

Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken

Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007

WWB
Verordeningen
Geordend

WWB
in
cijfers II

WWB:
Beleid en
Conjunctuur

De WWB
werkt?

WWB
in cijfers I

Gemeenten
en de
WWB II

Cliënten
en de
WWB

Gemeenten
en de
WWB I

Plan
van
Aanpak

Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007

Gemeenten en de WWB I

Geprikkeld tot werken

Juni 2005

Het rapport is inclusief bijlagen digitaal beschikbaar op het Gemeenteloket:

<http://gemeenteloket.szw.nl/>

Inleiding

Wat is de essentie van de Wet werk en bijstand (WWB)? Dat is één van de vragen die onderzoeksbureau Regioplan gemeenten voor heeft gelegd in het onderzoek dat het in opdracht van mijn departement deed naar de WWB.

En wat is het antwoord van de onderzochte gemeenten?

- *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 activeeringsbeleid.

Ook in mijn ogen is dit precies de essentie van de in 2004 ingevoerde WWB. Het is goed om te zien dat we met zijn allen achter dit systeem staan. En dat nu, anderhalf jaar na de invoering, al blijkt dat de wet de bedoelde verandering in gang heeft gezet. Uit dit onderzoek onder een diversiteit aan gemeentelijke actoren (wethouders, management, controllers, uitvoerders, raadscommissies) blijkt dat zij deze systeemwijziging als een welkome verandering beschouwen. De verantwoordelijkheden worden daar gelegd, waar ze naar de smaak van de respondenten ook moeten liggen: bij de gemeenten. Het nieuwe systeem prikkelt de gemeenten om te sturen op bijstandsvolume. Het biedt gemeenten de mogelijkheid om de bijstandswet beter uit te voeren en meer aandacht te geven aan het bereiken van ‘werk boven inkomen’. Het is duidelijk dat gemeenten zich vooral door de financiële prikkel gestimuleerd voelen om dit zo goed en zo efficiënt mogelijk te doen. Dit bevestigt het beeld dat eerder is ontstaan, bijvoorbeeld op basis van onderzoeken van Divosa.

Kortom: de essentie van de wet is duidelijk overgekomen bij de gemeenten en men is er ook gretig mee aan de slag gegaan. Natuurlijk valt er ook commentaar op aspecten van de WWB te beluisteren. Die signalen neem ik serieus, zoals mag blijken uit de onderzoeken die ik heb laten verrichten naar mogelijke verbeteringen bij het verdeelmodel. Verder moet op den duur blijken of sommig commentaar te maken heeft met de cultuuromslag en het ingroeien in dit nieuwe systeem of dat er aanpassingen nodig zijn. Dit onderzoek is dan ook slechts het eerste onderdeel van de Evaluatie van de WWB, die in 2007 wordt afgerond.

Gemeenten geven in het onderzoek aan dat zij zich met name richten op de kansrijke klanten. Dat is op zich begrijpelijk, maar hopelijk ontstaat nu de “trek in de schoorsteen”. Het is ook zeer profijtelijk om te investeren in klanten die moeilijk te reïntegreren zijn. Het gaat immers vaak om klanten die langdurig in de bijstand zitten, waardoor bij succesvolle reïntegratie ook langdurige besparingen worden bereikt.

Het onderzoek stemt mij hoopvol en laat zien dat wij, gemeenten en departement, een goede weg in hebben geslagen met de WWB. Ik beveel u het onderzoek van harte aan ter lezing.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(H.A.L. van Hoof)

GEMEENTEN EN DE WWB I: GEPRIKKELD TOT WERKEN

- eindrapport -

drs. M. Blommesteijn
drs. M.J. van Gent
drs. C.M.E. Groot (SEO)
drs. J.E. Soethout
drs. R.C. van Waveren

Amsterdam, juni 2005
Regioplan publicatienr. 1247

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Leeswijzer

Deel I Inleiding en achtergronden

1	Inleiding: Wet werk en bijstand en onderzoeksopzet.....	1
1.1	Doelstelling WWB en veronderstelde werking	1
1.2	Instrumentatie Rijk	3
1.3	Instrumentatie gemeenten.....	7
1.4	Onderzoeksopzet	9

Deel II De lokale praktijk

2	De gemeentelijke ervaring met de systeemwijziging	13
2.1	Kern van de WWB	13
2.2	Decentralisatie financiële verantwoordelijkheid	14
2.3	Financiële verantwoordelijkheid: kanttekeningen.....	15
2.4	Deregulering.....	19
2.5	Derapportage	22
2.6	Toezicht	24
2.7	Facilitering	25
2.8	Dualisering	26
2.9	Tot slot.....	30
3	Lokaal beleid	33
3.1	Invulling beleidsverantwoordelijkheid in het algemeen.....	33
3.2	Activering en reïntegratie	34
3.3	Inkomensondersteuning.....	43
3.4	Handhaving	46
3.5	Tot slot.....	50

4	Interne en externe organisatie en uitvoering	53
4.1	Gemeentelijke organisatie en uitvoering	53
4.2	Doorwerken prikkel in de organisatie	56
4.3	Samenwerking met externe partijen	58
4.4	Tot slot.....	61
5	Effecten van beleid.....	63
5.1	Enkele kanttekening	63
5.2	Mate van doelbereiking ‘werk boven inkomen’	63
5.3	Overige effecten	66
5.4	Termijn effecten	66
5.5	Beïnvloedende factoren buiten de WWB	67
5.6	Tot slot.....	68

Deel III Samenvatting en conclusies

6	De werking van de wet: samenvatting en conclusies	71
6.1	Het onderzoek.....	71
6.2	Landelijke systeemwijziging	72
6.3	Lokale invulling en effecten.....	77
6.4	Tot slot.....	81
Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording.....	83
Bijlage 2	Onderzoeksvragen	87
Bijlage 3	Prikkelwerking: de ‘principaal-agent-theorie’	89

VOORWOORD

Met grote voortvarendheid is per 1 januari 2004 de nieuwe bijstandswet (Wet werk en bijstand - WWB) ingevoerd. Met deze wet verandert er veel. Zo veel, dat men spreekt van een systeemwijziging. De meest markante, maar zeker niet enige wijziging is dat gemeenten financieel volledig verantwoordelijk worden gemaakt voor de uitvoering van de bijstandswet. Met de nieuwe wet 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 hoofddoelstelling: werk boven inkomen.

In het kader van de evaluatie van de WWB wordt een serie van onderzoeken uitgevoerd. Het eerste deel in deze serie betreft een kwalitatieve studie onder gemeenten, als uitvoerders van de wet. De kernvraag is of de systeemwijziging bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling ‘werk boven inkomen’. Voor u ligt het verslag van deze studie.

Een eerste woord van dank gaat in de richting van de 24 gemeenten die aan het onderzoek deelnamen. Deze gemeenten hebben tijd vrijgemaakt om uitgebreid met ons van gedachten te wisselen over hun ervaringen met de WWB. Ook nu is ons weer opgevallen dat zij met groot enthousiasme praten over hun werk: de uitvoering van de bijstandswet. Dat maakte de gesprekken niet alleen informatief, maar ook inspirerend en boeiend.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld. Hun adviezen en commentaar hebben de kwaliteit van het onderzoek zeker bevorderd. Wij danken daarvoor:

- de heer G. van Romunde, VNG;
- de heer M. Heekelaar, Divosa;
- de heer J. Laurier, Landelijke Cliëntenraad (LCR);
- de heer F. Kuiper, gemeente Breda;
- de heer H. Zuidema, gemeente Arnhem;
- mevrouw M. de Boer, gemeente Nuenen;
- de heer F. Schippers, gemeente Den Haag;
- de heer H. Berendsen, Rabobank Nederland;
- mevrouw E. Davidse, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorzitter);
- de heer C. van Riel, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- mevrouw M. Hertogh, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- de heer W. Knoppe, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- mevrouw A. Kraan, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (secretaris).

We danken met name mevrouw Kraan voor de constructieve manier waarop zij de begeleiding ter hand heeft genomen.

Het onderzoek is binnen Regioplan uitgevoerd door Marieke Blommesteijn, Marije van Gent, Jorien Soethout en ondergetekende. Op onderdelen zijn bijdragen geleverd door Roeland van Geuns, Bram Berkhout en Luuk Mallee. De verwerking van het rapport was in handen van Leonie Jansen.

Aan de opzet en uitvoering van het onderzoek is bijgedragen door SEO te Amsterdam, in de persoon van Inge Groot. Het aandeel van SEO betrof vooral de bestudering van een specifiek onderdeel, namelijk de ‘overdracht van de prikkel’, die met de systeemwijziging gepaard ging. Wij zijn SEO dankbaar voor hun prikkelende bijdrage.

De verantwoordelijkheid voor de tekst berust vanzelfsprekend geheel bij de auteurs.

Amsterdam, juni 2005,

Bob van Waveren
projectleider

LEESWIJZER

Het rapport dat voor u ligt, bestaat uit drie delen.

Deel I vormt het theoretische gedeelte van het onderzoek. Hierin treft u een beschrijving aan van de systeemwijziging die de WWB inhoudt. Ook de opzet van het onderzoek wordt in dit deel beschreven.

Deel II beschrijft de empirie. De uitkomsten van het veldwerk in de onderzoeksgemeenten zijn in dit deel weergegeven. In hoofdstuk 2 leest u hoe gemeenten de systeemwijziging ervaren. De manier waarop zij de systeemwijziging vertalen naar (nieuw) lokaal beleid is beschreven in hoofdstuk 3. De gevolgen hiervan voor de gemeentelijke organisatie en voor de samenwerking met andere partijen is in hoofdstuk 4 weergegeven. Het empirische gedeelte wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met een beschrijving van de eerste effecten en met de door de gemeenten nog verwachte effecten van het nieuwe beleid.

Deel III bevat de samenvatting en conclusies van het onderzoek. In hoofdstuk 6 is beschreven welke verschillen en overeenkomsten er in het onderzoek tussen gemeenten zijn aangetroffen en welke conclusies uit het onderzoek volgen. Het hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de vraag in hoeverre de beleidstheorie (deel I) door de praktijk (deel II) wordt bevestigd.

DEEL I

INLEIDING EN ACHTERGRONDEN

1 INLEIDING: WET WERK EN BIJSTAND EN ONDERZOEKSOPZET

Met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) is per 1 januari 2004 de volledige verantwoordelijkheid voor budget en uitvoering van de bijstandswetgeving bij gemeenten neergelegd. Aan die verantwoordelijkheid is ook meer beleidsvrijheid en een vermindering van administratieve lasten en toezicht door het Rijk gekoppeld.

In de WWB is vastgelegd dat de wet geëvalueerd dient te worden, en wel binnen vier jaar na inwerkingtreding. De evaluatie is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) opgesplitst in een aantal deelprojecten. Eén van die deelprojecten behelst een inventariserend, kwalitatief onderzoek onder gemeenten naar de veranderingen die de WWB heeft teweeggebracht in het eerste jaar na de invoering van de wet. Regioplan heeft dit deelproject uitgevoerd. Het verslag ervan ligt voor u.

In dit eerste hoofdstuk treft u een beschrijving aan van de systeemwijziging die met de WWB is gerealiseerd, gevolgd door de onderzoeksopzet.

1.1 Doelstelling WWB en veronderstelde werking¹

Het hoofddoel van de WWB is ‘werk boven inkomen’. Van dit hoofddoel zijn drie subdoelen afgeleid. Het gaat dan om beperking van de instroom in de bijstand, inkomenswaarborg en bevordering van uitstroom uit de bijstand. Om de uitvoerders van de wet, de gemeenten, zo goed mogelijk in staat te stellen dit hoofddoel te bereiken en ze daar ook toe te stimuleren, is met de WWB een nieuwe relatie ontstaan tussen Rijk en gemeenten. Gemeenten zijn volledig verantwoordelijk gemaakt voor de financiële lusten en lasten van de uitvoering van de wet. Van iedere handeling die uitmondt in het wel of niet toekennen of beëindigen van een uitkering zal de gemeente de directe gevolgen ervaren. Gemeenten worden hiermee gestimuleerd zich bewust te richten op beheersing van de bijstandslasten.

De systeemwijziging die door het Rijk is ingezet, 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).

¹ Bij het opstellen van deze paragraaf is gebruik gemaakt van het Plan van Aanpak Evaluatie Wet werk en bijstand nader uitgewerkt 2004-2007, dat door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is opgesteld en in april 2005 is aangeboden aan de Tweede Kamer.

De voornaamste instrumenten waar gemeenten over beschikken om ‘werk boven inkomen’ te bewerkstelligen zijn:

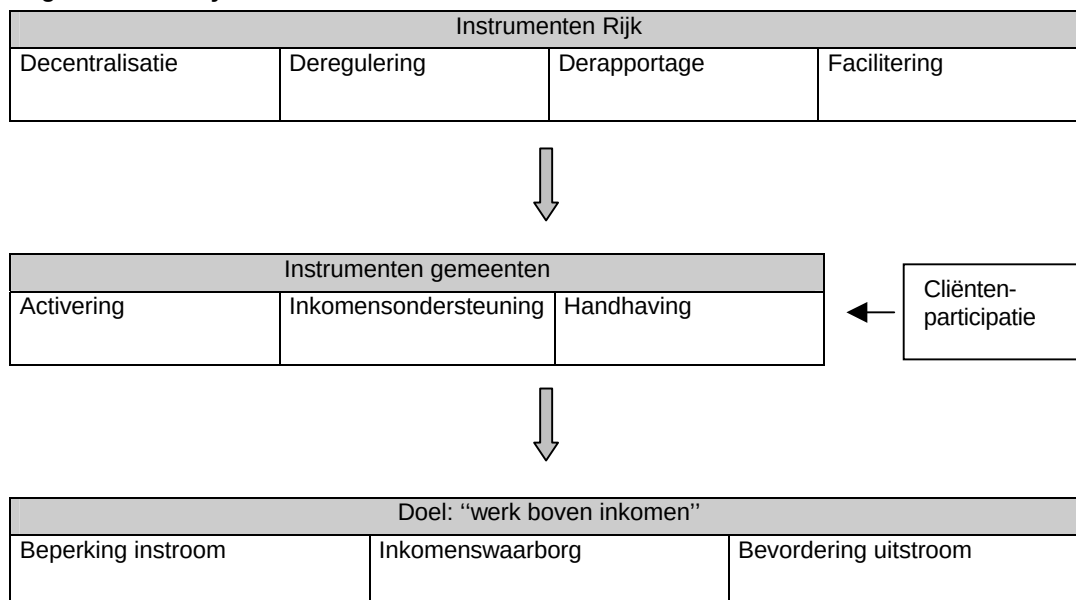
- activering: reïntegratie en bevordering participatie;
- inkomensondersteuning;
- handhaving: preventief en repressief.

Ook de afstemming van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen is een belangrijk instrument voor gemeenten. Dit maakt onderdeel uit van de drie bovengenoemde instrumenten.

Verwacht mag worden dat als gevolg van de landelijke systeemwijziging bij gemeenten beleidswijzigingen in gang zijn gezet. De doeltreffendheid van de WWB wordt afgemeten aan de mate waarin gemeentelijk beleid met betrekking tot activering, inkomensondersteuning en handhaving is ingezet en in hoeverre dit bijdraagt aan het bereiken van het hoofddoel van de wet. Ten opzicht 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.

Het systeem, en met name de financieringssystematiek, is erop gericht om positieve prikkels te geven die op macroniveau leiden tot een betekenisvolle reductie van de instroom en vergroting van de uitstroom. Eén en ander is in figuur 1.1 schematisch weergegeven.

Figuur 1.1 Het systeem van de WWB



In de volgende paragrafen geven we een toelichting op de in het schema weergegeven instrumentatie van het Rijk en de gemeenten.

1.2 Instrumentatie Rijk

Decentralisatie van budgetverantwoordelijkheid

Hiervoor is aangegeven dat er met de WWB sprake is van decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand. Vanaf 1 januari 2001 werden gemeenten voor 25 procent van de bijstandsuitgaven gebudgetteerd via het Fonds voor Werk en Inkomen (FWI). 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 afgestemd met het Centraal Planbureau. 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.

De financiële prikkel krijgt mede vorm door het gebruik van een 'objectief verdeelmodel'. De prikkel geldt voor het I-deel en met name voor de grotere gemeenten. Voor grote gemeenten worden, na een overgangsperiode, de beschikbare budgetten voor de uitkeringen berekend met behulp van het objectief verdeelmodel en niet meer afgeleid van de historische uitkeringslasten. Het inkomensdeel van het WWB-budget voor gemeenten met meer dan 60.000 inwoners wordt uiteindelijk volledig bepaald aan de hand van het objectief verdeelmodel.² Gemeenten met minder dan 40.000 inwoners krijgen hun budget naar rato van hun aandeel in de bijstandsuitgaven enkele jaren eerder (historisch kostenaandeel) en bij gemeenten met een inwonertal tussen 40.000 en 60.000 inwoners wordt het budget gebaseerd op een combinatie van beide financieringssystemen. 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 kunnen de gemeenten 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.

² In de overgangssituatie waarin gemeenten zich nu bevinden, wordt de oude historische financieringssystematiek nog deels toegepast en geleidelijk afgebouwd.

Het macrobudget voor het W-deel wordt vastgesteld door het Rijk. Het uitgangspunt hierbij is om het budget te verdelen naar behoefte. Gemeenten met een zwaardere reïntegratietaak krijgen meer budget dan gemeenten met een lichte taak. Nu worden de middelen nog via historisch tot stand gekomen budgetaandelen verdeeld. In mei 2005 heeft de Staatssecretaris van SZW zijn voorstel voor een nieuwe verdeling aan de Tweede Kamer gestuurd. Om gemeenten in de gelegenheid te stellen hun verplichtingen ten aanzien van gesubsidieerde arbeid af te bouwen, wordt in de eerste jaren van de WWB gewerkt met een overgangsmodel voor de verdeelsystematiek.

In het W-deel zijn de verschillende gelden voor de programmakosten van gesubsidieerde arbeid en voor de inkoop van reïntegratietrajecten samengevoegd. De landelijke regelingen voor gesubsidieerde arbeid (Wet inschakeling werkzoekenden en Besluit I/D-banen) zijn vervallen.

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). Dit houdt in dat een eventueel overschot uit het I-deel gebruikt kan worden om bijvoorbeeld gesubsidieerde arbeid te bekostigen, terwijl een overschot uit het W-deel niet gebruikt mag worden 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.

Decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheid en deregulering

Gekoppeld aan de financiële verantwoordelijkheid voor het beleid is de vrijheid die gemeenten hebben om hun beleid te bepalen, toegenomen. 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. Een aantal in de Abw vastgelegde verplichtingen is omgezet in bevoegdheden.

Tegelijk met de deregulering is de beleidsvrijheid van gemeenten op een aantal punten afgenomen. Wat betreft het inkomensbeleid gaat het dan om het wegvallen van de mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand (op enkele uitzonderingen na) en om bijstelling van regels omtrent premies en vrijlatingen van inkomsten. Ter leniging van de financiële nood van mensen die al lange tijd afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering, is een zogenaamde langdurigheidstoeslag ingevoerd. Wat betreft het activeringsbeleid zijn categoriale ontheffingen van de arbeidsverplichting niet meer toegestaan.

Terugtrekend rijkstoezicht

Met de invoering van de WWB is het rijkstoezicht veranderd en verminderd. De controlerende en bijsturende rol van de gemeenteraad neemt daarentegen in belang toe.

Het toezicht dat door het Rijk wordt uitgeoefend, richt zich op de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet door het college en de doeltreffendheid van de WWB. Individuele rechtmatigheidsonderzoeken bij gemeenten door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) zijn in de regel niet nodig. De beoordeling van de rechtmatigheid van de uitvoering op dossierniveau vindt in principe dan ook alleen lokaal plaats, via de interne controle door de accountant. De verantwoordingsverplichting van gemeenten aan SZW is minder gedetailleerd dan ten tijde van de Abw. Gemeenten kunnen in beginsel volstaan met een verklaring van het college of de wet rechtmatig wordt uitgevoerd, tezamen met een oordeel van de Raad en een accountantsverklaring. Wanneer echter eventuele financiële fouten meer bedragen dan 1 procent van het financieel beslag, moeten gemeenten de aard en omvang van de tekortkomingen specificeren.

Een beleidswijziging buiten de WWB die bij de accountantscontrole een rol van betekenis speelt, is de aanscherping van de eisen die accountants moeten stellen aan de rechtmatigheid van de gemeentelijke jaarrekening.³ De nadere uitwerking betekent dat er strengere eisen worden gesteld door de accountant, voordat deze een goedkeurende verklaring afgeeft bij de gemeentelijke jaarrekening.

Derapportage

Een andere belangrijke wijziging die met de invoering van de WWB wordt nagestreefd, 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. Het Verslag over de uitvoering (VODU)⁴ 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 (BUS, voorheen Bijstandskennmerkenstatistiek (BKS)) die aan het CBS geleverd moet worden, 'uitgekleed'. De gemeenten leveren ook gegevens voor de

³ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in 2004 in een nadere uitwerking van het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) uit 2001 vastgelegd dat de jaarrekeningen van gemeenten niet alleen op getrouwheid, maar ook op rechtmatigheid gecontroleerd moeten worden. Alle regelgeving die voor de gemeente relevant is en direct op financiële beheershandelingen betrekking heeft, dient te worden gewaarborgd door de gemeenten; de accountant dient te toetsen of aan de regelgeving wordt voldaan. De rechtmatigheidscontrole betekent dat de accountant voor het eerst een oordeel geeft over de naleving van wet- en regelgeving. Ook de financiële verslaglegging over de WWB is hieraan onderworpen.

⁴ 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 van het rapport wordt geen onderscheid gemaakt tussen het voorlopig en het definitief verslag. We volstaan met de term 'VODU'.

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.

Tegenover de derapportage aan het Rijk staat dat wethouder en gemeenteraad vanuit hun nieuwe en grotere verantwoordelijkheid behoefte kunnen hebben aan meer en andere informatie dan vóór 2004.

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 gehouden. Sectorale organisaties als StimulanSZ, VNG en Divosa bieden eveneens de mogelijkheid om (digitaal) informatie in te winnen over de WWB. Ook deze organisaties hebben handreikingen en voorbeelddocumenten verzorgd en bijeenkomsten georganiseerd.

Dualisering

In 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. Het dualisme heeft veranderingen gebracht in de verhoudingen tussen raad, college van 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 raad kan raadscommissies instellen om de besluiten van de raad voor te bereiden. De raadscommissies kunnen hierbij overleg voeren met het college en de burgemeester.

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, 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 een nieuwe wet toepassen.

1.3 Instrumentatie gemeenten

Gemeenten hebben een aantal instrumenten ter beschikking die zijn onder te verdelen in drie groepen. We beschrijven de verschillende groepen en geven kort aan welk soort instrumenten ertoe kan behoren.

Activering

Om de uitstroom uit de bijstand te vergroten, kunnen gemeenten reïntegratie en participatie inzetten. Deze instrumenten kunnen ‘aan de poort’ ook tot doel hebben om de instroom in de bijstand te beperken. Het uitgangspunt dat van klanten een tegenprestatie verwacht wordt voor hun uitkering, kan een instroombeperkend effect hebben.

Bij activering wordt onderscheid gemaakt naar arbeidsmarktgerichte activering, waarbij het uitgangspunt is dat de klant kan reïntegreren op de arbeidsmarkt, en sociale activering waarbij gestreefd wordt naar andere vormen van maatschappelijke participatie. Eventueel kan ook sociale activering (uiteindelijk) leiden tot reïntegratie op de arbeidsmarkt.

Gesubsidieerde arbeid behoort ook tot het activeringsinstrumentarium van de gemeenten.

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. 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 voorliggende voorziening is of voldoende eigen middelen (draagkrachttoets).

Wanneer WWB-cliënten al minstens vijf jaar een bijstandsuitkering hebben en in die periode niet hebben gewerkt, kunnen zij aanspraak maken op de zogenaamde langdurigheidstoeslag. Met behulp van deze instrumenten dienen gemeenten het afgeleide WWB-doel ‘inkomenswaarborg’ te bewerkstellingen.

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. Het handhavingsinstrumentarium kan onderscheiden worden in preventieve en repressieve instrumenten.

Ten tijde van de Abw is het gedachtegoed van hoogwaardig handhaven ontwikkeld. Een aantal gemeenten is ermee aan de slag gegaan. De prikkel om effectief te handhaven is met de komst van de WWB alleen maar versterkt. Hoogwaardig handhaven houdt in dat zowel preventieve als repressieve instrumenten in samenhang worden toegepast. Als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, zal de spontane naleving van regels verbeteren. De voorwaarden zijn als volgt te omschrijven:

1. Het beter en vroegtijdig informeren van klanten, zodat een juist beeld ontstaat van rechten, plichten en verwachtingen.
2. Het bevorderen van de acceptatie van wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende controlepraktijk door het optimaliseren van de dienstverlening en het wegnemen van onnodige (administratieve) belemmeringen.
3. Het vroegtijdig opsporen en afhandelen van fraudesignalen, zodat klanten het gevoel hebben dat er een voldoende hoge pakkans bestaat.
4. Het daadwerkelijk sanctioneren als fraude geconstateerd is. De sanctie dient zodanig te zijn, dat klanten deze zowel proportioneel als afschrikwekkend vinden.

Waar in het verleden rechtmatigheidscontroles nog volgens de Abw en 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. Voor meer gedragingen kunnen maatregelen opgelegd worden (bijvoorbeeld voor agressie) en gemeenten hebben meer vrijheid om de hoogte en de duur van een maatregel te bepalen.

