



Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Jaarplan 2011



Doel van het toezicht van de Inspectie Werk en Inkomen is:  
'Onafhankelijk inzicht bieden in de effectiviteit van de  
uitvoeringspraktijk in samenhang met het beleid op het terrein  
van werk en inkomen'.

# Voorwoord

De economische crisis in Nederland raakt veel mensen in hun baanzekerheid en zekerheid over hun inkomen. Feitelijk heeft de huidige crisis (nog) niet die gevolgen zoals in de jaren tachtig van de vorige eeuw het geval was. De aantallen werklozen en bijstandgerechtigden lopen weliswaar geleidelijk op tot in 2011, maar op middellange termijn zal krapte op de arbeidsmarkt waarschijnlijk weer perspectief bieden op betaalde arbeid. De transitie van grotere werkloosheid nu naar een periode van krapte op de arbeidsmarkt straks gaat echter niet vanzelf. De uitvoeringsinstanties binnen het stelsel van werk en inkomen moeten in deze tijd alle zeilen bijzetten om de toestroom van mensen die een beroep moeten doen op inkomensondersteuning te bedienen. Dat betekent dat deze instanties veel meer uitkeringsaanvragen dan in voorgaande jaren in behandeling moeten nemen en dat meer mensen ondersteuning nodig hebben bij re-integratie.

De vraag hoe uitvoeringsinstanties omgaan met een toenemend aantal mensen dat een beroep doet op hen, is een thema waar het toezicht van de inspectie zich in 2011 op zal richten. Daarbij wordt ook betrokken dat de beschikbare middelen om dienstverlening van een grotere omvang uit te voeren niet substantieel kunnen stijgen. Dit raakt aan de robuustheid van het stelsel van werk en inkomen. Kan re-integratieondersteuning voor uitkeringsgerechtigden die dat echt nodig hebben, geboden blijven worden? Hoe geven het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten in deze crisistijd vorm aan het streven naar een grotere arbeidsparticipatie? Blijft de dienstverlening aan cliënten en werkgevers op peil? Het zijn dit soort vragen die voor de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) in 2011 centraal staan.

Komende jaren kan er veel veranderen binnen het stelsel van werk en inkomen. Wijzigingen van het stelsel zelf zijn denkbaar, maar ook veranderingen in hoogte en duur van uitkeringsregelingen kunnen aan de orde komen. Een en ander zal afhangen van het nieuwe kabinet. Ook IWI zelf bevindt zich

momenteel in een transitiefase. Het voornemen bestaat om het toezicht namens de minister op de uitvoering van afzonderlijke wetten WWB ca (Wet werk en bijstand) en Wsw (Wet sociale werkvoorziening) af te bouwen. Het betreffende wetsvoorstel is inmiddels aan de Tweede Kamer aangeboden (24 juli 2010, nr. 32 453).

Daarnaast is het proces tot de vorming van één inspectiedienst voor het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid op gang gekomen. Het streven is dat IWI, de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst onder de vlag van één inspectiedienst voor SZW gaan functioneren. Daarmee worden toezicht, handhaving en opsporing voor het hele domein van het ministerie van SZW onder één noemer gebracht.

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

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Positie, rol en taken van de Inspectie SZW</b>	<b>6</b>
1.1	Ontwikkelingen naar één nieuwe Inspectie SZW	7
1.2	Positie, rol en taken Inspectie SZW i.o.	7
1.3	Positie, rol en taken Inspectie Werk en Inkomen	8
<b>2</b>	<b>Ontwikkelingen werk en inkomen</b>	<b>10</b>
2.1	Inleiding	11
2.2	Toename aantal uitkeringen	11
2.3	Door de crisis geraakte groepen	12
2.4	Gevolgen langdurige uitkeringsafhankelijkheid	13
2.5	Belemmeringen bij participatie	14
2.6	Politiek en beleid op het terrein van werk en inkomen	14
2.7	Zwaardere werkdruk uitvoering	15
<b>3</b>	<b>Risico's, thema's en prioriteiten</b>	<b>18</b>
3.1	Aanpak risicoanalyse en prioritering	19
3.2	Thema's voor 2011	20
<b>4</b>	<b>Programma's en onderwerpen</b>	<b>24</b>
4.1	Inleiding	25
4.2	Programma participatie	25
4.3	Programma inkomenszekerheid	26
4.4	Programma dienstverlenende overheid	27
4.5	Programma informatieprocessen	28
4.6	Overige inspectietaken 2011	29
<b>5</b>	<b>Organisatie en werkwijze</b>	<b>30</b>
5.1	De organisatie	31
5.2	Werkwijze	31
5.3	Toezichteffect en effectmeting	31
	<b>Bijlagen</b>	<b>34</b>
	Belangrijkste punten uit gespreksronde	35
	Geraadpleegde literatuur	37
	Lijst van afkortingen	39
	Publicaties Inspectie Werk en Inkomen	40

# 1 Positie, rol en taken van de Inspectie SZW

### 1.1 Ontwikkelingen naar één inspectie voor heel SZW

In het najaar van 2009 is door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), na verkenning naar de kansen en bedreigingen op het toezichtdomein van sociale zaken en werkgelegenheid, besloten tot de vorming van één inspectie voor SZW, waarbij de handhavende, opsporings- en signalerende inspecties worden samengevoegd tot één inspectiedienst voor SZW. Het betreft de Arbeidsinspectie (AI), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Daarmee omspannt de toekomstige SZW-inspectie de keten van preventie tot en met opsporing op het terrein van SZW.

De meerwaarde van de Inspectie SZW in oprichting<sup>1</sup> ligt vooral in mogelijkheden tot:

- op grond van de inspectiebrede risicoanalyse inzetten van mensen en middelen waar het meeste maatschappelijk effect kan worden bereikt;
- bredere signalering op strategisch niveau;
- bundeling van kennis en menskracht om onderwerpen vanuit meer invalshoeken te benaderen;
- het aanwenden van een afgewogen mix van toezichtinterventies (preventie, signalering, bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving);
- schaalvoordelen bij bedrijfsvoering en informatisering.

De net genoemde punten passen in het streven om met rijksinspecties meer effect te bereiken. De activiteiten van de Inspectie SZW i.o. moeten uiteindelijk bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het ministerie van SZW.

De komende jaren zal de samenvoeging van de AI, SIOD en IWI tot één Inspectie SZW verder vorm krijgen. Een voorbeeld hiervan is de integratie van jaarplannen van de afzonderlijke directies binnen de Inspectie SZW i.o. tot één jaarplan voor 2012. Daartoe zijn medio 2010 de eerste stappen gezet.

### 1.2 Positie, rol en taken Inspectie SZW i.o.

De Inspectie SZW i.o. oefent haar toezichtactiviteiten uit op vier domeinen die gezamenlijk het hele terrein van SZW beslaan. Het gaat om arbeidsverhoudingen, arbeidsomstandigheden, participatie (inclusief re-integratie) en inkomensvoorzieningen. De Inspectie SZW i.o. heeft de ambitie om gezaghebbend te zijn door het risicogericht inzetten van toezichtinterventies ten behoeve van maatschappelijk effect op SZW-terrein. Om deze ambitie te ondersteunen zullen inspectiebrede risicoanalyses worden uitgevoerd, op basis waarvan zij prioriteiten vaststelt, mensen en middelen daar inzet waar en hoe dat het maximale effect sorteert en keuzes maakt welke (mix aan) toezichtinterventies het beste ingezet kunnen worden. Zoals hierboven opgemerkt bestaat het palet aan toezichtinterventies uit vier categorieën: preventie, signalering, bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving. Deze interventies staan niet los van elkaar: zij werken op elkaar in, versterken elkaar en geven elkaar richting. Uitvoering van deze interventies door de AI, SIOD en IWI kent inhoudelijke raakvlakken en is aanleiding tot samenwerking.

Zolang er geen wetswijzigingen plaatsvinden, verandert de samenvoeging tot één inspectie voor SZW niets aan geldende wettelijke taken van de afzonderlijke dienstonderdelen.

<sup>1</sup> Inspectie SZW wordt als werknaam gebruikt.

De AI houdt toezicht op de uitvoering en controle van wetten door overheden en bedrijven op het terrein van arbeid, zoals arbeidsveiligheid- en gezondheid, arbeidstijden en veiligheid van professioneel gebruikte producten en procesveiligheid van (petro-) chemische installaties. Tevens gaat het om toezicht op arbeid door vreemdelingen en op mogelijke onderbetaling ten opzichte van het wettelijk minimumloon. Daarnaast vervult de AI een rol in het tweedelijns toezicht op certificerende instellingen.

SIOD heeft als doel de strafrechtelijke handhaving van de wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen. De aanpak is repressief met een beoogd preventief effect. Oftewel: nu opsporen om een onrechtmatige situatie te herstellen en om in de toekomst misbruik en fraude te voorkomen. Het gaat om de zwaardere, complexe (georganiseerde) fraudezaken. Bij elk afgerond opsporingsonderzoek wordt een procesverbaal opgemaakt voor het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie dat tot vervolging van de verdachten overgaat.

IWI oefent als kerntaak systeemgericht toezicht uit op het (uitvoerend) stelsel van werk en inkomen. De focus ligt daarbij op werking en resultaten van dat stelsel ten aanzien van de kabinetsdoelen op het terrein van werk en inkomen. Daarnaast oefent de inspectie huidige wettelijke toezichttaken uit ten aanzien van de uitvoering door gemeenten en de zbo's van wetten en regelingen.

De Inspectie SZW i.o. werkt in nauwe samenwerking met andere onderdelen van het departement de noodzakelijke sturingsrelaties uit. Daarbij is de positionering en besluitvorming van de Inspectie SZW i.o. binnen het departement aan de orde. Tevens gaat het om de interne sturing van de toekomstige inspectie en de prijsbepaling van de toezichtproducten in relatie tot de departementsbegroting.

Daarbij gelden sturingsuitgangspunten die recht doen aan de onafhankelijkheid van de inspectie binnen de ministeriële verantwoordelijkheid en aan de gelijkwaardigheid van beleid, uitvoering en toezicht.

### 1.3 Positie, rol en taken Inspectie Werk en Inkomen

De Inspectie Werk en Inkomen is in 2011 werkzaam *binnen* het hiervoor beschreven brede kader.<sup>2</sup> IWI heeft als toezichthouder voor de minister wettelijk de taak om onafhankelijk inzicht te bieden in de bijdragen die de uitvoeringsinstanties leveren aan de kabinetsdoelen op het terrein van werk en inkomen. Daarbij gaat het om werking en resultaten van het stelsel van werk en inkomen ofwel *de effectiviteit van de uitvoeringspraktijk in samenhang met het beleid op het terrein van werk en inkomen*.<sup>3</sup> Waar nodig (groot risico) en waar mogelijk (duidelijke normen) zal de inspectie tot oordelen komen.

De focus van het toezicht van IWI zal verschuiven van wets- en organisatiegericht naar systeemgericht. IWI heeft het stelsel van werk en inkomen als kerndomein. Beleid, uitvoering en toezicht zijn gelijkwaardig. Hun samenhang qua inzet en activiteiten staat ten dienste van de samenleving. IWI richt zich in dat kader op de opbrengsten en de werking van het stelsel van werk en inkomen. Wat is de gezamenlijke bijdrage van de uitvoerende partijen in dit stelsel aan het bereiken van de kabinetsdoelen op het terrein van werk en inkomen.

