

GEPRIKKELD TOT WERKEN. EEN EERSTE INVENTARISATIE VAN DE STAND VAN ZAKEN ROND DE NIEUWE BIJSTANDSWET IN NEDERLAND

DOOR ANDREA KRAAN, ELLEKE DAVIDSE, JORIEN SOETHOUT en BOB VAN WAVEREN*

1. INLEIDING

Per 1 januari 2004 is in Nederland het systeem van bijstandsverlening ingrijpend gewijzigd. De Algemene bijstandswet (Abw) is vervangen door de Wet werk en bijstand (WWB) en het belangrijkste kenmerk van de wijziging is dat de volledige verantwoordelijkheid voor financiering en uitvoering van de bijstandswetgeving is neergelegd bij gemeenten. De wetswijziging wordt gevolgd met evaluatieonderzoek, hetgeen inmiddels eerste gegevens heeft opgeleverd over de werking van dit nieuwe systeem.

In dit artikel beschrijven we de geschiedenis van het bijstandsbeleid in Nederland, inclusief de systeemwijziging die met de WWB is gerealiseerd. Vervolgens gaan we in op de resultaten van onderzoek dat onderzoeksbureau Regioplan Beleidsonderzoek (Regioplan 2005) in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft verricht. Op onderdelen worden de resultaten van dit onderzoek nog aangevuld met recente kwantitatieve gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voor het gemak is aan het einde een lijst met afkortingen toegevoegd.

2. PLAATSBEPALING

De komst van de nieuwe wet is ingegeven vanuit de gedachte dat de bijstand meer toegespitst moet worden op degenen die hiervan werkelijk afhankelijk zijn. Hiermee wordt het draagvlak voor de voorziening en de betaalbaarheid ervan in stand

* De eerste twee auteurs zijn werkzaam bij de Directie Werk en Bijstand van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Nederland. De laatste twee zijn respectievelijk onderzoeker en projectleider bij het onderzoeksbureau Regioplan Beleidsonderzoek, dat het in dit artikel aan de orde komende evaluatieonderzoek heeft uitgevoerd.

gehouden. Dit uitgangspunt geldt overigens niet alleen voor de bijstand, maar voor de gehele sociale zekerheid in Nederland. Evenals elders in de sociale zekerheid geldt als hoofddoel van de WWB: 'Werk boven inkomen'. Met dit doel wordt verwoord dat iedere Nederlander wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem of haar te helpen met het zoeken naar werk, en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. De WWB is daarmee een vangnetvoorziening binnen het stelsel van de sociale zekerheid: alleen zij die geen/onvoldoende inkomsten uit een (andere) uitkering, werk en/of vermogen hebben of niet leven met partner of ouders met voldoende inkomsten, komen ervoor in aanmerking. Belangrijke andere onderdelen van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid zijn neergelegd in drie wetten. Het risico van werkloosheid na werk is afgedekt met de Werkloosheidswet (WW), arbeidsongeschikten kunnen een beroep doen op de WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) (1) en personen boven de 65 jaar komen in principe in aanmerking voor een uitkering op basis van de AOW (Algemene Ouderdomswet).

Vijf procent van de Nederlandse huishoudens (dus niet individuen) heeft een bijstandsuitkering. Tabel 1 geeft ter introductie op de Nederlandse situatie een aantal kerncijfers over uitkeringen aan bijstandsgerechtigden met een hoofdaanvrager jonger dan 65 jaar, eind september 2005. Daaruit komt naar voren dat bijstandsuitkeringen met name worden verstrekt aan alleenstaanden (57%) en alleenstaande ouders (27%). Deze huishoudens zijn in de bijstand oververtegenwoordigd, want het percentage alleenstaanden en alleenstaande ouders onder *alle* Nederlandse huishoudens is namelijk 34% respectievelijk 6%. De verdeling over de diverse leeftijdsgroepen is vrij gelijkmatig, met uitzondering van de jongeren onder de 25 en de ouderen boven de 60 jaar. Twintig procent van de uitkeringen wordt voor de duur van minder dan een jaar verstrekt, maar verder is 80% van de bijstandshuishoudens voor een jaar of langer van de bijstand afhankelijk.

(1) De voorganger van de WIA was de WAO (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering)

TABEL 1: KERNCIJFERS OVER AANTAL BIJSTANDSUITKERINGEN VAN THUISWONENDEN JONGER DAN 65 JAAR, ULTIMO 3E KWARTAAL 2005

Leeftijd	Aantal	Percentage
Jonger dan 20 jaar	3.775	1%
20 tot 25 jaar	25.625	8%
25 tot 30 jaar	31.975	10%
30 tot 35 jaar	38.765	12%
35 tot 40 jaar	44.065	13%
40 tot 45 jaar	44.950	14%
45 tot 50 jaar	40.290	12%
50 tot 55 jaar	35.695	11%
55 tot 60 jaar	35.680	11%
60 tot 65 jaar	30.255	9%
Totaal	331.075	100%

Bron: CBS.

Leefvorm	Aantal	Percentage
Alleenstaande	187.740	57%
Alleenstaande ouder	90.420	27%
(Echt)paar	52.105	16%
Anders	820	0%
Totaal	331.085	100%

Bron: CBS.

Duur algemene bijstand	Aantal	Percentage
< 1 jaar	66.485	20%
=> 1 jaar	264.600	80%
Totaal	331.085	100%

Bron: CBS.

3. HISTORIE

In 1993 concludeerde de Onderzoekscommissie toepassing ABW, onder leiding van professor Van der Zwan, dat de uitvoeringspraktijk van de Algemene Bijstandswet (ABW) gekenmerkt werd door 'ontoelaatbare tekortkomingen'. De 'norm' was zoek en van de meerderheid van de toegekende uitkeringen kon de rechtmatigheid niet vastgesteld worden. Echter, niet alleen de gemeentelijke uitvoering leed aan ernstige tekortkomingen. Ook het toezicht vanuit het ministerie functioneerde onvoldoende. Ten slotte concludeerde de onderzoekscommissie dat ook de wetgever de nodige verwijten te maken vielen: de wet was te gedetailleerd en stelde te veel eisen (Onderzoekscommissie toepassing ABW, 1993).

Behalve deze oordelen over de uitvoering en de wet constateerde de Commissie-Van der Zwan dat er op grote schaal gefraudeerd werd met uitkeringen en dat een groot aantal personen ten onrechte een uitkering had. Impliciet constateerde de Commissie dat er veel te weinig aandacht voor uitstroombestemming (terminologie van nu, niet van toen) bestond.

De WWB is het logische sluitstuk van een ontwikkeling die in gang is gezet met deze Commissie. Daarin werd namelijk gepleit voor een versterking van de bestuurlijke inzet van gemeenten om daarmee de kwaliteit van de uitvoering te vergroten. De gemeenten staan immers binnen de overheid het dichtst bij de burger. Deze nadruk op de gemeentelijke rol was een trendbreuk ten opzichte van de periode vanaf 1972 waarin het Rijk steeds meer bevoegdheden naar zich toe trok om de uitvoering van de bijstandswet te stroomlijnen en te beheersen. Bovendien werd het hele denken rondom de sociale zekerheid nog gedomineerd door de gedachte dat rechtsgelijkheid (cruciaal element in het denken over de sociale zekerheid op dat moment) alleen bereikt kon worden via strikte en centraal opgestelde en bewaakte regels.

Het onderzoek naar de uitvoering van de bijstandswet leidde tot een grondige wijziging van het al eerder ingediende wetsvoorstel voor een geheel nieuwe bijstandswet (Abw, Algemene bijstandswet). In die wet, ingevoerd op 1 januari 1996, kwam de uitstroombestemming meer centraal te staan en kregen preventie en bestrijding van misbruik meer aandacht. Bovendien deed het begrip poortwachterfunctie zijn intrede: het werd cruciaal geacht waar mogelijk te voorkomen dat mensen instromen in de bijstand, omdat daarmee kan worden voorkomen dat zich een afhankelijkheidsrelatie tussen overheid en klant ontwikkelt die activering en herintreding van de klant in de weg zit.

Al vrij kort na de invoering van de nieuwe Abw ontstond de discussie of als vervolg op de actualisering en verandering van de inhoud van de wet, niet ook de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten dienden te veranderen. De financieringswijze van de bijstandsuitkeringen bevatte nog steeds geen prikkel tot een effectieve en efficiënte gemeentelijke uitvoering. Deze discussie leidde ertoe dat gemeenten vanaf 2001 een budget kregen voor 25 procent van de uitkeringskosten om hen directer te confronteren met de financiële gevolgen van de uitvoering van de Abw. Daarvan werd verwacht dat gemeenten meer dan in het verleden geprikkeld zouden worden tot een betere uitvoering van de Abw. Immers, reductie van het bijstandsvolume betekent financieel voordeel voor gemeenten.

