



## Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

## Onderzoek

Overkoepelende rapportage  
participatie "Iedereen doet mee."  
Startdatum – 1 januari 2008  
Einddatum – 30 september 2008

## Categorie

Toezicht en functioneren van sociale  
zekerheid

# Zicht op "Iedereen doet mee"

## Doel en vraagstelling

In de rapportage wordt verslag gedaan van bevindingen uit projecten binnen het toezichtprogramma participatie van IWI. Het rapport geeft een beeld van hetgeen IWI tot nu toe weet over de uitvoering van het participatiebeleid dat met het coalitieakkoord van het huidige kabinet is ingezet. Het rapport zal geen toezichtoordelen bevatten, omdat de uitvoering van het participatiebeleid nog volop in ontwikkelingen is.

## Conclusie

Het toezichtprogramma van de inspectie "Zicht op iedereen doet mee" is gericht op het in beeld brengen van de wijze waarop de ketenpartners in het stelsel van werk en inkomen bijdragen aan het realiseren van de participatiedoelstellingen. Het toezichtprogramma is opgebouwd uit drie kernprojecten die in de periode 2008 - 2010 de participatieverrichtingen van uitvoeringsinstanties op verschillende niveaus zullen volgen. Het eerste kernproject volgt de samenwerking tussen instanties gericht op het tot stand brengen van een goed werkend regionaal arbeidsmarktbeleid. Onderzoek is gedaan naar wat de cliënt merkt van de beleidsuitvoering, naar de aanpak van participatie in de uitvoeringspraktijk en naar ontwikkelingen op het gebied van samenwerking op de regionale arbeidsmarkt.

Bron: Bibliotheek SZW

## Link naar bestand

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



# **Zicht op 'Iedereen doet mee'**

Stand van zaken uitvoering participatiebeleid zomer 2008



# Zicht op 'Iedereen doet mee'

Stand van zaken uitvoering participatiebeleid zomer 2008

\*  
R08/17, oktober 2008  
ISSN 1383-8733  
ISBN 978-90-5079-218-9

# Voorwoord

Mensen die werken, voelen zich meer betrokken bij de samenleving. Daarom moeten meer mensen die nu nog niet werken, aan de slag. Dat geldt ook voor mensen die nu nog een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt, want juist voor deze groep is de kans klein dat ze zonder hulp ooit een baan vinden. Het kabinet wil hen helpen door onder andere werkgevers te stimuleren deze mensen aan te nemen. Uitvoerende instanties (UWV/CWI) moeten samen met gemeenten per persoon bepalen wat de beste manier is om iemand meer bij de samenleving te betrekken. Dat kan gaan om regulier werk (arbeidsparticipatie) of vrijwilligerswerk indien regulier werk nog een stap te ver is (maatschappelijke participatie).

De Inspectie Werk en Inkomen gaat na in welke mate UWV/CWI en gemeenten ondersteuning bieden bij het vinden van (vrijwilligers-) werk aan mensen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Om de ontwikkelingen op dit terrein nu en in de komende jaren te volgen, heeft de inspectie een programma van toezicht opgezet. Dit programma omvat verschillende met elkaar samenhangende projecten. Zo wordt onderzoek gedaan naar wat de cliënt merkt van de beleidsuitvoering, naar de aanpak van participatie in de uitvoeringspraktijk en naar ontwikkelingen op het gebied van samenwerking op de regionale arbeidsmarkt.

Naast de genoemde vaste programmaonderdelen zal de inspectie in 2009 op het terrein van participatie onderzoek doen naar actuele ontwikkelingen. Gedoeld wordt onder meer op de participatie van jonggehandicapten, maatregelen die uit het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie voortkomen, de positie van zelfstandigen zonder personeel en samenwerking op het gebied van uitkering en zorg.

Onderhavige rapportage geeft als eerste in een reeks van soortgelijke rapportages de stand van zaken weer op het terrein van participatie. Na de belangrijkste conclusies en de inleiding volgen hoofdstukken respectievelijk vanuit het perspectief van de cliënt, het perspectief van de uitvoering (betrokken instituties) en het perspectief van regionale samenwerking. In dit rapport spreekt de inspectie nog geen oordelen uit over de uitvoering van het participatiebeleid van het huidige kabinet, omdat de uitvoering van dit beleid zich nog in een pril stadium bevindt.

De inspectie tracht op basis van de inzichten die onderzoeken op het terrein van participatie opleveren, op volgende rapportagemomenten (september 2009 en 2010) voorbeelden aan te reiken van werkwijzen die aantoonbaar goede participatieresultaten laten zien. De veronderstelling is dat deze good practices bijdragen aan de verbetering van de uitvoering en daarmee aan het realiseren van de participatiedoelstellingen.

Drs. P.H.B. Pennekamp  
*Inspecteur-generaal a.i.*





# Inhoud

	<b>De belangrijkste conclusies</b>	<b>7</b>
<b>I</b>	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1	De beleidsopdracht en een toezichtthema	11
1.2	Zicht op 'Iedereen doet mee'	12
<b>2</b>	<b>Participatie en de cliënt</b>	<b>13</b>
2.1	Het maatschappelijke probleem	13
2.2	Ontwikkelingen/effecten op niveau van de cliënt	14
2.3	Conclusies participatie en de cliënt	17
<b>3</b>	<b>Participatie in uitvoering</b>	<b>19</b>
3.1	Beleidsopdracht aan de uitvoering werk en inkomen	19
3.2	Ontwikkelingen op uitvoerend niveau	19
3.3	Conclusies participatie in uitvoering	21
<b>4</b>	<b>Participatie in de regio</b>	<b>23</b>
4.1	Wat in de regio moet worden bereikt	23
4.2	Belangrijkste ontwikkelingen in de regio	23
4.3	Conclusies participatie in de regio	24
<b>5</b>	<b>Bestuurlijke reacties UWV/CWI en Divosa en naschrift IWI</b>	<b>27</b>
	<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>28</b>
	<b>Bijlagen</b>	
	Reactie Divosa	31
	Reactie Centrale organisatie werk en inkomen en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	33
	<b>Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen</b>	<b>37</b>



# De belangrijkste conclusies

'De kracht en kwaliteit van de samenleving worden bepaald door onderlinge betrokkenheid. Betrokkenheid begint met meedoen. In een betaalde baan, in het vrijwilligerswerk, in de zorg voor anderen. Sociaal is het niet aanvaardbaar dat mensen buiten de samenleving staan, economisch is het niet verantwoord.' (Coalitieakkoord tussen Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen Unie, 7 februari 2007, blz. 23)

In deze rapportage maakt de inspectie een eerste stand van zaken op wat betreft uitvoering van de participatieambities uit het Coalitieakkoord van februari 2007. Een schot voor de boeg: de resultaten van inspectieonderzoek laten zien dat mensen die dat echt nodig hebben, in de praktijk nog weinig ondersteuning krijgen bij participatie in vergelijking met mensen die een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Dat neemt niet weg dat de inspectie ook projecten en werkwijzen van UWV/CWI en gemeenten heeft gezien die in de geest van het Coalitieakkoord veelbelovend zijn.

In Nederland zijn momenteel minstens 785.000 mensen langdurig aangewezen op een uitkering, omdat ze werkloos (12 procent) of arbeidsongeschikt (67 procent) zijn of in de bijstand zitten (21 procent). Een groot deel van deze mensen heeft een of meer van de volgende eigenschappen: leeftijd 45-plus, niet-westers allochtoon, geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt, geen (recente) werkervaring en kampend met gezondheidsproblemen. Onderzoek van de inspectie heeft nog eens bevestigd dat dergelijke kenmerken langdurige uitkeringsafhankelijkheid voorspellen. De afstand tot de arbeidsmarkt kunnen deze cliënten niet zelf overbruggen en vaak is een traject naar werk al een lastig te nemen horde.

## **Wat verstaat de inspectie onder kwetsbare groepen?**

In het Coalitieakkoord en de uitwerking daarvan in afspraken en beleidsplannen, gaat het erom dat vooral mensen met een grote afstand op de arbeidsmarkt, die al lang op een uitkering zijn aangewezen, weer moeten gaan participeren. Deze algemene indicatie voor kwetsbaarheid van mensen is door de inspectie geconcretiseerd. Bij een grote afstand tot de arbeidsmarkt gaat het om mensen die in fase drie of vier, dan wel in de 'route B' zijn ingedeeld. Als het gaat om lang verblijf in de uitkering dan doelt de inspectie op mensen die drie jaar of langer in de bijstand zitten, één jaar of langer een werkloosheidsuitkering ontvangen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten die drie jaar of langer een uitkering ontvangen en geen dienstverband hebben. In deze rapportage zijn resultaten van inspectieonderzoek verwerkt, die gaan over mensen die korter dan zojuist is aangegeven in de uitkering verblijven, maar wel een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Naast de hardnekkige uitkeringsafhankelijkheid bestaat vanaf 2006 een krapte op de arbeidsmarkt, die zich de komende jaren relatief los van het economische getij zal voortzetten. Recent waarschuwt de commissie Arbeidsparticipatie (commissie Bakker) in haar advies (van 16 juni 2008) dat in verzorgende en dienstverlenende sectoren zich grote arbeidstekorten gaan voordoen. Het huidige niveau van voorzieningen in Nederland zal bij 'niets doen' niet meer vanzelfsprekend kunnen zijn en de economische groei dreigt er door te worden afgevlakt.

Verbinding van sociale urgentie met economische noodzaak hebben het kabinet tot de ambitie gebracht fors in te zetten op participatie van mensen die langdurig zijn aangewezen op een uitkering. Vanuit het Coalitieakkoord heeft het kabinet hierover met overheden en sociale partners concrete afspraken gemaakt. Zo is bepaald dat binnen deze kabinetsperiode 200.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer aan de samenleving gaan deelnemen; hetzij in werk, hetzij in vrijwilligerswerk of mantelzorg. UWV, CWI en gemeenten zullen een belangrijk deel van die taak op zich nemen. Daarbij zullen deze instanties zich sterker dan voorheen richten op de vraagkant van de arbeidsmarkt.

1  
In het recente verleden heeft UWV  
in het kader van de herbeoorde-  
lingsoperatie WAO – WIA,  
veel aandacht besteed aan de  
re-integratie van een moeilijk te  
bemiddelen groep cliënten

De inspectie heeft in 2008 een eerste inventarisatie gemaakt van ontwikkelingen in de uitvoering van het participatiebeleid en heeft op basis daarvan een eerste stand van zaken opgemaakt. Daaruit blijkt ten eerste dat UWV, CWI en gemeenten in hun beleid veel aandacht schenken aan de participatie van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ze hebben de intentie of zijn al bezig tal van initiatieven op dit vlak van de grond te tillen.<sup>1</sup>

Beleidsmatig zijn de afspraken naar aanleiding van het Coalitieakkoord dus bij de uitvoerende instanties en gemeenten geland. Wettelijke maatregelen, zoals stimulering arbeidsparticipatie en premiekorting ouderen, moeten echter nog hun beslag krijgen vanaf 1 januari 2009.

Meer aandacht voor maatschappelijke participatie is bij gemeenten in de huidige cijfers nog niet zichtbaar en is in het beleid van UWV voornamelijk een marginaal aandachtspunt. Deze instantie ziet hier voor zichzelf geen directe taak weggelegd en wordt hierop niet specifiek aangestuurd. Als het gaat om het ondersteunen van niet-uitkeringsgerechtigden naar werk, dan zijn de meeste van de onderzochte gemeenten terughoudend of niet van plan daar tijd en geld in te steken.

Op niveau van de regionale arbeidsmarkt ziet de inspectie mede door initiatieven van gemeenten steeds meer werkwijzen ontstaan die zijn gericht op de vraaggerichte re-integratie (oprichting servicepunten werkgevers en zogenoemde werkpleinen).

Om een gemeenschappelijke aanpak mogelijk te maken, moeten de plannen verder geconcretiseerd worden, waarbij het van belang is dat betrokken partijen de gegevens van de regionale arbeidsmarkt uitwisselen. Dit kan ook de basis zijn om meer dan tot nu toe het geval is, te anticiperen en in te spelen op toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen.

In voorgaande jaren hebben UWV, CWI en gemeenten veel cliënten die redelijk tot goed bemiddelbaar waren ondersteuning geboden bij de terugkeer naar werk. De groepen cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en die vaak al lang een uitkering ontvingen, werden afgelopen jaren maar mondjesmaat bediend. In de eerste helft van 2008 blijkt deze tendens nog niet gekeerd. Uit twee onderzoeken van de inspectie volgt deze conclusie. Anderhalf jaar na de uitkeringsaanvraag ontvangen cliënten (werkloos of in de bijstand) met een grote afstand tot de arbeidsmarkt minder ondersteuning dan gemiddeld. Verder blijkt op basis van uitgebreid dossier onderzoek dat drie jaar na de aanvraag van een bijstandsuitkering 25 procent nog steeds een uitkering ontvangt. Van deze 25 procent 'blijvers' heeft het overgrote deel (70 procent) weliswaar arbeidsplicht, maar aan 35 procent daarvan is nooit een traject aangeboden. Uit (zeer) recente cijfers van het CBS (bewerkt door het ministerie van SZW) blijkt dat van de lopende trajecten ten behoeve van bijstandcliënten op 31 december 2007 de groep die het langst (vijf jaar of langer) in de uitkering verblijft, nog steeds het minst vaak re-integratie ondersteuning krijgt.

De geboden re-integratie ondersteuning is voor makkelijk bemiddelbaren vaak vergelijkbaar met die voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het gaat vooral om minder intensieve vormen van hulp (gesprek en advies over werk, vacatures zoeken) of bij gemeenten ook wel om (varianten van) Work First trajecten. Intensievere begeleiding (hulp bij sollicitatie en training werkvaardigheden) wordt veel minder aangeboden. Scholing in combinatie met bemiddeling komt eveneens weinig voor, terwijl uit effectiviteitsstudies juist blijkt dat scholing effectief is om bij kwetsbare groepen de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.<sup>2</sup> Ook op andere punten blijkt dienstverlening aan specifieke kwetsbare groepen vaak niet aan te sluiten bij de problematiek van cliënten. Wel heeft de inspectie een aantal perspectievolle projecten specifiek gericht op deze groepen gesignaleerd.

Selectiviteit (wie krijgt ondersteuning) en maatwerk (is de hulp passend) blijken bij re-integratie van moeilijk bemiddelbare cliënten nog niet optimaal. UWV en gemeenten geven aan maatwerk te bieden aan elke cliënt, ongeacht de afstand tot de arbeidsmarkt. Het toepassen van deze benadering blijkt een ongewilde selectie van de meest kansrijke cliënten tot gevolg te hebben. Dit wringt des te meer omdat uit onderzoek van de inspectie blijkt dat cliënten die als moeilijk bemiddelbaar zijn gediagnosticeerd, met ondersteuning een twee keer zo grote kans hebben weer aan het werk te komen.

Bovendien blijkt die uitstroom vanuit de bijstand naar werk duurzaam: na drie jaar is 80 procent nog steeds aan het werk. Het is dus op langere termijn lonend om meer dan tot nu toe gedaan is te investeren in de 'moeilijkere' groepen.

2  
Zie hiervoor bijvoorbeeld het  
rapport beleidsdoorlichting re-  
integratie, door de minister en  
staatssecretaris aan de Tweede  
Kamer aangeboden met brief van  
29 januari 2008

Er zijn goede redenen om te investeren in mensen die al langer een uitkering ontvangen. In de uitvoeringspraktijk van re-integratie gebeurt dit echter nog onvoldoende. Dit heeft te maken met het door UWV en gemeenten bij ondersteuning gehanteerde uitgangspunt, dat uitkeringsgerechtigden weer zo snel mogelijk (duurzaam) aan de slag moeten. Het onverkort vasthouden aan deze lijn maakt de kans groter dat moeilijk bemiddelbare cliënten geen gepaste ondersteuning krijgen. Tevens vergroot het de kans dat vooral re-integratie-instrumenten en -vaardigheden worden toegepast, die niet zijn toegesneden op de problematiek van mensen die al lang van een uitkering afhankelijk zijn. Maatwerk voor deze groep wordt hierdoor bemoeilijkt.

Een andere reden dat er te weinig wordt geïnvesteerd in moeilijk bemiddelbare cliënten, is dat casemanagers en re-integratiecoaches niet worden aangespoord om deze cliënten in toenemende mate te activeren. Ze worden niet 'afgerekend' op targets specifiek gericht op deze groepen. Ook worden UWV en gemeenten door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet specifiek aangestuurd op het activeren van de moeilijk bemiddelbare groepen, bijvoorbeeld door middel van een aparte prestatie-indicator. UWV wordt rechtstreeks aangestuurd, voornamelijk op schadelastbeperking en het efficiënt inzetten van budgetten. Bij gemeenten ontbreekt die gedetailleerde sturingsmogelijkheid grotendeels.

Zicht op de mogelijkheden die cliënten hebben is een voorwaarde om selectief ondersteuning te bieden en maatwerk te leveren. In het tot stand brengen van deze kennis en –zo die kennis er is– de benutting ervan, valt nog veel te verbeteren.<sup>3</sup> Specifiek voor gemeenten is dat de financieringsystematiek WWB weliswaar positieve effecten op het uitkeringsvolume laat zien, maar volgens de onderzochte gemeenten niet prikkelt om meer te investeren in (zeer) moeilijk te bemiddelen cliënten. In zaken waarin gemeenten geen beperking van de schadelast op korte termijn zien, wordt minder geïnvesteerd. Dit heeft zowel een geringe inzet voor moeilijk te bemiddelen cliënten als een passieve opstelling tegenover de ondersteuning van niet-uitkeringsgerechtigden tot gevolg. Daarbij is opmerkelijk dat gemeenten over veel meer budget kunnen beschikken dan bijvoorbeeld UWV voor zijn uitkeringsgerechtigden als het om participatie gaat.

Krapte op de arbeidsmarkt en landurig sociaal-economisch isolement van groepen zijn problemen die met elkaar kunnen en moeten worden verbonden om winst te boeken op beide velden. Wel moeten de participatie-inspanningen op uitvoerend niveau, binnen en buiten de keten van werk en inkomen, meer dan tot nu toe worden gericht op de mensen die de stap naar werk niet zonder hulp kunnen maken. Dat hier nog stappen te maken zijn, blijkt uit het volgende citaat uit de Divosa-monitor 2008: 'Gemeenten willen dat iedereen mee doet naar vermogen. Maar in de praktijk heeft een snelle bestandsdaling meestal prioriteit.'

3

*In de bijlage bij de bestuurlijke reactie van UWV/CWI op dit rapport wordt aangegeven dat men momenteel veel tijd en energie steekt in het maken van een verbeterslag op dit punt, onder meer door onderzoek en gebruik van onderzoeksresultaten bij de opleiding van re-integratiecoaches.*



# I Inleiding

'Sociale samenhang vereist dat iedereen naar vermogen meedoet in economisch en maatschappelijk opzicht. Mensen die daartoe nog mogelijkheden missen, worden daarbij geholpen. (...) Overheden, bedrijven en organisaties zullen continu moeten werken aan het verlagen van drempels, zodat iedereen kan meedoen.' (Coalitieakkoord tussen Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, blz. 9).

## I.1 De beleidsopdracht en een toezichtthema

Het citaat hierboven is een belangrijke ambitie in het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 toen het kabinet Balkenende IV aantrad. Vanuit verschillende beleidssectoren moet worden gezorgd ven staan, ondermijnt dat de sociale samenhang en vormt dit op termijn een probleem voor de betaalbaarheid van sociale voorzieningen en sociale zekerheid.

Toegespitst op het terrein van werk en inkomen blijkt dat nog teveel mensen langdurig van een Het gaat om bijstandsgerechtigden, langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en vrouwen die willen herintreden in het arbeidsproces. Maar ook ouderen, en mensen die gedeeltelijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, vormen een groot arbeidspotentieel wat nog onbenut blijft.

Vanwege een grote afstand tot de arbeidsmarkt vinden deze groepen niet op eigen kracht de weg naar betaalde arbeid. Daarom zijn ook voor deze groepen maatregelen nodig om een bijdrage te leveren aan de verhoging van de arbeidsparticipatie in Nederland van 72 procent naar 80 procent in 2016; een doelstelling waar het kabinet zich aan heeft verbonden. Bij het bereiken van deze doelstelling moeten nadrukkelijk de werkgevers worden betrokken, door in te spelen op hun behoefte aan gekwalificeerd personeel en werkgevers te verleiden mensen met een uitkering in dienst te nemen. Mocht voor mensen in een kwetsbare positie de stap naar de arbeidsmarkt te groot zijn, dan biedt vrijwilligerswerk of mantelzorg de mogelijkheid toch deel te nemen aan de samenleving.

De pijler sociale samenhang uit het coalitieakkoord is nadien verder uitgewerkt in afspraken tussen sociale partners, gemeenten en het ministerie van SZW. Daarnaast heeft dit ministerie in het najaar van 2007 het beleidsprogramma 'Iedereen doet mee' gestart. De afspraken tussen partijen en het genoemde beleidsprogramma vormen voor de inspectie het kader waarin zij de verrichtingen van de uitvoering beziet.

Recent wordt in het advies van de commissie Arbeidsparticipatie en de kabinetsreactie daarop, de economische noodzaak van een hogere arbeidsparticipatie benadrukt. Worden volgens het kabinet geen ingrijpende maatregelen genomen, dan zou het tekort aan arbeidskrachten op termijn de economie en daarmee de samenleving ontwrichten. Naast maatregelen die liggen in de sfeer van langer doorwerken, vergroten van employability, meer benutten van latent arbeidspotentieel, gaat het ook om re-integratie van mensen die al lang langs de kant staan.

