Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Kiezen én delen

Opdrachtgever

IWI

Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

IWI

Onderzoek

Kiezen én delen: de selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten: casestudies bij acht gemeenten
Einddatum – 1 juni 2005

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale zekerheid

Conclusie

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft onderzocht welke keuzes gemeenten maken bij het selecteren van bijstandsgerechtigden voor reïntegratietrajecten. Gemeenten schatten zelf in, dat ongeveer de helft van alle bijstandsgerechtigden weinig kansen heeft om aan het werk te komen. Het gaat om een grote groep, ruwweg 160.000 mensen. In veel gevallen hebben ze een ontheffing van arbeidsverplichtingen. Als deze mensen niet de steun krijgen die hen helpt om hun kansen optimaal te benutten, bestaat het risico dat zij ook in een gunstiger economisch klimaat weinig kans maken om aan het werk te komen. De uitkomsten van het onderzoek zijn representatief voor de acht onderzochte gemeenten. Het onderzoek geeft een indicatief beeld van de selectie van bijstandsgerechtigden door gemeenten in Nederland. De inspectie wil met dit onderzoek gemeenten aanknopingspunten geven voor verbetering, zodat bijstandsgerechtigden met beperkte mogelijkheden voor reïntegratie hun kansen op werk optimaal kunnen benutten.

Link naar bestand

http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/qv1tokyx

Kiezen én delen

De selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten
Casestudies bij acht gemeenten

R05/11, juni 2005
ISSN 1383-8733
ISBN 90-5079-131-X

Voorwoord

De Inspectie Werk en Inkomen heeft onderzocht welke keuzes gemeenten maken bij het selecteren van bijstandsgerechtigden voor reïntegratietrajecten. Er zijn ruim 330.000 bijstandsgerechtigden in Nederland. Ruwweg de helft van hen heeft beperkte mogelijkheden voor reïntegratie. Als deze mensen niet de hulp of steun krijgen waarbij hun kansen in beeld worden gebracht en optimaal benut, bestaat het risico dat zij ook in een gunstiger economisch klimaat weinig kans maken om aan het werk te komen. De maatschappelijke kosten van hun activering zullen dan mogelijk ook toenemen.

De inspectie heeft haar onderzoek gedaan in de vorm van casestudies bij acht gemeenten. De uitkomsten van dit onderzoek zijn voor de afzonderlijke gemeenten representatief. Het onderzoek geeft een indicatief beeld van de selectie door gemeenten in Nederland.

De inspectie wil met de uitkomsten van dit onderzoek gemeenten aanknopingspunten geven voor verbetering, zodat bijstandsgerechtigden met beperkte mogelijkheden voor reïntegratie hun kansen op werk optimaal kunnen benutten.

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

Inhoud

1	**Inleiding**	**7**
2	**De gemeentelijke reïntegratiepraktijk: context en beleid**	**11**
3	**De selectie voor reïntegratietrajecten**	**13**
3.1	Selectiemomenten	13
3.2	Overeenkomsten en verschillen bij de casegemeenten	16
4	**Conclusies en oordeel**	**19**
5	**Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten**	**21**
	Lijst van afkortingen	22
	Bijlage 1 Schets van de casegemeenten	23
	Bijlage 2 Casusposities	29
	Lijst van publicaties Inspectie Werk en Inkomen	31

1 Inleiding

De Wet werk en bijstand (WWB), die ingevoerd is per 1 januari 2004, is erop gericht dat de gemeenten in Nederland financieel en beleidsmatig verantwoordelijk zijn voor het verlenen van bijstand en voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Uitgangspunten van de wetgever zijn 'werk boven uitkering' en dat de gemeenten het beste kunnen bepalen wat er lokaal nodig is om te voorkomen dat mensen langer dan nodig is een beroep moeten doen op een bijstandsuitkering. De gemeenten hebben daarbij een financieel belang, zij kunnen wat zij besparen op de uitkeringslasten vrij besteden. Het is lonend voor de gemeenten om te voorkomen dat mensen een beroep doen op een uitkering en om mensen die al langer een uitkering hebben hulp en ondersteuning te bieden, zodat zij aan het werk komen.

Gemeenten kunnen hulp en ondersteuning geven aan bijstandsgerechtigden door het aanbieden van trajecten die gericht zijn op reïntegratie. Een traject bestaat over het algemeen uit verschillende fasen, zoals intake, een diagnose om problemen en belemmeringen helder te krijgen, een fase waarin die belemmeringen worden opgeheven (bijvoorbeeld door scholing, taalles of sociale activering) en een fase waarin actief naar een baan wordt gezocht. Gemeenten kunnen bij het aanbieden van trajecten kiezen voor mensen die weinig kansen hebben om zelf aan de slag te komen en die naar verwachting langdurig een uitkering zullen hebben. Als het lukt om deze mensen aan het werk te helpen, dan levert dit voor de langere termijn een besparing op, maar het levert mogelijk ook voor een langere periode kosten op. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om reïntegratietrajecten aan te bieden aan mensen die met minder ondersteuning snel en goedkoop aan het werk kunnen komen. Er is dan sprake van afromen. Dat afromen kunnen zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven doen. Commerciële reïntegratiebedrijven kunnen kiezen voor het 'snelle geld', als er contracten zijn gesloten waarbij sprake is van 'no cure no pay'of 'no cure less pay'.

De inspectie wil met dit onderzoek laten zien op welke wijze en op welke gronden gemeenten bijstandsgerechtigden al dan niet aanmelden voor reïntegratietrajecten, of dat gevolgen heeft voor de kans op een traject voor de mensen in de bijstand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en of gemeenten verschillen in hun aanpak. Ook is onderzocht of reïntegratiebedrijven de bij hen aangemelde mensen al dan niet aannemen. Dit is gedaan aan de hand van informatie uit gemeentelijke dossiers, omdat de inspectie geen toezicht houdt op de reïntegratiebedrijven en deze dus geen object van onderzoek zijn. In dit onderzoek zijn mensen als minder kansrijk aangemerkt wanneer zij bepaalde (combinaties van) kenmerken bezitten die samenhangen met kansen op werk. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om laagopgeleiden, mensen die al langere tijd werkloos zijn of een bijstandsuitkering hebben, vijftigplussers, mensen met een allochtone achtergrond, alleenstaande vrouwen met de zorg voor kinderen. Wat onder een reïntegratietraject valt is in dit onderzoek breed opgevat: alle inspanningen gericht op het activeren van een bijstandsgerechtigde, waarbij naast de gemeente en de bijstandsgerechtigde een derde partij betrokken is. Ook inspanningen gericht op sociale activering[1], zorg-, hulp- of schuldhulpverlening zijn als traject beschouwd als gemeenten dit zelf als traject hebben benoemd. Ook deeltrajecten, bijvoorbeeld een diagnosestelling om de kansen en beperkingen van een bijstandsgerechtigde helder te krijgen, zijn aangemerkt als een traject.

1
Onder sociale activering wordt verstaan: onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie.

Mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (de zogeheten Anw'ers) en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden kunnen ook een beroep doen op ondersteuning bij hun reïntegratie door hun gemeente. Deze groepen zijn niet in dit onderzoek betrokken, omdat dit een veel uitgebreider, andersoortig onderzoek zou vragen. Dit houdt ondermeer verband met de rol van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en daarmee samenhangende voorlichtingsaspecten.

In dit rapport doet IWI geen uitspraken over de effectiviteit van reïntegratietrajecten. Het mogelijke verband tussen het volgen van een traject en het aan het werk gaan, is niet onderzocht.

Toezicht- en toetsingskader

Iedereen moet in Nederland zelfstandig in zijn bestaan kunnen voorzien. Als dit niet mogelijk is en er is geen andere inkomensvoorziening beschikbaar, dan is de Wet werk en bijstand het vangnet. Werk gaat boven uitkering. Als iemand een beroep doet op een uitkering dan is hij verplicht om al het mogelijke te doen om werk te vinden of aan te nemen. Dat komt tot uiting in het opleggen van arbeidsverplichtingen (zoals de inschrijving bij het CWI als werkloze werkzoekende, het moeten aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, het daadwerkelijk moeten solliciteren, het mee moeten werken aan een voorziening gericht op arbeidsinschakeling).[2] Het is alleen mogelijk dat iemand tijdelijk ontheven wordt van arbeidsverplichtingen.[3] In die periode moet worden gewerkt aan het wegnemen van de belemmering die de oorzaak is voor de ontheffing. Daarbij kan worden gedacht aan kinderopvang, zorg- of schuldhulpverlening, het opdoen van arbeidsritme en van kwalificaties die iemand beter toerusten voor de arbeidsmarkt, zoals scholing. Als inschakeling in algemeen geaccepteerde arbeid niet direct mogelijk is, kan worden gedacht aan sociale activering, zoals vrijwilligerswerk.

2 *Artikel 9 lid 1 en 55, artikel 9 lid 1, artikel 7 WWB.*

3 *Artikel 9 lid 2 WWB.*

Gemeenten moeten in een verordening regels stellen voor de ondersteuning van bijstandsgerechtigden bij hun arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen die daarop gericht zijn.[4] De bij de verordening gestelde regels moeten in elk geval betrekking hebben op evenwichtige aandacht voor bijstandsgerechtigden, mensen met een Anw-uitkering en niet-uitkeringsgerechtigden. Binnen deze groepen kunnen gemeenten een afweging maken naar verschillende doelgroepen, zoals jongeren, alleenstaande ouders, allochtonen.

4 *Artikel 8 WWB.*

Bij het komen tot een oordeel hanteert de inspectie de volgende uitgangspunten. In het wettelijke kader is niet voorgeschreven op welke gronden en aan welke mensen gemeenten reïntegratietrajecten moeten aanbieden. De wetgever heeft niet concreet omschreven wat onder evenwichtige aandacht moet worden verstaan, doelgroepenbeleid is daarmee nadrukkelijk een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Gemeenten zijn vrij in het bepalen van de hoeveelheid middelen die zij in willen zetten voor het activeren van hun bijstandsgerechtigden. De inspectie hanteert de beleidsdoelstellingen van de gemeenten als uitgangspunt in situaties waar geen sprake is van een concrete wettelijke norm. De grondslag voor het oordeel van de inspectie is de mate waarin gemeenten bijdragen aan de doelen van de Wet werk en bijstand.

Aanpak van het onderzoek

In dit onderzoek zijn methodes en technieken gecombineerd van een klassieke casestudy (diepgaand inzicht verkrijgen in een proces bij een beperkt aantal onderzoeksobjecten, strategische en selecte steekproef, kwalitatieve gegevens verzamelen, onderzoek op locatie) en van een meer kwantitatief gericht onderzoek. In de afzonderlijke cases is een beeld verkregen van de onderzoeksobjecten. Er is per afzonderlijke gemeente een caseverslag opgemaakt en met de gemeente besproken. Op de kwantitatieve gegevens van het dossieronderzoek is zowel per afzonderlijke case als voor het totaal een kwantitatieve analyse uitgevoerd. De uitkomsten van de kwalitatieve analyse zijn in verband gebracht met de kwantitatieve gegevens. In een literatuurstudie is nagegaan of in de onderzoeksliteratuur steun te vinden is voor de gegevens en conclusies van dit onderzoek.

Er zijn casestudies uitgevoerd bij acht gemeenten, geselecteerd met een selecte steekproef.[5] De casestudies zijn gestart in juli 2004. Het veldwerk is uitgevoerd van 1 september 2004 tot eind maart 2005. Het onderzoek bij de gemeenten bestond uit de volgende elementen: bestuderen van gemeentelijke beleidsdocumenten, interviews met gemeentelijke beleidsfunctionarissen, interviews met casemanagers (de gemeentelijke functionarissen die zich bezighouden met de activering van bijstandsgerechtigden), bestuderen van uitkerings- en reïntegratiedossiers van in totaal 820 bijstandsgerechtigden. Voor het dossieronderzoek is in alle betrokken gemeenten een aselecte steekproef getrokken uit de dossiers van mensen onder de 65 jaar die op 30 juni 2004 een bijstandsuitkering ontvingen.

5 *Zes van de gemeenten zijn al eerder, in 2003, betrokken in een pilotstudie. Bij de keuze van de pilotgemeenten is destijds gelet op variatie in de gemeentegrootte en op geografische spreiding. Er zijn twee extra gemeenten geselecteerd. Om een zo actueel mogelijk beeld te krijgen, is gekozen voor gemeenten die bij de start van het onderzoek hun reïntegratieverordening hadden vastgesteld en aangaven een eind op streek te zijn met het herbeoordelen van de mensen die bij de invoering van de WWB al een uitkering hadden.*

De inrichting van het onderzoek heeft consequenties voor de reikwijdte van de uitspraken. Doordat er een aselecte steekproef per gemeente is getrokken is er sprake van een representatief beeld voor de selectie in de afzonderlijke casegemeenten. Er zijn overeenkomsten aangetroffen in de wijze en de gronden waarop de acht casegemeenten selecteren. Voor een aantal conclusies is steun gevonden in de uitkomsten van andere onderzoeken. Het onderzoek geeft

een indicatief beeld van de selectie door gemeenten in Nederland. De conclusies over het aantal mensen dat een traject krijgt kunnen niet worden gegeneraliseerd voor alle gemeenten in Nederland, daarvoor is het aantal in de steekproef betrokken gemeenten te klein. Met het oog op de onderzoekskosten is geen toetsing toegepast van de bevindingen en conclusies bij een grotere groep gemeenten. Deze keuze past in de toezichtvisie van de inspectie: de informatieuitvraag en toezichtbelasting bij gemeenten wordt waar mogelijk beperkt. De inspectie heeft afgezien van het vergelijken van de uitkomsten van dit onderzoek met gegevens over reïntegratietrajecten uit statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze bestanden bleken voor dit onderzoek geen actuele informatie op te leveren.

2 De gemeentelijke reïntegratiepraktijk: context en beleid

Er is veel geld gemoeid met het verstrekken van bijstandsuitkeringen, jaarlijks ruim vijf miljard euro. Eind 2004 hadden 336.720 mensen een bijstandsuitkering.[6]

6
CBS StatLine.

Mensen in de bijstand zijn er in eerste instantie zelf voor verantwoordelijk dat ze aan de slag komen. De gemeenten kunnen dit ondersteunen met het aanbieden van een reïntegratietraject. De gemeenten bekostigen deze trajecten uit hun reïntegratiebudget en uit geld dat zij mogelijk overhouden aan het budget dat zij krijgen voor het betalen van de bijstandsuitkeringen. Op de reïntegratiemarkt concurreren reïntegratiebedrijven om opdrachten van publieke uitvoeringsinstanties. Gemeenten bepalen zelf voor hoeveel geld en bij welke reïntegratiebedrijven zij trajecten inkopen. Sommige gemeenten kiezen er voor de trajecten geheel of deels zelf uit te voeren, anderen kopen vooral in. Veel gemeenten ontplooien naast het aanbieden van individuele trajecten andere activiteiten om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen, bijvoorbeeld onder de noemer 'Work First'. Dat houdt in dat (meestal) jongeren en nieuwe uitkeringsgerechtigden meteen na aanvraag van een uitkering aan het werk gaan, soms met behoud van uitkering.

Het lukt gemeenten nog niet om alle bijstandsgerechtigden ondersteuning te bieden bij hun reïntegratie.[7] Gemeenten geven aan te verwachten dat meer dan de helft van hun uitkeringsbestand vermoedelijk niet meer zal uitstromen naar betaald werk. Het gaat hier om circa 160.000 mensen.[8] Deze mensen hebben vaak aanzienlijke belemmeringen, zoals een leeftijd die minder kans geeft op de arbeidsmarkt, een laag opleidingsniveau, medische of sociale beperkingen. Een groep met een hoog aandeel in de bijstandspopulatie bestaat uit mensen met een allochtone achtergrond.[9] Deze groep bestaat deels uit mensen die al langer in Nederland zijn, deels uit nieuwkomers. Ook alleenstaande ouders met de zorg voor jonge kinderen vormen een aanzienlijke groep in de bijstandspopulatie.[10] Dat geldt ook voor mensen die wat ouder zijn.[11]

7
De minister van SZW heeft met de dertig grootste gemeenten streefwaarden benoemd voor de aantallen te realiseren trajecten en over het aantal mensen dat uitstroomt naar werk. Het ministerie werkt aan het zicht krijgen op mogelijke belemmeringen en oplossingen.

8
WWB Monitor Divosa CAB (mei 2005). Bij een eerdere meting werd een hoger percentage aangegeven, circa 80 procent

9
In 2003 49 procent (CBS StatLine).

10
In 2001 25 procent (ARK, 2005). In 2004 28 procent (CBS StatLine).

11
20 procent is ouder dan 55 jaar (CBS StatLine).

Uit onderzoek naar de tevredenheid van de burgers blijkt een lage waardering voor de begeleiding, ondersteuning en bemiddeling naar werk.[12] Men zegt niet gestimuleerd te zijn om te zoeken naar werk en reïntegratieprojecten zouden niet hebben geholpen bij het zoeken naar een baan. Ook werd aangegeven dat men geen invloed had op de keuze voor het reïntegratiebedrijf. De Algemene Rekenkamer en de Raad voor Werk en Inkomen onderschrijven dat de samenwerking ten aanzien van bemiddeling en reïntegratie moet verbeteren. In het SUWI-Ketenprogramma 2005 hebben CWI, UWV en gemeenten initiatieven genomen waarmee zij hun dienstverlening aan de burger willen verbeteren.
Het is lastig om vast te stellen of werkzoekenden een baan hebben gekregen dankzij een reïntegratietraject. Uit onderzoek is nog weinig bekend over welke trajecten voor welke doelgroepen het meest effectief zijn. Uit internationaal onderzoek komen indicaties dat scholingstrajecten voor laag-opgeleiden, allochtonen en ouderen meer effectief zijn dan voor andere groepen, zoals schoolverlaters. Gewenning aan inactiviteit lijkt een belangrijke belemmerende factor te zijn. Voor de selectie van bijstandsgerechtigden voor reïntegratieactiviteiten kan mogelijk gebruik worden gemaakt van profiling. Dat is een statistische benadering waarbij op basis van baankansen in het verleden een schatting wordt gemaakt van de kans op een lang verblijf in de uitkering. Profiling kan worden gecombineerd met andere methoden, zoals kwalitatieve assessments. Daarin kunnen ook psychologische en sociaal-culturele factoren worden meegenomen, omdat deze factoren ook van invloed kunnen zijn op de baankans. Individuele oordelen van bijstandsconsulenten over kwalitatieve factoren zouden een lage voorspellende waarde hebben.[13]

12
De klant in de keten (2005). Onderzoek van VNG, CWI, UWV, Divosa.

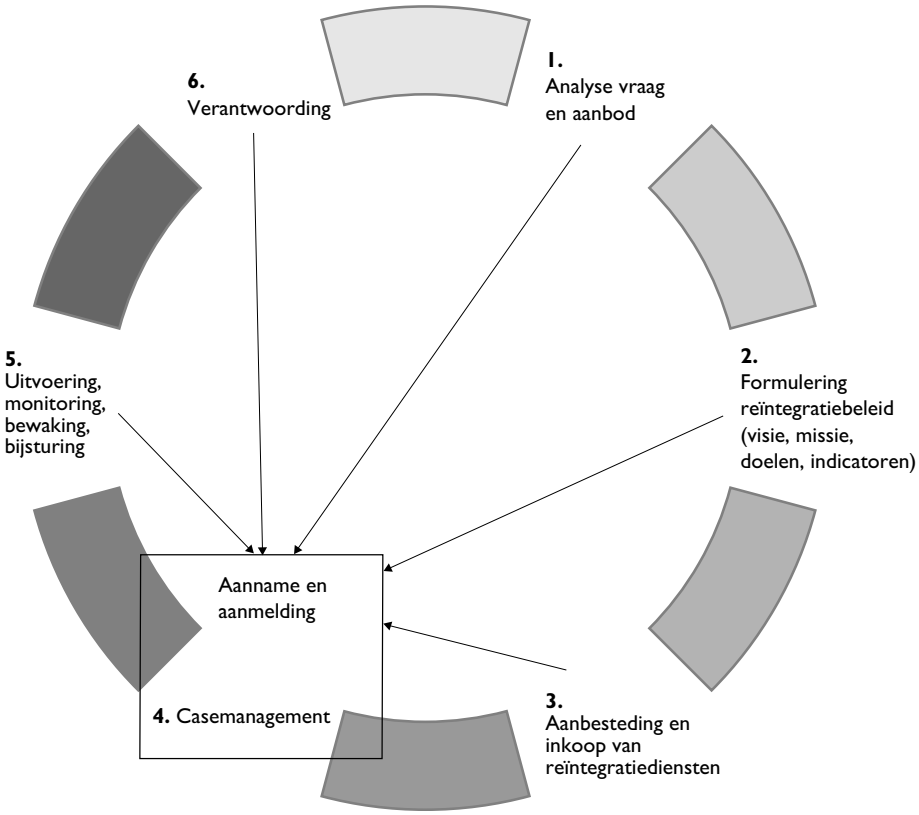
13
Bron: SEOR en Effectiviteit van reïntegratie (SEOR, maart 2005).

Op het moment van dit onderzoek is er nog steeds veel werkloosheid en een minder gunstige arbeidsmarkt. Veel gemeenten zijn in 2004 of al eerder aan de slag gegaan met de implementatie van de WWB, andere gemeenten zitten nog in het proces van het aanpassen van hun beleid en uitvoering.

Het reïntegratieproces als beleidscyclus

Gemeenten leggen hun reïntegratiebeleid vast in verordeningen en beleidsstukken. Bij de formulering van hun beleid bepalen gemeenten welke doelen zij willen bereiken, welke delen van de organisatie daarbij taken hebben en welk aantal en welk type trajecten ze zullen inkopen.

Het reïntegratieproces is op te vatten als een beleidscyclus, zoals onderstaande figuur laat zien. Een analyse van vraag en aanbod gaat theoretisch vooraf aan het formuleren van beleid. Hier wordt de vraag beantwoord welke typen trajecten in welke hoeveelheid nodig zijn om in de specifieke behoeften te voorzien van de bijstandsgerechtigden die ondersteuning nodig hebben. Die inkoop vindt plaats bij de aanbesteding van de inkoop van trajecten. Door monitoring van het traject is bijsturing mogelijk. Aan het eind van de cyclus verantwoorden gemeenten zich over de beleidsdoelstellingen en de realisatie daarvan. Zo kunnen zij aan hun burgers laten zien op welk ambitieniveau zij hebben gestuurd en wat daarvan de resultaten zijn.



3 De selectie voor reïntegratietrajecten

3.1 Selectiemomenten

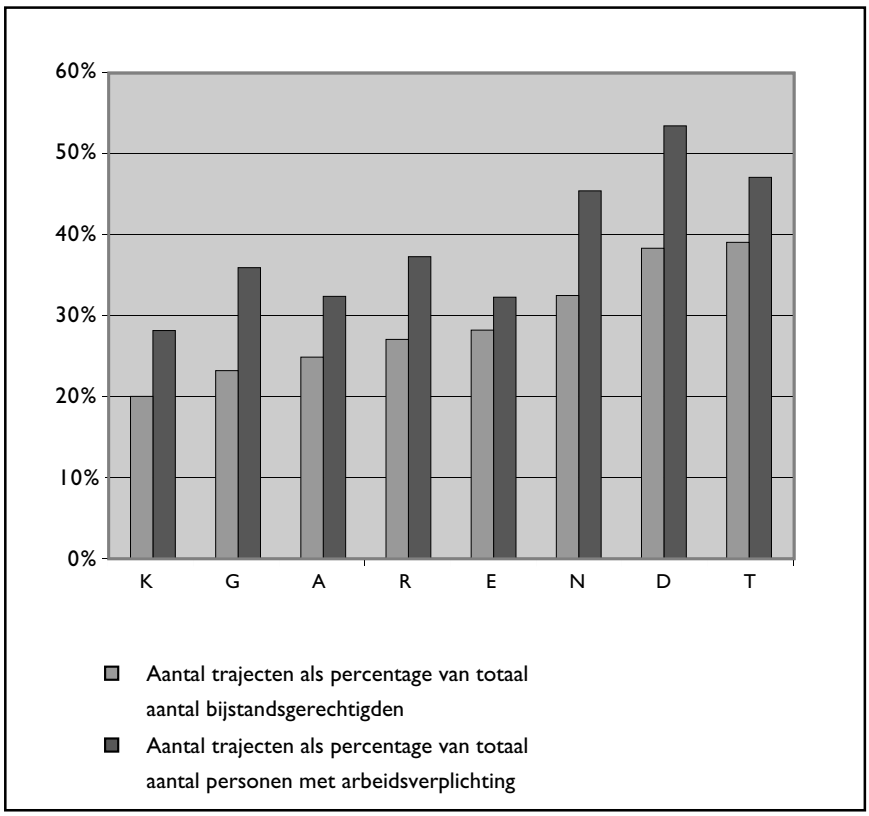
Er zijn in het reïntegratieproces voor de bijstandsgerechtigde drie selectiemomenten te onderkennen: het opleggen of ontheffen van arbeidsverplichtingen, de aanmelding voor een traject, de aanname door het reïntegratiebedrijf.

Het *eerste selectiemoment* bestaat uit het al dan niet opleggen van arbeidsverplichtingen. Een ontheffing van arbeidsverplichtingen geeft aan dat de bijstandsgerechtigde belemmeringen heeft waardoor hij zijn kansen op werk niet optimaal kan benutten. Als mensen volledig ontheven zijn van arbeidsverplichtingen hebben zij veel minder kans op een traject. Er wordt in de periode van de ontheffing in de meeste casegemeenten niet actief gewerkt aan het wegnemen van de belemmeringen die de oorzaak zijn voor de ontheffing. Een minder kansrijke positie wordt hierdoor gefixeerd. De selectieve werking van de ontheffing raakt vooral minder kansrijke bijstandsgerechtigden. Ontheffingen komen vooral voor bij mensen bij wie zich een stapeling voordoet van kenmerken die wijzen op een zwakkere arbeidsmarktpositie.

> De uitkomst van het eerste selectiemoment: in de acht casegemeenten heeft 46 procent van de mensen in de bijstand volledige arbeidsverplichtingen opgelegd gekregen, 12 procent heeft een gedeeltelijke ontheffing, 42 procent een volledige.[14] Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de casegemeenten: het aantal mensen met een ontheffing loopt uiteen van eenderde tot tweederde deel van de mensen in de bijstand.

Er is bij dit eerste selectiemoment sprake van beïnvloedingsruimte voor de bijstandsgerechtigde. Als hij aangeeft dat er sprake is van medische of fysieke beperkingen, dan leidt dit vaak tot een consult van een keuringsarts of arbeidskundig adviseur. In de helft van de gevallen volgt daarop een ontheffing van de arbeidsverplichtingen. Als een beroep wordt gedaan op de zorg voor jonge kinderen, dan leidt dit acht op de tien keer tot een ontheffing.

Percentage trajecten per gemeente, mensen zonder arbeidsverplichtingen wel en niet inbegrepen



Er is een *tweede selectiemoment*, het al dan niet aanmelden voor een reïntegratietraject. Gemeenten kiezen voor trajecten die naar hun verwachting kans van slagen hebben. Ook bij het tweede selectiemoment is er sprake van beïnvloedingsruimte voor de bijstandsgerechtigde. Zijn opstelling is van belang. Hij wordt door de gemeente beoordeeld op zijn 'potentieel' en 'reïntegreerbaarheid'. Als hij gemotiveerd over komt, eigen initiatief toont, dan krijgt hij meestal een traject.

De uitkomst van het tweede selectiemoment: in de casegemeenten is 29 procent toegeleid naar een traject[15], zestien procent staat in een wachtrij, omdat de besluitvorming over toeleiding naar een traject nog gaande is. Vijfenvijftig procent is niet toegeleid naar een traject. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de casegemeenten. Het percentage mensen met een traject loopt uiteen van twintig tot bijna veertig procent.

15
Andere onderzoeken: 25 procent. De weg van bijstand naar werk (IWI 2005, op basis van MOSA 2003).

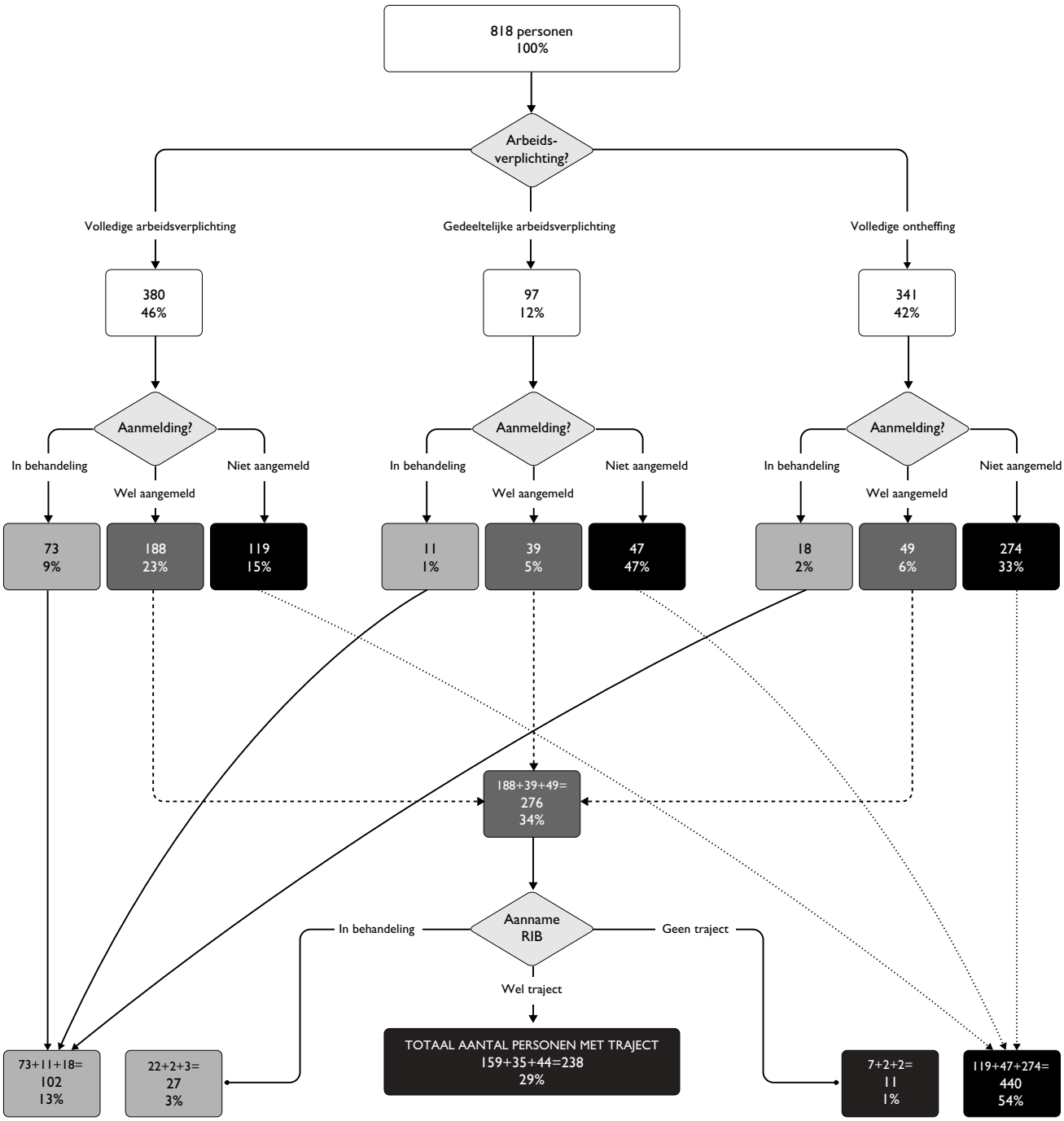
De grote meerderheid van de trajecten gaat naar mensen met volledige of gedeeltelijke arbeidsverplichtingen. Van de mensen met een volledige ontheffing heeft dertien procent een traject. Groepen met bepaalde kenmerken krijgen minder vaak een traject: ouderen (> 50 jaar: vijftien procent, > 57,5 jaar: vijf procent), mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 4: 21 procent, langer dan 5 jaar werkloos: 23 procent), alleenstaande ouders met een kind onder de vijf jaar (23 procent). Bij alle gemeenten is een zelfde patroon te zien: weinig trajecten voor de mensen van wie gemeenten verwachten dat zij de meeste kans maken om op eigen kracht werk te vinden, meer trajecten voor de mensen die daarop minder kans hebben en de minste trajecten voor degenen met de minste kansen.

Het *derde selectiemoment* waarmee de bijstandsgerechtigde te maken krijgt, ligt bij zijn acceptatie of weigering door het reïntegratiebedrijf.

> De uitkomst van het derde selectiemoment: in de casegemeenten is vijf procent van het aantal personen dat voor een traject is aangemeld bij een reïntegratiebedrijf geweigerd door het reïntegratiebedrijf. Het gaat om een te klein aantal (elf personen verspreid over acht gemeenten) om er verder conclusies aan te verbinden.

16
Er zijn 820 dossiers bestudeerd, in 2 dossiers waren niet alle gegevens opgeslagen die nodig waren voor het opstellen van dit diagram.

Bijgaand schema geeft de uitkomsten van de verschillende selectiemomenten weer voor 818 personen.[16]


818 personen
100%
Arbeids-
verplichting?
Volledige arbeidsverplichting
Gedeeltelijke arbeidsverplichting
Volledige ontheffing
380
46%
97
12%
341
42%
Aanmelding?
Aanmelding?
Aanmelding?
In behandeling
Wel aangemeld
Niet aangemeld
In behandeling
Wel aangemeld
Niet aangemeld
In behandeling
Wel aangemeld
Niet aangemeld
73
9%
188
23%
119
15%
11
1%
39
5%
47
47%
18
2%
49
6%
274
33%
188+39+49=
276
34%
Aanname
RIB
In behandeling
Geen traject
Wel traject
TOTAAL AANTAL PERSONEN MET TRAJECT
159+35+44=238
29%
73+11+18=
102
13%
22+2+3=
27
3%
7+2+2=
11
1%
119+47+274=
440
54%

3.2 Overeenkomsten en verschillen bij de casegemeenten

In bijlage 1 wordt het beleid en de praktijk van de acht casegemeenten geschetst. Er wordt aangegeven of de samenstelling van het uitkeringsbestand afwijkt van de andere gemeenten en of er sprake is van een grote of kleinere gemeente. Verder wordt aangegeven of de gemeente in dit onderzoek is aangemerkt als meer, matig of minder selectief. De bevindingen op het niveau van een individuele gemeente zijn geanonimiseerd. Er zijn geen beschrijvingen opgenomen die identificerend kunnen zijn, in combinatie met andere gegevens.

Alle casegemeenten hebben te maken met een *samenstelling van het uitkeringsbestand* die gedomineerd wordt door mensen die al langere tijd een uitkering hebben. Vierentwintig procent had op de peildatum (30 juni 2004) korter dan een jaar een uitkering, waarvan elf procent korter dan een half jaar. Twintig procent van de mensen die op 1 januari 2004 een uitkering hadden, is in de onderzoeksperiode betrokken in een herbeoordeling op de rechten en plichten van de WWB.

Om de selectie die zich voordoet in de casegemeenten te kunnen plaatsen, is het goed om een beeld te hebben van de achtergrondkenmerken van bijstandsgerechtigden. Een groot deel van de mensen in het steekproefbestand heeft achtergrondkenmerken die wijzen op geringe kansen op de arbeidsmarkt. Bovendien hebben zij vaak een stapeling van die kenmerken.

achtergrondkenmerken	**% personen in steekproefbestand (uitkering per 30-6-2004) N=820**	**% personen nieuwe instroom (uitkering sinds 1-1-2004) N=94**
meer dan vijf jaar niet gewerkt	58	25
na het basisonderwijs geen vervolgopleiding afgemaakt	35	31
langer dan vijf jaar een bijstandsuitkering bijstandsuitkering	39	0
leeftijd	43 > 45 jaar; 31 > 50 jaar, 19 > 55 jaar; 14 > 57,5 jaar	28 > 45 jaar, 15 > 50 jaar, 5 > 55 jaar; 5 > 57,5 jaar
allochtone achtergrond	41	51
alleenstaande bijstandsmoeder met de zorg voor een kind < 5 jaar	10	11
medische klachten van fysieke en/of psychische aard	49	43
door CWI in fase 4 ingedeeld i.v.m. afstand tot de arbeidsmarkt of niet ingedeeld	72 (52 respectievelijk 20)	47 (32 respectievelijk 15)

In het *beleid* van de acht gemeenten die betrokken zijn in de casestudies is geformuleerd dat zij in beginsel iedereen willen activeren. Zij willen voorrang geven aan mensen die nieuw instromen in de uitkering en aan jongeren. Alle casegemeenten hebben in 2004 hun reïntegratieverordening vastgesteld. Het reïntegratiebudget is in 2004 door zes van de acht gemeenten niet volledig benut.[17] De overschotten variëren van zeven tot vijftig procent, het gemiddelde is circa dertig procent. Het geformuleerde beleid geeft in alle gemeenten weinig concrete aanknopingspunten voor de casemanager. Het geformuleerde beleid geeft globale criteria, schriftelijke instructies over hoe hiermee om te gaan ontbreken in zeven van de acht gemeenten. In alle gemeenten weegt de casemanager de informatie op de hand: het beleid van de gemeente, de sturing die hij ervaart door uitlatingen van directie, teamleiders of collega's, zijn beroepshouding en intuïtie, de persoonlijke kenmerken en de opstelling van de bijstandsgerechtigde.

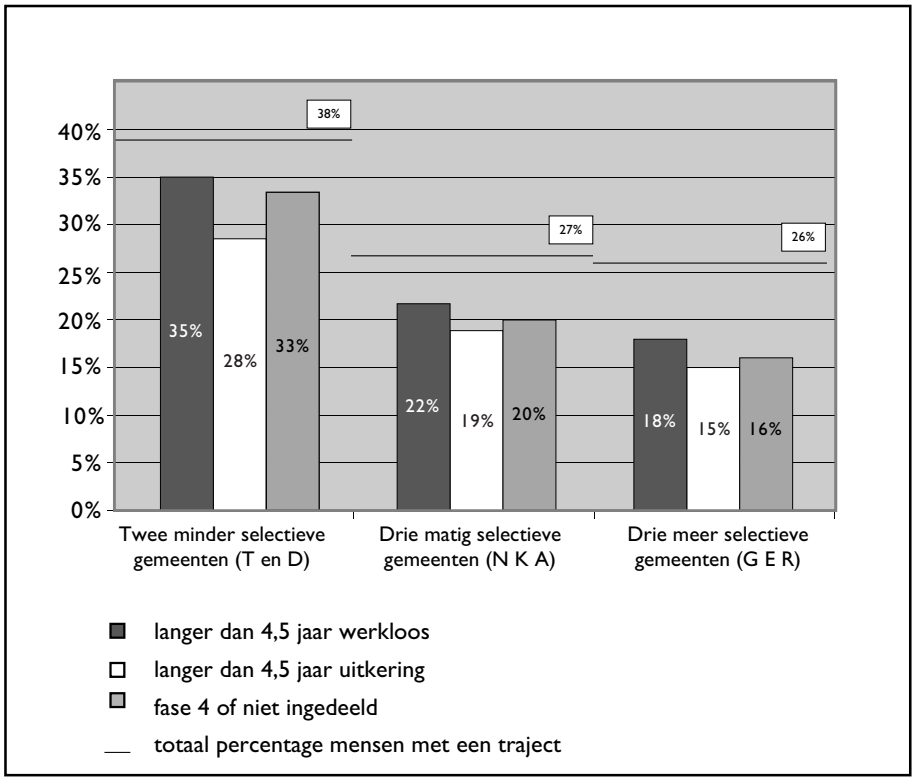
17
Ander onderzoek: WWB Monitor Divosa CAB mei 2005; meer dan driekwart van de gemeenten geeft aan een overschot te hebben.

Bij alle casegemeenten is er sprake van een vergelijkbare *uitwerking van het ontheffen van arbeidsverplichtingen*. De belemmeringen die de grond vormen voor de ontheffing worden meestal niet weggenomen. Een van de gemeenten kiest er voor om weinig kansrijke mensen gedeeltelijk te ontheffen, in plaats van volledig. Deze gemeente slaagt erin om aan deze groep even vaak trajecten te bieden als aan mensen met een volledige arbeidsverplichting.

De casegemeenten verschillen in de *grondigheid van de eigen diagnose*. Het goed kennen van kansen en beperkingen is van belang om te weten welke ondersteuning moet worden geboden. Bij vier van de acht gemeenten is er sprake van een meer grondige diagnose dan bij de andere gemeenten.

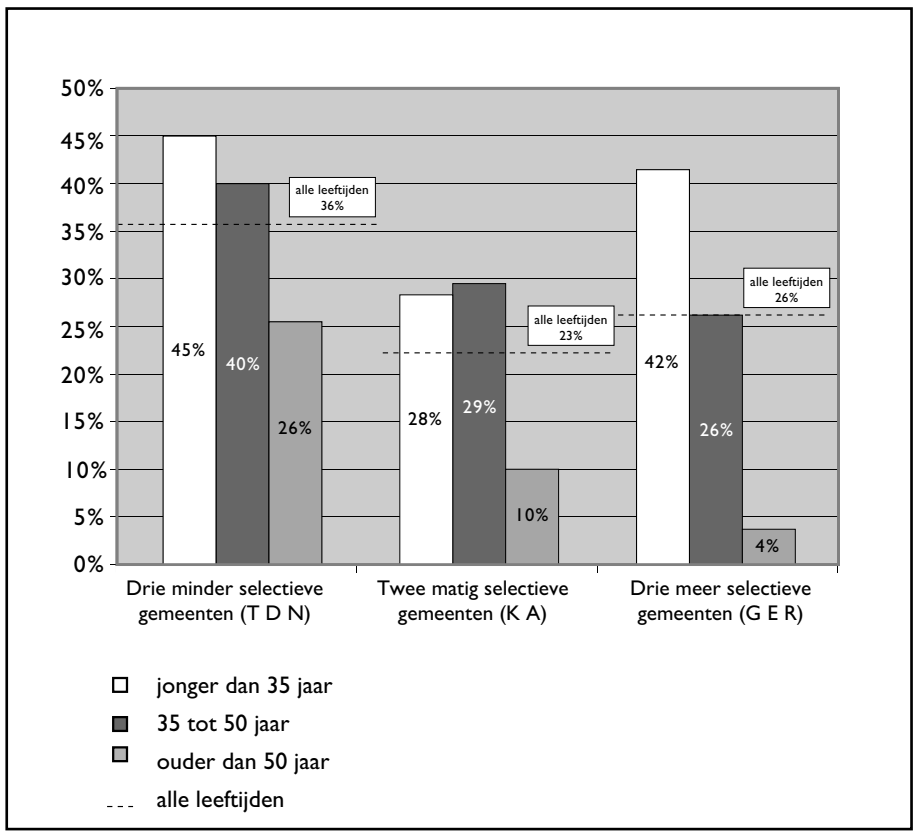
De gemeenten in deze casestudies verschillen van elkaar in hun *mate van selectiviteit*.
De minder selectieve gemeenten bieden, vergeleken met de andere gemeenten in dit onderzoek, meer trajecten aan mensen die minder kansrijk zijn op de arbeidsmarkt. De hierna volgende grafieken laten dat voor een aantal kenmerken zien. Twee minder selectieve gemeenten hebben beduidend meer trajecten per honderd bijstandsgerechtigden dan de andere. Tussen matig en meer selectieve gemeenten is er geen verschil van betekenis in het aantal trajecten per honderd bijstandsgerechtigden. De horizontale lijn laat zien welk percentage van alle bijstandsgerechtigden een traject krijgt. In de minder selectieve gemeenten hebben de minder kansrijke mensen in de bijstand een grotere kans op een traject, omdat er meer trajecten 'vergeven' zijn en omdat zij daarvan een groter deel toebedeeld krijgen.

Minder kansrijke bijstandsgerechtigden met een traject bij meer en minder selectieve gemeenten



De onderbedeling van mensen die ouder zijn dan vijftig jaar is het kleinst bij drie gemeenten. Bij de meest selectieve gemeenten is de onderbedeling van ouderen het grootst. Hier is bovendien sprake van een sterke overbedeling van mensen die jonger zijn dan vijfendertig jaar.

Trajecten naar leeftijdsgroep bij meer en minder selectieve gemeenten



4 Conclusies en oordeel

Alle casegemeenten hebben hun reïntegratiebeleid vastgelegd en in een verordening regels gesteld voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen die daarop gericht zijn. De gemeenten geven invulling aan hun verantwoordelijkheid voor de evenwichtige aandacht en benoemen doelgroepen. Lokaal maatwerk is mogelijk, het belang van de burger kan op een lijn worden gebracht met andere belangen, zoals het beperken van de gemeentelijke uitkeringslasten. In het beleid van alle casegemeenten is aangegeven dat zij in beginsel iedereen willen activeren. Ze willen voorrang geven aan jongeren en aan mensen die nieuw instromen in de uitkering.

Er is een grote groep mensen in de casegemeenten aan wie geen arbeidsverplichtingen worden opgelegd. Als mensen hiervan zijn ontheven wordt in de meeste gemeenten niet actief gewerkt aan het wegnemen van de belemmeringen die de oorzaak vormen voor de ontheffing. In alle casegemeenten krijgt een aanzienlijk aantal mensen geen reïntegratietraject. Het gaat hier om een kleine groep mensen van wie gemeenten aannemen dat het hen moet lukken om zelf aan de slag te komen. Daarnaast gaat het om een grote groep mensen die weinig kans hebben op de arbeidsmarkt. Gemeenten kiezen voor trajecten die naar hun verwachting kans van slagen hebben.

De gemeenten in deze casestudies verschillen in hun selectiviteit. Er zijn twee gemeenten die het minst selectief zijn. Zij kennen verhoudingsgewijs meer reïntegratietrajecten toe dan de overige gemeenten. Een van de beide gemeenten voert een bewust beleid op het niet volledig ontheffen van arbeidsverplichtingen in combinatie met het aanbieden van trajecten. Dit vanuit het uitgangspunt dat iedere bijstandsgerechtigde uitzicht moet houden op de arbeidsmarkt. De twee minst selectieve gemeenten geven minder vaak volledige ontheffingen dan de andere casegemeenten. Zij maken beide een grondige eigen diagnose van de kansen en belemmeringen van de bijstandsgerechtigde. De casemanagers worden in deze gemeenten door hun leidinggevenden aangemoedigd en gesteund om mensen die weinig kans hebben op de arbeidsmarkt niet aan de kant te laten staan. Beide gemeenten slagen er in om aan deze groep meer trajecten aan te bieden dan het geval is in de andere casegemeenten.

De meeste casegemeenten hebben in 2004 hun reïntegratiebudget niet volledig benut. Het is aan de gemeenten om te bepalen of zij dat geld willen besteden aan reïntegratietrajecten. Zij mogen investeringsbeslissingen uitstellen tot een later jaar. Uit de onderbenutting van het reïntegratiebudget leidt de inspectie af dat de financiële middelen in de onderzoeksperiode geen belemmering kunnen zijn geweest om trajecten aan te bieden aan minder kansrijke bijstandsgerechtigden.

