



De gemeentelijke reïntegratietask vanuit de WWB bezien

Gemeenten zijn enthousiast aan de slag gegaan met de nieuwe bijstandswet (Wet Werk en Bijstand, WWB) die per 1 januari 2004 is ingevoerd. In het eerste jaar hebben gemeenten met name de poortwachterfunctie en het handhavingsbeleid aangescherpt. Gemeenten verwachten hiermee op korte termijn de meeste winst te behalen. Van de uitstroombevordering door inzet van reïntegratietrajecten hebben gemeenten voorlopig geen hoge verwachting. Dit blijkt uit de eerste evaluatie van de WWB, die Regioplan deed in opdracht van het ministerie van SZW.

8

Per 1 januari 2004 is de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd. De nieuwe wet behelst een systeemwijziging. Gemeenten hebben de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB gekregen, waarbij zij zelf voor de lusten en lasten opdraaien. Gemeenten moet nu zelf het verlies dragen bij overschrijding op het vastgestelde budget voor het verstrekken van uitkerin-

gen, bij onderschrijding mag men de winst in eigen zak stoppen. De gemeentelijke WWB budgetten worden in de huidige systematiek bepaald door middel van een objectief verdeelmodel. Op deze manier worden gemeenten geprikkeld tot volumebeleid.

De hoofddoelstelling van de wet is identiek aan die van de Wet SUWI: 'werk boven inkomen'. De verantwoordelijkheid

van burgers om zelf in de kosten van het bestaan te voorzien is een van de belangrijke grondslagen van de WWB. Het voorkómen van bijstandsafhankelijkheid en het activeren van bijstandsgerechtigden zijn in die context aan de orde. Er zijn drie expliciete subdoelen met de WWB geformuleerd, namelijk het beperken van de instroom, een inkomenswaarborg voor

hen die dat nodig hebben, en het bevorderen van uitstroom uit de bijstand. Met dat derde subdoel is de reïntegratietaak voor gemeenten duidelijk gedefinieerd.

In dit artikel belichten we de manieren waarop gemeenten deze doelen proberen te bereiken.

Het onderzoek

Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek van Regioplan naar de ervaringen van 24 grote en kleinere gemeenten met de WWB. Er is gesproken met wethouders, raadscommissieleden, managers van de sociale dienst, controllers en uitvoerders over de voorbereiding, implementatie, uitvoering en (verwachte) effecten van de WWB. Het onderzoek is onderdeel van een meer omvattend evaluatieprogramma dat het ministerie van SZW heeft opgesteld om de implementatie van de WWB goed te kunnen volgen.

Geprikkeld tot volumebeleid?

De globale conclusie van het onderzoek kan zijn, dat gemeenten zich door de decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid zeker geprikkeld voelen tot volumebeheersing. De snelheid waarmee ze een 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. Overschotgemeenten zeggen de prikkel wel te voelen, maar strijken beleidsveranderingen uit over een langere periode. Zij voelen zich niet genooddacht 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.

De gemeenten zetten verschillende beleidsinstrumenten in om die volumebe-

heersing te bereiken. We beschrijven de meest in het oog springende zaken.

Individuele beoordeling van de arbeidsverplichtingen

De WWB staat categoriale ontheffingen van de arbeidsverplichtingen niet langer toe. Alle klanten worden nu individueel beoordeeld op hun inzetbaarheid. Consultants vinden deze strengere aanpak prettig, klanten kunnen niet meer kiekschuldig zijn. Sommige alleenstaande ouders kunnen inderdaad prima aan de slag, mits kinderopvang geregeld en gefinancierd wordt. Een uitvoerder zegt ter illustratie van een strenger reïntegratiebeleid:

‘Alleen als een klant geen armen en benen heeft en ook nog blind is, kan hij vrijgesteld worden van arbeidsverplichting.’