Hoewel de evaluatie van de Abw, geheten 'Lijnen naar de Toekomst' (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000), niet ongunstig uitpakte, bleef de discussie over een verdergaande financiële decentralisatie van de Abw actueel. Dit leidde in 2002 tot de in het Strategisch Akkoord (het regeerakkoord van de drie coalitiepartijen in het kabinet Balkenende-1) vastgelegde volledige budgettering van de

bijstand. Het genoemde kabinet besloot bovendien kort na zijn aantreden tot een vergaande vereenvoudiging van de bijstandswet (2). Dit leidde tot de Wet werk en bijstand (WWB), die op 1 januari 2004 in werking is getreden.

4. SYSTEEMWIJZIGING WET WERK EN BIJSTAND

Met de komst van de WWB is beoogd een systeemwijziging teweeg te brengen. Die systeemwijziging is erop gericht om het doel *Werk boven inkomen* naderbij te brengen. Ten behoeve van dit doel hebben zowel het Rijk als gemeenten de beschikking over een set van instrumenten. We werken deze onderstaand nader uit.

4.1. INSTRUMENTATIE RIJK

De instrumentatie van de Rijksoverheid laat zich samenvatten in de begrippen decentralisatie, deregulering en derapportage. Daarnaast zijn instrumenten ingezet om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie van de WWB (facilitering).

4.1.1. Decentralisatie van budgetverantwoordelijkheid

Met de WWB is sprake van decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand. Zoals eerder vermeld, werden vanaf 1 januari 2001 gemeenten voor 25 procent van de bijstandsuitgaven gebudgetteerd. Met de WWB is dit verhoogd tot 100 procent. De financiering is verdeeld over twee budgetten: het inkomensdeel (I-deel), bestemd voor het verstrekken van de uitkeringen, en het werkdeel (W-deel), bestemd voor alle reïntegratieactiviteiten.

De totale omvang van het landelijk budget voor het I-deel (macrobudget) wordt ieder jaar in september voorafgaand aan het begrotingsjaar geraamd (voorlopige raming). De basis hiervoor is de bijstandsvolumeraming uit de SZW-begroting voor het komende begrotingsjaar. De raming wordt met het Centraal Planbureau afgestemd. Er wordt dan gekeken naar:

- actuele gegevens over de feitelijke ontwikkeling van het bijstandsvolume op dat moment;
- de economische vooruitzichten volgens de macro-economische verkenningen (MEV) voor het komende begrotingsjaar;
- de verwachte effecten van gewijzigd beleid.

In september van het begrotingsjaar zelf wordt het geraamde budget definitief vastgesteld. Dit kan dus leiden tot bijstelling van de voorlopige raming. Voor de bepaling van het definitieve budget wordt op basis van de meest actuele inzichten in de genoemde ramingscomponenten een geactualiseerde raming gemaakt van het bijstandsvolume in het begrotingsjaar.

(2) Inclusief de nauw verwante Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Besluit Instroom/Doorstroombanen.

De financiële prikkel bij het I-deel krijgt mede vorm door het gebruik van een 'objectief verdeelmodel' waarmee het macrobudget aan de hand van een aantal objectieve parameters (aantal allochtonen, aantal laag opgeleiden, etc.) over de gemeenten wordt verdeeld. Overschotten op het I-deel mogen gemeenten behouden. De nieuwe systematiek zorgt ervoor dat voor gemeenten die slechter presteren dan gemiddeld, minder geld overhouden dan wel te kort komen op hun budget. Doen ze het beter dan gemiddeld, dan houden ze in het algemeen geld over en kunnen zelf bepalen hoe dit overschot gebruikt wordt. De bedoeling van de wet is, met andere woorden, om gemeenten een beloning te geven voor goed presteren en een straf voor slecht presteren.

Deze objectieve verdeelsystematiek geldt voorlopig alleen voor de grotere gemeenten (> 60.000 inwoners). Kleinere gemeenten (<40.000 inwoners) krijgen hun budget nog op grond van de 'oude systematiek', dat wil zeggen naar rato van hun aandeel in de bijstandsuitgaven enkele jaren eerder (historisch kostenaandeel). Voor gemeenten met een inwonertal tussen 40.000 en 60.000 inwoners wordt het budget gebaseerd op een combinatie van beide financieringssystemen.

Het macrobudget voor het W-deel wordt vastgesteld door het Rijk. In het W-deel zijn de verschillende gelden voor de programmakosten van gesubsidieerde arbeid en voor de inkoop van reïntegratietrajecten samengevoegd. De 'oude' landelijke regelingen voor gesubsidieerde arbeid (WIW en Besluit I/D-banen) zijn daarmee komen te vervallen. Het uitgangspunt bij het W-deel is om het budget te verdelen naar behoefte. Gemeenten met een zwaardere reïntegratietaak krijgen meer budget dan gemeenten met een lichte taak. Als verdeelkenmerken worden onder meer gehanteerd het aantal bijstandsontvangers, de omvang van de hooggeschoolde beroepsbevolking, de kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en -aanbod en het volume WW-uitkeringen. Onlangs heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het Parlement toegezegd door te laten rekenen of het verdeelmodel W-deel voldoende rekening houdt met mensen met een complexe problematiek.

Anders dan bij het I-deel is het geld in het W-deel 'geoormerkt', wat betekent dat het alleen gebruikt mag worden voor reïntegratie-inspanningen (waaronder gesubsidieerd werk). Een overschot op het W-deel mag dus niet voor andere doelen worden gebruikt, zoals voor het betalen van uitkeringen. Het mag ook niet toegevoegd worden aan de algemene middelen van een gemeente. Een eventueel overschot op het W-deel kan wel grotendeels 'meegenomen' worden naar het volgende jaar.

4.1.2. Decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheid en deregulering

Gekoppeld aan de grotere financiële verantwoordelijkheid van gemeenten is de vrijheid die zij hebben om hun beleid te bepalen, toenomen. Een groot aantal centrale voorschriften is afgeschaft. Alle gemeenten moeten zelf beleid ontwikkelen en dat vastleggen in verordeningen. Het wegvallen van de Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften (RAU) is de meest prominente wijziging. In deze regeling

waren onder andere voorschriften vastgelegd voor de termijnen waarbinnen rechtmatigheidsonderzoeken bij klanten uitgevoerd moeten worden. Deze voorschriften waren van grote invloed op de aard en omvang van de werkzaamheden van sociale diensten. Tevens is een aantal in de Abw vastgelegde verplichtingen omgezet in bevoegdheden (sanctionering, terugvordering).

Tegelijkertijd is op een aantal terreinen de beleidsvrijheid van gemeenten afgenomen. Zo is de mogelijkheid tot verstrekking van groepsgewijze (categoriale) bijzondere bijstand (op enkele uitzonderingen na) komen te vervallen omdat lokaal geen inkomenspolitiek mag worden bedreven; dit is voorbehouden aan de landelijke overheid. Wat betreft het activeringsbeleid zijn categoriale ontheffingen van de arbeidsverplichting niet meer toegestaan (zoals voorheen voor alleenstaande ouders met jonge kinderen en personen van 57,5 jaar en ouder). Wel zijn individuele bijzondere bijstand en individuele ontheffingen (maatwerk) mogelijk gebleven zoals voorheen.

4.1.3. Derapportage

Een ander belangrijk middel dat met de invoering van de WWB is ingezet door het Rijk, is de zogenaamde derapportage. Omdat gemeenten nu volledig verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de WWB, hoeven zij minder informatie aan de Minister en de Tweede Kamer te verstrekken. Dit moet leiden tot een administratieve lastenverlichting bij gemeenten, zodat zij zich beter op de bijstandsverlening zelf kunnen concentreren.