Dat is de resultante van het samenspel van de organisaties die op grond van de Wet SUWI het uitvoerend stelsel van werk en inkomen vormen.

<sup>2</sup> Momenteel oefent IWI nog specifiek (interbestuurlijk) toezicht uit op de WWB en de Wsw. Bij het parlement is het wetsvoorstel tot afschaffing van dit specifieke toezicht aanhangig gemaakt. Ook uitvoeringstoezicht op door UUV en SVB uitgevoerde wetten en regelingen behoort tot de wettelijke taken van IWI.

<sup>3</sup> Kamerstuk 2008-2009, 26448, nr. 395, Tweede Kamer en Kamerstuk 2008-2009, 31700 XV, nr. 58.

IWI beschouwt dit samenhangend geheel als een systeem. IWI richt haar toezichtblik op de resultaten van dit systeem: met andere woorden een systeemgerichte focus. Haar toezichtbevindingen en -oordelen hebben betrekking op het uitvoerend stelsel. Dit uitvoerend stelsel is het object voor IWI, dus niet afzonderlijke gemeenten of SUWI-zbo's of wetten.

Binnen het stelsel van werk en inkomen is een tendens tot decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten. In aansluiting hierop is een beweging naar afschaffing van het specifiek interbestuurlijk toezicht op de gemeentelijke uitvoering van afzonderlijke wetten zoals de WWB en de Wsw. De minister blijft echter verantwoordelijk voor de werking van het gehele stelsel van werk en inkomen. De minister moet zich hierover kunnen blijven verantwoorden aan het parlement. Daartoe levert IWI als systeemgericht toezichthouder de minister de benodigde inzichten op grond van informatie over de inzet en resultaten van alle partijen in het stelsel.<sup>4</sup>

Onderwerp van dit jaarplan is de wijze waarop IWI zich voorneemt vorm te geven aan haar taken en rol in 2011. Waar dat mogelijk en functioneel is, zal zij dat doen in inhoudelijke samenwerking met de AI en SIOD.

Deze samenwerking kan bijvoorbeeld betrekking hebben op slechte arbeidsomstandigheden in bepaalde sectoren met als mogelijk gevolg een toename van arbeidsongeschikte werknemers in die sectoren. De AI zou zich in genoemd voorbeeld kunnen richten op de arbeidsomstandigheden (preventiekant) en IWI op de instroom en activering van arbeidsongeschikten. Een voorbeeld van mogelijke samenwerking tussen IWI en de SIOD is

het voornemen van IWI om de stand van zaken op het terrein van handhaving en fraudebestrijding in de sociale zekerheid in beeld te brengen. Bij dergelijke samenwerking moet het eerder genoemde uitgangspunt gelden dat de gehele keten van preventie tot opsporing op het domein van SZW zoveel mogelijk wordt gedekt.

#### *Leeswijzer*

De aanpak van dit Jaarplan laat zich als volgt samenvatten. In hoofdstuk twee wordt een overzicht van actuele ontwikkelingen op het terrein van werk en inkomen gegeven. Als input voor die beschrijving is desk research verricht en zijn gesprekken met stakeholders en andere organisaties gevoerd. Deze beschrijving van ontwikkelingen mondt uit in het prioriteren van thema's waar IWI zich in 2011 op zal richten. Beschrijving van die thema's en de aanpak van risicoanalyse en prioriteren staan in hoofdstuk drie beschreven. In hoofdstuk vier zijn de thema's vertaald naar onderwerpen binnen de vier programma's van IWI. Hoofdstuk vijf gaat kort in op organisatie, werkwijze, toezichteffecten en effectmeting.

<sup>4</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 2010/2011; nr. 32 453, 24 juli 2010, voorstel van wet 'Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen, MvT p.9.

at om de politieke koers of om mensen met een uitkering; de economische crisis reikt tot in alle uithoeken van het stelsel van werk en inkomen. De uitvoerende instanties binnen het stelsel, hebben vanaf eind 2008 in recordtempo moeten omschakelen. Was in 2008 nog sprake van een dalend uitkeringsvolume en voortdurend toenemende krapte op de arbeidsmarkt, in



## 2 Ontwikkelingen werk en inkomen

## 2.1 Inleiding

Of het nu gaat om de politieke koers of om mensen met een uitkering; de economische crisis reikt tot in alle uithoeken van het stelsel van werk en inkomen. De uitvoerende instanties binnen het stelsel hebben vanaf eind 2008 in recordtempo moeten omschakelen. Was in 2008 nog sprake van een dalend uitkeringsvolume en voortdurend toenemende krapte op de arbeidsmarkt, in 2009 was het alle hens aan dek om de oplopende werkloosheid het hoofd te bieden. De noodzaak tot bezuinigen maakt dat uitvoeringsinstanties met dezelfde of minder middelen meer cliënten ondersteuning moeten bieden. Uitvoeringsinstanties zullen hun dienstverlening nog selectiever moeten inzetten en er zal een zwaarder beroep worden gedaan op de zelfredzaamheid van burgers. Voor groepen mensen in de Nederlandse samenleving dreigt baanverlies, inkomensachteruitgang of een langere afhankelijkheid van een uitkering.

Cijfers over de reële economie geven aan dat in de eerste helft van 2010 een structureel economisch herstel nog niet zichtbaar is.<sup>5</sup> Vanaf het tweede kwartaal 2010 ontvouwt zich in Europa een onzekere monetaire situatie, waardoor de stabiliteit van de euro en daarmee de Europese economie in het geding is. Er is vrees voor een nieuwe financiële en economische crisis in de eurozone.<sup>6</sup> De krapte op de arbeidsmarkt als gevolg van de vergrijzing wordt door de (aanhoudende) crisis als het ware uitgesteld. Verwachtingen zijn dat de krapte op de arbeidsmarkt zich in 2015 zal aandienen, andere prognoses gaan uit van 2020.<sup>7</sup>

## 2.2 Toename aantal uitkeringen

Ondanks een nog redelijk functionerende arbeidsmarkt heeft de crisis een behoorlijke impact op het terrein van werk en inkomen. Zo daalde het aantal banen van werknemers in het eerste kwartaal van 2010 met 145.000 ten opzichte van het eerste kwartaal van 2009. Eind maart 2010 telde het CBS 113.000 openstaande vacatures. In het eerste kwartaal van 2010 bedroeg de werkloosheid gemiddeld 5,9 procent (459.000). In vergelijking met dezelfde periode in 2009 zijn er bijna 100.000 werklozen bijgekomen. De werkloosheid zal volgens het CPB in 2010 en 2011 nog oplopen tot ongeveer 510.000 (6,5 procent). Deze toename heeft te maken met de vele werknemers in deeltijd-WW die bij afloop van de regeling alsnog werkloos worden. Tevens is als gevolg van de overproductie door bedrijven in 2009 minder personeel nodig in 2010.<sup>8</sup> Het CPB verwacht dat de werkloosheid in 2015 nog 5,25 procent zal bedragen.

Eind maart 2010 zaten 290.000 mensen in de bijstand; ruim 10 procent meer dan eind maart 2009.<sup>9</sup> De verwachting is dat het aantal mensen in de bijstand de komende jaren nog zal oplopen vanwege het aflopen van het recht op een WW-uitkering van veel werklozen. In 2009 was het aantal aanvragen voor bijstand met 20 procent gestegen ten opzichte van 2008. Ook neemt in 2009 het aantal uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, na jaren van dalende instroom, licht toe tot 834.000. De regelingen Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) zijn verantwoordelijk voor deze ontwikkeling.<sup>10</sup> Zo steeg het aantal Wajong-uitkeringen in 2009 tot bijna 192.000; een stijging van ruim 23 procent binnen drie jaar.<sup>11</sup>

5 CBS, persbericht, Minimale groei van de economie, 12 mei 2010 en persbericht, Conjunctuurbeeld iets verbeterd, 28 mei 2010.

6 Uitspraken van L. Hoogduin, bestuurder DNB in NRC Handelsblad, Vrees voor dubbele dip, 29 mei, p. 17.

7 SCP, Werkloos in crisistijd, december 2009, p. 24 en Karrenbelt, E. en Thuis I., Kiezen tijdens de crisis, In: Sociaal Bestek, nr. 3, 2010, p.28.

8 Karrenbelt, E. en Thuis, I., Kiezen tijdens de crisis, In: Sociaal Bestek, nr. 3, 2010, p.27.

9 CBS, persbericht, Opnieuw stijging van het aantal bijstandsuitkeringen, 31 mei 2010.

10 CBS, Webmagazine, Afname arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tot stand gekomen, 19 april 2010

11 CBS, Statline.

Onder meer de aanzuigende werking van de Wajong ten opzichte van de WWB en de prikkel bij gemeenten om arbeidsongeschikte jongeren van de WWB te laten migreren naar de Wajong, hebben hiertoe bijgedragen.<sup>12</sup> Ook het aantal nieuwe Wia-uitkeringen blijft stijgen; in de periode eerste tertaal 2009 – eerste tertaal 2010 gaat het om een stijging van ruim 29 procent.<sup>13</sup> Het aantal lopende Wia-uitkeringen is in 2009 ten opzichte van 2008 met bijna 40 procent gestegen naar 82.800 uitkeringen ultimo 2009.<sup>14</sup>

### 2.3 Door de crisis geraakte groepen

Bij de oplopende aantallen werkloosheids- en bijstandsuitkeringen gaat het vooral om jongeren, oudere werknemers, werknemers zonder vast arbeidscontract en mensen van niet-westerse allochtone herkomst. In het eerste kwartaal van 2010 was 13,6 procent van de jongeren werkloos. Dat betreft 115.000 jongeren; een stijging van ruim 29 procent ten opzichte van het eerste kwartaal van 2009. Van de groep tussen 45 en 65 jaar was in het eerste kwartaal 6,1 procent werkloos; dat betreft 156.000 personen (stijging van 35,5 procent in vergelijking met een jaar eerder). Opvallend is het hoge percentage werklozen onder niet-westerse allochtone jongeren; in 2009 was 20,5 procent van de groep werkloos. Voor de hele groep niet-westerse allochtonen geldt dat de werkloosheid drie keer zo hoog is als onder de autochtone beroepsbevolking. Deze verhouding lijkt door de crisis alleen maar schever te worden.<sup>15</sup> In het eerste kwartaal van 2010 stijgt het aantal nieuwe bijstandsuitkeringen het sterkst (15 procent) onder mannen beneden de 27 jaar. Daarbij gaat het voor het grootste deel om uitkeringen in het kader van de Wet investeren in jongeren (WIJ).<sup>16</sup>

De werkloosheid is tijdens de crisis onder meer getemperd doordat werkgevers als eerste het dienstverband van flexibele arbeidskrachten beëindigden. De werknemers in deze zogenoemde flexibele schil worden het eerst door de crisis getroffen. De totale groep werknemers zonder vast arbeidscontract wordt geschat op bijna een miljoen.<sup>17</sup> Veel jongeren behoren tot de flexibele schil; minstens 25 procent van hen werkt op een flexibel contract. Een grote groep flexwerkers betreft uitzendkrachten; hun aantal daalde ten opzichte van 2008 in 2009 met 41.000 naar 156.000.<sup>18</sup> Tot de groep flexwerkers behoren circa 650.000 zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers); een deel van hen komt door de crisis in problemen. Medio 2009 ziet rond de 35 procent van deze groep - vooral in de financiële dienstverlening en de bouw - het aantal opdrachten afnemen. Ruim 20 procent van de zzp'ers heeft aangegeven het hoofd maar moeilijk boven water te kunnen houden.<sup>19</sup>

De maatschappelijke schade door hoge werkloosheid onder jongeren is bij vorige periodes van laagconjunctuur - mede door overheidsingrijpen - beperkt gebleken. Gezien de forse inzet van de overheid dit probleem aan te pakken, mag worden verwacht dat de effecten van deze crisis op jongeren geleidelijk minder ingrijpend worden. De groep werklozen tussen 45 en 65 jaar heeft minder perspectief op terugkeer naar betaalde arbeid. Het blijkt moeilijk te zijn de kans op werkherleving van oudere werklozen te vergroten. Onderzoek laat zien dat het effect van de inzet van re-integratietrajecten voor deze groep beperkt is. Oudere werknemers zijn duurder en deze groep heeft bij werkgevers een negatief imago. Sinds de toegang tot regelingen als de VUT en de WAO, Ioaw en Ioaz is afgesloten, stijgt het werkloosheidspercentage onder 55-plussers.<sup>20</sup> Het niet meer gebruik kunnen maken van genoemde uittreedroutes zet ook de inkomenspositie van deze groep onder druk.