Oordeel

De inspectie betrekt bij haar oordeel de context waarin de gemeenten hun werk doen. Een groot deel van de bijstandsgerechtigden heeft weinig kansen om aan het werk te komen. De belemmeringen voor arbeidsinschakeling moeten worden weggenomen. Als de bijstandsgerechtigde daar zelf niet in slaagt dan zal zijn gemeente hem daarbij moeten ondersteunen. In een periode waarin zij hun organisatie recent hebben ingericht op een toegenomen financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid, worden van de gemeenten behoorlijke inspanningen en resultaten verwacht.

Veel bijstandsgerechtigden krijgen geen traject. Naast een kleine groep mensen van wie gemeenten aannemen dat het gaat lukken om op eigen kracht aan de slag te komen, krijgen vooral de mensen die minder kansrijk zijn op de arbeidsmarkt geen traject. Het gaat hier om een grote groep, ruwweg de helft van het aantal mensen in de bijstand. De inspectie onderkent dat het aanbieden van een traject geen garantie biedt dat mensen daardoor aan het werk komen. Een traject dat gericht is op reïntegratie geeft wel aan dat de gemeente samen met de bijstandsgerechtigde actief werkt aan het in beeld brengen en vergroten van zijn kansen. Een aanpak waarbij de gemeente samen met de bijstandsgerechtigde werkt aan het opheffen van

beperkingen, doet in de ogen van de inspectie meer recht aan het uitgangspunt van ‘werk boven uitkering’ dan een aanpak die de positie van minder kansrijke mensen in de bijstand fixeert.

5 Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De inspectie legt al haar conceptrapportages voor een bestuurlijke reactie voor aan de betrokken uitvoeringsorganisaties en neemt de kern van deze reactie op in het rapport. Als het onderzoek over gemeenten gaat, vraagt de inspectie een bestuurlijke reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dat is ook gebeurd bij dit rapport. De VNG heeft afgezien van het geven van een bestuurlijke reactie op het conceptrapport.

Lijst van afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
IB	Inlichtingenbureau
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
MenO	misbruik en oneigenlijk gebruik
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 1

Schets van de casegemeenten

Er wordt ingegaan op de benutting van de gemeentelijke budgetten voor het betalen van de uitkeringen (het I-budget) en het reïntegratiebudget (dit wordt meestal het W-budget genoemd, de W staat hier voor werk). De indeling die in dit onderzoek wordt gehanteerd voor de grootte van de gemeenten is: klein < 50.000 inwoners; middelgroot 50.000 - 100.000; groot > 100.000. Er wordt aangegeven of de organisatie voorziet in eigen diagnosestelling of dat deze fase in het traject wordt uitbesteed. Verder wordt aangegeven of de gemeente in dit onderzoek wordt aangemerkt als meer, matig of minder selectief in verhouding tot de andere casegemeenten. Deze driedeling is gemaakt door de acht casegemeenten te ordenen naar de verhouding tussen het percentage van alle bijstandsgerechtigden met een reïntegratietraject en het percentage mensen dat is aangemerkt als minder kansrijk op de arbeidsmarkt. De kansrijkheid is afgemeten aan variabelen zoals werkloosheidsduur, bijstandsduur en fase-indeling CWI. Er blijken twee gemeenten te zijn die bij wisselende combinaties van variabelen steeds uit de bus komen als het minst selectief. Drie gemeenten blijken ook bij wisselende combinaties van variabelen het meest selectief.

Gemeente E
Een grote gemeente met een werkloosheidspercentage van zes procent. Van de bevolking heeft ruim 2,5 procent een bijstandsuitkering. In E is de samenstelling van het bestand, als het gaat om kenmerken die van belang zijn voor de afstand tot de arbeidsmarkt, verhoudingsgewijs gunstig. Er zijn ten opzichte van andere casegemeenten minder eenoudergezinnen, minder laaggeschoolden en minder mensen die lang niet hebben gewerkt dan in de overige casegemeenten. De fase-indeling van cliënten ziet er echter niet gunstiger uit dan in de andere onderzochte gemeenten.

Het beleid van E is erop gericht alle cliënten in beweging te brengen. Duurzame arbeid is het doel. E is erop gericht nieuwe instroom te voorkomen, prioriteit hebben jongeren beneden 25 jaar. Daarnaast wil de gemeente maximaal inzetten op mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Het inkomensdeel WWB bleek in 2004 niet voldoende om alle uitkeringen te kunnen betalen. Ook het werkdeel was niet toereikend

E werkt met consulenten inkomen en consulenten werk. Zij werken in vaste koppels. De consulent inkomen richt zich op de rechtmatigheid van de uitkering en de consulent werk is belast met de toeleiding van de cliënt naar werk of naar een reïntegratiebedrijf. Omdat E heeft gekozen voor een regisserende rol worden cliënten meestal zonder diagnose overgedragen aan een reïntegratiebedrijf. De gemeente is sinds mei 2004 bezig met het invoeren van een nieuwe werkwijze voor activeringstrajecten.

De helft van de cliënten in E heeft een volledige ontheffing van arbeidsverplichtingen. Achtentwintig procent van de cliënten heeft een traject gekregen. Er is daarbij meer dan bij de meeste andere onderzochte gemeenten sprake van een concentratie van aandacht op kansrijken. Zo krijgen cliënten ouder dan 50 jaar zelden een traject.

E wordt in dit onderzoek aangemerkt als meer selectief. Een in vergelijking met andere gemeenten gering deel van de trajecten valt toe aan minder kansrijke cliënten.

Gemeente G
Een grote gemeente. Negen procent van de potentiële beroepsbevolking is werkloos, vijf procent van de bevolking heeft een bijstandsuitkering. Een groot deel van de mensen in het uitkeringsbestand heeft een allochtone achtergrond.

Er is een gevarieerd aanbod aan trajecten en er wordt bij veel aanbieders ingekocht.

De gemeente G wil activeringstrajecten bieden aan alle cliënten met arbeidsverplichtingen. Ook cliënten met een ontheffing die prijs stellen op toeleiding naar een traject komen hiervoor in aanmerking. De gemeente verwacht dat eenderde van de deelnemers aan sociale activering door kan stromen naar een reïntegratietraject.

Van het W-budget voor 2004 hield de gemeente G ruim over. Ook het I-budget gaf een overschot te zien.

Er zijn in G bijstandsconsulenten en er is ook een gespecialiseerd onderdeel van de dienst dat zich bezig houdt met diagnosestelling en toeleiding naar trajecten. Alle cliënten met arbeidsverplichtingen worden in beginsel naar deze gespecialiseerde unit doorverwezen. In de praktijk wordt niet iedereen doorverwezen en de unit neemt niet iedereen aan.

In G heeft 45 procent van de cliënten een volledige ontheffing van arbeidsverplichtingen. Drieëntwintig procent van de cliënten is toegeleid naar een traject.

G wordt in dit onderzoek aangemerkt als meer selectief: een in vergelijking met andere gemeenten gering deel van de trajecten valt toe aan minder kansrijke cliënten. G geeft verhoudingsgewijs veel volledige ontheffingen van arbeidsverplichtingen aan cliënten ouder dan vijftig jaar.

Gemeente R
Een middelgrote gemeente met een werkloosheidspercentage van circa 7,5 procent.
Ruim twee procent van de bevolking heeft een bijstandsuitkering. De samenstelling van het uitkeringsbestand is relatief gunstig, redelijk opgeleid en met vrij veel recente werkervaring.

Zowel van het I- als van het W-budget bleef in 2004 een aanzienlijk deel over.

Het beleid van R is sterk gericht op arbeidstoeleiding. Het Work First gedachtegoed is opgenomen in het beleid, de gemeente wil toe naar een situatie waarin de positie van de uitkeringsgerechtigde zoveel mogelijk vergelijkbaar is met een werknemer. Voor het 'loon', de uitkering, levert de gerechtigde een tegenprestatie door zich actief op te stellen voor arbeidstoeleiding. Daarbij biedt de gemeente diverse ondersteuningsmogelijkheden, voorafgegaan door een diagnose- en analysetraject dat in eigen huis wordt uitgevoerd.

Het casemanagement is in beginsel integraal, maar er zijn ook trajectspecialisten, die diagnoses uitvoeren. Deze functiescheiding werkt volgens de gemeente niet geheel naar wens, onder andere omdat overdracht van cliënten nodig is voor de diagnose en besluitvorming. Momenteel loopt dan ook een project om een alternatieve organisatievorm te testen.

Veertig procent van de cliënten in R heeft een volledige ontheffing van arbeidsverplichtingen. Zevenentwintig procent van de cliënten heeft een traject aangeboden gekregen.

R wordt in dit onderzoek aangemerkt als meer selectief. Een in vergelijking met andere gemeenten gering deel van de trajecten valt toe aan minder kansrijke cliënten.

Gemeente A
A is een middelgrote gemeente. Het werkloosheidspercentage is ruim 6,5 procent. De afgelopen tweeëneenhalf jaar is het aantal bijstandscliënten fors toegenomen. Ruim 2,5 procent van de bevolking heeft een bijstandsuitkering.

De afstand tot de arbeidsmarkt van de cliënten van A is gemiddeld groter dan in de meeste andere casegemeenten. Twee van de drie cliënten heeft langer dan vijf jaar niet gewerkt. Typerend voor het uitkeringsbestand van de gemeente A is een grote groep bijstandscliënten van Marokkaanse afkomst (25 procent van het bestand).

De gemeente hanteert vanaf de inwerkingtreding van de WWB het 'Work First' principe. Het doel is dat het merendeel van de cliënten wordt geplaatst op een leerwerkplek naar reguliere arbeid. Het geformuleerde beleid heeft als uitgangspunt dat iedere cliënt mogelijkheden heeft

richting arbeidsmarkt. In de reïntegratieverordening en op de werkvloer neigen beleid en uitvoering in A naar het investeren in kansrijke cliënten.

Tot eind 2003 liet A de sluitende aanpak uitvoeren door twee reïntegratiebedrijven. De resultaten vielen tegen. Ook de samenwerking verliep niet goed. De gemeente heeft, in afwachting van de herbeoordeling van uitkeringen in het kader van de WWB, een groot aantal lopende trajecten stopgezet.

In de gemeente A is een aparte afdeling die zich bezighoudt met reïntegratie van cliënten en met inburgeringstrajecten. De nieuwe instroom komt daar vanuit het CWI meteen terecht. De diagnosestelling is uitbesteed aan een reïntegratiebedrijf. Dit bedrijf doet een voorstel aan de casemanager voor een traject. Na bespreking van het trajectplan met de cliënt wordt de uitvoering van het traject aan een ander reïntegratiebedrijf overgedragen.

De gemeente heeft in 2004 een fors deel van het W-budget overgehouden. Het I-deel was toereikend.

Eenderde van de cliënten in A heeft een volledige ontheffing van arbeidsverplichtingen. Vijfentwintig procent van de cliënten is geplaatst op een traject.

A wordt in dit onderzoek aangemerkt als matig selectief: een gemiddeld deel van de trajecten valt toe aan minder kansrijke cliënten.

Gemeente K
Een kleine gemeente met een werkloosheidspercentage van zes procent. Van de bevolking is één procent afhankelijk van een bijstandsuitkering. In de omgeving is in de agrarische sector betrekkelijk veel ongeschoold werk te krijgen.

Het bestand is eenzijdig samengesteld. Het bestaat voor tachtig procent uit vrouwen, met vaker dan in de meeste andere casegemeenten jonge kinderen. Een groot deel van de cliënten heeft ontheffing van arbeidsverplichtingen.

Het beleid van de gemeente K richt zich op werk boven uitkering. Voor mensen die echt niet kunnen werken en die op bijstand zijn aangewezen wil de gemeente een sociaal beleid voeren.

Diagnosestelling en toeleiding naar trajecten is een taak voor de bijstandsconsulenten, naast hun andere taken rond het verstrekken van uitkeringen. Veelal worden de trajecten ingekocht bij een lokaal privaat reïntegratiebedrijf, waarmee K nauwe banden onderhoudt.

Van het W-budget is in 2004 de helft overgebleven. Het I-budget was toereikend.

Tweederde van de cliënten in K heeft een volledige ontheffing van arbeidsverplichtingen. Twintig procent van de cliënten is geplaatst op een traject.

K wordt in dit onderzoek aangemerkt als matig selectief. Het aantal trajecten per honderd cliënten is het laagst van alle casegemeenten, maar een deel daarvan gaat naar de minder kansrijke cliënten en ook mensen met ontheffing van arbeidsverplichting komen in aanmerking voor een traject, zoals vrouwen met een ontheffing in verband met de zorg voor een kind.

Gemeente N
De gemeente N is een kleine gemeente met een werkloosheidspercentage van dertien procent. Het bijstandspercentage is ongeveer 2,5 procent. Typerend voor deze gemeente is de structureel ongunstige werkgelegenheidssituatie en dat er in het verleden veel gebruik is gemaakt van het instrument gesubsidieerde arbeid. Dertig tot veertig procent van de uitstroom uit de bijstand ging naar gesubsidieerde banen.

Vergeleken met andere casegemeenten is de samenstelling van het bestand in doorsnee niet meer of minder kansrijk. Typerend is het in verhouding tot de andere casegemeenten veel geringere aantal mensen met een allochtone afkomst.

Het I- en het W-budget was in 2004 toereikend.

In het verleden heeft de gemeente twee reïntegratiebedrijven ingeschakeld om de verleende ontheffingen van arbeidsverplichtingen tegen het licht te houden. Ook werd systematisch aandacht besteed aan sociale activering en er werden trajecten ingekocht voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De resultaten van de inschakeling van de reïntegratiebedrijven waren in de ogen van de gemeente teleurstellend. Vanaf het tweede halfjaar van 2004 is er sprake van een beleidswijziging. De reïntegratie van werkloze jongeren tot 23 jaar heeft prioriteit. In plaats van een uitkering krijgen zij een gesubsidieerde werkplek aangeboden. Verder krijgen korte trajecten die leiden tot duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt voorrang. Langdurig werklozen en alleenstaande ouders met een kind onder de 12 jaar krijgen in beginsel alleen ondersteuning bij reïntegratie als zij zelf aangeven daar behoefte aan te hebben.
De beleidswijziging is te recent om al in de dossieruitkomsten zichtbaar te zijn.

De bijstandsconsulenten in N verrichten alle werkzaamheden die aan het verstrekken van uitkeringen verbonden zijn, ook de toeleiding naar trajecten. De diagnoses die daaraan ten grondslag liggen, blijven oppervlakkig. In nogal wat trajecten is opgenomen dat het reïntegratiebedrijf de diagnose uitvoert.

Veertig procent van de cliënten in N heeft een volledige ontheffing van arbeidsverplichtingen. Drieëndertig procent van de cliënten is naar een traject toegeleid.

N wordt in dit onderzoek aangemerkt als matig selectief: een deel van de trajecten valt toe aan minder kansrijke cliënten. Ouderen boven 50 jaar krijgen betrekkelijk veel trajecten.

Gemeente D
D is een middelgrote gemeente met een werkloosheidspercentage van circa vijftien procent. Het percentage mensen in de bijstand is drie procent. Typerend voor het bestand van D in verhouding tot andere casegemeenten is een groot aantal zeer laag geschoolden en een groot aantal ouderen.

In het reïntegratiebeleid stelt D de toeleiding naar regulier werk voorop. Personen met een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt krijgen prioriteit: in de eerste plaats jongeren en de nieuwe instroom.

D hield in 2004 een aanzienlijk deel over van het W-budget. Ook het I-budget was meer dan toereikend.

Er zijn uitstroomconsulenten die integraal betrokken zijn bij alle beslissingen in verband met reïntegratie, zoals de diagnosestelling en het opleggen of ontheffen van arbeidsverplichtingen. Er zijn geen overdrachtsmomenten.

Eenderde van de cliënten in D heeft een volledige ontheffing van arbeidsverplichtingen. Achtendertig procent van de cliënten is naar een traject toegeleid.

D wordt in dit onderzoek aangemerkt als minder selectief. Zowel ouderen als mensen die al lang niet hebben gewerkt krijgen meer dan in andere gemeenten een traject. Bewust beleid van D is het hooguit gedeeltelijk ontheffen van arbeidsverplichtingen, vanuit het uitgangspunt dat iedere bijstandsgerechtigde een uitgangspositie voor activering moet krijgen of houden.

Gemeente T
Een grote gemeente met een werkloosheidspercentage van circa 6 procent. Het bijstandspercentage is 5,5 procent.

De gemeente T beschouwt 2004 als een overgangsjaar. Leidend beginsel in het beleid is ‘doen wat je kunt’. Langdurige uitkeringsafhankelijkheid moet worden voorkomen. Werk boven uitkering is een van de uitgangspunten voor het beleid.

De gemeente kent zowel klantmanagers (die zich bezig houden met de uitkeringsgerelateerde

contacten) als casemanagers, die de zorg- en trajectcontacten onderhouden. Er is in een Work First-pilot ervaring opgedaan met het direct toeleiden naar werk van jongeren en nieuwe instroom. De casemanagers hebben frequent en intensief contact met hun cliënten. De diagnosestelling is grondig. T laat mensen niet snel los. Investeren in een duurzame positieverbetering van de bijstandsgerechtigde, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij een reële beroepswens, wordt gezien als effectiever dan het toeleiden naar werk dat minder goed aansluit bij de wensen en capaciteiten. De gemeente T heeft de diagnosestelling en begeleiding van een grote groep mensen uitbesteed aan reïntegratiebedrijven. Over de resultaten daarvan is zij niet tevreden.

T had in 2004 geen overschotten op het W-deel. Het I-deel bleek toereikend.

Eenderde van de cliënten in T heeft een volledige ontheffing van arbeidsverplichtingen. Negenendertig procent van de cliënten is naar een traject toegeleid.

T wordt in dit onderzoek aangemerkt als minder selectief: een in vergelijking met andere gemeenten groot deel van de trajecten valt toe aan minder kansrijke cliënten.

Bijlage 2

Casusposities

De inspectie wil in dit rapport geen abstracte werkelijkheid presenteren. Er zijn in de casestudies 820 dossiers onderzocht. Een selectie van de casusposities wordt hieronder gepresenteerd. Het laat zien hoe casemanagers op de werkvloer kansen en beperkingen in beeld proberen te krijgen en welke afwegingen zij maken.

Alleenstaande vrouw van 42 jaar oud met een jongst kind van 15 jaar. Werkt sinds 1998 voor 15 uur per week in de thuiszorg. Mevrouw geeft aan dit aantal uren niet te willen uitbreiden, in verband met de zorg voor drie puberende kinderen. Begin 2002 meldt de gemeente in samenspraak met mevrouw haar aan bij een reïntegratiebedrijf. Het doel is te kijken wat haar mogelijkheden zijn. Er komt niets concreets uit. Mevrouw wil niet meewerken aan een sollicitatietraining en voelt ook niet voor een ander traject. Een jaar later volgt opnieuw een aanmelding bij een tweede reïntegratiebedrijf met hetzelfde doel. Ook dit loopt op niets uit. Mevrouw herhaalt haar argument dat ze tijd nodig heeft voor de zorg voor haar kinderen en daarom niet meer uren kan werken. De gemeente accepteert dit.