Het Verslag over de uitvoering (VODU) (3) dat gemeenten jaarlijks aan het Rijk leveren, is al in 2004 vereenvoudigd. In 2005 zijn de I/D-monitor, WIW-statistiek en de Monitor Scholing en Activering (Mosa) samengevoegd tot de Statistiek Reïntegratie Gemeenten (SRG). Deze statistiek bevat een aanzienlijk kleiner aantal variabelen dan de oude statistieken tezamen. Ook is sinds 2005 de Bijstandsuitkeringenstatistiek die aan het CBS geleverd moet worden, 'uitgekleed'. De gemeenten leveren ook gegevens voor de Bijstandsfraudestatistiek en de Bijstandsdebiteurenstatistiek. Ook hier heeft – zij het in mindere mate – derapportage plaatsgevonden. Naast het VODU en de verschillende statistieken, worden ook individuele onderzoeken die door het ministerie worden uitgevoerd of aanbesteed gerekend tot de administratieve lasten die gemeenten vanwege het Rijk ervaren. Er wordt naar gestreefd om ook de last, gepaard gaande met deze onderzoeken, te beperken.

(3) Gemeenten dienen twee maanden na afsluiting van het jaar eerst een Voorlopig VODU naar de Minister te sturen. Gezien het voorlopige karakter is geen accountantsverklaring of oordeel van de gemeenteraad vereist. Het definitieve VODU wordt later ingediend (in september van het jaar volgend op het jaar waarop het verslag betrekking heeft) en dient wel voorzien te zijn van een accountantsverklaring en een oordeel van de Raad. In de tekst hierna wordt geen onderscheid gemaakt tussen het voorlopig en het definitief verslag. We volstaan met de term 'VODU'.

Tegenover minder rapportageverplichtingen aan het Rijk staat dat wethouder en gemeenteraad mede in het kader van de dualisering behoefte kunnen hebben aan meer en andere informatie dan vóór 2004. Immers in 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. Het dualisme heeft veranderingen gebracht in de verhoudingen tussen raad, college van Burgemeester en Wethouders B&W, de griffie en de ambtelijke organisatie. De kern van de dualiseringsoperatie was de ontvlechting van raad en college, die onder andere vorm kreeg door de functies van raadslid en wethouder te scheiden. Deze scheiding van functies betekent dat de raad zich voornamelijk bezighoudt met kaderstelling en controle, terwijl het college de uitvoering van beleid voor zijn rekening neemt. De kaderstellende functie van de raad is versterkt door het opnemen van verordenende en budgettaire bevoegdheden in de Gemeentewet. Ook de controlerende rol is verstevigd: zo heeft ieder raadslid het vragenrecht en het recht van amendement en kan de raad een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur instellen (recht van enquête). Er zijn nieuwe kaderstellende instrumenten ingevoerd zoals de programmabegroting, de rekenkamerfunctie en verordeningen op het financieel beleid, financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie. De WWB is de eerste grote wet die door gemeenten wordt uitgevoerd en na de dualisering is ingevoerd. Dit houdt in dat gemeenteraden voor het eerst hun kaderstellende en controlerende rol bij deze nieuwe wet toepassen.

4.1.4. Facilitering

Om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie en de uitvoering van de nieuwe wet, zijn door het ministerie en door sectorale organisaties faciliteiten beschikbaar gesteld.

Het ministerie heeft een WWB-implementatiesteunpunt ingericht van waaruit verschillende faciliteiten zijn aangeboden. Het gaat dan onder andere om handreikingen en WWB-nieuwsbrieven. Via het Gemeenteloket en de gemeentelokettelefoon kunnen gemeenten vragen stellen aan het ministerie. Er zijn regioteams ingericht, gemeentedagen georganiseerd, bijeenkomsten over financiering en workshops over onder meer aan- en uitbesteding van reïntegratietrajecten gehouden.

Ook de sectorale organisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van directeuren van Sociale Diensten (Divosa) hebben handreikingen en voorbeelddocumenten verzorgd en bijeenkomsten georganiseerd.

4.2. INSTRUMENTATIE GEMEENTEN

De gemeenten beschikken over drie instrumenten om het doel 'Werk boven inkomen' dichterbij te brengen: activering, inkomensondersteuning en handhaving.

4.2.1. Activering

Om de uitstroom uit de bijstand te vergroten, kunnen gemeenten trajecten inzetten. Er wordt onderscheid gemaakt naar arbeidsmarktgerichte activeringstrajecten, waarbij het uitgangspunt is dat de klant kan reïntegreren op de arbeidsmarkt, en sociale activeringstrajecten waarbij gestreefd wordt naar andere vormen van maatschappelijk participatie. Eventueel kan ook sociale activering (uiteindelijk) leiden tot reïntegratie op de arbeidsmarkt. Gesubsidieerde arbeid behoort ook tot het activerings-instrumentarium van de gemeenten.

De trajecten zijn er op de eerste plaats op gericht om de uitstroom te bevorderen. Verder kunnen zij 'aan de poort' ook tot doel hebben om de instroom in de bijstand te beperken. Het uitgangspunt dat klanten een tegenprestatie voor hun uitkering moeten leveren door een traject te volgen, kan een instroombeperkend effect hebben.

4.2.2. Inkomensondersteuning

De inkomensondersteuning die gemeenten bieden, bestaat in eerste instantie uit het bieden van een vangnet voor de kosten voor levensonderhoud aan diegenen die niet in hun eigen onderhoud kunnen voorzien en geen aanspraak kunnen maken op een voorliggende voorziening, zoals bv. studiefinanciering. De hoogte van de bijstand voor levensonderhoud is landelijk genormeerd. Gemeenten hebben de vrijheid om door middel van toeslagen en verlagingen deze hoogte enigszins aan te passen.

In aanvulling op de bijstand voor levensonderhoud, kan de gemeente minima individuele bijzondere bijstand verlenen voor noodzakelijke kosten van bestaan die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden. De gemeente moet vaststellen of er geen sprake is van een voorliggende voorziening of voldoende eigen middelen (draagkrachttoets).

Wanneer WWB-cliënten al minstens vijf jaar een bijstandsuitkering hebben, en in die periode niet hebben gewerkt en verder geen arbeidsperspectief hebben, kunnen zij aanspraak maken op de zogenaamde langdurigheidstoelage.

4.2.3. Handhaving

Zowel het beperken van instroom in de bijstand als de bevordering van uitstroom, kan door middel van handhaving bereikt worden. Tegelijkertijd geldt dat wanneer dankzij handhaving alleen uitkeringen verstrekt worden aan hen die daar daadwerkelijk recht op hebben, het maatschappelijk draagvlak voor de WWB als inkomenswaarborg wordt versterkt.

Met de komst van de WWB is ook op het terrein van handhaving het een en ander veranderd. Waar ten tijde van de Abw rechtmatigheidscontroles nog volgens de RAU periodiek moesten worden uitgevoerd, hebben gemeenten sinds de WWB de vrijheid om de controles naar eigen inzicht zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Dit betekent dat bijvoorbeeld gekozen kan worden voor signaalgestuurde controles of controles aan de hand van risicoprofielen.

Ook op het terrein van maatregelen hebben gemeenten meer beleidsruimte. Gemeenten hebben meer vrijheid om de hoogte en de duur van een maatregel (in de vorm van een verlaging van de uitkering) te bepalen. Ook kunnen voor meer gedragingen dan voorheen maatregelen opgelegd worden (bijvoorbeeld voor agressie).

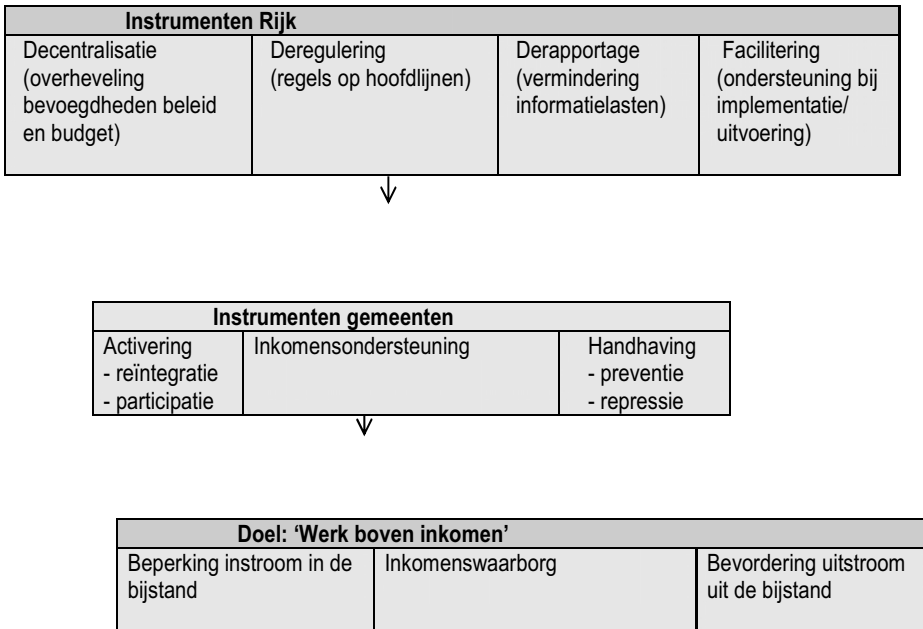
Onder de WWB wordt voorts ook het ten tijde van de Abw geïntroduceerde gedachtegoed van hoogwaardig handhaven verder doorgevoerd. Hoogwaardig handhaven houdt in dat zowel preventieve als repressieve instrumenten in samenhang worden toegepast. Via een stimuleringsregeling zijn gemeenten in staat gesteld om met een rijksbijdrage dit gedachtegoed in hun gemeente toe te passen.