Cliëntenparticipatie

De participatie van cliënten bij de WWB is geen ‘instrument’ van de gemeente. Het is echter wel een onderdeel van het systeem van de WWB, op het niveau van de gemeenten. Gemeenten moeten in een verordening cliëntenparticipatie regels geven over de wijze waarop zij cliënten of hun vertegenwoordigers betrekken bij de uitvoering van de WWB.

De wijze waarop gemeenten invulling geven aan cliëntenparticipatie maakt verder geen onderdeel uit van dit onderzoek. Een ander deelproject van de evaluatie van de WWB zal

hier aandacht aan besteden. We noemen het echter wel, om het systeem van de WWB zo volledig mogelijk in kaart te brengen.

1.4 Onderzoeksopzet

In de voorgaande paragrafen is de theorie van de WWB beschreven. Of de wet werkt zoals deze bedoeld is, en hoe de wet door gemeenten wordt ervaren, staat centraal in dit onderzoek. In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven wij hoe het onderzoek is opgezet.

Beleidshypothese en probleemstelling

In schema 1.1 is de veronderstelde werking van de wet geïllustreerd. Het onderhavige onderzoek richt zich op het toetsen van deze veronderstelde werking - de beleidshypothese - die aan de invoering van de WWB ten grondslag ligt. Die beleidshypothese bestaat uit drie delen:

- 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.

Zo wordt verondersteld dat de wijzigingen op het niveau van het Rijk (decentralisatie, deregulering, derapportage en facilitering) door de gemeenten opgemerkt worden zoals ze bedoeld zijn en daardoor de gemeenten prikkelen tot een effectievere en efficiëntere uitvoering van de bijstandswet. In het onderzoek wordt nagegaan in hoeverre de prikkel door gemeenten wordt gevoeld. Ook wordt onderzocht in hoeverre gemeenten in staat zijn om de prikkel binnen de gemeentelijke organisatie te laten ‘landen’.⁵

Vervolgens geldt de aanname dat de gemeenten drie typen instrumenten waarover zij beschikken zo toepassen dat ze hen helpen bij het bereiken van het hoofddoel van de WWB, ‘werk boven inkomen’. Van dit hoofddoel worden drie doelen afgeleid, te weten instroombeperking, inkomenswaarborg en uitstroombetovordering.

De beleidshypothese is verwoord in de driedelige probleemstelling⁶ bij het onderzoek:

- A. Decentralisatie, derapportage, deregulering, en facilitering. Hoe worden deze systeemwijzigingen door gemeenten ervaren?
- B. Op welke manier worden de systeemwijzigingen door gemeenten ‘in daden omgezet’, dat wil zeggen, vertaald in aanpassing van beleid (activering, inkomensondersteuning en

⁵ In bijlage 3 treft u een toelichting aan op de wijze waarop de prikkelwerking is onderzocht.

⁶ Van de probleemstelling is een aantal onderzoeksvragen afgeleid. Deze zijn weergegeven in bijlage 2.

handhaving), van uitvoering of van de organisatie? Welke specifieke uitspraken kunnen hierbij worden gedaan over de prikkelwerking van de decentralisatie van budget- en beleidsverantwoordelijkheid?

- C. 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? Welke specifieke uitspraken kunnen hierbij worden gedaan over de prikkelwerking van de decentralisatie van budget- en beleidsverantwoordelijkheid?

Positie van het onderzoek en dataverzameling

Het onderzoek maakt deel uit van de totale evaluatie van de WWB. In deze evaluatie, door het Ministerie van SZW beschreven in een Plan van Aanpak⁷, worden verschillende kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken uitgevoerd. Het onderhavige onderzoek betreft een kwalitatieve meting onder gemeenten⁸, bedoeld als momentopname kort na invoering van de wet. In 2006/2007 zal een gelijksoortig onderzoek worden verricht. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn interviews gehouden in 24 gemeenten, verdeeld naar verschillende kenmerken (grootteklasse, spreiding, financieel tekort/overschot, snelheid van implementatie). De opdrachtgever heeft bovendien aangegeven dat de onderzoeksgemeenten samen ongeveer 50 procent van het landelijk bijstandsvolume dienden te vertegenwoordigen. Uiteindelijk omvatten de 24 geselecteerde gemeenten tezamen 43 procent van de landelijke bijstandspopulatie.⁹ Gezien de verschillende criteria die gelden bij het selecteren van onderzoeksgemeenten, was het bijzonder lastig om een dekking van vijftig procent te realiseren. Er waren geen inhoudelijke gronden om de steekproef aan te passen en zo alsnog een grotere dekking te behalen.

In veertien grotere gemeenten (meer dan 60.000 inwoners) zijn face-to-face-interviews gehouden met verschillende actoren. Er is gesproken met de raadscommissie voor sociale zaken (voorzitter of raadslid), 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). In tien kleinere gemeenten (minder dan 60.000 inwoners) zijn telefonische interviews gehouden met het management van de sociale dienst en met de wethouder voor sociale zaken. Een aantal uitvoerders in deze gemeenten is telefonisch bevraagd over de antwoorden van hun collega's in de grotere gemeenten. Hen is gevraagd in hoeverre zij zich herkenden in het beeld dat in de grotere gemeenten naar voren kwam. De interviews

⁷ *Plan van Aanpak Evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007 nader uitgewerkt*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, april 2005.

⁸ Het kwalitatieve karakter van het onderzoek houdt in dat gemeenten aan het woord worden gelaten over hun bevindingen ten aanzien van de wet. In de analyse wordt zoveel mogelijk gekeken naar onderscheid tussen gemeenten aan de hand van verschillende kenmerken. Hiervoor wordt echter geen kwantitatieve onderbouwing gegeven.

⁹ Gebaseerd op CBS-Abw-gegevens over 2003.

zijn afgenomen aan de hand van een uitgebreide itemlijst die per respondenttype enigszins verschilde in prioritering van de onderzoeksvragen.

Ter voorbereiding op het veldwerk in de gemeenten zijn telefonische interviews gehouden met een aantal landelijke ‘experts’ met de vraag welke items in ieder geval in de gemeenten besproken zouden moeten worden. In iedere onderzoeksgemeente is beleids- en verantwoordingsdocumentatie opgevraagd en bestudeerd om de interviews zo goed mogelijk voor te kunnen bereiden en de antwoorden van de respondenten te kunnen verifiëren in gemeentelijke stukken.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek en bij het opstellen van de rapportage heeft een klankbordgroep een adviserende rol vervuld. De groep bestond uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Landelijke Cliëntenraad (LCR), Divosa, Rabobank Nederland en enkele individuele gemeenten.

Een meer gedetailleerde beschrijving van het veldwerk en de wijze van steekproeftrekking treft u aan in bijlage 1.

DEEL II

DE LOKALE PRAKTIJK

2 DE GEMEENTELIJKE ERVARING MET DE SYSTEEMWIJZIGING

In dit hoofdstuk staat de gemeentelijke perceptie van de systeemwijziging van de WWB centraal. Waaruit bestaat voor gemeenten nu eigenlijk de kern van de systeemwijziging? Hoe beoordeelt men deze? De rijksinstrumenten decentralisatie, deregulering, derapportage en facilitering zullen hierbij achtereenvolgens aan de orde komen. In dit hoofdstuk besteden we ook aandacht aan de relatie tussen de dualisering van het gemeentebestuur en de invoering van de WWB.

In dit hoofdstuk laten we de gemeenten aan het woord. In de slotparagraaf zetten we de belangrijkste opmerkingen van de gemeenten op een rij en nemen deze nog eens kritisch door.

2.1 Kern van de WWB

Om te bepalen of de systeemwijziging effectief is gecommuniceerd, is aan respondenten de vraag voorgelegd wat, in hun perceptie, de essentie van de nieuwe wet is. Vrijwel alle respondenten noemen een of meer van de volgende aspecten:

- *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, door strak handhavingsbeleid en door sterk activeringsbeleid.

Tussen de verschillende typen respondenten zijn er wel verschillen. Met name de leden van het management en de controllers benadrukken de financiële verantwoordelijkheid als het belangrijkste element in de WWB. Raadsleden noemen dit element juist minder vaak.

In de context van deze vraag maken respondenten ook vaak gewag van verwante zaken:

- waar voorheen het accent lag op rechtmatigheid (procesmatige insteek), ligt nu de aandacht op doelmatig functioneren (resultaatgericht);
- bezuinigingen: op budgetten voor bijstand en minimabeleid, op reïntegratiebudget.

Al met al lijkt men binnen de gemeenten goed op de hoogte van de WWB en haar essentie.

2.2 Decentralisatie financiële verantwoordelijkheid

Het merendeel van de respondenten vindt het een goede zaak dat de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand bij gemeenten is gelegd. Gemeenten weten immers het beste wat er speelt, zo meent men, en kunnen er dus voor zorgen dat het geld zo goed mogelijk besteed wordt. De WWB geeft hen een duidelijke financiële prikkel, ongeacht of men een tekort- of overschotgemeente is. Daarbij realiseert men zich dat als bepaalde instrumenten een hoge uitstroom bevorderen, eventuele extra personele lasten automatisch terugverdiend worden. Er ontstaat een koopmansmentaliteit, zo menen sommigen, die onder de Abw waarschijnlijk niet opgebloeid zou zijn.

Verschillen tussen actoren

De financieringssysteematiek noodzaakt om, meer dan voorheen, de effectiviteit en de efficiency van de gemeentelijke uitvoering te volgen en zo mogelijk te vergroten.

Bij vrijwel alle partijen, management, controller, wethouder en raad, is er meer aandacht voor de financiën gekomen. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld uit gesprekken met deze actoren (de raad inclusief) dat dit in een aantal gemeenten nog maar in beperkte mate voor de raad geldt.

Verschillen naar gemeentegrootte

Gemeenten die aangeven de prikkel van de wet niet zo nadrukkelijk te voelen, zijn vooral kleine gemeenten. Zelf leggen ze de relatie met hun specifieke positie in het verdeelmodel, dat wil zeggen met het feit dat hun budget nog volgens de historische verdeelsysteematiek wordt bepaald. Ook zien zij minder de noodzaak om de prikkel om te zetten in aangepast beleid; zij zeggen al goed zicht te hebben op hun cliëntenbestand en niet te denken dat een koerswijziging in beleid nu direct een kleiner bestand zal opleveren.

Toch maken de kleine tekortgemeenten zich wel druk om hun financiële positie onder de WWB. Gezien hun omvang vinden zij dat ze weinig in huis hebben om verliezen op te vangen. Het management ervaart dientengevolge veel druk. Men denkt ook toekomstige ontwikkelingen als de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) niet goed aan te kunnen.

Enkele kleine gemeenten geven aan om deze reden aansluiting te willen zoeken bij andere gemeenten in de regio, en spreken zelfs van opgaan van een grotere gemeente in de sociale dienst. Andere kleine gemeenten hebben een meer laconieke houding en zeggen beroep te zullen doen op de aanvullende uitkering van het Rijk, mochten ze meer dan 10 procent meer uitgeven dan hun budget.

Verschillen naar financiële positie

Over het algemeen ervaren gemeenten met de WWB een druk om te presteren en het bijstandsvolume minstens conform de landelijke trend te beheersen. Zeker de gemeenten met een tekort op het I-deel werken hard om ‘het schip droog te houden’.

Bij het doorvoeren van de noodzakelijke aanpassingen ervaren de tekortgemeenten het tekort soms ook als voordeel. Men kan daardoor organisatorisch en beleidsmatig grote stappen zetten die ook door de raad geaccepteerd worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken die voorheen niet ter discussie stonden. Het tekort kan daarmee als aanjager werken voor daadkrachtige bijstelling van het beleid.

Management (60.000+ gemeente): *“Het tekort is een stok om mee te slaan, we moeten wel veranderen.”*

Het uiteindelijke tekort wordt betaald vanuit opgebouwde reserves uit het verleden of uit de algemene middelen van de gemeente.

Overschotgemeenten gebruiken allemaal een gedeelte van het overschot om een reservefonds op te bouwen voor de jaren waarin men geconfronteerd zou worden met een tekort. Vaak wordt het fonds opgebouwd tot tien procent van het I-deel.¹ Het overige wordt overgedragen naar de algemene middelen van de gemeenten. De wethouder tracht daarnaast de raad in veel gevallen ervan te overtuigen dat het ook zou lonen een gedeelte van het overschot in te zetten in nieuw beleidsinstrumentarium om het bestandsvolume onder controle te houden.

2.3 Financiële verantwoordelijkheid: kanttekeningen

2.3.1 Kanttekeningen bij financieringssystematiek: het I-deel

De meeste gemeenten zijn van mening dat de financiële prikkel die met de WWB gemoeid is, op zich positief is. Ze verwachten dat het ze lukt om de komende jaren de kansrijke klanten uit te laten stromen en potentiële klanten met kansen op de arbeidsmarkt buiten de uitkering te houden. Toch is er ook kritiek, en het zijn met name (maar niet uitsluitend) de tekortgemeenten die de meeste kanttekeningen plaatsen. Er zijn er zes te onderscheiden.

¹ Gemeenten dragen 10 procent eigen risico. Komt men daar boven, dan kan men aanvullende middelen aanvragen bij het Rijk. Om deze reden bouwen de meeste gemeenten een buffer op van 10 procent om eventuele tekorten op te vangen.

1. Toekomstbestendigheid van de prikkel

Het systeem prikkelt de gemeenten tot volumebeperking die boven het landelijk gemiddelde ligt. Daardoor wordt het landelijke budget in het opvolgende jaar per saldo kleiner en daarmee de onder gemeenten te verdelen koek kleiner. Volumebeperking leidt dus voor een gemeente op de korte termijn tot een voordeel, namelijk winst op het I-deel. Op de lange duur gaat de besparing echter van de ene gemeente ten koste van de andere gemeenten. Het macrobudget wordt immers kleiner.

In de perceptie van veel gemeenten zit de financiering zo in elkaar, dat de blijvende voordelen naar het Rijk gaan, en de tijdelijke voordelen naar een selecte groep gemeenten. Het tekort wordt gedragen door de resterende gemeenten. Dit maakt het systeem macro-economisch gezien goed, maar bij gemeenten wekt het wrevel. Gemeenten spreken van een systeem van ‘verwuring’.

Een controller (60.000+ gemeente) zegt hierover: *“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.”*

Respondenten vragen zich af hoe lang de prikkel zal werken. Na een aantal jaar zal er een bijstandbestand achterblijven dat grotendeels bestaat uit klanten die geen kans meer hebben op regulier werk. Wanneer het gemeenten niet meer lukt om uitstroom te bereiken, zal de prikkelwerking volgens de respondenten verloren gaan.

2. Plausibiliteit verdeelmodel

Veel gemeenten uiten kritiek op de uitkomsten van het objectief verdeelmodel, zij herkennen de uitkomsten niet. De zogenaamde herverdeeleeffecten, het verschil tussen het (fictief) budget zoals bepaald met het objectief verdeelmodel en de feitelijke uitgaven in het jaar waarop het model is geschat, vindt men onvoldoende gerelateerd aan de gemeentelijke beleids- en uitvoeringsinspanningen. Actief beleid in de voorgaande jaren, zou moeten leiden tot een relatief laag bijstandsvolume en dus tot een positief herverdeeleeffect, zo is de redenering. Gemeenten, met name de tekortgemeenten, zien deze redenering niet terug in de uitkomsten van het objectief verdeelmodel.

En dat roept sterke onrechtvaardigheidsgevoelens op, mede omdat daarmee het beeld wordt geschapen dat tekortgemeenten hun uitvoering niet op orde hebben, zo vinden deze gemeenten.

Manager (60.000+ gemeente): *“Wij doen al jaren ons best, en nu worden wij opeens als een nadeelgemeente bestempeld. Wij zijn geen nadeelgemeente, we zijn een benadeelde gemeente!”*

3. Gestraft voor goede prestaties in het verleden

Gemeenten die voor de invoering van het objectieve verdeelmodel al bezig waren met een actief uitstroombeleid, kunnen minder snel ‘winst’ maken dan de gemeenten die dat niet deden. Gemeenten die al langer actief bezig zijn, zeggen te lijden onder de wet van de remmende voorsprong. Men vindt het niet fair dat deze eerdere inspanningen niet beloond worden. Ook de afhankelijkheid van andere gemeenten staat hen daarbij tegen.

Respondent (60.000+ gemeente): *“Je bent altijd afhankelijk van de prestaties van anderen. Als je zelf goed presteert, is dat geen garantie voor beloning.”*

4. Aandeel grote gemeenten

De nodige gemeenten melden het lastig te vinden dat de grote gemeenten een dominant aandeel hebben in de verdeelsystematiek. Hun aandeel is op zich proportioneel, aangezien in deze steden zich ook het grootste aantal bijstandsgerechtigden bevindt. In de perceptie van deze critici zijn er onder de grote gemeenten een flink aantal die in het recente verleden bepaald niet het maximale hebben gedaan om hun volume te beheersen. Daar is, met andere woorden, dus op korte termijn veel winst te boeken. Zo zegt een manager van een 60.000+ gemeente:

“Als een van de G4-gemeenten zijn pink optilt, dan hebben wij kramp in onze hele hand.”

De overige gemeenten voelen echter direct de gevolgen van volumeveranderingen van de grote gemeenten. Als een van hen een actief beleid gaat voeren en het bijstandsvolume flink weet te beperken, heeft dit aanzienlijke negatieve gevolgen voor het macrobudget.

Dergelijke ontwikkelingen voltrekken zich buiten de beïnvloedingssfeer van de overige gemeenten, en dat geeft hen een machteloos gevoel.

Respondent (60.000+ gemeente): *“Ze hebben er jaren een potje van gemaakt en kunnen nu opeens makkelijk scoren, terwijl wij al jaren ons best doen en er daardoor niet meer zoveel winst te behalen is.”*

5. Continuïteit verdeelmodel

Afgezien van de feitelijke verdeling van het macrobudget onder de gemeenten, is er ook veel kritiek op de bijstellingen aan het verdeelmodel. Er is van het begin af aan veel discussie geweest over het verdeelmodel. Het model is een groeimodel en is, na onderzoek, ook herhaaldelijk aangepast, mede op aandringen van gemeenten zelf. Dit ontwikkelingstraject is ook op dit moment (mei 2005) nog niet afgerond. Een vanzelfsprekend gevolg van deze aanpassingen is dat ze (kunnen) leiden tot bijstelling van de budgetten voor de individuele gemeenten.

Ook een controller (60.000+ gemeente) benoemt dit: *“Snelle verandering van spelregels en het tussentijds bijstellen van budgetten lijkt op onbehoorlijk bestuur. Er is veel onzekerheid als gevolg van de systematiek, meer dan verwacht. Het leidt tot een krampachtige houding, waardoor je niet de doelen van de WWB nastreeft.”*

Door deze instabiliteit vinden gemeenten het lastig te voorzien wat men nu feitelijk aan middelen beschikbaar heeft. Men heeft het idee dat alles weer kan veranderen als het verdeelmodel aangepast wordt. Gemeenten verwachten dat dit probleem van tijdelijke aard is.

6. Budgettering WWB in relatie tot gemeentebegroting

Gemeenten geven unaniem aan dat begroten een probleem is, vanwege het late moment van vaststellen van de definitieve budgetten. Immers, pas in september van het lopende jaar worden de definitieve budgetten bekend. Dit brengt veel onzekerheid met zich mee.

Daarnaast kunnen budgetten elk jaar weer anders uitvallen. De hoogte ervan hangt immers niet alleen af van de objectieve verdeelkenmerken, maar ook van het beschikbare macrobudget.

Een manager (60.000+ gemeente) zegt hierover: *“De gemeente kan vanwege de budgettering niet anticiperen. Bijstelling van het macrobudget en de veranderingen in het verdeelmodel zijn dan ook de grootste risico’s voor de gemeente.”*

Een gevolg hiervan is dat een overschot op het I-deel niet gebruikt wordt om beleid te verruimen, maar om reserves te vormen. Verruiming van bijvoorbeeld het minimabeleid durft men niet aan, uit angst dat het jaar daarop de inkomsten weer tegen zullen vallen.

2.3.2 Kanttekeningen bij financieringssystematiek: het W-deel

Een eerste serie van knelpunten heeft te maken met de ombouw van de gesubsidieerde arbeid. Probleem is dat in veel gemeenten, zeker bij aanvang van de WWB in 2004, een groot deel van het W-deel vastzat in de gesubsidieerde arbeid (voormalige WIW-dienstbetrekkingen en ID-banen). Deze regelingen zijn inmiddels opgeheven en gemeenten financieren deze arbeidsplaatsen nu via het W-deel, waarbij men tracht het aantal plaatsen af te bouwen. Nieuw activeringsbeleid is soms wel ontwikkeld maar nog niet in uitvoering, omdat de afbouw van de gesubsidieerde arbeid nog niet zo snel verloopt als men hoopte.

Bij een aantal respondenten bestaat onduidelijkheid over de vergoedingssystematiek voor de uitvoeringskosten van voormalige ID- en WIW-regelingen, welke nu onder de WWB vallen.

Men heeft het idee dat de uitvoeringskosten van deze regelingen, anders dan voorheen, niet gecompenseerd worden.²

Een tweede knelpunt betreft de afstemming tussen verschillende begrotingssystemen. Het Rijk werkt met een kasstelsel, terwijl gemeenten werken met een baten-lastenstelsel. Dit maakt het verantwoorden van en het afrekenen op het W-deel lastig en gevoelig voor verkeerde interpretatie.

Het Rijk kijkt naar de inkomsten en feitelijke uitgaven binnen een bepaald begrotingsjaar, terwijl de gemeenten (aanzienlijke) delen van het W-deel reserveren voor aangegane verplichtingen met reïntegratiebedrijven. Deze verplichtingen lopen doorgaans langer dan het begrotingsjaar, maar kunnen niet worden meegerekend in de bestedingen. Hoewel een meeneemregeling geldt, uiten sommige respondenten de zorg dat het beeld bij het Ministerie van SZW kan ontstaan dat gemeenten de middelen uit het W-deel niet opmaken en dus mogelijk best toekunnen met een geringer budget.

Een derde knelpunt wordt gemeld rond het schot tussen het I- en het W-deel. Dit is een beperking in de handelingsruimte en dat levert soms opmerkelijke bewegingen op. Zo zijn er gemeenten die nadenken over mogelijkheden om het I-deel te ontlasten ten koste van het W-deel, via gesubsidieerde arbeid.

Manager (60.000+ gemeente): *“De financieringssystematiek geeft een verkeerde prikkel. Als je je I-deel wilt ontlasten, ‘stop’ je je klanten twee jaar in gesubsidieerd werk. Daarna kunnen ze in de WW terecht, dus zijn ze voor een aantal jaar uit je I-deel. Dit moet je niet willen, want dan tellen de klanten ook niet meer mee voor de vaststelling van de omvang van het I-deel.”*

Andere gemeenten maken een bewuste keuze om dit niet te doen, omdat ze dan een bijdrage leveren aan het verkleinen van het macrobudget.

2.4 Deregulering

Gemeenten ervaren de deregulering in het algemeen als een goede zaak. Men heeft het idee meer baas in eigen huis te zijn geworden. De verantwoordelijkheid van de bijstand ligt nu waar die, volgens het merendeel van de respondenten, ook moet liggen: bij de gemeente.

² Het Ministerie van SZW meldt dat een en ander is geregeld in art. 14 & 15 van de Invoeringswet WWB en toegelicht in de Handreiking Aan- en uitbesteding (beschikbaar via Gemeenteloket.nl).

Zo zegt een wethouder (60.000+ gemeente): *“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.”*

Vrijwel alle gemeenten zijn van oordeel dat de WWB de gemeentelijke overheid meer ruimte geeft. De wet draagt bij aan het oplossend vermogen van gemeenten, omdat zaken minder juridisch ‘dichtgerегeld’ zijn.

Met de WWB is de RAU afgeschaft. Men kan zelf de controlesystematiek invullen: van wel of niet inzetten van heronderzoeken tot hoe om te gaan met het debiteurenonderzoek en beëindigingsonderzoeken. Ook is het verplichtende karakter van terugvordering en verhaal en sanctionering in de WWB ingeruild voor bevoegdheden. Gemeenten kunnen dit nu zelf in veel sterkere mate vormgeven en zijn daar tevreden mee.

In een aantal gemeenten wordt er dan ook voor gekozen om alleen nog terug te vorderen als het benadelingsbedrag een drempelwaarde overschrijdt, omdat anders de inspanningen van de gemeente niet opwegen tegen het verwachte resultaat. In enkele gemeenten zijn uitvoerders echter van mening dat dit strijdig is met het handhavingsbeleid van de gemeenten, dat erop gericht is om ‘lik-op-stuk’ te geven.

Gemeenten vinden met name de afschaffing van de RAU een verademing. Het tijdig uitvoeren van heronderzoeken kon een probleem zijn, met name voor grote gemeenten met veel klanten. Men had daarbij niet het idee dat het uitvoeren van heronderzoeken een erg efficiënte of effectieve manier was om de rechtmatigheid vorm te geven.

Manager (60.000+ gemeente): *“Bij 99,9 procent van de heronderzoeken werden geen schokkende resultaten gevonden. We verrichtten dus heel veel werk, maar het leverde heel weinig op.”*

Men kan er nu voor kiezen om minder tijd en aandacht te besteden aan deze zaken door bijvoorbeeld rechtmatigheidcontroles op een andere en efficiëntere manier uit te voeren. In plaats daarvan kan men zich concentreren op de beleidsontwikkeling rondom de thema’s activering en handhaving.

Aan de andere kant geven met name de kleine gemeenten aan dat aan het verminderen en vereenvoudigen van regels een nadeel kleeft omdat elke gemeente zijn eigen regelgeving (verordeningen) moet formuleren. Met name de kleine gemeenten gaan regionale samenwerkingsverbanden aan om het werk te verminderen en expertise te delen.

Intergemeentelijke samenwerking

In de onderzoeksgroep bevindt zich één intergemeentelijk samenwerkingsverband, waarin de bijstandswet in opdracht van acht (kleine) gemeenten wordt uitgevoerd. Sterk aan deze formule is dat met de samenwerking de ruimte ontstaat voor de inrichting van een professioneel ambtelijk apparaat. De beleidslast, die eerder op de gemeenten drukte, wordt daarmee hanteerbaar. Verder roemen de respondenten de substantiële effecten van de schaalvergroting: men kwalificeert de reductie op de uitvoeringskosten als 'enorm'.

De formule heeft echter ook zijn zwaktes. Zo is het lastig om de relatie met het politieke bestuur op een goede manier te regelen. Beleidswijzigingen moeten immers door acht raden worden geaccordeerd. Gelukkig verkeert men in een situatie waarin een sterke ambtelijke aansturing door de politiek wordt geaccepteerd. Respondenten menen dat dit alles te maken heeft met de succesvolle financiële kant van de samenwerking. Op geregelde, maar informele wijze betreft men raadsleden en wethouders bij het te voeren beleid. Maar, zo meldt men met nuchterheid, men weet niet hoe lang dit goed blijft gaan. Als er in enkele raden serieuze oppositie komt, ontstaat er een aanzienlijk probleem.

Iets soortgelijks geldt voor de onderlinge verdeling van het bijstandsbudget. Daarover zijn eenvoudige afspraken gemaakt, waarbij niet op een euro gekeken wordt. Verder is opmerkelijk dat voor dergelijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de Wet dualisering gemeentebestuur niet geldt.

Terugtrekken Rijk

Hoewel gemeenten meer ruimte ervaren, is men niet automatisch ook van oordeel dat dit inhoudt dat het Ministerie van SZW als regelgever is teruggetreden. Men wijst erop dat er niet alleen regels zijn verdwenen, maar ook de nodige zijn bijgekomen.

Rond de WWB noemt men de afschaffing van de mogelijkheid tot het verlenen van categoriale bijzondere bijstand en de categoriale ontheffing van de arbeidsverplichting en de nieuwe mogelijkheid tot inzet van bijstand in natura, evenals de langdurigheidstoeslag, die men vaak ziet als een alternatief voor de voormalige witgoedregelingen. Die nieuwe regels leiden tot meer werk, omdat alles individueel bepaald moet worden. De langdurigheidstoeslag wordt als een lastige en onrechtvaardige rijksregel ervaren waar men in de praktijk niet zo makkelijk mee uit de voeten kan (zie 3.3).

Ook noemt men de regels voor de inkoop van reïntegratiediensten als knelpunt. Het gaat dan met name om de verplichtingen op grond van de Wet SUWI, de wet- en regelgeving rond de WWB en de Europese Dienstenrichtlijn. Naleving hiervan kost veel tijd en administratieve rompslomp, terwijl men niet het idee heeft dat het betere keuzes tot gevolg heeft.

Het voornemen bestaat om een deel van de uitbestedingsregels met ingang van 2006 op te heffen (kabinetsbesluit van 3 juni 2005). Het gaat dan om de verplichting voor gemeenten

om een deel van het reïntegratiebudget te besteden bij private reïntegratiebedrijven. Naast het voornemen om de uitbestedingsregels te laten vervallen zullen per 1-1-2006 ook de SUWI aanbestedingsregels vervallen.

2.5 Derapportage

Omdat gemeenten nu volledig verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand, hoeven zij minder informatie aan de minister en de Tweede Kamer te verstrekken (derapportage). De bedoeling is dat dit leidt tot een verminderde werklast voor gemeenten als gevolg van bijstellingen in de verantwoordingsdocumentatie (verslag over de uitvoering, ofwel VODU), statistieken en onderzoek.

VODU

Burgemeester en wethouders moeten jaarlijks verantwoording tegenover de minister van SZW afleggen over de rechtmatige uitvoering van de Wet werk en bijstand in totaliteit. De verantwoording aan de minister van SZW geschiedt via het verslag over de uitvoering (VODU).

De verantwoording aan de gemeenteraad geschiedt via de jaarrekening en het jaarverslag. Voor beide verantwoordingen³ geldt dat het college een accountantsverklaring moet bijvoegen omtrent de getrouwheid van de verstrekte gegevens en de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet.⁴

Respondenten melden het volgende:

- Over het algemeen is men van mening dat het VODU wat beknopter is geworden.
- Echter, doordat de foutenmarge is verkleind tot 1 procent moet men nauwkeuriger administreren en controleren dan voorheen. De vermindering die aan de ene kant geboekt wordt door een beknopt VODU, wordt tenietgedaan door de krappe foutenmarge, zo vindt een groot aantal respondenten. Doordat er nog geen ervaring is wat betreft de reactie van het Rijk op het overschrijden van de foutenmarge, neemt men het zekere voor het onzekere. Mocht er bijvoorbeeld een overschrijding zijn van de foutenmarge, of zou men eventueel een beroep willen doen op extra middelen als het tekort op het I-deel groter is dan 10

³ Voor SZW is geen accountantsverklaring noodzakelijk indien:

a: het toegekende I-budget + W-budget niet groter is dan € 750.000;
b. het college alleen een W-budget heeft ontvangen (bijv. bij samenwerking t.a.v. het I-deel) en dat budget niet groter is dan € 150.000.

⁴ Dit is vastgesteld in het 'Controle- en rapportageprotocol WWB 2004' respectievelijk het 'Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten' (BAPG, uit 2001) en het daarvan afgeleide 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV, 2004).

procent, dan moet vervolgens toch een onderbouwing worden gegeven. Men moet dus toch heel nauwkeurig alles blijven registreren voor eventuele verantwoording achteraf.

- Sommige gemeenten proberen nu verantwoordingsinformatie over de rechtmatigheid niet meer jaarlijks maar per kwartaal te genereren, om zo eerder inzicht te hebben in het foutenpercentage.
- Sinds 2004 is de vernieuwde accountantscontrole van kracht, waardoor accountants niet alleen een verklaring op getrouwheid, maar ook op rechtmatigheid moeten afgeven. De accountantscontrole is dus meer gaan omvatten.⁵

Een aantal controllers geeft aan dat accountants veel strenger zijn geworden, mogelijk in relatie met de BBV, mogelijk ook vanwege de betrokkenheid van hun beroepsgroep bij geruchtmakende boekhoudschandalen van de afgelopen jaren (Enron, Ahold).

De controllers verwachten dat dit deels een aanloopprobleem is. Sommige controllers geven aan dat ze bij de invoering van de WWB om de tafel zijn gaan zitten met de accountant om vooraf goede afspraken te maken over de steekproeven en de foutenmarge, waardoor problemen zijn vermeden.

Statistieken

Controllers geven aan dat de SRG een grote verbetering is ten opzichte van de Mosa en de ID-monitor en WIW-statistiek: deze zijn nu bij elkaar gevoegd tot de SRG. Veel informatie uit Mosa hoeft niet meer geleverd te worden en dat bespaart het nodige werk. Respondenten geven aan dat ook in de Bijstandsuitkeringen Statistiek (BUS, voorheen de BKS) wat gesneden is. Dit was echter al niet veel werk, dus dit maakt in de uitvoeringspraktijk niet veel verschil. Ook in de fraude- en debiteurenstatistiek zijn wat wijzigingen doorgevoerd. Respondenten noemen deze statistieken echter maar nauwelijks als het gaat om derapportage effecten. Een enkeling noemt dat de marginale wijzigingen niet echt tot een vermindering van de administratieve lasten leiden.

Hierbij wordt door een aantal respondenten opgemerkt dat men de informatie van SGR en BUS geheel niet gebruikt voor de eigen administratie of sturingsinfo. Het werk dat men hiervoor verricht is, zo zegt men, niet goed bruikbaar voor de eigen organisatie. Andere gemeenten zeggen deze informatie wel intern te gebruiken.

Onderzoeken

De derapportage wordt volgens een groot aantal gemeenten deels tenietgedaan door het grote aantal aanvullende onderzoeken vanuit het Ministerie van SZW, IWI en andere partijen (zoals het RWI, Divosa et cetera). Men heeft het idee dat het Rijk ondanks de decentralisatie toch nog te veel de vinger aan de pols wil houden en daardoor extra aanvullend onderzoek

⁵ Dit is overigens niet het gevolg van SZW-regelgeving, maar van een wijziging van de gemeentewet.

inlast. Gemeenten vinden ze vaak wel relevant, maar ze kosten ook veel tijd en lijken niet goed op elkaar afgestemd te zijn. Met name de wat grotere gemeenten noemen met gemak enkele onderzoeken op waar men in de afgelopen periode aan mee heeft gewerkt.

Al met al vinden de meeste gemeenten dat de administratieve lastendruk niet verminderd is. Sommige geven zelfs aan dat deze vermeerderd is. Dus vindt ook slechts een klein aantal respondenten dat de met de WWB beloofde derapportage inderdaad gelukt is.

2.6 Toezicht

Verantwoording aan het Rijk

Over het algemeen ervaart men het als juist dat gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen in het controleren van de rechtmatigheid. Men vindt het rapporteren aan de raad beter qua systematiek dan het rapporteren aan het Ministerie van SZW. Daarnaast is men opgelucht dat IWI niet meer over de schouder meekijkt. Men ervoer het toezicht van IWI wel als “een strak keurslijf”. Met name de gemeenten die een verbetertraject volgden bij IWI noemden dit. Hoewel een verbetertraject op verzoek van gemeenten werd ingezet, mede omdat dit de minister aanleiding gaf af te zien van financiële maatregelen, moesten zij daardoor wel veel minutieuze verantwoording afleggen.

Het college verantwoordt zich aan het Rijk middels het VODU. In de voorgaande paragraaf is hier al het nodige over gerapporteerd. Gemeenten zijn van verdere controles gevrijwaard, zolang men maar binnen de foutenmarge blijft. Al met al levert dit veel tijdsbesparing op, vindt men.

Een opmerkelijk verschijnsel is dat sommige gemeenten zeggen er de voorkeur aan te geven om bepaalde uitgaven niet te factureren bij derden (zoals RIB's), om zo onder de foutenmarge te blijven. Men draait liever zelf voor deze kosten op, dan dat er extra verantwoording afgelegd moet worden.

De nieuwe situatie is wél wennen, zo geeft een aantal gemeenten toe:

Controller (60.000+ gemeente): *“De foutenmarge is aangescherpt en ondertussen worden gemeenten vrij gelaten om te bepalen waar ze op toetsen. Het probleem is nu dat samen met de accountant een werkbaar systeem ingericht moet worden. Dat is erg lastig. We hebben behoefte aan handvatten van het Rijk.”*

Ook zijn er gemeenten die onderdelen van het klassieke toezicht missen:

Controller (60.000+ gemeente): *“De Directie Toezicht, de voorloper van IWI, had ook een adviserende functie. Dat wordt nu gemist. We hadden persoonlijk contact, zij kenden de lokale situatie en gaven meer gericht informatie.”*

Ook worden er aanpassingsproblemen bij de rijkstoezichthouder gesignaleerd:

Controller (60.000+ gemeente): *“IWI kan de nieuwe taak nauwelijks vervullen. Ze zijn niet gewend aan de nieuwe rol. Als er iets is (in de Kamer roept iemand iets over onze gemeente) vervallen ze in hun oude rol en komen ze hier kijken.”*

Verantwoording aan gemeenteraad

Een aantal gemeenten geeft aan dat er sprake is van een grotere uitvraag aan informatie vanuit de raad en wethouder. Men moet B&W en/of de raad meer informeren dan voorheen, of men kiest er zelf voor om meer te gaan informeren. Men ervaart in dat geval dan meer een verschuiving in de rapportagelast, van het Rijk naar de lokale overheid. Overigens geven veel respondenten aan liever verantwoording af te leggen aan de raad dan aan het ministerie. Of zoals een manager (gemeente 60.000+) verwoordt:

“Het verantwoorden aan de raad is geen last. Ik noem het transparantie.”

Overigens verschilt de mate van detaillering en frequentie erg per gemeente. Sommige gemeenten volstaan met halfjaarlijkse rapportages, andere gemeenten verschaffen zeer frequente en gedetailleerde informatie en nodigen raadsleden uit op de werkvloer om de praktijk zelf te ervaren.

2.7 Facilitering

Er zijn wisselende ervaringen wat betreft de facilitering vanuit het Ministerie van SZW om de WWB goed te implementeren. Een aantal gemeenten heeft de workshops en informatieverschaffing erg op prijs gesteld. Kleine gemeenten gaven nog wel eens aan dat zaken werden besproken, bijvoorbeeld doelgroepenbeleid, die niet erg toepasbaar waren voor hen omdat zij met zeer kleine bestanden werken.

Er zijn verschillende meningen over het stellen van vragen aan het ministerie via de website van het Gemeenteloket. Sommige gemeenten vinden dat dit zeer goed werkt. Zij krijgen accurate en behulpzame antwoorden. Anderen zijn van mening dat antwoorden pas laat komen

en dat deze niet veel verder gaan dan een verwijzing naar het wetsartikel en dat kennen de gemeenten zelf wel. Men vindt het prettiger om bekenden op het ministerie rechtstreeks aan te spreken. Dan kan men meer van gedachten wisselen over de ruimte die de wet wel/niet biedt. Voorheen werden dergelijke gesprekken gevoerd met de rijksconsulenten die als toezichthouders bij de gemeenten op bezoek kwamen. Deze contacten worden gemist.

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat het erg nuttig is om inzicht te hebben in landelijke bestandsontwikkelingen, zeker gezien de late vaststelling van definitieve budgetten. Ook de bestandsontwikkeling en beleidsontwikkeling van vergelijkbare gemeenten heeft de warme belangstelling, om niet zelf opnieuw het wiel te hoeven uitvinden. Als knelpunt meldt men dat de gegevens pas laat door het CBS beschikbaar worden gesteld, namelijk met enkele maanden vertraging.

Sommige gemeenten hebben het idee dat benchmarking minder goed plaats kan vinden nu de verantwoording aan het Rijk ‘vrij’ is geworden. Gegevens die ze leveren via het VODU lenen zich daar minder goed voor, daar moet dus voorzichtig mee omgegaan worden. Als oplossing hiervoor hebben sommige gemeenten met elkaar een eigen benchmark⁶ opgezet, niet in de laatste plaats om te kunnen vaststellen hoe de gemeente er voor staat qua budgettering.

2.8 Dualisering

Hoewel de dualisering los staat van de WWB, is het een factor die een rol speelt bij de gemeentelijke beoordeling van de WWB als systeemwijziging. De WWB is één van de eerste wetten die door gemeenten wordt uitgevoerd, die sinds de dualisering is ingevoerd. De ervaringen rondom de invoering van de WWB zijn dan ook gekleurd door de eerste ervaringen (“kinderziektes”) met de dualisering.

Kaderstellende rol raad

Over het algemeen zijn de ervaringen met de nieuwe rol van de gemeenteraad nog niet positief. De raad wordt als afwachtend gezien, reagerend op incidenten. Wethouders en managers van diensten menen dat zij de raad bij de hand hebben moeten nemen bij de implementatie van de WWB. Zij vinden dan ook dat het de raad (nog) niet lukt om adequate kaders te stellen.

Management (60.000+ gemeente): “We moesten ze echt aan het handje nemen.”

⁶ Dit is niet de bekende benchmark van StimulanSZ.

Soms is er ook verschil in visie op wat kaderstelling inhoudt. Wat de diensten of wethouders als details ervaren, beschouwen de gemeenteraden wel degelijk als kaderstellend op hoofdlijnen van beleid.

Raadslid (60.000+ gemeente): *“De gedachte erachter is goed, sturen op hoofdlijnen en controleren. Maar soms is niet helemaal helder wat hoofdlijnen zijn en wat detail is, of verschillen daar de meningen over.”*

Wethouder (60.000+ gemeente): *“Dat de raad (te) gedetailleerde informatie kan vragen, is nou eenmaal zo. Zij vertegenwoordigen het volk en worden door het volk aangesproken op ‘stoepniveaus’. Het college moet zich dan ook op dat niveau kunnen verantwoorden over het gevoerde beleid.”*

Ook bestaat er verschil van inzicht in de reikwijdte van kaderstelling: dient de raad nu zelf de kaders te stellen, of veeleer kaders vast te stellen?

Manager (60.000+ gemeente): *“Bij de WWB is door de beleidsmakers een startnotitie geschreven om zo te proberen alles terug te brengen tot bepaalde basisprincipes en keuzen, om het zo overzichtelijk te maken voor de raad. De raad is anders niet opgewassen tegen een kaderstellende functie. Het gaat erom dat een raad ook op hoofdlijnen beslist.”*

Door het financiële risico is de bijstand in veel gemeenten een belangrijker onderwerp geworden in de raad.

Raad en ambtelijke ondersteuning

Hoe het kaderstellen heeft plaatsgevonden, is lokaal erg verschillend. In een aantal gemeenten heeft een intensief traject plaatsgevonden in de raad samen met de dienst. De raad kreeg dan een aantal beleidsvarianten voorgelegd met financiële consequenties en heeft daarin keuzen gemaakt.

Het kaderstellende proces levert verschillende beoordelingen op. Raadsleden vonden soms dat de financiële consequenties van beleidsvarianten onvoldoende uitgewerkt waren, waardoor beslissingen lastig te nemen waren. Soms vindt zowel de raad als het management dat het beleid te veel is ‘aangeleverd’ door de dienst.

Raadslid (60.000+ gemeente): *“De raadsleden kregen te veel ineens over zich heen. Een deel van de raadscommissie snapte de wet wel, maar liep bij discussies aan tegen de niet-snapers. Daardoor werden voorstellen van de dienst te snel aangenomen. In onze gemeente is geen inhoudelijke discussie gevoerd.”*

In andere gemeenten geven raadsleden aan dat de best werkbare oplossing is om verschillende beleidsvarianten inclusief de financiële consequenties gepresenteerd te krijgen, waaruit zij dan een keuze maken. Het risico is wel dat er sturing vanuit de dienst kan optreden.

Soms zijn discussies te vaak of te uitgebreid gevoerd, zodat van hoofdlijnen niet veel overbleef. In andere gemeenten zijn de verordeningen gepresenteerd aan de raad en zijn deze zonder slag of stoot aangenomen, en werd de rol van de raad tot een minimum beperkt. Men is nog zoekende hoe het duale proces nu in de praktijk vormgegeven moet worden, maar er is wel een stijgende lijn te ontdekken, vindt men.

Sommige raadsleden en wethouders geven aan dat het accent op de financiële gevolgen ten koste gaat van de politieke (principiële) discussie over wat de gemeente wil. De nieuwe mogelijkheden van de wet worden daardoor volgens hen onvoldoende benut.

Raadslid (60.000+ gemeente): *“Sommige partijen houden zich alleen maar met een vraag bezig: is dit beleidsplan financieel haalbaar? De raad wordt gedwongen keuzes te maken vanwege een al kleiner en kleiner budget. Er moet dan gekozen worden tussen twee kwaden: of financieel failliet gaan als gemeente door keuzes te maken vanuit je politieke kaders, of je keuze laten bepalen door de financiële kaders.”*

Goede facilitering van de raad (zoals het verschaffen van informatie door het ambtelijk apparaat) blijkt heel erg belangrijk te zijn om het dualistische proces goed te laten verlopen. Raadsleden geven aan:

- zich nog niet in staat te voelen om kaderstellend bezig te zijn vanwege de inhoudelijke complexiteit van de problematiek;
- beslissingen te moeten nemen op grond van gebrekkige of op zijn minst onvolledige informatie;
- de nieuw verworven beleidsvrijheid zeer te waarderen, maar de bijgeleverde middelen absoluut onvoldoende te vinden.

Ook blijkt dat de politieke kleur enigszins bepalend is voor hoe men het kaderstellen heeft ervaren. Doordat de budgetten bij de WWB krappere zijn, moeten soms keuzen gemaakt worden waar niet iedereen (met name de wat meer ‘sociale’ partijen) blij mee is. Een VVD-raadslid kan dan opmerken dat men goede kaders heeft gesteld waarbij gelukkig het minimabeleid versoberd is, terwijl een PvdA-lid helemaal niet blij is met het kaderstellen omdat er keuzen zijn gemaakt waar de ‘rode’ fracties niet achter staan.

Controlerende rol

Zoals duidelijk moge zijn uit het voorgaande, zijn veel gemeenten nog erg zoekend naar de inrichting van de kaderstellende rol. Dat heeft ook gevolgen voor de uitvoering van de controlerende taak. Immers, tegen de achtergrond van een helder kader zijn ontwikkelingen relatief makkelijk te beoordelen.

Raadslid (60.000+ gemeente): *“De controlerende rol van de raad kan pas goed worden uitgevoerd als de doelen smart⁷ geformuleerd zijn. Momenteel is dat nog niet het geval.”*

In de praktijk zijn die kaders veelal niet erg helder. De systematische controle op de realisatie van beleidsvoornemens vindt hoofdzakelijk plaats in de besprekingen naar aanleiding van de begroting en jaarrekening van de dienst.

In een aantal gevallen is de sociale dienst leidend in wat zij aan de raad rapporteert. Omdat men naar de wethouder toe frequenter of andersoortige (meer financiële) informatie is gaan verschaffen, kiest men er dan soms ook voor om de raad meer informatie toe te spelen. Men vindt het nu zelf belangrijk om de raad goed op de hoogte te houden.

Controller (60.000+ gemeente): *“De dienst heeft nu een monitorverslag gemaakt over het afgelopen jaar. Hopelijk wordt de raad daardoor geprikkeld om vragen te stellen en na te denken over wat ze willen weten.”*

Nog weinig raden nemen het voortouw bij het vormgeven van hun informatiebehoefte. Wel werd in verscheidene gesprekken aangegeven dat dit op de agenda staat voor het komende jaar. In gezamenlijk overleg tussen dienst, raad en wethouder zal het controlekader beter vormgegeven worden.

Bestuurlijke verhoudingen

De meeste gemeenten geven aan dat de formele opstelling tussen wethouder en dienst ten opzichte van de raad is verzakelijkt; men is meer op afstand komen te staan. Door de dualisering is immers een scherpere scheiding tot stand gebracht tussen de posities van de raad en de uitvoering van het beleid.

Over het algemeen is de raad positief over de inzet van de dienst. Als er vragen vanuit de raad gesteld worden, verschaft de dienst accurate en zinvolle informatie. Tussen de wethouder en dienst wordt met name sturingsinformatie uitgewisseld. Soms botsen hier de verantwoordelijkheden nog wel eens. De wethouder wil dan te veel op de stoel van de uitvoering zitten. Dit is vaak ingegeven door contacten met de burgers.

⁷ Smart staat voor afspraken die Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden zijn.

Ook tussen wethouder en raad zijn er soms strubbelingen op dit vlak en wil de raad zich te veel met de uitvoering bemoeien. Sommige raden grepen de dualisering aan om zich op-nieuw te profileren: *“Wij zijn nu de baas, jullie voeren maar uit.”*

Wethouder (60.000+ gemeente): *“Dualisering brengt een beetje met zich mee dat de raad en het college elkaars concurrenten worden. Als je de raad niet meeneemt, dan bestaat de kans dat ze de hakken in het zand zetten.”*

Manager (60.000+ gemeente): *“Door dualisme is er toch wat wantrouwen gekropen tussen de raad en het college. Iedere rapportage wordt ter discussie gesteld.”*

Nogal wat respondenten geven aan dat in de dagelijkse praktijk de informele werkrelaties niet veel zijn gewijzigd.

2.9 Tot slot

In dit hoofdstuk stond de gemeentelijke perceptie van de systeemwijziging van de WWB centraal.

Gemeenten blijken over het algemeen enthousiast te zijn over de nieuwe wet. Op hoofdlijnen kan men zich goed vinden in de systematiek. De verantwoordelijkheden worden daar gelegd, waar ze naar de smaak van de respondenten ook moeten liggen: bij de gemeenten. Het nieuwe systeem prikkelt de gemeenten om te sturen op bijstandsvolume. Kortom, de essentie van de wet is duidelijk doorgekomen bij de gemeenten en men is er ook gretig mee aan de slag gegaan. Ter relativering moet worden bedacht dat veel van de ingezette beleidswijzigingen al zijn ingegeven door beleidsimpulsen als de Wet SUWI en de Agenda voor de Toekomst.

Natuurlijk valt er ook kritiek op de WWB te beluisteren. De meeste kritiek betreft het verdeelmodel, als kern van de *decentralisatie* van financiële verantwoordelijkheid.

- a. De toekomstbestendigheid van de prikkel. Het systeem prikkelt de gemeenten tot een volumebeperking die boven het landelijk gemiddelde ligt. Daardoor wordt het landelijke budget in het opvolgende jaar per saldo kleiner en daarmee ook de onder gemeenten te verdelen koek. Ook zal de prikkel volgens gemeenten op termijn minder werken, naarmate het bijstandsbestand meer bestaat uit mensen voor wie regulier werk niet haalbaar is.
- b. De plausibiliteit van het verdeelmodel. Gemeenten herkennen zich niet in de resultaten van het objectief verdeelmodel.
- c. Het verdeelmodel honoreert passiviteit van gemeenten in het recente verleden; actieve gemeenten worden gestraft.

