

Nieuwe bijstandswet landt goed bij gemeenten

Jorien Soethout, Bob van Waveren, Marieke Blommesteijn, Marije van Gent

Gemeenten kunnen goed uit de voeten met de nieuwe bijstandswet, zo blijkt uit onderzoek dat Regioplan Beleidsonderzoek deed in opdracht van het Ministerie van SZW. De nieuwe bijstandswet (Wet werk en bijstand, WWB) maakt gemeenten niet alleen volledig verantwoordelijk voor hun bijstandsbudget, maar geeft ze bovendien meer beleidsvrijheid. Gemeenten waarderen dat. Naast de positieve geluiden kraken gemeenten ook een aantal kritische noten. Vooral de nieuwe verdeelsystematiek voor het bijstandsbudget moet het ontgelden.

Met de komst van de WWB verandert er veel, zoveel dat men spreekt van een systeemwijziging. Die systeemwijziging wordt gekenmerkt door de drie d's: *decentralisatie* van financiële verantwoordelijkheid, *deregulering* op gebied van beleidsvoering en *derapportage* ten aanzien van de informatieverplichtingen van gemeenten aan het Rijk.

In het onderzoek staan de gemeenten centraal: (1) wat is hun perceptie en beoordeling van de WWB, (2) hoe heeft dit zich vertaald in lokaal beleid en uitvoering en (3) welke eerste resultaten levert dit op?

Oordeel over systeemwijziging Eerst de *decentralisatie*. Meest markante onderdeel is dat gemeenten financieel volledig verantwoordelijk worden gemaakt voor de uitvoering van de bijstandswet. Op die manier wordt getracht om gemeenten aan te sporen om optimaal in te zetten op beheersing van het bijstandsvolume, mét behoud van een adequate inkomensondersteuning voor hen die dat nodig hebben. Parallel aan de Wet SUWI geldt ook voor de WWB als hoofd-doelstelling: werk boven inkomen.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten zich door de decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid zeker geprikkeld voelen om beleid te voeren dat volumebeheersing tot

doel heeft. De snelheid waarmee ze dergelijk beleid vormgeven en implementeren, blijkt samen te hangen met de financiële situatie van de gemeente. Tekortgemeenten gooien – veelal noodgedwongen – eerder ‘het roer om’ dan overschotgemeenten. De overschotgemeenten zeggen de prikkel wel te voelen, maar voelen zich niet genoodzaakt om al op korte termijn ander beleid te voeren.

Dat bij een volledige budgetverantwoordelijkheid ook een grotere beleidsvrijheid hoort, is volgens de gemeenten logisch en terecht. Een geïnterviewde wethouder verwoordde 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.’

Maar de onderzoekers tekenden niet uitsluitend positieve geluiden op over de decentralisatie. Zo blijkt er breed gedragen kritiek te zijn op het objectief verdeelmodel, waarmee het landelijke bijstandsbudget verdeeld wordt over de afzonderlijke gemeenten. Vooral de mate waarin gemeenten zich herkennen in de uitkomsten van het verdeelmodel (de ‘plausibiliteit’ van het model) is gering. Een actief beleid in het



verleden zou moeten leiden tot een relatief laag aantal bijstandsgerechtigden en daarmee tot een overschot op het budget. Met name tekortgemeenten zien deze relatie niet terug in de uitkomsten. Ook vinden gemeenten die het in het verleden al goed deden dat zij nu benadeeld worden. Zij kunnen minder effecten realiseren dan gemeenten die nu pas actief beleid gaan voeren en zeggen te lijden onder de wet van de remmende voorsprong.

Deregulering

Dan de *deregulering*. Met de WWB wil de wetgever gemeenten meer ruimte bieden in hun beleidsvoering. Dat uit zich in het beperken van het aantal rijksvoorschriften voor de uitvoering. Prominent voorbeeld vormen de administratieve uitvoeringsvoorschriften, zoals die golden in de periode vóór de WWB. Vooral de verplichte uitvoering van rechtmatigheidsonderzoeken werd door alle gemeenten als knellend en tijdrovend ervaren, het wegvallen ervan als een verademing.

Maar er is ook kritiek over onderdelen van de deregulering, en de strekking is dat men vindt dat de decentralisatie niet ver genoeg gaat. Het betreft vooral de – als omslachtig en ineffectief beschouwde – aan- en uitbestedingsregels¹. De langdurigheidstoeslag, die aan langdurig werklozen alleen

dan mag worden verstrekt als zij niet hebben gewerkt, vindt men veel te star². Het premiebeleid, dat slechts toestaat eenmaal per jaar een op activering gerichte premie toe te kennen aan de klant, wordt eveneens als star ervaren. Ook ontevreden is men over het wegvallen van de mogelijkheid categoriaal beleid te voeren op het terrein van de bijzondere bijstand en het vrijstellen van de arbeidsverplichtingen. Zo zegt een manager over het niet meer mogen verstrekken van categoriale bijzondere bijstand:

'De WWB maakte een einde aan alles wat simpel was en kwam met ingewikkelde regels daarvoor in de plaats.'