5. EVALUATIEPROGRAMMA WET WERK EN BIJSTAND

Om te kunnen beoordelen hoe de hiervoor geschetste systeemwijziging in de praktijk uitwerkt, vindt evaluatie van de WWB plaats. In de periode 2004-2007 wordt daartoe een serie van onderzoeken uitgevoerd. Het in deel 6 te beschrijven onderzoek is de eerste in deze serie en betreft een kwalitatieve studie onder gemeenten, als uitvoerders van de wet.

De verplichting tot evaluatie is neergelegd in artikel 84 van de WWB, waarin is opgenomen dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2007 een verslag aan de Staten-Generaal zendt over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van deze wet. Hoe deze evaluatie wordt aangepakt staat beschreven in het Plan van Aanpak Evaluatie WWB 2004-2007, nader uitgewerkt (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005). Het plan voorziet in een aantal deelprojecten die de basis vormen voor de eindevaluatie in 2007. In het plan is onder meer voorzien in een jaarlijkse kwantitatieve analyse van de ontwikkelingen bij de WWB, een analyse van de door gemeenten ingevoerde verordeningen (in hoeverre vertonen die overeenkomsten en verschillen?), een streven naar causale analyse (in welke mate zijn de te constateren effecten te schrijven op conto van de WWB en in welke mate op andere factoren?) en een onderzoek onder bijstandsccliënten. Ook is in 2006/2007 voorzien in een herhaling van het huidige kwalitatieve onderzoek om te kunnen traceren in hoeverre er verschuivingen hebben plaatsgevonden bij de (mening van) gemeenten inzake de WWB.

Bij de evaluatie wordt uitgegaan van het volgende schema (figuur 1), waarin de elementen uit het vorige deel zijn vervat.

FIGUUR 1: SCHEMA SYSTEEMWIJZIGING WWB

De doeltreffendheid van de WWB wordt afgemeten aan de mate waarin het bereiken van het hoofddoel 'Werk boven inkomen' naderbij is gebracht als gevolg van de landelijke systeemwijziging en de gemeentelijke inzet van instrumenten. Ten opzichte van de situatie zonder WWB mag een betekenisvolle reductie van de instroom en een verhoging van de uitstroom verwacht worden, met behoud van de inkomenswaarborgfunctie.

6. EERSTE PRODUCTEVALUATIE: KWALITATIEF ONDERZOEK DOOR REGIOPLAN

Recent zijn de eerste resultaten van de evaluatie gepubliceerd. Het betreft de resultaten van een kwalitatief onderzoek onder gemeenten, dat in opdracht van het Ministerie door het onderzoeksbureau Regioplan werd verricht.

In het onderzoek is de volgende beleidshypothese getoetst:

- er is een systeemwijziging (WWB) die ook als zodanig door gemeenten wordt ervaren;
- de systeemwijziging leidt tot de (in de wet) veronderstelde gedragsaanpassingen bij gemeenten;
- deze gedragsaanpassingen leiden tot de in de wet veronderstelde resultaten.

De beleidshypothese is uitgewerkt in een driedelige probleemstelling. Deze luidt als volgt:

- decentralisatie, derapportage, deregulering en facilitering. Hoe worden deze systeemwijzigingen door gemeenten ervaren?
- op welke manier worden de systeemwijzigingen door gemeenten 'in daden omgezet', dat wil zeggen, vertaald in aanpassing van beleid (activering, inkomens-ondersteuning en handhaving), van uitvoering of van de organisatie?
- in hoeverre levert de systeemwijziging een bijdrage aan het bereiken van het doel van de WWB (hoofddoel 'werk boven inkomen', afgeleide doelen: instroombeperking, behoud inkomenswaarborgfunctie, uitstroomvergroting)?

Het onderzoek van Regioplan is uitgevoerd in 24 gemeenten, verdeeld naar verschillende kenmerken (grootteklasse gemeente, regio, financieel tekort/overschot op I-deel, snelheid van implementatie WWB). De 24 gemeenten dekken samen 43 procent van de landelijke bijstandspopulatie. Om zicht te krijgen op de verschillende perspectieven binnen de gemeenten zijn interviews gehouden met verschillende actoren: de voorzitter of een raadslid van de raadscommissie voor sociale zaken, de wethouder sociale zaken, het management van de sociale dienst, de (dienst)controller of een medewerker van het bedrijfsbureau en een aantal uitvoerders (consulenten, casemanagers).

7. UITKOMSTEN ONDERZOEK

7.1. LANDELIJKE SYSTEEMWIJZIGING

Wanneer gekeken wordt naar de landelijke systeemwijziging en de mate waarin dit bijdraagt aan het bereiken van 'werk boven inkomen', kan kortweg opgemerkt worden dat gemeenten de systeemwijziging als een welkome verandering beschouwen. De verantwoordelijkheden worden daar gelegd, waar ze naar de smaak van de gemeenten ook moeten liggen. Het nieuwe systeem prikkelt de gemeenten om te sturen op bijstandsvolume en om dit zo efficiënt mogelijk te doen. Ook blijkt de nieuwe wet een goede aanjager te zijn om veranderingen die al eerder op stapel stonden daadwerkelijk (versneld) door te voeren. Hierbij is wel onderscheid te maken tussen verschillende typen gemeenten. Bovendien ervaren de gemeenten een aantal knelpunten. We gaan hierop later in.

7.1.1. De essentie van de wet

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten de kern van de wet verwoorden zoals deze ook bedoeld is. De systeemwijziging lijkt daarmee effectief overgebracht. Vrijwel alle respondenten beschrijven de essentie van de wet als volgt:

- decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar de gemeente, inclusief het dragen van 100 procent financieel risico en grotere beleidsvrijheid;

- de bijstand als tijdelijke voorziening: men legt een accent op uitstroom naar werk met als adagium 'werk boven inkomen' en op het stimuleren van zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de klant;
- volumebeheersing: door de poort dicht te houden, strak handhavingsbeleid en sterk activeringsbeleid.

7.1.2. Decentralisatie van budgettaire verantwoordelijkheid

Gemeenten zijn van mening dat met de decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheid en budgettaire verantwoordelijkheid de juiste keuze is gemaakt. Gemeenten zijn immers zelf het beste in staat om te bepalen welk beleid voor hun lokale situatie het meest geschikt is. Dat de gemeente daarbij zelf de financiële consequenties draagt, is alleen maar logisch en werkt prikkelend. Een wethouder (gemeente 60.000+) verwoordt het als volgt: *"Het nieuwe systeem is goed. Als ik de 'shit' over me heen krijg, wil ik ook mee kunnen bepalen. Als mensen op mijn spreekuur klagen over landelijk beleid, kan ik alleen maar luisteren. Als het gaat om lokaal beleid, kan ik ook echt iets dóen."*

Vooraf gemeenten waarvan het WWB-budget vastgesteld wordt aan de hand van het objectief verdeelmodel, voelen direct de prikkel van de budgettaire verantwoordelijkheid. Ook kleinere gemeenten zijn volledig financieel verantwoordelijk, maar hun budget is op basis van historische gegevens bepaald. Dit betekent dat zij minder sterk geprikkeld worden tot volumebeheersing. Eventuele successen of tegenvallers worden immers voor een periode van maximaal drie jaar gevoeld, want het budget wordt jaarlijks op basis van werkelijke aantallen uitkeringsgerechtigden in het verleden (drie jaar terug) vastgesteld. Ook kleine gemeenten moeten er echter wel naar streven om minstens gelijke tred te houden met de landelijke volumeontwikkeling. De landelijke ontwikkeling bepaalt immers hoe groot het totale budget is, waar de kleine gemeenten weer een deel van krijgen. Een aantal respondenten in kleine gemeenten voelt zich desondanks nauwelijks geprikkeld, omdat men vindt dat de inspanningen toch geen effect hebben op hun budget in de komende jaren.

