënt apart inkoopt of slechts met enkele re-integratiebureaus (RIB's) zaken doet.

De inspectie concludeert dat de gemeenten zoveel mogelijk maatwerk nastreven. Dit wordt zichtbaar in de specifieke mix, gradatie en intensiteit van het voorzieningenaanbod bij afzonderlijke cliënten, niet in bijzondere voorzieningen.

Ook het feit dat alle gemeenten de mogelijkheid kennen om een traject zo nodig aan te passen (met name te temporiseren), hetgeen in sommige gemeenten frequent gebeurt, maakt duidelijk dat zij maatwerk leveren.

2.4 Regie, aansturing en monitoring door de gemeente

De casemanagers in de uitvoering vormen de spil in het netwerk van de uitvoering van sociale activering. Zowel de casemanagers als de beleidsmedewerkers hebben regelmatig overleg met de trajectuitvoerders over de voortgang van respectievelijk de uitvoering van de individuele trajecten en de contractuitvoering in brede zin. Zij ontvangen periodiek actuele voortgangsinformatie over de uitvoering van trajecten en bespreken deze met de re-integratiebureaus.

De inspectie concludeert dat bij alle gemeenten de casemanager de regie voert over de uitvoering van het traject. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de vastgestelde, afzonderlijke trajecten ligt bij de RIB's.

De gemeenten sturen deze organisaties op twee niveaus aan. Op contractniveau vindt aansturing plaats door een beleidsmedewerker. Aan de hand van verzamelde informatie van alle trajecten bij het desbetreffende RIB worden behaalde resultaten en knelpunten besproken.

Dergelijk overleg wordt in de praktijk vooral aangewend om RIB's te wijzen op zaken als tijdigheid en volledigheid van rapportages.

Op individueel (cliënt)niveau vindt de aansturing van de RIB plaats door de casemanager. Het RIB rapporteert de casemanager regelmatig over de stand van zaken van het traject van iedere cliënt. Met deze informatie en de contacten die de casemanager zelf onderhoudt met de cliënt weet de casemanager of het traject volgens plan verloopt dan wel dat er knelpunten zijn. In het laatste geval kan dit leiden tot aanpassing van het trajectplan en tot het bij/aansturen van het RIB en/ of de cliënt.

De inspectie concludeert dat de zes gemeenten duidelijk en consequent op de uitvoering van hun beleid sturen. Zij hebben een actueel zicht op de voortgang van de trajecten en behandelen uitvoeringsproblemen snel, na constatering hiervan, met de RIB's.

2.5 Realisatie van gestelde doelen

Resultaten op 'tussendoelen'

Over de tussendoelen als eerste stap richting mogelijke re-integratie (vrijwilligerswerk, vergroten sociale vaardigheden, vergroten deskundigheden, doorbreking sociaal isolement/vergroten sociale participatie) is het beeld wisselend:

- Van plaatsing op regulier (dus niet alleen een leerplaats, maar structureel) vrijwilligerswerk is in heel beperkte mate sprake. Dit tussendoel is gelet op de resultaten het meest vergaand in de zin van het moeilijkst haalbare van de tussendoelen.
- Bij ongeveer de helft van de betrokken cliënten is er volgens gemeente en uitvoerder van het traject sprake van verbetering op één of meerdere tussendoelen. Vooral wordt verbetering geconstateerd - met veel vallen en opstaan! - bij veel cliënten op het vlak van sociale participatie. Ook bij een aantal cursussen op het vlak van deskundigheidsvergroting (bijvoorbeeld taal- en computerkennis) wordt vooruitgang geboekt. Niettemin geldt voor deze groep dat zij na afloop van het traject nog steeds in een niet-werk-/uitkeringssituatie verkeert. De rapportages van de gemeenten zijn in deze situaties over het algemeen neutraal tot somber over verdere mogelijkheden tot bijvoorbeeld vrijwilligerswerk.

