



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

IWI

Onderzoek

*Resultaten van het project aangestuurd
en uitgevoerd; nota van bevindingen*

Startdatum – 1 september 2008

Einddatum – 1 september 2008

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Resultaten van het project aangestuurd en uitgevoerd

Conclusie

Resultaten van het onderzoek naar de wijze waarop UWV, CWI en gemeenten in hun beleid aandacht besteden aan de re-integratie / participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. UWV en CWI kennen een beleid dat hoofdzakelijk centraal wordt aangestuurd. De meer dan 400 gemeenten in Nederland hebben elk een eigen verantwoordelijkheid voor de opzet en uitvoering van het re-integratiebeleid. Uit het onderzoek blijkt dat UWV en de onderzochte gemeenten in hun beleid nadrukkelijk aandacht schenken aan de re-integratie en participatie van kwetsbare groepen. De inspectie constateert, dat voor de re-integratie en participatie van kwetsbaren nog niet over de hele linie concrete doelstellingen (te behalen resultaten) zijn benoemd. In het kader van het transparant maken van de arbeidsmarkt richt CWI zich op kwetsbare groepen, zoals 45 plussers, jongeren zonder startkwalificatie en allochtonen. De gemeenten hebben meer aandacht voor maatschappelijke participatie in de vorm van vrijwilligers en mantelzorg. Toegespitst op UWV vindt de inspectie dat de aandacht voor maatschappelijke participatie onderbelicht is gebleven en dat de relaties met gemeenten op dit punt geïntensiveerd moeten worden. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/41c5v7im>

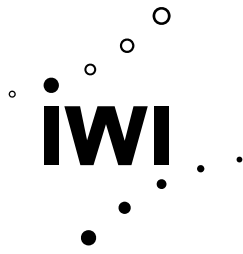
Resultaten van het project aangestuurd en uitgevoerd

Nota van bevindingen

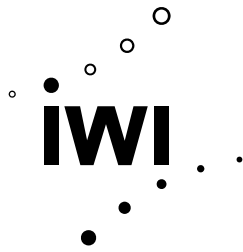


Resultaten van het project aangestuurd en uitgevoerd

Nota van bevindingen

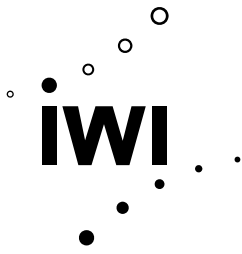


N08/16, september 2008



Inhoud

1	Inleiding	5
2	Conclusies inspectie	9
3	Onderzoeksbevindingen op hoofdlijnen	11
3.1	Hoofdlijnen van beleid ten aanzien van re-integratie en participatie	11
3.2	Aandacht voor maatschappelijke participatie	13
3.3	Aandacht voor de re-integratie en participatie van niet uitkeringsgerechtigden	15
4	Aspecten die kunnen bijdragen aan de beoogde doelen	17
4.1	Concrete doelen, algemeen en specifiek	17
4.2	Kennis van bestand	18
4.3	Financiële prikkels	19
4.4	Organisatie en uitvoering	20
4.5	Lokale (beleids)context	22
	Bijlage 1: Beleidskader	23
	Bijlage 2: De werkwijze	27
	Bijlage 3: Participatiebeleid UWV, toegespitst op kansarmen	29
	Bijlage 4: Participatiebeleid CWI, toegespitst op kansarmen	35





1 Inleiding

Het onderzoek aangestuurd en uitgevoerd is onderdeel van het programma participatie van de inspectie werk en inkomen. Deze notitie bevat de resultaten van het onderzoek naar de wijze waarop UWV, CWI en gemeenten in hun beleid aandacht besteden aan de re-integratie / participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze rapportage vormt samen met de resultaten van andere projecten binnen het programma input voor een overkoepelende rapportage, die in september wordt uitgebracht. Zowel deze nota als de overkoepelende rapportage bieden inzicht in de stand van zaken op dit moment. Dit inzicht zal geleidelijk aan leiden tot een oordeel van de inspectie.

De vraagstelling van het project aangestuurd en uitgevoerd luidt als volgt:

Op welke wijze geven uitvoeringsinstanties en gemeenten invulling aan het participatiebeleid voor kwetsbare groepen (fase 1), op welke manier wordt dat beleid uitgevoerd (fase 2) en wat zijn de resultaten van de gekozen aanpak?

In dit project is de opzet van het re-integratiebeleid van de uitvoeringsinstanties UWV en CWI geïnventariseerd en tegen het licht gehouden. UWV en CWI kennen een beleid dat hoofdzakelijk centraal wordt aangestuurd. De meer dan 400 gemeenten in Nederland hebben elk een eigen verantwoordelijkheid voor de opzet en uitvoering van het re-integratiebeleid. Dit project heeft - via interviews - het beleid van 11 gemeenten in beeld gebracht, waarbij rekening is gehouden met grootte en ligging. Gezien het aantal betrokken gemeenten kunnen de verkregen inzichten niet anders dan indicatief zijn. Wanneer in het vervolg van deze rapportage wordt gesproken van gemeenten, dan wordt daarmee steeds bedoeld op de 11 gemeenten die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Voor een beschrijving van de werkwijze van dit onderzoek, wordt verwezen naar bijlage 2.

Motivering

Het Coalitieakkoord (CA) van februari 2007 meldt, dat het streven naar sociale samenhang één van de belangrijkste ambities is van het kabinet Balkenende IV. Sociale samenhang vereist, dat iedereen naar vermogen meedoet in economisch en/of maatschappelijk opzicht. Sociaal vindt het kabinet het niet aanvaardbaar dat mensen buiten de samenleving staan. Uit economisch perspectief is dat niet verantwoord. Daarom wil het kabinet, samen met de sociale partners en gemeenten, mensen die op afstand staan van de arbeidsmarkt actief ondersteunen om die afstand te overbruggen. Er moeten oplossingen worden gezocht voor de problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt. Voortkomend uit het onderhandelaars akkoord met de VNG en de participatietop met sociale partners zijn afspraken vastgelegd om te komen tot een participatiegraad van 80 procent in 2016.



Tegen die achtergrond heeft de projectgroep haar opdracht nader geconcretiseerd in de volgende drie taakvelden:

1. Gezien de ambities uit het coalitieakkoord, gecombineerd met de veranderende economische omstandigheden, mag op korte termijn een herkenbare aanpassing van het beleid van uitvoeringsorganisaties en gemeenten worden verwacht. De aandacht zal meer dan in het verleden moeten verschuiven naar mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.
2. Is de inzet op werk niet of nog niet mogelijk, dan zal de aandacht uitgaan naar het realiseren van maatschappelijke participatie in de vorm van vrijwilligerswerk of mantelzorg. Uitvoeringsorganisaties zullen dat moeten onderkennen, mogelijkheden daartoe creëren en middelen vrijmaken.
3. Een derde insteek richt zich op niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers). Ook ten aanzien van die groep zijn met gemeenten concrete afspraken gemaakt om participatie, economisch en/of maatschappelijk, tot stand te brengen.

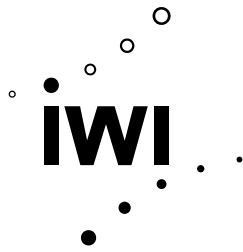
Omdat er sprake is van een vrij recente ontwikkeling heeft dit project betrekking op de wijzigingen in c.q. intensivering van het beleid gericht op participatie van kwetsbaren. In de tweede fase van dit project zal de aandacht verschuiven naar de wijzigingen in de uitvoering.

Voor de aanduiding van kwetsbaar hanteert de inspectie de volgende definitie:

- WWB gerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 3 en 4/route B) met een uitkeringsduur van drie jaar of langer;
- WW gerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en met een uitkeringsduur van één jaar of langer;
- Mensen met een functioneringsbeperking, die geen inkomen uit arbeid hebben, met een uitkeringsduur van drie jaar of langer.

De notitie is als volgt opgebouwd. Na de inleiding volgen in hoofdstuk twee de conclusies van de inspectie. Hoofdstuk drie bevat de resultaten van het onderzoek op hoofdlijnen, gevolgd door de overwegingen van de inspectie. Daarbij is gekozen voor een rubricering, die aansluit bij bovengenoemde taakvelden 1 tot en met 3. Behalve deze drie hoofdvragen wordt in hoofdstuk vier ingegaan op aspecten die bijdragen aan de door het kabinet beoogde doelen. De rubricering bestaat uit de volgende onderwerpen:

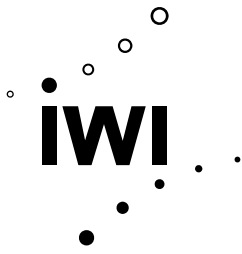
- hoofdlijnen van beleid ten aanzien van re-integratie en participatie;
- aandacht voor maatschappelijke participatie;
- aandacht voor de re-integratie en participatie van niet uitkeringsgerechtigden (Nuggers)
- concrete doelstellingen, algemeen en specifiek voor kwetsbaren;
- kennis van het uitkeringsbestand, financiële prikkels en lokale context;

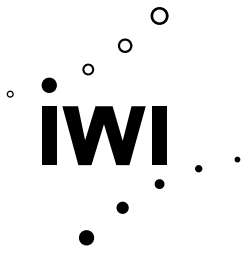


De uitgangspunten van het participatiebeleid zijn gebaseerd op het coalitieakkoord van februari 2007, het bestuursakkoord SZW-VNG, afspraken voortvloeiend uit de participatietop en het actieprogramma 'iedereen doet mee'. Ook is rekening gehouden met de kabinetsreactie naar aanleiding van het advies van de commissie Bakker.

Het beleidskader is samengevat in bijlage 1. De werkwijze is opgenomen als bijlage 2.

Het beleid van UWV en van CWI is respectievelijk terug te vinden in bijlage 3 en 4.





2 Conclusies inspectie

UWV en de onderzochte gemeenten schenken in hun beleid nadrukkelijk aandacht aan de re-integratie en participatie van kwetsbare groepen. Nog niet alle kansen die een optimale aanpak kunnen bevorderen worden momenteel benut. Deze kansen hebben deels betrekking op de wijze van uitvoering, deels op condities die voortkomen uit het beleid.