Wel zijn er wat kritische geluiden over met name de oudere WWB klanten, die een arbeidsverplichting krijgen tegen beter weten in. De kans dat deze mensen aan het werk komen is minimaal met deze arbeidsmarkt. Bepaalde gemeenten zijn daarom redelijk coulant met het verstrekken van tijdelijke ontheffingen. Klanten worden dan wel gestimuleerd om bijvoorbeeld vrijwilligerswerk op te pakken.

Algemeen geaccepteerde arbeid

In de WWB is aangegeven dat WWB klanten verplicht zijn om een aanbod van algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Voorheen werd er nog uitgegaan van passende arbeid. Gemeenten waarderen de duidelijkheid die dit biedt.

Work First

Met de komst van de WWB heeft de Work First-aanpak een stevige vlucht genomen. Veel gemeenten zijn daarmee gaan experimenteren, of hebben plannen daartoe.

In de meeste gevallen is dit in eerste instantie opgezet voor specifieke groepen, zoals jongeren of de nieuwe instroom van bijstandsontvangers. Voor het ontvangen van een bijstandsuitkering wordt een tegenprestatie verwacht in de vorm van werk en/of training, voor 20 a 32 uur in de week. Vaak wordt in die tijdsbesteding ook nadrukkelijk tijd uitgetrokken om werk te zoeken, om zo mensen zo snel mogelijk te laten uitstromen. Work First is daarmee een belangrijke reïntegratiemethode geworden. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat deelnemers (weer) wennen aan een arbeidsritme en werkervaring opdoen. Ook is een betere diagnosestelling mogelijk, doordat deelnemers in een werksituatie geobserveerd kunnen worden. In het begeleidingstraject kan op deze manier maatwerk geleverd worden, er is beter zicht op de arbeidsmarktcapaciteiten van deelnemers.

Daarnaast blijkt de Work First-aanpak goed te werken in het kader van de poortwachterfunctie. Alleen degenen die daadwerkelijk een uitkering nodig hebben zetten de aanvraag door. Overigens is over de resultaten van Work First in termen van uitstroom naar werk niet veel bekend.

Focus op kansrijken

Geprikkeld door het financiële belang bij een zo groot mogelijke reductie van het bijstandsvolume, zeggen gemeenten hun inspanningen te richten op die klanten waarvan zij de grootste uitstroomkansen verwachten. Bij deze groep is het rendement van een traject immers eerder gerealiseerd. Met een steuntje in de rug door bijvoorbeeld een werkervaringsplaats vinden deze personen relatief makkelijk de weg terug naar de arbeidsmarkt en stromen ze uit de WWB. Minder kansrijke klanten, waar voorheen nog sociale activeringstrajecten voor werden ingezet,

worden 'losgelaten'. Overigens zijn er ook een aantal gemeenten die vanuit een sociale politiek bewust blijven inzetten op sociale activering. Een manager van een sociale dienst 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 gemeentelijke budget. Aandacht voor sociale activering komt pas over twee jaar als de poort dicht zit en alle kansrijken uit het bestand zijn gehaald.'

Loonkostensubsidie voor kortere periode

Met de komst van de WWB zijn de WTW- en I/D-regelingen komen te vervallen en is men druk bezig de gesubsidieerde WTW- en ID-banen af te

tiebedrijven. De meeste gemeenten zijn erg ontevreden over de teleurstellende lage uitstroom van trajecten naar werk. Reïntegratiebedrijven zouden zich onvoldoende richten op het benaderen van werkgevers om zo de link tussen traject en werk op te zetten. Daarnaast geeft men ook aan het functioneren van reïntegratiebedrijven ondoorzichtig te vinden. Men heeft geen goed zicht op de inspanningen, en is er intern nog onvoldoende up to date informatie beschikbaar over de resultaten van de reïntegratiebedrijven.