- In de andere helft van de trajecten constateren de gemeenten dat na afloop dan wel tijdens de uitvoering van het traject op geen van de tussendoelen enige vooruitgang is gerealiseerd. Deze trajecten verlopen uitermate moeizaam, met grote terugval, veelvuldige afwezigheid en stopzettingen van deelactiviteiten. Deze groep personen blijft, evenals de hiervoor genoemde groep, na afloop van het traject in de uitkering, met formele handhaving van de uitkeringsvoorwaarden, die dus de facto geen positieve impuls (meer) hebben op verbetering van de positie van betrokkenen richting nog enige verdere vorm van activering.

In de helft van de onderzochte cliëntsituaties (N = 206) zijn concrete verbeteringen zichtbaar in de prestaties van cliënten op onderdelen van het activeringstraject met sociale activering, met name op het vlak van sociale participatie, het gestructureerd aanpakken van activiteiten in groepsverband en zich kunnen handhaven in samenwerkingsrelaties. Dit wordt door de betrokken personen ervaren als erg belangrijk ('zelfoverwinning') en als grote winst. Voor een deel van de onderzochte personen is dit daadwerkelijk een eerste stap op weg naar mogelijk verdere activering.

Deze verbeteringen moeten gezien worden tegen de achtergrond van het feit dat deze personen nagenoeg allemaal weer van begin af aan moesten oefenen in basis sociale vaardigheden. Niettemin is de conclusie dat uiteindelijk het overgrote deel van de onderzochte cliëntpopulatie na afloop van het traject of na een vervolg nog steeds in een uitkerings situatie verkeert, waarbij er binnen afzienbare tijd vooralsnog uiterst beperkt zicht is op enig vervolg van activering, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk, of anderszins. Voor een zeer beperkt deel van deze en andere groepen in soortgelijke omstandigheden is de mogelijkheid gecreëerd om tijdelijk ingezet te worden op sociale participatietrajecten; georganiseerde bezigheden puur vanuit sociale overwegingen.

Conclusie

De uitstroom naar werk is ondanks de inspanningen uiterst beperkt en in slechts drie trajecten geconstateerd. Deze lage uitstroom wekt geen verbazing, gele op het feit dat gemeenten na grondige diagnose en analyse van de specifieke individuele problematiek in alle onderzochte situaties uitstroom als zeer ver weg gelegen hebben moeten bestempelen. In iets meer dan de helft van de onderzochte gevallen is een uitstroomdoel geformuleerd. In de andere gevallen zijn de activiteiten vooralsnog geheel gericht op het bereiken van geformuleerde tussendoelen. Verdere stappen zijn vooralsnog niet zichtbaar geworden in de dossiers, waarin is geconstateerd dat het traject is afgerond.

Ook plaatsing op structurele vrijwilligersplaatsen als een belangrijke stap op weg naar verdere re-integratie en voor velen in het onderzoek als het maximaal haalbare geformuleerd, komt slechts in zeer beperkte mate voor, namelijk acht keer.

3 Oordeel

IWI oordeelt positief over het bestaande activeringsbeleid van de zes gemeenten voor personen die zeer ver van de arbeidsmarkt afstaan en over de concreetheid, transparantie en consistentie van de feitelijke inzet van gemeenten.

De gemeenten blijven in hun formulering en uitwerking van beleid duidelijk bij gemaakte centrale keuzen. De beleidsmaatregelen in de beleidsstukken sluiten onderling aan. Ook voldoen zij aan de voorwaarden die de wet bewust heeft gesteld om gemeenten de gelegenheid te geven maatwerk te bieden. Op de werkvloer blijft men binnen het gekozen beleid. IWI is van oordeel dat de gemeenten wetsconform handelen.

Er is sprake van geregelde terugkoppeling vanuit de re-integratiebureaus. Gemeenten houden strikt de ontwikkelingen in de uitvoering van de (sociale) activeringstrajecten in de gaten. IWI oordeelt dat de gemeenten deze uitvoering goed borgen.

De inspectie heeft noch in de beleidsstukken noch in de dossiers directe aanwijzingen gevonden dat ervaringen met de actuele uitvoering van (sociale) activeringstrajecten aanleiding geven/ hebben gegeven tot beleidsaanpassing door de gemeente.