De inspectie constateert, dat voor de re-integratie en participatie van kwetsbaren nog niet over de hele linie concrete doelstellingen (te behalen resultaten) zijn benoemd. De inspectie vindt dit belangrijk omdat daarmee duidelijk wordt of de inspanningen, conform de doelstellingen van het kabinet, ook specifiek gericht zijn op de mensen die zonder hulp moeilijk aan de slag komen.

Bij de verantwoording van behaalde resultaten ligt de nadruk op uitstroom naar werk. Volgens de inspectie kan meer inzicht worden verkregen in de verhouding inspanningen en effecten als ook tussenresultaten, zoals het verkrijgen van een betere positie ten opzichte van de arbeidsmarkt, worden vastgelegd.

Inzicht in het eigen bestand is volgens de inspectie noodzakelijk om een goede koppeling te kunnen maken tussen vraag en aanbod. De onderzochte gemeenten zijn zich hiervan bewust maar er ontbreekt een eenduidige visie op de wijze waarop dit tot stand kan worden gebracht. Het verdient volgens de inspectie aanbeveling om op dit gebied te komen tot afstemming en een meer gecoördineerde aanpak. Daarbij gaat het zowel om afstemming tussen UWV en gemeenten als afstemming tussen gemeenten onderling.

Door de druk die ligt op het presteren van re-integratiecoaches¹ bestaat het risico dat inspanningen gericht op re-integratie niet terecht komen bij de meest kwetsbaren. De inspectie pleit er voor om juist ook aan deze groep aandacht te schenken. Een langere uitkeringsduur, waarin weinig aandacht is voor activering, leidt er toe dat de aansluiting met de arbeidsmarkt verloren gaat.

In het kader van het transparant maken van de arbeidsmarkt richt CWI zich op kwetsbare groepen, zoals 45 plussers, jongeren zonder startkwalificatie en allochtonen. Daarmee richt CWI zich vooral op de aanbodkant. Gezien de ontwikkelingen naar een steeds meer vraaggeoriënteerde aanpak is er naar de opvatting van de inspectie reden om initiatieven te nemen die meer aansluiten bij de vraagkant.

De gemeenten hebben aandacht voor maatschappelijke participatie in de vorm van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Dit geldt vaak als opstap naar werk. De inspectie zal in de volgende fase van het onderzoek bij de onderzochte gemeenten nagaan hoe de inspanningen die gericht

¹ De term re-integratiecoach wordt gemakshalve gehanteerd voor alle functionarissen die zich bij UWV, CWI en gemeenten bezig houden met re-integratie. Andere benamingen zijn: werkconsulent, case manager en klantmanager.



zijn op maatschappelijke participatie zich verhouden tot de inspanningen die gericht zijn op economische participatie. Vooral nog constateert IWI dat er wel aandacht is voor maatschappelijke participatie, maar dat er nog geen inzicht bestaat in de omvang van de inspanningen op dit gebied.

Toegesplitst op UWV vindt de inspectie dat de aandacht voor maatschappelijke participatie onderbelicht is gebleven en dat de relaties met gemeenten op dit punt geïntensiveerd moeten worden. De inspectie besteedt hier in de tweede fase van het onderzoek aandacht aan.

De gemeenten geven blijk van de goede intenties om kwetsbaren en niet uitkeringsgerechtigden te helpen op het gebied van economische en maatschappelijke participatie. De inspectie betwijfelt of de doelstellingen ten aanzien van nuggers zullen worden gehaald. Als gemeenten de keuze hebben, dan geven zij prioriteit aan de re-integratie van meer kansrijken. Voordeel op de korte termijn kan hierdoor gaan prevaleren boven meer duurzame resultaten op de langere termijn. Door de financieringssystematiek en de daarin opgenomen financiële incentives meer toe te spitsen op kwetsbaren en nuggers zijn de gestelde doelen naar de mening van de inspectie beter haalbaar.



3 Onderzoeksbevindingen op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen en de conclusies van de inspectie samengebracht op de eerste drie punten die in de inleiding zijn aangegeven.

3.1 Hoofdlijnen van beleid ten aanzien van re-integratie en participatie

Het kabinet wil samen met de sociale partners mensen die op afstand staan van de arbeidsmarkt actief ondersteunen om die afstand te overbruggen.

Het onderzoek van de inspectie heeft daarom betrekking op het beleid ten aanzien van mensen die intensieve hulp nodig hebben bij het vinden van werk, de 'kwetsbaren'. Doel kan zijn maatschappelijke participatie, gesubsidieerde arbeid en regulier betaald werk.

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de inspectie voor de aanduiding kwetsbaar de volgende definitie gehanteerd:

- WWB gerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 3 en 4/route B) met een uitkeringsduur van drie jaar of langer;
- WW gerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en met een uitkeringsduur van één jaar of langer;
- Mensen met een functioneringsbeperking, die geen inkomen uit arbeid hebben, met een uitkeringsduur van drie jaar of langer.

De gemeenten geven aan, dat de duur van de uitkering invloed heeft op de mogelijkheden voor re-integratie en participatie. In die zin is de definitie van de inspectie logisch. Gemeenten maken echter bij de aanpak van re-integratie geen onderscheid naar uitkeringsduur en afstand tot de arbeidsmarkt. Uitgangspunt is een individuele benadering, waarbij voor iedere uitkeringsgerechtigde wordt nagegaan welke instrumenten moeten worden ingezet om de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. De intentie is om maatwerk te bieden.

Er bestaat bij de onderzochte gemeenten veel aandacht voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. In de beleidsstukken zijn zinnen opgenomen als: *“nu is de tijd rijp om mensen aan de onderkant van de samenleving, die al langere tijd langs de kant staan, aan het werk te helpen”*.

Veel van de onderzochte gemeenten kiezen voor een actievere opstelling ten aanzien van mensen die voorsnog geen uitzicht hebben op regulier werk. Zo meldt Den Haag, dat er thans niet meer statisch gekeken wordt naar de arbeidsverplichting. Klanten worden niet langer gelegitimeerd om thuis te zitten en niets te doen.

In Deventer krijgen kansarmen het label 'empowerment'. De empowerment-aanpak kenmerkt zich door een persoonlijke benadering van de klant door middel van huisbezoek. Is reguliere arbeid (nog) niet mogelijk dan wordt ingezet op vrijwilligerswerk.



Rotterdam heeft de achterliggende periode veel gedaan om cliënten zo snel mogelijk aan het werk te helpen, bijvoorbeeld via het project ‘Werk Direct’. Voor cliënten uit het ‘granieten’ bestand is veel meer inspanning nodig om hen te bewegen richting reguliere arbeidsmarkt. Heerlen kent voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt het project “baanbrekend werk”. Daarbinnen bestaan drie stappen, namelijk: maatschappelijke participatie en activering, arbeidsactivering en werkactivering.

De gemeenten geven aan, dat het re-integratie bestand wijzigt. Mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt komen makkelijker zelf aan het werk. De nadruk komt steeds meer te liggen bij mensen die intensieve hulp nodig hebben. Zo waarschuwt de gemeente Heerlen, dat er bijna geen ‘gladde’ gevallen meer zijn. Het vergt momenteel veel tijd, menskracht en inventiviteit om tot een resultaat te komen. Die omstandigheid vereist continue aandacht voor de inzet en deskundigheid van de re-integratiecoach. Uit de interviews komt naar voren dat hier wel oog voor is, maar dat er niet altijd concrete invulling aan wordt gegeven. De werkdruk speelt partijen hierbij parten.

Ook UWV heeft in haar beleid oog voor de meer kwetsbaren. UWV streeft er naar zoveel mogelijk mensen duurzaam aan het werk te helpen, in het bijzonder mensen aan de onderkant van de maatschappij. Evenals de betrokken gemeenten gaat UWV daarbij uit van een individuele benadering, het leveren van maatwerk.

Naast continuering van de re-integratie van prioritaire groepen (instroom WW, herbeoordeelde, WGA, WAZ, Wajong en vangnetters) wil UWV met SZW afspraken maken over het oppakken van de re-integratie van het ‘zittende bestand’ WW en - het veel omvangrijkere - ‘zittende bestand’ WAO/WAZ gerechtigden.

Met de onderzochte gemeenten constateert UWV dat mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt momenteel snel weer aan de slag komen. Er dreigt nu een categorie mensen over te blijven die onvoldoende profiteert van de toegenomen vraag naar arbeid. UWV gaat zich de komende jaren meer richten op juist deze groep. Re-integratie inspanningen, zo schrijft UWV, zijn vooral effectief voor zwakkere groepen, zoals mensen die op arbeidskundige gronden volledig arbeidsongeschikt zijn bevonden.

Als onderdeel van het transparant maken van de arbeidsmarkt onderkent CWI, dat er groepen van personen zijn die extra hulp nodig hebben bij het vinden van werk. CWI spant zich daarom in, om de afstand tot de arbeidsmarkt van 45 plussers, allochtonen, jongeren zonder startkwalificatie te verkleinen. Volgens CWI worden bijvoorbeeld werkgevers benaderd om het imago van de oudere werknemer te verbeteren.

Overwegingen IWI

De inspectie stelt vast dat in het beleid van uitvoeringsinstanties en gemeenten zeker oog is voor de positie van kwetsbaren. Men is zich terdege bewust van de kansen die er nu liggen om



mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden naar werk, of als dat nog niet mogelijk is maatschappelijk te laten participeren.

Bij de onderzochte gemeenten is sprake van een actievere opstelling ten opzichte van de periode voorafgaand aan het in gang gezette beleid. UWV beraadt zich op de wijze waarop de re-integratie van het 'zittende bestand' kan worden opgepakt. CWI heeft oog voor kansarme groepen, zoals 45 plussers, allochtonen en jongeren zonder startkwalificatie.

De intenties neergelegd in het coalitieakkoord, participatietop en bestuursakkoord zijn naar de mening van de inspectie terug te vinden in de beleidsplannen van de uitvoeringsinstanties en onderzochte gemeenten. Enkele van de onderzochte gemeenten geven aan, dat sprake is geweest van een iteratief proces waarbij ontwikkelingen op het gebied van re-integratie/participatie op gemeenteniveau zijn meegenomen in het landelijke beleid, zoals vervat in het coalitieakkoord.