Gemeenten geven aan dat hun rapportageverplichting aan het ministerie van SZW (*derapportage*) is verminderd. Dit wordt echter (deels) teniet gedaan door krappe foutenmarges en strengere rapportage-eisen vanwege andere regelgeving (vanuit het ministerie van BZK). Ook merken sociale diensten een verschuiving van rapportagelasten van Rijk naar gemeenteraad. Al met al vinden de meeste gemeenten dan ook dat de administratieve lastendruk niet verminderd is.

Vertaling naar lokale praktijk

De komst van de WWB heeft gemeenteland volgens een aantal respondenten

Het onderzoek

Regioplan deed in 24 gemeenten onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de WWB. De onderzoekers hebben gesproken met wethouders, raadscommissieleden, managers van de sociale dienst, controllers en uitvoerders. De mening van deze actoren over het nieuwe systeem van de wet, de manier waarop zij er in hun gemeente mee omgaan en de effecten die zij daarvan zien of verwachten, zijn in de interviews aan de orde gekomen. Het kwalitatieve onderzoek maakt onderdeel uit van de Evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het rapport *WWB en gemeenten I: Geprikkeld tot werken* is beschikbaar via www.gemeenteloket.nl.

Het onderzoek is uitgevoerd door Marieke Blommesteijn, Marije van Gent, Jorien Soethout en Bob van Waveren (projectleiding).

flink opgeschud. Zij voelen zich beter in staat om 'werk boven inkomen' te bereiken, of zoals een manager van een sociale dienst het verwoordde: *'De geest was er al, maar door de WWB konden we de geest uit de fles halen.'*

Met name grotere gemeenten blijken in staat om nieuw beleid op te stellen en ten uitvoer te brengen, waarbij opvalt dat tekortgemeenten hier meer haast mee maken dan gemeenten met een overschot. Kleine gemeenten geven aan de benodigde schaalgrootte voor nieuw beleid te missen. Een aantal van hen zoekt om die reden intergemeentelijke samenwerking.

Het lokale beleid bestaat uit drie onderdelen: activerings-, handhavings- en inkomensbeleid. Gemeenten leggen nu de nadruk op handhaving en activering. Het inkomensbeleid van gemeenten wordt nauwelijks anders ingevuld dan volgens de wettelijke voorschriften.

Activering

Het *activeringsbeleid* is in de meeste gemeenten vooral gericht op kansrijke klanten en nieuwe instroom. Waar voorheen gestreefd werd naar 'een plan voor iedere klant' en voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt langdurige trajecten mogelijk waren, wordt nu gestreefd naar

'snelle winst' met korte trajecten, Work First-constructies en kortdurende loonkostensubsidies. De actieve benadering van werkgevers op de lokale arbeidsmarkt is hierbij sterk in opkomst.

Een manager over de aandacht voor kansrijke klanten:

'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.'

Een andere ontwikkeling op activeringsterrein is de afbouw en ombouw van gesubsidieerd werk. Gemeenten zijn op grote schaal bezig om het beslag dat door gesubsidieerd werk gelegd wordt op hun reïntegratiebudget af te bouwen.

Gemeenten geven aan dat zij, in vergelijking met voorheen, minder doen aan sociale activering. Er zijn drie varianten zichtbaar: gemeenten kiezen bewust voor behoud van sociale activering, dan wel voor het afschaffen daarvan. Ook zijn er gemeenten die wel willen, maar er in de praktijk niet toe komen. Vermeldenswaard is dat de sociale diensten die kiezen voor behoud van sociale activering, ook over de grenzen van de eigen sector heen kijken voor de financiering.

Handhaving

Naast activering is *handhaving* een beleids-terrein waarop gemeenten hun vrijheid intensief benutten. Veel gemeenten zijn aan de slag met hoogwaardig handhaven en vullen dit in door controles aan de hand van risico's of signalen uit te voeren. Ook worden huisbezoeken vaker uitgevoerd, zowel bij de uitkeringsaanvraag als bij lopende uitkeringen. Door strenger te zijn aan de poort weten veel gemeenten de instroom te beperken. Work First wordt daarbij mede als preventief handhavingsinstrument gezien. Dat van klanten een tegenprestatie verwacht wordt in de vorm van werk, is voor sommige potentiële klanten een reden om hun uitkeringsaanvraag niet door te zetten.

Over de eerste effecten van het activerings en handhavingsbeleid zijn weinig harde gegevens beschikbaar. Gemeenten melden goede eerste resultaten te boeken. Door een streng beleid aan de poort is de instroom beperkter dan verwacht. En door beleid te richten op de meest kansrijke klanten wordt – in ieder geval op korte termijn – ook een behoorlijke uitstroom gerealiseerd.