De interpretatie van deze bevindingen is nog niet zo eenvoudig. Zo blijkt uit een ander recent onderzoek van Regio-plan dat gemeenten gemiddeld genomen wél tevreden zijn over andere aspecten van de dienstverlening¹. Ook de WWB-Monitor, die Divosa in juni 2005 publiceerde, levert vergelijkbare nuances.

Gemeenten zijn ontevreden over de lage uitstroom naar werk

bouwen. Er wordt getracht de betrokken personen te laten uitstromen naar regulier werk. In plaats van deze instrumenten worden nu door gemeenten constructies bedacht met een meer tijdelijk karakter, waarbij het accent wordt gelegd op uitstroom naar regulier werk. Het gaat dan om leerwerkplekken, werkervaringsplekken of vangnetbanen met een maximale duur van twee jaar. Soms zijn deze nieuwe activeringsinstrumenten al wel ontwikkeld, maar nog niet ingezet omdat de gelden nog vrijgemaakt moeten worden.

Reïntegratiebedrijven

Sinds enige tijd kijken gemeenten kritischer naar de prestaties van reïntegra-

Toch durven we te stellen dat met de WWB de focus meer is gericht op de effectiviteit van trajecten en gemeenten vinden dat zij hier onvoldoende grip op hebben. Voor hen is de meerwaarde van de ingezette trajecten voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie van hun bijstandsklanten nog altijd twijfelachtig.

Kortere trajecten

Gemeenten geven aan dat zij meer dan voorheen bij de inkoop van reïntegratietrajecten kiezen voor kortdurende trajecten. In plaats van integrale trajecten worden er nu losse instrumenten en deeltrajecten ingekocht bij verschillende reïntegratiebedrijven, aldus gemeenten.

Men heeft het idee dat zo meer maatwerk geleverd kan worden, wat hopelijk tot een grotere uitstroom leidt. Daarbij is ook meer aandacht gekomen voor diagnose-instrumenten. Om de juiste trajecten samen te kunnen stellen is een goede diagnose essentieel.

Gemeenten zelf actiever aan de slag

Vanwege de ontevredenheid met de uitstroom naar werk uit trajecten, zeggen een aantal gemeenten zelf een actievere rol te willen gaan spelen als het gaat om het bemiddelen naar werk. Zo beginnen gemeenten een matchingsbureau of bemiddelingsunit, worden er intensieve contacten onderhouden met uitzendbureaus, plaatst men eigen jobhunters op het CWI etc. Ook is er meer aandacht om het activeringsbeleid van de afdeling Sociale Zaken af te stemmen en in te bedden met de afdeling Economische Zaken in een gemeente. Vaak wordt er dan, al of niet in samenwerking met het CWI en UWV, gezamenlijk gewerkt aan het benaderen van werkgevers om bijvoorbeeld loonkostensubsidies te promoten en leerwerkstages te creëren. Met het recentelijk afschaffen van de uitbestedingplicht is dit voor gemeenten alleen maar makkelijker geworden.

Van een uitkeringsverstrekende instantie gericht op rechtmatigheid veranderen diensten meer in een zakelijke ondernemende organisatie waarbij doelmatigheid centraal staat. Overigens is deze cultuuromslag duidelijker zichtbaar bij de grotere gemeenten.

Poortwachter en handhaven

Gemeenten zijn dus niet zo tevreden over de bijdrage van reïntegratietrajecten en -bedrijven aan de uitstroom van hun cliëntèle.

Het merendeel van de gemeenten verwacht in de eerste jaren van de WWB de meeste winst te behalen door het aanscherpen van de poortwachterfunc-

tie en het handhavingsbeleid. Op deze terreinen leggen gemeenten dan ook de nadruk.