De gemeenten die zich geprikkeld voelen, vertalen dit in nieuw, daadkrachtig beleid. Hierbij valt een onderscheid op tussen gemeenten met een overschot op het inkomensdeel en gemeenten met een tekort. Tekortgemeenten maken vaker keuzes waarbij duidelijk zichtbaar is dat de gemeenten de beschikbare middelen zo inzetten dat (in ieder geval op korte termijn) een zo goed mogelijk resultaat behaald kan worden. Ze geven aan dat het tekort een middel is om nieuw beleid 'erdoor te drukken', ook als dat voor sommige fracties in de raad moeilijk verteerbaar is. Gemeenten met een overschot geven vaker aan dat ze wel plannen hebben tot aanpassing van het beleid. De noodzaak tot verandering op korte termijn die door tekortgemeenten wel wordt gevoeld, voelen zij echter niet.

Ongeacht de overschot- of tekortsituatie bij het inkomensdeel, lijkt het werkdeel door de gemeenten (lang) niet altijd volledig benut te worden. Gemeenten verklaren dit uit de verantwoordingssystematiek voor dit budget. Het Rijk rekent de bestedingen af op basis van een kasstelsel, terwijl gemeenten uitgaan van een baten-lastenstelsel. Dit betekent dat de ogenschijnlijke onderbenutting in werkelijkheid meevalt, omdat aangegane betalingsverplichtingen aan reïntegratiebedrijven nog niet zichtbaar zijn in de kasverantwoording aan het eind van het begrotingsjaar.

De gemeenten uiten op een aantal punten kritiek op het financieringssysteem van de WWB. Vrijwel alle gemeenten leveren op een of meer punten kritiek, maar met name de tekortgemeenten kraken verschillende kritische noten.

Een belangrijk kritiekpunt betreft de plausibiliteit van het objectieve verdeelmodel bij het I-deel. Ten opzichte van vroeger heeft dit geleid tot een herverdeling van de voor de bijstand beschikbare middelen. Deze herverdeeeffecten vindt men onvoldoende gerelateerd aan de gemeentelijke inspanningen. Actief beleid in de voorgaande jaren zou moeten leiden tot een relatief laag bijstandsvolume en dus tot een positief herverdeeeffect, zo is de redenering. Gemeenten, met name de tekortgemeenten, zien dit niet terug in de uitkomsten van het objectieve verdeelmodel. Ook geven gemeenten aan dat goed gedrag in het verleden niet beloond, maar juist bestraft wordt. Er wordt gesproken van de wet van de remmende voorsprong.

Bij dit kritiekpunt kan de volgende kanttekening van feitelijke aard geplaatst worden. Gemeenten die het in het verleden goed hebben gedaan, geven aan dat ze zich gestraft voelen voor het actieve beleid. Deze kritiek is goed te volgen in geval van de kleine gemeenten. Immers, zij krijgen hun middelen op basis van historische kosten. Echter, voor gemeenten die hun middelen krijgen op basis van objectieve kenmerken, ligt dit anders. Een gemeente die al jaren een activerend beleid heeft gevoerd, zou minder bijstandsgerechtigden moeten hebben dan op grond van haar objectieve kenmerken is voorspeld, en zou als voordeelgemeente gedefinieerd moeten zijn. Dat dit laatste niet altijd zo is, of tenminste niet zo wordt ervaren, is een sterk levend gevoel onder gemeenten, dat feitelijk wordt verwoord onder de noemer 'plausibiliteit verdeelmodel'.

Andere kritische opmerkingen gaan over:

- het grote aandeel dat grote gemeenten hebben in het totale jaarlijkse budget dat voor de bijstand is bestemd (macrobudget);
- de voortdurende bijstellingen van het verdeelmodel, overigens vaak ook op instigatie van gemeenten zelf;
- het (late) moment van vaststelling van het definitieve budget, mede gezien de noodzaak tot het gebruiken van zo actueel mogelijke cijfers;
- de toekomstbestendigheid van de prikkel. Hierover merkt een controller op: *"De WWB is in principe een goede wet, maar de beloning voor als je het goed doet, is een wassen neus. Macro-economisch gezien is het heel slim. De gemeente heeft slechts één jaar voordeel van de geleverde inspanning, het Rijk structureel."*

7.1.3. Decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheid en deregulering

De belangrijkste wijziging die gemeenten ervaren als gevolg van de deregulering is het afschaffen van de Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften (RAU). Veel gemeenten hebben het periodieke rechtmatigheidsheronderzoek afgeschaft. Deze verplichting uit de Bijstandswet werd gezien als een grote last, die bovendien nauwelijks iets opleverde. Een manager hierover: *“Bij 99,9% van de heronderzoeken werden geen schokkende resultaten gevonden. We verrichtten dus heel veel werk, maar het leverde heel weinig op.”* Om toch de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking te kunnen controleren, kiezen gemeenten massaal voor hoogwaardig handhaven. Door het wegvallen van de administratieve last van rechtmatigheidscontroles, is ruimte ontstaan om een nieuw beleid te ontwikkelen en uit te voeren. De nieuwe bevoegdheden die voorheen als verplichtingen waren opgelegd, geven eveneens enige ruimte. Zo kunnen gemeenten ervoor kiezen om niet meer terug te vorderen, of alleen terug te vorderen als het benadelingsbedrag boven een bepaalde drempelwaarde komt.

Bij de toegenomen vrijheid om zelf regels op te stellen, blijkt niet uitsluitend de financiële noodzaak tot nieuw beleid een impuls te zijn. Ook de gemeentegrootte speelt een rol. Met name de grotere gemeenten zijn in staat om nieuw beleid te formuleren en op te tuigen. De kleinere gemeenten gaan, uitzonderingen daargelaten, vaak door op de ingeslagen weg. Als redenen hiervoor noemen ze de geringere beleidscapaciteit (in formatie) om nieuw beleid te ontwikkelen, de schaalgrootte die maakt dat het niet zo snel rendeert om iets nieuws op te zetten en de veronderstelde beperkte invloed die zij zelf hebben op de effecten van hun beleid. Ook heeft een aantal kleine gemeenten de indruk dat zij het al goed doen, waardoor ze van nieuw beleid weinig meerwaarde verwachten.

De gemeenten zijn blij met de toegenomen beleidsvrijheid. Desondanks uiten de meeste gemeenten ook kritiek op de (wijzigingen in) regelgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aan- en uitbestedingsregels (4) voor reïntegratietrajecten. Ook is er stevige kritiek op het afschaffen van de mogelijkheid om categoriaal beleid te voeren met betrekking tot de bijzondere bijstandsverlening of de ontheffing van de arbeidsverplichtingen (zie deel 7.2).

7.1.4. Derapportage

De derapportage ervaren vrijwel alle gemeenten het sterkst bij de nieuwe reïntegratiestatistiek SRG (Statistiek Reïntegratie Gemeenten). De trajectinformatie die daarvoor geleverd moet worden, bevat aanzienlijk minder items dan de voorgangers van de SRG. Het beknoptere Verslag over de uitvoering (VODU) wordt eveneens als

(4) Inmiddels zijn de aanbestedingsregels met terugwerkende kracht per 1-1-2005 afgeschaft voorzover het althans geen EU-regels betreft. Het voornemen bestaat om de uitbestedingsregels per 1-1-2006 af te schaffen.

een verlichting van administratieve lasten beschouwd. De aangescherpte norm waardoor tekortkomingen in de rechtmatigheid niet meer dan 1 procent mogen bedragen (in plaats van voorheen 5%), brengt echter een extra administratieve belasting met zich mee.