- d. De budgetten van individuele gemeenten zijn in belangrijke mate afhankelijk van de prestaties van de grote gemeenten. Respondenten kwalificeren dit als oneerlijk en demotiverend.
- e. Het verdeelmodel wordt herhaaldelijk bijgesteld. Dit kan leiden tot verschillen van jaar op jaar, waardoor gemeenten het lastig vinden om te voorzien wat men nu feitelijk aan middelen beschikbaar heeft.
- f. Het budget voor jaar t wordt pas in september van jaar t definitief vastgesteld. Dat maakt het begroten en bijsturen wel erg lastig.

Een verwant knelpunt betreft de verschillen tussen de begrotingssystematieken van Rijk en gemeenten. Dit kan, naast allerlei onpraktische gevolgen, ook – volgens gemeenten – leiden tot het beeld dat gemeenten hun W-deel niet volledig benutten.

Bij deze kritiekpunten maken wij als onderzoekers een paar feitelijke kanttekeningen.

- Ad a. Dat de prikkel op termijn minder zal gaan werken, is op zich aannemelijk. Maar op welke termijn hier merkbare effecten kunnen worden verwacht, is veel minder duidelijk. Op korte termijn is dit niet erg waarschijnlijk. Bovendien: wanneer de prikkel minder werkt omdat gemeenten alleen nog maar WWB-klanten hebben die nauwelijks kansen hebben op de reguliere arbeidsmarkt, bevinden we ons in een situatie waarin een belangrijk doel van de WWB is bereikt. Er worden dan immers alleen nog uitkeringen verstrekt aan personen die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Ook dan is er overigens nog sprake van onderlinge competitie tussen gemeenten; de marges zijn echter veel smaller.
- Ad c. 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. Een kleine gemeente die in het verleden een heel actief bijstandsbeleid heeft gevoerd, ontvangt minder middelen dan een even grote gemeente die dankzij een passief beleid meer bijstandsgerechtigden heeft.
Echter, voor gemeenten die hun middelen krijgen op basis van objectieve kenmerken van de gemeenten, zoals de regionale werkgelegenheidsstructuur en de bevolkingssamenstelling, 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.

Als het gaat om *deregulering* tonen gemeenten zich blij met het wegvallen van voorschriften als de RAU. Men kan nu naar eigen inzicht een controlesystematiek invullen en is tegelijk ook verlost van het belastende toezicht op de naleving van de RAU.

Wel blijkt het lastig om de gemeentelijke controle op een goede en werkbare manier in te vullen. Dit heeft, behalve met de WWB, ook te maken met nieuwe accountancyregels die hiervoor gelden en met de dualisering van het gemeentebestuur.

Men is niet positief over het verdwijnen van beleidsmogelijkheden zoals de categoriale bijzondere bijstandsverlening en de categoriale ontheffing van arbeidsverplichtingen. Dit wegvallen stelt gemeenten voor aanzienlijk meer werk, omdat alle beslissingen nu individueel gemotiveerd moeten worden.

Over de *derapportage* lopen de meningen nogal uiteen. Veel respondenten menen dat de belasting die voortkomt uit het VODU is afgenomen, behalve wanneer de foutenmarge wordt overschreden of een aanvullende uitkering moet worden aangevraagd. Ook het werk dat is gemoeid met de statistiekuitvraag is afgenomen, zo oordelen velen (met name de SRG wordt genoemd). Men is minder positief over de onderzoeken die worden uitgezet door het ministerie, de RWI, de IWI en verwante organisaties. Men heeft kritiek op zowel de omvang als op het gebrek aan onderlinge afstemming.

Van de beschikbare *faciliteiten* ten tijde van de invoering van de WWB is het nodige gebruik gemaakt. Over deze faciliteiten wordt wisselend geoordeeld.

3 LOKAAL BELEID

De manier waarop de systeemwijziging van de WWB door de gemeenten ‘in daden wordt omgezet’ staat in dit hoofdstuk centraal. Het gaat hierbij om de vertaling naar beleid (activering, inkomensondersteuning en handhaving) en de uitvoering daarvan. Er wordt hierbij gekeken naar de werking van de prikkel. Om de ontwikkelingen te illustreren, zijn in kaders enkele praktijkvoorbeelden beschreven. In de paragrafen 3.1 tot en met 3.4 zijn de gemeenten aan het woord. In de slotparagraaf worden de bevindingen kort samengevat en vindt enige reflectie plaats op de uitspraken van de respondenten.

De gevolgen van de WWB voor de inrichting van de organisatie en de samenwerking met externe partijen worden in hoofdstuk 4 beschreven.

3.1 Invulling beleidsverantwoordelijkheid in het algemeen

Vrijwel alle gemeenten geven aan met de invoering van de WWB het eigen lokale beleid onder de loep te hebben genomen. Desalniettemin heeft een aantal gemeenten de WWB beleidsluw ingevoerd. Zij kozen ervoor om eerst te voldoen aan de verplichtingen van de WWB, om eventueel op een later moment gebruik te maken van de beleidsruimte die deze wet biedt.

De ontwikkeling van het WWB-beleid wordt door gemeenten beschreven als het voortgaan op de al ingezette lijn die sterk beïnvloed is door de Agenda voor de Toekomst, SUWI en de Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardige Handhaving. De WWB lijkt een extra impuls te hebben gegeven om het bestaande beleid aan te scherpen. De WWB wordt dan ook door een aantal gemeenten gezien als een katalysator, die al bestaande ontwikkelingen in versnelling heeft gebracht.

Het adagium ‘werk boven inkomen’ is met de invoering van de WWB veel meer opgepakt door gemeenten. Er is meer aandacht voor de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van cliënten, de effectiviteit van reïntegratietrajecten en er wordt gewerkt met Work First-projecten. Het bestrijden van sociaal isolement, zonder (direct) uitzicht op uitstroom uit de bijstand, behoort echter bij een aantal gemeenten ook (nog steeds) tot de doelstellingen.

Meer dan voorheen is in alle onderzochte gemeenten door de WWB het accent sterker komen te liggen op uitstroom (activering en reïntegratie) en handhaven (aan de poort en bij lopende uitkeringen). We werken de beleidsopties van de gemeenten per instrumenttype verder uit.

3.2 Activering en reïntegratie

In de WWB zijn enkele voorwaarden geformuleerd waarmee gemeenten rekening moeten houden bij activering en reïntegratie van hun klanten. In het onderzoek is nagegaan hoe gemeenten invulling geven aan deze voorwaarden. De uitkomst daarvan beschrijven we kort. Vervolgens komen afzonderlijke instrumenten aan bod die als gevolg van de WWB ingezet worden of anders ingezet worden dan voorheen. Eventuele knelpunten die gemeenten ervaren bij de uitvoering van hun activerings- en reïntegratiebeleid worden bij de desbetreffende instrumenten weergegeven.

3.2.1 Voorwaarden bij activering en reïntegratie

Algemeen geaccepteerde arbeid

In de WWB is aangegeven dat WWB-klanten verplicht zijn om een aanbod van algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Ten tijde van de Abw werd nog uitgegaan van passende arbeid.

Sommigen gemeenten zijn van mening dat men eigenlijk vóór de invoering van de WWB al werkte met algemeen geaccepteerde arbeid. Toch vindt men het prettig dat de wet hier nu heel duidelijk in is. Het geeft meer handvatten om klanten aan te sporen om aan het werk te gaan. Klanten kunnen niet meer kieskeurig zijn.

Een aantal consulenten merkt op dat ze wel streven naar langdurige resultaten. Er moet een gulden middenweg worden gevonden tussen een strengere aanpak en wat iemand aanspreekt, anders zal een klant niet lang aan het werk blijven. Geaccepteerde arbeid staat enigszins op gespannen voet met duurzame plaatsing, zo vinden deze consulenten.

Maatwerkontheffingen

Sinds de WWB kunnen geen categoriale ontheffingen van de arbeidsverplichtingen gegeven worden. Alle klanten dienen individueel beoordeeld te worden op hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. De uitkomst van de beoordeling moet worden vastgelegd in een WWB-beschikking.

Consulenten zijn over het algemeen van mening dat het goed werkt om strenger te zijn en voor alle klanten een individuele beoordeling te maken over de arbeidsplicht. Met name veel alleenstaande ouders kunnen volgens hen aan de slag, mits kinderopvang geregeld en gefinancierd kan worden.

Een uitvoerder zegt ter illustratie van strenger reïntegratiebeleid (60.000+ gemeente):
“Alleen als een klant geen armen en benen heeft en ook nog blind is, kan hij vrijgesteld worden van arbeidsverplichting.”

De mogelijkheid om als gemeente te bepalen dat een categorie klanten wordt ontheven van arbeidsverplichtingen, wordt wel gemist. Sommige consultants laten hierover een kritisch geluid horen. Klanten krijgen volgens hen nu een arbeidsverplichting tegen beter weten in. Werkgevers hebben veel keuze uit beter gekwalificeerde arbeidskrachten; klanten die bijvoorbeeld ouder zijn dan 55 jaar maken nauwelijks een kans.

Een aantal gemeenten heeft een soepele opstelling bij oudere klanten. Er wordt dan bij klanten van 57½ jaar of ouder op individueel niveau gekeken of werk nog een optie is, maar men is redelijk coulant met een tijdelijke ontheffing. Vrijwilligerswerk is dan vaak een mogelijkheid en klanten worden gestimuleerd om dat op te pakken.

Een consultant over de coulante houding (60.000+ gemeente): *“In de praktijk wordt toch wat soepeler omgegaan met arbeidsverplichtingen. Als iemand formeel gesproken aan het werk moet, maar eigenlijk geen kans meer heeft op de arbeidsmarkt, passen we ‘artikel vijf’ toe.”* (respondent houdt hand voor het gezicht en kijkt door de vingers).

Evenwichtige benadering van doelgroepen

De WWB schrijft voor dat gemeenten bij hun reïntegratiebeleid een evenwichtige benadering van doelgroepen moeten nastreven. De gemeente heeft daarbij de vrijheid om zelf invulling te geven aan het begrip ‘evenwichtige benadering’. Wel moet onder andere in de reïntegratieverordening omschreven zijn hoe de gemeente haar reïntegratieverantwoordelijkheid ten aanzien van NUG’ers (niet-uitkeringsgerechtigden) en Anw’ers (personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet) vormgeeft.

In de meeste onderzoeksgemeenten worden Anw’ers en NUG’ers niet actief geworven. In het geval dat ze zichzelf melden voor reïntegratie, wordt hen wel een aanbod gedaan. In sommige gemeenten wordt daarbij (nu al of in de toekomst) rekening gehouden met een inkomens- of vermogensgrens en moet de trajectbegeleiding door hen naar draagkracht worden terugbetaald, of stelt men de eis dat bij voortijdig stoppen met het traject, men de al uitgegeven gelden alsnog zelf moet financieren. Zij investeren immers in hun eigen toekomst, is hierbij de gedachte.

In de praktijk formuleren vrijwel alle gemeenten een aantal doelgroepen waaraan prioriteit wordt gegeven. Hoewel de kansrijken (met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt) hier altijd deel van uitmaken, worden ook andere doelgroepen genoemd die vaak meer van politiek be-

lang zijn zoals jongeren, alleenstaande ouders en/of allochtonen. Vervolgens worden de reïntegratiemiddelen en inspanningen op hen afgestemd en actief voor hen ingezet. In het beleid van de meeste gemeenten is opgenomen dat cliënten die zich vrijwillig aanmelden (maar geen prioriteit hebben) een passend aanbod krijgen. De overige klanten krijgen een minder intensief traject of een zogenaamd rustplan. Het feit dat bij alle klanten beoordeeld wordt of ze tot de doelgroepen behoren of tot de groepen met een minder intensief traject of een rustplan, geldt bij deze gemeenten als evenwichtige benadering.

Experiment doelgroepenbepaling

Een gemeente tracht via een experiment haar standaard benadering van doelgroepen te vernieuwen. Er wordt met andere klantprofielen gewerkt dan de afstand tot de arbeidsmarkt, die gangbaar is. De drijfveren van de klant staan in het project centraal. Inmiddels worden 150 klanten met deze methode in beeld gebracht en krijgen ze een traject aangeboden. De resultaten worden vergeleken met de normale werkwijze.

Voor een deel van de gemeenten betekent een evenwichtige benadering dat iedereen (met uitzondering van Anw'ers en NUG'ers) een traject krijgt aangeboden. Van 'afoming' (inzet op uitsluitend kansrijke klanten) is volgens hen geen sprake. Redenen die enkele respondenten daarvoor aanvoeren, zijn dat ook fase 4-cliënten volgens hen uitstromen of dat de kansrijke klanten al uit hun bestand zijn.

Andere gemeenten vinden afoming onvermijdelijk of zelfs inherent aan de prikkel van de wet. Een manager van een sociale dienst in een 60.000+ gemeente zegt hierover:

“Elke gemeente zal afromen 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.”

Veel uitvoerders ondersteunen de beleidskeuzes die zijn gemaakt. Soms wordt echter wel een discrepantie tussen beleid en praktijk geconstateerd. Ook al voert men een beleid volgens het principe dat iedereen aan bod komt, in de praktijk heeft men hier niet altijd tijd voor vanwege hoge caseloads. Er wordt dan 'bezuinigd' op de minst kansrijken.

Een consulent (60.000+ gemeente) zegt hierover: *“De onderste laag komt niet aan bod, tenzij er een fraudevermoeden is.”*

Management (60.000+ gemeente): *“De organisatie is niet in staat om de politieke ambitie, om iedereen een traject aan te bieden, te halen. Het beleid is er en het geld is er, maar ik heb niet genoeg ‘handen aan het bed’ om alle ambities waar te maken.”*

Een aantal respondenten is positief over het feit dat met de WWB een zakelijker benadering van de bijstand is ingezet, het gaat nu om kansen en risicosturing. Voorheen zat er heel veel ‘windowdressing’ in het beleid. Iedereen moest recht hebben op eenzelfde behandeling, maar in een aantal gevallen ging het om een illusie: een traject zou weinig tot niets opleveren. Een aantal gemeenten kiest er bewust voor om niet onnodig te ‘sjorren’ aan mensen. Met de invoering van de WWB heeft men meer keuzevrijheid bij de inzet van de middelen en is er meer oog voor de effectiviteit hiervan.

Een knelpunt dat wordt genoemd bij de evenwichtige benadering is dat een groot deel van het bestand volgens de gemeenten onbemiddelbaar is. De WWB gaat ervan uit dat iedereen iets kan doen op de reguliere arbeidsmarkt. De enige oplossing is dus werk en daar worden gemeenten op afgerekend, aldus een aantal respondenten.

3.2.2 Instrumenten voor activering en reïntegratie

Work First

Met de invoering van de WWB zijn de meeste gemeenten (doorgaans in een pilot) gaan werken met een Work First-aanpak, of ze zijn van plan om dit op korte termijn te gaan doen. De aanpak is populair omdat er verschillende doelen mee bereikt kunnen worden, namelijk het voorkomen van instroom, het stellen van een diagnose, het vergroten van uitstroom en het direct vragen van een tegenprestatie voor de uitkering.

De tegenprestatie wordt geleverd in de vorm van werk en/of training. Dit varieert tussen de 20 en 32 uur per week, voor de duur van een aantal weken tot een aantal maanden.

Kenmerkend is ook dat een (substantieel) deel van de tijd besteed wordt aan het zoeken naar werk. De periode die iemand deelneemt aan Work First wordt door de gemeente meestal benut om een goede diagnose te stellen van de afstand van de klant tot de arbeidsmarkt. Dit geeft informatie om maatwerk te kunnen leveren.

De uitvoering wordt vaak verzorgd door Wsw-bedrijven, maar ook uitzendbureaus en voormalige WIW-/ID-bedrijven voeren deze aanpak uit.

De meeste pilots worden ingezet voor de nieuwe instroom van bijstandsontvangers of voor jongeren. Voor de laatste groep geldt dat vrijwel alle gemeenten het belangrijk vinden om hen zo snel mogelijk te activeren. Hoe langer jongeren in een uitkeringspositie verkeren, hoe lastiger het wordt ze uit te laten stromen. Op het moment van instroom is alleen het gebrek

aan werkervaring een belemmering om uit te stromen. Als zij langer een uitkering hebben, nemen volgens de gemeenten de problemen alleen maar toe.

Work First voor Jongeren, 60.000+ gemeenten

In een gemeente is men sinds drie maanden aan de slag met een Work First-project voor jongeren. De wethouder noemt het “*het ei van Columbus*”. Reguliere reïntegratietrajecten blijken te weinig succesvol, minder dan een kwart kreeg in het jaar daarvoor op deze manier een baan. Met het Work First-programma worden jongeren direct naar werk toe geleid, waar men in een soort stage ervaring kan opdoen. Vanuit die positie blijken jongeren snel door te stromen naar werk. De wethouder is optimistisch gestemd over het project. “*Een derde van de jongeren gaf aan zelf in het onderhoud te kunnen voorzien en een kwart is inmiddels al uitgestroomd naar een vaste baan. Ook voor de overigen zijn de uitzichten op een vaste baan goed. Deze resultaten zijn pure winst*”. Doordat het project zo succesvol is, wordt het programma nu uitgebreid naar oudere klanten.

Niet alle pilots zijn uitsluitend voor nieuwe instroom of jongeren. Er zijn ook pilots voor het zittende bestand of ter overbrugging van de wachttijd voor een Wsw-plek. De volgende kaders geven nog twee andere voorbeelden van Work First-experimenten met een specifiek doel of voor specifieke groepen klanten.

Work First tegen fraude zittend bestand (60.000+ gemeente)

In een grote gemeente wil men een Work First-experiment opzetten voor het zittende bestand en wel voor die bijstandsgerechtigden waarbij de gemeente het vermoeden heeft dat zij zwart werken, maar dit niet kan aantonen. Men wil aan deze groep werk aanbieden (en in geval van weigering een maatregel opleggen). De verwachting is dat een groot deel van hen de uitkering zal stopzetten. De klanten die wel het werkaanbod accepteren, kunnen wellicht via deze manier uitstromen naar regulier werk.

Work First voor daklozen (60.000+ gemeente)

In een gemeente speelt men met het idee daklozen anders aan te pakken. Men wil hen graag Work First aanbieden op een agrarisch bedrijf, zodat mensen losgeweekt worden uit hun eigen (straat-)omgeving. Door ze routine van werk te bieden, biedt dit wellicht ook een manier om mensen uit hun dakloze situatie te krijgen. Men verwacht wel dat deze trajecten duur worden vanwege de intensieve begeleiding die noodzakelijk is. Er wordt nog bekeken of dit plan financieel realiseerbaar is.

De meeste uitvoerders zijn enthousiast over de mogelijkheden van Work First. Men vindt het prettig om (nieuwe) klanten direct wat aan te kunnen bieden. De meeste klanten willen ook

graag wat doen. Het feit dat men ook een maatregel kan opleggen als een klant weigert, werkt als een stok achter de deur.

Sommige consultants vinden dat werkstages heel goed werken, omdat klanten dan bij een bedrijf stagelopen in een richting waar ze zelf wat mee willen. Uitkeringsgerechtigden kunnen dan zo enthousiast worden, dat ze gemotiveerd werk gaan zoeken.

Er zijn ook wel kritische geluiden ten aanzien van Work First-projecten. In een gemeente worden jongeren in een fabriekshal geplaatst waar ze eentonig werk moeten doen, zo vindt een consultant (60.000+ gemeente): *“Jongeren raken daardoor echt niet enthousiast om te werken, het is meer een verplichting en ze zoeken allerlei manieren om te ‘spijbelen’. Ik kan ze dat niet kwalijk nemen.”*

Over het algemeen vinden de respondenten het goed om van klanten een tegenprestatie te vragen. Een deel van de klanten zou dit echter niet aankunnen. Sommige klanten hebben zoveel problemen dat Work First geen optie is. Sommige consultants zijn vanwege deze redenen huiverig voor beleid om zoveel mogelijk mensen in een Work First-project te plaatsen.

‘Reguliere’ trajecten

Gemeenten is gevraagd naar eventuele wijzigingen sinds de komst van de WWB in de ‘reguliere’ trajecten die zij inzetten voor reïntegratie en sociale activering.

Wat betreft de reïntegratietrajecten melden de meeste gemeenten een toename van kortdurende trajecten, opgebouwd uit losse instrumenten in plaats van langdurige, integrale trajecten. Trajecten bestaande uit losse instrumenten bieden meer mogelijkheden tot het leveren van maatwerk. De gemeenten verwachten daarom een grotere effectiviteit. In lijn hiermee is volgens de gemeenten de aandacht voor diagnose-instrumenten toegenomen. Om effectieve trajecten samen te kunnen stellen, is immers inzicht in het bestand nodig.

Vanwege het toegenomen belang voor gemeenten bij goede resultaten op afzienbare termijn, ligt de nadruk op korte trajecten. Langdurige scholingstrajecten worden daarom steeds minder aangeboden.

Wat betreft sociale activeringstrajecten blijken er verschillen tussen gemeenten te zijn die zijn onder te verdelen in drie groepen: 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.

Een deel van de gemeenten kiest er in haar beleid dus bewust voor om haar inspanningen vooral te richten op kansrijke klanten. Met name in tekortgemeenten wordt deze keuze expliciet verwoord in beleidsdocumenten en in de interviews. Hoewel sociale activering in de regel uit het W-deel wordt betaald, en niet direct verband houdt met een tekort op het I-deel,

zijn tekortgemeenten sterker gericht op het realiseren van uitstroom. Doordat sociale activering uitstroom niet als doelstelling heeft, kiezen met name tekortgemeenten er bewust voor om zich in eerste instantie niet meer op sociale activering te richten.

Andere gemeenten geven in beleid wel aan te streven naar bemiddeling van iedereen, maar komen daar in de praktijk niet aan toe. Dit betekent dat sociale activering in deze gemeenten niet meer, of in mindere mate dan ten tijde van de Abw, wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd blijft een aantal gemeenten (zowel overschot- als tekortgemeenten) bewust inzetten op sociale activering. Als hiervoor onvoldoende middelen beschikbaar zijn, geeft de WWB een extra impuls voor samenwerking met gemeentelijke diensten voor Welzijn/Zorg en voor het zoeken naar additionele middelen, bijvoorbeeld bij de provincie.

Zoals eerder gemeld (zie 2.4) ervaren gemeenten de regels omtrent de inkoop van reïntegratiediensten als een grote beperking van de mogelijkheden en een zware organisatorische belasting. De verwachtingen die men heeft van de markt worden volgens een aantal respondenten niet waargemaakt.

Gesubsidieerde arbeid

Met de komst van de WWB zijn de WIW en het Besluit I/D-banen vervallen. Gemeenten zijn door het Rijk gestimuleerd om gesubsidieerde banen op te heffen of om te zetten in reguliere banen. Vrijwel alle gemeenten zien de noodzaak van de afbouw van gesubsidieerd werk, om zo het daaraan bestede W-deel vrij te krijgen voor andere beleidsinstrumenten. Bij de invoering van de WWB besloegen de kosten voor de gesubsidieerde arbeid bij veel gemeenten zo'n 70 tot 80 procent van het W-deel.

Er wordt op verschillende manieren gewerkt aan het afbouwen van gesubsidieerde arbeid. Zo wordt nieuwe instroom stopgezet, worden tijdelijke contracten niet verlengd of worden werknemers ontslagen. Dit laatste proberen veel gemeenten echter te voorkomen, vooral in de eerste periode van afbouw. Als blijkt dat zonder ontslagen onvoldoende resultaten worden geboekt, gaat men soms alsnog over tot gedwongen ontslagen. Het voorkomen van gedwongen ontslagen is volgens een aantal gemeenten lastig om te bewerkstelligen, omdat de instellingen waar mensen met een gesubsidieerde baan werken ook te maken hebben met bezuinigingen (bijvoorbeeld zorginstellingen).

Andere methoden betreffen verschillende manieren om de gesubsidieerde banen regulier te maken en zo uitstroom te bevorderen. Hierbij worden de werkgevers nadrukkelijk betrokken. In de vorm van bijvoorbeeld tijdelijke loonkostensubsidies worden zij gestimuleerd om (ten minste een deel van) hun gesubsidieerde arbeidskrachten te behouden.

Een vorm van het regulier maken van gesubsidieerd werk is in onderstaand kader beschreven.

Privatisering ID-diensten (60.000+ gemeente)

Een gemeente heeft de intentie om de diensten van ID'ers zoveel mogelijk te privatiseren. Men heeft de hulp ingeroepen van een reïntegratiebedrijf (RIB) om de gesubsidieerde stadswachten in een eigen onderneming onder te brengen. Het RIB, een detacheringbedrijf, heeft de opdracht gekregen om andere afnemers te vinden zoals scholen, bedrijfsterreinen en beveiligingen bij festivals et cetera. Het RIB heeft voor het eerste jaar een som geld ontvangen (loonkostensubsidie per klant) om dit project op te starten, en ontvangt daarnaast een uitstroompremie voor elke klant.