12 SCP, De sociale staat van Nederland, november 2009, p.183.

13 UWV, Kwantitatieve informatie eerste vier maanden 2010, juni 2010, p.18.

14 UWV, Bijlage bij Vier maandenverslag 2010, juni 2010, p. 18.

15 CBS, persbericht, Werkloosheid niet-westerse allochtonen, 4 februari 2010.

16 CBS, persbericht, Opnieuw stijging van het aantal bijstandsuitkeringen, 31 mei 2010.

17 SZW/Asea, gesprek oriëntatie jaarpln IWI, 19 april.

18 CBS, Sociaal-economische trends, tweede kwartaal 2010, juni 2010, p. 27.

19 RWI, zzp'ers en hun arbeidsmarktpositie, november 2009, p. 59, 60 en 61.

20 SCP, Werkloos in crisistijd, december 2009, p. 22 en 25.

Een belangrijke voorziening voor de groep arbeidsgehandicapten is de Wsw. Deze voorziening kampt ook met de gevolgen van de economische crisis. Er is minder vraag naar Wsw-producten en er is scherpere concurrentie van commerciële bedrijven die zich op dezelfde markten begeven. Daardoor is krimp van het aantal Wsw-werkplekken een reëel risico. Vanwege druk op de financiële middelen die bij gemeenten gaat ontstaan, is de kans groot dat gemeenten geen geld steken in het creëren van extra arbeidsplekken. Afgaande op de meerjarige begrotingsprognoses in de begroting 2010 van SZW, is ook extra ruimte vanuit rijksmiddelen op kortere termijn niet voorzien. Managers van sociale diensten zien nog weinig gevaar voor langdurige werkloosheid bij mensen met een sw-indicatie, omdat deze op de wachtlijst staan voor een arbeidsplaats.<sup>21</sup> Het gevaar bestaat echter dat wachtlijsten langer worden en dat de mensen op de wachtlijsten langer op een werkplek moeten wachten (ook vanwege beperkte doorstroom naar reguliere arbeid in tijden van economische crisis).

#### 2.4 Gevolgen langdurige uitkeringsafhankelijkheid

Voor de groep 45-plussers en vooral 55-plussers is bij werkloosheid een langdurig verblijf in de uitkering met als eindstation de bijstand vaak het perspectief. Zo blijkt dat meer dan 80 procent van de groep tussen 45–54 jaar met een WWB-uitkering langer dan een jaar in de bijstand verblijft; voor de groep 55-plus is dat 90 procent. Ook maken de 45-plussers de helft uit van de populatie in de WW en de WWB. Rond de 60 procent van alle mensen in de bijstand zit daar langer dan drie jaar in.<sup>22</sup> Langdurige uitkeringsafhankelijkheid betekent een risico op armoede en sociaal isolement. Uit onderzoek van IWI blijkt dat in 2009 bijna 62 procent van de mensen met alleen bijstand zegt niet of vaak niet te kunnen rondkomen.<sup>23</sup>

Voor heel Nederland geldt dat er in 2008 460.000 huishoudens op het absolute sociaal minimum zitten, waarvan een kwart langdurig. Met name eenoudergezinnen lopen een groot risico op financiële problemen: vier op de tien eenoudergezinnen zeggen moeilijk te kunnen rondkomen.<sup>24</sup> Het is te verwachten dat tijdens de crisis het aantal huishoudens dat een beroep doet op de schuldhulpverlening groter wordt; in 2009 steeg dat aantal met 38 procent naar 65.000.<sup>25</sup> Steeds meer 65-plussers met een onvolledige AOW-opbouw raken met hun inkomen onder het sociaal minimum. De prognose is dat in 2014 circa 514.000 ouderen tot deze groep behoren. Het aandeel allochtonen en immigranten stijgt binnen deze groep ouderen.<sup>26</sup>

Bij langdurige uitkeringsafhankelijkheid is het risico van sociaal isolement reëel aanwezig. Van de werklozen en arbeidsongeschikten is de helft niet tevreden met het bestaan, terwijl 90 procent van de werkenden dat wel is. Werklozen en arbeidsongeschikten verrichten minder vrijwilligerswerk dan werkenden en hebben minder contact met familie en vrienden. Ook hebben niet-werkenden relatief vaak financiële tekorten; 18 procent van hen heeft vaak of voortdurend te maken met betalingsachterstanden.<sup>27</sup> Wanneer huishoudens met kinderen langdurig op een sociaal minimum inkomen zijn aangewezen, dan blijkt 11 procent van de kinderen uit die huishoudens in meer of mindere mate sociaal te zijn uitgesloten. Het betreft 273.000 kinderen van 5 tot en met 17 jaar. Van de kinderen die opgroeien in een bijstandsgezin is 25 procent sociaal uitgesloten. De metingen zijn in 2008 verricht.<sup>28</sup>

21 Divosa, Divosa-monitor 2010, p. 64.

22 IWI, Jaarverslag 2009, mei 2010, p. 7.

23 IWI, Armoedebestrijding, nota van bevindingen, juli 2010, p. 46.

24 SCP, De sociale staat van Nederland, november 2009, p. 192.

25 Kuiper, J., Integrale hulp bij schulden, In: Sociaal Bestek, nr. 2, 2010, p. 8.

26 Verwey-Jonker Instituut, 65-plussers in de min, april 2005, p. 58.

27 SCP, persbericht, Een baanloos bestaan, maart 2010.

28 SCP, Sociale uitsluiting bij kinderen, maart 2010, p. 12 en 13.

## 2.5 Belemmeringen bij participatie

Vanaf 1985 is betaalde arbeid in Nederland steeds belangrijker geworden. In 1985 had bijna de helft van de 15- tot 65-jarigen betaald werk van 12 uur per week of meer, in 2007 was dit 66 procent.<sup>29</sup> De arbeidsparticipatie onder de oudere beroepsbevolking stijgt geleidelijk, al blijft die voor de groep 55-plussers nu nog steken op 50 procent.<sup>30</sup>

Gemeenten geven aan dat vier op de vijf bijstandcliënten belemmeringen hebben om weer in arbeid of anderszins te gaan participeren. Bij deze groep zijn de meest voorkomende belemmeringen een lage of verouderde opleiding (30 procent), gezondheidsklachten (25 procent) en het niet hebben van werkervaring (21 procent).<sup>31</sup> Een specifieke groep - zowel werkend als niet werkend - die belemmeringen bij arbeidsparticipatie kan ondervinden, bestaat uit mensen die mantelzorg verlenen. In Nederland verlenen circa 3,5 miljoen mensen van 18 jaar en ouder een of andere vorm van mantelzorg. Van hen heeft 71 procent betaald werk. 450.000 van de mantelzorgers met betaald werk voelen zich ernstig belast: de zorgverlening gaat ten koste van hun gezondheid en veroorzaakt conflicten op het werk of in de thuissituatie. Vergrijzing en het sterkere appel op zelfredzaamheid van burgers zorgen ervoor dat de behoefte aan mantelzorg toe-neemt, waardoor het aantal mantelzorgers dat in de problemen komt, waarschijnlijk zal stijgen.<sup>32</sup> Voor 50.000 tot 100.000 werknemers was het verlenen van mantelzorg een reden om minder te gaan werken of zelfs al dan niet tijdelijk te stoppen met werken.<sup>33</sup>

Het risico is reëel dat door de crisis grote aantallen mensen aan inzetbaarheid en competenties verliezen. Wanneer op langere termijn de krapte op de arbeidsmarkt toeneemt, zal belangrijk arbeidspotentieel verloren zijn gegaan.

Daarom is scholing en het op peil houden van competenties in crisistijd belangrijk, zowel voor werkenden als niet-werkenden. De plicht tot scholing in de deeltijd-WW is daarvan een goed voorbeeld. Daarbij komt dat een kwart van de beroepsbevolking laag is opgeleid; 1,8 miljoen mensen hebben geen startkwalificatie en van hen zijn er 114.000 werkloos. Lager opgeleiden hebben een grotere kans om werkloos te worden en dat vervolgens ook te blijven.<sup>34</sup> De werkgelegenheid in laaggeschoolde banen is als aandeel van de totale werkgelegenheid gedaald van 40 procent in 1987 tot 30 procent in 2008. In absolute zin is het aantal laaggeschoolde banen in die periode gelijk gebleven.<sup>35</sup>

## 2.6 Politiek en beleid op het terrein van werk en inkomen<sup>36</sup>

Op het moment van vaststelling van het jaarplan (augustus 2010) is het nog ongewis welke partijen het nieuwe kabinet zullen vormen. De verkiezingsprogramma's van de verschillende (grotere) partijen worden ingegeven door beperking van de uitgaven aan uitkeringen en aan uitvoeringskosten. Gemeenschappelijke thema's op het terrein van werk en inkomen zijn:

- Activeren van zowel werkenden als niet-werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt; re-integratieondersteuning is vooral bedoeld voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Alle partijen vinden dit belangrijk.
- Vergroten van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Het gaat dan om verkorting van de WW-duur (tot 1 jaar) in combinatie met een hogere uitkering, flexibelere arbeidscontracten en flexibelere arbeidstijden. Dit wordt bij enkele partijen aangevuld met een verplichting tot loondoorbetaling voor de werkgever, wanneer deze een werknemer ontslaat.

<sup>29</sup> SCP, persbericht, Een baanloos bestaan, 10 maart 2010.

<sup>30</sup> IWI, Jaarverslag 2009, mei 2010, p. 7.

<sup>31</sup> Divosa, Divosa-monitor 2010, p. 15.

<sup>32</sup> SCP, Mantelzorg uit de doeken, april 2010, p. 3-5.

<sup>33</sup> RWI, Arbeid en zorg op de werkvloer, oktober 2009, p. 13.

<sup>34</sup> RWI, Artikel in het tijdschrift Impuls, 14 mei 2010.

<sup>35</sup> SCP, Minder werk voor laagopgeleiden?, juni 2010, p. 12.

<sup>36</sup> Deze paragraaf zal worden geactualiseerd zodra duidelijk wordt welke coalitie wordt gevormd.

- Een hardere aanpak van sociale zekerheidsfraude, waarbij het fraudebedrag volledig moet worden teruggevorderd. Drie grote partijen vinden dit noodzakelijk.
- Stroomlijnen van met elkaar samenhangende voorzieningen. Het gaat dan om integratie van de Wajong, Wsw, Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De meeste (grotere) partijen pleiten hiervoor.
- Volledig overdragen aan gemeenten van de re-integratietaken en de uitvoering van de Wajong. Bijna alle partijen zijn hiervoor, vanuit hun kritische kijk naar de re-integratiebudgetten.