Gemeenten doen het wat hun inzet op activeringsbeleid en inspanningen voor de onderzochte categorie bijstandsccliënten betreft goed.

Het oordeel van de inspectie is gelet op de doelen van de WWB minder positief over de resultaten van de uitvoering van het gemeentelijk beleid in relatie tot de categorie personen die zeer ver van de arbeidsmarkt staan.

Positief oordeelt de inspectie over het feit dat ongeveer de helft van de onderzochte cliënten tijdens de duur van hun traject daadwerkelijk verbetering vertoont op tussendoelen van activeringstrajecten zoals sociale participatie, structurering van hun dagelijks leefpatroon, en ook op specifieke zaken als het volgen van cursussen. Het kunnen beheersen van deze persoonlijke basisvaardigheden ontbrak namelijk veelal en het scoren van verbetering hierop vergt veel. Het feit dat hierop vooruitgang is geboekt, is toe te schrijven aan de intensieve inzet van gemeenten, re-integratiebureaus en de cliënten zelf.

De inspectie komt echter ook tot het oordeel dat het overgrote deel van de betrokken personen na afloop van een of meer trajecten nog steeds slechte vooruitzichten heeft op enige vorm van uitstroom naar al dan niet gesubsidieerd werk. Ook structureel vrijwilligerswerk (met behoud van uitkering) is voor velen nog een brug te ver. Dit ondanks vele zichtbare inspanningen van gemeenten en cliënten zelf! Van een eerste feitelijke stap op weg naar uitstroom (de kerndoelstelling van de WWB) is bij hen nog geen sprake.

Uit de onderzochte cliëntendossiers en uit de interviews blijkt dat de casestudy-gemeenten worstelen met de vraag hoe men nu vanuit het activeringsperspectief uit de WWB verder moet met cliënten die na afloop van één of meerdere intensieve trajecten, geen of slechts zeer beperkte resultaten laten zien.

De betreffende gemeenten zoeken naar oplossingen voor deze sociale problematiek die voor cliënten en gemeenten zelf als een zware last overkomt en zal blijven komen zonder verdere aanpak. IWI deelt deze zorg.

Zij doen dit vanuit hun bestuurlijke verantwoordelijkheid en rol voor het zo goed mogelijk creëren van voorwaarden voor het maatschappelijk zinvol functioneren van haar burgers.

Enkele casestudy-gemeenten hebben voor een klein deel van de bedoelde groep mensen zogenoemde participatietrajecten in het leven geroepen. Dat zijn min of meer gestructureerde activiteiten om mensen die niet meer voor vormen van regulier (gesubsidieerd) werk in aanmerking komen, toch nog tijdelijk een vorm van sociale participatie te bieden. Kortom, een lichte vorm van begeleid vrijwilligerswerk louter vanwege sociale redenen.

Drie gemeenten in het onderzoek overwegen zorgtrajecten te gaan ontwikkelen voor - ook - WWB-cliënten zoals deze hier zijn aangeduid. De mogelijkheden van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) om tot een bredere zorgregie voor grote groepen te komen, worden hierbij vermeld.

Dat kán voor betrokken personen een logische en zelfs onvermijdelijk geachte aanpak zijn vanuit de zorgtaak van de gemeente. Het houdt óók in dat groepen personen in de WWB niet meer actief geactiveerd worden naar betaald werk.

Tot slot

De inspectie vraagt afsluitend met nadruk aandacht voor de naar haar mening zorgwekkend slechte kansen op uitstroom van een grote categorie mensen met bijstand, zoals dit in het onderzoek naar voren is gekomen en door uitvoerende ambtenaren in de onderzochte gemeenten naar voren is gebracht.

4 Oordeel Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft afgezien van het geven van een bestuurlijke reactie op het rapport.