Dit is, volgens de gemeente, een groot succes geworden. Er is een klant-leverancier relatie ontwikkeld en alles is efficiënter en zakelijker georganiseerd. In plaats van gesubsidieerde arbeidskrachten zijn de stadswachten reguliere werknemers met een eigen CAO. Voor de sociale dienst is dit een nieuwe potentiële werkgever waar mensen naar toegeleid kunnen worden.

Met de afbouw van gesubsidieerde arbeid zien veel gemeenten zich voor een dilemma gesteld. Wat doe je namelijk met mensen die waarschijnlijk nooit naar een reguliere baan zullen uitstromen? *“We laten ze liever maatschappelijk nuttige dingen doen, dan thuis op de bank zitten”* is een veel gehoorde opmerking. Om het instrument gesubsidieerd werk te behouden voor klanten die niet direct op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag kunnen, worden door een aantal gemeenten constructies bedacht met een tijdelijk karakter. De bestaande gesubsidieerde banen worden ‘omgebouwd’ naar leerwerkplekken, werkervaringsplekken of vangnetbanen met een maximale duur van ongeveer twee jaar. Vaak is het mogelijk om door te stromen tussen de verschillende typen banen.

Ombouw gesubsidieerde arbeid bij 60.000+ gemeente

Een gemeente wil in 2005 en 2006 in totaal 450 bijstandsgerechtigden werkervaring laten opdoen via zogeheten opstapbanen. De opstapbaan kan een werkloze de ‘gewenste werker-
varing, houding en motivatie geven’, is de gedachte. Daardoor worden de kansen van deze werklozen op de arbeidsmarkt groter.

De opstapbanen maken deel uit van het ‘arbeidsmarktoffensief’ dat de gemeente heeft ingezet om werklozen weer aan het werk te krijgen. Deelnemers aan dit initiatief wordt een baan bij een instelling of een bedrijf aangeboden voor zes maanden. Deze termijn kan éénmalig worden verlengd. Mensen met een uitkering kunnen een opstapbaan overigens niet zomaar weigeren. De sociale werkvoorziening is één van de bedrijven waar ze kunnen worden geplaatst. Het gaat dan om een tijdelijke functie en niet om een WSW-plaats.

Benaderen werkgevers

Door het grotere accent op uitstroom naar werk heeft de WWB de gemeenten een extra impuls gegeven om contacten met werkgevers aan te gaan. De initiatieven van gemeenten staan

vaak nog in de kinderschoenen. Soms zijn initiatieven kleinschalig en soms wordt de benadering van werkgevers in breder verband georganiseerd, bijvoorbeeld samen met opleidingsinstituten, reïntegratiebedrijven of het CWI.

Bouwproject (60.000+ gemeente)

Een gemeente heeft een lokaal bouwproject gezien als een mogelijkheid om uitstroom uit de bijstand te realiseren. Men heeft toestemming aan de uitvoering van het bouwproject gegeven onder voorwaarde dat de Sociale Dienst - via een onderaannemer - de benodigde werknemers zou leveren (met een tijdelijke loonkostensubsidie). In twee jaar tijd worden 115 bijstandsgerechtigden opgeleid via het ROC en tegelijkertijd werken ze op het bouwproject. Het opleiden wordt bekostigd uit het W-deel en ESF-subsidie. Als men eenmaal is opgeleid en werkt, wordt het salaris betaald door de hoofdaannemer. Tegen deze plannen was vanuit de raad eerst nog bezwaar: mag je wel met gemeenschapsgelden een prestigieus marktproject financieren (goedkope arbeidskrachten verschaffen)? Het motto van de WWB heeft uiteindelijk de doorslag gegeven, werk is werk.

Ondernemersloket (60.000+ gemeente)

Een gemeente is bezig met het bouwen van een ondernemersloket op internet. Het is de bedoeling dat ondernemers via het loket vergunningen kunnen aanvragen en ook kunnen zoeken naar geschikt personeel in het klantenbestand van de sociale dienst.

Andere instrumenten die gemeenten inzetten bij het benaderen van werkgevers zijn jobhunters, het intensiveren van de samenwerking met uitzendbureaus of het inrichten van een eigen matchingsteam of matchingsbureau (zie kader).

Gemeentelijk matchingsbureau

Bij een gemeente (60.000+) is een belangrijke rol van het 'arbeidsmarktoffensief' weggelegd voor het speciaal daarvoor opgerichte gemeentelijke matchingsbureau. Het unieke van de werkwijze van dit bureau is dat men zelf vacatures bij werkgevers werft voor uitkeringsgerechtigden en loonkostensubsidies verstrekt als werkgevers een klant een plek bieden. Zo heeft men bijvoorbeeld met het lokale vervoersbedrijf een leer-werktraject ontwikkeld voor werklozen die buschauffeur willen worden. Het gemeentelijke bureau begon in oktober vorig jaar en slaagde er in drie maanden in om 48 bijstandsgerechtigden (tijdelijk) werk te bezorgen. Een succes, zo vinden de betrokkenen.

Wethouders zien bij de benadering van werkgevers een rol voor zichzelf weggelegd. In veel gemeenten blijkt dat men op zoek is naar het intensiveren van samenwerking met Economische Zaken. In sommige gevallen is dit (eventueel al vóór de WWB) georganiseerd door dat een wethouder zowel Economische als Sociale Zaken in zijn portefeuille heeft. In een

aantal gemeenten is de wethouder Economische Zaken verantwoordelijk voor het W-deel en de wethouder Sociale Zaken voor het I-deel.

Met het aantrekken van de samenwerking tussen de sectoren hoopt men op een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de gemeentelijke arbeidsmarkt. De afdeling Economische Zaken heeft vaak een goede aansluiting bij werkgeversnetwerken, waar de Sociale Dienst van zou kunnen profiteren.

Knelpunten die gemeenten tegenkomen bij het interesseren van werkgevers voor het inhuren van WWB-klienten zijn er aan de vraagkant (er is niet genoeg werk), maar ook aan de aanbodkant (er zijn te weinig goede, gemotiveerde mensen beschikbaar). Hoewel werkgevers te interesseren zijn voor (tijdelijke) loonkostensubsidies, zijn ze vooral op zoek naar goed en gemotiveerd personeel.

3.3 Inkomensondersteuning

Geen van de gemeenten heeft aangegeven dat sinds de komst van de WWB wijzigingen zijn opgetreden in de tijdigheid en correctheid van de verstrekkingen van de ‘reguliere’ bijstand voor levensonderhoud. In de interviews is bij het onderwerp ‘inkomensondersteuning’ expliciet aandacht besteed aan toeslagen en verlagingen, minimabeleid, langdurigheidstoeslag, bijstand in natura en budgetbeheer.

Toeslagen en verlagingen

Het toeslagen- en verlagingenbeleid is met de invoering van de WWB in de meeste gemeenten niet gewijzigd. In de gevallen dat hierin wel iets veranderd is, gaat het vooral om wijzigingen die erop gericht zijn om klienten te stimuleren aan het werk te gaan. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een verlaging van de uitkering voor jongeren. Soms is hiervoor afstemming met naburige gemeenten gezocht, om ‘hoppen’ naar buurgemeenten te voorkomen. Ook is een aantal gemeenten bezig met het ontwikkelen of verder aanscherpen van beleid omtrent activeringspremies al dan niet voor specifieke doelgroepen, zoals klienten die gedurende lange tijd (een jaar) in deeltijd werken of zonder problemen aan een traject deelnemen. Enkele respondenten geven aan dat de regel dat activeringspremies slechts éénmaal per jaar uitbetaald mogen worden, belemmerend werkt. Zij zouden hier graag meer vrijheid in willen hebben, zodat zij klienten sneller een activeringsprikkel kunnen geven.

Minimabeleid: bijzondere bijstand

Wat betreft de bijzondere bijstand, zijn in gesprekken met respondenten een viertal terugkerende thema’s te benoemen.

1. Versobering vanuit het Rijk

Met de invoering van de WWB is het minimabeleid op het terrein van de bijzondere bijstand in de meeste gemeenten versoberd. Het landelijk budget voor de bijzondere bijstand is verminderd met ongeveer 40 procent, waardoor alle Nederlandse gemeenten met kleinere budgetten voor 2004 werden geconfronteerd.

Daarnaast is op rijksniveau bepaald dat de categoriale bijzondere bijstand wordt afgeschaft, uitgezonderd regelingen voor de groep ouderen (65+), chronisch zieken en gehandicapten. Voorts is de langdurigheidstoeslag ingevoerd.

2. Beleid gemeenten

Een aantal gemeenteraden kiest ervoor om het minimabeleid te ‘repareren’ door overschotten op het I-deel hiervoor te reserveren of algemene middelen hiervoor ter beschikking te stellen. Als men het minimabeleid van voorafgaande jaren wil blijven voeren, betekent dat bij sommige gemeenten een extra inzet van eigen middelen. Bij reservering van een overschot op het I-deel noemen respondenten echter het risico dat het kan gaan om een voordeel van slechts één jaar. Dit maakt het lastig om het minimabeleid meerjarig te verruimen.

Daarnaast zoeken veel gemeenten naar mogelijkheden om bepaalde categoriale regelingen te laten bestaan.

Kortingspas

De kortingspas voor bijstandsgerechtigden is in een grote gemeente ‘WWB-proof’ gemaakt. De pas bevat nu alleen nog sociaal-culturele kortingsbonnen. De bon voor een gratis taartje bij de plaatselijke bakker is weggefallen.

Knipkaart

In een andere grote gemeente is voor bijzondere gebruiksgoederen een knipkaart ingevoerd. Iedereen die drie jaar of langer een uitkering heeft, kan tegen inlevering van bonnetjes het voor hem gereserveerde budget ‘opsnoepen’. Het budget is ongeveer gelijk aan het bedrag van de langdurigheidstoeslag. Zolang de bestedingen binnen het budget zijn, wordt niet gecontroleerd of de gemaakte kosten noodzakelijk waren.

Participatiefonds

In een gemeente wordt gezocht naar een oplossing voor het wegvallen van de categoriale bijzondere bijstand. Gedacht wordt aan het opzetten van een participatiefonds om toch categoriale ondersteuning te kunnen bieden voor deelname aan culturele evenementen, lidmaatschap van de bibliotheek, et cetera.

3. Afname beroep bijzondere bijstand

Een aantal gemeenten meent dat het beroep van de bijzondere bijstand is afgenomen doordat de categoriale regelingen zijn afgeschaft. Voor bijstandsgerechtigden waren deze regelingen erg eenduidig en was de categoriale bijzondere bijstand makkelijk aan te vragen. Nu men individuele verstrekkingen moet aanvragen, meer papierwerk moet invullen en het niet direct duidelijk is of men wel in aanmerking komt voor bijzondere bijstand, wordt er volgens de gemeenten minder bijzondere bijstand aangevraagd.

De afname van het beroep op bijzondere bijstand wordt door de meeste gemeenten gezien als een onwenselijke ontwikkeling. Zonder bijzondere bijstand wordt het volgens deze respondenten voor minima financieel wel heel krap. Het is volgens sommigen een misvatting om ook van de bezuinigingen op het minimabeleid een stimulerende werking op de klant te verwachten.

4. Meer uitvoeringskosten

Vrijwel alle respondenten zijn zeer ontevreden over de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand. Het betekent volgens veel gemeenten dat de uitvoeringskosten voor de bijzondere bijstand zijn toegenomen, omdat alle verstrekkingen nu individueel beoordeeld moeten worden.

Manager (60.000+ gemeente): *“De WWB maakte een einde aan alles wat simpel was en kwam met ingewikkelde regels daarvoor in de plaats.”*

Langdurigheidstoeslag

Personen die minimaal 60 maanden aaneengesloten een inkomen op het sociaal minimum hebben ontvangen en geen in aanmerking te nemen vermogen hebben, geen inkomen uit werk hebben genoten en zich bovendien voldoende hebben ingespannen om betaald werk te verrichten, kunnen de langdurigheidstoeslag aanvragen.

Van wethouder tot werkvloer is er veel kritiek op de langdurigheidstoeslag. Klanten worden gestraft voor een goede inzet, zo is veelal de gedachte. Als men pogingen doet om aan de slag te gaan (en zelfs ook maar een dagdeel aan de slag is) maar weer terugvalt in de bijstand, loopt men de komende vijf jaar deze toeslag mis. De regeling stimuleert bijstandsgerechtigden daarom niet om pogingen te doen om aan het werk te gaan. Uitvoerders geven bovendien aan dat de regeling niet goed uit te leggen is aan de klant.

Actief benaderen klanten voor langdurigheidstoeslag

In sommige gemeenten wordt actief gezocht naar klanten die recht hebben op de langdurigheidstoeslag. Deze mensen worden bijvoorbeeld door middel van bestandskoppelingen opgespoord.

Bijstand in natura en budgetbeheer

De WWB biedt de mogelijkheid om bijstand in natura te verstrekken aan klanten. Ook kunnen gemeenten overgaan tot budgetbeheer voor de klant.

Uit het onderzoek blijkt dat bijstand in natura vrijwel niet wordt verstrekt. Wel is het zo dat een aantal gemeenten rechtstreekse betalingen doet voor haar klanten, bijvoorbeeld voor vaste woonlasten, of voor rekeningen van bijvoorbeeld de opticien. De gemeenten die dit doen, geven aan dat het een voortzetting is van beleid dat al ten tijde van de Abw werd uitgevoerd. Wel merken gemeenten dat het aantal aanmeldingen voor budgetbeheer en budgetadvisering (sterk) toeneemt. Zij wijten dit aan de verslechterde economische situatie.

3.4 Handhaving

De meeste gemeenten geven aan zwaarder in te zetten op handhaving. Deze trend was wellicht al ingezet voor de WWB, maar is sinds de WWB alleen maar belangrijker geworden. Het wegvallen van de RAU biedt bovendien meer mogelijkheden voor gemeenten om zelf invulling te geven aan hun handhavingsbeleid.

Een groot deel van de gemeenten vult de grotere beleidsvrijheid in aan de hand van hoogwaardig handhaven. In deze paragraaf geven wij aan de hand van de vier voorwaarden voor een betere spontane naleving (zie ook hoofdstuk 1) weer hoe dat er in de praktijk uit ziet.

Informeren op maat

Veel gemeenten geven aan dat zij verwachten dat voorlopig de meeste winst te halen valt bij een goed preventief beleid ‘aan de poort’. Dit gebeurt op verschillende manieren, onder andere door een verbeterde informatievoorziening bij de aanvraag. Zowel consultants als CWI-medewerkers zijn in de meeste gemeenten geïnstrueerd om direct en beter dan voorheen goede voorlichting te geven over de rechten en plichten, zodat klanten op de hoogte zijn van de regels waar zij zich aan moeten houden en de gevolgen van fraude.

Tijdens de intake wordt bovendien direct de link gelegd naar uitstroom en worden de werkmogelijkheden met de klant besproken. Ook wordt gekeken of directe bemiddeling mogelijk is, zonder inzet van een reïntegratietraject. De klant weet dus direct wat er van hem verwacht wordt. Ook Work First-projecten worden genoemd als handhavingsinstrument aan de poort. Alleen degenen die echt een uitkering nodig hebben en zelf niet in staat zijn om een baan te vinden, zullen een dergelijke tegenprestatie willen leveren. De overigen zullen zich bedenken voordat ze een uitkering aanvragen of de aanvraag doorzetten.

Een aantal gemeenten noemt hierbij als knelpunt dat het CWI bij de intake te weinig oog heeft voor handhavingstaken. Sommige gemeenten lossen dit op door taken (bijvoorbeeld de

intake) over te nemen van het CWI. Er worden dan bijv. consultants van de sociale dienst bij het CWI geplaatst die deze taak vervullen. De WWB maakt voor gemeenten een goede samenwerking in de keten op het terrein van handhaving nog belangrijker dan het voorheen al was.

Optimaliseren dienstverlening

Het verbeteren van de dienstverlening om ervoor te zorgen dat klanten zich gemakkelijker aan de regels kunnen houden, gebeurt onder andere door administratieve drempels weg te nemen. Een aantal gemeenten heeft daartoe het maandelijkse inkomstenformulier afgeschaft en vervangen door wijzigingsformulieren die klanten moeten invullen als er iets wijzigt in hun situatie.

Een groot deel van de gemeenten heeft het periodieke rechtmatigheidsheronderzoek afgeschaft en vervangen door meer gerichte vormen van controle. Het heronderzoek was zowel voor gemeente als klant een tijdrovende zaak.

Een aantal gemeenten heeft ervoor gekozen om door middel van zogenaamde dienstverleningsgesprekken of klantgesprekken vaker mondeling informatie over te brengen aan klanten en beter zicht te houden op de situatie van de klant. Uit dergelijke contacten kunnen fraudesignalen naar boven komen. Medewerkers zijn getraind in cursussen of workshops om tijdens de contacten met de klant fraude-alert te zijn.

Uitvoerders (60.000+ gemeente) zeggen over het handhavingsbeleid: *“Het is verrassend dat sommige klanten positief reageren op het aangescherpte handhavingsbeleid. Ze zijn blij met de persoonlijke aandacht van een huisbezoek of een dienstverleningsgesprek.”*

Er zijn ook andere mogelijkheden voor persoonlijke contacten met de klant, met (onder andere) als doel een betere handhaving. Het volgende kader bevat een voorbeeld.

Persoonlijke poortwachter

Een kleine gemeente nodigt alle personen die een bijstandsuitkering aanvragen uit voor een persoonlijk bezoek bij de wethouder. De verwachting is dat dit voor sommige (potentiële) klanten een drempel vormt die ze liever niet nemen. Het geeft de sociale dienst nadrukkelijk een gezicht en maakt frauderen daardoor wellicht minder gemakkelijk. Tegelijkertijd geeft het de wethouder inzicht in het klantenbestand. Hij weet voor wie hij ‘aan de slag is’.

Vroegtijdig opsporen en afhandelen fraudesignalen

Veel gemeenten hebben met de invoering van de WWB het aantal huisbezoeken (bij aanvragen en bij lopende uitkeringen) geïntensiveerd. Een aantal gemeenten voert standaard huisbe-

zoeken uit bij alle aanvragen, andere alleen bij twijfel over de rechtmatigheid van een aanvraag of bij een fraudevermoeden bij een lopende uitkering.

De meeste gemeenten werken met fraudepreventiemedewerkers die zowel bij aanvragen als bij lopende uitkeringen ondersteunen in het nalopen van fraudesignalen en het beoordelen van frauderisico's. Bij het uitvoeren van huisbezoeken zijn veelal sociaal rechercheurs betrokken.

Over het algemeen staan uitvoerders positief tegenover het uitvoeren van huisbezoeken. Ze geven aan met huisbezoeken (verrassend) veel meer en betere informatie te krijgen om de rechtmatigheid te kunnen vaststellen. Bijkomend voordeel is dat huisbezoeken ook een duidelijk signaal geven aan de klant. Knelpunt is evenwel de extra tijd die hiermee gemoeid is. Dit wordt meestal niet gecompenseerd met bijvoorbeeld een kleinere caseload.

Uitvoerders (60.000+ gemeente): *“Omdat onverwachte bezoeken worden afgelegd, moet je soms drie à vier keer terugkomen. Maar onze caseload is niet veranderd.”*

In plaats van de jaarlijkse heronderzoeken werken nu veel gemeenten (of willen gaan werken) met risicoprofielen, signaalgestuurde onderzoeken, themaonderzoeken en bestandsvergelijkingen. Hierin wordt ook samenwerking gezocht met andere gemeenten of organisaties. Over met name de themaonderzoeken zijn veel respondenten goed te spreken. Bij themacontroles wordt bijvoorbeeld gekeken naar autobezit, aantal uitkeringen op één adres, het watergebruik et cetera. Vaak worden in combinatie met themaonderzoeken ook huisbezoeken uitgevoerd. Bij bijvoorbeeld meer dan vier uitkeringsgerechtigden op één woonadres kan men met een huisbezoek snel achterhalen of mensen inderdaad gescheiden huishoudens hebben of niet, en komt men op deze manier fraudegevallen op het spoor.

De herbeoordelingen die worden uitgevoerd ten behoeve van de WWB-beschikkingen leveren ook veel nieuwe informatie op en leiden nog al eens tot beëindiging van de uitkering.

In één gemeente (60.000+), waar veel herbeoordelingen in februari plaatsvonden, vertelt men voor de grap:

“Valentijnsdag is dit jaar uitermate succesvol geweest; opeens zijn veel mensen in die maand gaan samenwonen.”

Consulenten geven soms aan dat er in 2004 een gat is gevallen tussen het stoppen met heronderzoek en de rechtmatigheidsformulieren, en het opstarten van andere controlevormen. Men heeft daardoor misschien niet het signaal van een strengere sociale dienst kunnen afgeven aan de klant. Als de nieuwe controlevormen meer gestalte krijgen, is dit probleem opgelost.

Voor de controle op witte fraude (fraude die is op te sporen in dossiers en bestanden) wordt gebruik gemaakt van de gegevensuitwisseling met het Inlichtingenbureau en SUWI-net. Dit verloopt veelal naar tevredenheid. Overigens geven consulenten van een samenwerkingsverband van gemeenten hierbij aan geen gebruik te kunnen maken van deze netwerken, omdat het samenwerkingsverband niet geregistreerd staat. Het samenwerkingsverband wordt gezien als een bovengemeentelijke instantie. Dit betekent dat afzonderlijk betaald moet worden voor elke inlichting die men opvraagt.

Veel gemeenten willen met meer bronnen gegevens uit kunnen wisselen en dit strookt, tot onvrede van een aantal respondenten, volgens hen niet met de privacywetgeving.

Tot slot melden enkele gemeenten, wat betreft het vroegtijdig opsporen van fraude, dat in een aantal regio's in Nederland de sociale recherche gebundeld is in regioteams. Dit komt volgens een aantal gemeenten in die regio's de kwaliteit van de fraudebestrijding ten goede. Een enkele gemeente noemt het juist als een knelpunt dat de sociale recherche door de regionalisering op grotere afstand van de gemeente is komen te staan.

Daadwerkelijk sanctioneren

In veel gemeenten is het maatregelenbeleid aangescherpt. Om het beleid effectief te kunnen uitvoeren en klanten die niet mee willen werken aan te kunnen pakken, moet er immers een stok achter de deur zijn. Vooral de combinatie van de verplichting tot algemeen geaccepteerde arbeid, maatwerkontheffingen en maatregelenbeleid vergroot de duidelijkheid voor zowel de uitvoering als de klant en effent volgens veel gemeenten de weg tot een effectieve uitvoering van de WWB. Met het aangescherpte maatregelenbeleid kunnen klanten een maatregel opgelegd krijgen voor de gehele periode waarin zij niet aan hun verplichting voldoen. Overigens is het zo dat de gemeente binnen een bepaalde termijn het besluit tot het opleggen van de maatregel moet heroverwegen. Deze termijn bedraagt ten hoogste drie maanden. Voorheen gold een maatregel altijd voor een bepaalde tijd, ongeacht of de klant inmiddels zijn gedrag had verbeterd. De respondenten zijn hierover veelal positief.

Er bestaat niet altijd overeenstemming binnen gemeenten over de 'strengheid' van het beleid. Zo heeft in één gemeente de raad ervoor gekozen eerst een waarschuwing te geven en pas daarna een maatregel op te leggen. Een beleidsmedewerker van deze gemeente (60.000+) typeert het als: *"Iemand met een washandje op de billen slaan"*.

In een andere grote gemeente wordt volgens een respondent het lik-op-stuk beleid ondermijnd doordat de raad heeft besloten dat een 100-procent-maatregel niet in één maand mag worden opgelegd, maar over twee maanden moet worden verdeeld, omdat het anders te hard aankomt.

Een aangescherpt maatregelenbeleid is volgens de gemeenten geen wondermiddel. Veel respondenten, met name consulents, geven aan niet goed te weten wat te doen met ongemotiveerde mensen. Er bestaat soms onduidelijkheid over wat in deze gevallen (juridisch) mogelijk is, maar ook de uitspraak “*met sancties heb je nog geen gemotiveerde mensen*” is hier van toepassing.

Veel gemeenten hebben in hun afstemmingsverordening de mogelijkheid opgenomen om een maatregel op te leggen bij agressie van klanten. In de praktijk is hier nog weinig gebruik van gemaakt. De reden hiervoor is volgens de meeste respondenten dat er (nog) weinig agressie-incidenten zijn voorgekomen.

De meningen van consulents over de maatregel bij agressie zijn wisselend. Sommige consulents ervaren het als erg prettig. Het geeft rugdekking en het geeft een goed signaal naar klanten dat men geen agressief gedrag accepteert. Anderen hebben het idee dat een agressie-maatregel alleen maar meer agressie oproept. De meeste agressie bij de sociale dienst komt immers voort uit financiële problemen. Dit wordt alleen maar versterkt als klanten een financiële maatregel opgelegd krijgen. Ook moet een consulent stevig in zijn schoenen staan om een maatregel op te leggen. Klanten wijzen de consulent aan als de boosdoener, wat extra bedreiging met zich mee kan brengen.

Ook bij nieuwe klanten merken sommige uitvoerders meer agressie, omdat ze bijvoorbeeld vanwege het voldoen aan een risicoprofiel veel bewijsstukken mee moeten nemen (afschriften van een heel jaar).

De meeste gemeenten kunnen echter geen duidelijke informatie geven waaruit blijkt of de gewijzigde opstelling van de gemeenten meer agressie tot gevolg heeft. Ook een eventuele toename van het aantal bezwaarschriften kan niet aangetoond worden. Uit de gesprekken met respondenten hierover komt een diffuus beeld naar voren.