Deze 'beleidsopdrachten' hebben de inspectie er toe gebracht de komende jaren de participatie van de meest kwetsbare groep uitkeringsgerechtigden als een belangrijk toezichtthema te kiezen. De inspectie heeft zich ten doel gesteld om met haar toezicht uiteindelijk bij te dragen aan de bevordering van participatie van mensen die zouden kunnen werken, maar al lange tijd zijn aangewezen op een uitkering. In deze rapportage geeft de inspectie de stand van zaken weer van medio 2008, voor wat betreft de uitvoering van het participatiebeleid op het terrein van werk en inkomen.

## **I.2 Zicht op 'Iedereen doet mee'**

Het toezichtprogramma van de inspectie 'Zicht op iedereen doet mee' is gericht op het in beeld brengen van de wijze waarop de ketenpartners in het stelsel van werk en inkomen bijdragen aan het realiseren van de participatiedoelstellingen. Een meerjarig toezichtprogramma borgt dat er zicht blijft bestaan op de verrichtingen van de uitvoeringsinstanties en gemeenten en de resultaten die dat oplevert. De centrale vraagstelling van dit programma luidt:

Op welke wijze pakken CWI, UWV en gemeenten de participatie van mensen, die al lang van een uitkering afhankelijk zijn, aan en leiden deze inspanningen tot een grotere arbeidsparticipatie of maatschappelijke deelname van deze groep?

Het toezichtprogramma is opgebouwd uit drie kernprojecten die in de periode 2008 – 2010 de participatieverrichtingen van uitvoeringsinstanties op verschillende niveaus zullen volgen. Daarnaast worden ook andere projecten op het gebied participatie uitgevoerd, al naar gelang de actualiteit of belangwekkende signalen uit de uitvoeringspraktijk.

Het eerste kernproject volgt de samenwerking tussen instanties gericht op het tot stand brengen van een goed werkend regionaal arbeidsmarktbeleid. De inspectie gaat er van uit dat het regionale arbeidsmarktbeleid de condities schept voor het goed kunnen uitvoeren van het participatiebeleid door UWV/CWI-vestigingen en sociale diensten van gemeenten. De uitvoering van het participatiebeleid door deze organisaties is de focus van het tweede kernproject. Verwacht mag worden dat de uitvoering van het participatiebeleid op regionaal en lokaal niveau de komende jaren vruchten gaat afwerpen. Of dat ook gebeurt, is de vraag waar het derde kernproject antwoord op zal geven. In dat project zal worden onderzocht wat de cliënten met een lange uitkeringsafhankelijkheid van het participatiebeleid merken.

De inspectie wil jaarlijks verslag doen van de bevindingen die de projecten uit het programma opleveren. Op deze wijze worden bevindingen uit de drie kernprojecten en uit diverse andere participatieonderzoeken gebundeld en in samenhang over het voetlicht gebracht. Dit is de eerste versie van een dergelijk overkoepelend verslag en geeft de eerste ontwikkelingen weer als het gaat om de uitvoering van het participatiebeleid op het terrein van werk en inkomen.

In deze rapportage gaat het om een eerste weergave van de stand van zaken; latere rapportages in deze reeks zullen meer oordelend zijn. In het navolgende hoofdstuk zal eerst worden aangegeven wat de omvang is van de groep mensen die al lang van een uitkering afhankelijk zijn, en wat de kenmerken van deze groep zijn. De twee hoofdstukken daarna gaan over de wijze waarop diverse organisaties het participatiebeleid van het kabinet lokaal en regionaal hebben opgepakt.



## 2 Participatie en de cliënt

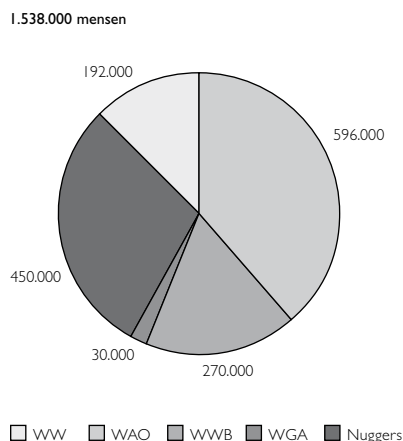
### 2.1 Het maatschappelijke probleem

'Er staan nog steeds te veel mensen langs de kant, zoals bijstandgerechtigden, langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten, herintredende vrouwen, jongeren zonder startkwalificaties en ouderen met onvoldoende perspectief op een baan. Geringe(re) arbeidsproductiviteit, grote afstand tot de arbeidsmarkt en/of het persoonlijke arbeidsverleden kunnen toetreding tot de arbeidsmarkt in de weg staan.' (Coalitieakkoord tussen Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, blz. 23).

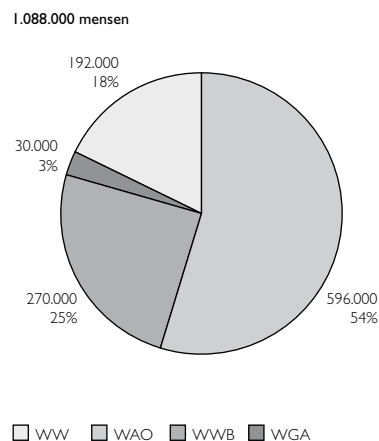
Het kabinet wijst erop dat de krapte op de arbeidsmarkt, die zeer waarschijnlijk alleen maar nijpender wordt, moet worden aangegrepen om ook de mensen die al langer langs de kant staan weer bij de samenleving te betrekken. Daarbij staat arbeidsparticipatie voorop omdat het hebben van een betaalde baan mensen bestaanszekerheid biedt. Ook verbetert arbeidsparticipatie de kans op persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijke betrokkenheid.

Het totale aantal mensen dat bij aanvang van het jaar 2008 langs de kant stond, maar wel deels of op langere termijn in staat wordt geacht te participeren (arbeidsparticipatie dan wel maatschappelijke participatie) was ongeveer anderhalf miljoen. Ruim een miljoen daarvan ontving op dat moment een uitkering.

Figuur 1: (toekomstig) participatiepotentieel



Figuur 2: (toekomstig) participatiepotentieel in een uitkering



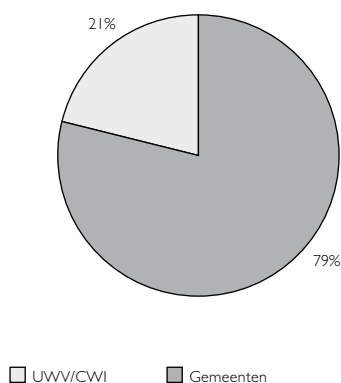
**Bronnen:** WW, WAO en WGA: statistische informatie UWV, juli 2008: het betreft cijfers december 2007

WWB: Kerncijfers Wet werk en bijstand, SZW, juni 2008: het betreft voorlopige cijfers maart 2008

Niet uitkeringsgerechtigden: Advies RWI december 2007 waarvoor gebruik is gemaakt van cijfers van CBS: binnen de totale potentiële beroepsbevolking zijn ongeveer 1,7 miljoen mensen niet werkzaam en ontvangen geen uitkering. Een deel van deze 1,7 miljoen geeft aan wel te willen werken, dit is een groep van ruim 450.000 mensen.

Als het gaat om de verdeling van de beschikbare budgetten voor activering van uitkeringsgerechtigden, dan blijkt deze in contrast te staan met procentuele aandelen van deze uitkeringsgerechtigden in de verschillende uitkeringsregimes. Zo blijkt dat bijna 80 procent van het reïntegratiebudget is begroot voor 25 procent van de uitkeringspopulatie (zie figuur 2). Daarbij moet worden vermeld dat nog een groot deel, volgens de Divosa-monitor 2008 nog 23 procent, van het gemeentelijk werkbudget wordt besteed aan oude regelingen gesubsidieerde arbeid. De verwachting is dat dit aandeel de komende jaren nog zal verminderen.

Figuur 3: Beschikbare re-integratiemiddelen van het Rijk opgenomen in de begroting 2007, totaal €1.9 miljard



Bron: Brief TK, Aanbieding Plan van aanpak re-integratie. kenmerk AM/BR/2008/25590, 15 september 2008

4  
 Divosa-monitor 2008,  
 Worstelen met invloed, Utrecht,  
 oktober 2008, p. 128

Verder blijken gemeenten in 2007 - volgens de Divosa-monitor 2008 - gemiddeld 19 procent van het budget niet te hebben besteed. Voor de grote gemeenten is dat zelfs 23 procent.<sup>4</sup>

## 2.2 Ontwikkelingen/effecten op niveau van de cliënt

### Omvang en kenmerken van moeilijk bemiddelbare groepen in praktijk

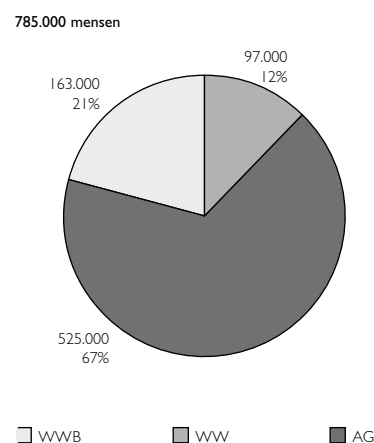
Het kabinetsbeleid en de uitwerking daarvan noemt verschillende groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en met een langdurig verblijf in de uitkering. De inspectie is nagegaan welke factoren van invloed zijn op lang verblijf in een werkloosheids- of bijstandsuitkering. Het gaat dan vooral om: leeftijd (45+); het ervaren van een slechte gezondheid; en geen (recente) werkervaring. Naast een lange uitkeringsduur zijn deze factoren een indicatie voor een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Naast bovenstaande factoren zijn er ook factoren die voor de bijstandsgerechtigden en de WW'ers verschillend zijn. Bij de bijstandsgerechtigden zijn een allochtone afkomst, een asielzoekersverleden en het hebben van zorgtaken ook factoren die de duur van de uitkering negatief beïnvloeden. Bij de WW'ers spelen een laag opleidingsniveau of een werkverleden bij één werkgever een rol.

Kenmerken van kwetsbaarheid voorspellen als het ware langdurige uitkeringsafhankelijkheid.

Van de 270.000 huishoudens die (maart 2008) in de bijstand verbleven, ontving ruim 60 procent (163.000) deze uitkering al drie jaar of langer. Eind 2007 stonden bij UWV 192.000 werklozen geregistreerd, waarvan ruim 50 procent (97.000) een jaar of langer een werkloosheidsuitkering ontving. Bij UWV stonden eind 2007 tevens 596.000 arbeidsongeschikten geregistreerd, waarvan 88 procent (525.000) langer dan vijf jaar een WAO-uitkering ontving. Er stonden 30.000 mensen in de WGA geregistreerd, zij ontvingen allemaal maximaal twee jaar een uitkering.