Belangrijke constatering van zowel een aantal onderzochte gemeenten als van UWV is, dat het bestand van mensen met een uitkering verandert en tendeert naar mensen met een steeds grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit vereist intensievere trajecten, die per geval meer tijd en middelen vragen. De inspectie tekent hierbij aan, dat uit onderzoek² blijkt dat naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt groter is de doelmatigheid van het inzetten van re-integratietrajecten toeneemt.

UWV en gemeenten maken bij de inzet van middelen gericht op re-integratie en participatie geen onderscheid naar specifieke groepen. Er is sprake van een benadering waarbij de individuele kwaliteiten en omstandigheden van de cliënt bepalend zijn voor de inzet van instrumenten. Uitgangspunt is maatwerk.

Om de koppeling tussen individu en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt te kunnen maken is kennis van die arbeidsmarkt onontbeerlijk. Bij partijen zijn ontwikkelingen zichtbaar naar een meer vraaggerichte aanpak van de re-integratie. Bij de onderzochte gemeenten gelden Rotterdam, Tiel en Deventer als voorlopers op dit gebied. Andere onderzochte gemeenten hanteren elementen van vraagsturing. UWV meldt dat de re-integratiecoach onder meer verantwoordelijk is voor het hanteren van vraaggerichte re-integratie.

3.2 Aandacht voor maatschappelijke participatie

In het coalitieakkoord geeft het kabinet aan, dat het streven naar sociale samenhang vereist dat iedereen naar vermogen meedoet in economisch en maatschappelijk opzicht. Betrokkenheid begint, zo meent het kabinet, met meedoen. Meedoen in een betaalde baan, in vrijwilligerswerk, in de zorg voor anderen. VNG en SZW hebben in het bestuursakkoord vastgelegd, dat

² Research voor Beleid, mei 2007.



als regulier werk niet direct tot de mogelijkheden behoort, mensen moeten worden gestimuleerd om maatschappelijk te participeren (leerbanen, vrijwilligerswerk/mantelzorg).

Maatschappelijke participatie in de vorm van vrijwilligerswerk en mantelzorg is een fenomeen waar de onderzochte gemeenten steeds meer aandacht aan schenken. Zo melden Deventer en Hengelo dat er sprake is van een zekere intensivering van beleid en activiteiten gericht op vrijwilligerswerk. Volgens Leeuwarden bestaan er voor maatschappelijke participatie en additionele arbeid mogelijkheden te over. Vaak wordt dit type werkgelegenheid gefaciliteerd door vrijwilligerscentrales die nauw met gemeenten samen werken.

Vrijwilligerswerk wordt door de onderzochte gemeenten veelal gezien als opstap naar betaald werk.

Financiering van trajecten gericht op vrijwilligerswerk/mantelzorg wordt door de meeste van de onderzochte gemeenten gefinancierd uit het Werk budget.

UWV geeft in het beleid aan, dat voor mensen die (nog) geen regulier werk kunnen verrichten gezocht wordt naar mogelijkheden om deze toe te leiden naar ketenpartners die maatschappelijke activering als kerntaak hebben.

Van de onderzochte gemeenten geven Tiel en Oss echter expliciet aan, dat UWV in de praktijk geen contact zoeken met gemeenten voor de inzet van maatschappelijke participatie van hun cliënten. In Leeuwarden komt de samenwerking met UWV op het punt van maatschappelijke participatie langzaam van de grond.

Overwegingen IWI

De inspectie ziet een ontwikkeling waarbij de inzet van maatschappelijke participatie van mensen die (nog) niet in staat zijn regulier werk te verrichten langzaam van de grond komt. De inspanningen worden gezien als eerste stap op weg naar werk.

Wat betreft de financiering wordt maatschappelijke participatie in de regel betaald uit het W-deel. Zeker waar sprake is van vrijwilligerswerk/mantelzorg als eindstation beseffen gemeenten dat financiering uit het WMO budget, een budget uit het gemeentefonds, voor de hand ligt. De scheidslijn tussen financiering uit het W budget en financiering uit het WMO budget is naar de opvatting van de inspectie niet altijd duidelijk.

Voor mensen die in aanmerking komen voor maatschappelijke participatie bestaat op zich voldoende aanbod. Wat uit het beleid nog niet helder naar voren komt, is hoe de inspanningen van gemeenten ten aanzien van maatschappelijke participatie zich verhouden met de inspanningen gericht op uitstroom naar reguliere arbeid. In de tweede fase van het onderzoek zal de inspectie nagaan hoe mensen die tot de doelgroep 'kwetsbaren zonder direct uitzicht op werk' behoren, worden benaderd en geselecteerd.

Door UWV wordt in het beleid nog weinig aandacht geschonken aan het fenomeen 'maatschappelijke participatie'. Bij herbeoordeling van functioneel beperkten wordt de mogelijkheid om maatschappelijke participatie aan te bieden als opstap naar reguliere arbeid nog maar



mondjesmaat aangeboden. Dit blijkt uit het feit dat gemeenten zelden door UWV worden uitgenodigd om UWV klanten naar dit type activering te begeleiden. De inspectie zal dit aspect in de tweede fase van haar onderzoek nader belichten.

3.3 Aandacht voor de re-integratie en participatie van niet uitkeringsgerechtigden

Als onderdeel van de doelstelling van het kabinet om zo veel mogelijk mensen weer mee te laten doen aan de samenleving is in het bestuursakkoord tussen SZW en VNG afgesproken dat het daarbij niet alleen gaat om bijstandgerechtigden maar ook om mensen zonder werk en zonder uitkering, met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In de periode tot 2011 moeten 25.000 niet uitkeringsgerechtigden (nuggers) aan de slag worden geholpen. Gezien de kabinetsreactie op de voorstellen van de commissie Bakker zullen initiatieven op dit gebied worden geïntensiveerd.

Gemeenten hebben een wettelijke taak om zich in te spannen voor de re-integratie van mensen zonder werk en zonder uitkering, de nuggers.

Op zich komen de mogelijkheden voor re-integratie van niet uitkeringsgerechtigden overeen met de mogelijkheden voor WWB gerechtigden. Uitgangspunt is het leveren van maatwerk. De re-integratietrajecten die voor nuggers worden ingezet worden betaald uit het Werk budget.

Het beleid van de onderzochte gemeenten t.a.v. de re-integratie van niet uitkeringsgerechtigden heeft in vergelijking met WWB gerechtigden wel een meer terughoudend karakter. Initiatieven moeten komen van de betrokkenen zelf. Op zich is dat begrijpelijk maar door het ontbreken van voorlichting is lang niet iedereen op de hoogte van deze mogelijkheid. Sommige van de onderzochte gemeenten kennen naast voorlichting een actieve benadering van deze doelgroep.

Is eenmaal sprake van een aanvraag, dan kent een aantal van de onderzochte gemeenten nog beperkende voorwaarden.

Zo stellen Hengelo en Heerlen dat het gezinsinkomen van de aanvrager niet hoger mag zijn dan 130 procent van het minimumloon. In Hardenberg worden nuggers uitgesloten van instrumenten als detachering, sociale activering en gesubsidieerde arbeid.

Naar aanleiding van de afspraken opgenomen in het bestuursakkoord en onder druk van de veranderende economische omstandigheden is er wel sprake van een omslag naar meer aandacht voor nuggers. Rotterdam heeft daartoe recent beleid ontwikkeld om nuggers beter te bereiken en te activeren. Wageningen heeft de beperkende voorwaarden voor nuggers versoepeld. In het kader van de wijkgerichte aanpak start Deventer in twee wijken met een integrale aanpak, waarvan het activeren van mensen zonder werk en zonder uitkering deel uitmaakt.

De terughoudende re-integratie aanpak van nuggers heeft te maken met de geldende financieringsystematiek. Anders dan voor WWB gerechtigden leidt re-integratie van nuggers niet tot



een inverdieneffect op het inkomensdeel. Zo meldt Hengelo dat de huidige financieringssysteem niet bijdraagt aan de re-integratie van nuggers.

Overwegingen IWI

De inspectie constateert, dat de onderzochte gemeenten een wat terughoudende opstelling kennen als het gaat om de re-integratie en participatie van nuggers. Wel groeit bij deze gemeenten het besef, dat het kunnen voldoen aan de vraag naar arbeidskrachten betekent dat de aandacht voor nuggers moet toenemen. Ondanks deze economische impuls geven veel van de gemeenten te kennen dat het ontbreken van directe financiële voordelen van het aan het werk helpen van een nugger - er wordt geen uitkering mee bespaard - niet activerend werkt.

Het is naar de mening van de inspectie daarom zeer de vraag of op deze manier de doelstelling (25.000 nuggers extra aan de slag) wordt gehaald.



4 Aspecten die kunnen bijdragen aan de beoogde doelen

In hoofdstuk drie zijn de centrale vragen op hoofdlijnen belicht. In het onderzoek zijn echter ook meer specifieke zaken aan bod gekomen, die op de een of andere manier invloed hebben op de gestelde doelen. In dit hoofdstuk komen die meer specifieke zaken aan bod.

4.1 Concrete doelen, algemeen en specifiek

In de beleidsplannen wordt aandacht besteed aan de re-integratie en participatie van kwetsbaren. In deze paragraaf wordt nagegaan of die algemene doelstellingen zijn doorvertaald naar concrete doelen voor kwetsbaren.

De afspraken, zoals die voortvloeien uit regeerakkoord en participatietop, zijn door UWV en de onderzochte gemeenten nader ingevuld. Zo zal UWV in 2009 beginnen met het benaderen van 10.000 WAO gerechtigden uit het zittende bestand. UWV is sowieso van plan om de re-integratie van mensen die al langere tijd een WW- of WAO/WAZ uitkering ontvangen meer centraal te stellen.

Ook de onderzochte gemeenten hebben in de beleidsplannen aangegeven welke doelen zij concreet nastreven. Zo beoogt Den Haag een doorstroom te realiseren van 5000 mensen uit de WWB naar werk. Met de inzet van een loonkostensubsidie moeten in Den Haag nog eens 4750 mensen aan een baan worden geholpen. Rotterdam zet in op een afname van het WWB bestand met 20.000 bijstandgerechtigden. Enkele van de onderzochte gemeenten hebben specifieke doelen gesteld voor de re-integratie van kansarmen. Dit geldt onder andere voor Deventer en Hengelo.