Over het algemeen ervaren gemeenten op het gebied van informatievoorziening een verschuiving van het Rijk naar gemeenten. Binnen de gemeenten is de informatievraag gewijzigd. De sociale dienst en het college hebben meer behoefte aan sturings- en managementinformatie. Ook de gemeenteraad vraagt meer informatie, gezien de invoering van het duale stelsel. Sindsdien is de raad immers verantwoordelijk voor het bepalen van het beleid op hoofdlijnen en voor het controleren van de uitvoering. De mate waarin de raad geïnteresseerd is in de WWB, blijkt samen te hangen met de financiële situatie van de gemeente. Als er sprake is van een (dreigend) tekort is de aandacht groter dan wanneer de gemeente een overschot heeft. In veel gemeenten is de raad nog zoekende naar haar nieuwe taak. Vaak heeft de ambtelijke organisatie een belangrijke rol in het voorlichten van de raad. Hierbij geven zowel raadsleden als respondenten bij sociale diensten aan dat de ambtelijke organisatie een (te) grote rol heeft bij het bepalen van de beleidskeuzes. Ook bij het invullen van een controlekader lukt het gemeenteraden nog niet goed om aan te geven welke informatie zij belangrijk vinden. Een manager (60.000+ gemeente) zegt het volgende over de samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en de raad: *"We moesten ze echt aan het handje nemen."*

7.1.5. Facilitering

Het Ministerie en sectororganisaties bieden gemeenten faciliteiten om hen te ondersteunen bij de implementatie en uitvoering van de WWB. Over het algemeen zijn gemeenten positief over de geboden ondersteuning. Gezien de concurrentie die tussen gemeenten is ontstaan, is het nuttig om te weten waar de anderen zich mee bezighouden. Dit is mogelijk dankzij de geboden faciliteiten. Wel komt inzicht in de volume cijfers en in- en uitstroomresultaten van andere gemeenten volgens de gemeenten laat ter beschikking. Om beter te kunnen presteren dan landelijke ontwikkelingen, willen gemeenten een actueel inzicht in de landelijke stand van zaken. Ook bij het stellen van vragen via de daarvoor bestemde websites is niet iedereen enthousiast over de beantwoording. Antwoorden komen laat en zijn niet toegespitst op de lokale situatie. Een aantal respondenten geeft daarom aan, het persoonlijke contact met de rijksconsulent van de voormalige Directie Toezicht van het Ministerie te missen. Deze was vaak beschikbaar voor overleg en was goed op de hoogte van de situatie van de gemeente.

7.2. LOKALE INVULLING

Aan de hand van de drie instrumenten van de gemeenten, geven wij aan hoe gemeenten sinds de WWB deze instrumenten hebben toegepast. Ook gaan we in op de eventuele gevolgen daarvan voor de samenwerking met externe partijen in de keten van de sociale zekerheid en voor de interne organisatie en uitvoering in de gemeenten.

Bij de beschrijving van de beleidswijzigingen in de gemeenten geven we aan welke effecten de gemeenten hiervan zien of verwachten. Wat betreft het merendeel van de genoemde effecten, geldt de kanttekening dat het (nog) niet mogelijk is gebleken om de effecten daadwerkelijk te meten. Enerzijds heeft dit te maken met de korte periode tussen invoering van de wet, aanpassing van het beleid en uitvoering van het onderzoek. Anderzijds blijken gemeenten lang niet altijd in staat om eenduidig inzicht te verschaffen in de gevolgen van hun beleidswijzigingen: zijn die toe te rekenen aan het gewijzigde beleid of aan andere factoren?

Om toch enig inzicht te geven in resultaten die wellicht te danken zijn aan de nieuwe wet, schetsen we in deel 7.3 een aantal ontwikkelingen die op landelijk niveau door het CBS gemeten zijn.

7.2.1. Activering

Een belangrijke ontwikkeling die op het terrein van activering is waar te nemen, is de verschuiving van langdurige trajecten voor een zo groot mogelijk deel van het klantenbestand naar zo kort mogelijke trajecten voor 'kansrijken'. Trajecten bestaan bijvoorbeeld uit Work First-constructies. De precieze invulling van dit concept verschilt per gemeente, maar de essentie ervan is dat aanvragers van een uitkering onmiddellijk aan (deeltijd)werk geholpen worden (van welk niveau en welke duur dan ook). Dit wordt vrijwel overal gezien als een snel en effectief instrument om instroom te beperken en reïntegratie te bevorderen. Langdurige scholingstrajecten worden nauwelijks nog ingezet. Een manager van een sociale dienst in een 60.000+ gemeente zegt het volgende over de verschuiving in activering:

"Elke gemeente zal afkomen als men slim is. Er kan nu veel winst gemaakt worden door in te zetten op de kansrijke groepen. Als die uit de bijstand gehaald kunnen worden, haal je winst op je I-deel. Aandacht voor sociale activering komt pas over twee jaar als de poort goed dicht zit en alle kansrijken uit het bestaande bestand zijn gehaald."

Door het wegvallen van de WIW en het I/D-besluit zijn gemeenten op grote schaal bezig om de voormalige gesubsidieerde arbeid om te vormen. Het eerste doel is daarbij doorstroom naar regulier werk, maar ook tijdelijke vormen van gesubsidieerd werk worden aangeboden, onder andere via loonkostensubsidies. Voor klanten aan wie geen enkele uitstroombaan op de reguliere arbeidsmarkt wordt toegedicht, wordt in zogenaamde vangnetbanen voorzien. Gemeenten financieren deze banen doorgaans uit andere middelen dan het werkdeel van de WWB, bijvoorbeeld uit welzijnsmiddelen of een overschot op het I-deel.

Gemeenten gaan op drie manieren om met het aanbieden van sociale activering. Er zijn gemeenten die er bewust voor kiezen om geen sociale activering meer uit te voeren, gemeenten die wel sociale activering uit willen voeren maar er in de praktijk niet aan toe komen en gemeenten die sociale activering uit willen voeren en daar ook in slagen. De keuze om geen sociale activering meer uit te voeren, of de onmogelijkheid om sociale activering uit te voeren, blijkt in de praktijk samen te hangen met een gebrek aan middelen (budgettair of organisatorisch).

Wat in veel gemeenten nog in de kinderschoenen staat, maar zich mag verheugen in veel aandacht, is de benadering van werkgevers op de lokale arbeidsmarkt. Gemeenten realiseren zich terdege dat goed gekeken moet worden naar de vraagkant op de arbeidsmarkt en dat daarbij een zo passend mogelijk aanbod van arbeidskrachten geleverd moet worden.

De hiervoor beschreven instrumenten zijn in veel gemeenten nog niet zo lang geleden ingevoerd. De resultaten die gemeenten noemen, zijn veelal gebaseerd op kleinschalige pilots (met uitzondering van de afbouw van gesubsidieerde arbeid). De eerste resultaten zijn echter dermate hoopgevend (in termen van instroombeperking en - in ieder geval tijdelijke - uitstroom) dat de pilots tot regulier beleid worden omgevormd.

Het wegvallen van de mogelijkheid om categoriale ontheffingen van de arbeidsverplichtingen te verlenen, wordt door gemeenten als een beperking gezien. Hoewel het volgens een aantal respondenten goed is om bij bepaalde categorieën individueel te kijken naar hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt, wordt bij met name de groep oudere bijstandsgerechtigden niet verwacht dat zij, als gevolg van een individuele beoordeling, toch nog aan het werk komen.

7.2.2. Inkomensondersteuning

Wat betreft de bijzondere bijstand speelt sinds de WWB het wegvallen van de mogelijkheid tot groepsgewijze (categoriale) verschaffing van deze vorm van bijstand. Het leidt volgens gemeenten tot extra werk voor de sociale dienst en tot een afname van het gebruik van bijzondere bijstand. De meeste gemeenten vinden dit een onwenselijke ontwikkeling.

Nieuw in het minimabeleid is de langdurigheidstoeslag. Veel gemeenten uiten hier kritiek op omdat deze toeslag klanten niet zou stimuleren om aan het werk te gaan, omdat het recht op de toeslag in gevaar komt bij hoe geringe inkomsten uit arbeid dan ook (5). Ook nieuw is de mogelijkheid om bijstand in natura te verstrekken aan

(5) Inmiddels heeft Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het Parlement een wetswijziging aangekondigd om aan genoemde kritiek tegemoet te komen. Met de wijziging wordt beoogd het college van B&W de bevoegdheid te geven om af te wijken van de relevante bepalingen uit de WWB, indien de inkomsten uit arbeid gedurende een zo korte periode en/of tot een zodanig laag bedrag zijn ontvangen dat daarvan in redelijkheid niet gezegd kan worden dat de betrokkene arbeidsperspectief heeft.

klanten. Gemeenten kunnen bovendien overgaan tot budgetbeheer voor de klant. Uit het onderzoek blijkt dat bijstand in natura vrijwel niet wordt verstrekt. Wel merken gemeenten dat het aantal meldingen voor budgetbeheer en budgetadvies (sterk) toeneemt. Zij wijten dit aan de verslechterde economische situatie.