Figuur 4: Mensen die langdurig een uitkering ontvangen



Bronnen: idem als bij figuren 1 en 2

Van de groep niet-uitkeringsgerechtigden is geen informatie beschikbaar over het aantal mensen dat ook hier als (zeer) moeilijk bemiddelbaar beschouwd moet worden. Daarnaast zijn op dit moment geen cijfers beschikbaar over het aantal WAO-gerechtigden dat langer dan drie jaar een uitkering heeft (in de definitie van de inspectie het criterium voor kwetsbaarheid van arbeidsongeschikten). Het in figuur 4 gepresenteerde aantal kwetsbare mensen van 785.000 is dus een minimum. Hierbij moet opgemerkt worden dat ongeveer 395.000 arbeidsongeschikten volledig zijn afgekeurd. Zij kunnen wellicht in aanmerking komen voor maatschappelijke participatie, maar arbeidsparticipatie is op korte termijn geen reële optie.

### **Wie krijgt ondersteuning in de vorm van een traject en op welk moment?**

Uit de diverse IWI-onderzoeken blijkt dat bijstandsgerechtigden in de regel minder ondersteuning ontvangen dan WW'ers. Gemeenten bieden weinig trajecten aan, zeker in relatie tot het aantal cliënten met een arbeidsverplichting.<sup>5</sup> Gemeenten doen een beroep op de zelfredzaamheid van cliënten, ook op de zelfredzaamheid van cliënten die in fase 2 en hoger zijn ingedeeld en dus per saldo minder zelfredzaam worden geacht. Het percentage bijstandsccliënten dat gedurende het gehele eerste uitkeringsjaar geen trajectaanbod heeft gekregen neemt toe naarmate de fase-indeling hoger wordt. Verwacht mag worden dat juist cliënten die, naar eigen inschatting van de uitvoering, minder tot niet zelfredzaam zijn, (meer) hulp ontvangen. De praktijk laat zien dat van de bijstandsccliënten met een arbeidsverplichting, die destijds in fase 4 zijn ingedeeld, slechts de helft een trajectaanbod heeft gekregen aan het einde van het eerste uitkeringsjaar.

Verdere analyse wijst uit dat voor zowel de bijstandsgerechtigden als de WW'ers geldt dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een slechte gezondheid minder dan gemiddeld hulp krijgen aangeboden. Bij de WWB geldt dat ook voor 45-plussers; voor werklozen is dat beeld minder eenduidig. Dit betekent dat mensen die het hardst hulp nodig hebben, in het eerste anderhalf jaar dat zij een uitkering ontvangen, minder hulp krijgen dan de meer kansrijke cliënten.

Werklozen en bijstandsgerechtigden die langer dan anderhalf jaar een uitkering hebben, geven aan dat de inzet van ondersteuning gedurende die eerste anderhalf jaar fluctueert. De ondersteuning loopt in het tweede halfjaar fors terug ten opzichte van het eerste halfjaar om in het derde halfjaar weer bij te trekken tot rond het niveau van het eerste halfjaar. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de tot 1 januari 2008 gehanteerde fasering van cliënten en de daaraan gekoppelde intensiteit van de ondersteuning.<sup>6</sup>

Recente CBS-cijfers over het aantal lopende trajecten op 31 december 2007 laten zien dat er nog steeds verschillen bestaan naar uitkeringsduur voor het aantal trajecten dat gemeenten inzetten. Het blijkt dat relatief het vaakst trajecten worden ingezet voor bijstandsgerechtigden die twee tot vijf jaar in de bijstand zitten. Voor elke tien bijstandsgerechtigden uit deze groep zet de gemeente gemiddeld bijna 6 trajecten in. Voor personen die nog geen jaar in de bijstand zitten worden gemiddeld 4,5 trajecten ingezet, voor personen die tussen één en twee jaar in de bijstand zitten bijna 5,5. Voor de groep die het langst in de bijstand zit – meer dan vijf jaar – wordt relatief het minst vaak een traject ingezet: op elke tien bijstandsgerechtigden uit deze groep worden gemiddeld 4 trajecten ingezet. De meest kwetsbare groep wordt dus nog steeds het minst vaak door middel van een traject op weg naar werk geholpen. Deze cijfers zeggen overigens nog niets over de aard van de trajecten.

### **Welke ondersteuning krijgen cliënten aangeboden?**

Uit IWI-onderzoek blijkt dat de ondersteuning van cliënten bij het zoeken naar werk voornamelijk bestaat uit contacten over werk en advies over het zoeken naar vacatures. Dit geldt ook voor de kwetsbare groepen. Intensievere hulpvormen (hulp bij solliciteren en training werkvaardigheden) worden pas (beperkt) na één à anderhalf jaar gegeven.

5

*Van de nieuwe instroom in 2006 kreeg 75% een arbeidsverplichting opgelegd en 10% een gedeeltelijke verplichting; slechts 15% van de nieuwe instroom WWB in 2006 kreeg een ontheffing.*

6

*In de bijlage van de bestuurlijke reactie van UWW/CWI op dit rapport, geven UWW en CWI aan dat de terugloop van de ondersteuning in het tweede halfjaar werd veroorzaakt door de overdracht van cliënten van CWI naar UWW. Met de fusie van deze instanties per januari 2009 is deze overdracht verleden tijd.*

7

Zie hiervoor bijvoorbeeld het rapport beleidsdoorlichting re-integratie, door de minister en staatssecretaris aan de Tweede Kamer aangeboden met brief van 29 januari 2008

8

Bron: Rapport Evaluatie scholingsprotocol en inzet scholing, Regioplan, publicatiedatum:2007

9

Deze verbeteringen zijn onder vier veranderingsgebieden te vatten:  
**persoonlijke effectiviteit:** veranderingen die niet direct gerelateerd zijn aan beroeps- of sollicitatievaardigheden, maar te maken hebben met het zelfvertrouwen;  
**werkhouding:** verbeteringen die te maken met het belang dat mensen hechten aan werk en de mate waarin zij uitstralen dat zij werk belangrijk vinden;  
**sollicitatievaardigheden:** alle vaardigheden die te maken hebben met solliciteren; van het vinden van vacatures tot en met het voeren van een sollicitatiegesprek;  
**werkvaardigheden:** verbeteringen die te maken hebben met werkervaring en competenties.

10

Bron: Rapport Evaluatie scholingsprotocol en inzet scholing, Regioplan, publicatiedatum:2007

Bij re-integratieondersteuning staat de kortste weg naar werk voorop. Gemeenten bieden vooral relatief kortdurende trajecten aan, gericht op uitstroom naar werk. Varianten van Work First en bemiddeling worden het meest aangeboden. Behalve aan jongeren zonder startkwalificatie worden zeer weinig (scholings-) trajecten aangeboden die gericht zijn op het duurzaam verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de cliënt. Uit landelijke effectiviteitsstudies<sup>7</sup> blijkt juist dat scholing samen met bemiddeling het effectiefst is om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

De reden dat cliënten geen scholing krijgen aangeboden, is dat veel cliënten kampen met meervoudige problemen en/of taalproblemen die een succesvolle scholing bemoeilijken. Ook speelt een rol dat scholing niet de kortste weg naar werk is. Voor een specifieke kwetsbare groep als vluchtelingen met een hoge opleiding heeft dit tot gevolg dat ze beneden hun mogelijkheden werken. Voor overige groepen kan deze werkwijze betekenen dat de afstand tot de arbeidsmarkt alleen maar groter wordt, terwijl er een toenemende vraag is naar (hoger) geschoold personeel. Bij UWV krijgt één op de zeven mensen, die in aanmerking komen voor een traject, scholing. Werklozen en arbeidsongeschikten zijn onder de scholingscliënten in gelijke mate vertegenwoordigd.<sup>8</sup>

### Effecten bij de cliënt die een traject hebben aangeboden gekregen

Het moment waarop cliënten een ondersteuningstraject krijgen aangeboden, kan bepalend zijn voor het moment waarop zij uitstromen. Uit IWI-onderzoek blijkt dat bijstandcliënten die in het eerste halfjaar een traject hebben gehad, sneller uitstromen dan cliënten die in die periode geen traject hebben gehad. Daarnaast blijkt dat cliënten die in het eerste uitkeringsjaar een traject hebben gehad twee keer zo snel uitstromen als cliënten die in die periode geen traject hebben gevolgd. In totaal stroomt 46 procent van de cliënten die een traject hebben gehad, uit naar werk. Dit percentage ligt 10 procentpunten hoger ten opzichte van cliënten die zonder traject zijn uitgestroomd naar werk. Dit onderzoek laat verder zien dat cliënten die bij aanvang van de uitkering als minder kansrijk zijn gediagnosticeerd (fase 3-4), veel baat hebben bij een traject. Hierdoor hebben ze bijna twee keer zo veel kans uit te stromen naar werk.

Voor het verkrijgen van een beter beeld van wat de ondersteuning inhoudt, heeft de inspectie de werkzoekende burgers gevraagd hoe ze precies geholpen zijn. Ook is gevraagd welke verbeteringen in vaardigheden burgers bij zichzelf hebben waargenomen.<sup>9</sup> Uit de antwoorden op deze vragen blijkt dat kwetsbare groepen (zowel WW- als WWB-gerechtigden) regelmatig een ander positief effect ervaren bij een bepaalde vorm van dienstverlening dan de 'gemiddelde' uitkeringsgerechtigde. Het gaat hierbij zowel om effecten in de trant van verbetering van de persoonlijke effectiviteit van cliënten en verbetering van hun werkhouding, als om het 'grotere' effect van het vinden van werk.

Uit onderzoek<sup>10</sup> met betrekking tot werklozen die scholing aangeboden hebben gekregen en ook gevolgd hebben, blijkt dat ongeveer 86 procent de opleiding afrondt met een diploma. Van hen vindt vervolgens de helft een baan. Cliënten die over het algemeen moeilijk plaatsbaar zijn, blijken de meeste baat te hebben bij scholing. Zoals mag worden verwacht leiden scholingen waar een baangarantie aan is verbonden, duidelijk tot betere resultaten dan scholingen waarbij dit niet het geval is.

### Uitstroom uit de bijstand en de duurzaamheid daarvan

In het eerste uitkeringsjaar vindt over het algemeen de meeste uitstroom plaats en gemeenten steken daarom veel energie in de ondersteuning van cliënten gedurende die periode. IWI-onderzoek wijst uit dat ook in het tweede en derde uitkeringsjaar nog veel uitstroom plaatsvindt. De inzet van trajecten in het tweede en derde jaar draagt daar zoals al eerder is opgemerkt positief aan bij. Het loont derhalve om in het zogenaamde zittend bestand meer te investeren.

De helft van de instroom is binnen een jaar weer uit de uitkering. De ene helft daarvan gaat aan het werk. De andere helft krijgt een andere uitkering of stroomt uit om persoonlijke of verwijtbare redenen. De kans op uitstroom neemt af naarmate de cliënt langer in de bijstand zit; dat geldt in het bijzonder voor uitstroom naar werk.