Een goed preventief beleid aan de poort acht men essentieel. Zo heeft men bij de aanvraag de informatievoorziening over rechten en plichten van de klant verbeterd, wordt er in het intakegesprek gepraat over de kansen op werk

Er kunnen een paar kritische kanttekeningen gemaakt worden bij de WWB en de wijze waarop deze wordt opgepakt. De focus op uitstroom, als onderdeel van de volumebeheersing, kan op gespannen voet staan met de duurzaamheid van reïntegratie. Gemeenten gaan voor de snelle winst, men investeert minder diep in klanten. Dit zou ertoe

over effecten van de inzet van beleidsinstrumenten.

De beleidskeuzen die aan die inzet ten grondslag liggen, zijn veelal mager empirisch gefundeerd. In die situatie bestaat de mogelijkheid dat lokaal beleid gestuurd wordt door modes, in plaats van door kwaliteit, en daarmee kan een hoop tijd en geld verloren gaan. Het lijkt ons daarom nuttig om de effectiviteit (en efficiency) van de beleidsinstrumenten eens meer systematisch onder de loep te nemen.

Geen sociale activering want dat leidt niet tot uitstroom

en waar mogelijk direct werk aangeboden via Work First-pilots, en worden er huisbezoeken afgelegd bij een uitkeringaanspraak.

Daarnaast zijn veel gemeenten aan de slag gegaan met hoogwaardig handhaven. In plaats van de jaarlijkse heronderzoeken werken nu veel gemeenten met risicoprofielen, signaalgestuurde onderzoeken en themaonderzoeken. Consulanten worden getraind om fraude-alert te zijn en worden daarbij ondersteund door fraudepreventiemedewerkers. Overigens zijn het met name de grote gemeenten die veel uitstroom hopen te behalen door een goed fraudebeleid. Kleine gemeenten menen al goed inzicht in hun klantenbestand te hebben.

Tot slot

De gemeenten hebben de nieuwe bijstandswet en haar doelstellingen zeker ter harte genomen. Zij hebben hun beleidsinspanningen vooralsnog vooral gericht op de instroombeperking (Work First) en fraudebestrijding. Men verwacht hiervan het meeste effect op het bijstandsvolume. Men richt deze instrumenten om diezelfde reden vooral op de meest kansrijke klantgroepen. Over de meerwaarde van reïntegratietrajecten en -bedrijven is men niet positief.

kunnen leiden dat mensen sneller terugvallen op de bijstand, doordat het werk niet goed aansluit of omdat men toch nog onvoldoende kwaliteiten bezit en daardoor minder kansen heeft op de arbeidsmarkt.

Ook zijn er een aantal gemeenten die sociale activering op dit moment terzijde schuiven, omdat dit niet direct tot uitstroom leidt. Het is echter de vraag of reïntegratie alleen beperkt zou moeten worden tot werk of dat dit breder zou moeten worden opgevat. De zorg voor diegenen waarvan duidelijk is dat werk geen reële optie meer is, en hen mogelijkheden geven tot maatschappelijke participatie, lijkt met een hardere opstelling vanuit de WWB mogelijk te verdwijnen.

Ook zijn er signalen dat mensen niet de uitkering krijgen waar zij recht op hebben, vanwege de sterke ontmoediging aan de poort. Een thema dat zeker nader onderzoek verdient, lijkt ons.

Ten slotte. In lijn met de meer zakelijke opstelling van gemeenten blijkt dat de intensiteit en kwaliteit van de interne informatiehuishouding toeneemt. Meer gedetailleerde sturingsinformatie komt met een grotere frequentie beschikbaar. Toch blijkt ook dat gemeenten nog altijd weinig weten

Dit 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 het gemeenteloket.

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

1 Tevredenscijfer cliënten en opdrachtgevers over reïntegratiebedrijven, Regioplan 2005. Uit dit onderzoek blijkt dat de aspecten waar gemeenten het minst tevreden over zijn 'de bekendheid met vacatures in de regio' en 'het behaalde resultaat' zijn. Overigens is nog 45 procent van de respondenten uit de gemeentelijke hoek tevreden of zeer tevreden over het behaalde resultaat.