3.5 Tot slot

Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat men vóór de invoering van de WWB vooral bezig was met langdurige, integrale reïntegratietrajecten (activering), men ter inkomensondersteuning de mogelijkheid van het bieden van categoriale bijzondere bijstand dankbaar benutte en men zich bij de uitvoering van de bijstandswet beperkt voelde door de voorschriften uit de RAU.

In het eerste WWB-jaar is aandacht besteed aan het omvormen van het beleid en veel nieuwe initiatieven zijn in 2005 van start gegaan.

Activering

- Work First is sterk in opkomst; de aandacht wordt steeds meer gericht op korte trajecten, bestaande uit losse instrumenten.
- Sociale activering wordt door een aantal gemeenten niet meer uitgevoerd, als gevolg van beleidsbijstelling of organisatorische beperkingen.
- In alle gemeenten wordt de gesubsidieerde arbeid afgebouwd, om zo meer geld vrij te krijgen voor het reïntegratiebeleid.
- De meeste gemeenten vullen het begrip 'evenwichtige benadering van doelgroepen' in met beleid dat gekenmerkt wordt door een zakelijke benadering. Het idee dat voor iedereen dezelfde behandeling moet gelden, wordt losgelaten. Zo wordt voor klanten die voorlopig onbemiddelbaar worden geacht, door een aantal gemeenten bij wijze van traject een 'rustplan' opgesteld. Formeel bestaat een rustplan echter niet als trajectvorm en zou de klant een ontheffing van de arbeidsplicht moeten hebben.
- Als knelpunt bij evenwichtige benadering noemt een aantal respondenten de aanname van de WWB dat iedereen 'iets' kan op de reguliere arbeidsmarkt. De financieringssystematiek van de wet houdt echter door middel van het objectief verdeelmodel rekening met de mogelijkheid dat voor een deel van de klanten in een gemeente werk niet haalbaar is. Gemeenten krijgen dan financiering voor de bijstandsverstrekking aan deze klanten. Wanneer het aantal niet-bemiddelbare klanten hoger is dan op basis van de objectieve kenmerken verondersteld wordt, levert dit wel problemen op voor de gemeente.

Inkomensondersteuning

- Bij de inkomensondersteuning leidt vooral de afschaffing van de mogelijkheid tot categoriale verstrekkingen tot wijzigingen van beleid, afname van het beroep dat wordt gedaan op bijzondere bijstand en tot extra werk voor de sociale dienst. De bezuiniging op het landelijk budget voor bijzondere bijstand wordt betreurd.
- Overige (nieuwe) mogelijkheden op het terrein van de inkomensondersteuning worden nog niet sterk benut of anders benut dan voorheen.

Handhavingsbeleid

- Als het gaat om handhavingsbeleid blijkt dat hoogwaardig handhaven, dat ten tijde van de Abw al aan terrein won, door veel gemeenten toegepast wordt.
- De controlesystematiek, zoals ten tijde van de Abw en de RAU, wordt ingeruild voor nieuwe methodieken.
- Enkele gemeenten geven aan dat de rechtmatigheid in het geding kwam doordat oude en nieuwe controlesystemen niet goed op elkaar aansloten. Gezien de geïntensiverde controles op witte fraude en de blijvende aandacht voor controle op andere fraudevormen, lijkt het gemeenten echter niet waarschijnlijk dat er serieuze en blijvende rechtmatigheidsrisico's bestaan na het wegvallen van de RAU.

Gevraagd naar verdere beleidsaanpassingen in de toekomst, blijkt dat de meeste gemeenten eerst de resultaten van het nu ingevoerde beleid willen afwachten voordat zij verdere plannen voor aanpassingen maken. Gemeenten geven aan met veel beleid nog aan het begin van de beleidscyclus te staan. De vertaling in de praktijk heeft net plaatsgevonden of is nog bezig. Eventuele bijstelling of uitbreiding vindt pas plaats nadat duidelijk is hoe de huidige werkwijze uitpakt.

De al eerder uitgevoerde pilot-projecten met Work First vormen wel al aanleiding om deze instrumenten verder uit te breiden, bijvoorbeeld voor een groter aantal klanten of voor nieuwe doelgroepen.

Al met al zijn gemeenten met name op de terreinen van activering en handhaving geprikkeld om met de komst van de WWB hun beleid te herzien. Zowel het grotere financiële belang bij een grotere uitstroom en het beperken van de instroom als de vergrote beleidsvrijheid sporen de gemeenten aan om ander beleid te maken. Op het terrein van de inkomensondersteuning lijken minder innovatieve ontwikkelingen gaande te zijn. De wijzigingen hierbij bestaan vooral uit versoering en reparaties van de afgeschafte categoriale bijzondere bijstand.

4 INTERNE EN EXTERNE ORGANISATIE EN UITVOERING

In dit hoofdstuk staat een deel van onderdeel B van de probleemstelling centraal. In hoofdstuk 3 is beschreven hoe gemeenten de WWB vertalen in lokaal beleid. In dit hoofdstuk wordt de nadruk gelegd op de gevolgen van de nieuwe wet voor de gemeentelijke organisatie en voor de samenwerking tussen gemeenten en externe partijen. Vragen die centraal staan zijn dan: op welke manier wordt de prikkel van decentralisatie van budget en beleidsverantwoordelijkheid binnen de gemeente doorvertaald naar de ambtelijke organisatie en de werkvloer? Hoe wordt omgegaan met externe partijen? Welke ervaringen zijn opgedaan met de werking van de prikkel?

Ook hier geldt dat we in de eerste paragrafen van het hoofdstuk de bevindingen van de gemeenten beschrijven. In de slotparagraaf vindt beschouwing op deze bevindingen plaats.

4.1 Gemeentelijke organisatie en uitvoering

Met name de interviews met managers, controllers en uitvoerders van sociale diensten bieden inzicht in de wijze waarop veranderingen sinds de invoering van de WWB leiden tot veranderingen binnen de organisatie. In een aantal gevallen gaat het ook om veranderingen die al voor de WWB zijn begonnen, maar door de nieuwe wet worden versterkt. We geven een korte beschrijving van de veranderingen.

Verzakelijking

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat met de WWB een verandering in de organisatie te signaleren is: waar voorheen de nadruk lag op rechtmatigheid en tijdigheid, komt nu de focus meer te liggen op doelmatigheid. Anders gezegd, er is meer oog voor de effectiviteit van het beleid, maar ook voor de efficiency van de uitvoering. Dit betekent veelal de introductie van een zakelijker werkwijze en instelling. Bij een aantal gemeenten heeft dit geleid tot aanpassingen in de organisatie en uitvoering. Deze wijzigingen worden door de gemeenten niet (volledig) toegeschreven aan de WWB, maar worden gezien als een extra impuls op een reeds eerder ingeslagen weg. De zakelijke houding wordt door de respondenten in de gehele organisatie gemerkt, van het management tot aan de consulent.

Naast een interne verzakelijking melden respondenten ook een mentaliteitsverandering in het veld als gevolg van de nieuwe financiële verantwoordelijkheidsverdeling. Gemeenten geven aan erg alert te zijn op de landelijke volumeontwikkelingen.

Er wordt met argusogen gekeken naar wijzigingen bij andere gemeenten. Zo is een rijks-gesubsidieerd project voor detachering van WWB'ers in de kassen van het Westland een doorn in het oog voor een respondent in een andere gemeente (60.000+):

“Met aanvullend rijksgeld wordt bij een paar specifieke gemeenten uitstroom gerealiseerd. Hierdoor wordt echter wel het macrobudget verkleind, waardoor overige gemeenten minder ontvangen. Alleen de gemeenten in het Westland profiteren ervan. De anderen hebben na-deel.”

De financieringssysteem leidt ertoe dat gemeenten willen volgen hoe men ‘het doet’ ten opzichte van andere gemeenten. De vergelijking met de landelijke ontwikkeling vindt men lastig, omdat het CBS enkele maanden na dato pas met gegevens komt. Sommige gemeenten hebben daarom zelf een benchmark in het leven geroepen. Men vindt het ook erg belangrijk om gemeenten met een gelijksoortig profiel (qua grootte, bijstandspopulatie, regionale economie en dergelijke) in de gaten te houden. Sommige gemeenten schetsen het beeld van een concurrentiestrijd tussen gemeenten.

Wethouder (60.000+ gemeente): *“Je zit in een spiraal dat gemeenten met elkaar de (wed)-strijd aangaan en wellicht beter gaan presteren, maar het gevolg is dat het macrobudget zal afnemen.”*

Manager (60.000+ gemeente): *“Het systeem van concurrentie is heftig. Alle gemeenten doen hun best. Er is veel uitwisseling en dat is leuk. De vraag is of dat zo blijft, vanwege de blijvende concurrentie.”*

Overigens is men niet alleen bezig zich cijfermatig te vergelijken, men is ook heel alert om ‘best practices’ te identificeren. Men wil die instrumenten die tot goede resultaten kunnen leiden ook zelf toepassen.

Meer samenwerking tussen gemeenten

De invoering van de WWB bracht voor de gemeenten een eenmalige toename van de werklast. Er moesten veel zaken binnen beperkte tijd geregeld worden. Een aantal kleine gemeenten heeft geprobeerd om de werklast te verminderen door het opstellen van de verordeningen met andere gemeenten te delen.

Los van de periode van voorbereiding en invoering biedt uitbesteding van (onderdelen van) de organisatie of het werken in samenwerkingsverbanden structureel schaalvoordelen. Dit maakt de organisatie minder kwetsbaar en biedt meer ruimte voor een effectieve uitvoering van de WWB. Schaalvergroting strookt dan ook met de opgemerkte trend van verzakelijking. Zo werkt één van de onderzoeksgemeenten, die op het gebied van sociale zekerheid samen-

werkt met vier andere gemeenten, op dit moment aan het oprichten van een gezamenlijke back-office.

Bedrijfsverzamelgebouw (BVG) 60.000+ gemeente

De wens om efficiënter en effectiever te werken én onvrede over ketensamenwerking met het CWI zijn belangrijke redenen voor het optuigen van BVG's in een grote gemeente. Gestart is inmiddels met een BVG voor jongeren (met onder andere het UWV, het CWI, het ROC en de gemeente). Door bijvoorbeeld het voeren van een gezamenlijke intake moet voorkomen worden dat zaken dubbel worden gedaan. Deze werkwijze is efficiënter, beter voor de klant (niet onnodig lastig vallen) en het motiveert de klantmanager.

Er zijn ook andere vormen van samenwerking aangetroffen onder de kleinere onderzoeksgemeenten. In het kader in paragraaf 2.4 is het samenwerkingsverband van acht kleine gemeenten beschreven.

Een andere kleine gemeente heeft ervoor gekozen om de uitvoering van de WWB geheel uit te besteden aan een grotere buurgemeente. Over het te voeren beleid vindt afstemming plaats. Ook zagen wij een gemeente die alleen de administratieve uitvoering van de bijstand heeft uitbesteed aan een buurgemeente. De klantcontacten en reïntegratiebegeleiding worden wel door de gemeente zelf uitgevoerd. Deze gemeente geeft aan bij haar beleidsbepaling sterk te 'leunen' op de buurgemeente.

Grotere aandacht voor sturingsinformatie

Dat er sprake is van een grotere nadruk op effectiviteit en efficiëntie, blijkt ook uit de rol die sturingsinformatie inneemt binnen sociale diensten. Deze rol is in vrijwel alle gemeenten sinds de komst van de WWB toegenomen. Een aantal gemeenten geeft hierbij overigens nadrukkelijk aan dat het niet alleen een gevolg is van de WWB. Andere ontwikkelingen, zoals het benoemen van resultaatgebieden in de programmabegroting, hebben hierop ook invloed.

Vaak is de frequentie van managementrapportages verhoogd en is het type informatie veranderd. Waar voorheen met name de tijdigheid en de rechtmatigheid in de gaten werden gehouden, is nu de financiële informatie en de volume-ontwikkeling cruciaal geworden. Op dit vlak zijn zaken niet altijd eenduidig. Wanneer is iemand precies een cliënt, wanneer wordt een uitkering beschouwd als beëindigd en wanneer zie je dit terug in je managementinformatie? Niet alleen voor de eigen sturingsinformatie, maar ook voor het 'benchmarken' met andere gemeenten zijn dit belangrijke vragen.

Tijdens de onderzoeksperiode waren veel gemeenten bezig met het aanpassen van hun informatiehuishouding (om de gegevens te kunnen genereren). Ook het invullen van registratiesystemen door consulenten heeft de aandacht. Dit wordt niet altijd even consistent gedaan,

terwijl dit wel erg belangrijk is. Soms is de informatie wel bekend, maar niet in een geautomatiseerde bestand beschikbaar.

Vrijwel alle gemeenten hebben in toenemende mate aandacht voor het meten van resultaten van instrumenten zoals reïntegratietrajecten en huisbezoeken. De meeste gemeenten geven aan hier nog geen goed zicht op te hebben. Ze weten nog niet goed hoe ze de effectiviteit aan kunnen tonen. Voor een goed inzicht in de resultaten is bovendien informatie van andere partijen nodig. Voor inzicht in de effecten van een strengere poortwachter zijn immers gegevens van het CWI nodig. Voor inzicht in inspanningen en resultaten van trajecten is informatie van reïntegratiebedrijven nodig.

Andere invulling klantmanagement

Bij het streven naar een efficiënte en effectieve organisatie zijn gemeenten op zoek naar een zo goed mogelijke invulling van het casemanagement of klantmanagement. Er kunnen twee hoofdvarianten onderscheiden worden, namelijk het integrale en het gescheiden klantmanagement.¹ Daarbinnen zijn vele subvarianten mogelijk. In onze onderzoeksgemeenten is ook een combinatie van de twee hoofdvarianten gesignaleerd, gescheiden klantmanagement aan de poort en integraal klantmanagement voor speciale doelgroepen en cliënten die langer dan een half jaar een uitkering hebben.

Een aantal onderzoeksgemeenten is het afgelopen jaar overgegaan (of grijpt weer terug) op een andere variant van het klantmanagement of heeft plannen voor een overgang. Dit komt veelal voort uit de wens om de uitvoering efficiënter en effectiever in te richten. In sommige gemeenten is de ervaring dat de uitvoering van de WWB geen werk is voor generalisten, maar voor specialisten (bijvoorbeeld intake, handhaving, activering). In andere gemeenten zijn de ervaringen precies omgekeerd. De aanzet voor een wijziging in de invulling van het casemanagement is veelal al tijdens de Abw gegeven.

4.2 Doorwerken prikkel in de organisatie

Om de prikkel die het Rijk aan gemeenten heeft gegeven een succes te laten zijn, is het belangrijk dat de prikkel ook daadwerkelijk wordt gevoeld op de werkvloer. Ook uitvoerders moeten immers handelen vanuit het WWB principe ‘werk boven inkomen’. In de meeste gemeenten wordt gesproken over een cultuuromslag.

¹ “We spreken van integraal casemanagement wanneer de medewerkers die de aan reïntegratiebedrijven doorverwezen cliënten volgen, diezelfde cliënten ook onder hun hoede hebben voor de inkomensaspecten van de uitkering. Wanneer het inkomensdeel van de uitkeringsaanvraag onder een aparte (bijstands)consulent valt, spreken we van gescheiden casemanagement” Uit: Batelaan, H.J., et al. (2004), *Vangnet met veerkracht. Gemeentelijk beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid*. Regioplan, Amsterdam.

Vrijwel alle consultants geven aan dat de cultuur zakelijker is geworden: ‘pamperen’ mag niet meer. Het merendeel van de uitvoerders deelt de boodschap van de WWB, namelijk ‘werk boven inkomen’. Soms was deze cultuuromslag al ingezet vóór de WWB, in andere gevallen is het echt door de WWB gestimuleerd. Een manager (60.000+ gemeente) zegt hierover: *“De geest was er al, maar door de WWB konden we de geest uit de fles halen.”*

Een stap die gemeenten kunnen zetten, is het formuleren van concrete doelen voor individuele medewerkers. Het idee daarbij is dat pas als een gemeente weet wat ze van haar medewerkers verlangt, ze de medewerkers daar ook op kan aanspreken. Deze stap blijkt nog niet zo heel eenvoudig te zijn. Een aantal gemeenten heeft streefcijfers geformuleerd per afdeling of team. Slechts een enkele gemeente heeft individuele doelen gesteld per medewerker.

Manager (60.000+ gemeente): *“Prestatie-indicatoren moeten nog worden ontwikkeld, omdat we nog niet weten waar we op willen sturen.”*

De doelen van beleid kunnen gericht zijn op het proces of op het resultaat. In het verleden werd door gemeenten vooral informatie verzameld over het proces, namelijk de aantallen trajecten die werden uitgevoerd. Hoewel in de Agenda voor de Toekomst ook uitstroomdoelstellingen vastgesteld werden, werd men in de perceptie van de gemeenten met name afgerekend op het aantal trajecten. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat de nadruk nu ligt op informatie over het resultaat: de in- en uitstroom. In de meeste gemeenten zijn deze cijfers bekend op casemanagerniveau.

Om de doelen te verwezenlijken dienen casemanagers de middelen en mogelijkheden daartoe te hebben. Bij de meeste gemeenten is op dit gebied relatief weinig veranderd en liggen er nog veel kansen. Een voorbeeld is de aanbesteding van reïntegratie. Dit wordt vaak centraal geregeld. De casemanagers moeten vervolgens kiezen uit de ingekochte trajecten, terwijl het hen soms geschikter lijkt om zelf met de cliënt aan de slag te gaan, of om een traject in te zetten dat niet centraal is ingekocht.

Manager (60.000+ gemeente): *“Een voorwaarde voor individueel afrekenen op resultaat is dat de medewerkers wel de gereedheidskist hebben om hun werk uit te oefenen.”*

Sommige gemeenten zijn wel aan het nadenken hoe de beslissingsbevoegdheid van de casemanagers kan worden vergroot. Zo is een gemeente van plan om de casemanager een budget per cliënt te geven plus een aantal gesubsidieerde banen. De casemanager mag vervolgens zelf bepalen hoe dat budget wordt besteed en wie de gesubsidieerde banen vervult. Een andere gemeente werkt momenteel al met - nu nog fictieve - budgetten voor de verschillende afdelingen.

Hoewel gemeenten steeds meer inzicht krijgen in de prestaties van de individuele casemanagers, zijn er zelden consequenties aan de prestaties verbonden. De WWB heeft er wel toe geleid dat consultants vaker worden aangesproken op de door hen geleverde prestaties. Veel gemeenten hebben plannen om in de toekomst de beloning meer te koppelen aan de resultaten.

Manager (60.000+ gemeente): *“We denken na over afrekenen op resultaten.”*

Een aantal uitvoerders geeft aan de meer resultaatgerichte sturing erg prettig te vinden. Deze aansturing schept duidelijkheid in hun taken en prioriteiten en men weet waar men op aangesproken wordt. Als er problemen zijn met de werklust, wordt dat in een vroegtijdig stadium gesignaleerd.

Andere medewerkers (in vooral de grotere gemeenten) hebben het idee dat persoonlijke zorg voor de klant niet meer gewaardeerd wordt, omdat dat niet in cijfers te vangen valt. Ook zijn bepaalde klanten of typen klanten veel ‘lastiger’ en kosten meer tijd. Daar wordt in de cijfers echter geen rekening mee gehouden. Met name het personeel dat al lang in dienst is en werkzaam is geweest als bijstandsmaatschappelijkwerker mist de zorg en de aandacht die voorheen aan de klant kon worden gegeven. Deze groep lijkt meer moeite te hebben met de zakelijker benadering van de klant.

Al met al geven veel uitvoerders aan gemotiveerd te zijn om de doelen van de WWB te bereiken.

4.3 Samenwerking met externe partijen

Bij de uitvoering van de WWB hebben gemeenten te maken met een aantal externe partijen, zoals het CWI, reïntegratiebedrijven, UWV en Wsw-bedrijven. In deze paragraaf worden de aandachtspunten van de onderzoeksgemeenten bij de samenwerking met deze partijen benoemd weergegeven. De aandacht gaat met name uit naar rol die de WWB hierin speelt.

CWI

In de wet SUWI is de taakverdeling tussen gemeenten en CWI vastgelegd. De afspraken tussen hen worden vastgelegd in een Prestatie Niveau Overeenkomst (PNO).² Sinds de invoering hebben gemeenten kritiek op de taakverdeling en de kwaliteit van de uitvoering van het CWI. De kritiek van gemeenten richt zich op de kwaliteit van de intake en de bemiddelingsfunctie.

² Voorheen heette dit de Service Niveau Overeenkomst (SNO).

Met de komst van de WWB is de aandacht voor de poortwachterfunctie vergroot. Nu de financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten ligt, is voor hen nog beter voelbaar dat een deel van de poortwachter wordt uitgevoerd door een externe partij, die bovendien géén financiële verantwoordelijkheid draagt. Gemeenten kunnen wel afspraken maken, maar zij kunnen de medewerkers van het CWI niet aansturen. Er is, meer dan voorheen, aandacht voor het nakomen van de afspraken en het aanleveren van informatie.

Overigens zijn er ook gemeenten die positief zijn over de samenwerking met het CWI. In sommige gevallen is de samenwerking met het CWI geïntensiveerd. Met de invoering van de WWB zijn gemeenten meer geneigd om ofwel taken over te nemen van het CWI of hen hierin te ondersteunen. Zij plaatsen hiervoor hun medewerkers bij het CWI. Het gaat dan met name om het uitvoeren van huisbezoeken en de intake. Beter zicht op het werk van het CWI tijdens de intake is één van de redenen waarom gemeenten kiezen voor samenwerking in een bedrijfsverzamelgebouw.

Reïntegratiebedrijven

Gemeenten hebben moeite met de uitbestedingsregels. Naast een (te) grote investering in tijd en geld is een aantal gemeenten van mening dat door deze regels minder flexibel kan worden ingekocht. Sommige gemeenten zijn hierdoor hun lokale aanbieders kwijtgeraakt.

Met de invoering van de WWB wordt kritischer gekeken naar de prestaties van de reïntegratiebedrijven. De meeste gemeenten laten zich zeer kritisch uit over de reïntegratiebedrijven. In veel gesprekken blijkt dat men het vertrouwen in reïntegratiebedrijven heeft verloren. Hierbij valt op dat respondenten in kleine gemeenten (minder dan 60.000 inwoners) positiever oordelen over de samenwerking met reïntegratiebedrijven dan hun collega's in de grotere gemeenten.

Er worden strengere afspraken gemaakt over de uitstroom van cliënten en tussentijdse terugkoppeling. Steeds vaker wordt gewerkt met de zogenoemde 'no cure less pay'-formule, waarmee de financiële prikkel van de WWB deels wordt doorvertaald. Slechts enkele gemeenten geven aan dit nog niet te doen. Deze gemeenten zijn gelokaliseerd in regio's zoals het Oosten of het Noorden, waar de concurrentie tussen de reïntegratiebedrijven minder sterk lijkt te zijn dan in de rest van het land.

Er wordt in toenemende mate gewerkt met korte trajecten, opgebouwd uit losse instrumenten. Sommige gemeenten nemen vanwege tegenvallende resultaten taken van de reïntegratiebedrijven over, door bijvoorbeeld zelf op zoek te gaan naar arbeidsplaatsen (zie hoofdstuk 3).

UWV

Het UWV is vanwege aan aantal redenen belangrijk voor een sociale dienst. Ten eerste worden cliënten overgenomen van het UWV. WW-gerechtigden waarbij de uitkering afloopt, zullen een beroep doen op de bijstand als ze geen werk kunnen vinden. De verwachting is dat

er als gevolg van het afschaffen van de vervolguitering³ in de WW een ‘weglekeffect’ zal ontstaan van de WW naar de WWB. Sociale diensten merken nu al een toename in het aantal ex-WW-gerechtigden (max WW’ers genoemd).

Ten tweede wordt bij bijstandsaanvragen gekeken of de potentiële cliënt aanspraak kan maken op een voorliggende voorziening zoals de WW. Als dit het geval is, zal de cliënt doorverwezen worden naar het UWV.

Ten derde worden gegevens van een bijstandsgerechtigde bij het UWV gecontroleerd op juistheid, bijvoorbeeld in het kader van de langdurigheidstoeslag, om na te gaan of een cliënt een arbeidsverleden heeft of om fraudevermoedens te onderzoeken.

Een groot deel van de gemeenten is ontevreden over de samenwerking met het UWV. Hoewel in de keten een goede samenwerking cruciaal is, blijkt hier in de praktijk weinig van terecht te komen. Kleine gemeenten merken dat zij sowieso als geen partij worden beschouwd door het regionale UWV-kantoor, omdat deze niet met te veel verschillende gemeenten contact wil onderhouden. Kleintjes vallen daarbij het snelst af.

Ook grotere gemeenten blijken het lastig te vinden om lokaal beleid af te stemmen. Men ervaart het UWV als een landelijk gestuurde, enigszins bureaucratische organisatie. Het af dwingen van lokaal specifiek beleid valt moeilijk te realiseren en beslissingen hierover worden erg traag genomen, aldus de gemeenten.

Niet in alle gemeenten is men overigens negatief. Een aantal gemeenten heeft toch goede samenwerkingsafspraken kunnen realiseren (zie kader).