Van alle cliënten die uitstromen, komt maar een gering aantal terug in de uitkering bij dezelfde gemeente waar die uitstroom op enig moment heeft plaatsgevonden. Dat wil niet zeggen dat de uitstromers geen gebruik meer maken van voorzieningen van de keten van werk en inkomen. Cliënten stromen uit de WWB uitkering bij gemeente A om bij gemeente B even later in te stromen. Ook stromen cliënten uit naar andere uitkeringen (voorliggende voorzieningen) zoals WW, ZW of Wajong. In totaal migreert naar schatting 15 tot 20 procent van de totale uitstroom van de ene uitkering naar de andere.

Bij de vier grootste gemeenten komt ongeveer driekwart van de uitstroom niet binnen een half jaar terug. Van de groep die aan het werk is gekomen ligt dit percentage hoger. Circa 89 procent is ook na een half jaar nog aan werk. Ook na een periode van ruim een jaar is nog steeds ruim 80 procent aan het werk. Is men eenmaal aan het werk, dan is de kans dus zeer groot dat men ook aan het werk blijft.

## 2.3 Conclusies participatie en de cliënt

Er is sprake van een grote groep (zeer) moeilijk bemiddelbare uitkeringsgerechtigden in Nederland, ten minste 785.000 mensen (huishoudens) kunnen onder deze noemer geschaard worden. Het betreft 72 procent van het totale aantal mensen met een WW, WWB of AG-uitkering.

Groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben meer én intensievere vormen van hulp nodig bij het zoeken naar en vinden van arbeid dan 'reguliere' uitkeringsgerechtigden. Toch is het juist de groep moeilijk bemiddelbaren die de minste hulp ontvangt. De groepen die zelf in staat zijn om de weg naar de arbeidsmarkt te vinden, krijgen vaker ondersteuning. Bovendien bestaat de ondersteuning voor iedereen vooral uit lichte vormen van ondersteuning zoals gesprekken over werk en advies over vacatures zoeken. Diversiteit of selectiviteit in dienstverlening is nog niet overal gebruikelijk, en dat terwijl cliënten die bij aanvang van de uitkering als moeilijk bemiddelbaar zijn gediagnosticeerd, veel baat hebben bij ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een re-integratietraject. Het hebben van een traject verdubbelt bijna hun kansen op uitstroom uit de uitkering.

Het moment waarop de uitvoeringsorganisaties hulp aanbieden is van zeer groot belang. Na de eerste zes maanden bieden de organisaties minder hulp aan, terwijl het rendement van trajecten vooral zichtbaar wordt bij cliënten die na een half jaar nog steeds een uitkering ontvangen.

Als men (moeilijk bemiddelbaar of niet) eenmaal aan het werk is, dan is de kans zeer groot dat men ook aan het werk blijft. Wanneer uitvoeringsorganisaties selectiever omgaan met het aanbieden van ondersteuning en langere trajecten aanbieden als dat nodig is, doen ze een investering die zeer rendabel kan zijn. Een dergelijke investering leidt niet alleen tot minder uitkeringslasten, maar draagt er vooral aan bij dat burgers weer bij de samenleving betrokken worden.<sup>11</sup>

11

*In de bijlage van de bestuurlijke reactie van UWV/CWI op dit rapport, geven deze instanties te kennen dat het beleid en de (budgettaire) aansturing van SZW op UWV en CWI daar tot nu toe niet op gericht is geweest. Tevens is aangegeven dat ten behoeve van de ondersteuning van mensen uit het 'zittend' bestand door SZW geen budget beschikbaar is gesteld.*



## 3 Participatie in uitvoering

'De inzet is om (...) tot een gezamenlijke aanpak te komen (...) die moet leiden tot een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie. Het streven is om in samenspraak 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.' (Coalitieakkoord tussen Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen Unie, 7 februari 2007, blz. 23).

### 3.1 Beleidsopdracht aan de uitvoering werk en inkomen

In de zomer van 2007 zijn op de Participatietop concrete afspraken gemaakt tussen het kabinet, sociale partners en gemeenten, die tot doel hebben de participatie van mensen die nu nog langs de kant staan te bevorderen. Nog in deze kabinetsperiode moeten 200.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer aan het werk worden geholpen. UWV, CWI en gemeenten zullen daarvan het leeuwendeel voor hun rekening moeten nemen. Deze organisaties zullen deze taak voortzetten binnen de te vormen Locaties Werk en Inkomen (LWI's).

De afspraken tussen kabinet en diverse organisaties behelzen onder meer dat UWV 10.000 brugbanen in kan zetten om (herbeoordeelde) gedeeltelijk arbeidsongeschikten te re-integreren. Vanaf 2009 mag UWV ook loonkostensubsidies voor een bredere groep cliënten inzetten. Door het inzetten van onder andere de twee genoemde instrumenten zou UWV in deze kabinetsperiode zo'n 100.000 cliënten extra aan de slag moeten helpen.

Met gemeenten heeft het kabinet afgesproken dat zij in de periode tot 2011 het aantal bijstandsuitkeringen met 75.000 zullen verminderen. Daarnaast hebben gemeenten zich verbonden aan het doel 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) die zelf de weg naar de arbeidsmarkt niet kunnen vinden, actief te ondersteunen. Verder zullen gemeenten zich inspannen om mensen voor wie re-integratie op de arbeidsmarkt nog een stap te ver is, op een andere manier aan de samenleving te laten deelnemen (maatschappelijke participatie). Afgesproken is dat gemeenten ervoor zorgen dat het aantal vrijwilligers en mantelzorgers in 2011 substantieel is toegenomen en dat deze groepen actief worden ondersteund. Een ander belangrijk aandachtspunt in het participatiebeleid is dat UWV/CWI en gemeenten nadrukkelijker de vraagkant van de arbeidsmarkt in hun activiteiten gaan betrekken. Daarnaast zullen in 2009, onder voorbehoud van goedkeuring door het parlement, maatregelen van kracht worden die de schotten tussen regelingen en budgetten wegnemen. Dit is in het kort de opdracht waar de uitvoerders UWV en gemeenten de komende jaren voor staan.

### 3.2 Ontwikkelingen op uitvoerend niveau

UWV en gemeenten worden steeds meer geconfronteerd met cliënten die veel moeilijker te re-integreren zijn. De 31 grootste gemeenten hebben reeds eind 2006 aangegeven dat grote groepen uitkeringsgerechtigden buiten de samenleving dreigen te raken. Ook UWV heeft in die periode op de urgentie van dit maatschappelijke probleem gewezen.

Medio 2008 is de aandacht voor het activeren van de moeilijk bemiddelbare en specifiek kwetsbare groepen in het beleid van UWV, CWI en de door de inspectie onderzochte gemeenten duidelijk zichtbaar. Deze instanties zijn ook doordrongen van de urgentie die uit het Coalitieakkoord spreekt en van de noodzaak dat maatregelen moeten worden genomen.

De afgelopen jaren hebben UWV, CWI en gemeenten veel mensen met een uitkering weer naar werk gere-integreerd. Het ging daarbij echter vooral om cliënten die redelijk tot goed bemiddelbaar waren. Aan mensen uit het zogenoemde zittend bestand is nauwelijks ondersteuning geboden.

Recent onderzoek van de inspectie wijst uit dat deze trend tot aan de zomer van 2008 nog niet is gekeerd. Dat betekent dat in de uitvoeringspraktijk van re-integratie nog geen verschuiving is waar te nemen in activering van redelijk tot goed bemiddelbaren naar de echte probleemgroepen. Dat wil overigens niet zeggen dat cliënten die moeilijk zijn te activeren, bij voorbaat van ondersteuning worden uitgesloten. Zo zijn gemeenten terughoudend in het verlenen van ontheffingen van de arbeidsverplichting. Daarnaast zeggen UWV en gemeenten bij activering van hun cliënten een individuele benadering te kiezen, ongeacht de afstand tot de arbeidsmarkt, om op die manier optimaal maatwerk te kunnen leveren.

Waarom in de re-integratiepraktijk ondersteuning aan de moeilijk bemiddelbare groepen nog gering is, heeft, zo blijkt uit recent onderzoek van de inspectie, verschillende oorzaken. Zo geldt bij activering van mensen met een uitkering nog steeds het credo 'de kortste weg naar werk'. Dit streven, door UWV/CWI en gemeenten zelf gehanteerd, doet vaak geen recht aan de problematiek van cliënten die al lang op een uitkering zijn aangewezen. Voor hen is de kortste weg naar werk niet realiseerbaar.

Een andere oorzaak is dat in de praktijk klantmanagers en re-integratiecoaches geacht worden om een zo groot en zo snel mogelijke uitstroom te realiseren. De druk om deze doelstelling te halen, zet uitvoeringsfunctionarissen ertoe aan om vooral de makkelijk te bemiddelen cliënten ondersteuning te bieden. UWV en gemeenten worden immers niet aangestuurd op het aantal moeilijk bemiddelbare cliënten dat zij ondersteunen bij re-integratie. Er zijn geen specifieke, op deze groep cliënten gerichte doelstellingen geformuleerd.

Specifiek voor gemeenten is dat volgens de onderzochte gemeenten de financiële prikkel (op korte termijn) vanuit de WWB hen niet aanzet om daadwerkelijk ondersteuning te bieden aan de groep moeilijk bemiddelbare cliënten.

Maatwerk leveren bij activering is een gedeeld gedachtegoed bij UWV en gemeenten. Voor cliënten die al lang op een uitkering zijn aangewezen en vaak met meerdere problemen te maken hebben, is maatwerk bij activering cruciaal. Een aantal mechanismen in de uitvoeringspraktijk werkt het leveren van maatwerk aan deze groepen cliënten juist tegen. Zo zet ongeveer 70 procent van de gemeenten Work First-trajecten in. Vaak gaat het hierbij om eenvoudig werk, dat niet speciaal op de cliënt is toegesneden. Scholing, wat een vorm van maatwerk kan zijn, wordt door gemeenten en re-integratiebureaus niet of nauwelijks ingezet.

Verder worden UWV en gemeenten nadrukkelijker dan voorheen geconfronteerd met de activering van moeilijk bemiddelbare cliënten. Werkwijzen en instrumentarium van de uitvoering zijn echter nog niet (geheel) afgestemd op activering van deze groep cliënten. Afgaande op de beleidsplannen en -intenties, mag worden verwacht dat uitvoeringsorganisaties deze omslag momenteel wel aan het maken zijn.

Ten slotte hebben UWV, maar voornamelijk nogal wat gemeenten nog te weinig inzicht in het eigen bestand om re-integratie-instrumenten selectief en op maat in te zetten. Daar waar de kennis van het bestand wel op peil is, wordt deze nog onvoldoende benut.<sup>12</sup>

12

*Op een ander niveau speelt eveneens het ontbreken of niet benutten van kennis een rol. Zo blijkt dat in beleidsplannen van gemeenten niet expliciet rekening wordt gehouden met de lokale context. De verschillen tussen gemeenten in uitkeringsbestand, werkgelegenheids-situatie, type werkgelegenheid, sociale omstandigheden, enz. komen niet altijd in de beleidsplannen tot uitdrukking.*

### **Maatschappelijke participatie**

Een ander beleidsuitgangspunt is het bevorderen van maatschappelijke participatie van mensen voor wie regulier betaald werk nog een brug te ver is. Beleidsplannen van gemeenten bevatten wel initiatieven op dit vlak, maar de inspectie heeft nog geen zicht op de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Vrijwilligerswerk (sociale activering) wordt vaak gezien als opstap naar een traject gericht op reguliere arbeid. De inspectie heeft nog geen zicht op de mate waarin gemeenten zich daadwerkelijk inspinnen voor maatschappelijke participatie van hun cliënten.