Een alleenstaande vrouw van 23 jaar, van Vietnamese oorsprong met de zorg voor een driejarig kind, heeft bijstand sinds 2001. Ze heeft de studie MBO-Sociale Dienstverlening voortijdig afgebroken omdat ze zwanger werd. Het CWI heeft mevrouw ingedeeld in fase 4. De eerste twee jaar onderneemt de gemeente geen actie. De gemeente meldt mevrouw in 2003 aan bij een reïntegratiebedrijf. Het traject bestaat uit een oriëntatieprogramma, een beroepsgerichte opleiding en bemiddeling.
Op initiatief van het reïntegratiebedrijf komt daar een Rea-toets bij, voor het bepalen van een eventuele arbeidshandicap. Behalve een stofallergie blijken er geen medische beperkingen. Wel blijken sociale beperkingen bij het hanteren van emotionele problemen van anderen, het uiten van eigen gevoelens en het omgaan met conflicten. Na de Rea-toets neemt mevrouw deel aan een oriëntatieprogramma van een half jaar. Mevrouw hervat de afgebroken opleiding in september 2004. De bijstand wordt beëindigd omdat er sprake is van een inkomen op basis van de Wet Studiefinanciering.

Man, 38 jaar, bijstand vanaf 2003, maar al bij de sociale dienst bekend sinds 1990, heeft volledige arbeidsverplichtingen. Kort na de aanvraag komt de sociale recherche erachter dat hij voor vrienden schilderwerk heeft verricht. Op zijn uitkering wordt 50 euro gekort. In een verder verleden heeft hij een Ziektewetuitkering verzwegen en stonden dertien auto's op zijn naam. Heeft een alcoholprobleem dat hij vermoedelijk onder controle heeft gekregen. Hij vraagt zelf om een sollicitatiecursus, maar wordt aangemeld voor sociale activering om arbeidsritme en werkervaring op te doen. De casemanager stelt daaraan de eis dat het traject "veel dagdelen in beslag neemt waardoor cliënt in tijdnood komt".

Een jonge man van vijfentwintig heeft een half jaar in Canada in de gevangenis gezeten en aansluitend twee jaar in Duitsland, na veroordelingen voor drugshandel. Hij zegt het 'snelle geld' afgezworen te hebben. Zijn consulent gelooft in hem. En al is die, schrijft hij, niet genegen om ex-gedetineerden ter wille te zijn, ditmaal adviseert hij bijzondere bijstand te geven om een flatje in te kunnen richten. Meneer heeft uitzicht op een arbeidscontract bij een bekende met een bedrijf, op voorwaarde dat hij zijn chauffeurspapieren haalt. De gemeente zou die opleiding moeten betalen. De casemanager ziet aanvankelijk bezwaren: met zijn verleden mag meneer Duitsland niet in, er is nog niet uitgezocht of er sprake is van een arbeidshandicap. Hij vraagt zich af of het andere plan van de man, een eigen bedrijf beginnen, dan niet meer perspectief biedt. Als bij een volgend contact het arbeidscontract ondertekend en wel op tafel ligt, verliezen die bezwaren hun relevantie. Er wordt een offerte voor een chauffeurscursus aangevraagd.

Alleenstaande vrouw, 47 jaar oud en van Tunesische afkomst, met inwonende dochter van 18. Door het CWI is mevrouw ingedeeld in fase 3. Er is gedeeltelijke ontheffing van arbeidsverplichtingen op grond van aangegeven medische beperkingen. Sinds 2002 zit mevrouw in de bijstand. Ze is aangemerkt als arbeidsgehandicapte. De gemeente meldt mevrouw in november 2002 aan bij een reïntegratiebedrijf. Dit traject wordt in oktober 2003 beëindigd. De beoogde resultaten zijn niet behaald. In de tweede helft van 2003 volgt mevrouw taalonderwijs.
Ze wordt opnieuw aangemeld bij een (ander) reïntegratiebedrijf. Ze start in 2004 met een traject gericht op basisvaardigheden en een cursus Nederlands op de werkvloer. Mevrouw werkt vanaf april 2004 twee dagdelen op een werkplek, om een duidelijk beeld te krijgen van haar belastbaarheid. In mei 2004 wordt een jobcoach toegewezen. Afhankelijk van haar fysieke conditie zal een keuze gemaakt worden voor toeleiding naar een dienstbetrekking of, als dat niet mogelijk is, naar vrijwilligerswerk.

Vrouw van 45 jaar, alleenstaande ouder met kinderen van 17 jaar en ouder, bijstand sinds 1999, raakt tijdens vrijwilligerswerk op een 'maatjesproject' met bejaarden geïnteresseerd in werken in de zorg. Zij gaat onder begeleiding van een reïntegratiebedrijf een opleiding voor helpende doen, een opleiding die eigenlijk onder haar niveau is. Maar ze houdt vol: de opleiding is nodig om toegang te krijgen tot een vervolgopleiding. Haar vrijwilligerswerk gaat als stage fungeren. De gemeente geeft haar een gedeeltelijke ontheffing voor de duur en de uren van de opleiding.

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2005

R05/11 Kiezen én delen
De selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten/Casestudies bij acht gemeenten
R05/10 Vuurwerk meester
Een onderzoek naar de certificering van vakbekwaamheid vuurwerk
R05/09 Pensioen bewaakt
Een onderzoek naar het risicogericht toezicht van De Nederlandsche Bank op pensioenfondsen
R05/08 Ontwikkeling van het handhavingsbeleid binnen UWV
R05/07 UWV en Walvis
Derde rapportage
R05/06 Intake en beoordeling bij de bijstand
R05/05 ICT als verbindende schakel
Keteninformatisering in het stelsel van werk en inkomen
R05/04 Afgesproken?
Gemeenten en CWI-vestigingen over onderlinge afspraken in het kader van de uitkeringsintake voor de WWB
Jaarverslag 2004
R05/03 Kwaliteit van arbeid: een kwestie van zorg
Een onderzoek naar gemeentelijk beleid en sturing op zorg voor kwaliteit van arbeid in de sociale werkvoorziening
R05/02 Gebruikswaarde Suwinet-Inkijk
R05/01 De certificatie van deskundig toezichthouders verwijdering asbest en crocidoliet

2004

R04/29 Beveiliging Suwinet bij gemeenten
R04/28 Op tijd
Tijdigheid in de uitvoering van de Algemene nabestaandenwet
R04/27 Beleid en sturing van de beursvloer van het Centrum voor Werk en Inkomen
R04/26 Dienstverlening aan werkgevers
R04/25 Arbeidsbemiddeling in de praktijk
Onderzoek naar de motieven en keuzes bij arbeidsbemiddeling door CWI
R04/24 De weg van bijstand naar werk
Onderzoek naar de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten onder de Abw
R04/23 UWV en de gemeenschappelijke verwijsindex
Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeenschappelijke verwijsindex bij de bestrijding van witte fraude
R04/22 Een signaal voor gemeenten
Onderzoek naar de bestrijding van witte fraude in de bijstand met behulp van belastingsignalen
R04/21 Toetsen van sollicitatieactiviteiten in het kader van de Werkloosheidswet
R04/20 Uitvoering en effectiviteit van reïntegratievoorzieningen en -instrumenten
R04/19 Hoog spel
Een onderzoek naar effecten van liberalisering van de keuringsmarkt op de kwaliteit van keuringen van liften en kranen
R04/18 Onafhankelijkheid bij periodieke liftkeuringen
R04/17 Beoordeling rapportage handhaving Sociale Verzekeringsbank 2003
R04/16 Zwarte en grensoverschrijdende fraude met bijstandsuitkeringen
Een verkennend onderzoek naar gemeentelijk beleid gericht op bestrijding van zwarte en grensoverschrijdende fraude

R04/15 Ontwikkeling sectorloket
R04/14 Samenvatting rapportages verscherpt toezicht 2001-2003
De uitvoering van de Algemene bijstandswet in Almelo, Amsterdam, Den Helder, Haarlem en Rotterdam
Toezicht op certificatie- en keuringsinstellingen 2005 - 2008
R04/13 In goed vertrouwen
Onrechtmatige gegevensverstrekking aan een handelsinformatiebureau
R04/12 Aan de slag met de Wet verbetering poortwachter
De invoering van de Wet verbetering poortwachter door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
R04/11 UWV en Walvis
Tweede rapportage
R04/10 De praktijk ná het aanbesteden
De feitelijke inkoop van afzonderlijke reïntegratietrajecten door UWV in de contractperiode 2002-2003
Jaarplan 2005
Jaarverslag 2003
R04/09 Gelijke gevallen, gelijke behandeling?
Uitvoering van de ontslagtaak door CWI
R04/08 Dienstverlening door het Inlichtingenbureau
R04/07 Samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau
Een onderzoek naar het gebruik van samenloopsignalen door gemeenten in 2003
R04/06 ICT en de keten van werk en inkomen
R04/05 De manager de baas?
Een onderzoek naar WAO-managers en hun integrale verantwoordelijkheid voor het werk van verzekeringsartsen
R04/04 Inzet reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen door UWV
R04/03 Herbeoordeeld?
Uitvoering van de wettelijke WAO-herbeoordelingen
R04/02 Verbetering opzet financieel beheer CWI
R04/01 Gemeente Assen en de bijzondere bijstand
Onderzoek naar bijzondere bijstandsverlening bij verblijf in het buitenland

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Communicatie

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

Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag

Postbus 11563
2502 AN Den Haag