UWV en gemeenten hebben in hun beleidsplannen niet alleen concrete doelen aangegeven. Er wordt in die plannen ook aangegeven dat deze doelen worden gemonitord. Daarbij gaat het in eerste instantie om de uitstroom naar werk. Meerdere van de onderzochte gemeenten onderkennen echter tussenstappen in het re-integratie traject (re-integratieladder). Met iedere stap wordt de afstand tot de arbeidsmarkt kleiner en de kans op uitstroom groter. Het meten van die tussenstappen is bij de onderzochte gemeenten nog geen gemeengoed.

Wel overwegen gemeenten, zoals Den Haag en Deventer om een instrument daarvoor te ontwikkelen. Hardenberg meet wel tussendoelen maar het gehanteerde systeem is op onderdelen nog niet operationeel.

Overwegingen IWI

Onderzochte gemeenten en UWV hebben concrete doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de afname van hun uitkeringsbestand. Daarbinnen wordt soms aangegeven wat de specifieke doelstellingen zijn gericht op kwetsbaren. Omdat het coalitieakkoord zich vooral toe-



spitst op het aan het werk helpen van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt verdient een dergelijke doelstelling naar de mening van de inspectie wel aanbeveling. Blijven de doelstellingen te algemeen, dan kan namelijk niet worden vastgesteld of resultaten van beleid betrekking hebben op de gekozen doelgroep, de kwetsbaren.

Bij het monitoren van doelstellingen ziet de inspectie tussenstappen waarmee uitkeringsgerechtigden dichterbij de arbeidsmarkt worden gebracht als (tussen) effect. Om een helder beeld te krijgen van de middelen die ten behoeve van re-integratie worden ingezet en van de resultaten die daarmee worden geboekt, is er volgens de inspectie reden om ook die tusseneffecten te registreren en te verantwoorden.

4.2 Kennis van bestand

Om als uitvoeringsinstantie een goede match te kunnen maken tussen vraag en aanbod is kennis van het bestand van uitkeringsgerechtigden een vereiste. Re-integratiecoaches moeten een koppeling kunnen leggen tussen aan de ene kant de functie eisen (vraag/vacature) en aan de andere kant de competenties van de uitkeringsgerechtigde. Naast voor de hand liggende kenmerken als leeftijd en uitkeringsduur gaat het dan ook om zaken als: opleidingsniveau, werkervaring, affiniteit, thuissituatie, e.d.

De onderzochte gemeenten zijn zich van deze noodzaak terdege bewust. In de aanpak van het in kaart brengen van het uitkeringsbestand bestaan tussen gemeenten grote verschillen.

Den Haag heeft geen systeem dat een directe link legt tussen het zittende bestand en de vraag van werkgevers. Wel worden door het werkgevers servicepunt marktwerkingssystemen gemaakt. Daarmee wordt de lokale markt en behoefte in beeld gebracht.

Heerlen heeft matchcare, een bureau dat informatiesystemen ontwikkelt, uitgenodigd een geautomatiseerd systeem voor vraag en aanbod te ontwikkelen. Dat is niet gelukt. Matching verloopt nu via de case manager.

Leeuwarden kent de 'werk en competentie module' waarin de individuele kwaliteiten van WWB gerechtigden in kaart zijn gebracht.

In Tiel hebben casemanagers redelijk inzicht in de harde en zachte kenmerken van WWB gerechtigden. Ook in Tiel wordt echter nagedacht over de inzet van een geautomatiseerd kennis systeem.

De inzichten van UWV in het eigen bestand zijn door de inspectie nog niet geïnventariseerd. Dit zal in de tweede fase van het onderzoek alsnog plaatsvinden.

Overwegingen IWI

De inspectie is van mening dat kennis in het uitkeringsbestand bijdraagt aan de effectiviteit van de re-integratie. Dit geldt zeker voor de meer 'kwetsbaren'. De onderzochte gemeenten zijn zich hiervan bewust. De aanpak verschilt van gemeente tot gemeente. Door gebrek aan



coördinatie tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV worden kansen gemist. Coördinatie en samenwerking op dit punt kunnen naar de opvatting van de inspectie voordelen bieden.

4.3 Financiële prikkels

Met de invoering van de WWB is ook de financieringssysteem gewijzigd. Gemeenten krijgen een Werk budget (W-deel) waaruit de re-integratie inspanningen worden betaald. Dit Werk budget is voor de komende jaren bevroren. Voor de financiering van de uitkeringen wordt een Inkomens budget (I-deel) toegekend. Ook dit budget blijft de komende jaren ongewijzigd.

Lukt het gemeenten om meer WWB gerechtigden te re-integreren dan gemiddeld in een landelijke norm is overeengekomen, dan kan het resterende deel van het I budget naar eigen inzichten worden besteed. Deze prikkel zet gemeenten aan om mensen zo snel mogelijk uit de bijstand aan het werk te helpen. Op zich is dat een gewenste omstandigheid. De prikkel zou echter als minder positief effect kunnen hebben, dat mensen die kwetsbaar zijn geen prioriteit krijgen omdat zij een langer/duurder traject nodig hebben, terwijl de kans op uitstroom lager is. De voordelen doen zich in dat geval pas op langere termijn voor.

Uit de reacties van de onderzochte gemeenten blijkt dat niet bewust wordt gestuurd op mensen die makkelijk zijn te re-integreren, het 'laaghangende fruit'. Omdat de onderzochte gemeenten uitgaan van maatwerk (individuele benadering), komt in principe iedereen voor een traject in aanmerking, ongeacht de afstand tot de arbeidsmarkt. Ondanks dit principe meldt een aantal van de onderzochte gemeenten dat de financieringssysteem niet bijdraagt aan de re-integratie van kwetsbaren.

De gemeente Leeuwarden laat weten, dat in het geval de financieringssysteem in gunstige zin rekening zou houden met kwetsbaren, op die groep wel meer nadruk zou worden gelegd. Ook Oss vindt dat aan de wijze van financiering wel iets moet gebeuren om gemeenten meer te prikkelen kansarmen sneller aan de slag te helpen. Gemeenten worden nu als het ware gestraft als meer tijd wordt besteed aan de participatie van kansarmen. In Tiel ligt de voorkeur bij de re-integratie van mensen die reëel uitzicht hebben op werk c.q. uitstroom. Die aanpak houdt verband met het feit dat Tiel tot voorkort een nadeel gemeente was (er bestond een tekort op het I deel). Volgens Wageningen biedt de WWB weinig financiële prikkels voor de inzet op kansarmen. Snelle uitstroom van kansrijken brengt meer succes. Inzet op uitstroom van kansarmen is overigens naar de mening van Wageningen op de lange termijn meer lonend.

Voor niet uitkeringsgerechtigden (nuggers) ontbreekt voor gemeenten een (financiële) prikkel om hulp te bieden bij re-integratie. Zoals in hoofdstuk 2.3 aangegeven hebben gemeenten een wettelijke taak om nuggers te helpen bij het vinden van werk. De onderzochte gemeenten ge-



ven uitvoering aan die taak maar stellen zich daarbij in de regel terughoudend op. Het ontbreken van een financiële prikkel speelt daarbij zeker een rol.

Overwegingen IWI

Het Werk budget staat ten dienste aan de re-integratie en participatie van WWB-gerechtigden (van kansrijken tot kansarmen) en nuggers. De onderzochte gemeenten sturen weliswaar niet bewust op de re-integratie van kansrijken. Veel van de gemeenten geven echter aan, dat in het perspectief van de voordelen die op het Inkomensdeel kunnen worden gehaald, prioriteit wordt gegeven aan de meer kansrijken. Dit geldt zeker wanneer er tekorten dreigen op het Inkomensdeel. Voor nuggers speelt het ontbreken van een financiële incentive nog sterker. Het aan het werk helpen van een nugger vergt wel een investering, maar levert geen besparing aan uitkering op.

Gesteld voor een keuze tussen de re-integratie van een WWB gerechtigde of een nugger kiezen gemeenten zonder meer voor de eerste.

Tegen de achtergrond van de doelstellingen van het kabinet (re-integratie van mensen die al langere tijd langs de kant staan en participatie van nuggers) is er naar de opvatting van de inspectie reden om de financieringssystematiek op deze punten aan te scherpen. Voor nuggers kan dat in de vorm van het verstrekken van een bonus. Voor re-integratie van kwetsbaren zou een geoordeeld budget een oplossing zijn. Ook het doorvoeren van een korting op het W deel, als relatief te weinig kwetsbaren en nuggers aan de slag worden geholpen, is een mogelijkheid.

4.4 Organisatie en uitvoering

Beleid is op zich niet meer dan een papieren werkelijkheid. In de tweede fase van het onderzoek zal de inspectie nagaan of het beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Als een voorshot daarop zijn de onderzochte gemeenten gevraagd of het beleid op de werkvloer wordt opgepakt. De betrokken gemeenten hebben dat bevestigd. Het beleid is vertaald in werkprocessen. Verder zijn de meeste gemeenten van mening, dat de lijnen tussen beleid en uitvoering dusdanig kort zijn, dat tussen beleid en uitvoering sprake is van een goede communicatie. Zijn zaken onduidelijk dan wordt dat snel afgestemd en zonedig aangepast.

De onderzochte gemeenten kennen een scheiding tussen de taken uitkeringsverzorging en re-integratie. In het verleden stond de rechtmatigheid en de uitkeringsverzorging voorop. Steeds meer komt de nadruk te liggen op het teruggeleiden van mensen naar de arbeidsmarkt. Er zijn binnen gemeenten aparte re-integratiecoaches belast met de bemiddeling van WWB gerechtigden. Binnen hun portefeuille (caseload) zitten mensen van wie de afstand tot de arbeidsmarkt varieert (van mensen die relatief makkelijk, tot mensen die relatief moeilijk aan de slag zijn te helpen). De inzet aan instrumenten varieert dus van lichte tot zwaardere instrumenten en trajecten. De gemiddelde caseload bestaat uit circa 100 cliënten.



Volgens de gemeenten is er sprake van een ontwikkeling naar een steeds meer vraaggerichte benadering. Dat wil zeggen dat in samenwerking met CWI wordt nagegaan hoe de vraag naar arbeid zich in een regio ontwikkelt en welke vacatures ontstaan. Vaak speelt het werkgevers servicepunt hierbij een belangrijke rol.

De re-integratiecoach gaat na hoe de lokale werkgelegenheidsvraag is te matchen met de mensen die deel uitmaken van zijn caseload. Is sprake van perspectief, dan zal aan die cliënt een re-integratietraject worden aangeboden, gericht op het vervullen van een concrete vacature.

Ten aanzien van de uitbesteding van re-integratie activiteiten aan commerciële re-integratiebureaus, bestaat een wisselend beeld. Sommige van de onderzochte gemeenten besteden bijna alle activiteiten uit. In die situaties bestaat de taak van de re-integratiecoach uit de coördinatie van en regie op het traject. Andere gemeenten doen veel in eigen beheer en besteden alleen activiteiten uit, die betrekking hebben op specifieke dienstverlening. De tendens bij de onderzochte gemeenten is dat steeds meer in eigen beheer wordt uitgevoerd.

Financiering van trajecten vindt meestal plaats op basis van no cure/less pay.

Volgens de gemeenten wordt het presteren van de re-integratiebureaus intensief gevolgd. Er bestaat een nauw contact tussen de re-integratiecoaches van de re-integratiebureaus en de re-integratiecoaches van de onderzochte gemeenten. Komt een re-integratiebureau zijn toezeggingen niet of onvoldoende na, dan heeft dat in de regel consequenties voor de kwantiteit waarmee zaken worden uitbesteed en op de langere termijn voor het verlengen van contracten.

Overwegingen IWI

De individuele benadering gecombineerd met een vraaggerichte aanpak is een op zich positieve ontwikkeling. Spil hierbij is de re-integratiecoach. Van hem wordt verwacht vraag en aanbod bij elkaar te brengen. In de regel is het presteren van re-integratiecoaches verbonden aan vooraf gestelde 'targets'. Afhankelijk van zijn doelgroep wordt hij geacht een x aantal mensen aan het werk te helpen.

Om die targets te halen zal de re-integratiecoach steeds zoeken naar de personen binnen zijn caseload die snel zijn te matchen met de functies die binnen de regio vacant zijn. Op zich is dat logisch en economisch verantwoord. Risico hiervan is dat de meest kwetsbaren hierdoor steeds verder uit beeld verschuiven.

Ervaringsfeit is dat naarmate de uitkering langer duurt, de stap naar werk groter wordt. Uiteindelijk ontstaat een nagenoeg onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. De inspectie zal in het vervolg van het onderzoek aan dit aspect aandacht besteden. Vooruitlopend daarop pleit de inspectie voor een benadering waarbij wordt geïnvesteerd in mensen die ook vandaag de dag niet aan bod komen.

Het ontbreken van direct perspectief op werk neemt niet weg dat het belangrijk is dat ook voor deze groep mensen de afstand tot de arbeidsmarkt wordt verkleind. In de leerpuntenbrief van de inspectie van 18 juni 2008 wordt dat aangeduid als anticyclische benadering. Investeren in deze groep mensen zal op de langere termijn als effect hebben dat zij bij een toenemende vraag naar arbeid snel kunnen worden ingezet.



4.5 Lokale (beleids)context

Bij het tot stand komen van 'nieuw' beleid spelen verschillende actoren een rol. Dat zijn het ambtelijk apparaat, het college (de verantwoordelijke wethouder) en de gemeenteraad. Deze actoren worden gevoed door zowel de lokale als de landelijke context. Dat laatste vindt zijn beslag in onder meer het coalitieakkoord en het bestuursakkoord.

Gemeenten geven aan, dat er in de regel een goede afstemming plaatsvindt tussen het ambtelijk apparaat en het college. Ideeën worden uitgewisseld, gevat in ambtelijke notities en na afstemming met het college voorgelegd aan de gemeenteraad. De rol van het college neemt toe, naarmate er sprake is van een meer actieve opstelling van de verantwoordelijke wethouder.

De WWB biedt gemeenten de ruimte om in het gemeentelijk beleid rekening te houden met de lokale omstandigheden. Hiermee wordt bedoeld op bijvoorbeeld het opleidingsniveau van het WWB bestand, sociale omstandigheden, aard en omvang van beschikbare werkgelegenheid, etc.

Toch laten de beleidsstukken van de onderzochte gemeenten als het gaat om de aanpak en inrichting van re-integratie en participatie geen al te grote verschillen zien. Op hoofdlijnen geldt een vergelijkbare aanpak. De onderzochte gemeenten geven aan, dat hiermee wel rekening wordt gehouden maar dat dat niet altijd in de beleidsstukken is opgenomen. Zo is Den Haag serieus aan het proberen om de lokale omstandigheden te laten meewegen in het beleid. Hardenberg is bezig het type werkgelegenheid in beeld te krijgen door een bedrijfsscan te laten maken van lokale bedrijven. In Heerlen is het opleidingsniveau in de regio laag, zodat wordt ingezet op het opleiden van mensen en het aantrekken van bedrijven met mogelijkheden tot laaggeschoold werk. Ook het opleiden van mensen binnen bedrijven krijgt in Heerlen aandacht. Daarmee kan aan de onderkant doorstroom plaatsvinden en ontstaan aan de onderkant nieuwe mogelijkheden (schoorsteeneffect).

Overwegingen IWI

In het beleid van de onderzochte gemeenten is in beperkte mate zichtbaar dat rekening wordt gehouden met de lokale context. Gemeenten melden dat - ondanks het ontbreken van beleid - in de praktijk wel rekening wordt gehouden met de lokale context. In de tweede fase van het onderzoek zullen we hier nader op ingaan.



Bijlage 1

Beleidskader

In deze bijlage wordt het normenkader voor dit onderzoek op hoofdlijnen weergegeven.

Uitgangspunt is het Coalitieakkoord van februari 2007, de afspraken die voortkomen uit de participatietop en het bestuursakkoord en de kabinetsreactie op de voorstellen van de commissie Bakker.

Coalitieakkoord, februari 2007 algemene uitgangspunten

Het CA heeft als motto 'samen werken, samen leven'. Dat motto is uitgewerkt in 6 pijlers die het kabinetsbeleid dragen. Eén van de pijlers is de sociale samenhang. Het streven naar sociale samenhang vereist naar de mening van het kabinet dat iedereen naar vermogen meedoet in economisch en maatschappelijk opzicht. De kracht en kwaliteit van de samenleving wordt bepaald door onderlinge betrokkenheid. Betrokkenheid begint, zo meent het kabinet, met meedoen. Meedoen in een betaalde baan, in vrijwilligerswerk, in de zorg voor anderen. Het kabinet acht het uit sociale en economische overwegingen niet verantwoord dat mensen buiten de samenleving staan. Geringe(re) arbeidsproductiviteit, grote afstand tot de arbeidsmarkt en/of het persoonlijke arbeidsverleden, kunnen toetreding tot de arbeidsmarkt in de weg staan. Daarom wil het kabinet samen met sociale partners mensen die op afstand staan van de arbeidsmarkt actief ondersteunen om die afstand te overbruggen. Het streven is om in samenwerking oplossingen te vinden voor de aanpak van de problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt en de begeleiding van moeilijk bemiddelbare groepen naar de arbeidsmarkt. Centrale vraag die het kabinet stelt is hoe arrangementen als participatiebanen, brugbanen, opstapbanen, etc. mensen die anders moeilijk zijn in te schakelen op de arbeidsmarkt toch toegang daartoe kunnen bieden of hen in staat stellen zich op andere wijze maatschappelijk nuttig te maken.

Onderhandelaarsakkoord SZW-VNG van mei 2007

Gemeenten hebben met de WWB een goed uitgangspunt om de participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt de komende jaren te vergroten. Partijen zien als risico dat mensen die langdurig aan de kant staan onvoldoende profiteren van het goede economische tij. (opmerking IWI: er kan op dit moment niet meer worden gesproken van een goede economische situatie, echter de situatie op de arbeidsmarkt ontwikkelt zich nog wel redelijk positief)

VNG en SZW hebben de gezamenlijke doelstelling om zo veel mogelijk mensen weer mee te kunnen laten doen in de samenleving. Als daarbij regulier werk niet direct tot de mogelijkheden behoort, moeten mensen gestimuleerd worden maatschappelijk te participeren (leerbanen/vrijwilligerswerk). Daarbij gaat het niet alleen om bijstandgerechtigden, maar ook om mensen zonder werk en uitkering met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.



VNG en SZW spreken de volgende ambities uit:

- realiseren van een vermindering van het aantal mensen dat een beroep doet op de WWB (daling met 75.000 huishoudens/uitkeringen in 2011);
- in de periode tot 2011 25.000 niet uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen of maatschappelijk te laten participeren;
- stimuleren ondernemerschap, juist ook bij kwetsbare groepen;
-

Belangrijke maatregelen die ten dienste staan aan het realiseren van deze ambities zijn:

- Gemeentelijke budgetten voor het re-integratiebeleid (W-deel) worden meerjarig vastgelegd;
- Inkomens deel wordt tot 2011 vastgezet op de Middel Lange Termijn (MLT) raming van het CPB, zoals dat in augustus 2007 is gepubliceerd;
- Gemeenten zetten het positief verschil tussen MLT raming en realisatie in voor het waarmaken van de ambities van het bestuursakkoord;
- Ontschotting van middelen, zoals de budgetten voor volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie (participatiefonds);
- Samenbrengen van het decentraal arbeidsmarktbeleid en re-integratie in één loket op lokaal/regionaal niveau;
- Bevorderen ondernemerschap, door verlagen SZW regeldruk, verstrekken borgstelling, etc.

Participatietop van 27 juni 2007

Op de participatietop hebben kabinet, werkgevers, werknemers en gemeenten afspraken gemaakt voor het aan het werk helpen van jongeren, vrouwen, ouderen, allochtonen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Partijen delen de noodzaak van versterking van arbeidsparticipatie en verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt.

Het kabinet stelt oa geld beschikbaar voor 10.000 (gesubsidieerde) brugbanen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten die anders heel moeilijk aan werk zouden komen.