Lijst van afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
Anw	Algemene nabestaandenwet
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
RIB	Re-integratiebureau
WWB	Wet werk en bijstand
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2006

- R06/16 Werken aan sociale activering
Onderzoek naar sociale activering als eerste stap naar re-integratie
- R06/15 Gedogen of handhaven
- Jaarplan 2007
- R06/14 UWV en Walvis
Vijfde rapportage
- R06/13 Het CWI-systeem Sonar in de praktijk
- R06/12 De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand
- R06/11 Beoordeeld en bejegend
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WAO- en
Wia-gerechtigden nastreeft
- R06/10 Meesterschap, vakmanschap
Een onderzoek naar certificering in de werkvelden 'springmeesters' en 'gasdeskundi-
gen tankschepen'
- Jaarverslag 2005
- R06/09 Eén fase, één keten
De ondersteuning door CWI, UWV en gemeenten van werkzoekenden met een
goede kans op werk
- R06/08 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2004
- R06/07 Inzicht in kostenbesparing CWI
- R06/06 Over druk
Een onderzoek naar het functioneren van certificatie- en keuringsinstellingen in het
werkveld drukapparatuur
- R06/05 Waar een wil is, is een BVG
Samenwerking van de ketenpartners bij de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen
- R06/04 Controle in concurrentie
Uitvoering periodieke keuring en certificatie van kranen en liften
- R06/03 Samen dienstverleners
Onderzoek naar de dienstverlening aan klanten met meerdere uitkeringen
- R06/02 De controleschakel
Onderzoek naar de werking van de controleschakel in de handavingsketen
- R06/01 Doelbinding en beveiliging in de keten van werk en inkomen
De beveiliging van Suwinet en de privacy van de burger

2005

- R05/24 UWV en Walvis
Vierde rapportage
- R05/23 Tussen oordeel en advies
Uitvoering van het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' door UWV
- R05/22 De kortste weg naar werk
Een onderzoek naar reïntegratiecoaching WW bij UWV
- R05/21 Gezocht: werklozen
Activiteiten van CWI, UWV en gemeenten om werklozen aan het werk te krijgen in
moeilijk vervulbare vacatures voor laag- en ongeschoolde arbeid
- R05/20 Vangnet of springplank?
De reïntegratie van zieke werknemers zonder dienstverband door UWV
- R05/19 Informatie: aantoonbaar betrouwbaar?
Een onderzoek naar de kwaliteit van de niet-financiële informatievoorziening in het
SUWI-domein
- R05/18 Opnieuw beoordeeld

- R05/17 Zicht op kansen?
Onderzoek naar systematische kennisopbouw over bijstandsgerechtigden door gemeenten
- R05/16 Werken aan samenwerking
Een onderzoek naar de invulling van de overlegverplichting van certificatie- en keuringsinstellingen
- R05/15 De gevolgen van selectie bij reïntegratietrajecten voor WW-gerechtigden
- R05/14 Invloed van WW-gerechtigden op hun reïntegratietraject
- R05/13 Beëindiging van dienstbetrekkingen Wsw bij arbeidsongeschiktheid
- R05/12 Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank in 2004
- Toezicht op de Wet kinderopvang
- R05/11 Kiezen en delen
De selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten/Casestudies bij acht gemeenten
- R05/10 Vuurwerk meester
Een onderzoek naar de certificering van vakbekwaamheid vuurwerk
- Jaarplan 2006
- Meerjarenplan 2006-2009
- R05/09 Pensioen bewaakt
Een onderzoek naar het risicogericht toezicht van De Nederlandsche Bank op pensioenfondsen
- R05/08 Ontwikkeling van het handhavingsbeleid binnen UWV
- R05/07 UWV en Walvis
Derde rapportage
- R05/06 Intake en beoordeling bij de bijstand
- R05/05 ICT als verbindende schakel
Keteninformatisering in het stelsel van werk en inkomen
- R05/04 Afgesproken?
Gemeenten en CWI-vestigingen over onderlinge afspraken in het kader van de uitkeringsintake voor de WWB
- Jaarverslag 2004
- R05/03 Kwaliteit van arbeid: een kwestie van zorg
Een onderzoek naar gemeentelijk beleid en sturing op zorg voor kwaliteit van arbeid in de sociale werkvoorziening
- R05/02 Gebruikswaarde Suwinet-Inkijk
- R05/01 De certificatie van deskundig toezichthouders verwijdering asbest en crocidoliet

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

Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag

Postbus 11563
2502 AN Den Haag