Eén-loket gedachte

In een grote gemeente heeft men in een project afspraken gemaakt met het UWV om eerder contact te hebben over WW-gerechtigden die mogelijk in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering als hun WW-uitkering afloopt. De sociale dienst ontvangt een melding over max WW’ers drie maanden voordat de WW-uitkering wordt beëindigd. Er wordt dan direct een WWB-toets afgenomen. Als inderdaad sprake is van een WWB-gerechtigde blijft het UWV het lopend traject betalen. De sociale dienst neemt dan echter al het klantmanagement over. Bij WW-gerechtigden die slechts maximaal zes maanden een WW-uitkering kunnen ontvangen, ondernemen UWV en de sociale dienst samen intensieve bemiddeling. De sociale dienst zet dus al middelen in voordat het eventueel een WWB-klant wordt. Deze afspraak lukt omdat zowel UWV als CWI als de sociale dienst in een managementoverleg plaatsnemen. Een respondent hierover: *“Het is als een overslagbedrijf dat al op zee overlaadt op een ander schip in plaats van eerst op de kade op te slaan.”*

³ In 2003 is de vervolguitering WW afgeschaft. WW gerechtigden waarvan de uitkering afloopt konden daarmee een vervolguitering ontvangen van 70 procent van het minimumloon.

SW-bedrijven

Veel gemeenten organiseren Work First projecten via de SW-bedrijven. SW-bedrijven hebben in het verleden veel expertise opgebouwd in het begeleiden van mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie, welke goed te gebruiken valt voor Work First projecten.

Een wethouder merkt over de SW-bedrijven op dat deze een schat aan deskundigheid en ervaring hebben, maar nu vanwege krappe budgetten en bezuinigingen geen ontwikkelkracht hebben om dat in te zetten en te privatiseren. In de keten van instrumenten die toeleiden naar de arbeidsmarkt hebben zij een cruciale rol te vervullen die nog te weinig gesignaleerd wordt door het Rijk, zo vindt hij. Werkbedrijven zouden de ruimte moeten krijgen om zich te ontwikkelen richting reïntegratie en activering.

Leerwerkbedrijf

In een gemeente heeft men binnen het SW-bedrijf een leerwerkbedrijf opgezet, waarin bijstandsgerechtigden werkstages kunnen lopen van maximaal acht weken. Tijdens een werkstage leert men omgaan met leiding, met het werken in een gestructureerde omgeving en wordt men gestimuleerd om de werkhouding te verbeteren. Medewerkers van het SW-bedrijf begeleiden de bijstandsgerechtigden.

4.4 Tot slot

Er zijn verschillende wijzigingen zichtbaar die erop duiden dat gemeenten, meer dan voorheen, gericht zijn op een zo effectief en efficiënt mogelijke uitvoering van de bijstandswet. Zo constateert men een zakelijkere houding binnen de organisatie en ten opzichte van de klant. Met de komst van de WWB zijn de verhoudingen tussen gemeenten veranderd, men spreekt van ‘*de concurrentie*’ en een ‘*ratrace*’.

Om zo efficiënt mogelijk te kunnen werken, zoeken gemeenten samenwerking met andere gemeenten, zodat schaalvoordelen benut kunnen worden. Om beter inzicht te hebben in de resultaten van alle inspanningen, wordt in de meeste gemeenten de sturingsinformatie verbeterd.

Als gekeken wordt naar de mate waarin gemeenten erin slagen om de prikkel die gemeenten van het Rijk hebben gekregen voor de uitvoering van de WWB door te laten werken 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.

In samenwerking met andere partijen speelt de prikkel ook een rol. Met name in de samenwerking met CWI en UWV ervaren gemeenten dat deze centraal aangestuurde instellingen niet de financiële verantwoordelijkheid dragen die gemeenten wel hebben. De samenwerking met SW-bedrijven verloopt over het algemeen goed.

In de samenwerking met reïntegratiebedrijven speelt vooral grote onvrede over de resultaten een rol. Gemeenten proberen om de prikkel door te laten werken in afspraken met de reïntegratiebedrijven door middel van ‘*no cure no pay*’ financiering.

Bij de onvrede van gemeenten over de resultaten van reïntegratiebedrijven moet men zich bedenken dat de verwachtingen die aan de reïntegratiebedrijven gesteld worden, wellicht niet waargemaakt kunnen worden. Om uitstroomresultaat te kunnen boeken, moeten er immers wel banen zijn waar klanten naartoe geleid kunnen worden. Het behoeft geen betoog dat in de huidige economische situatie banen schaars zijn, met name voor laagopgeleide werkzoekenden.

5 EFFECTEN VAN BELEID

In dit hoofdstuk geven wij weer in hoeverre gemeenten het idee hebben dat hun lokale beleid ertoe bijdraagt de doelen van de WWB te bereiken. Het gaat dan om het hoofddoel ‘werk boven inkomen’ en de afgeleide doelen: instroombeperking, behoud van inkomenswaarborg en uitstroomvergroting. Ook besteden we aandacht aan overige effecten die door gemeenten worden verwacht of opgemerkt en de termijn van de effecten. Voorzover mogelijk wordt een relatie gelegd tussen de effecten en de prikkelwerking van de WWB of andere mogelijke oorzaken van de effecten.

5.1 Enkele kanttekeningen

Voordat begonnen wordt met de beschrijving van effecten, is het van belang om te benadrukken dat veel gemeenten pas in 2005 zijn gestart met nieuw beleid. In 2004 is de WWB veelal beleidsarm ingevoerd. Het is dan ook te vroeg om daadwerkelijk aan te tonen in hoeverre de beleidswijzigingen tot resultaten leiden.

Los van de korte termijn waarop het nieuwe beleid wordt uitgevoerd, wordt effectmeting bemoeilijkt door het veelal ontbreken van geschikte registraties waarmee effecten in kaart worden gebracht. Als deze registraties er wel zijn, is het bovendien lastig om de causaliteit tussen beleid en effecten aan te tonen. Er spelen immers ook andere factoren een rol bij het bereiken van de beoogde doelen. Om welke factoren het dan gaat, wordt later in dit hoofdstuk beschreven.

In onderstaande paragrafen gaat het dus met name om voorlopige indrukken die gemeenten kunnen geven. De effecten die door de gemeenten worden genoemd, zijn vaak niet meer dan eerste indicaties van opgemerkte trends of eerste resultaten van nieuw beleid dat in kleinschalige pilots is getest.

5.2 Mate van doelbereiking ‘werk boven inkomen’

De hoofddoelstelling van de WWB is ‘werk boven inkomen’. Deze doelstelling is uitgewerkt in drie afgeleide doelstellingen. We beschrijven deze afzonderlijk.

Instroombeperking

Een aantal gemeenten ervaart een instroombeperking als gevolg van een strengere poortwachtersrol.

Met name de nieuwe aanpak volgens Work First-methodieken lijkt veel succes te boeken en dit leidt tot een lagere instroom in de bijstand. De poortwachterfunctie wordt erdoor versterkt; een deel van de aanvragers zet de aanvraag niet door. Als goede ervaringen worden opgedaan met de pilots, geven de meeste gemeenten aan dat men zal kijken of de aanpak uitgebreid wordt naar het deel van het zittende bestand dat beschikbaar is voor werk.

Management (gemeente 60.000+): *“De effecten van de poortwachter zijn direct zichtbaar doordat van de 80 tot 90 aanmeldingen per maand er nu 20 à 30 afvallen, in plaats van 10 à 15 in het verleden. Momenteel is er sprake van een daling van het bestand.”*

Afgezien van Work First voor nieuwe instroom, leiden ook strengere controles aan de poort tot een daling van het aandeel toegekende aanvragen. Huisbezoeken leveren veel informatie op waardoor sommige aanvragen die anders toegekend zouden worden, nu worden afgewezen. In een aantal gevallen leidt (de dreiging van) een huisbezoek er ook toe dat de potentiële klant zijn aanvraag intrekt.

Uitstroombevordering

Een gedeelte van deelnemers aan Work First projecten stroomt ook daadwerkelijk uit naar werk. Doordat deelnemers in een werksituatie geobserveerd kunnen worden, is er beter zicht op de arbeidsmarktcapaciteiten van de deelnemers, waardoor het inzetten van passende trajecten makkelijker wordt.

Gemeenten geven aan dat uitstroom uit trajecten naar werk erg laag is. Ontevredenheid over de effectiviteit van reïntegratiebedrijven spoort een deel van de gemeenten aan om reïntegratieactiviteiten zoveel mogelijk zelf uit te voeren. Ze verwachten hiervan betere uitstroomresultaten en een aantal kleinschalig opgezette projecten blijken de verwachtingen ook waar te maken.

Veel gemeenten geven aan goede resultaten te bereiken met de omzetting van gesubsidieerde banen. Doelstellingen die men gesteld had op dit vlak zijn meestentijds gehaald. Door intensief te onderhandelen met werkgevers stroomt volgens een aantal gemeenten 50 à 60 procent (in ieder geval voorlopig) uit naar regulier werk.

Geprikkeld door het financiële belang bij een zo groot mogelijke reductie van het bijstandsvolume, kiezen met name gemeenten met een financieel tekort ervoor om hun reïntegratieinspanningen vooral te richten op die klanten waarvan zij de grootste uitstroomkansen verwachten. Dit betekent dat minder kansrijke klanten ‘losgelaten’ worden. De gemeenten beargumenteren dit niet alleen met economische redenen. Het wordt ook gezien als sociaal beleid. Er wordt niet onnodig getrokken aan klanten die toch nooit meer aan het werk komen. Voor hen moet de gemeente vooral zorgen dat hun inkomen gewaarborgd is.

Veel respondenten geven aan dat zij uitstroom vooral proberen te bevorderen door een strenger handhavingsbeleid. Een goed fraudebeleid lijkt veel effectiever dan reïntegratie. Overi-

gens wordt deze uitspraak met name door grote gemeenten gedaan. Kleine gemeenten menen goed inzicht in hun klantenbestand te hebben. Ze verwachten dat frauderen nauwelijks voorkomt.

Management (60.000- gemeente): *“We hebben 80 klanten, die we zo ongeveer dagelijks bij de supermarkt zien en waar onze kinderen bij op school zitten. De sociale controle is zo groot in het dorp dat frauderen eigenlijk heel moeilijk is.”*

Inkomenswaarborg

De decentralisatie van budget en beleidsverantwoordelijkheid heeft gemeenten vooral geprikkeld om op het terrein van handhaving en activering wijzigingen door te voeren. Wat betreft de inkomenswaarborg hadden gemeenten te maken met een bezuiniging op het beschikbare budget voor minimabeleid en met de afschaffing van categoriale regelingen voor bijzondere bijstand.

Wat betreft de bijstand voor levensonderhoud geven sommige respondenten aan dat zij menen dat er klanten zijn die tussen wal en schip vallen. Zij zijn onvoldoende mondig om hun recht op bijstand te ‘claimen’. Door strenge controles aan de poort, door ingewikkelde aanvraagprocedures of door gebrekkige samenwerking tussen UWV en sociale dienst kan het gebeuren dat klanten hun uitkering ten onrechte geheel of gedeeltelijk mislopen. Andere respondenten geven juist aan dat klanten misschien in eerste instantie niet krijgen waar ze recht op hebben, maar dat dit dankzij goede sociale voorzieningen in de gemeente vroeg of laat aan het licht komt, waardoor mensen toch bij het juiste adres komen en zonodig worden geholpen om te krijgen waar ze recht op hebben.

Een wethouder in een 60.000+ gemeente is bezorgd over de waarborg van het recht op bijstand en heeft hier de volgende oplossing voor: *“Iedere week houd ik een spreekuur. Dat geeft burgers de gelegenheid om hun mening te geven over het gemeentelijk beleid. Het geeft mij direct signalen als het strengere beleid dreigt door te slaan.”*

Als het gaat om bijzondere bijstand blijkt dat in veel gemeenten het beroep dat hierop gedaan wordt, is gedaald. Doordat alles nu individueel moet worden aangevraagd en beoordeeld wordt er minder verstrekt. Dit blijkt onder andere uit de kwantitatieve gegevens die wij van gemeenten hebben gekregen. Gezien de bezuinigingen op het budget voor de bijzondere bijstand wordt dit door sommige respondenten als een positieve ontwikkeling gezien. Zo blijft men immers binnen het budget. De afname van het beroep op bijzondere bijstand stemt andere respondenten juist zorgelijk. Men heeft het idee dat de bestedingsruimte van klanten zo wel erg minimaal geworden is.

‘Werk boven inkomen’

Al met al kan gesteld worden dat met name instroombeperking bij lijkt te dragen aan ‘werk boven inkomen’. De uitstroombevordering is volgens de meeste respondenten vooralsnog minder effectief. Als gekeken wordt naar de inkomenswaarborg voor hen die (nog) niet op de arbeidsmarkt in hun onderhoud kunnen voorzien, merkt een aantal respondenten op dat soms het recht op bijstand mogelijkerwijze in gevaar komt als gevolg van het verscherpte beleid.

5.3 Overige effecten

Er is een aantal andere effecten van de WWB door respondenten opgemerkt. Deze zijn al eerder in het rapport gemeld. Wij stippen ze hier kort aan.

Veel respondenten ervaren een *verandering in cultuur tussen gemeenten*. Gemeenten houden elkaar meer dan voorheen ‘in de gaten’ en zijn benieuwd naar andere initiatieven in het land. Het financieringssysteem werkt concurrentie in de hand en men wil graag weten wat de concurrent doet (zie 4.1).

Ook vindt een aantal respondenten dat de *cultuur binnen gemeenten* aan het veranderen is. Men wil steeds meer als ondernemer en steeds minder als uitkeringsverstrekker optreden. De mate waarin dit lukt, verschilt per gemeente en is lastig te meten, aangezien het hierbij vooral gaat om een houding van het management en de uitvoerders. Uitvoerders melden hierover in het algemeen dat ze zich zakelijker opstellen ten opzichte van de klant (zie 4.1).

Daarnaast wordt er een grotere nadruk gelegd op *sturingsinformatie*. Meer dan voorheen wordt de uitvoering van werkzaamheden vastgelegd in registraties waaruit managers de productiviteit van verschillende teams en individuele werknemers af kunnen leiden (zie 4.1).

Tot slot wordt nog een *verandering in bestuurlijke verhoudingen* genoemd. De gemeenteraad is meer betrokken bij de beleidsbepaling van de bijstand, maar moet nog wennen aan haar nieuwe rol in het duale stelsel (zie 2.8).

5.4 Termijn effecten

Gevraagd naar de verwachte termijn waarop de nu al gesignaleerde effecten blijven werken, geven gemeenten aan dat ze hoopvol zijn voor de korte termijn, maar dat ze verwachten dat de nu gesignaleerde effecten op de langere termijn niet meer aanwezig zullen zijn.

De mogelijkheden die er nu zijn om de instroom verder te beperken, zullen volgens een aanzienlijk aantal respondenten uiteindelijk een optimaal niveau bereiken waarna verdere winst niet meer mogelijk is. Ook de uitstroomresultaten die nu bereikt worden met goed bemiddelbare klanten zullen na verloop van tijd volgens hen (nog) minder worden. Wanneer de slechter bemiddelbare klanten overblijven in het bestand, verwachten gemeenten weinig resultaat.

Bovendien voorzien zij dat een deel van de klanten die nu uitstromen uiteindelijk weer terugkomen in de bijstand. De constatering dat gemeenten door hun zakelijkere opstelling minder diep kunnen ‘investeren’ in een klant, leidt er dan volgens hen toe dat uitstroom lang niet altijd duurzaam zal zijn.

Al met al schetsen vrijwel alle gemeenten een beeld waarbij uiteindelijk geen volumevermindering meer behaald kan worden. Als dat punt bereikt wordt, zal de prikkel niet meer werken, aldus de respondenten.

5.5 Beïnvloedende factoren buiten de WWB

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van factoren buiten de WWB die volgens de gemeenten de geconstateerde effecten versterken of juist tegenwerken. De factoren zijn in een willekeurige volgorde genoemd.

Economische factoren

De laagconjunctuur is volgens gemeenten een factor van betekenis. Er zijn daardoor immers weinig banen, met name voor ongeschoolden of laagopgeleiden. Het is daardoor lastig om klanten te laten uitstromen naar werk. Een aantal respondenten geeft aan dat de grondgedachte van de WWB is dat iedereen nog wel enige ‘verdiencapaciteit’ heeft op de reguliere arbeidsmarkt. Zeker gezien de laagconjunctuur zijn gemeenten van mening dat dit niet terecht is. Bepaalde regio’s in het land hebben bovendien een relatief hoge werkloosheid, in vergelijking met landelijke cijfers. Het realiseren van uitstroom is hier nog moeilijker, en ‘werk boven inkomen’ lijkt dan lang niet voor alle klanten haalbaar.

Management (60.000- gemeente): “‘Werk boven inkomen’ betekent niet dat je het CWI inloopt om een bijstandsuitkering aan te vragen, om vervolgens met een baan naar buiten te stappen.”

Demografische factoren

Net als de totale Nederlandse bevolking vergrijst ook het bijstandsbestand. Bovendien worden met name jongeren aan de poort tegen gehouden en naar werk of een opleiding bemiddeld. Ouderen hebben minder kans op een baan. Uiteindelijk bestaat naar verwachting van een aantal gemeenten een groot deel van het bijstandsbestand uit klanten met geringere uitstroomkansen: “die raak je niet met nieuwe wetgeving kwijt”.

Ontwikkelingen voorafgaand aan de WWB

De effecten die mogelijk zijn toe te schrijven aan de WWB worden door gemeenten niet los gezien van voorafgaande ontwikkelingen. Sinds de jaren negentig is er sprake van verande-

ringen die men relateert aan de nAbw, de Wet SUWI, de Agenda voor de Toekomst en uiteindelijk de WWB. Veel gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat een geconstateerde cultuurverandering al (ruim) voor de komst van de WWB is ingezet. Ook bij andere effecten van wijzigingen in de uitvoering geven respondenten aan dat de WWB niet zozeer de oorzaak of de aanleiding was, maar dat de nieuwe wet wel versterkend heeft gewerkt.

Andere wetswijzigingen

De veranderingen in de wetgeving omtrent de WW en WAO hebben volgens gemeenten invloed op de WWB. Uitkeringsgerechtigden kunnen door strenger beleid minder lang of voor een minder groot deel gebruik maken van deze voorliggende voorzieningen en moeten vervolgens aanspraak maken op de WWB.

Een andere wetswijziging die van invloed is op de effectiviteit van de WWB is het wegvallen van de Specifieke Afdrachtkorting (SPAK-regeling).¹ Hierdoor is het voor werkgevers minder aantrekkelijk om werknemers met een laag inkomen in dienst te nemen.

5.6 Tot slot

Deel C van de probleemstelling stond in dit hoofdstuk centraal. In hoeverre levert de systeemwijziging een bijdrage aan het bereiken van het doel van de WWB?

Bij de beschrijving van een aantal eerste effecten door gemeenten valt een onderscheid op tussen gemeenten die de WWB als een grote ingreep ervaren en gemeenten die de nieuwe wet niet zo ingrijpend vinden. Deze laatste groep gemeenten geeft aan dat iedereen ‘meer moet met minder’ en daarom verwachten zij geen spectaculaire effecten.

De effecten die gezien worden, hebben vooral betrekking op beperking van de instroom door een effectief poortwachtersbeleid. Met name Work First en huisbezoeken worden door gemeenten als effectieve instrumenten gezien, die het meest bijdragen aan instroombeperking, of demping van een verwachte stijging van de instroom. De afbouw van gesubsidieerde arbeid is in veel gemeenten volop in gang gezet en leidt tot uitstroomresultaten. De gemeenten geven aan dat zij van hun aangepaste beleid vooral op korte termijn resultaat verwachten. Over volumereductie op lange termijn is men somberder, omdat veel gemeenten verwachten dat zij uiteindelijk een bestand overhouden van (draaideur-)klanten die niet meer aan het werk kunnen. Het is echter de vraag of dit punt in de nabije toekomst bereikt zal worden. Hieraan zijn in paragraaf 2.9, ad a al enige opmerkingen gewijd.

Vanwege de korte periode tussen de implementatie van het nieuwe beleid en de uitvoering van het onderzoek, konden deze resultaten door de meeste gemeenten nog niet aangetoond

¹ Korting voor werkgevers op de loonheffing van werknemers die niet meer verdienen dan 115 procent van het wettelijke minimumloon. Per 1 juli 2004 is deze regeling versneld afgeschaft.

worden. Wel zijn tendensen zichtbaar en zijn op basis van de eerste resultaten van kleinschalige projecten conclusies getrokken, bijvoorbeeld om beleid dat in een project is uitgetest, onderdeel te maken van staand beleid.

De geconstateerde effecten beperken zich niet alleen tot de hoofddoelstelling van de wet. Ook binnen de gemeentelijke organisatie en in bestuurlijke verhoudingen lijkt iets te zijn veranderd.

Niet alleen de WWB leidt tot de geconstateerde effecten, andere ontwikkelingen zoals economische factoren, demografische factoren en ander of eerder beleid spelen een rol bij het versterken of juist tegenwerken van de doelbereiking van de wet.

DEEL III

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

6 DE WERKING VAN DE WET: SAMENVATTING EN CONCLUSIES

6.1 Het onderzoek

Met grote voortvarendheid is per 1 januari 2004 de nieuwe bijstandswet (Wet werk en bijstand - WWB) ingevoerd. De nieuwe wet behelst een systeemwijziging, bedoeld 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 Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI) geldt ook voor de WWB als hoofddoelstelling: ‘werk boven inkomen’.

In het kader van de evaluatie van de WWB wordt in de periode 2004-2007 een serie van onderzoeken uitgevoerd. Het eerste deel in deze serie betreft een kwalitatieve studie onder gemeenten, als uitvoerders van de wet. Deze inventarisatie is een eerste momentopname van de ervaringen van gemeenten met de nieuwe wet. In 2006/2007 zal een gelijksoortig onderzoek worden verricht.

In 24 gemeenten die tezamen ruim 40 procent van het landelijk bijstandsvolume ‘bevatten’ en verdeeld zijn naar verschillende kenmerken, is in het voorjaar van 2005 gesproken met diverse actoren (wethouders, managers, controllers, raadscommissievoorzitters en uitvoerders) om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de gemeentelijke ervaringen.

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 drieledige probleemstelling. Deze luidt als volgt:

- A. Decentralisatie, derapportage, deregulering en facilitering. Hoe worden deze systeemwijzigingen door gemeenten ervaren?
- B. Op welke manier worden de systeemwijzigingen door gemeenten ‘in daden omgezet’, dat wil zeggen, vertaald in aanpassing van beleid (activering, inkomensondersteuning en handhaving), van uitvoering of van de organisatie? Welke specifieke uitspraken kunnen hierbij worden gedaan over de prikkelwerking van de decentralisatie van budget- en beleidsverantwoordelijkheid?
- C. 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? Welke specifieke uitspraken kunnen hierbij worden gedaan over de prikkelwerking van de decentralisatie van budget- en beleidsverantwoordelijkheid?

In deze samenvatting van het onderzoek wordt antwoord gegeven op de probleemstelling. In de laatste paragraaf worden de uitkomsten per onderdeel van de probleemstelling nog even kort weergegeven.

6.2 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. In deze paragraaf werken we aan de hand van het rijksinstrumentarium dat aan de systeemwijziging gekoppeld is, de opgetekende ervaringen verder uit. We nemen daarbij de vrijheid om, indien nodig, de uitspraken van de gemeenten te spiegelen aan wetgeving of relativerende observaties.

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 gecommuniceerd. 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.

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, 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

tingen 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 één of meer punten kritiek, maar met name de tekortgemeenten kraken verschillende kritische noten.

Een belangrijk kritiekpunt betreft de plausibiliteit van het verdeelmodel. De zogenaamde herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffect, zo is de redenering. Gemeenten, met name de tekortgemeenten, zien dit niet terug in de uitkomsten van het objectief 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.

Andere kritische opmerkingen gaan over:

- het grote aandeel dat grote gemeenten hebben in het macrobudget;
- de bijstellingen van het verdeelmodel;
- het moment van vaststelling van het definitieve budget;
- de toekomstbestendigheid van de prikkel.

Bij de verantwoording van uitgaven uit het W-deel ervaren gemeenten het als een knelpunt dat begrotingssystemen van Rijk en gemeenten niet op elkaar aansluiten. Ook hebben gemeenten moeite met het schot tussen het I-deel en het W-deel. Dit leidt bij sommige gemeenten tot opmerkelijke constructies om het I-deel te ontlasten ten koste van het W-deel.

Bij de kritiek kunnen enkele kanttekeningen 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.
- De late vaststelling van het definitieve budget voor de WWB is een instrument om erin te voorzien dat gemeenten een - op zoveel mogelijk actuele gegevens gebaseerd - toereikend bedrag krijgen.

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 Algemene bijstandswet (Abw) werd gezien als een grote last, die bovendien nauwelijks iets opleverde. Om toch de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking te kunnen controleren, kiezen gemeenten massaal voor hoogwaardig handhaven. Veel gemeenten hebben daarbij gebruik gemaakt van de Tijdelijke stimuleringsregeling Hoogwaardige Handhaving.

Door het wegvallen van de administratieve last van rechtmatigheidscontroles is ruimte ontstaan om nieuw beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Veel gemeenten zijn bijvoorbeeld aan de slag gegaan met Work First. De precieze invulling van dit concept verschilt per gemeente, maar wordt vrijwel overal gezien als een snel en effectief instrument om instroom te beperken en reïntegratie van kansrijke klanten te bevorderen.