Uit het onderzoek komt niet eenduidig naar voren of het recht op bijstand mogelijk in gevaar is. Dit zou het gevolg kunnen zijn van een strenger handhavingsbeleid aan de poort. Het is zeker een aandachtspunt van gemeenten en enkele gemeenten (6) voeren hier zelfstandig onderzoek naar uit. Binnen het huidige onderzoek zijn echter geen aanknopingspunten gevonden om te bepalen of het gaat om een omvangrijk probleem of niet.

7.2.3. Handhaving

De meeste gemeenten geven aan dat handhaving meer nadruk gekregen heeft in de uitvoeringspraktijk. Vooral aan de poort, maar ook bij lopende uitkeringen worden nieuwe manieren van controle ingezet. Huisbezoeken worden vaker uitgevoerd; in sommige gemeenten volgt op een uitkeringsaanvraag zelfs standaard een huisbezoek. Gemeenten werken ook met risicoprofielen.

Door streng te zijn aan de poort, heeft een aantal gemeenten het aandeel aanvragen dat leidt tot een toegewezen uitkering weten terug te dringen. Hierbij wordt nadrukkelijk ook de preventieve werking van Work First genoemd. Het feit dat voor een uitkering een tegenprestatie in de vorm van werk wordt verwacht, is voor sommige potentiële klanten een reden om toch maar geen aanvraag in te dienen. Sommige gemeenten zijn terughoudend om het succes van een lagere instroom toe te schrijven aan het eigen beleid. Zij geven aan dat er factoren van invloed zijn waarop de gemeente nauwelijks invloed heeft, die ook kunnen bijdragen aan de resultaten.

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat zij van handhaven op korte termijn meer effecten zien en ook op langere termijn meer effecten verwachten dan van reïntegratie.

7.2.4. Samenwerking met externe partijen

Bij de uitvoering van hun beleid ervaren de gemeenten het als een knelpunt dat zij hierbij deels afhankelijk zijn van derden, zoals van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), dat de poortwachterstaak verzorgt bij de eerste contacten met de klant, of van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), dat onder andere verantwoordelijk is voor de reïntegratie van WW'ers en WIA/WAO'ers, die na

(6) Bekend is dat ten minste een van de onderzoeksgemeenten zelf onderzoek doet naar de vraag of het recht op bijstand voor levensonderhoud in gevaar komt. Behalve deze gemeente zijn er ook gemeenten buiten de groep van onderzoeksgemeenten die dit onderzocht hebben.

verloop van tijd WWB-gerechtigd kunnen worden. Bij de samenwerking met het CWI en UWV ervaren gemeenten de gevolgen ervan dat deze centraal aangestuurde instellingen niet de financiële verantwoordelijkheid dragen die gemeenten wel hebben.

De samenwerking met Sociale Werkvoorzieningbedrijven (SW-bedrijven) verloopt over het algemeen goed.

In de samenwerking met reïntegratiebedrijven speelt vooral grote onvrede over (het inzicht in) de resultaten een rol. Hierbij geldt de kanttekening dat de verwachtingen die gemeenten hebben van de resultaten van reïntegratiebedrijven wellicht te hooggespannen zijn. Opvallend is dat uit de WWB-monitor, een recent onderzoek onder 191 gemeenten (Centrum voor Arbeid en Beleid 2005), naar voren komt dat tweederde van de gemeenten van mening is dat het aanbod van reïntegratiebedrijven aansluit bij de vraag van de gemeente. Dit duidt erop dat gemeenten ontevreden zijn over de resultaten, maar kennelijk wel tevreden zijn over het dienstverleningsaanbod van deze bedrijven.

7.2.5. Gemeentelijke organisatie en uitvoering

Vrijwel alle gemeenten maken melding van een zakelijkere houding binnen de organisatie en ten opzichte van de klant. Om beter inzicht te hebben in de resultaten van de eigen inspanningen, wordt in de meeste gemeenten de sturingsinformatie verbeterd. Als gekeken wordt naar de mate waarin gemeenten erin slagen om de prikkel van het Rijk door te laten werken tot op de werkvloer, blijkt dat uitvoerders over het algemeen achter de doelstellingen van de wet staan. Zij zijn daarom ook gemotiveerd om de doelen te bereiken. Met de komst van de WWB zijn de verhoudingen tussen gemeenten onderling veranderd, men spreekt van '*de concurrentie*' om een deel van de totale 'koek' en een '*ratrace*'. Om zo efficiënt mogelijk te kunnen werken, zoeken met name kleine gemeenten samenwerking met andere gemeenten, zodat schaalvoordelen benut kunnen worden.

7.3. BIJSTANDSONTWIKKELINGEN VOLGENS CBS

Wat betekent het bovenstaande in termen van het bereiken van de subdoelstellingen van de WWB: inkomenswaarborg, instroombeperking en uitstroombevordering? We laten aan de hand van CBS-cijfers de eerste indrukken op dit gebied zien (7).

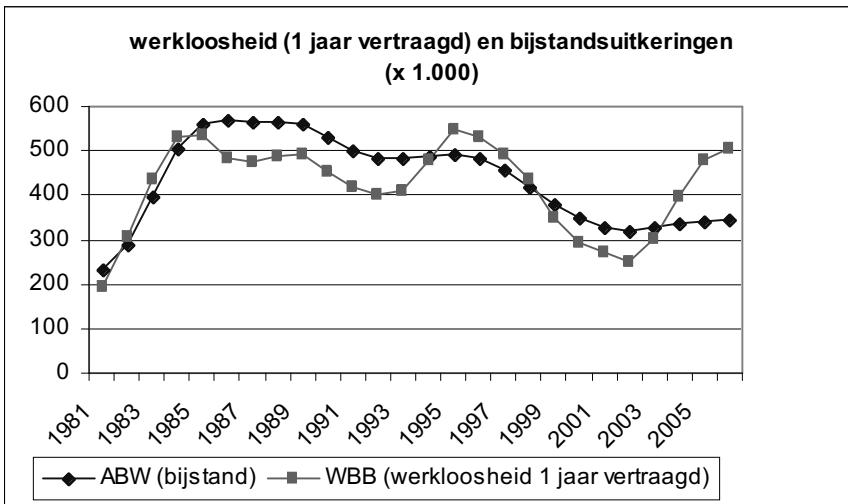
(7) Deze analyse was geen onderdeel van het evaluatieonderzoek zoals dat door Regioplan is uitgevoerd.

7.3.1. Inkomenswaarborg

Wat betreft het aantal huishoudens dat bijstand ontvangt, geven cijfers van het CBS aan dat er eind 2003 336.000 huishoudens onder de 65 jaar een bijstandsuitkering hadden. Eind 2004 bedroeg dit aantal 339.000. Voorlopige cijfers over 2005 duiden op een daling tot 331.000 in september 2005.

Het aantal bijstandsgerechtigden nam in 2004 minder toe dan op basis van de conjuncturele ontwikkeling verwacht mocht worden. Het is bekend dat het bijstandsvolume met vertraging de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking (WBB) volgt. De verwachting was dan ook dat na de grote stijging van de werkloosheid vanaf 2002 het bijstandsvolume flink zou toenemen. Deze verwachting is, zoals uit figuur 2 blijkt, niet uitgekomen. Na een stijging van de werkloosheid met 50.000 in 2002, 94.000 in 2003 en 83.000 in 2004 blijft de toename van het aantal bijstandsgerechtigden beperkt. Een plausibele verklaring voor deze disproportionele ontwikkeling is dat de invoering van de Wet werk en bijstand het bijstandsvolume verder heeft beperkt.

FIGUUR 2: WERKLOOSHEID (1 JAAR VERTRAAGD (8)) EN BIJSTANDSUITKERINGEN



Bron: SZW op basis cijfers CBS.

(8) In de grafiek hebben de werkloosheidscijfers dus betrekking op het aangeduide peiljaar (t) -1.

7.3.2. Instroombeperking

Uit CBS-cijfers blijkt dat de instroom in 2004 109.580 bedroeg tegen 110.200 in 2003 (9). (tabel 2). De afname van de instroom is dus gering, maar ook hier geldt dat de instroom zich zonder de WWB vanwege de slechte conjunctuur vermoedelijk ongunstiger zou hebben ontwikkeld dan de cijfers uit tabel 2 weergeven. De geplande causale analyse (zie deel 5) moet hier straks meer uitsluitsel over geven.