UWV heeft in haar beleid nog weinig aandacht geschonken aan maatschappelijke participatie. In feite heeft UWV een signalerende rol. Is maatschappelijke participatie van een cliënt aan de orde, dan ligt het voor de hand dat UWV ondersteuning inkoop, hetzij bij een privaat re-integratiebedrijf, hetzij bij een gemeente. De samenwerking tussen UWV en gemeenten is op dit onderdeel nog nauwelijks van de grond gekomen.

#### **Niet-uitkeringsgerechtigden**

Niet-uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden in de plannen expliciet genoemd als groep die door gemeenten geholpen moet worden bij het vinden van werk. De onderzochte gemeenten geven aan dat zij zich terughoudend opstellen bij de re-integratie van nuggers. Aan deze opstelling liggen financiële motieven ten grondslag: helpt de gemeente iemand met een bijstandsuitkering aan werk, dan levert dat een directe besparing op. Een niet-uitkeringsgerechtigde aan het werk helpen, kost volgens de onderzochte gemeenten op korte termijn alleen maar geld.

### **3.3 Conclusies participatie in uitvoering**

In de beleidsplannen van CWI, UWV en gemeenten zijn medio 2008 veel initiatieven te vinden die betrekking hebben op de re-integratie van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Minder aandacht is er voor het bevorderen van maatschappelijke participatie en voor de participatie van nuggers.

De inspectie concludeert dat de inspanningen halverwege 2008 nog steeds voornamelijk zijn gericht op re-integratie van makkelijk bemiddelbare cliënten. Selectiviteit en maatwerk bij activering naar werk wordt nog onvoldoende bereikt. Op de inspanningen ter bevordering van maatschappelijke participatie heeft de inspectie nog te weinig zicht om hier uitspraken over te kunnen doen. Voor niet-uitkeringsgerechtigden kiezen gemeenten vooralsnog voor een terughoudende aanpak.

Dat de uitvoering zich vooral richt op makkelijk bemiddelbare cliënten, heeft in de eerste plaats te maken met de sterke gerichtheid op de kortste weg naar werk. De inspectie heeft aanwijzingen dat de instrumenten en vaardigheden die bij activering worden toegepast nog beter kunnen aansluiten op de problematiek van moeilijk bemiddelbare cliënten.

Het ontbreken van doelstellingen specifiek gericht op de activering van moeilijk bemiddelbaren, heeft tot gevolg dat de uitvoering niet in toenemende mate investeert in deze groep. Daarnaast is inzicht in het bestand bij nog veel gemeenten onvoldoende en als die kennis wel voorhanden is, wordt deze weinig benut. De financieringsystematiek van de WWB prikkelt gemeenten niet om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ondersteuning te bieden. Ook inspanningen gericht op activering van nuggers worden hierdoor afgeremd.



## 4 Participatie in de regio

‘Voor arbeidsmarkten geldt dat zij in belangrijke mate regionaal functioneren. Knelpunten kunnen naar aard en omvang verschillen. Regionale infrastructuur, het ondernemingsklimaat en de beschikbaarheid van geschoold en gemotiveerd personeel zijn belangrijke factoren die bepalen hoe arbeidsmarkten regionaal functioneren.’ (Actieprogramma Iedereen doet mee, blz. 23).

### 4.1 Wat in de regio moet worden bereikt

Regionale samenwerking is van belang om de knelpunten die zich op de lokale en/of regionale arbeidsmarkt voordoen, aan te pakken. Het gaat daarbij vooral om knelpunten op het terrein van vraaggerichte re-integratie, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en het voorkomen van uitval door ziekte en werkloosheid. Deze knelpunten vergen een integrale aanpak vanuit een gezamenlijke visie op de regionale arbeidsmarkt. Regionale samenwerking dient uiteindelijk te leiden tot een betere en snellere matching van vraag en aanbod en een betere dienstverlening aan cliënt en werkgever.

Om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken, streven SZW, VNG en Divosa ernaar het decentrale arbeidsmarktbeleid en re-integratie in één loket op lokaal/regionaal niveau samen te brengen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij optreden als regisseur: zij zorgen voor een netwerk waarin werkgevers, intermediairs, onderwijsinstellingen, werknemersorganisaties en ketenpartners op regionaal niveau bij elkaar worden gebracht en afspraken maken. Er valt nog veel winst te behalen uit dit netwerk. Deze winst bestaat onder meer uit een betere samenwerking tussen gemeenten om te voorkomen dat gemeenten elkaars concurrenten worden. Daarnaast zal een betere samenwerking tussen afdelingen binnen gemeenten eraan bijdragen dat de organisatiekracht van deze gemeenten op regionaal niveau wordt bevorderd. Tevens zijn de vorming van Locaties Werk en Inkomen (LWVI's), arbeidsmarktinformatie en poortwachterscentra instrumenten waarmee regionale samenwerking verder vorm kan krijgen.

### 4.2 Belangrijkste ontwikkelingen in de regio

De belangrijkste ontwikkelingen in de regio zijn ontleend aan de verkennende studie “Regionale samenwerking arbeidsmarktbeleid”, waarvoor de inspectie in het voorjaar van 2008 bij dertien gemeenten onderzoek heeft verricht. Daaruit bleek dat slechts enkele van de onderzochte gemeenten op basis van een arbeidsmarktanalyse een visie hebben geformuleerd. De vorm waarin deze visie is vastgelegd, verschilt per gemeente. De nadruk bij acties die gemeenten hebben geformuleerd ligt op de verbetering van de match tussen vraag en aanbod, het bevorderen van het opleidingsniveau van de (beroeps)bevolking, en een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Daarnaast zijn er specifieke projecten voor de moeilijk bemiddelbare doelgroepen in opgenomen.

De onderzochte gemeenten die nog geen visie op arbeidsmarktbeleid hebben, zitten in verschillende fasen van ontwikkeling. Er zijn gemeenten waar de ontwikkeling van een regionaal arbeidsmarktbeleid nog beperkt blijft tot het formuleren van uitgangspunten, het tekenen van een intentieverklaring of het vaststellen van een plan dat nader uitgewerkt moet worden. Ook is er een categorie gemeenten waar weliswaar wordt samengewerkt in projecten voor doelgroepen als ouderen, jongeren, niet-uitkeringsgerechtigden, of aan een vraaggerichte werkgeversbenadering, maar niet vanuit een visie op regionaal arbeidsmarktbeleid. Dit zijn vooral projecten die voortkomen uit landelijke initiatieven, zoals de Taskforce Jeugdwerkloosheid.

#### Regierol gemeente

De intentie is dat gemeenten als initiatiefnemer van de samenwerking optreden en zorgdragen voor een netwerk waarin alle relevante partijen binnen de regio participeren. Uit het inspectieonderzoek is echter gebleken dat zij vooralsnog kiezen voor een faciliterende, stimulerende rol. Sommige gemeenten willen de ambtelijke en bestuurlijke verhoudingen niet verstoren door de

regie naar zich toe te trekken. Daardoor is volgens de inspectie bij de onderzochte gemeenten nog weinig terechtgekomen van regionaal arbeidsmarktbeleid.

Tot op heden vindt regionale samenwerking voornamelijk plaats vanuit de bestaande samenwerkingsvormen zoals een Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA) of een Platform Onderwijs Arbeidsmarkt (POA). Binnen deze samenwerkingsvormen is sprake van een gezamenlijke regie. Gemeenten zijn meestal een van de actoren en trekken de regie niet naar zich toe.

#### **Regionaal arbeidsmarktbeleid**

Ook op het punt van de samenwerking binnen gemeenten en tussen gemeenten is er nog winst te behalen als het gaat om het regionaal inzetten van beleids- en organisatiekracht. Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen en tussen gemeenten in de regio vaak nog per beleidsterrein is georganiseerd. Daardoor komen gemeenten zowel intern als extern nog niet tot een samenhangende visie op terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid. Gemeenten zien wel de noodzaak tot verbinden, maar komen vanwege de complexiteit van dit vraagstuk nog niet overal in actie. Om tot regionaal arbeidsmarktbeleid te komen, is het van belang dat partijen inzicht hebben in die arbeidsmarkt en weten welke knelpunten er bestaan. Gegevens over de regionale arbeidsmarkt zijn onder meer beschikbaar bij het CWI. Ook bij het CBS kan relevante arbeidsmarktinformatie worden opgevraagd. Daar waar Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA) actief zijn, leveren ook deze arbeidsmarktinformatie aan. Nog niet alle gemeenten maken gebruik van deze arbeidsmarktinformatie. Voorts blijkt dat het uitwisselen en gebruikmaken van gegevens tussen actoren nog niet vanzelfsprekend is. Ook dit bemoeilijkt een gemeenschappelijke aanpak van regionaal arbeidsmarktbeleid.

#### **Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt**

Bij verschillende onderzochte gemeenten heeft de inspectie vastgesteld dat er initiatieven worden ondernomen om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren. Bij deze gemeenten zijn projecten of werkgroepen gestart om de regionale ambitie voor het arbeidsmarktbeleid op dit onderdeel uit te werken. Deze initiatieven komen merendeels voort uit de samenwerking in de platforms onderwijs-arbeidsmarkt. Een deel van deze gemeenten vraagt ook om beleidsmatige en/of instrumentele ondersteuning van het Rijk en/of de provincie. Het gaat hierbij om ondersteuning vanuit de ministeries SZW en OCW in het kader van 'een leven lang leren', en vanuit de provincie voor projecten over de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt.

#### **Vraaggerichte benadering**

Met name de gemeenten die een uitgewerkte visie op het regionale arbeidsmarktbeleid hebben, komen tot een vraaggerichte benadering. Ook gemeenten zonder uitgewerkte visie hebben aandacht voor een vraaggerichte benadering, maar deze is dan meer ingekaderd in afzonderlijke projecten, waarbij gedacht moet worden aan het opzetten en inrichten van werkgeversservicepunten van waaruit de werkgevers worden bediend.

### **4.3 Conclusies participatie in de regio**

De gemeenten die een visie op de regionale arbeidsmarkt hebben geformuleerd, beschrijven hierin meestal de knelpunten op de arbeidsmarkt op basis van een arbeidsmarktanalyse van CWI of van gemeenten zelf. Soms heeft de visie geleid tot concrete actieplannen waarin projecten staan beschreven die aansluiten bij beleidsplannen van het kabinet. In de meeste plannen is bijvoorbeeld de verhoging van arbeidsparticipatie opgenomen. De plannen blijken sterk te verschillen in mate van concreetheid van (kwalitatieve en kwantitatieve) doelstellingen. Ook is geconstateerd dat plannen (als deze er zijn) nog niet tot uitvoering worden gebracht.