Werkgevers en werknemers gaan daarnaast in cao's afspraken maken over banen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

Om de arbeidsmarkt goed te laten functioneren is verbetering van de arbeidsbemiddeling van werklozen belangrijk. Nog te veel openstaande vacatures gaan momenteel hand in hand met een grote arbeidsreserve. Een betere bemiddeling kan worden bereikt via een betere regionale samenwerking. Regionale samenwerking tussen arbeidsmarktfactoren maakt een vraaggerichte benadering beter mogelijk. Dit is volgens partijen belangrijk, omdat directe contacten met werkgevers de uitvoeringsorganisaties in de gelegenheid stellen om werklozen direct naar werk te bemiddelen. Deze op werkgevers gerichte benadering is, zo blijkt uit onderzoek, het meest effectief.

Naar aanleiding van de participatietop geeft de minister van SZW in een brief van 28 juni 2007 aan de TK aan, dat het zowel om economische als om sociale redenen van het grootste belang is dat door alle betrokkenen volop wordt ingezet op een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie.



Er zal door kabinet en sociale partners volop worden ingezet op vergroting van het effectieve aanbod, versterking van het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt en het creëren van kansen voor kwetsbare groepen.

Actieprogramma 'iedereen doet mee' van september 2007

Met het programma 'iedereen doet mee' werkt het kabinet de doelstellingen op het gebied van re-integratie en participatie verder uit. Het kabinet wil de participatie substantieel verhogen van ruim 72% nu, naar 80% in 2016. Verder wil het kabinet 200.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt extra aan de slag helpen. Ook is voorzien in een uitbreiding van het aantal vrijwilligers en mantelzorgers in 2011.

Aanvullend ten opzichte van de al eerder aangekondigde maatregelen worden genoemd:

- verhogen financiële prikkels (omzetten en aanpassen inkomenskorting);
- doelgroepenbeleid voor ouderen (actieplan 45+), vrouwen (deeltijd+), jongeren, allochtonen en mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (mogelijkheid voor UWV om loonkostensubsidie (brugbanen) in te zetten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten);
- bevorderen ondernemerschap, oa door verbeteren van de beschikbaarheid van microkredieten;

Ten aanzien van het bevorderen van de maatschappelijke participatie:

- versterken van de positie van mantelzorgers en vrijwilligers;
- stimuleren van innovatieve vormen van de combinatie maatschappelijke participatie en toeleiding naar de arbeidsmarkt (zoals activeringscentra);
- verminderen regeldruk voor met name kleine en middelgrote ondernemingen;
- start naar ondernemerschap bevorderen.

Kabinetsreactie van de commissie Bakker

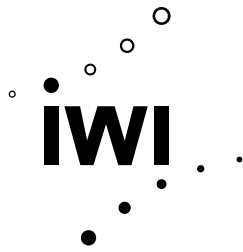
(p.2) De Commissie schetst dan drie samenhangende sporen waarlangs de arbeidsparticipatie kan worden verhoogd.

Het eerste spoor betreft het zo snel mogelijk aan het werk helpen van meer mensen. De Commissie doet in dat kader op een vijftal terreinen voorstellen die op korte termijn kunnen worden opgepakt door de overheid en de sociale partners.

1. Verbeter de uitvoering van de re-integratie
2. Stimuleer meer uren werken door werknemers in deeltijd
3. Stimuleer werken tot de AOW leeftijd
4. Verbeter de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt
5. Verhoog de inzetbaarheid

Het tweede spoor betreft het creëren van werkzekerheid voor iedereen door het investeren in inzetbaarheid door werknemers en werkgevers.

(p.11) Om werkgevers te stimuleren langdurig werklozen in dienst te nemen adviseert de Commissie een tijdelijke loonkostensubsidie te introduceren. Het kabinet heeft inmiddels een wetsvoorstel bij de Raad van State voor advies voorgelegd dat het voor UWV mogelijk maakt tijdelijke loonkostensubsidies als re-integratie-instrument in te zetten (STAP:



stimulering arbeidsparticipatie). Gemeenten kunnen al sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 tijdelijke loonkostensubsidies inzetten om mensen met bijstand aan werk te helpen.

(p.12) Het kabinet wil zo veel mogelijk nuggers naar werk begeleiden. In 2007 is tussen het kabinet en de VNG (bestuurlijk akkoord) afgesproken dat 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden door gemeenten zullen worden geactiveerd. Het kabinet acht het mogelijk meer nuggers aan werk te helpen. Te meer, omdat onder deze groep meer dan 90.000 hoogopgeleiden zitten. Bij 80% van de vacatures wordt gevraagd om mensen die voltijd willen werken en recente werkervaring hebben. De meerderheid van de nuggers wil echter werken in een deeltijdbaan en heeft geen recente werkervaring. Daardoor ervaren nuggers belemmeringen bij het vinden van werk. Het kabinet doet dan ook een beroep op werkgevers om de eisen bij openstaande vacatures aan te passen. Het kabinet zal bovendien bezien hoe nuggers effectief gestimuleerd kunnen worden werk te zoeken en te aanvaarden en hoe gemeenten meer aangespoord kunnen worden om nuggers daarbij te helpen.



Bijlage 2

De werkwijze

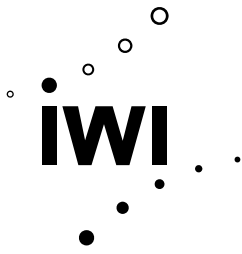
De inspectie is bij de uitvoering van dit onderzoek als volgt te werk gegaan.

Het onderzoek richt zich op de uitvoeringsinstanties UWV en CWI en op de gemeenten. UWV en CWI kennen een beleid dat hoofdzakelijk centraal wordt aangestuurd. De meer dan 400 gemeenten in Nederland hebben elk een eigen verantwoordelijkheid voor de opzet en uitvoering van het re-integratiebeleid. Bij het onderzoek zijn 11 gemeenten betrokken, waarbij rekening is gehouden met grootte en ligging. Gezien het aantal betrokken gemeenten kunnen de verkregen inzichten niet anders dan indicatief zijn.

Aan de hand van de vragenlijst is het beleid van UWV en CWI in kaart gebracht. Daartoe zijn beleidsstukken doorgenomen zoals die vanaf 2006 door UWV en CWI zijn opgesteld. Het gaat bijvoorbeeld om meerjarenplannen en (kwartaal)verantwoordingen. Nadat UWV en CWI in de gelegenheid zijn gesteld stukken aan te vullen heeft de Inspectie het geheel in een samenvattende notitie ondergebracht. De notities zijn met UWV en CWI besproken en bij de Inspectie opvraagbaar. In de uitvoeringsfase zal bij de vestigingen van UWV en CWI worden nagegaan of het 'centrale' beleid op lokaal en regionaal niveau wordt aangevuld.

Ten aanzien van de betrokken gemeenten is eenzelfde aanpak gevolgd. De beleidsstukken zijn samengevat, waarna voor nadere onderbouwing en toelichting interviews zijn gehouden met beleidsdeskundigen op het gebied van werk en inkomen en medewerkers belast met de re-integratie (klantmanagers/werkconsulenten). De samenvattingen van de beleidsstukken en verslagen van de interviews, die zijn afgestemd met de betrokken gemeenten, kunnen bij de Inspectie worden opgevraagd.

De informatie die op deze manier op tafel is gekomen is door de Inspectie geanalyseerd en staat aan de basis van deze nota. De nota is voor commentaar voorgelegd aan de uitvoeringsinstanties en de betrokken gemeenten. Het document vormt input voor de jaarlijkse overkoepelende rapportage die de Inspectie eind september voornemens is uit te brengen over de stand van zaken op het gebied van re-integratie en participatie van uitkeringsgerechtigden. In die hoedanigheid zal het ook betrokken worden bij het symposium dat de Inspectie in oktober van dit jaar over dit onderwerp zal organiseren.





Bijlage 3

Participatiebeleid UWV, toegespitst op kansarmen

1 Inleiding

Met deze notitie wordt het beleid van UWV tav de re-integratie en participatie van kansarmen op hoofdlijnen samengevat.

Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende beleidsstukken:

- meerjarenbeleidsplannen UWV 2009-2013, 2008-2012, 2007-2010
- jaarplan UWV 2008, concept-jaarplan UWV 2009
- jaarplannen Divisies AG/WW UWV 2007, 2008
- kwartaalverkenning UWV 2007
- plan van aanpak Werkbedrijf UWV, businessplan CWI, WERKbedrijf UWV, 2009-2012;

De samenvatting van deze onderliggende stukken vindt u terug als bijlage 1. De stukken verschillen qua inhoud, aard en actualiteit. Om een overzichtelijk beeld te krijgen is een onderverdeling gemaakt naar:

- Missie en achterliggende doelstellingen
- Concreet te behalen resultaten
- aanpak op hoofdlijnen;
- Organisatie/processen en randvoorwaarden;
- Interpretatie UWV beleid door IWI.

2 Samenvatting UWV beleid

In deze paragraaf is het beleid van UWV samengevat naar de onderwerpen zoals in de inleiding genoemd.

2.1 Missie en achterliggende doelstellingen

Ten aanzien van re-integratie en participatie bestaat de koers van UWV uit:

Het versterken van het principe "werk boven uitkering" door zoveel mogelijk mensen duurzaam aan het werk te helpen, in het bijzonder mensen aan de onderkant van de maatschappij.

In zijn streven steeds meer mensen aan het werk te helpen door het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, sluit de ambitie van het WERKbedrijf aan op deze hoofddoelstelling. In het WERKbedrijf worden organisatieonderdelen van CWI en UWV op het gebied van re-integratie, inkoop van re-integratie instrumenten, bemiddeling en arbeidsmarktondersteuning, samengebracht.



UWV streeft er naar om alle klanten die duurzaam benutbare arbeidsmogelijkheden hebben ook daadwerkelijk aan het werk te helpen, waar nodig met inzet van loonkostensubsidie of een participatieplaats.

Naast continuering van de re-integratie van prioritaire doelgroepen (nieuwe instroom WW, herbeoordeelden, WGA, WAZ, Wajong en vangnetters) wil UWV met SZW tot afspraken komen over het oppakken van de re-integratie van het nog resterende 'zittende bestand' WW en - het veel omvangrijkere – 'zittende bestand' WAO-/WAZ gerechtigden.