Tot aan de val van het kabinet Balkenende IV is veel nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen ingevoerd. Ten behoeve van activering van werkloze, arbeidsongeschikte en laag opgeleide jongeren is veel in gang gezet. Veel maatregelen uit het beleidsprogramma van SZW 'Iedereen doet mee' (najaar 2007) en het bestuursakkoord tussen de minister van SZW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn in uitvoering genomen. Ook wacht een aantal wetsvoorstellen nog op behandeling door het parlement, bijvoorbeeld het voorstel over de schuldhulpverlening.

De uitvoering van het 'Plan van aanpak re-integratie' van het ministerie van SZW en van de VNG wordt samen met gemeenten onverkort voortgezet. Daarin staan resultaat, selectiviteit, vraaggerichtheid en transparantie voorop. Belangrijk is dat de professionaliteit van werkcoaches en casemanagers wordt vergroot. Het beoogde resultaat is in de kern dat iedereen naar vermogen participeert; liefst via reguliere arbeid en wanneer dat niet kan op andere wijze, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk.<sup>37</sup>

De schaal waarop het arbeidsmarktbeleid en re-integratiebeleid tot uitvoering moeten komen, is de regio. Op de 100 werkpleinen, en zeker op de 30 plusvestigingen, moeten verbindingen worden gemaakt met arbeidsmarktpartijen (werkgevers, onderwijs). Op lokaal niveau moeten - indien dit op centraal niveau ook mogelijk is gemaakt - schotten worden geslecht tussen WWB, zorg, welzijn, onderwijs, huisvesting, etc. om cliënten met een meervoudige problematiek goed te kunnen ondersteunen. Een eerste aanzet daartoe is gemaakt met de invoering van het participatiebudget in 2009. Essentieel is dat op de werkpleinen, maar ook op lokaal niveau sprake is van integrale dienstverlening. Om de samenwerking tussen UWV en gemeenten op de werkpleinen te stimuleren, is vanuit het ministerie van SZW al enige tijd regelgeving in voorbereiding. Deze regelgeving (Algemene maatregel van Bestuur) heeft tot doel de taken op de werkpleinen te normeren en de inhoud van de dienstverlening op de werkpleinen te sturen.<sup>38</sup>

## 2.7 Zwaardere werkdruk uitvoering

In 2009 kregen UWV en gemeenten te maken met een belangrijke toename van het aantal uitkeringsaanvragen. UWV werd in 2009 geconfronteerd met 77 procent meer nieuwe uitkeringen dan in 2008 en met een toename van het aantal lopende WW-uitkeringen van 57 procent in vergelijking met 2008.<sup>39</sup> Ook zagen gemeenten in 2009 het aantal WWB-aanvragen met 20 procent stijgen ten opzichte van 2008, en het aantal nieuwe WWB-uitkeringen met 9 procent (22.000). De verwachting is dat in 2010 het aantal WWB-uitkeringen nog zal oplopen.<sup>40</sup>

Verder hebben UWV en gemeenten in 2009 meer re-integratietrajecten aangeboden dan in 2008.

37 SZW/R&P, Visie re-integratie en participatie, p. 2.

38 SZW. Brief van de minister van SZW, 18 mei 2010, kenmerk RUA/UO/10/7997.

39 IWI, Jaarverslag 2009, mei 2010, p. 5.

40 Divosa, Divosa-monitor 2010, p. 14.

UWV heeft in 2009 ruim 82.000 nieuwe trajecten voor werklozen ingezet om nieuwe instroom van werklozen naar werk te bemiddelen. In 2008 was dit nog 41.000.<sup>41</sup>

Mede door deze stijging is in het eerste kwartaal van 2010 al een groot deel van het jaarbudget voor de re-integratie van werklozen gebruikt. Vanaf maart 2010 kan UWV met het resterende budget alleen nog re-integratietrajecten starten voor werklozen die langer dan een jaar werkloos zijn. Voor 2010 heeft UWV 280 miljoen extra gekregen om de toegenomen werkdruk het hoofd te bieden. Bij gemeenten was het aantal lopende trajecten medio 2009 ruim 138.000, een stijging van ruim 6.000 ten opzichte van eind 2008. Gemeenten huren met geld uit het W-budget capaciteit in om de intake voor re-integratie bij een oplopende instroom te ondersteunen.<sup>42</sup>

De toename van het aantal uitkeringen en het beperkte budget voor re-integratie kunnen ertoe leiden dat minder werklozen die al een jaar of langer een uitkering ontvangen, re-integratieondersteuning krijgen. Voor gemeenten zal op het re-integratiebudget (en de daarbij behorende buffers) tot en met 2014 een bedrag van 435 miljoen euro worden bezuinigd.<sup>43</sup> Gemeenten verwachten dat ook op het Gemeentefonds zal worden gekort, wat betekent dat de financiering van de uitvoeringskosten van sociale diensten onder druk komt te staan. Over de omvang van de bezuinigingen op de budgetten van de uitvoerende instanties komende jaren bestaat nog geen exact beeld. Dit zal mede afhangen van de samenstelling van het eerstvolgende kabinet. Alle partijen binnen het stelsel van werk en inkomen verwachten dat ook in 2010 en 2011 de groep mensen die een uitkering en ondersteuning aanvraagt, zal groeien. Meer doen met minder middelen vergt een selectievere inzet van ondersteuning aan cliënten.

Gemeenten geven aan dat zij vooral zullen bezuinigen op inzet van loonkostensubsidies, sociale activering en gesubsidieerde arbeid.

Dertig procent van de managers van sociale diensten geeft in 2010 aan dat ze op dit moment nog niet hoeven te bezuinigen. Gemeenten verwachten dat ouderen en cliënten met beperkingen langdurig aan de kant komen te staan. Gemeenten zeggen om redenen van een gezonde financiële huishouding vooral te zullen inzetten op 'quick fix'; cliënten die met relatief goedkope trajecten weer aan het werk geholpen kunnen worden.<sup>44</sup> Verder hebben gemeenten aangegeven dat de samenwerking op de werkpleinen door de crisis onder druk is komen te staan. De voortgang loopt vertraging op en niet alle doelstellingen die partijen voor ogen hadden, zijn gehaald. Desondanks vinden de samenwerkende partijen het wel belangrijk om de samenwerking voort te zetten, waarbij meer op resultaat moet worden gestuurd.<sup>45</sup>

Ongeveer de helft van de werkpleinen is niet in staat gebleken op het afgesproken tijdstip (1 januari 2010) volledig integrale dienstverlening te bieden. De dienstverlening aan cliënten is een continu aandachtspunt in de uitvoeringspraktijk. Uit IWI-onderzoek blijkt dat cliënten tevredener zijn wanneer zij met één aanspreekpunt te maken hebben. In de praktijk blijkt dat vaak niet het geval te zijn. Daarnaast is het risico reëel dat vanwege beperkte 'bureaucratische competenties' cliënten tussen wal en schip en daarmee buiten beeld raken.<sup>46</sup> Over het algemeen zijn cliënten positief over de digitalisering van het contact met uitvoeringsinstanties. Manco's zijn dat de websites van de uitvoeringsinstanties werk en inkomen vaak niet actueel zijn, een grote hoeveelheid weinig gesorteerde informatie bevatten en sterk van elkaar verschillen qua opzet. Vooral

41 Kwantitatieve informatie UWV, 2008 (p. 49) en 2009 (p. 60).

42 IWI, Jaarverslag 2009, mei 2010, p. 6 en 7.

43 Divosa, Divosa-monitor juni 2010, p. 11.

44 Divosa, Monitor, Scherp aan de wind, juni 2010, p. 10 en 64.

45 Divosa, persbericht, 28 januari 2010.

46 IWI, In dienst van de burger, november 2009, p. 23.

mensen met een lagere opleiding hebben moeite aan te haken wanneer het klantcontact sterk is gedigitaliseerd.<sup>47</sup>

Er zijn knelpunten op het terrein van de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven. Het gaat dan vooral om de regie op en uitvoering hiervan. Om betere regie op de vele ontwikkelingen te krijgen is het Nationale Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid (NUP) opgezet, waartoe ook het voorbeeldproject Digitaal Klant Dossier (DKD) behoort. Hoewel het belang van het NUP onomstreden is, doet zich een aantal knelpunten voor. Uit een review komen problemen naar voren ten aanzien van het aangeboden pakket, opdrachtgeverschap, verbeterprogramma's, de implementatie en de resultaten.<sup>48</sup> Ook blijkt het voor de uitvoeringsorganisaties soms te complex nieuwe informatiesystemen te ontwikkelen voor wetsuitvoering, zoals recentelijk bleek bij de ontwikkeling van het nieuwe systeem voor de Wia. UWV heeft daarom besloten om voorlopig niet meer zulke ICT-nieuwbouwprojecten uit te voeren en te werken aan maatregelen om de beheersing rondom ICT-projecten op het gewenste niveau te brengen.

Een ander voorbeeld betreft de ontwikkeling van een stabiele en goed werkende loonaangifteketen en polisadministratie; dit heeft de nodige moeite gekost en vergt nog een aantal verbeterlagen. In het verleden heeft de ontwikkeling van het sectorloket van het Inlichtingenbureau en de samenloopapplicatie veel inspanningen gevergd.<sup>49</sup> Daarnaast is afgezien van de ontwikkeling van 'CWIntake'; een systeem voor de geautomatiseerde ondersteuning van de werkprocessen van het toenmalige CWI en voor de gegevensuitwisseling met UWV en gemeenten.<sup>50</sup>

Overigens zijn er ook goede voorbeelden te noemen, zoals de ontwikkeling van Suwinet-inkijk, de succesvolle implementatie van Sonar (ondersteunend systeem voor het werkproces van UWV WERKbedrijf), het functioneren van het Digitaal Klant Dossier en de ontwikkeling van E-intake voor het aanvragen van een WW-uitkering of WWB-uitkering.

De afgelopen jaren hebben de uitvoeringsinstanties binnen het stelsel van werk en inkomen veel werk gestoken in handhaving en fraudebestrijding. De aantallen geconstateerde fraudegevallen lopen terug, mogelijk als gevolg van preventief werkende maatregelen als slimme controles en gerichte publicaties over succesvolle resultaten van fraudebestrijding. Toch is er nog altijd sprake van grote aantallen geconstateerde fraudesituaties. Voor het totaal van de uitvoering door gemeenten, UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) was in 2008 sprake van ruim 100.000 gevallen van geconstateerde niet-naleving van de inlichtingenverplichting (op alle relevante uitvoeringsterreinen als werk, inkomen, samenwoning, vermogen, e.d.) met een totaal schadebedrag van 155 miljoen euro.<sup>51</sup>

47 Bilt, G. van der, Het E-loket door de bril van de burger, In: Sociaal Bestek, nr. 2, 2010, p. 22.

48 Ministerie van BZK, brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer, Gateway-review, 17 februari 2010.

49 IWI, Ontwikkeling sectorloket R 04/15, oktober 2004.

50 IWI, CWIntake, september 2002.

51 Ministerie van SZW, Integrale Rapportage Handhaving 2008.



### 3 Risico's, thema's en prioriteiten

### 3.1 Aanpak risicoanalyse en prioritering

Voor het prioriteren en programmeren van onderwerpen kijkt IWI naar de ontwikkelingen die zich voordoen op het terrein van werk en inkomen. IWI wil zicht hebben op ontwikkelingen in en rondom het stelsel van werk en inkomen die een risico vormen voor het behalen van de kabinetsdoelstellingen op het terrein van werk en inkomen. Het gaat om onderwerpen met een directe relatie tot het functioneren en presteren van de uitvoeringspraktijk binnen het stelsel van werk en inkomen (bijvoorbeeld samenwerking op de werkpleinen). Verder staan onderwerpen centraal die politiek en beleidsmatig van belang worden geacht. De belangrijkste bronnen om tot prioritering van toezichtthema's te komen zijn:

- opvattingen en prioriteiten van het Kabinet en het Parlement;
- gesprekken met *stakeholders* en met organisaties die over relevante expertise beschikken (zie bijlage 1);<sup>52</sup>
- scan van recente relevante onderzoeken, vakliteratuur en adviezen (een weerslag daarvan is hoofdstuk twee);
- programmeerlijnen vanuit de IWI-organisatie (zie hoofdstuk vier);
- thema's uit het meerjarenplan 2010–2013 van IWI.