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 beleids capaciteit (in formatie) om nieuw beleid te ontwikkelen, de schaalgrootte die maakt dat het niet zo snel rendeedt 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 - per 1 januari 2006 af te schaffen - aan- en uitbestedingsregels, de regels omtrent de langdurigheidstoelage, de regels over vrijlatingen en premies en het wegvallen van de mogelijkheid tot categoriaal beleid (zowel bij bijzondere bijstand als bij ontheffingen van arbeidsverplichtingen). Het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand leidt er volgens gemeenten toe dat ze veel zaken opnieuw en anders moeten regelen om op z'n minst te bereiken wat voorheen al mogelijk was.

Derapportage

Vrijwel alle gemeenten ervaren vooral voordelen van derapportage als het gaat om de nieuwe reïntegratiestatistiek SRG (Statistiek Reïntegratie Gemeenten). De trajectinformatie die daarvoor geleverd moet worden, bevat aanzienlijk minder voor gemeenten 'overbodige' variabelen dan de MOSA (Monitor Scholing en Activering), de WIW-statistiek en de I/D-monitor.

Het beknoptere Verslag over de uitvoering (VODU) wordt eveneens als een verlichting van administratieve lasten beschouwd. De aangescherpte norm waardoor tekortkomingen in de rechtmatigheid niet meer dan 1 procent mogen bedragen, brengt echter een extra administratieve belasting met zich mee.

Vanwege de afzonderlijke onderzoeken die onder andere door het ministerie worden uitgezet of uitgevoerd, leveren gemeenten nog steeds veel informatie aan het Rijk.

De meeste gemeenten zijn dan ook van mening dat van een vermindering van de administratieve lasten vanwege het Rijk nauwelijks sprake is.

Ook wat betreft de derapportage is er sprake van 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 en ook de gemeenteraad vraagt meer informatie, vaak op detailniveau. Een wethouder (60.000+ gemeente) zegt hierover:

“Dat de raad (te) gedetailleerde informatie kan vragen, is nou eenmaal zo. Zij vertegenwoordigen het volk en worden door het volk aangesproken op ‘stoeptegelniveau’. Het college moet zich dan ook op dat niveau kunnen verantwoorden over het gevoerde beleid.”

Terugreden rijkstoezicht

De meeste gemeenten zijn tevreden over de toegenomen eigen verantwoordelijkheid in het controleren van de rechtmatigheid. Men geeft de voorkeur aan rapporteren aan de raad, boven rapporteren aan het Rijk. Of zoals een manager (gemeente 60.000+) verwoordt:

“Het verantwoorden aan de raad is geen last. Ik noem het transparantie.”

Ook vindt men het over het algemeen prettig dat de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) is teruggetreden. Het feit dat gemeenten nu in grote mate zelf mogen bepalen waarop getoetst wordt, geeft wel enige aanloopproblemen. Het gaat dan om het, in overleg met de accountant, bepalen van een toetsingskader. Het veelal ontbreken van een controlekader van de raad draagt wellicht bij aan deze problemen.

Dualisering en de WWB

Door de systeemwijziging van de WWB komt een belangrijke nieuwe taak bij de gemeenteraad te liggen. Gezien 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. 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.”*

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. Ook hier blijkt geld een prikkelende en dwingende factor te zijn.

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 volumecijfers 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.

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 aan daardoor het persoonlijk contact met de rijksconsulent van de voormalige Directie Toezicht te missen. Deze was vaak beschikbaar voor overleg en was goed op de hoogte van de situatie van de gemeente.

6.3 Lokale invulling en effecten

Per instrumenttype beschrijven we de beleidswijzigingen van de gemeenten. Daarbij geven we aan welke effecten de gemeenten van deze instrumenten 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.

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 en trajecten waarbij werkgevers voor een korte periode een loonkostensubsidie ontvangen voor het in dienst nemen van een klant. 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 Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Besluit I/D-banen 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 uitstroomkans 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 (budgettaire 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.

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. Dit noodzaakt gemeenten om vervangende regelingen op te tuigen waarbij zo veel mogelijk minima gebruik kunnen blijven maken van deze vorm van ondersteuning. Veel gemeenten geven aan dat het gebruik van de bijzondere bijstand als gevolg van het wegvallen van categoriale regelingen is gedaald. De meeste gemeenteraden vinden dit een onwenselijke ontwikkeling.

Nieuw in het minimabeleid is de langdurigheidstoeslag. Veel gemeenten uiten kritiek op deze toeslag. De kritiek wordt gedragen door alle typen respondenten die in het onderzoek aan het woord zijn geweest. De regeling stimuleert bijstandsgerechtigden niet om pogingen te doen om aan het werk te gaan en is bovendien niet goed uit te leggen aan de klant.

Ook nieuw is de mogelijkheid om bijstand in natura te verstrekken aan klanten. Gemeenten kunnen daarnaast overgaan tot budgetbeheer voor de klant. Uit het onderzoek blijkt dat bijstand in natura vrijwel niet wordt verstrekt. Wel merken gemeenten dat het aantal aanmeldingen voor budgetbeheer en budgetadvisering (sterk) toeneemt. Zij wijten dit aan de verslechterde economische situatie.

Handhaving

De meeste gemeenten geven aan dat (hoogwaardige) 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 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.

Afgezien van de eerder geconstateerde afname van het beroep dat door klanten wordt gedaan op bijzondere bijstand, kan op basis van het onderzoek geen uitspraak worden gedaan of het recht op bijstand 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 gemeenten¹ 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.

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.

Bij de uitvoering van het handhavingsbeleid ervaren de gemeenten het als een knelpunt dat zij hierbij deels afhankelijk zijn van derden. Bij de poortwachterstaak behandelt het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) de eerste contacten met de klant en moet het voor directe bemiddeling zorgen. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is onder andere verantwoordelijk voor de reïntegratie van WW'ers, die na verloop van tijd WWB-gerechtigd kunnen worden. Bij lopende uitkeringen is een goede samenwerking met reïntegratiebedrijven van belang. Zij moeten immers signaleren of de klant zich aan de gemaakte afspraken houdt.

Samenwerking met externe partijen

Met name in de samenwerking met het CWI en UWV ervaren gemeenten 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-monitor², een recent onderzoek onder 191 gemeenten, 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 in het onder-

¹ Bekend is dat ten minste één van de onderzoeksgemeenten zelf onderzoek doet naar de vraag of het recht op bijstand voor levensonderhoud in gevaar komt. Naast deze gemeente zijn er ook gemeenten buiten de groep van onderzoeksgemeenten die dit onderzocht hebben.

² WWB monitor, Ledenraadpleging mei 2005. Centrum voor Arbeid en Beleid, in opdracht van Divosa, mei 2005.

havige onderzoek wel aangeven ontevreden te zijn over de *resultaten*, maar kennelijk (zo blijkt uit ander onderzoek) wel tevreden zijn over het *dienstverleningsaanbod* van de bedrijven.

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 alle inspanningen, wordt in de meeste gemeenten de sturingsinformatie verbeterd. Als gekeken wordt naar de mate waarin gemeenten erin slagen om de prikkel die gemeenten van het Rijk hebben gekregen voor de uitvoering van de WWB door te laten werken 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 veranderd, men spreekt van ‘*de concurrentie*’ en een ‘*ratrace*’. Om zo efficiënt mogelijk te kunnen werken, zoeken met name kleine gemeenten samenwerking met andere gemeenten, zodat schaalvoordelen benut kunnen worden.

6.4 Tot slot

In deze laatste paragraaf zetten wij, aan de hand van de probleemstelling van het onderzoek, de conclusies van het onderzoek op een rij.

A. 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. Breed gedragen kritiek is er echter op de systematiek die gebruikt wordt bij de decentralisatie van de budgetverantwoordelijkheid.

B. Op welke manier worden de systeemwijzigingen door gemeenten ‘in daden omgezet’, dat wil zeggen, vertaald in aanpassing van beleid (activering, inkomensondersteuning en handhaving), van uitvoering of van de organisatie? Welke specifieke uitspraken kunnen hierbij worden gedaan over de prikkelwerking van de decentralisatie van budget- en beleidsverantwoordelijkheid?

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 sterker in gemeenten met een financieel tekort wordt gevoeld dan

elders. 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.

C. 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? Welke specifieke uitspraken kunnen hierbij worden gedaan over de prikkelwerking van de decentralisatie van budget- en beleidsverantwoordelijkheid?

Het blijkt voor gemeenten lastig om (nu al) de mate van doelbereiking van het beleid aan te tonen. Voor zover zij wel al resultaten kunnen zien, of trends kunnen duiden, valt op dat met name instroombeperking bij lijkt te dragen aan ‘werk boven inkomen’. De uitstroombevordering is volgens de meeste respondenten vooralsnog minder effectief. Als gekeken wordt naar de inkomenswaarborg voor hen die (nog) niet op de arbeidsmarkt in hun onderhoud kunnen voorzien, kan op basis van dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan of de inkomenswaarborgfunctie in gevaar komt als gevolg van het verscherpte beleid.

Samenvattend kan gesteld worden dat gemeenten de systeemwijziging als een welkome verandering beschouwen. De verantwoordelijkheden worden daar gelegd waar ze volgens de respondenten ook moeten liggen: bij de gemeenten. Het systeem prikkelt de gemeenten om te sturen op bijstandsvolume en het biedt gemeenten 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.

Wel noemen de gemeenten een aantal punten van kritiek wat betreft de feitelijke uitwerking van de systeemwijziging. De kritiek betreft vooral het model voor de verdeling van het bijstandsbudget.

BIJLAGEN

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

In hoofdstuk 1 is reeds aandacht besteed aan de opbouw van het onderzoek. In deze bijlage werken we een aantal aspecten daarvan uit. Het gaat om de volgende zaken:

- Een beschrijving van de steekproeftrekking, selectiecriteria en uitkomsten.
- Een beschrijving van het veldwerk.

We lopen hier de onderzoeksactiviteiten na.

B1.1 Steekproeftrekking

In totaal zijn 24 gemeenten bij het onderzoek betrokken. De opdrachtgever heeft aangegeven dat de onderzoeksgemeenten samen ongeveer 50 procent van het landelijk bijstandsvolume dienen te vertegenwoordigen.

Om tot een juiste selectie van gemeenten te komen, hebben wij gekozen voor een gestratificeerde steekproef waarbij de indeling plaatsvindt op basis van *grootteklasse* en de stand van zaken bij de *implementatie WWB*. Nadat een indeling op deze criteria heeft plaatsgevonden, heeft vervolgens een marginale toetsing plaatsgevonden op de *regionale spreiding* van de onderzoeksgemeenten en op de vraag of de betrokken gemeente een *overschot- of tekort-gemeente* is, gelet op het I-deel van het WWB-budget.

We werken de verschillende selectiecriteria verder uit.

I Gemeentegrootte

Een belangrijk aspect van het onderzoek is de werking van de nieuwe financieringssysteem van de WWB. Bij de selectie van onderzoeksgemeenten is dan ook rekening gehouden met het onderscheid in financieringssysteem. Voor een indeling van gemeenten naar grootteklassen in de steekproef, zie onderstaande tabel.

Tabel B1-1 Selectie gemeenten naar grootteklasse

Grootteklasse	Aantal gem.	Aantal gem. in steekproef	Aandeel in landelijk bijstands- volume	Gemiddeld aandeel per gem. in landelijk volume	Aandeel landelijk bijstandsvo- lume in onderzoek
<40.000 inw.	396	5	20,0%	0,05%	0,2%
40.000-60.000 inw.	38	5	7,9%	0,21%	1,3%
60.000-100.000 inw.	30	5	15,8%	0,53%	3,5%
100.000-250.000 inw.	21	6	23,7	1,13%	8,0%
>250.000 inw.	4	3	32,6%	8,15%	30,1%
Totaal	489	24			43,1%

Bron: CBS, Statline. Gegevens over 2003.

II Stand van zaken implementatie WWB

Een ander criterium dat van belang is voor het onderzoek, is de mate waarin gemeenten op het moment van onderzoek de WWB hebben geïmplementeerd. Wij hebben daarvoor gebruik gemaakt van de WWB Implementatie Meter (WIM). In het WIM-bestand zijn gegevens opgenomen van vier metingen onder Nederlandse gemeenten en samenwerkende sociale diensten.

Op basis van de meetindicatoren van de WIM is een index gemaakt. Om uit alle gegevens een variabele samen te stellen om te bepalen of een gemeente als voorloper gekenmerkt kan worden, hebben wij gekeken naar de stand van zaken bij het vaststellen van de drie ‘eerste’ verordeningen, te weten de toeslagenverordening, de reïntegratieverordening en de afstemmingsverordening. Gemeenten waarin deze verordeningen alledrie ten tijde van de tweede meting (eind eerste kwartaal 2004) door het College of door de Gemeenteraad waren vastgesteld en tijdens de vierde meting (vierde kwartaal 2004) door de Gemeenteraad waren vastgesteld, hebben wij gedefinieerd als voorloper. Het betrof 83 gemeenten/samenwerkende sociale diensten. Een vergelijking tussen deze voorlopers en de overige gemeenten maakt duidelijk dat de voorlopers ook verder zijn met het vaststellen van de fraudeverordening en de cliëntenparticipatieverordening.

In de steekproef zijn de gemeenten gespreid naar deze objectief meetbare implementatie-aspecten.

III Regionale spreiding

Na selectie van 24 gemeenten op basis van de twee bovenstaande criteria heeft nog een marginale toetsing plaatsgevonden op de regionale spreiding van de gemeenten. Er is gekeken of zowel provincies met een hoge werkloosheid als provincies met een lagere werkloosheid in het onderzoek betrokken zijn.

IV Budgettaire overschot of tekort

Tot slot heeft marginale toetsing van de steekproef plaatsgevonden of een gemeente een zogenaamde overschot- of tekortgemeente is, gelet op hun I-deel van het WWB-budget. Via het voorlopig VODU is vastgesteld in hoeverre er bij de geselecteerde gemeenten in 2004 sprake was van overschot of tekort.¹ Er is niet gekeken naar de omvang van het overschot of tekort.

Resultaat steekproeftrekking

Er zijn 24 gemeenten geselecteerd volgens bovenstaande criteria. Van de 24 gemeenten hebben vervolgens 5 gemeenten geweigerd om mee te werken aan het onderzoek. Voor deze vijf gemeenten zijn reservegemeenten aangeschreven die qua kenmerken overeenkomen met de

¹ Omdat bij het begin van het onderzoek nog niet over het voorlopig VODU kon worden beschikt om na te gaan of een gemeente een overschot- of een tekortgemeente is, is eerst gebruik gemaakt van de bijlage bij brief W&B/SFI/04/45444 inzake voordeel- en nadeelgemeenten. Wij zijn daarbij uitgegaan van de derde kolom, variant 1.

weigerende gemeenten. Vier van de vijf reservegemeenten verleenden hun medewerking, voor de vijfde reservegemeente is vervolgens een andere gemeente gevonden ter vervanging. Redenen voor weigering waren met name onderbezetting, tijdsdruk en deelname aan andere onderzoeken.

De deelnemende onderzoeksgemeenten voldoen in hoge mate aan de gestelde criteria voor de steekproef. Van de 24 onderzoeksgemeenten zijn tien gemeenten als ‘voorloper’ ingedeeld, de overige veertien gemeenten als ‘geen voorloper’. Van de 24 gemeenten waren 11 gemeenten in 2004 een overschot-gemeente, 13 gemeenten hadden een tekort. Ook blijken de onderzoeksgemeenten redelijk verspreid te zijn door Nederland. In de onderstaande tabel is de regionale spreiding van de deelnemende onderzoeksgemeenten weergegeven.

Tabel B1-2 Overzicht van de regionale spreiding van de onderzoeksgemeenten

Regio's	Provincies	Aantal onderzoeksgemeenten
Noord	Drenthe, Friesland, Groningen	5
Oost	Flevoland, Gelderland, Overijssel	8
West	Noord en Zuid Holland, Utrecht	7
Zuid	Limburg, Brabant en Zeeland	4

De gewenste dekking van vijftig procent van de landelijke bijstandspopulatie wordt niet helemaal gehaald. De 24 geselecteerde gemeenten bevatten samen 43,1 procent van het landelijk bijstandsvolume (zie tabel B1-1).

B1.2 Veldwerk

I Oriënterende fase

Om de systeemwijziging en ook de gevolgen die dit heeft voor gemeenten goed in kaart te kunnen brengen, zijn we het onderzoek begonnen met een inventariserende fase waarin de beschikbare literatuur en landelijke databronnen zijn bestudeerd. Het betreft hier met name onderzoeken die in opdracht van de RWI, StimulanSZ en het Ministerie van SZW hebben plaatsgevonden.

Daarnaast is in een zevental telefonische interviews met externe deskundigen gevraagd welke onderwerpen volgens hen aandacht behoeven in het onderzoek. Ook hebben we tijdens deze gesprekken de selectie van onderzoeksgemeenten aan de experts voorgelegd en hen gevraagd of met de voorgestelde gemeenten een goede afspiegeling van de diversiteit in beleid en mate van implementatie en uitvoering van de WWB wordt bereikt.

We hebben voor deze ronde medewerkers geïnterviewd van de Directie Werk en Bijstand van SZW, van IWI, van het WWB Implementatie Steunpunt (WIS) en adviseurs van StimulanSZ.

II Verkennende gesprekken gemeenten: telefonisch

Zodra de onderzoeksgemeenten deelname hebben toegezegd, zijn verkennende telefoongesprekken gevoerd, meestal met de directeur van de sociale dienst. Met deze gesprekken werd een indruk verkregen van ‘wat er speelt’ in de gemeente.

III Bureauonderzoek gemeenten

Bij het bureauonderzoek werden gemeenten om informatie verzocht ter voorbereiding en ter aanvulling op de interviews. Er is informatie gevraagd over de voorbereiding op en implementatie van de WWB, maar ook gegevens over het laatste jaar van de Abw.

Vrijwel alle gemeenten hebben de gevraagde informatie geleverd, de een wat uitgebreider dan de andere. Niet alle gemeenten konden op tijd de gevraagde kwantitatieve informatie verschaffen. Wel zijn voor alle onderzoeksgemeenten de volumegegevens en in- en uitstroomgegevens bekend voor 2003 en 2004.

IV Interviews gemeenten

In iedere onderzoeksgemeente hebben we vanuit verschillende invalshoeken (bestuur, beleid, bedrijfsvoering, uitvoering) gesproken over voorbereiding, implementatie, uitvoering en (verwachte) effecten van de WWB. De interviews hebben aan de hand van een half gestructureerde vragenlijst plaatsgevonden. Dit biedt de zekerheid dat overal dezelfde items aan de orde komen en de mogelijkheid alle relevante gemeentespecifieke aspecten aan bod te laten komen.

De mate van verdieping varieert met de omvang van de gemeenten. De kleine gemeenten (minder dan 60.000 inwoners) zijn via telefonische interviews benaderd. Bij de 14 grote gemeenten is het onderzoek in de volle breedte en face-to-face uitgevoerd. In totaal zijn 98 interviews gehouden. In tabel B1-3 is dit inzichtelijk gemaakt.

Tabel B1-3 Aantal gesprekken naar respondenttype en gemeentegrootteklasse

		< 60.000 inwoners		> 60.000 inwoners	
Wethouder	Telefonisch	10	Persoonlijk	12	
Management sociale dienst	Telefonisch	11	Persoonlijk	18	
Controller/hoofd bedrijfsbureau	-		Persoonlijk	14	
Raadscommissie	-		Persoonlijk	13	
Uitvoerders	Telefonisch	7	Groepsgesprek	13	
Totaal		28		70	

ONDERZOEKSVRAGEN

In hoofdstuk 1 is de probleemstelling van het onderzoek weergegeven. De probleemstelling is vertaald in de volgende *onderzoeksvragen*:

A. Gemeentelijke ervaringen met systeemwijzigingen WWB

- A.1 Hoe heeft het Rijk decentralisatie, deregulering, derapportage en facilitering ingevuld? Welke feitelijke gevolgen heeft dit voor gemeenten?
- A.2 Hoe worden decentralisatie, deregulering, derapportage en facilitering door gemeenten ervaren? Hoe kunnen deze ervaringen worden verklaard?
- A.3 Welke invloed hebben decentralisatie, deregulering, derapportage en facilitering gehad op de veranderingen die er binnen gemeenten hebben plaatsgevonden c.q. gaan plaatsvinden ten aanzien van activering, inkomensondersteuning en handhaving?
- A.4 Welke lessen kunnen worden getrokken als het gaat om de gemeentelijke ervaringen met systeemwijzigingen WWB?

B. Systeemwijziging: implementatie en werking op gemeenteniveau

- B.1 Hoe werden activering, inkomensondersteuning en handhaving in gemeenten uitgevoerd in de periode direct voorafgaand aan de overgang naar de WWB?
- B.2 Hoe worden activering, inkomensondersteuning en handhaving in gemeenten uitgevoerd in het eerste WWB-jaar?
- B.3 Hoe zullen activering, inkomensondersteuning en handhaving in gemeenten uitgevoerd worden na volledige invoering van de WWB?
- B.4 Welke veranderingen hebben er in gemeenten in de beleidscyclus plaatsgevonden ten aanzien van activering, inkomensondersteuning en handhaving?
- B.5 Op welke manier wordt de prikkel van de decentralisatie van budget- en beleidsverantwoordelijkheid binnen de gemeente doorvertaald naar de ambtelijke organisatie en vervolgens naar de werkvloer? Welke verschillen zijn er met het Abw-regime?
- B.6 Welke ervaringen zijn opgedaan met de implementatie en werking van deze prikkel? Hoe kunnen deze ervaringen worden beoordeeld?
- B.7 Welke lessen kunnen worden getrokken als het gaat om de implementatie en werking op gemeenteniveau?

C. Effect gemeentelijk beleid op doelstellingen WWB

- C.1 Hoe verhouden gemeentelijk beleid en prestatiecijfers op het gebied van activering, inkomensondersteuning en handhaving zich in de jaren 2003 (Abw) en 2004 (WWB)?

- C.2 Welke relatie kan worden gelegd tussen de beleidswijzingen en de prestatiecijfers? Met andere woorden: in hoeverre dragen de veranderingen ten aanzien van activering, inkomensondersteuning en handhaving bij aan instroombeperking, behoud inkomenswaarborg en uitstroomvergroting? Waaruit blijkt dit?
- C.3 Welke andere factoren zijn van invloed op instroombeperking, behoud inkomenswaarborg en uitstroomvergroting?
- C.4 Op welke manier en in hoeverre draagt de prikkel van de decentralisatie van budget- en beleidsverantwoordelijkheid specifiek bij aan deze doelbereiking? Hoe kan deze bijdrage worden gekwalificeerd (cruciaal of niet) en waaruit blijkt dat?
- C.5 Welke andere factoren zijn van invloed op het realiseren van ‘werk boven inkomen’?
- C.6 In hoeverre dragen de veranderingen ten aanzien van activering, inkomensondersteuning en handhaving bij aan het realiseren van de hoofddoelstelling van de WWB, namelijk ‘werk boven inkomen’? Welke voorlopige conclusies zijn dus te trekken als het gaat om het effect van de systeemwijziging op het bereiken van de doelstellingen WWB?

De onderzoeksvragen worden op de volgende plaatsen beantwoord:

- A.1: hoofdstuk 1;
- A.2 tot en met A.4: hoofdstuk 2;
- B.1 tot en met B.4: hoofdstuk 3;
- B.5 tot en met B.7: hoofdstuk 4;
- C.1 tot en met C.5: hoofdstuk 5;
- A.4, B.7, C.4 en C.6: hoofdstuk 6.

PRIKKELWERKING: DE ‘PRINCIPAAL-AGENT-THEORIE’

In het onderzoek is onder andere gekeken in hoeverre de prikkel die het Rijk met de WWB aan de gemeenten wil geven, door gemeenten is opgepakt en in hoeverre vervolgens *binnen* gemeenten de prikkel doorwerkt. Bij het onderzoeken van de prikkelwerking hebben wij inspiratie ontleend aan de ‘principaal-agent-theorie’ die in deze bijlage nader wordt toegelicht.

Het Rijk heeft de uitvoering van de bijstand aan gemeenten opgedragen. In economische termen wordt een dergelijke relatie een principaal-agent-relatie genoemd. De principaal is degene die de taken opdraagt, hier het Rijk. De agent is degene die de taken uitvoert, de gemeenten dus. Hierbij is het van het grootste belang dat de ‘neuzen dezelfde kant op staan’, ofwel dat gemeenten hetzelfde doel nastreven als het Rijk. Hét instrument waarmee het Rijk gemeenten kan sturen, is de bekostigingssystematiek. Met de introductie van de WWB hebben gemeenten dan ook een financiële prikkel gekregen om uitstroom uit de bijstand te bevorderen en instroom in de bijstand te verminderen, en zo de doelen van het Rijk na te streven.

Om de doelen te bereiken, is het van belang voor gemeenten dat ook daar ‘de neuzen dus dezelfde kant op staan’. Het is niet per definitie zo dat werknemers bij een gemeente de doelen van de gemeente nastreven. De werknemers kunnen andere doelen nastreven, bijvoorbeeld zoveel mogelijk werkplezier, tevreden cliënten, of een zo hoog mogelijk inkomen. Gemeenten moeten een goed sturingsmechanisme ontwerpen om dit te bereiken. Zo’n sturingsmechanisme kan bestaan uit bijvoorbeeld het regelmatig evalueren of de individuele medewerker zijn bijdrage aan de gemeentelijke doelbereiking realiseert, werken met beloningssystemen en cetera.



**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Postbus 90801
2509 LV Den Haag