Voor klanten die (nog) geen regulier werk kunnen verrichten, maar wel kunnen participeren in de maatschappij, wordt gezocht naar mogelijkheden om deze toe te leiden naar ketenpartners die participatie/maatschappelijke activering als kerntaak hebben.

UWV plaatst deze initiatieven in het perspectief van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (up-grading, flexibilisering en druk op de onderkant van de arbeidsmarkt) waardoor het type klant verandert. UWV zal zich de komende jaren steeds meer moeten richten op groepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt, zoals zieke werknemers zonder vaste werkgever, moeilijk bemiddelbare werklozen jonggehandicapten.

Door de aantrekkelijke arbeidsmarkt komen mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt snel weer aan de slag. Er blijkt een categorie mensen over te blijven met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die nog onvoldoende profiteert van de toenemende vraag naar arbeid. UWV gaat zich de komende jaren meer richten op juist deze groep.

Re-integratie inspanningen zijn vooral effectief bij zwakkere groepen, zoals mensen die op arbeidskundige gronden volledig arbeidsongeschikt zijn bevonden. Dit vereist een selectieve inzet.

Op deze manier verwacht UWV een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan de realisatie van het Kabinetsprogramma op het terrein van arbeidsparticipatie (Samen werken, Samen leven).

2.2 Concreet te behalen resultaten

Ten aanzien van concreet te behalen resultaten sluit het UWV aan bij de afspraken die in Coalitieakkoord, participatietop en bestuursakkoord zijn gemaakt. Onderdeel daarvan is het extra aan de slag helpen van 100.000 mensen met een functioneringsbeperking.

Om dit doel te bereiken wil UWV in 2009, na afronding van de herbeoordelingsoperatie, beginnen met het benaderen van 10.000 WAO gerechtigden uit het zittende bestand, die met inzet van brugbanen aan de slag moeten worden geholpen.

Voor cliënten die al langere tijd een WW- of WAO/WAZ uitkering ontvangen, wil UWV een aanpak ontwikkelen waarbij de re-integratie centraal staat.

Verder is UWV met SZW in gesprek over de inrichting van experimenten waarbij verdiensten van re-integratiebedrijven afhankelijk zijn van besparingen op de uitkeringslasten. Het gaat



hier om cliënten uit het zittende bestand van WAO, WW en Wajong. In totaal zullen ca. 3500 mensen deelnemen aan de experimenten.

In meer algemene zin streeft UWV er naar om, samen met CWI en gemeenten, aan meer klantgroepen een re-integratieaanbod op maat te doen en zo de effectiviteit van de re-integratie inspanningen verder te verbeteren.

2.3 Organisatie, processen, randvoorwaarden

UWV werkt aan vernieuwing van de eigen organisatie gericht op een meer klantgerichte aanpak, met klantprocessen op basis van bedrijfskernfuncties. Het participatiebeleid zal daarin worden verankerd.

Bij de sturing van de organisatie ligt het primaat bij de functie werk. Deze functie wordt vooral ingericht om een persoonlijke benadering van verzekerde en werkgever mogelijk te maken. De feitelijke uitvoering ligt in handen van de re-integratiecoach. Deze is verantwoordelijk voor een klantgerichte benadering, het zoveel mogelijk hanteren van vraaggerichte re-integratie maar ook voor het effectief inzetten van re-integratiemiddelen. Zo blijkt juist voor kansarmen de inzet van re-integratiemiddelen effectief te zijn omdat zij door de voordracht voor een traject worden gestimuleerd snel werk te zoeken. Bij kansrijken dreigt dat ze door trajecten zelf worden 'ingesloten' waardoor ze meer met het traject bezig zijn dan met het daadwerkelijk zoeken naar werk.

De maatwerk aanpak heeft ook invloed op de re-integratiemarkt. Er is een verschuiving te zien van grootschalige aanbestedingen 'op afstand' naar meer kleinschaligheid. De focus ligt op de individuele klant.

UWV zal de kernfunctie werk, samen met CWI en gemeenten, langs drie lijnen gaan organiseren, te weten:

- geïntegreerde dienstverlening in de regio obv toonkamerprincipes;
- gezamenlijk WERKbedrijf met CWI;
- regionaal arbeidsmarktbeleid met behulp van voortrekkersgemeenten.

Op die manier wil UWV de dienstverlening aan de klant verbeteren, de samenwerking tussen ketenpartners bevorderen en de bureaucraties van ketenprocessen doorbreken.

Omdat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt van invloed is op de mogelijkheden van vooral jongeren om aan de slag te gaan, zoekt UWV ook meer samenwerking met onderwijs instanties.



2.4 Inzet van activiteiten/ instrumenten

Voor de moeilijk te re-integreren groepen van mensen zijn meer specifieke en meer intensieve activiteiten gewenst om aan de slag te komen of te blijven. Dit impliceert tevens een passende inzet met re-integratiemiddelen. Uitgangspunt bij de dienstverlening is de zelfredzaamheid van de klant. Hierdoor ontstaat voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer ruimte.

De aanpak van het participatiebeleid op hoofdlijnen en de inrichting van processen en randvoorwaarden monden uit in de inzet van de volgende activiteiten/instrumenten:

- inzet van loonkostensubsidie, brugbanen, participatieplaatsen (wetsvoorstel STAP);
- vergroten activerende werking WW door aanpassing begrip passende arbeid;
- leerbaan, stageplek of participatiebaan;
- scholing;
- wijkaanpak (Actieplan krachtwijken);
- ondernemend de uitkering uit. Informeren en adviseren werkzoekenden over de stap naar zelfstandigheid;
- uitvoeren van arbeidsmarktprojecten;
- digitaal klantdossier;
- internet, telefoon en fysieke front offices.

3 Interpretatie van het UWV beleid door IWI

Door veranderingen op de arbeidsmarkt verandert ook het type klant van UWV. In verband hiermee zal UWV zich steeds meer gaan richten op de re-integratie/participatie van mensen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt.

De missie van UWV is hierop afgestemd.

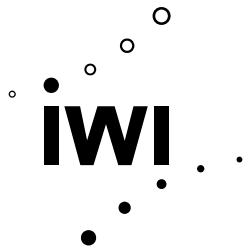
Meer dan in het recente verleden richt UWV zich daarbij op het mensen die al langere tijd een uitkering hebben, het 'zittend' bestand. Vaak zijn dit mensen die een intensiever re-integratietraject nodig hebben. De inzet van brugbanen/participatiebanen is voor deze groep uitkeringsgerechtigden onontbeerlijk.

UWV ontwikkelt een aanpak om ook voor mensen uit het zittend bestand de re-integratie centraal te stellen.

Voor klanten die (nog) geen regulier werk kunnen vinden wordt gezocht naar mogelijkheden om deze toe te leiden naar ketenpartners doe maatschappelijke activering/participatie als taak hebben.

Bij de sturing van de UWV organisatie ligt het primaat bij de functie werk. Nadruk ligt daarbij op de persoonlijke bennadering van verzekerde en werkgever. Ook de vraaggerichte benadering staat daarbij voorop.

De kernfunctie werk wordt samen met CWI en gemeenten opgezet.



De inspectie ziet in het beleid van UWV veel initiatieven gericht op de re-integratie/participatie van kwetsbaren. In de uitvoeringsfase (fase 2 van het onderzoek) zal de nadruk liggen op het onderzoek naar de re-integratie van het zittend bestand en de aandacht voor de maatschappelijke participatie. Dat laatste aspect is in het UWV nog onderbelicht gebleven. Niet alleen de arbeidskundige maar ook de maatschappelijke mogelijkheden moeten bij een (her) beoordeling aan bod komen.





Bijlage 4

Participatiebeleid CWI, toegespitst op kansarmen

1 Inleiding

Met deze notitie wordt het beleid van CWI op hoofdlijnen samengevat. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende stukken:

- meerjarenbeleidsplan CWI 2007-2011;
 - jaarplan CWI 2008;
 - meerjarenbeleidsplan 2009-2013 (UWV en CWI)
 - businessplan CWI, het WERKbedrijf van UWV, 2009-2012;
 - ketenmeibrief 2008;
 - meibrief 2009;
 - Doorpakken en verankeren SUWI ketenprogramma 2008;
 - Programma Invoering toonkamerprincipes
- De samenvatting van deze stukken vindt u terug als bijlage 1. De stukken verschillen qua inhoud, aard en actualiteit. Om een overzichtelijk beeld te krijgen is een onderverdeling gemaakt naar:
- Missie/doelstelling en aanpak op hoofdlijnen;
 - Organisatie/processen en randvoorwaarden;
 - Activiteiten/instrumenten;
 - Specifieke projecten.

Na de samenvatting en rubricering van het CWI beleid volgt in paragraaf 3 de interpretatie hiervan door IWI.

2 Samenvatting CWI beleid

In deze paragraaf is het beleid van CWI samengevat naar de onderwerpen zoals in de inleiding genoemd.

2.1 Missie, doelstelling en aanpak op hoofdlijnen

De missie van CWI bestaat uit:

het versterken van de veerkracht van de economie door actief bij te dragen aan het goed functioneren van de arbeidsmarkt.



Deze missie vertaalt zich in de volgende doelstellingen:

- In aansluiting op de doelstelling van ketenpartners en afspraken in Centraal akkoord, participatietop en bestuursakkoord:
 - 75.000 mensen 'extra' uit de WWB;
 - 100.00 mensen met een functioneringsbeperking 'extra' aan de slag (waarvan 10.000 brugbanen);
 - 25.000 niet uitkeringsgerechtigden eind 2011 aan het werk.

De concretisering van deze doelstelling ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- bijdragen aan een goed functionerende arbeidsmarkt;
 - inzicht geven in de stand van zaken op de landelijke, regionale en lokale arbeidsmarkt (bevorderen transparantie). Dat betekent informatie over vraag en aanbodontwikkelingen en signaleren van discrepanties tussen vraag en aanbod;
- ondersteunen en stimuleren van werkzoekenden om snel weer aan het werk te komen;
 - internetdiensten, telefonische ondersteuning en persoonlijke dienstverlening, zoals competentiecentra en sollicitatietrainingen;
- ondersteunen van werkgevers bij het vervullen van vacatures
 - branchegericht werken (werk.nl);
 - vraaggerichte werkgeversdienstverlening;

2.2 Organisatie, processen en randvoorwaarden

De aanpak op hoofdlijnen wordt ondersteund door het creëren van de volgende randvoorwaarden. CWI zet pro-actief in op een intensieve samenwerking met UWV en gemeenten. Kenmerken hiervan zijn:

- Ontbureaucratisering van ketenprocessen;
- Samenbrengen diensten op één lokatie;
- Inrichting naar klantproces uit de toonkamers. Dienstverlening obv toonkamerprincipe;
- Vorming arbeidsmarktregio's WERKorganisatie CWI/UWV; WERKbedrijf waarin ondergebracht organisatieonderdelen re-integratie, inkoop re-integratie instrumenten, bemiddeling en arbeidsmarktondersteuning;
- Regionaal arbeidsmarktbeleid met voortrekkersgemeenten.

2.3 Inzet van activiteiten/ instrumenten

De aanpak op hoofdlijnen en de inrichting van processen en randvoorwaarden mondt uit in de inzet van de volgende instrumenten:

- Digitaal klantdossier (DKD), klantvolgsysteem (Sonar);
- Internet/werk.nl, telefonie en fysieke front offices;
- Publiceren vacatures, beschikbaar stellen cv's, matchen vacatures, inzet kansverkenner
- Competentie test centra, die in de loop van 2008 geautomatiseerd kunnen matchen op competenties;



- Wijkgerichte aanpak, gericht op het in beeld brengen van de arbeidsmarkt in probleemwijken, gevolgd door dienstverlening binnen die wijken (realiseren van mogelijkheden, opdoen werkervaring);
- UWV klanten aan het werk helpen door inzet van: loonkostensubsidie, participatieplaatsen, vergroten activerende werking WW door verandering begrip passende arbeid, arbeidsparticipatie Wajong bevorderen, inzet loonkostensubsidie en participatieplaatsen bij re-integratie zittend bestand AG en WW;
- Ondernemend de uitkering uit. Informeren en adviseren werkzoekenden over de stap naar zelfstandigheid.

2.4 Specifieke projecten gericht op uitstroom

Naast de generieke aanpak kent CWI een aantal specifieke uitstroomprojecten. Deze komen voort uit problemen die (groepen van) mensen ondervinden bij de match tussen vraag en aanbod. De projecten zijn:

- **project 45 plussers** (in 2007 en 2008, 30.0000 extra aan het werk tov reguliere taakstelling);
 - ombuigen negatieve beeldvorming bij werkgevers, onder meer door inschakelen werkgeversorganisaties;
 - inzet competentie testcentrum;
 - intensievere dienstverlening;
 - netwerkbijeenkomsten.
- **project participatie allochtonen;** (dienstverlening gericht op hoog opgeleide allochtonen, allochtonen zonder startkwalificatie, niet werkende allochtone vrouwen en inburgeraars, waaronder vluchtelingen en generaal pardonners);
 - verplichte registratie;
 - pilot met Vrom betreffende dienstverlening inburgeringsplichtigen;
 - landelijk servicepunt hoog opgeleide allochtonen;
 - dienstverlening service punt werken en leren voor allochtone jongeren zonder startkwalificatie;
 - aandacht niet werkende allochtone vrouwen;
 - banenoffensief vluchtelingen;
 - extra bemiddeling pardonners
- **jongeren onder de 23 jaar** (jongeren met workfirst traject, toekomstig schoolverlaters, niet meer ingeschreven jongeren)
 - terug naar school indien geen start kwalificatie;
 - intensieve bemiddeling beschikbare banen;
 - sluitende aanpak vanaf school verlaten (ontwikkeling specifiek dienstverleningsconcept schoolverlaters.



- **functioneel beperkten** (WIA<35%; herbeoordeelden WAO)
 - gezamenlijke dienstverlening ketenpartners. CWI levert actieve bijdrage op het terrein van jobhunting en individuele arbeidsmarktanalyse
- **zittend bestand WW, AG en WWB**
 - competenties testen;
 - aanbieden werkervaring in de vorm van work first, leer/werkplekken en of andere duale trajecten;
 - aanbieden participatiebanen, brugbanen;
 - kleinschalig ondernemerschap;

3 Interpretatie van het CWI beleid door IWI

Bij het onderzoek van de inspectie naar de wijze waarop uitvoeringsinstanties en gemeenten omgaan met de uitgangspunten neergelegd in CA, participatietop en bestuursakkoord, wordt gebruik gemaakt van een aandachtspuntenlijst (zie bijlage 2). Gezien de aard van de werkzaamheden van CWI is het niet mogelijk het beleid van CWI één op één te vertalen naar deze vragen. Om een beeld te geven van de inspanningen van CWI toegespitst op kansarme groepen - mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die al langere tijd een uitkering hebben - wordt rekening gehouden met de hoofdpunten uit de aandachtspuntenlijst.

CWI heeft als belangrijke taak het transparant maken van de arbeidsmarkt om daarmee vraag (van werkgevers) en aanbod (werknemers) bij elkaar te brengen. Op die manier kan een goede match tot stand komen. Bij het verrichten van deze werkzaamheden heeft het kabinet, samen met CWI, geconstateerd dat er (groepen van) werknemers zijn die stuiten op extra problemen. Dit zijn de 45 plussers, allochtonen, jongeren zonder startkwalificatie, functioneel beperkten en zittend bestand WW, AG en WWB. Deze groepen hebben vaak problemen bij het vinden van werk

Rekening houdend met de verschillende kenmerken van deze groepen zet CWI zich in om de kansen op het vinden van werk voor deze groepen te verhogen. Zo wordt voor 45 plussers geprobeerd om de beeldvorming bij werkgevers tav oudere werknemers te verbeteren.

Ander spoor van de werkzaamheden van CWI bestaat uit de intake van mensen die (dreigen) werkloos te raken. CWI bepaalt hoe de afstand tot de arbeidsmarkt kan worden overbrugd en geeft als eerste richting aan het re-integratie traject. Gaat het om mensen met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt, dan is CWI gedurende de eerste zes maanden verantwoordelijk voor de re-integratie. Voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt of mensen die 6 maanden of langer werkloos zijn, gaat de re-integratie verantwoordelijkheid over naar het UWV of de gemeenten. De uitkeringsverzorging is na de intake meteen een taak voor deze instanties.

Een recente ontwikkeling die per 1 januari 2009 definitief zijn beslag moet krijgen is de samenvoeging in het WERKbedrijf van CWI en de re-integratie poot van UWV.



Daardoor zal de intake van mensen die werkloos raken meer gecoördineerd en slagvaardig kunnen plaatsvinden. Al aan de kop van het proces kan worden nagegaan welke instrumenten nodig zijn om iemand weer aan de slag te krijgen. De ‘wachtperiode’ van zes maanden behoort daarmee tot het verleden. Cruciaal blijft de diagnose die bij aanvang van de werkloosheid wordt uitgevoerd. Wordt iemand gekwalificeerd als ‘kansrijk’ en is de inschatting dat hij op eigen gelegenheid weer aan de slag komt of gaat het om een ‘kansarme’ waarvoor veel re-integratie inspanningen moeten worden verricht.

In zijn beleidsplan 2008-2012 merkt UWV daarover op, dat juist voor kansarmen de inzet van re-integratiemiddelen effectief blijkt te zijn, terwijl voor kansrijken dreigt dat ze door trajecten worden ‘ingesloten’ waardoor ze meer met het traject bezig zijn dan met het daadwerkelijk zoeken naar werk.

Voor het zittend bestand WW, AG en WWB kent CWI een gericht instrumentarium. Dat instrumentarium bestaat onder meer uit jobhunting, individuele arbeidsmarktanalyse, competentie testen, opdoen van werkervaring, aanbieden van participatiebanen, brugbanen en onderzoeken van de mogelijkheid tot kleinschalig ondernemerschap. Omdat het zittend bestand in de regel behoort tot de re-integratie verantwoordelijkheid van UWV of gemeenten zal het initiatief om hulp te bieden aan mensen uit het zittend bestand veelal van die instanties uitgaan. Dit neemt niet weg dat initiatieven ook van de cliënt kunnen uitgaan maar dan wel met kennisgeving aan de uitvoeringsinstantie.

Tegen de achtergrond van de afspraken neergelegd in het Centraal akkoord spant CWI zich in om vraag en aanbod bij elkaar te brengen en daarbinnen specifiek hulp te bieden aan kwetsbaren. De inspanningen van CWI richten zich voornamelijk op het upgraden van het aanbod. Gezien de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt liggen er voor CWI nog mogelijkheden open om zich te concentreren op de vraagkant. Er zijn sectoren waar de behoefte aan gekwalificeerd personeel nijpend wordt. Er is sprake van een krappe arbeidsmarkt. Anticiperen op die situatie houdt in, dat CWI, samen met de ketenpartners, in kaart brengt hoe de vraag naar arbeid zich de komende jaren gaat ontwikkelen. Van uit dat perspectief kan ‘vraaggestuurd’ worden ingezet op scholing, werkervaring van cliënten. Sectoren en bedrijven kunnen daarmee in de toekomst bediend worden.

Een ander punt wat naar de mening van de Inspectie aandacht vraagt is de aanpak en benadering van de niet uitkeringsgerechtigden. In aansluiting op de doelstellingen uit het regeerakkoord en de voorstellen van de commissie Bakker, is er reden mensen zonder werk en zonder uitkering (nuggers) te bewegen aan het werk te gaan. Tot op heden ligt daarbij het accent op mensen die bij CWI staan ingeschreven. Een groot deel van de nuggers blijft daarmee buiten beeld. Er zijn gemeenten die zich realiseren dat het halen van de kabinetsdoelstelling (25.000 nuggers extra aan de slag in 2010) er toe dwingt om nuggers actief te benaderen, ongeacht of zij wel of niet bij CWI staan ingeschreven.

Gezien deze ontwikkeling is er wellicht voor CWI reden om een actiever beleid ten aanzien van nuggers te overwegen.