Vrijwel alle gemeenten verwachten ook op lange termijn effecten van hun handhavingsbeleid. Minder positief zijn hun verwachtingen van reïntegratietrajecten en reïntegratiebedrijven.

Inkomensondersteuning De belangrijkste wijzigingen

op het terrein van *inkomensondersteuning* zijn ingegeven door bezuinigingen op de budgetten voor minimabeleid en de afschaffing van categoriale bijzondere bijstand. Gemeenten zien zich genooddaakt om vervangende regelingen in het leven te roepen. De meeste gemeenten merken dat het gebruik van bijzondere bijstand terugloopt. De kritiek op de langdurigheidstoelag is hiervoor al verwoord.

De nieuw geschapen mogelijkheid om bijstand in natura te verstrekken, wordt in de praktijk vrijwel niet benut.

WWB in gemeentelijke organisatie en keten

Nu niet meer het Rijk, maar de gemeente in belangrijke mate bepaalt hoe het bijstandsbeleid eruit komt te zien, is een belangrijke nieuwe taak ontstaan voor de gemeenteraad. Vanwege het duale stelsel is de Raad immers verantwoordelijk voor het bepalen van het beleid op hoofdlijnen en op het controleren van de uitvoering. Uit het onderzoek blijkt dat in veel gemeenten de raad nog zoekende is naar haar nieuwe taak. Het is een nieuw onderwerp en vaak heeft de ambtelijke organisatie een belangrijke rol in het voorlichten van de raad. De mate waarin de raad geïnteresseerd is in de WWB blijkt samen te hangen met de financiële situatie van de gemeente. Een (dreigend) tekort forceert aandacht, zo blijkt. Ook hier blijkt geld een prikkelende en dwingende factor te zijn.

Bij de uitvoering van hun beleidsvoornemens staan de sociale diensten natuurlijk niet alleen.

In de eerste plaats zijn er de *interne relaties*. Staan de uitvoerders achter de gekozen koers? In vrijwel alle gemeenten blijkt dit inderdaad het geval te zijn. Hoewel niet alle uitvoerders tevreden zijn over de manier waarop nieuw beleid wordt geïmplementeerd, staat het merendeel achter het doel van de wet, namelijk 'werk boven inkomen'. Dat dit een meer zakelijke houding ten opzichte van klanten vereist, wordt daarbij

geaccepteerd en ook prettig en duidelijk gevonden, al zijn sommige uitvoerders van mening dat dit te zeer ten koste gaat van de persoonlijke contacten met de klant.

In lijn met de meer zakelijke opstelling van gemeenten, neemt de intensiteit en kwaliteit van de interne informatiehuishouding toe. Meer gedetailleerde sturingsinformatie komt met

een grotere frequentie beschikbaar. Gemeenten zien zich genooddaakt dit te doen, mede omdat zij merken dat de verhouding tussen gemeenten verandert. De prestaties 'in den lande' worden in de gaten gehouden en vergeleken met de eigen prestaties. Gemeenten spreken van 'de concurrentie' en een 'ratrace'.

Ook *externe relaties* spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van het gemeentelijk WWB-beleid. Het CWI verzorgt de uitke-

ringsintake, reïntegratiebedrijven en SW-bedrijven leveren activeringsdiensten en UWV is zowel ketenpartner in de overdracht van nieuwe klanten (bijvoorbeeld wanneer een WW-uitkering ten einde loopt), als in de overdracht van informatie (onder andere over voorliggende voorzieningen en sociale-verzekeringspremies). Mede doordat centraal aangestuurde instellingen als CWI en UWV niet de financiële verantwoordelijkheid dragen die gemeenten wel hebben, blijkt het niet altijd mogelijk om goede afspraken te maken over verwachtingen en prestaties. Over de samenwerking met reïntegratiebedrijven hoorden de onderzoekers ontevreden geluiden over (het inzicht in) de resultaten van deze bedrijven. De samenwerking met SW-bedrijven lijkt vaak soepeler te verlopen. ■

Marieke Blommesteijn, Marije van Gent, Jorien Soethout en Bob van Waveren werken bij Regioplan Beleidsonderzoek te Amsterdam.

1 De SUWI-aanbestedingsregels zijn inmiddels afgeschaft en niet langer van kracht. De uitbestedingsverplichting, die voortvloeit uit het SUWI-besluit, is afgeschaft per 1 januari 2006.

2 Ook hier zijn echter wijzigingen op handen: op 30 juni 2005 is door de staatssecretaris van SZW met de Tweede Kamer afgesproken dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om de langdurigheidstoelag ook toe te kennen aan uitkeringsgerechtigden die korte tijd een klein inkomen hebben gehad.