Bij verschillende onderzochte gemeenten is vastgesteld dat er op regionaal niveau binnen de keten en met actoren buiten de keten wordt samengewerkt. Het gaat hierbij om samenwerking op projectniveau, waaraan (nog) geen gemeenschappelijke visie op regionaal arbeidsmarktbeleid ten grondslag ligt.

Om tot een gemeenschappelijke visie op het gebied van arbeidsmarktbeleid te komen, is het van belang dat de betrokken partijen inzicht hebben in de regionale arbeidsmarkt; bijvoorbeeld: in welke

sectoren is sprake van groei van werkgelegenheid, en waar is sprake van krimp. Het blijkt dat partijen nog onvoldoende weten welke arbeidsinformatie beschikbaar is en waar die te vinden is.

Voor de regionale samenwerking wordt aangesloten bij de bestaande samenwerkingsvormen. Dit ligt in de lijn van het beleid, dat erop is gericht gebruik te maken van de bestaande samenwerking en initiatieven, en deze uit te bouwen. De verdere uitbouw is echter een punt van aandacht. Nu is er nog sprake van verschillende los van elkaar opererende netwerken. Om regionale samenwerking te realiseren, is het nodig om deze netwerken te verbreden tot een groot netwerk, of om verbindingen te leggen tussen de afzonderlijke netwerken.

Ten slotte is uit de diverse gesprekken met gemeenten gebleken dat de totstandkoming van een regionaal arbeidsmarktbeleid tijd nodig heeft.



## 5 Bestuurlijke reacties UWV/CWI en Divosa en naschrift IWI

### **Bestuurlijke reactie UWV**

UWV vindt het een goede zaak dat onderzoeken van IWI binnen het programma participatie in één overkoepelende rapportage samenkomen. Wel mist UWV de samenhang met onderzoek buiten het programma. Dit geldt bijvoorbeeld voor de herbeoordelingsoperatie van het zittend WAO-bestand, waarbij 330.000 moeilijk bemiddelbaren zijn herbeoordeeld en zo mogelijk begeleid naar werk.

UWV mist de vertaling van de participatieambities naar de beleidsplannen van SZW. De wetsvoorstellen STAP en Premiekorting ouderen bevatten instrumenten gericht op de participatie van moeilijk bemiddelbaren. Deze wetsvoorstellen treden per 1 januari 2009 in werking. UWV zal daarom in zijn jaarplan 2009 nadere invulling aan de participatieambities geven.

Ook benadrukt UWV dat het uitgangspunt 'de kortste weg naar duurzaam werk' niet betekent dat moeilijk bemiddelbaren geen ondersteuning krijgen. UWV meldt nauwelijks nog makkelijk bemiddelbare cliënten te hebben.

### **Naschrift IWI**

Aan de opmerkingen van UWV in haar bestuurlijke reactie en bijlage is recht gedaan door de rapportagetekst op sommige punten te wijzigen en voetnoten bij bepaalde passages te plaatsen. De stelling van UWV dat er bij de re-integratie van cliënten geen sprake meer is van 'gemakkelijke gevallen' beaamt de inspectie. Echter, binnen de uitkeringspopulaties van UWV zijn tussen cliënten grote verschillen in afstand tot de arbeidsmarkt, uitkeringsduur en andere kenmerken die van belang zijn bij activering naar de arbeidsmarkt.

### **Bestuurlijke reactie Divosa**

Divosa herkent in grote lijnen het geschetste beeld, namelijk dat gemeenten grote nadruk leggen op volumereductie en voornamelijk mensen re-integreren die een goede kans op de arbeidsmarkt wordt toegedicht. Divosa ziet wel een omslag in het handelen van sociale diensten van rechtmatigheid naar doelmatigheid. Dat wil zeggen dat werk meer centraal komt te staan. Ook constateert Divosa dat deze omslag nog niet heeft geleid tot gelijke passende aandacht voor alle bijstandsccliënten. Wel is volgens Divosa zichtbaar dat gemeenten zich bij re-integratie richten op een bredere groep cliënten en zich bedienen van een breder palet van werkwijzen en instrumenten. De inzet daarvan vergt volgens Divosa enige tijd voordat de resultaten zichtbaar worden.

### **Naschrift IWI**

De inspectie kan de door Divosa gesignaleerde trends onderschrijven vanuit haar onderzoek. Bij een aantal gemeenten heeft dat reeds in concrete maatregelen en werkwijzen geresulteerd.

# Lijst van afkortingen

AG	Arbeids(on)geschiktheid
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Divosa	Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
Nuggers	Niet uitkeringsgerechtigden
ONC	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RPA	Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
STAP	Wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WGA	Wet werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
ZW	Ziektewet



# **Bijlagen**

**Reactie Divosa**

**Reactie Centrale organisatie werk en inkomen en  
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen**



Inspectie Werk en Inkomen  
T.a.v. de heer drs. P.H.B. Pennekamp, Inspecteur-generaal  
Postbus 11563  
2502 AN Den Haag

Utrecht, 22 september 2008

Onderwerp: reactie op de rapportage Zicht op "Iedereen doet mee".  
Onze ref.: 080251

Geachte heer Pennekamp,

**bezoekadres**  
Verenigingsbureau  
Divosa  
Oudenoord 174  
3513 EV Utrecht

**postadres**  
Postbus 407  
3500 AK Utrecht

**telefoon**  
030-233 233 7

**fax**  
030-233 37 26

**website**  
www.divosa.nl

**e-mail**  
cb@divosa.nl

Divosa herkent in grote lijnen het geschetste beeld. Met de komst van de Wet werk en bijstand is een grote nadruk op werk, uitstroom en de toegang tot de poort zichtbaar geworden, met name bij mensen die de sociale dienst veel kansen op werk toedicht.

De omslag die met de Wwb is ingezet en/of verstrekt (van rechtmatigheid en een kloppend dossier naar nadruk op werk, volumereductie, aandacht voor de mogelijkheden van mensen) heeft nog niet voor alle bijstandsgerechtigden in gelijke mate tot meer en passende aandacht geleid.

Divosa ziet in de resultaten van haar monitor 2008 aanwijzingen dat deze eerste omslag zich in de nabije toekomst zal gaan verbreden naar iedereen. Het vergt echter wel tijd om de grote nadruk op werk en snelle uitstroom in het denken en handelen van medewerkers door te ontwikkelen naar maatwerk voor iedereen, ook diegenen die zeer ver van de arbeidsmarkt afstaan.

Die aanwijzingen zijn:

1. Gemeenten ontwikkelen meer en meer instrumenten die ook de zogenaamde 'minst kansrijken' aan werk of participatie moeten helpen. Op werk gerichte instrumenten als loonkostensubsidies hebben sociale activering verdrongen als meest ingezet instrument bij deze groep.
2. Er is een gestage ontwikkeling naar meer interne en externe samenwerking onder andere op het gebied van inburgering en zorg en welzijn. Dit kan die dienstverlening aan met name groepen met meervoudige problematiek verbeteren.
3. Sociale diensten worden steeds breder. Naast werk en inkomen zijn ze steeds vaker ook uitvoerder van schuldhulpverlening, minimabeleid, inburgering en in een deel van de gemeenten ook van Wmo-taken. Mensen met meerdere hulpvragen kunnen zo integraler geholpen worden.
4. Sociale diensten richten zich meer en meer op de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Met name de training van medewerkers in het verbinden van werkzoekenden met de arbeidsmarkt zal in de nabije toekomst tot betere resultaten moeten leiden. Ook de steeds nauwere samenwerking met CWI en UWV helpt hierbij.

De Wwb is een gedecentraliseerde wet. Het is goed te realiseren dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten: in politiek bestuurlijke opdracht, in financiële ruimte, in arbeidsmarkt-omstandigheden, in uitvoering. Een deel van de gemeenten zal zich in het geschetste beeld niet herkennen. In het algemeen geldt: voor gemeenten zonder financiële tekorten is het makkelijker om een brede ambitie voor alle burgers neer te leggen en de uitvoering daarop te sturen. Gemeenten met van jaar tot jaar flinke tekorten zullen, ondanks brede sociale ambities, de meeste tijd en aandacht stoppen in snelle resultaten met de meest kansrijken. Tot de financiële situatie stabiel is.

Divosa spreekt de wens uit dat alle gemeenten de tijd gegund wordt om de bewezen succesvolle omslag van werk boven inkomen te verbreden naar iedereen in de uitkering. En vervolgens ook naar iedereen die in de uitkering dreigt te komen.

Met hartelijke groet

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tof Thissen', written in a cursive style.

Tof Thissen  
Voorzitter Divosa



Postbus, 1040 HG Amsterdam

Aan de Plv. Inspecteur-generaal van de  
Inspectie Werk en Inkomen a.i.,  
de heer mr. H Zeilstra  
Postbus 11563  
2502 AN DEN HAAG

**Datum**

**26 SEP 2008**

**Van**

mr. R.C. Eijer  
T (020) 687 54 83  
drs. J.P.M. van Straaten  
T (020) 751 52 25

**Ons kenmerk**  
SBK/77403

**Uw kenmerk**  
2008/2143

**Pagina**  
1 van 2

**Onderwerp**

Conceptrapportage "Zicht op iedereen doet mee"

Geachte heer Zeilstra,

Met de brief van 5 september 2008 heeft de inspectie ons geïnformeerd over de conceptrapportage "Zicht op iedereen doet mee" met het verzoek hier een bestuurlijke reactie op te geven.

De rapportage "Zicht op iedereen doet mee" is gebaseerd op een zestal onderzoeken van de inspectie en geeft de stand van zaken weer op het terrein van de uitvoering van het participatiebeleid. Wij vinden het een goede zaak dat de verschillende onderzoeken, die de inspectie binnen het programma participatie heeft uitgevoerd, in deze overkoepelende rapportage samenkomen. Wij missen echter wel de samenhang met onderzoeken en monitorprojecten die buiten het programma participatie zijn uitgevoerd. Zo hebben wij de inspectie periodiek geïnformeerd over de voortgang van de herbeoordelingoperatie van het zittend bestand WAO, waarbij wij 330.000 moeilijk tot zeer moeilijk bemiddelbaren hebben herbeoordeeld en waar mogelijk richting werk hebben begeleid. Het buiten beschouwing laten van deze herbeoordelingoperatie geeft een incompleet beeld van de stand van zaken met betrekking tot participatie in uw rapportage.