TABEL 2: INSTROOM UITKERINGEN VAN THUISWONENDEN MET PERIODIEKE ALGEMENE BIJSTAND, 2003 EN 2004

Leeftijd	2003	2004	verschil 2004-2003	% verschil
Jonger dan 25 jaar	29.830	29.860	30	0%
25 tot 35 jaar	34.380	33.620	-760	-2%
35 tot 45 jaar	26.160	25.660	-500	-2%
45 tot 55 jaar	14.090	14.350	260	2%
55 tot 65 jaar	5.840	6.090	250	4%
Totaal	110.290	109.580	-710	-1%

Bron: CBS.

7.3.3. Uitstroombevordering

Uit CBS-cijfers blijkt dat de uitstroom in 2004 hoger is geweest dan die in 2003: 105.070 in 2004 tegen 93.200 in 2003. Uit tabel 3 komt naar voren dat met name bij de jongeren onder de 25 jaar de uitstroom is gestegen. Ook valt op dat de uitstroom bij de leeftijdsklasse 55-65 jaar stijgt, zodat deze redelijk in de pas loopt met de algehele stijging in de uitstroom.

Dat veel jongeren onder de 25 jaar uitstromen uit de bijstand, is in lijn met de bevindingen uit het Regioplan-onderzoek. Daarin werd geconstateerd dat wordt ingezet op de kansrijken en dat bij de verschillende vormen van Work First die gemeenten uitvoeren, vaak specifieke aandacht wordt besteed aan de doelgroep 'jongeren'. Vrijwel alle gemeenten vinden het belangrijk om hen zo snel mogelijk te activeren, bijvoorbeeld door middel van een stage, waarna ze snel kunnen doorstromen naar werk.

(9) Het betreft thuiswonenden onder de 65 jaar. Dat geldt ook voor de navolgende CBS-cijfers.

TABEL 3: UITSTROOM UITKERINGEN VAN THUISWONENDEN MET PERIODIEKE ALGEMENE BIJSTAND, 2003 EN 2004

Leeftijd	2003	2004	verschil 2004-2003	% verschil
Jonger dan 25 jaar	19.930	23.730	3.800	19%
25 tot 35 jaar	27.410	31.220	3.810	14%
35 tot 45 jaar	23.120	25.090	1.970	9%
45 tot 55 jaar	12.480	13.900	1.420	11%
55 tot 65 jaar	10.260	11.130	870	8%
Totaal	93.200	105.070	11.870	13%

Bron: CBS.

8. TOT BESLUIT

Aan de hand van de probleemstelling van het onderzoek zetten we de conclusies van het onderzoek op een rij.

Decentralisatie, derapportage, deregulering en facilitering. Hoe worden deze systeemwijzigingen door gemeenten ervaren?

Gemeenten zijn positief over de systeemwijzigingen. Het algemene oordeel is dat verantwoordelijkheden op de juiste plaats zijn neergelegd: bij de gemeenten. Het systeem prikkelt hen om te sturen op bijstandsvolume en het biedt hen de mogelijkheid om de bijstandwet beter uit te voeren en meer aandacht te geven aan het bereiken van 'werk boven inkomen'. De essentie van de wet is dan ook duidelijk overgekomen bij de gemeenten. Omvangrijke kritiek is er echter op de financierings-systematiek. Een deel van deze kritiek heeft een robuust karakter. Een ander deel kan worden weggenomen als gemeenten beter zicht hebben op de details van de systematiek en er ook meer ervaring mee hebben opgedaan.

Op welke manier worden de systeemwijzigingen door gemeenten 'in daden omgezet', dat wil zeggen, vertaald in aanpassing van beleid (activering, inkomens-ondersteuning en handhaving), van uitvoering of van de organisatie?

Met name op het terrein van activering en handhaving hebben gemeenten de systeemwijziging in daden omgezet. Hierbij kan geconcludeerd worden dat de prikkel om beleid aan te passen op korte termijn vooral in gemeenten met een financieel tekort wordt gevoeld. In gemeenten met een (groot) overschot wordt minder vaak een 'koopmansmentaliteit' aangetroffen dan in de tekortgemeenten. Zij ontwikkelen wel nieuw beleid, maar voelen een minder grote druk dan de tekortgemeenten om dit op korte termijn te implementeren. De wet lijkt bovendien lastig voor kleine gemeenten. Ze geven aan, de schaalgrootte te missen om nieuw beleid te ontwikkelen en succesvol te implementeren. Een aantal kleine gemeenten zoekt

dan ook intergemeentelijke samenwerking. Dit kan echter weer nieuwe lastige kwesties met zich meebrengen, bijvoorbeeld op bestuurlijk terrein of bij de onderlinge verdeling van budgetten.

In hoeverre levert de systeemwijziging een bijdrage aan het bereiken van het doel van de WWB (hoofddoel 'werk boven inkomen', afgeleide doelen: instroombeperking, behoud inkomenswaarborgfunctie, uitstroomvergroting)?

Het blijkt voor gemeenten lastig om (nu al) de mate van doelbereiking van het beleid aan te tonen. Voor zover het om landelijke CBS-resultaten gaat, blijkt met name uitstroombevordering bij te dragen aan 'werk boven inkomen'. Als gekeken wordt naar de inkomenswaarborg voor hen die (nog) niet op de arbeidsmarkt in hun onderhoud kunnen voorzien, is op basis van dit onderzoek niet duidelijk vast te stellen of de inkomenswaarborgfunctie in gevaar komt als gevolg van het verscherpte beleid.

De definitieve balans over het functioneren van de WWB zal pas in 2007 bij de eind-evaluatie opgemaakt kunnen worden. In de tussentijd liggen er voor gemeenten en voor het Ministerie van SZW nog een aantal uitdagingen. We noemen met name:

- het waarborgen van de toekomstbestendigheid van de financiële prikkel;
- het verder aanhalen van de contacten met werkgevers;
- Behalve in kansrijke klanten ook investeren in de minder kansrijken.

In 2007 zullen we zien in hoeverre ook dit bereikt is.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ABW	Algemene Bijstandswet (1965-1995)
Abw	Algemene bijstandswet (1996-2003)
AOW	Algemene Ouderdomswet
Besluit I/D-banen	Besluit Instroom/Doorstroombanen (afgeschaft)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
College van B&W	College van Burgemeester en Wethouders
CPB	Centraal Planbureau
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
Divosa	Vereniging van directeuren Sociale Diensten
I-Deel	Inkomens-deel
MEV	Macro-economische Verkenning
RAU	Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften
SRG	Statistiek Reïntegratie Gemeenten
SW	Sociale Werkvoorziening
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VODU	Verslag over de Uitvoering
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (afgeschaft per 1-1-2006)
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WBB	Werkloze beroepsbevolking
W-deel	Werk-deel
WTW	Wet inschakeling werkzoekenden (afgeschaft)
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand (sinds 2004)

REFERENTIES

Centrum voor Arbeid en Beleid, *WWB monitor*, Ledenraadpleging mei 2005 in opdracht van Divosa, Groningen, mei 2005.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Lijnen naar de toekomst, Evaluatie Algemene bijstandswet 1996-1999*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, februari 2000.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Plan van Aanpak Evaluatie WWB 2004-2007*, Den Haag, juni 2004.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Plan van Aanpak Evaluatie WWB 2004-2007, nader uitgewerkt*, Den Haag, april 2005.

Onderzoekscommissie toepassing ABW, *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van de bijstand*, Den Haag, VUGA, 1993.

Regioplan, *Het recht op bijstand. De mazen van het vangnet*. In opdracht van de Onderzoekscommissie toepassing ABW, Den Haag, VUGA, 1993.

Regioplan, *Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, juni 2005.

INHOUDSTAFEL

**GEPIKKELD TOT WERKEN.
EEN EERSTE INVENTARISATIE VAN DE STAND VAN ZAKEN ROND DE
NIEUWE BIJSTANDSWET IN NEDERLAND**

1. INLEIDING	645
2. PLAATSBEPALING	645
3. HISTORIE	647
4. SYSTEEMWIJZIGING WET WERK EN BIJSTAND	649
4.1. INSTRUMENTATIE RIJK	649
4.2. INSTRUMENTATIE GEMEENTEN.	652
5. EVALUATIEPROGRAMMA WET WERK EN BIJSTAND	654
6. EERSTE PRODUCTEVALUATIE: KWALITATIEF ONDERZOEK DOOR REGIOPLAN	655
7. UITKOMSTEN ONDERZOEK	656
7.1. LANDELIJKE SYSTEEMWIJZIGING	656
7.2. LOKALE INVULLING	661
7.3. BIJSTANDSONTWIKKELINGEN VOLGENS CBS	664
8. TOT BESLUIT	667
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	669
REFERENTIES	670