Om zicht te krijgen op risico's heeft de inspectie de blik naar buiten gericht. Ten eerste zijn oriënterende gesprekken gevoerd met stakeholders en andere relevante organisaties. (Zie bijlage 1 voor de belangrijkste punten per organisatie uit deze gesprekken.) In de gesprekken is gevraagd naar de visie van stakeholders op de belangrijkste ontwikkelingen en risico's die spelen op het toezichtdomein. Parallel aan de gesprekken is

een uitgebreide verkenning gedaan naar recente onderzoeken, analyses en adviezen van de genoemde stakeholders, maar ook van andere organisaties.<sup>53</sup> Deze literatuurscan en de uitkomsten van de gespreksronde zijn de basis geweest voor de beschrijving van ontwikkelingen op het terrein van werk en inkomen.

Vanuit de eigen organisatie wordt het jaarplan gevoed door vier programma's. Binnen deze programma's is gelijktijdig met de ontwikkeling van het jaarplan nagedacht over hoofdlijnen voor het betreffende programma. Ook de programma's kijken van buiten naar binnen bij het benoemen van risico's en onderwerpen. De kunst is om de uitkomsten van de gespreksronde en de resultaten van de literatuurscan te verbinden met de lijnen die vanuit de vier programma's opkomen. Deze synthese van externe en interne oriëntatie mondt uit in het benoemen van thema's waar IWI in 2011 mee aan de slag wil (zie paragraaf 3.2).

*Last but not least* zijn de lijnen (aandachtsgebieden) vanuit het meerjarenplan 2010–2013 van de inspectie richtinggevend voor het benoemen van toezichtthema's voor 2011. Het gaat om de volgende thema's: groepen onder druk, bestendigheid van het stelsel van werk en inkomen, leveren van maatwerk, en informatieprocessen en effectiviteit.<sup>54</sup>

Het wegen van informatie uit de bovengenoemde bronnen - wat moet leiden tot het prioriteren van thema's - is geen algebraïsche exercitie. Het gaat om het beredeneerd inschatten welke thema's maatschappelijk, politiek en beleidsmatig de boventoon gaan voeren in relatie tot de uitvoeringspraktijk binnen het stelsel van werk en inkomen. Door een zorgvuldige keuze van onderwerpen verhoogt IWI de kans dat haar producten door uitvoeringsorganisaties en de

<sup>52</sup> De stakeholders betreft de volgende organisaties: beleidsdirecties van het ministerie van SZW, directie ASEA van dit ministerie, Ark, UWV, SVB, VNG, en Divosa. De overige organisaties betreffen de Landelijke Cliënten Raad, BoaBorea, en RWI.

<sup>53</sup> Het gaat dan om wetenschappelijke en onderzoeksinstituten, adviesorganen en belangenorganisaties.

<sup>54</sup> IWI, Meerjarenplan 2010–2013, p. 5.

minister beter worden benut. Zo kan de toezicht-informatie tevens een bijdrage leveren aan beantwoording van de strategische kennisvragen van het ministerie de komende jaren.

### 3.2 Thema's voor 2011

Hierna worden de thema's weergegeven waar IWI zich in 2011 op zal richten.

#### **Thema 1: Hogere werkdruk en risico's voor dienstverlening**

Uitvoerende instanties binnen het stelsel van werk en inkomen lijken op korte termijn in een spagaat terecht te komen: meer doen met minder middelen. Dat betekent onder meer dat de caseload bij werkcoaches en casemanagers oploopt. Gevolg kan zijn dat re-integratieondersteuning verschaalt of dat verhoudingsgewijs minder mensen ondersteuning krijgen. In het aanbieden van dienstverlening zullen uitvoeringsinstanties selectiever moeten zijn en de dienstverlening efficiënter moeten inrichten. Cruciaal is de vraag welke keuzes de uitvoeringsinstanties hierin maken, wat de gevolgen daarvan zijn voor de uitvoeringspraktijk en wat de burgers en bedrijven ervan gaan merken. Daarnaast blijft van belang dat UWV en gemeenten gezamenlijk in staat blijven de benodigde integrale dienstverlening op maat te blijven aanbieden met het oog op (arbeids)participatie.

De crisis brengt de inkomenspositie en participatiemogelijkheden van groepen die door de crisis worden getroffen in de gevarenzone (zie hoofdstuk twee). Bepaalde groepen dreigen in de knel te raken, zoals bijvoorbeeld jongeren. De landelijke overheid heeft massief ingezet op de aanpak van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid onder jongeren.

Op regionaal en lokaal niveau pakken UWV, gemeenten en andere instanties gezamenlijk het 'jongerenprobleem' aan. Op verzoek van het ministerie van SZW kijkt IWI hoe de uitvoering verloopt en welke resultaten worden geboekt.

Werknemers van 45 jaar en ouder die werkloos raken, kunnen door de crisis met sterke inkomensachteruitgang te maken krijgen en hebben een groot risico op langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Zijn in deze huishoudens kinderen aanwezig, dan is bij die kinderen het risico op sociale uitsluiting reëel aanwezig. IWI wil nagaan hoe binnen het stelsel van werk en inkomen deze risico's worden tegengegaan. Hierbij speelt specifiek op deze oudere ex-werknemers gerichte re-integratie een belangrijke rol.

Flexibilisering van de arbeidsmarkt veroorzaakt dat uitvoeringsinstanties steeds vaker worden geconfronteerd met een groep mensen die wisselend op losse contracten werken of in een uitkering verblijven (flexwerkers en 'draaideurcliënten'). Een deel van deze groep heeft langdurig geen werkzekerheid en is voortdurend aangewezen op een laag inkomen. Hoe wordt binnen het stelsel van werk en inkomen met deze problematiek omgegaan? Zijn er voorzieningen of aanpakken voor deze problemen, zoals het versterken van de employability of het bieden van inkomensondersteuning?

#### **Thema 2: Grotere arbeidsparticipatie door activerend stelsel**

Met het oog op een verhoogde arbeidsparticipatie (80 procent in 2016) moet er sprake zijn van een activerende werking van het stelsel. Niet alleen vanwege de voorziene krimp van middelen moeten UWV en gemeenten selectiever zijn in het aanbieden van re-integratieondersteuning.

Politiek en beleid gaan er vanuit dat alleen ondersteuning wordt geboden aan cliënten die dat echt nodig hebben. Om selectiviteit goed te laten werken en om daarna een op maat gesneden aanbod te kunnen doen, is een gedegen diagnosestelling aan de kop van het re-integratieproces noodzakelijk. Het ministerie van SZW hecht hier ook veel waarde aan en stimuleert de professionaliteit van werkcoaches en casemanagers. In het Plan van Aanpak Re-integratie (ministerie van SZW, november 2008) gaat het bij die professionaliteit om de volgende elementen: selectiviteit, maatwerk, werkgeversgerichtheid en professioneel opdrachtgeverschap ten aanzien van private re-integratiebedrijven.

Voor zowel werknemers als uitkeringsgerechtigden kunnen er belemmeringen zijn voor (arbeids-) participatie. Belemmeringen kunnen samenhangen met leeftijd (45- plus), lage opleiding, eenzijdige werkervaring en etniciteit. De vraag is in hoeverre UWV en gemeenten de activering van deze groepen oppakken. Daarnaast kunnen belemmeringen spelen die te maken hebben met de privésituatie. Dan gaat het om mensen die mantelzorg verlenen en daardoor worden beperkt in hun mogelijkheden om aan het arbeidsproces deel te nemen. IWI wil nagaan of UWV en gemeenten in samenspraak met andere partijen (werkgevers bijvoorbeeld) dit probleem onderkennen en op dat probleem gerichte instrumenten inzetten.

Op langere termijn is vanwege de vergrijzing een verhoging van de arbeidsparticipatie noodzakelijk. IWI wil nagaan wat werkpleinen nu al ondernemen om de mensen die vanwege de crisis werkloos zijn geworden 'fit' te houden voor de arbeidsmarkt bij een aantrekkende economie. Dit kan bijvoorbeeld door scholing of versterken van de employability. Door technologische ontwikkelingen neemt de complexiteit van arbeid toe. Dat stelt extra eisen aan de inzetbaarheid van werknemers.

Zeker als werknemers een verouderde opleiding en een eenzijdige werkervaring hebben, is de dreiging van vroegtijdige uitval aanwezig. IWI wil zich oriënteren op de wijze waarop partijen in het stelsel van werk en inkomen werken aan een grotere employability van werknemers met het oog op het voorkómen van vroegtijdige uitval uit het arbeidsproces.

### **Thema 3: Meer aandacht voor handhaving en fraudebestrijding**

Een toename of een grote omvang van sociale zekerheidsfraude kan het maatschappelijk en financieel draagvlak van het stelsel ondermijnen. IWI beschouwt handhaving in navolging van de 'Kaderstellende visie op toezicht' als een specifieke vorm van toezicht. Het gaat om toezicht (handhaving) in eerste lijn op het naleven van verplichtingen door burgers, werkgevers en subsidiegerechtigden. Handhaving door UWV, SVB en gemeenten heeft betrekking op preventie en reguliere vormen van controle binnen de primaire werkprocessen en bestuurlijke afdoening van geconstateerde onregelmatigheden. De activiteiten gericht op de bestrijding van fraude met sociale uitkeringen en de strafrechtelijke vervolging daarvan, is voor het UWV werkterrein goeddeels het domein van de SIOD geworden. Gemeenten hebben hierin hun eigen verantwoordelijkheid.

Nu de aantallen uitkeringen sterk toenemen en de werkdruk binnen de uitvoeringsinstanties oploopt, bestaat het risico dat de aandacht voor handhavingsactiviteiten en fraudebestrijding verslapt. Ook kan het tegendeel gebeuren, bijvoorbeeld dat gemeenten strikter gaan handhaven aan de poort. IWI wil nagaan hoe handhavingsactiviteiten binnen het stelsel zich in tijden van economische crisis ontwikkelen.

Het belang van dit onderwerp wordt onderstreept door de verkiezingsprogramma's van drie grote partijen. Daarnaast is door IWI een aantal jaren geen onderzoek op dit terrein verricht, zodat een goed zicht op handhavingsactiviteiten en -resultaten bij de toezichthouder ten dele ontbreekt. Tevens biedt dit onderwerp een goede mogelijkheid om de samenwerking met de andere fusiepartners binnen de Inspectie SZW te versterken, met name op het aspect kennis leveren vanuit de expertiserol van partijen (bijvoorbeeld SIOD aan IWI).

