

Vergaderjaar 2010–2011

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 445

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2010

Hierbij bied ik u de uitkomsten aan van het onderzoek dat de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft gedaan naar de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met meervoudige problemen. Van meervoudige problematiek is sprake wanneer een cliënt langdurig complexe problemen ondervindt op meerdere leefgebieden tegelijk. Het gaat om economische problemen, culturele problemen, normatieve problemen en/of gezondheids- of psychosociale problemen die elkaar versterken en op elkaar ingrijpen. Veelal is de cliënt ook niet in staat een adequate regie te ontwikkelen en te voeren om de problemen te beheersen en op te lossen, waardoor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt problematisch is.

Vanwege de aard van het onderwerp informeer ik u in deze brief, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, tevens over de uitkomsten van een verkennend onderzoek naar de aard en omvang van meervoudige problemen (multiproblematiek) bij uitkeringsgerechtigden. De beide rapporten geven een samenhangend beeld van de problematiek waarmee deze uitkeringsgerechtigden te maken hebben en de wijze waarop de dienstverlening aan deze cliënten is georganiseerd. De rapporten zijn bijgevoegd.¹

In deze brief treft u aan:

- de aanleiding om onderzoek te doen naar meervoudige problematiek;
- de conclusies uit beide rapporten;
- de bestaande initiatieven met betrekking tot de aanpak van meervoudige problemen bij uitkeringsgerechtigden;
- beleidsvoornemens naar aanleiding van beide rapporten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

1. Aanleiding onderzoek naar meervoudige problematiek

Het kabinet wil dat iedereen naar vermogen participeert in de samenleving. Doel is mensen perspectief te geven op werk en inkomen en hun zelfredzaamheid te bevorderen. Dit gebeurt o.a. door een gerichte en effectieve inzet van middelen voor re-integratie en participatie van mensen, die het zonder hulp van de overheid niet redden op de reguliere arbeidsmarkt en door mensen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en op hun talenten.

Nader onderzoek was gewenst om goed zicht te krijgen op de omvang en samenstelling van huishoudens met meervoudige problemen, de samenhang van de problemen en de inrichting van de domeinoverstijgende dienstverlening aan huishoudens met meervoudige problemen.

2. De conclusies uit deze onderzoeken

De conclusies uit beide rapporten ondersteunen elkaar. De belangrijkste zijn:

- De groep huishoudens die te maken heeft met meervoudige problemen is omvangrijk. Uit een globale schatting komt naar voren dat ruim 40% (360 000 personen) op het bestand van de 900 000 cliënten met een uitkering¹ naast het werkloos zijn, te maken heeft met twee of drie geregistreerde problemen, die belemmerend zouden kunnen werken voor hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Cliënten met meer dan vier geregistreerde problemen komen nauwelijks voor. Dit is op dit moment de best beschikbare schatting van de omvang van de groep uitkeringsgerechtigden met multiproblematiek.
- Bij de onderzochte groepen² met meervoudige problemen is steeds eenzelfde dynamiek van een neerwaartse spiraal waarneembaar als niet tijdig wordt geïntervenieerd. De onderliggende problemen, zoals een lage opleiding, psychische of lichamelijke beperkingen, leiden vaak tot het niet kunnen vinden c.q. behouden van werk. Dit kan weer leiden tot financiële problemen en sociale uitsluiting. Het gevolg daarvan kan zijn dat er psychosociale problemen ontstaan, die sociale uitsluiting versterken. Na verloop van tijd vormt psychosociale problematiek een primaire belemmering voor de overgang van werk.
- Het accent van de begeleiding door de uitvoering is de laatste jaren steeds meer komen te liggen op participatiebevordering.

In beide onderzoeken worden uitgangspunten en verbeterpunten voor een effectieve aanpak genoemd.

- Meervoudige problematiek moet vroegtijdig worden onderkend en waar nodig moeten cliënten worden doorverwezen naar gespecialiseerde hulpverleners of naar passende dienstverlening. De inspectie meent dat de mogelijkheden om meervoudige problematiek vast te stellen nog te beperkt zijn. Er is meer aandacht nodig voor de juiste doorverwijzing en/of ondersteuning van deze cliënten.
- Cliënten met meervoudige problemen moeten intensief begeleid worden. De hulpverlening is versnipperd. Dit doet zich voor bij het vaststellen van de doelen en werkwijzen. Hulpverleners uit verschillende sectoren denken verschillend over belang en haalbaarheid van participatie zowel in betaalde als onbetaalde arbeid.
- Professionals hebben behoefte aan goede methodieken die helpen bij het vinden van juiste maatvoering tussen zelfredzaamheid van de cliënt en het overnemen van de regie door de professional. Ook moeten er methodieken ontwikkeld worden die re-integratie en de aanpak van meervoudige problemen met elkaar combineren.
- De inspectie concludeert dat, mede door de toename van het aantal cliënten met meervoudige problemen, de caseload op veel plaatsen

¹ CBS- en UWV-bestanden 2008-medio 2009 van mensen in de bijstand met grote afstand tot de arbeidsmarkt, mensen in de WW, WIA, WAJONG en de harde kern zieke vangnetters en zieke WWB-ers.

² Cliënten met een laag opleidingsniveau en daardoor moeilijk inzetbaar op de arbeidsmarkt, jongeren met weinig motivatie, c.q. afkeer van de arbeidsmarkt, ex-gedetineerden en lichtverstandelijk gehandicapte cliënten met weinig leervermogen (LVG-ers).

onder druk staat. Het risico is dat daardoor een deel van de cliënten niet of slechts minimaal begeleid wordt.