Uw rapportage geeft een eerste stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de participatieambities uit het Coalitieakkoord van februari 2007. In dit traject van ambities in het Coalitieakkoord naar de uitvoering missen wij de cruciale stap van vertaling van de participatieambities naar de beleidsplannen van SZW en het daarmee samenhangende tijdpad. In 2008 is de concrete invulling van deze beleidsplannen duidelijk geworden middels o.a. wetsvoorstellen zoals Stimulering arbeidsparticipatie en Premiekorting ouderen. Deze wetsvoorstellen bevatten instrumenten gericht op bevordering van de re-integratie van vooral moeilijk bemiddelbaren. Het tijdpad van inwerkingtreding van deze wetsvoorstellen is voorzien per 1 januari 2009. Het is dan ook in het jaarplan 2009 dat UWV nadere invulling aan de participatieambities kan geven. Wij achten het vermelden van deze toelichting met betrekking van de participatieambities in uw rapportage wenselijk.

Voorts willen wij benadrukken dat ons uitgangspunt "de kortste weg naar duurzaam werk" niet betekent dat moeilijk bemiddelbare cliënten geen gepaste ondersteuning krijgen.



Pagina  
2 van 2

Het betekent dat met elke cliënt maatwerkafspraken worden gemaakt om de afstand tot de arbeidsmarkt op een adequate wijze te verkleinen en de kans op re-integratie te vergroten. Daarnaast wordt in uw rapportage geconcludeerd dat de inspanningen halverwege 2008 nog steeds voornamelijk zijn gericht op re-integratie van makkelijk bemiddelbare cliënten. Wij willen nogmaals aangeven dat wij nagenoeg geen makkelijk bemiddelbare cliënten hebben.

Naar aanleiding van uw conceptrapportage is er op ambtelijk niveau overleg geweest. Dit overleg heeft geleid tot een verduidelijking van bepaalde passages in de rapportage. Wij kunnen ons vinden in de verduidelijking van deze passages. Wij hebben nog enkele tekstuele opmerkingen die in de bijlage bij deze brief zijn opgenomen.

Wij vertrouwen erop u hiermee te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Dr. J.M. Linthorst  
Voorzitter Raad van bestuur UWV en  
plv. Voorzitter Raad van Bestuur CWI

Bijlage: CWI en UWV reactie op conceptrapportage "Zicht op iedereen doet mee"

## **Bijlage: CWI en UWV reactie op conceptrapportage "Zicht op iedereen doet mee"**

In deze bijlage zijn de opmerkingen van CWI en UWV opgenomen met betrekking tot de conceptrapportage "Zicht op iedereen doet mee"

Pagina 4 – laatste alinea: Voorgesteld wordt om hier expliciet de jaarlijkse rapportagemomenten te noemen, zoals ook op pagina 13 onder paragraaf 1.2.

Pagina 9: *"Zicht op de mogelijkheden die cliënten hebben is een voorwaarde om selectief ondersteuning te bieden en maatwerk te leveren. In het tot stand brengen van deze kennis en - zo die kennis er is - de benutting ervan, valt nog veel te verbeteren."*

Een nadere nuancering bij deze opmerking is wenselijk. Op dit moment wordt er door onze organisaties veel tijd en energie gestoken om een verbeterslag te maken.

Pagina 11: *"Vanwege een grote afstand tot de arbeidsmarkt vinden deze groepen niet op eigen kracht de weg naar betaalde arbeid. Daarom zijn ook voor deze groepen maatregelen nodig om een bijdrage te leveren aan de verhoging van de arbeidsparticipatie in Nederland."*

Ook vanuit de kant van werkgevers moet de wil aanwezig zijn om deze cliënten een kans te geven.

Pagina 15 en 16: De kleurstelling van de figuren 2 en 3 zijn verwarrend. Het lijkt alsof de WW het grootste budget heeft. Advies, gebruik voor alle figuren dezelfde kleurstelling per wet. Hierbij willen we wel wijzen op een evenwichtige benadering van de in te zetten schaarse middelen. Vooral bij inzet op moeilijk bemiddelbare groepen moet ons inziens wel de balans worden gezocht tussen kosten en nut. De inzet van middelen voor kortdurende gevallen voorkomt juist dat ze kansarm worden.

Pagina 17: *"Werklozen en bijstandsgerechtigden die langer dan anderhalf jaar een uitkering hebben, geven aan dat de inzet van ondersteuning gedurende die eerste anderhalf jaar fluctueert. De ondersteuning loopt in het tweede halfjaar fors terug ten opzichte van het eerste halfjaar om in het derde halfjaar weer bij te trekken tot rond het niveau van het eerste halfjaar. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de tot 1 januari 2008 gehanteerde fasering van cliënten en de daaraan gekoppelde intensiteit van de ondersteuning."*

Hier aan toevoegen: dat in de loop van het tweede half jaar de overdracht van CWI naar UWV Re-integratie-coaches plaatsvond. Door de fusie is deze overdracht per 1 januari 2009 verleden tijd.

Pagina 19 en 20: *"Als men (moeilijk bemiddelbaar of niet) eenmaal aan het werk is, dan is de kans zeer groot dat men ook aan het werk blijft. Wanneer uitvoeringsorganisaties selectiever omgaan met het aanbieden van ondersteuning en langere trajecten aanbieden als dat nodig is, doen ze een investering die zeer rendabel kan zijn. Een dergelijke investering leidt niet alleen tot minder uitkeringslasten, maar draagt er vooral aan bij dat burgers weer bij de samenleving betrokken worden."*

Het beleid en de (budgettaire) aansturing van SZW op UWV en CWI is daar tot nu toe niet op gericht geweest.

Pagina 22: *"Aan mensen uit het zogenoemde zittend bestand is nauwelijks ondersteuning geboden. Recent onderzoek van de inspectie wijst uit dat deze trend tot aan de zomer van 2008 nog niet is gekeerd."*

Door SZW is hiervoor geen budget gegeven.

Pagina 24: *"De inspectie concludeert dat de inspanningen halverwege 2008 nog steeds voornamelijk zijn gericht op re-integratie van makkelijk bemiddelbare cliënten. Selectiviteit en maatwerk bij activering naar werk wordt nog onvoldoende bereikt."*

Wij willen nogmaals benadrukken dat wij nagenoeg geen makkelijk bemiddelbare cliënten hebben.

Pagina 24: Hier staat dat UWV te weinig inzicht heeft in eigen bestand.

Op dit moment zijn we hier druk mee bezig aan de hand van diverse onderzoeken zoals ons eigen profilingsonderzoek. Dit soort onderzoeken kost tijd, maar resultaten worden al zo veel mogelijk teruggekoppeld en gebruikt bij o.a. opleiding van re-integratiecoaches. Er wordt dus hard aan gewerkt, maar verbetering en aanpassing kost tijd en gaat niet van de ene op de andere dag.

Pagina 26 t/m 28: Ten aanzien van de participatie in de regio (paragraaf 4) zouden we willen wijzen op ons arbeidsmarktjournaals (ook met specifieke regionale uitgaven). Deze worden elk kwartaal gepubliceerd en verspreid aan alle gemeenten. Hierin zijn regelmatig voorbeelden van vraaggerichte aanpaksuccessen opgenomen.





# Publicaties Inspectie Werk en Inkomen

## 2008

- R08/17 Zicht op 'Iedereen doet mee'  
Stand van zaken uitvoering participatiebeleid zomer 2008
- R08/15 Kansen en belemmeringen
- R08/11 Met invloed meer werk  
Vervolgonderzoek naar het effect van klantinvloed op de re-integratie van herbeoordeelde WAO-gerechtigden

### Jaarplan 2009

- R08/10 Handhaving: Preventie boven repressie
- R08/09 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010  
Tweede rapport: het verandertraject SVB Tien in 2007
- R08/08 De lerende keten  
Leren door samen te werken in het stelsel voor werk en inkomen
- R08/07 Het eerste jaar  
Ondersteuning van burgers in het stelsel voor werk en inkomen
- R08/06 Stap voor stap door de keten  
Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB

### Jaarverslag 2007

- R08/05 De weg naar (maat)werk  
Onderzoek in de regio Oost naar de voorwaarden waaronder de activering van werklozen in de WW tot stand komt
- R08/04 UWV en Walvis  
Zevende rapportage
- R08/03 Oog voor veiligheid  
Vervolgonderzoek kwaliteit uitvoering kraankeuringen
- R08/02 Invoering Wia  
Rapport over implementatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
- R08/01 Handhaven door certificeren  
Een onderzoek naar het functioneren van certificerende instellingen op het terrein van asbestverwijdering

## 2007

- R07/27 Veilig werken onder water  
Certificatie bij duikarbeid
- R07/26 Handhaven met beleid  
Gemeentelijke handhaving Wet kinderopvang
- R07/25 Matchen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt  
Een onderzoek naar de samenwerking van SUWI-partners op het terrein van werkgeversbenadering
- R07/24 Zaak van belang  
Begeleiding door UWV, CWI en gemeenten van uitkeringsgerechtigden die willen starten met een eigen bedrijf
- R07/23 Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handavingsketen
- R07/22 Bescherming bepaald  
Certificering in het werkveld 'Persoonlijke beschermingsmiddelen'
- R07/21 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2006
- R07/20 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2006
- R07/19 Goed geplaatst  
Onderzoek naar plaatsingsbeleid en wachtlijstproblematiek Wet sociale werkvoorziening

- R07/18 Uitvoering van re-integratietrajecten door UWV  
Invloed van WW- cliënten en maatwerk bij re-integratie
- R07/17 Samen onder één dak  
Een gezamenlijk onderzoek van CBP en IWI naar het gebruik van persoonsgegevens in zes lokale samenwerkingsverbanden
- R07/16 Bijstand en vermogen  
Onderzoek naar de vaststelling van het vermogen voor de Wet werk en bijstand
- R07/15 Buiten spelen  
Onderzoek naar toezicht en handhaving op buitenruimten bij locaties kinderopvang
- R07/14 Wajong en werk  
Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten
- R07/13 Vroegmelders  
Dienstverlening van CWI en UWV aan werknemers die werkloos dreigen te worden
- R07/12 Vallen en opstaan  
Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang
- R07/11 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010  
Het verandertraject SVB Tien in het eerste jaar 2006
- R07/10 Doorstart voor de schooluitvaller  
Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en sociale diensten aan voortijdige schoolverlaters
- Jaarplan 2008
- R07/09 De tweede stap  
Vervolgonderzoek op het rapport 'De eerste stappen'  
Implementatie eerstelijnstoezicht op Wet kinderopvang door gemeenten in 2006
- R07/08 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005  
Landelijk beeld van het eerste uitvoeringsjaar
- Jaarverslag 2006
- R07/07 Uitvoering Wet werk en bijstand 2005
- R07/06 In de bijstand, en dan  
Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandsccliënten
- R07/05 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2005
- R07/04 Randon machines  
Certificering in het werkveld 'EG-richtlijn machines'
- R07/03 De waarde van vasthoudendheid  
Integriteitszorg bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/02 Betrokken bij kwaliteit  
Borging deskundigheid bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/01 Samenwerking tussen CWI en UWV bij aanvragen voor een WW-uitkering

U kunt deze publicaties opvragen bij:  
Inspectie Werk en Inkomen  
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl  
www.iwiweb.nl  
Telefoon (070) 304 44 44  
Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563  
2502 AN Den Haag