#### **Thema 4: Dienstverlening en digitalisering**

De dienstverlening aan cliënten is een continu aandachtspunt in de uitvoeringspraktijk. Door middel van voortgaande digitalisering kan hier op een efficiënte wijze inhoud aan worden gegeven. Aandachtspunt blijft hierbij wel de toegankelijkheid van de uitvoering. Er zijn namelijk potentiële klanten die kunnen vastlopen in het - in hun ogen - bureaucratische labirint. Persoonlijk contact en maatwerk, liefst aan één loket of één aanspreekpunt, is dan noodzakelijk.

De professionaliteit van de medewerker moet borg staan voor een goede begeleiding van de cliënt. Ook hier zijn stappen in goede informatievoorziening belangrijk. Te denken valt aan ICT-voorzieningen die de professionals hierbij ondersteunen. Deze gedigitaliseerde uitrusting maakt het ook beter mogelijk om transparantie te bieden en verantwoording af te leggen over de resultaten. Hiermee is de bedrijfsvoering gediend. Tegelijkertijd is het van belang voor de Tweede Kamer, die ook nadrukkelijk een goed zicht wil hebben op de resultaten.

Essentieel voor een goede dienstverlening is dat partijen met elkaar samenwerken op de werkpleinen en met derde partijen, zoals werkgeversorganisaties en scholingsinstituten. Zoals eerder is geconstateerd verloopt de samenwerking tussen de SUWI-partners op de werkpleinen niet overal goed, waarmee de integrale dienstverlening te wensen overlaat. Daarbij is het risico aanwezig dat de economische crisis een verdere vertraging van de samenwerking tot gevolg heeft. Dit kan onder meer betekenen dat partijen geneigd zullen zijn zich op hun eigen domein terug te trekken en te focussen op de eigen organisatiedoelen. Belangrijk is vast te stellen hoe ver de uitvoeringspartijen zijn met de samenwerking op de werkpleinen en met derden en hoe ver de integrale dienstverlening medio 2011 is gerealiseerd.

Onder meer door de werking van financiële prikkels binnen het stelsel, is de overdracht van cliënten van het ene naar het andere uitkeringsregime een punt van aandacht. Zo ligt er bij UWV geen prikkel om een werkloze die binnen afzienbare tijd naar de WWB overgaat re-integratieondersteuning te geven, terwijl de gemeente er alle belang bij heeft deze werkloze niet in de WWB te laten instromen. Aan de andere kant voelen gemeenten een druk om zoveel mogelijk cliënten uit de WWB te laten stromen. Daarbij is de neiging om cliënten op een andere uitkeringsregeling af te wentelen aanwezig. IWI wil nagaan hoe de migraties van cliënten tussen verschillende uitkeringen verlopen.

## 4 Programma's en onderwerpen

#### 4.1 Inleiding

Het toezicht door IWI is naar vier (toezicht-) programma's ingedeeld, te weten: participatie, inkomenszekerheid, dienstverlenende overheid en informatieprocessen. Centraal in deze programma's staat de bijdrage van het (gezamenlijke) handelen van uitvoeringsinstanties binnen het stelsel van werk en inkomen aan de betreffende kabinetdoelstellingen.

De thema's genoemd in hoofdstuk drie zijn niet één op één binnen de programma's in te passen. Bijvoorbeeld het thema 'Stelsel onder druk en groepen in de knel' heeft zowel aspecten van inkomenszekerheid, als van participatie en van dienstverlening. Bij het opstellen van de zogenoemde programmaplannen eind 2010 zal in lijn met het jaarplan voor de verschillende projecten de benodigde afstemming tussen programma's tot stand worden gebracht. Dat is ook nodig om uitvraag van informatie gebundeld te laten verlopen ter beperking van de toezichtlast.

#### 4.2 Programma participatie

Het programma participatie heeft als doel zicht te geven op de bijdragen van de uitvoeringsinstanties aan de participatiedoelstellingen van het kabinet. Het gaat er om zicht te krijgen op de activerende werking van het stelsel, ondermeer door optimale benutting van de mogelijkheden waarover uitvoeringsinstanties kunnen beschikken. Voor 2011 zal dit programma zich richten op twee lijnen, namelijk: 'Het realiseren van maatwerk en selectiviteit' en 'Het realiseren van duurzame arbeidsparticipatie'. Beide onderwerpen krijgen een plek in afzonderlijke programmarapportages die in 2011 worden uitgebracht.

De programmalijn 'Het realiseren van maatwerk en selectiviteit' past binnen thema 1 en thema 2 zoals genoemd in hoofdstuk drie. De onderwerpen die bij deze programmalijn aan bod zullen komen, zijn:

- professionaliteit van werkcoaches en casemanagers (diagnose, selectie, maatwerk, vraaggericht en professioneel opdrachtgeverschap);
- scherpere selectie (vanwege de crisis) van cliënten die in aanmerking komen voor re-integratieondersteuning. Het sturen op de eigen verantwoordelijkheid van werkzoekenden.

Voor deze programmalijn zal vooral gebruik worden gemaakt van de resultaten van onderzoek naar de Wet Investeren in Jongeren. De WIJ is vanaf 1 oktober 2009 van kracht. De evaluatie van deze wet wordt uitgevoerd door het ministerie van SZW. De minister heeft IWI gevraagd om een representatief onderzoek uit te voeren onder gemeenten naar de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de WIJ.

Daarnaast is IWI in 2010 een onderzoek gestart naar de Wajong. Voor Wajongers geldt vanaf 1 januari 2010 nieuwe regelgeving. IWI wil inzicht bieden in de verandering die gaat plaatsvinden voor deze groep en antwoord geven op de vraag in hoeverre de stelselpartijen vooruitgang boeken met toeleiding naar werk van deze groep jongeren. In dit onderzoek wordt ruimte vrijgehouden voor het geval in de nieuwe politieke constellatie zou worden besloten de uitvoering van de Wajong bij gemeenten te beleggen.

De werkcoaches en casemanagers (overigens ook arbeidsdeskundigen) worden geacht selectief en op maat re-integratieondersteuning aan te bieden. Dat vereist onder meer een gedegen diagnose aan het begin van het re-integratieproces. Vanuit het ministerie van SZW wordt de professionaliteit gestimuleerd door onderzoek te laten doen naar algemene normen voor professioneel handelen. Voor het toespitsen van dergelijke normen op re-integratieprofessionals kan IWI-onderzoek van waarde zijn.

De tweede programmalijn is 'Het realiseren van duurzame arbeidsparticipatie' (past in thema 2 uit hoofdstuk drie) en beslaat de volgende onderwerpen:

- de duurzaamheid van re-integratie-investeringen, waaronder ook wordt begrepen het voorkómen dat mensen (bij herhaling) terugvallen in een uitkering, en zo blijven 'hangen' in uitkeringsafhankelijkheid;
- combinatie werken en zorgen, waarbij de nadruk ligt op omgang binnen het stelsel met uitkeringsgerechtigden die in hun re-integratie worden belemmerd, omdat zij mantelzorg verlenen.
- optimale benutting van wettelijke mogelijkheden door uitvoeringsinstanties in de re-integratie-aanpak.

In deze rapportage baseert de inspectie haar oordeel onder andere op de toezichtbevindingen uit de onderzoeken 'Duurzaamheid re-integratie' en 'Uitstroom en migraties binnen het stelsel', beide gestart in 2010.

De duurzaamheid van re-integratie is een belangrijk element voor het re-integratiebeleid op langere termijn. Op middellange termijn wordt op de arbeidsmarkt toenemende krapte verwacht. Dat laatste en de vergrijzing van de beroepsbevolking stellen nieuwe eisen aan het behouden van de inzetbaarheid van (ouder) personeel en het effectief inrichten van arbeid en re-integratie. Daarbij gaat het om de vraag in hoeverre er door uitvoeringsinstanties in samenwerking met andere partijen oplossingen worden geboden ten aanzien van het spanningsveld tussen vergrijzing, mantelzorg en arbeidsparticipatie.

Bij de uitstroom uit de WWB blijkt dat minimaal 20 procent uitstroomt naar een andere uitkering binnen de keten van werk en inkomen. IWI wil kijken naar de redenen waarom mensen binnen de keten van werk en inkomen blijven. IWI wil daarom de omvang

onderzoeken van migraties (van de ene naar de andere uitkering) van mensen binnen de keten van werk en inkomen. Tevens wil IWI onderzoeken of de wijze waarop UWV en gemeenten hiermee omgaan, bijdraagt aan duurzame uitstroom van cliënten uit het stelsel van werk en inkomen.

Voor beide programmalijnen kunnen onderzoeksbevindingen over het functioneren van de uitvoering worden gespiegeld aan de uitkomsten uit de landelijke cliëntenenquête die de inspectie van plan is eind 2010/begin 2011 uit te voeren.

### 4.3 Programma inkomenszekerheid

Het programma inkomenszekerheid laat zich op hoofdlijnen als volgt indelen.

Het gaat om inkomensvoorziening, met als primaire onderdelen claimbeoordeling, armoedebestrijding en activering. Secundair gaat het om preventie, schuldhulpverlening en handhaving. In 2011 zullen twee programmarapportages verschijnen waarin de thema's 'stelsel onder druk en groepen in de knel' en 'handhaving en fraudebestrijding' centraal staan.

De programmalijn 'Gevolgen van de crisis voor de inkomenspositie van groepen' is gebaseerd op in 2010 gestart onderzoek. Deze programmalijn past in thema 1 uit hoofdstuk drie en beslaat de volgende onderwerpen:

- onverwachte inkomensachteruitgang van bepaalde groepen die door de crisis zijn getroffen;
- inkomensondersteuning aan cliënten in de knel;
- rol van schuldhulpverlening in armoedebestrijding.

IWI doet onderzoek naar inkomensondersteuning van mensen die te maken krijgen met een inkomensterugval en niet in alle gevallen voldoende middelen hebben om dit op te vangen. Zij vormen



een groeiende risicogroep. Het gaat onder meer om zelfstandigen (inclusief zzp'ers) en om oudere werklozen die na afloop van de WW-periode nog geen werk hebben en ook geen recht hebben op een andere uitkering. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan een nieuwe categorie niet-uitkeringsgerechtigden, te weten personen met een kortlopende WW-uitkering, zonder recht op uitkering na de WW-periode. IWI onderzoekt de manier waarop de uitvoering deze mensen bijstaat en invulling geeft aan haar zorgplicht als deze mensen onder de armoedegrens komen.

In het verlengde hiervan ligt de toeleiding naar schuldhelpverlening. IWI onderzoekt de effectiviteit van de uitvoering hierbij. Voor huishoudens (met kinderen) die langdurig afhankelijk zijn van een uitkering zal worden gekeken of de uitvoering oplossingen voor het risico van sociale uitsluiting weet aan te dragen.

De tweede programmalijn betreft 'Handhaving binnen het stelsel van werk en inkomen' waarover in het najaar 2011 een programmarapportage verschijnt (past in thema 3 uit hoofdstuk drie). Deze rapportage zal een integraal beeld geven van de handhaving door uitvoeringsinstanties en de resultaten die dat oplevert.

IWI zoekt bij de opzet en uitwerking van de onderzoeken in dit kader actief naar mogelijkheden tot samenwerking met andere onderdelen van de Inspectie SZW, met name de directie Arbeidsmarktfraude van de AI en de SIOD.

De inspectie gaat bij deze onderzoeken uit van de beleidsdoelen en kaders van het huidige Integrale Handhavingplan van SZW dat tot en met 2010 loopt, omdat de partijen zich de afgelopen jaren op de uitvoering hiervan hebben gericht. Het nieuwe handhavingplan van SZW 2011-2014 dat in de loop

van 2010 verschijnt, kan voor de IWI-activiteiten 2011 niet als referentiekader dienen voor een beeld van de resultaten tot en met 2010. Wel kan onderzoek door IWI een zogenoemde nulsituatie in beeld brengen als het gaat om belangrijke elementen in het nieuwe handhavingplan. Het gaat dan om: nadruk op preventie, stroomlijning van handhavingsactiviteiten met de primaire processen en samenwerking tussen instanties op het gebied van handhaving (bijvoorbeeld op de werkpleinen).

#### 4.4 Programma dienstverlenende overheid

Het programma dienstverlenende overheid stelt zich ten doel inzicht te bieden en waar mogelijk oordelen te geven over de vraag of de dienstverlening van de samenwerkende instanties op het terrein van werk en inkomen voldoende doeltreffend en klantgericht is, zoals gesteld in artikel 9 van de Wet SUWI. De twee voorziene programmarapportages in 2011 beschrijven de bevindingen, conclusies en oordelen over de onderstaande twee thema's. De thema's passen bij de thema's 1 en 4 uit hoofdstuk drie.

De eerste programmarapportage zal verschijnen in de zomer 2011 en heeft als centraal thema de *cliënt in beeld*. De onderzoeken die ten grondslag liggen aan deze rapportage zullen ingaan op de activiteiten die uitvoerende instanties ondernemen om cliënten in de dienstverlening centraal te stellen. Belangrijk daarbij is de aandacht van uitvoerende instanties voor cliënten die het spoor bijster raken in de regels en procedures waar zij mee te maken krijgen. Daarnaast gaat IWI na hoe (werkzoekende) cliënten en werkgevers oordelen over de dienstverlening en over de bejegening door uitvoeringsinstanties. De inspectie gaat op zoek naar de totstandkoming en achtergronden van de prestatie-indicatoren op basis waarvan de instanties zich verantwoorden. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om de vraag of de huidige klantmonitors de tevredenheid van burgers en werkgevers over de dienstverlening goed weergeven.

In de tweede programmarapportage in 2011 staat de inspectie stil bij de vraag of de dienstverlening zo is ingericht dat zij voldoende toegankelijk is voor burgers die dat het hardst nodig hebben. Daarbij gaat het om kwetsbare groepen die door ongeletterdheid, een handicap/arbeidsongeschiktheid of meerdere problemen niet zelfredzaam zijn. Centraal hierbij staan de resultaten van de samenwerking van de stelselpartijen voor genoemde kwetsbare groepen. Daarnaast komt ook de samenwerking van deze partijen met partijen in aanverwante sectoren aan de orde. Hierbij is ook de samenwerkingsattitude van bijvoorbeeld professionals een essentieel punt. Belangrijk hierbij is dat UWV en gemeenten (op regionaal niveau) samenwerken met en gericht zijn op werkgevers. Uit inspectieonderzoek in 2010 is gebleken dat de domeinoverstijgende samenwerking die nodig is voor de dienstverlening aan kwetsbare groepen een intensief en moeilijk proces is.

In 2011 start binnen dit programma ook onderzoek dat ingaat op de gevolgen van bezuinigingen voor de dienstverlening en de samenwerking. Het stelsel staat als gevolg van de aankomende bezuinigingen onder druk. De inspectie zal in 2011 starten met onderzoek naar de gevolgen hiervan voor de kwaliteit van de professionele en klantgerichte dienstverlening en voor de samenwerking tussen de partijen. Dit sluit aan bij thema 1 uit hoofdstuk drie. Dergelijk onderzoeken vormen input voor een programmarapportage in 2012.

#### 4.5 Programma informatieprocessen

Met het programma informatieprocessen beoogt de inspectie bij te dragen aan 'de juiste informatie op het juiste moment bij de juiste persoon', te weten de burger, de werkgever, de professional en de minister van SZW. Normen vanuit de Wet Eenmalige gegevensvraag werk en inkomen (WEU) komen hierbij aan orde.

Het programma informatieprocessen is in maart 2010 van start gegaan en werkt op dit moment aan een toezichtkader en een risicoanalyse. De inspectie bepaalt in de loop van 2010 welke knelpunten en risico's zij in 2011 zal onderzoeken (haakt aan bij thema 4 uit hoofdstuk drie). Mogelijke onderwerpen voor de programmarapportage(s) in 2011 zijn:

- de ICT-voorzieningen voor de professionals op de werkpleinen, inclusief ontwikkelingen als het jongerenloket en 'mens centraal' (voorjaarsrapportage);
- de gegevensuitwisseling en gegevensverwerking in de keten, bijvoorbeeld ten aanzien van het informatiegestuurd handhaven (najaarsrapportage).

De afgelopen jaren is de informatievoorziening van de uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke sociale diensten binnen de sociale zekerheid drastisch veranderd. De gegevensverwerking is steeds verder geautomatiseerd vanuit de 'drive' tot een goede, meer effectieve en meer efficiënte dienstverlening. Er zijn ketens van dienstverlening en werkpleinen ontstaan, elk met hun specifieke vraagstukken op het gebied van informatievoorziening. De gegevensuitwisseling tussen de ketenpartners heeft een hoge vlucht genomen en de ketenpartners zijn hier voor hun eigen informatieprocessen in meer of mindere mate afhankelijk van geworden. Door het internet is het mogelijk geworden dat mensen vanuit huis zelf de benodigde gegevens aanleveren en zich in sommige gevallen op de hoogte kunnen stellen van de voortgang van hun aanvraag. Voorbeelden hiervan zijn E-intake en werk.nl.

Dit alles stelt hoge eisen aan de informatieprocessen van de uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Burgers moeten er bijvoorbeeld van op aan kunnen dat de gegevens die ze hebben aangeleverd zorgvuldig en veilig worden opgeslagen, verwerkt en hergebruikt. De informatie die professionals voor hun werkzaamheden nodig hebben, moet van hoge kwaliteit zijn: betrouwbaar, relevant, toegankelijk en actueel.

De minister van SZW moet kunnen beschikken over betrouwbare beleidsinformatie om zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel van werk en inkomen te kunnen waarmaken en zich daarover adequaat te verantwoorden aan het parlement.

#### 4.6 Overige inspectietaken 2011

In 2011 worden naast de programmatische werkzaamheden een aantal specifieke taken en activiteiten verricht onder de verantwoordelijkheid van de inspecteur-generaal. De minister kan - met in kennisstelling van de Tweede Kamer - in specifieke omstandigheden de inspectie opdragen een onderzoek uit te voeren. Daarnaast gaat het om het uitvoeren van de toezichtbaarheidstoetsen op voorgenomen wet- en regelgeving. Voor 2011 houdt IWI rekening met de mogelijkheid van stelselwijzigingen die door een nieuw kabinet worden voorgesteld. In de post 'onvoorzien' houdt IWI capaciteit vrij om deze specifieke taken uit te kunnen voeren.

Onder de noemer 'organisatiegericht onderzoek' voert de inspectie een aantal taken uit. De tot deze taken behorende voorbereidende werkzaamheden, die nodig zijn om een oordeel te kunnen geven over de uitvoering door afzonderlijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten, worden voortaan, gelet op de daarvoor vereiste deskundigheid en uit efficiencyoverwegingen, in opdracht van de IG uitgevoerd door de Auditdienst. Het geven van oordelen, gebaseerd op de resultaten van deze voorbereidende werkzaamheden, blijft de verantwoordelijkheid van de IG.

Op basis van een nog te formaliseren protocol met de Auditdienst van SZW worden nadere afspraken gemaakt over de activiteiten - op grond van wettelijke taken en risicoanalyse - die onder gezag van de IG-SZW door de Auditdienst worden uitgevoerd. Voor 2011 zijn de volgende onderzoeken voorzien:

- voortgang Walvis/Polisadministratie;
- verantwoordingsgericht onderzoek op de verantwoordingen van de uitvoeringsinstanties en gemeenten inzake de relevante regelgeving;
- ICT-governance;
- herbeoordelingen UWV;
- kwaliteitstraject SVB-10;
- in voorkomende situaties onderzoek in het kader van de Meerjarige Aanvullende Uitkering WWB, de Incidentele Aanvullende Uitkering WWB en ernstige tekortkomingen.

In overleg bepalen de Auditdienst en IWI de capaciteit die met deze activiteiten is gemoeid, respectievelijk wordt gereserveerd voor ad hoc onderzoek en eventuele verzoeken van de minister.

De taken die de inspectie uitvoerde op het gebied van de arbeidsveiligheid zijn in maart 2010 aan de Arbeidsinspectie overgedragen.

## 5 Organisatie en werkwijze

### 5.1 De organisatie

IWI houdt toezicht op de uitvoering van beleid op het terrein van werk en inkomen door de samenwerkende instanties in het stelsel van werk en inkomen. IWI richt zich daarbij op de vraag in hoeverre de uitvoering in gezamenlijkheid bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van het kabinet. In 2011 legt IWI de focus op systeemgericht toezicht ofwel toezicht op de werking en resultaten van het uitvoerend stelsel van werk en inkomen.

Gezien het accent op systeemgericht toezicht en de snelle ontwikkelingen op het gebied van de sociale zekerheid moet de organisatie flexibel om kunnen gaan met veranderingen om haar heen. De inspectie is op weg naar een organisatie met flexibele werkvormen, met breed inzetbare professionals en met een verantwoorde HRM-sturing.

### 5.2 Werkwijze

De organisatie is vanaf maart 2010 ingedeeld naar vier (inhoudelijke) toezichtprogramma's en een stafafdeling. Binnen de programma's wordt projectmatig gewerkt. Het programmatisch en projectmatig werken is stevig verankerd in de organisatie. Voor de uitvoering van elk programma is een programmamanager eindverantwoordelijk. Binnen elk programma sturen twee projectleiders de samenhangende projecten aan. Per programma publiceert de inspectie in 2011 twee programmarapportages. Naast de programmarapportages kan de inspectie nog afzonderlijk rapporteren over onderzoeken die aanvullend op verzoek van bewindslieden worden uitgevoerd.

IWI onderhoudt met de Auditdienst van SZW een specifieke werkrelatie in de zin dat de Auditdienst op een aantal terreinen in opdracht van de inspecteur-generaal onderzoek voor de inspectie uitvoert.

IWI is een batenlastendienst. Met het ministerie spreekt de inspectie op basis van integrale kostprijsberekening van tevoren af hoeveel toezichtproducten van welke aard zij uitvoert en hoeveel zij daarvoor vergoed krijgt. De inspectie streeft er naar in 2011 een formatie te hebben van ruim 83 fte. In 2009 bedroeg de formatie 165 fte en 2010 is een overgangsjaar geweest voor afbouw van het aantal formatieplaatsen.

### 5.3 Toezichteffect en effectmeting

Het is van essentieel belang dat een toezichthouder een goed beeld heeft van het effect van haar handelen en in hoeverre dat in overeenstemming is met het beoogde effect. Daarbij gaat het erom inzichtelijk te maken wat de toegevoegde waarde is van toezichtproducten. De Inspectie SZW en daarbinnen de Inspectie Werk en Inkomen verbinden hun effecten en effectiviteit aan hun missie en doel. Voor IWI betekent dit dat zij beoogt door middel van programmatisch werken effecten op vooraf beschreven onderwerpen te bewerkstelligen.

IWI vat toezichteffect op als 'een gevolg van haar toezichthandelen en -producten in termen van zichtbare handelingen door de afnemers van haar producten naar aanleiding van die producten'. In het licht van de missie en visie is de toezichteffectiviteit de mate waarin IWI daadwerkelijk met haar producten bijdraagt aan verbeteringen in de uitvoering. Bij het uitwerken van toezichteffect en effectmeting maakt IWI gebruik van een aantal lijnen, concepten en hulpmiddelen van het Meerjarenprogramma 'Effecten van toezicht' van de Inspectieraad alsmede van haar eigen afbakening in reikwijdte van toezichteffect.

IWI stelt zich op het standpunt dat zij haar effectiviteit wil optimaliseren door op risicovolle en/of maatschappelijk prioritaire uitvoeringsonderwerpen positieve toezichteffecten te bewerkstelligen: 'bewerkstelligen van concrete acties in de uitvoeringswereld van werk en inkomen dan wel vanuit het beleid, gericht op verbetering van het door toezicht in kaart gebrachte probleem'. In 2011 is systematische effectmeting in de toezichtprocessen van IWI ingebouwd.

# Bijlagen

# Belangrijkste punten uit gespreksronde

## UWV

- Heeft concrete suggesties voor Wajong onderzoek (aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt voor deze groep; succes- en faalfactoren bij in dienst hebben Wajongers en effecten studieregeling Wajongers);
- Wil meer aandacht voor de preventiekant bij handhaving en vindt handhaving een belangrijk onderdeel van de samenwerking tussen UWV en gemeenten;
- Vraagt bij ketenpartijen aandacht voor digibeten en analfabeten bij verdergaande e-dienstverlening;
- Wijst op belang van initiatieven om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te re-integreren;
- Wijst op discrepantie tussen omvang klantstroom (groot) en beschikbare re-integratiemiddelen (afnemend).

## VNG

- Verwachte complicaties voor dienstverlening bij een botsing van mogelijke bezuinigingen en toenemende instroom;
- Benadrukt eigen keuzes van de gemeenten, ook ten aanzien van doelgroepen;
- Vertrouwt op 'horizontale' verantwoordingsinformatie door gemeenten.

## Divosa

- Heeft zorg over krapte re-integratiebudget (en vermoedt dat er een discussie gaat ontstaan over de verdeling van het werkbudget);
- Vindt het thema insiders/outsiders arbeidsmarkt belangrijk;
- Is enigszins huiverig voor (nieuwe) categorisering van doelgroepen met het risico op te veel doelgroepen.

## SVB

- Vindt dat door toenemende ketensamenwerking de SVB voor haar dienstverlening en effectief functioneren sterker afhankelijk wordt van het functioneren van andere ketenpartijen. Bijvoorbeeld als het gaat om de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de aangeleverde gegevens van andere organisaties in de keten (GBA, Belastingdienst).
- Streeft naar verdere samenwerking met gemeenten en wil ook bijdragen aan het armoedebeleid van Rijk en gemeenten.

## Ministerie van SZW/Beleidsdirecties

- Uiten hun zorg over de omgang van de uitvoeringsinstanties met de gevolgen van de crisis, bijvoorbeeld ten aanzien van zorg voor langdurig in de bijstand verblijvende mensen;
- De Wajong-praktijk wordt meermalen voorgelegd als aandachtspunt;
- Belangrijk onderwerp is grote aandacht voor de doorontwikkeling van de professionaliteit van de casemanagers in relatie met goede diagnosestelling;
- Wijzen op de gevolgen van de onzekere politiekbestuurlijke en sociaaleconomische situatie voor de samenwerking ('onder druk') op de werkpleinen.

## Ministerie van SZW/ASEA

- Vindt meer aandacht voor bredere empowerment van mensen, met name ook in de bijstand;
- Voorziet een groter wordende flexibele arbeidsschil;
- Wijst op legitimiteitsprobleem van overheidshandelen in sector werk en inkomen.



### Algemene Rekenkamer (kenniskring SZW)

- Ziet het risico van te beperkte bestuurskracht bij veel gemeenten met het oog op de vele aan de gemeentelijke regie overgedragen en wellicht nog over te dragen taken op het terrein van werk en inkomen.
- Is geporteerd voor vergelijkingen tussen gemeenten en UWV op prestaties op het terrein van werk en inkomen.

### RWI

- Vindt het belangrijk om na te gaan of synthese is te bereiken tussen werkzaamheden en concrete pilots van de onderdelen van de nieuwe Inspectie SZW.

### LCR

- Vindt processen bij UWV transparanter dan bij gemeenten;
- Heeft zorg over omgang gemeenten met groepen mensen met een handicap;
- Ziet het risico dat mensen afhaken bij 'e-dienstverlening';
- Vreest sterk oplopende werkloosheid onder allochtonen;
- Benadrukt belang van goede vroegtijdige diagnosestelling, goede professionals
- Ziet omgang met uitvallende leerplichtjongeren als een risico;
- Heeft grote zorg over samenwerking op de werkpleinen, ziet veel 'windowdressing' en problemen bij uitwisseling van budgetten tussen gemeenten en UWV;
- Ook zorg om schotten binnen gemeenten.

### Boaborea

- Boaborea is niet positief over de mogelijkheid om adequate verantwoording te krijgen over alle middelen die in de gemeentelijke re-integratie worden besteed. Er zijn te weinig betrouwbare cijfers voor handen.
- Herkent de jaarplanthema's van IWI. 'Rijk steekt miljarden in de re-integratiewereld, waar leidt dat allemaal toe?' Boaborea is voor een aanpak van input - throughput - output'.
- Ziet IWI als 'rekenkamer' voor de overheid in het SZ-domein. Daarbij zou IWI zich meer moeten richten op kwantitatieve en financiële informatie in deze sector.
- Heeft zorg om de dreiging van een nieuw opkomend granieten bestand. Hoe en wat wordt daar nog in geïnvesteerd?

### KING

- Is benieuwd hoe gemeenten - gelet op bezuinigingen - goed kunnen prioriteren in de uitvoering;
- Vindt toenemende aandacht voor intergemeentelijke samenwerking (bijvoorbeeld shared service centra) van belang.

### CP-ICT (implementatiepartner voor KING)

- Wijst er op dat er geen 'gemakkelijke' cliënten meer aan het loket komen;
- Vindt striktere handhaving noodzakelijk;
- Zegt dat integrale dienstverlening een oplossing biedt voor cliënten met meervoudige problemen, echter organisaties zijn er nog niet aan toe (cultuur- en werkwijze probleem);
- Vindt schaalgrootte van gemeenten te klein;
- Denkt dat een meer centrale aanpak van problemen onontkoombaar is.

# Geraadpleegde literatuur

- Bilt, G. van der, Het E-loket door de bril van de burger, In: Sociaal Bestek, nr. 2, 2010
- CBS, Diverse persberichten in de periode februari – juni 2010
- CBS, Sociaaleconomische trends, tweede kwartaal 2010, juni 2010
- CBS, Statline
- CBS, Webmagazine, Afname arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tot stand gekomen, 19 april 2010
- Divosa, Divosa-monitor Scherp aan de Wind, juni 2010, p. 15
- Divosa, persbericht, 28 januari 2010
- IWI, Armoedebestrijding, nota van Bevindingen, juli 2010
- IWI, CWIntake, september 2002
- IWI, In dienst van de burger, november 2009
- IWI, Jaarverslag 2009, mei 2010
- IWI, Meerjarenplan 2010 – 2013, september 2009
- IWI, Ontwikkeling sectorloket, oktober 2004
- Karrenbelt, E. en Thuis, I, Kiezen tijdens de crisis, In: Sociaal Bestek, nr. 3, 2010
- Kuiper, J. , Integrale hulp bij schulden, In: Sociaal Bestek, nr. 2, 2010
- Ministerie van BZK, Brief aan de Tweede Kamer, Gateway-review, 17 februari 2010
- Ministerie van SZW, Integrale Rapportage Handhaving 2008
- Ministerie van SZW, SZW/R&P, Visie re-integratie en participatie (concept), mei 2010
- Ministerie van SZW, Brief van de minster aan TK, 18 mei 2010, kenmerk RUA/UO/10/7997
- NRC Handelsblad, Vrees voor dubbele dip, 29 mei
- RWI, Arbeid en zorg op de werkvloer, oktober 2009
- RWI, Artikel in het tijdschrift Impuls, 14 mei 2010.

RWI, Zzp'ers en hun arbeidsmarktpositie, november 2009

SCP, De sociale staat van Nederland, november 2009

SCP, Mantelzorg uit de doeken, april 2010

SCP, Minder werk voor laagopgeleiden?, juni 2010

SCP, persbericht, Een baanloos bestaan, maart 2010

SCP, Sociale uitsluiting bij kinderen, maart 2010

SCP, Werkloos in crisistijd, december 2009

Tweede Kamer vergaderjaar 2010/2011; nr. 32 453, 24 juli 2010, voorstel van wet 'Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen, MvT

UWV, Kwantitatieve informatie 2008 en 2009

UWV, Bijlage bij Vier maandenverslag 2010, juni 2010

UWV, Kwantitatieve informatie eerste vier maanden 2010, juni 2010

Verwey-Jonker Instituut, 65-plussers in de min, april 2005

# Lijst van afkortingen

AI	Arbeidsinspectie
AOW	Algemene Ouderdomswet
ARK	Algemene Rekenkamer
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CP-ICT	Coördinatiepunt ICT gemeenten
Ioaw	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
Ioaz	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse gemeenten
LCR	Landelijke cliëntenraad
NUP	Nationale Uitvoeringsprogramma Dienstverlening
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VUT	vervroegde uittreding
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wet SUWI	Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
WEU	Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen
Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WIJ	Wet Investeren in Jongeren
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
zzp'er	zelfstandige zonder personeel

# Publicaties Inspectie Werk en Inkomen

## 2010

### *Jaarplan 2011*

- R10/04 Maatwerk bij meervoudigheid  
Domeinoverstijgende dienstverlening aan mensen met meervoudige problematiek
- R10/03 Dienstverlening op maat  
Het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden van crisis
- R10/02 UWV en Walvis  
Negende rapportage
- R10/01 Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld  
Jaarverslag Inspectie Werk en Inkomen 2009

## 2009

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

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen  
Stafafdeling

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

Postbus 11563  
2502 AN Den Haag

## Colofon

september 2010

ISSN 1383-8733

ISBN 978-90-5079-235-6

Vormgeving: Inspectie Werk en Inkomen

Fotografie: Nationale Beeldbank, Berbara Houweling

Druk: Vijfkeerblauw, Rijswijk

Inspectie Werk en Inkomen

Postbus 11563

2502 AN Den Haag

T (070) 304 44 44

E [communicatie@iwiweb.nl](mailto:communicatie@iwiweb.nl)

W [www.iwiweb.nl](http://www.iwiweb.nl)

Inspectie Werk en Inkomen  
Postbus 11563  
2502 AN Den Haag

**E** [communicatie@iwiweb.nl](mailto:communicatie@iwiweb.nl)  
**W** [www.iwiweb.nl](http://www.iwiweb.nl)  
**T** (070) 304 44 44

[vijfkeerblauw.nl](http://vijfkeerblauw.nl) | IWI 540115