- De inspectie constateert voorts nog een aantal andere knelpunten, zoals: ontoereikende informatie-uitwisseling, ontoereikende afspraken tussen samenwerkingspartners met organisaties buiten het domein van werk en inkomen en ontbrekende ondersteuning in registratie of automatisering.
- Tot slot constateert de inspectie dat de effecten van de interventies vaak niet terug te brengen zijn tot percentages geslaagde uitplaatsingen naar werk. Het resultaat bestaat vaak uit het vergroten van de zelfredzaamheid van cliënten en het voorkomen van overlast of escalatie van de problematiek. Daarnaast moeten de maatschappelijke effecten van de interventies, zoals minder beroep op de gezondheidszorg, meer veiligheid en minder criminaliteit, beter zichtbaar gemaakt worden.

3. Bestaande initiatieven

Bij de aanpak van multiproblematiek zijn verschillende sectoren betrokken zowel in preventieve als in curatieve zin. Van belang is dat de dienstverlening aan deze cliënten zo integraal mogelijk wordt aangeboden. In de voorgaande kabinetsperiode is een begin gemaakt om de beleidsterreinen van arbeidsparticipatie, onderwijs, gezin, zorg en justitie beter op elkaar af te stemmen. Dit heeft geleid tot een aantal interdepartementale actieprogramma's zoals «Aanval op schooluitval», «Van probleemwijk naar prachtwijk», «Kansen voor kinderen en Iedereen doet mee».

Ik wijs ook op de initiatieven van mijn voorgangers op SZW om de overgang van school naar werk te bevorderen en de instroom in de nieuwe Wajong te voorkomen. Ook noem ik het initiatief van het ministerie van OCW en het voormalige programmaministerie voor Jeugd en Gezin om de vorming van Plusvoorzieningen te stimuleren. Dit is een combinatieprogramma van zorg en hulpverlening, onderwijs en arbeidstoeleiding om te voorkomen dat «overbelaste jongeren» (jongeren met meervoudige problematiek) voortijdig de school verlaten. Vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie loopt op dit moment het programma Sluitende Aanpak (ex)gedetineerden, waarbij verbeteringen worden nagestreefd op meerdere terreinen in de leefsituatie voor (ex)-gedetineerden.

4. Beleidsvoornemens

Uit het rapport van Astri/Meccano blijkt dat de groep mensen met problemen op meerdere leefgebieden omvangrijk is. Vanuit de overtuiging dat het lonend is in mensen die dat nodig hebben te investeren, vind ik het belangrijk dat UWV en gemeenten maatwerk leveren voor mensen met complexe en meervoudige problemen, opdat ook deze groep naar vermogen participeert.

De uitvoering is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit en organisatie van de dienstverlening. Ik verwacht van UWV en de gemeenten dat zij op de Werkpleinen tenminste problemen op andere leefgebieden kunnen signaleren en dat ze doorverwijzen naar andere specialistische hulpverleners. Het accent in de hulpverlening dient gericht te zijn op het vergroten van de zelfregie van de cliënt. Van degene die ondersteund wordt, mag verwacht worden dat hij/zij steeds meer verantwoordelijkheid neemt voor het oplossen van de eigen problemen en zich inspant om weer te participeren. Het Rijk biedt kaders en stimuleert en ondersteunt de uitvoering bij deze opdracht.

De rapporten noemen een aantal verbeterpunten voor de uitvoering:

- De samenwerking tussen diverse professionals kan beter;
- Er moeten methodieken ontwikkeld worden voor een gezamenlijke aanpak van multiproblematiek en re-integratie en voor preventie en regievoering;
- De informatie-uitwisseling moet verbeterd worden o.a. door betere registratie ondersteund door automatisering;
- De effecten van de interventies moeten beter zichtbaar gemaakt worden, ook in termen van maatschappelijke opbrengsten.

Ik streef ernaar om afspraken te maken met UWV, VNG en Divosa over de aanpak van de bovengenoemde verbeterpunten. Deze afspraken zullen gemaakt worden binnen de bestaande wettelijke en budgettaire kaders. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat er wordt aangesloten bij lopende initiatieven in het veld, ook van de andere ministeries. Daarbij gaat het niet om het van bovenop opleggen van «blauwdrukken» maar vooral om het delen van kennis en uitwisseling van informatie en ervaringen, die andere uitvoerders reeds hebben opgedaan.

Vóór 1 april 2011 zal ik de Kamer informeren over de resultaten van de gesprekken met de uitvoering.

Ook acht ik het ook wenselijk dat verbindingen worden gelegd tussen beleidsterreinen van ministeries. Omdat het oplossen van participatieproblemen op de arbeidsmarkt en in de samenleving alleen mogelijk is in samenhang met andere departementen die gaan over zorg, onderwijs, integratie, wijkenaanpak en justitieel beleid, zal de aanpak van multiproblematiek in deze kabinetsperiode op de agenda's van de betrokken bewindslieden blijven staan. Met mijn collega's wil ik nagaan op welke wijze de interdepartementale aanpak van arbeidstoeleiding van personen met meervoudige problemen verder verbeterd kan worden, op basis van de ervaringen opgedaan in de bestaande interdepartementale actieprogramma's.

In interdepartementaal verband zal ik de volgende zaken aan de orde stellen:

- het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de arbeidstoeleiding van personen met meervoudige problemen;
- het continueren dan wel aanpassen van interdepartementale actieprogramma's;
- het ondersteunen van gezamenlijke initiatieven voor methodiekontwikkeling gericht op preventie en onderkenning van meervoudige problemen en voor doorverwijzing naar gespecialiseerde hulpverleners;
- het meetbaar maken van de maatschappelijke resultaten bij interventies in multiprobleemhuishoudens.

Ik zal voor 1 juni 2011 de Kamer informeren over de resultaten van deze interdepartementale afstemming.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom