



De WWB gewogen:

Gemeenten aan het woord

Tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de Evaluatie van de WWB

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

drs. S. Bunt (Research voor Beleid)
drs. M. Grootsholte (Research voor Beleid)
drs. D.R. Kemper (Research voor Beleid)

Projectnummer: B3232

Leiden, 24 mei 2007

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Het is inmiddels ruim drie jaar geleden dat de nieuwe bijstandwet (Wet werk en bijstand) is ingevoerd. Hiermee zijn gemeenten financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de bijstandswet. Het hoofddoel van de Wet werk en bijstand (WWB) is: Werk boven inkomen. Om gemeenten zoveel mogelijk in staat te stellen activiteiten te ontplooiën om dit hoofddoel te bewerkstelligen, is door het Rijk middels de WWB een systeemwijziging ingezet die zich laat samenvatten in de begrippen decentralisatie, deregulering en derapportage.

De evaluatie van de WWB wordt door het Ministerie van SZW vormgegeven door middel van een aantal deelprojecten, waaronder kwalitatief onderzoek onder gemeenten. Juni 2005 is de rapportage verschenen van een eerste kwalitatief onderzoek onder sociale diensten. In 2006/2007 heeft er een tweede kwalitatief onderzoek plaatsgevonden met als peilperiode januari 2005 – november 2006. Dit rapport beschrijft de uitkomsten van dit onderzoek. Het onderzoek is een coproductie tussen Research voor Beleid en Radar. Research voor Beleid fungeert als hoofdaannemer en is eindverantwoordelijk voor dit rapport.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld. De input van de klankbordgroep heeft onze denkrichting aangescherpt. Wij willen voor de constructieve manier van samenwerken alle leden hartelijk bedanken:

- de heer M. Heekelaar, Divosa
- de heer M. Meihuizen, VNG
- de heer F. Heida, VNG
- de heer J. Laurier, Landelijke Cliëntenraad (LCR)
- de heer H. Zuidema, gemeente Arnhem
- de heer H. Hesselink, gemeente Losser
- de heer K. Mosselman, IGSD Heuvelrug
- de heer K. Folkerts, gemeente Rotterdam
- de heer F. Kuiper, gemeente Breda
- mevrouw Nibbelink, gemeente Twenterand
- mevrouw E. Davidse, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorzitter)
- de heer R. Molenaar, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (secretaris)
- de heer C. van Riel, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Natuurlijk gaat onze dank ook uit naar de 21 gemeenten die tijd beschikbaar hebben gesteld voor medewerking aan het onderzoek.

Het onderzoek is naast de op de omslag genoemde auteurs mede uitgevoerd door Eelco Flapper. Vanuit Radar hebben Bob de Levita en Wilco Feil een belangrijk deel van de interviews op zich genomen.

Silvia Bunt
Projectleider



Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	7
1 Doelstelling en onderzoeksopzet	17
1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen	18
1.2 Onderzoeksopzet	18
1.3 Leeswijzer	20
2 Is het doel bereikt?	21
2.1 Instroombeperking	21
2.2 Uitstroombevordering	21
2.3 Instroombeperking en uitstroomverhoging vergeleken	23
2.4 Inkomenswaarborg	23
2.5 Beïnvloedende factoren buiten de WWB	25
3 Ervaringen met de systeemwijziging	27
3.1 Decentralisatie financiële verantwoordelijkheid	27
3.2 Deregulering	29
3.3 Derapportage	30
3.4 De rol van de gemeenteraad en de wethouder	36
4 Lokaal beleid en uitvoering	41
4.1 Algemene ontwikkelingen	41
4.2 Re-integratie en activering	42
4.2.1 Doelgroepen	43
4.2.2 Inkoop en uitvoering van trajecten	47
4.2.3 Beleidsinstrumenten	50
4.3 Handhaving	55
4.4 Inkomensondersteuning	58
5 Effecten WWB op organisatie en medewerkers	63
5.1 Structuur van de organisatie	63
5.2 Organisatiecultuur	64
5.3 Ontwikkeling en professionalisering medewerkers	65
5.4 Samenwerking met interne en externe partijen	66



De WWB gewogen: Gemeenten aan het woord

De samenvatting van het tweede kwalitatieve onderzoek onder gemeenten, in het kader van de Evaluatie van de WWB.

"Voorheen was de sociale dienst een uitkeringsfabriek, in de loop der jaren is de focus steeds meer komen te liggen op trajecten. Door de invoering van de WWB is de aandacht verschoven van uitkering, naar trajecten, naar uitstroom naar regulier werk."

Dit citaat van een gemeentelijk beleidsmedewerker vormt een goede illustratie van een tweetal belangrijke effecten van de WWB, namelijk *'werk boven inkomen'* en een grotere nadruk op resultaatgerichtheid. Deze samenvatting beschrijft in het kort de belangrijkste resultaten van het tweede kwalitatieve evaluatieonderzoek van de Wet werk en bijstand (WWB). De kern van het onderzoek, dat Research voor Beleid en Radar uitvoerde, bestond uit interviews met 21 gemeenten, waarbij gesproken is met diverse lagen van de gemeentelijke organisatie (zowel ambtelijk als bestuurlijk). Daarnaast is er een internetenquête gehouden onder een groot deel van de gemeenten om de uitkomsten uit de interviews breder te toetsen.

1. Werking van de WWB

Gemeenten staan in zijn algemeenheid positief ten opzichte van de WWB. Vóór de WWB hadden gemeenten in hun optiek te weinig mogelijkheden eigen beleid vorm te geven. Bovendien werd zonder de financiële prikkel de noodzaak daartoe minder sterk gevoeld. Het is dus juist de combinatie van financiële verantwoordelijkheid *en* toenemende beleidsruimte geweest die positieve effecten heeft gehad.

Versnelling

Door de invoering van de WWB is de nadruk in de uitvoeringspraktijk van gemeenten steeds meer komen te liggen op *werk boven inkomen*. Gemeenten zien dit niet zozeer als een trendbreuk, maar als een intensivering en versnelling van een aantal ontwikkelingen die reeds eerder in gang waren gezet, onder andere door de Wet SUWI en de Agenda voor de Toekomst. Met name als het gaat om de realisatie van *werk boven inkomen*, ziet men de WWB als een logisch vervolg op deze landelijke beleidskaders. Door de invoering van de WWB is de reeds ingeslagen weg echter *sneller* afgelegd. Ontwikkelingen als meer aandacht voor de mogelijkheden van de klant, de invoering van Work First, aandacht voor instroombeperking, het strikter handhaven en kortere trajecten waren volgens de geïnterviewde gemeenten weliswaar ook van de grond gekomen als de WWB niet was ingevoerd, echter *niet* in het tempo waarmee dat nu is gebeurd.

Extra inspanningen

De financiële prikkel in de WWB heeft er in de meeste gemeenten voor gezorgd dat er extra inspanningen zijn gedaan om de instroom te beperken en de uitstroom te bevorderen. De *sense of urgency* lijkt groter indien een gemeente geconfronteerd wordt met een (dreigend)

tekort op het I-deel. De respondenten in deze gemeenten zeggen dat het daardoor makkelijker is nieuw beleid door te voeren.

Veel gemeenten hebben overigens hun bedenkingen bij de toekomstbestendigheid van de prikkel. Zij vragen zich af in hoeverre het effect van de prikkel blijft bestaan als de "gemakkelijke doelgroepen" eenmaal zijn uitgestroomd. Immers op een bepaald moment bereik je een maximum als het gaat om uitstroom van het zittend bestand.

Beleidsvrijheid toegenomen

De meeste gemeenten vinden dat de beleidsruimte door de WWB is toegenomen en maken volop gebruik van deze mogelijkheid. Ze beoordelen deze ontwikkeling als positief. Deze toegenomen beleidsvrijheid is met name terug te zien op het gebied van re-integratie en handhaving. De lokale beleidsruimte op het gebied van minimabeleid is echter eerder beperkt dan verruimd als gevolg van het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand en de invoering van een landelijk uniforme langdurigheidstoeslag.

Meer resultaatgerichte keuzes

Een belangrijk effect van de financiële prikkel is dat gemeenten meer resultaatgericht zijn gaan handelen. Deze grotere nadruk op de effectiviteit van maatregelen is met name terug te zien in de keuzes die gemeenten maken op het gebied van re-integratie en handhaving. Men heeft hierbij in eerste instantie ingezet op maatregelen waarmee snel 'winst' te boeken valt. Voorbeelden zijn een kwalitatief betere intake, inzet van Work First, strengere handhaving, nadruk op trajecten voor makkelijk bemiddelbaren. Omdat deze mogelijkheden inmiddels door veel gemeenten reeds worden benut, verschuift de aandacht naar de re-integratie van moeilijk bemiddelbare groepen.

"De afgelopen jaren heeft de nadruk gelegen op de nieuwe instroom en de jongeren. Nu komen we toe aan het zittende bestand, zo zijn we bezig Work First uit te breiden voor mensen uit het zittend bestand met een arbeidsverplichting."

Verder is er meer aandacht gekomen voor de opbrengsten van bepaalde werkwijzen in verhouding tot de kosten. Een concreet voorbeeld is de vervanging van een systeem van periodieke hercontroles door een systeem van risicosturing. Volgens de enquête werkt inmiddels ongeveer tweederde van de gemeenten met een vorm van risicosturing.

Gemeenten meer ondernemer

De combinatie van financiële verantwoordelijkheid en toegenomen beleidsruimte heeft van gemeenten meer ondernemende organisaties gemaakt op het gebied van werk en inkomen. Gemeenten voelen zich niet langer uitvoerder van landelijke regelgeving, maar hebben sterker het gevoel een actieve bijdrage te kunnen leveren aan het sociaal beleid in hun gemeente. Volgens driekwart van de gemeenten is de gemeentelijke organisatie meer resultaatgericht geworden. Tot slot is een verschuiving merkbaar van een uitvoerende lokale overheid naar een meer actieve en oplossingsgerichte handelswijze. De gemeenten profileren zich meer als *ondernemer*. Daarbij zoekt men, waar nodig, de samenwerking met externe partners (bijvoorbeeld andere gemeentelijke diensten en werkgevers). De externe oriëntatie van gemeenten is duidelijk toegenomen.

Deze veranderingen hebben ook een cultuuromslag met zich meegebracht. Medewerkers in alle lagen van de organisatie ervaren een dergelijke omslag. De omschrijvingen van wat de

nieuwe cultuur precies behelst, lopen uiteen. De waarnemingen delen echter een aantal gemeenschappelijke punten. Ten eerste verschuift de nadruk van rechtmatigheid naar doelmatigheid. Verder verschuift de aandacht van het proces, naar het resultaat. Respondenten in alle lagen van de gemeenten koppelen de cultuuromslag aan de financiële prikkel die van de WWB uitgaat.

De inhoud van de functies is ook veranderd. Vroeger kozen meer gemeenten voor een integrale casemanager die zowel rechtmatigheid als doelmatigheid in het pakket had. Met de komst van de WWB zie je steeds meer gemeenten kiezen voor specialisten. Steeds meer gemeenten hebben fraudepreventiemedewerkers/ controleambtenaren in dienst en ook hebben zij steeds meer medewerkers in dienst die zich alleen richten op reïntegratie. De andere invulling van de functie van casemanager vraagt om nieuwe competenties. Naast inhoudelijke expertise, zijn houding en gedragskenmerken belangrijker geworden.

Lange termijn visie nodig

De meeste gemeenten hebben hun beleid op het gebied van werk en inkomen slechts voor een termijn van twee jaar vastgelegd. Men stuurt dus nu veelal op resultaten op de korte termijn. Enerzijds komt dit doordat de strategie voor een belangrijk deel afhankelijk is van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die snel veranderen. Een andere oorzaak ligt volgens gemeenten in de huidige vorm van budgetvaststelling, waarbij de omvang van het I-deel ieder jaar anders kan uitvallen en bovendien relatief laat definitief wordt vastgesteld. Gemeenten met een tekort op het I-deel richten zich met name op het terugbrengen van het tekort op de korte termijn en komen daardoor aan het ontwikkelen van een lange termijn visie niet toe. Gemeenten met een overschot kiezen er vaak voor een belangrijk deel van de overschotten op het I-deel aan de algemene reserves toe te voegen, om eventuele tegenvallers in de toekomst op te kunnen vangen. Gemeenten verwachten dat als ze eerder en voor een langere periode zekerheid hebben over het budget (I-deel) ze meer de ruimte nemen om te investeren (en dus minder geld oppotten) en daarbij kunnen werken met een lange termijn visie. Gemeenten zouden bij voorkeur een budgetzekerheid hebben voor minimaal twee jaar. De periode van twee jaar is vergelijkbaar met de beleidscyclus die veel gemeenten nu doorlopen. Ook een termijn van vier jaar, gelijklopend met het collegeprogramma, is door gemeenten regelmatig genoemd.

“Het grote nadeel aan de WWB is korte termijn denken. Je richt je als gemeente op zo min mogelijk financiële toestanden. Je doet het goed zonder tekorten. Aan de lange termijn visie kom je daardoor niet toe.”

Thema's voor de toekomst

Nu gemeenten veelal hun direct aan de WWB gerelateerde zaken op orde hebben, richten ze zich ook op andere vraagstukken. Een aantal daarvan komt bij een groot deel van de gemeenten op de agenda. Het gaat hierbij onder meer om de volgende vragen:

- In hoeverre is uitval aan de poort een probleem? Steeds meer gemeenten gaan hier onderzoek naar doen.
- Hoe gaan we om met de re-integratie van de groep mensen die langdurig in de bijstand zit?
- Hoe kunnen we goede inkomensondersteuning bieden aan de mensen die dit nodig hebben? Hoe bereiken we deze groep?
- Hoe creëren we samenhang in WWB-beleid en het beleid op aanpalende terreinen (arbeidsmarktbeleid, WMO, Inburgering etc.)

Rol van de raad nauwelijks veranderd

Sinds de invoering van de WWB is de politieke aandacht voor het thema werk en inkomen bij de gemeenteraad toegenomen. De meeste gemeenteraden zijn actief betrokken geweest bij de invoering van de WWB. Doordat in veel gemeenten de raadsleden die waren betrokken bij de invoering van de WWB zijn vertrokken, bestaat het idee dat in de raad de kennis over de wet is afgenomen.

Door de dualisering is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het bepalen van het beleid op hoofdlijnen en het controleren van de uitvoering. Net als ten tijde van de vorige evaluatie begin 2005 is de raad zoekend naar de juiste rol. De ambtelijke organisatie speelt in veel gemeenten een belangrijke rol in het bepalen van beleidskeuzes met betrekking tot de WWB. Overigens ligt de focus op dit moment binnen gemeenten op het uitvoeren van de bij de invoering gestelde kaders.

Ook het uitvoeren van een goede controlerende rol is voor de meeste raden moeilijk. De belemmeringen die ze daarbij tegenkomen zijn: de beperkte kennis van de raad, de complexiteit van de wet (met name de ingewikkelde financieringsystematiek), het beschikken over onvoldoende informatie en onvoldoende gekwantificeerde doelstellingen.

Veel gemeenteraden geven aan dat ze er aan werken hun kaderstellende en controlerende rol beter vorm te geven.

Derapportage en accountants

De rapportage richting rijk is volgens de meeste gemeenten afgenomen sinds de WWB. Desondanks plaatsen gemeenten nog wel kritische kanttekeningen op dit punt.

"Er gaat wel minder papier naar het Rijk, maar het werk dat je daarvoor moet doen is ongeveer hetzelfde gebleven."

Veel genoemd in dit verband is de 1%-eis. Dit vraagt veel van de gemeentelijke organisatie en vereist een goede interne controle. De rapportage van het W-deel "op klantniveau" wordt door sommige gemeenten als erg arbeidsintensief ervaren.

De gemeenten ervaren een toename van de invloed van accountants. Met name als het gaat om uitgaven uit het werkdeel bepalen accountants grotendeels wat wel en wat niet mag. Ze gebruiken daarbij volgens gemeenten onduidelijke protocollen die wisselen. Meer in het algemeen bestaat bij een aantal gemeenten onduidelijkheid over wat wel en niet aan het Werkdeel toegerekend mag worden. Gemeenten pleiten ervoor ook kosten van re-integratie die niet direct toe te rekenen zijn aan een individuele klant, te mogen betalen uit het W-deel. Denk daarbij bijvoorbeeld aan iemand die stageplaatsen werft voor een gemeente.

2. Effecten van de WWB op re-integratiebeleid

De WWB heeft een impuls gegeven aan het gemeentelijk re-integratiebeleid. Gemeenten zonder re-integratiebeleid zijn dit gaan ontwikkelen. Gemeenten die reeds actief waren op dit gebied, hebben het beleid geïntensiveerd. Hieronder bespreken we de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van re-integratie.

Meer aandacht voor re-integratie harde kern

In de eerste jaren na de WWB is ingezet op de kansrijken en jongeren. Dit zijn ook de groepen waaraan volgens de enquête de meeste prioriteit is gegeven, hoewel rond de veertig procent van de gemeenten aangeeft geen prioritaire doelgroepen te hebben geformuleerd.

Gemeenten lijken een omslagpunt bereikt te hebben. De activiteiten voor de meest kansrijken staan goed op de rails, de poort wordt in veel gemeenten voldoende bewaakt. De volgende stap in veel gemeenten is de focus ook te richten op de groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Bijna de helft van de gemeenten heeft de aandacht reeds verplaatst naar moeilijkere doelgroepen en nog eens bijna eenderde van de gemeenten gaat dit op korte termijn doen. Dit betekent dat thema's als sociale activering, zorg en gesubsidieerde arbeid in belang zullen toenemen.

Specifieke doelgroepen

In het onderzoek is specifiek ingegaan op de re-integratie van alleenstaande ouders, ouderen en niet-uitkeringsgerechtigden.

Het vervallen van de categoriale ontheffing van de arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar is volgens de meeste gemeenten een positieve ontwikkeling en heeft in veel gemeenten ertoe geleid dat deze groep vaker op traject is geplaatst. Ruim driekwart van de gemeenten geeft aan dat dit in meer of mindere mate het geval is. Voor deze groep is het van belang dat de trajecten maatwerk zijn: parttime werken en kinderopvang zijn de belangrijkste voorwaarden. Het belangrijkste knelpunt voor het activeren van deze groep ligt in het feit dat gemeenten vaak nog relatief weinig deeltijdmogelijkheden voorhanden hebben, zowel in de vorm van banen als trajecten.

Ook het afschaffen van de categoriale ontheffing van de arbeidsplicht voor ouderen wordt door veel gemeenten als een positieve ontwikkeling gezien. Niet zozeer omdat dit effectief is, als wel omdat men het onterecht vindt dat ouderen massaal worden afgeschreven. Het effect van de individuele beoordeling is echter minimaal. Gemeenten zetten nauwelijks specifieke trajecten in voor deze groep omdat het voor deze groep moeilijk is een arbeidsplaats te vinden. Alleen als individuele klanten het willen, wordt een traject ingezet.

Niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) en mensen met een ANW-uitkering vormen een aparte groep. Veruit de meeste gemeenten benaderen deze groep niet actief. Niet-uitkeringsgerechtigden die zich melden bij gemeenten, krijgen volgens de geïnterviewde gemeenten veelal wel een traject aangeboden. Zo'n veertig procent van de gemeenten geeft aan inkomensgrenzen te stellen, waarbij re-integratiedienstverlening aan deze groep alleen volledig wordt vergoed wanneer het gezinsinkomen onder een bepaalde grens ligt.

Belangrijke thema's

Uit de enquête komen op het gebied van re-integratie als belangrijkste thema's waar gemeenten in 2006 mee bezig waren naar voren: Work First, Werkgeversbenadering en versterking van de regierol van de casemanagers.

Versterking regierol casemanagers

Gemeenten kopen steeds vaker geen hele trajecten meer in, maar modules. Het doel hiervan is casemanagers steeds meer de regie over het traject in eigen hand te geven. Immers, zij kunnen na afronding van elke module opnieuw bepalen wat de volgende stap moet zijn. Dit kunnen zij ook beter omdat ze de diagnosestelling steeds vaker zelf doen. Ook trekken gemeenten steeds vaker de bemiddeling van klanten naar werkgevers naar zich toe uit ontevredenheid over de resultaten van de re-integratiebedrijven.

Work First

De meeste gemeenten werken met Work First. De WWB heeft een impuls gegeven aan de ontwikkeling van dit concept. In de meeste gemeenten was Work First ook zonder de WWB tot stand gekomen, echter de WWB heeft deze ontwikkeling volgens gemeenten in een stroomversnelling gebracht. Tegelijkertijd is een belangrijke randvoorwaarde voor de invoering van Work First dat iedereen verplicht kan worden algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.

In de praktijk komen veel verschillende vormen voor van Work First. Work First kent bij veel gemeenten een dubbele doelstelling: als re-integratie-instrument (of als diagnose-instrument) en als handhavinginstrument. Het algemene beeld is dat deze methode effectiever is dan de reguliere inzet van trajecten. Het draagt dus zowel bij aan de verlaging van de instroom, als aan het verhogen van de uitstroom. Steeds meer gemeenten zijn de pilot-fase voorbij en implementeren Work First in hun reguliere beleid.

Als belangrijke kanttekening bij Work First plaatsen gemeenten dat veelal niet bekend is wat er gebeurt met personen die hun aanvraag intrekken op het moment dat men te horen krijgt dat men aan Work First moet meedoen. Sommige gemeenten zijn bang dat er ongewenste effecten ontstaan, waarbij men vooral denkt aan jongeren. Men is bang dat deze bijvoorbeeld de criminaliteit ingaan of van tijdelijke baan naar tijdelijke baan hoppen, zonder een goede plek op de arbeidsmarkt te veroveren. Uit de enquête blijkt dat slechts een paar gemeenten hier daadwerkelijk onderzoek naar hebben gedaan. Meer gemeenten willen dit in de toekomst gaan doen.

Werkgeversbenadering

Steeds meer gemeenten vinden het van belang werkgevers te betrekken bij hun re-integratiebeleid. Bijna driekwart van de gemeenten geeft aan dat de WWB hen gestimuleerd heeft om meer te gaan samenwerken met werkgeversorganisaties en/of individuele werkgevers. Voor tweederde van de gemeenten was het een belangrijk thema in 2006.

Inkoop en inhoud trajecten

Gemeenten beseffen dat effecten van re-integratie in het verleden onvoldoende waren en dat gemeenten daar zelf ook een rol bij speelden. Gemeenten vinden zichzelf betere opdrachtgevers geworden. De WWB heeft deze beweging – die feite al in gang was gezet – ondersteund. Een belangrijke voorwaarde voor inkoop is inzicht in het klantenbestand, tweederde van de gemeenten vindt het klantenbestand voldoende transparant. Volgens een vergelijkbare groep is het inzicht sinds de invoering van de WWB toegenomen.

Bij de re-integratie van bijstandcliënten is de werkcomponent in de trajecten belangrijker geworden. Dit is duidelijk het geval bij Work First, maar ook bij trajecten die niet onder deze noemer vallen. Daarnaast zijn de trajecten ook intensiever geworden, men is bijvoorbeeld 32 uur per week actief, waarvan een deel van de week aan het werk wordt besteed

en de overige tijd wordt gewerkt aan sollicitatie- of sociale vaardigheden. Ten tijde van het vorige onderzoek werd scholing nog nauwelijks ingezet. De aandacht hiervoor lijkt enigszins toe te nemen. Tot slot neemt de aandacht voor duurzaamheid van de plaatsingen toe.

Het loslaten van de uitbestedingsplicht wordt alom als een sterke verbetering gezien. Gemeenten pakken vooral projectmatige activiteiten in eigen beheer op of ontwikkelen trajecten die ze in de markt niet kunnen vinden.

Gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl

Er zijn verschillende tijdelijke vormen van gesubsidieerde arbeid waarin bijvoorbeeld voor een afgebakende periode een loonkostensubsidie wordt verstrekt aan een werkgever, of iemand tegen een inleenvergoeding wordt gedetacheerd. Gemeenten zien deze vorm van arbeid vaak niet als eindstation, maar als re-integratie-instrument. In de toekomst moet blijken of dit ook de werkelijkheid is. Gemeenten hebben nog geen zicht op de effectiviteit van deze instrumenten omdat men deze nog niet lang genoeg inzet.

Een groot deel van de gemeenten heeft geen problemen met het creëren van voldoende gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Andere gemeenten lopen bij het inzetten van gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl wel tegen een aantal knelpunten aan. Dit zijn de onbekendheid van deze banen bij werkgevers, de administratieve lasten die horen bij het creëren van een gesubsidieerde baan en het niet snel genoeg kunnen leveren van kandidaten. Daarnaast sluiten vraag en aanbod vaak onvoldoende aan. Gemeenten kunnen werkgevers niet aan geschoolde arbeidskrachten helpen en werkgevers hebben weinig arbeidsplaatsen voor ongeschoolden. Veel gemeenten zijn actief bezig met het oplossen van deze knelpunten.

Sociale activering

In de meeste gemeenten heeft geen verandering van de inzet van sociale activeringstrajecten plaatsgevonden als gevolg van de WWB. De verwachting bij de geïnterviewde gemeenten is dat de aandacht voor sociale activering in de toekomst toeneemt doordat gemeenten steeds meer toekomen aan groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De inhoud van de sociale activeringstrajecten is sinds de invoering van de WWB wel veranderd. Steeds meer komt de nadruk te liggen op het begeleiden van klanten richting werk.

Begeleiding van cliënten intensiever

Het algemene beeld van de cliëntenraden is dat de begeleiding van cliënten sinds de komst van de WWB intensiever is geworden en meer in het teken is komen te staan van re-integratie en uitstroom. Over de kwaliteit van de begeleiding door klantmanagers naar werk lopen de meningen van de cliëntenraden echter uiteen. Veel cliëntenraden signaleren dat de begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt een meer dwingend karakter heeft gekregen. Klanten ervaren meer druk om aan het werk te gaan. Verder vinden veel cliëntenraden dat de eigen inbreng van cliënten in hun traject vaak (te) beperkt is.

“Je wordt gedwongen een traject in te gaan waarbij geen rekening wordt gehouden met de persoon. Het traject sluit niet altijd aan bij de persoon.”

3. Effecten van de WWB op handhavingsbeleid

De afgelopen jaren is de aandacht van gemeenten voor handhaving toegenomen. Deze intensivering is reeds vóór de invoering van de WWB in gang gezet. De afgelopen jaren hebben gemeenten massaal Hoogwaardig Handhaven ingevoerd, geprikkeld door de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven. De WWB heeft het verder optimaliseren van handhaving een impuls gegeven. De mate waarin Hoogwaardig Handhaven is ingevoerd en effecten sorteert, verschilt per gemeente.

Meer aandacht voor handhaving

Het overgrote deel van de gemeenten geeft in de enquête aan dat de invoering van de WWB heeft geleid tot extra aandacht voor handhaving. De focus verschuift nu enigszins van de nieuwe instroom, naar het zittend bestand. Ook komt er meer aandacht voor handhaving van de arbeidsverplichtingen.

“De WWB was een prikkel om met hoogwaardig handhaven aan de slag te gaan, niets meer en niets minder.”

Huisbezoeken

Een door de striktere handhaving vaker ingezet instrument is huisbezoeken. Dit instrument wordt door gemeenten veelal als effectief beoordeeld.

Risicosturing

Verder is een belangrijke ontwikkeling dat met de komst van de WWB de periodieke heronderzoeken in veel gemeenten geheel of gedeeltelijk zijn afgeschaft. Dit geldt voor zo'n tweederde van de gemeenten. Een groot deel van deze gemeenten werkt inmiddels met een vorm van risicosturing, waarbij klanten met een bepaald risicoprofiel intensiever worden gecontroleerd.

Sancties

Veel consulenten geven in de interviews aan vaker sancties op te leggen. Dit is ook het beeld van de cliëntenraden. Dit vaker sanctioneren komt volgens consulenten met name doordat de cultuur sinds de invoering van de WWB steeds meer is verzakelijkt. Afspraak is afspraak en tegenover het recht op een uitkering staan ook verplichtingen. Daarnaast speelt mee dat meer personen een arbeidsverplichting hebben, trajecten intensiever zijn en gemeenten hier meer de regie over hebben. Daardoor valt het ook eerder op als iemand zich niet aan de afspraken houdt. Uit de enquête blijkt overigens dat het vaker sanctioneren niet overal wordt gesignaleerd. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat er in de eigen gemeente vaker sancties worden opgelegd en ongeveer veertig procent zegt dat dit *niet* het geval is.

4. Effecten van de WWB op beleid inkomensondersteuning

Op het gebied van inkomensondersteuning hebben gemeenten de volgende instrumenten ter beschikking: de langdurigheidstoelage, de bijzondere bijstand, het overige armoedebeleid en het lokale beleid rondom lokale toeslagen en verlagingen op de bijstandsnorm. Als gevolg van het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand en de invoering van een landelijk uniforme langdurigheidstoelage ervaren gemeenten de beleidsruimte op het gebied van inkomensondersteuning eerder als beperkt dan verruimd sinds de komst van de WWB.

Bereik minimaregelingen aandachtspunt

Armoedebestrijding is een politiek item dat in menig gemeenteraad hoog op de agenda staat. Het vergroten van het bereik van minimaregelingen is een thema dat in 2006 al bij veel gemeenten aandacht heeft gekregen en tweederde van de gemeenten noemt dit als belangrijk thema voor 2007 en 2008.

Uitvoeringskosten bijzondere bijstand

Door het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand moeten gemeenten nu elke aanvraag apart behandelen. De uitvoeringskosten zijn hierdoor sterk opgelopen. Dit knelpunt kwam reeds naar voren in het eerste kwalitatieve onderzoek in het kader van de WWB. Slechts enkele gemeenten hebben hier in de afgelopen jaren een oplossing voor gevonden. Gemeenten en cliëntenraden pleiten voor de mogelijkheid tot herinvoering van de categoriale bijzondere bijstand. Dit vinden zij passen in de filosofie van de WWB waarin de gemeenten voor eigen rekening en risico beleid uitvoeren.

Onderuitputting bijzondere bijstand

In tweederde van de geïnterviewde gemeenten blijft het bedrag aan bijzondere bijstand dat terecht komt bij burgers achter bij het bedrag dat hiervoor is gereserveerd in de gemeentelijke begroting. De oorzaak van deze onderuitputting is niet eenduidig vast te stellen. De gemeenten schrijven dit aan verschillende redenen toe. Een eerste reden is het feit dat klanten nu zelf bijzondere bijstand moeten aanvragen voor bepaalde voorzieningen en dit niet meer aan bepaalde groepen cliënten ambtshalve wordt toegekend, zoals vaak het geval was bij de categoriale bijzondere bijstand. Daarnaast noemen gemeenten ook andere factoren, waaronder de beeldvorming bij klanten die is ontstaan rond de WWB. Klanten zouden het idee hebben dat er minder mogelijk is. Verder geven sommige consulenten aan dat men door het afschaffen van de periodieke heronderzoeken minder contact heeft met klanten, met name met die klanten die een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Deze hebben vaak juist recht op bijzondere bijstand. Hierdoor ontbreekt de mogelijkheid deze klanten op hun rechten op bijzondere bijstand te wijzen. Overigens is de onderuitputting niet alleen toe te schrijven aan het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand. In sommige gemeenten is het budget ook verhoogd in de afgelopen jaren omdat men meer wil inzetten op het armoedebeleid of zijn de uitgaven toegenomen door de verhoogde uitvoeringskosten. Bij veel gemeenten staat armoedebeleid nu hoog op de politieke agenda. Men is veelal actief op zoek naar mogelijkheden om minima beter te bereiken.

Uitvoerbaarheid langdurigheidstoelage

De wijzigingen die recentelijk zijn doorgevoerd in de criteria voor het toekennen van de langdurigheidstoelage beoordelen de gemeenten als een verbetering. Desondanks beoordelen de meeste gemeenten (ongeveer tweederde) de uitvoerbaarheid van de regeling op dit moment als slecht of middelmatig. Gemeenten zien het belang in van extra inkomstenon-

dersteuning voor mensen die langdurig op minimumniveau leven, maar besteden het geld liever zelf aan het armoedebeleid waardoor ze de toeslag meer op de lokale situatie kunnen afstemmen.

“De gemeente is met de WWB aan zet, bij deze regeling voelen wij dat niet zo. Deze hele regeling is dichtgetimmerd, een typisch voorbeeld van kruideniersmentaliteit van het Rijk.”

Inkomenswaarborgfunctie

Gemeenten hebben niet de indruk dat er door de nieuwe wet- en regelgeving echt mensen buiten de boot vallen. Het algemene beeld is dat de meer zakelijke en resultaatgerichte (of uitstroom- of activeringsgerichte) benadering, er niet voor zorgt dat het sociale vangnet in het gedrang komt.

5. Slotconclusie

Gemeenten staan in zijn algemeenheid positief ten opzichte van de WWB. Vóór de WWB hadden gemeenten in hun optiek te weinig mogelijkheden eigen beleid vorm te geven. Bovendien werd zonder de financiële prikkel de noodzaak daartoe minder sterk gevoeld. Het is dus juist de combinatie van financiële verantwoordelijkheid *en* toenemende beleidsruimte geweest die positieve effecten heeft gehad.

Versnelling

Door de invoering van de WWB is de nadruk in de uitvoeringspraktijk van gemeenten steeds meer komen te liggen op *werk boven inkomen*. Gemeenten zien dit overigens niet zozeer als een trendbreuk, maar als een intensivering en versnelling van een aantal ontwikkelingen die reeds eerder in gang waren gezet, onder andere door de Wet SUWI en de Agenda voor de Toekomst. Met name als het gaat om de realisatie van *werk boven inkomen*, ziet men de WWB als een logisch vervolg op deze landelijke beleidskaders. Door de invoering van de WWB is de reeds ingeslagen weg echter *sneller* afgelegd. Ontwikkelingen als meer aandacht voor de mogelijkheden van de klant, de invoering van Work First, aandacht voor instroombeperking, het strikter handhaven en kortere trajecten waren volgens de geïnterviewde gemeenten weliswaar ook van de grond gekomen als de WWB niet was ingevoerd, echter *niet* in het tempo waarmee dat nu is gebeurd.

Focus op resultaat

Een belangrijk effect van de financiële prikkel is dat gemeenten meer resultaatgericht zijn gaan handelen. Deze grotere nadruk op de effectiviteit van maatregelen is met name terug te zien in de keuzes die gemeenten maken op het gebied van re-integratie en handhaving. De beleidsinstrumenten die men op deze terreinen inzet worden door gemeenten met name beoordeeld op basis van de verwachte resultaten in termen van vermindering van de instroom en verhoging van de uitstroom.

Verbeterpunten

De inkomenswaarborgfunctie van de WBB is volgens gemeenten niet in het geding. Desondanks zien veel gemeenten het vergroten van het bereik van het armoedebeleid als een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst. Op dit punt zou men graag meer beleidsvrijheid willen hebben. Verder zou men graag meer mogelijkheden willen hebben om het W-deel in te zetten voor activiteiten die gericht zijn op de re-integratie van werkzoekenden, maar niet klantgebonden zijn.

1 Doelstelling en onderzoekopzet

Het is inmiddels drie jaar geleden dat de Wet werk en bijstand (WWB) van kracht werd. Door de invoering is een verschuiving opgetreden in de bestuurlijke verhoudingen. Met ingang van 2004 zijn gemeenten volledig verantwoordelijk geworden voor de betaling van uitkeringen en de re-integratie van bijstandsgerechtigden. Zij kunnen bijstandsuitkeringen niet langer bij het Rijk declareren. In plaats daarvan ontvangen gemeenten een budget voor bijstandsverlening, aangevuld met een vrij te besteden budget om uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar een baan.

In de wet is de bepaling opgenomen (art. 84) dat de Minister van SZW "binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk" stuurt. De kaders voor deze evaluatie zijn door het Ministerie neergelegd in het *Plan van Aanpak Evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007* dat besproken is in de Tweede Kamer. Dit plan is in 2005 nader uitgewerkt en dient als inhoudelijk kader voor dit onderzoek.

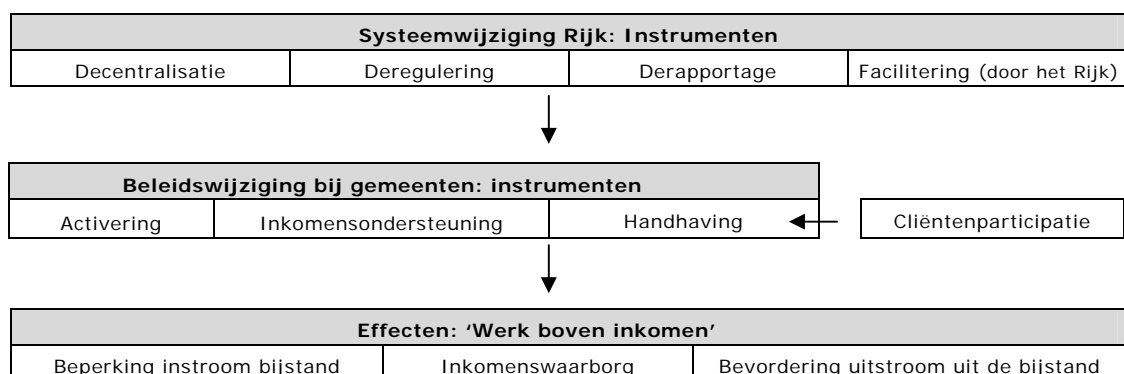
Inhoudelijk kader

Het hoofddoel van de WWB luidt 'Werk boven inkomen'. Deze hoofddoelstelling is vertaald in drie subdoelstellingen:

1. Instroombeperking
2. Uitstroomvergroting (inclusief duurbepanking); zowel via re-integratie naar werk, als ten gevolge van handhaving.
3. Behoud van inkomenswaarborgfunctie

Om deze doelen te bereiken, heeft het Rijk middels de WWB een systeemwijziging ingezet met als belangrijkste elementen decentralisatie, deregulering en derapportage. Niet alleen de ingezette systeemwijzigingen kunnen de gewenste effecten veroorzaken. Ook externe factoren kunnen het gewenste effect versterken of afzwakken. Denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen in de werkgelegenheid. Schematisch is dit weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 1.1 Systeemwijziging van de WWB



1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek

Het onderzoek brengt in beeld in hoeverre de WWB beleidswijzigingen bij gemeenten in gang heeft gezet en in hoeverre deze beleidswijzigingen bijdragen aan het hoofddoel van de WWB 'Werk boven inkomen'. Op basis van het eerste kwalitatief onderzoek is reeds bekend welke beleidswijzigingen zich in 2004 hebben voorgedaan. Het nieuwe onderzoek heeft zich met name gericht op de vraag of deze veranderingen in 2005 en 2006 zijn doorgezet of gewijzigd en of er zich nieuwe beleidswijzigingen hebben voorgedaan. Verder lag de focus op het in beeld brengen van de effecten van de wet volgens gemeenten.

Onderzoeksvragen

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. Wat zijn in de peilperiode van dit onderzoek de ervaringen van gemeenten met de belangrijkste elementen van de WWB (decentralisatie, deregulering en derapportage) en welke veranderingen hebben zich hierin voorgedaan ten opzichte van 2004 en wat zijn de achtergronden van deze veranderingen?
2. Wat zijn de effecten van de WWB op de gemeentelijke organisatie en uitvoering en in hoeverre hebben zich op dit vlak wijzigingen voorgedaan sinds 2004?
3. Hebben gemeenten de beleidswijzigingen die men in 2004 heeft ingezet, in 2005 en 2006 doorgezet of gewijzigd? Hebben zich nieuwe beleidswijzigingen voorgedaan?
4. Wat zijn de effecten van de WWB op instroombeperking, uitstroombevordering en de inkomenswaarborgfunctie volgens gemeenten?

1.2 Onderzoekopzet

De tweede kwalitatieve evaluatie van de WWB is opgebouwd uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel bestond uit het afnemen van diepte-interviews bij 21 gemeenten. Om de bevindingen uit deze gesprekken te toetsen is vervolgens een internetenquête gehouden onder een grotere groep gemeenten.

Interviews gemeenten

Respondenten

In totaal zijn in 21 gemeenten interviews gehouden. Om een goed beeld te krijgen van de vertaling van de WWB in beleid en uitvoering zijn zowel op bestuurlijk, beleidsmatig als uitvoerend niveau interviews gehouden. Binnen de gemeenten zijn de volgende personen gesproken:

- De wethouder,
- Directeur van de Sociale Dienst,
- De controller,
- De voorzitter van de raadscommissie sociale zaken,
- Consulents,
- De voorzitter van de cliëntenraad¹.

¹ Slechts in tien gemeenten is gesproken met de cliëntenraad.

De interviews met de voorzitters van de raadscommissie sociale zaken en met de voorzitter van de cliëntenraad hebben telefonisch plaatsgevonden. Ook de wethouders van de kleinere gemeenten zijn telefonisch bevestigd. De gesprekken met de consultants hadden in de grotere gemeenten de vorm van een groepsgesprek, in de kleinere gemeenten waren dit duo-interviews.

Selectie gemeenten

Bij de selectie van de gemeenten hebben de volgende criteria een rol gespeeld:

- totale dekkingsgraad van de bijstandspopulatie,
- de grootte van de gemeenten,
- een tekort of overschot op het I-deel¹,
- regionale spreiding.

De gemeenten die zijn geïnterviewd hebben gezamenlijk een dekkingsgraad van 41% van het bijstandsvolume. De verdeling naar grootteklasse is weergegeven in tabel 1.1.

Tabel 1.1 Verdeling naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	Aantal te selecteren gemeenten
> 250.000 inwoners	3
100.000- 250.000 inwoners	7
50.000 – 100.000 inwoners	5
20.000 – 50.000 inwoners	4
Minder dan 20.000 inwoners	2
Totaal	21

Van deze 21 gemeenten, hadden er tien een overschot en elf een tekort op het I-deel. In het onderzoek zijn ook intergemeentelijke sociale diensten meegenomen.

Vragenlijsten

De vragenlijsten voor de afzonderlijke gesprekspartners zijn ontwikkeld in samenspraak met het Ministerie van SZW. In alle vragenlijsten stonden de volgende onderwerpen centraal:

- De ervaringen van gemeenten met de WWB,
- De inhoud en achtergrond van het gemeentelijk beleid (met name wijzigingen t.o.v. 2004),
- Effecten van de WWB op de organisatie en de uitvoering,
- Effecten van de WWB op de doelstelling "Werk boven Inkomen".

Internetenquête

Om het beeld dat uit de interviews naar voren kwam te toetsen en te kwantificeren is een internetenquête gehouden onder bijna alle gemeenten die niet betrokken waren in het eerste deel van het onderzoek. Op dit moment zijn er 360 (intergemeentelijke) sociale diensten in Nederland. Van deze 360 waren reeds 21 diensten gesproken tijdens de interviews. Van de overgebleven 339 gemeenten zijn in eerste instantie 200 gemeenten aangeschreven. De respons hierop was relatief laag, daarom is gekozen 100 extra gemeenten aan te

¹ In de WWB zijn twee financieringstromen te onderscheiden, het Werkdeel (W-deel) en het Inkomensdeel (I-deel). Uit het I-deel worden de uitkeringen betaald en uit het W-deel de re-integratievoorzieningen.

schrijven en de overigen een reminder te sturen. In totaal zijn dus 300 van de 339 sociale diensten aangeschreven. Uiteindelijk heeft 51% hiervan meegewerkt aan de enquête.

Om te zorgen dat uit elke grootteklasse voldoende gemeenten meewerkten aan het onderzoek zijn alle grote gemeenten (100.000 of meer inwoners) benaderd en is een gestratificeerde streekproef getrokken voor de overige categorieën. Tabel 1.2 geeft de respons per grootteklasse, hieruit blijkt dat de respons goed verdeeld is over de verschillende categorieën. Het is dan ook niet nodig geweest de resultaten van het onderzoek te wegen naar omvang van de gemeenten.

Tabel 1.2 Respons naar grootteklasse

	Aangeschreven	Respons in aantallen	Responspercentage
100.000 of meer	20	12	60%
50.000 – 100.000	46	27	59%
20.000 – 50.000	135	67	50%
Minder dan 20.000	99	46	46%
Totaal	300	152	51%

1.3 Leeswijzer

De informatie in het rapport is voornamelijk gebaseerd op de interviews met 21 gemeenten. De enquêteresultaten zijn gebruikt om de conclusies cijfermatig te onderbouwen. In alle gevallen ondersteunt de informatie uit de enquête de informatie uit de interviews. Hierbij dient wel in ogenschouw te worden genomen dat in de interviews relatief vaak met grotere gemeenten is gesproken en in de enquête relatief veel kleinere gemeenten zijn vertegenwoordigd. Dit leverde echter nauwelijks verschillen op.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Het rapport begint met de samenvatting van de bevindingen. In hoofdstuk één is een inleiding op de doelstelling van het onderzoek en de onderzoeksoepzet gegeven. Hoofdstuk twee gaat in op de (sub)doelen van de WWB, zoals bepaald door de Tweede Kamer *Plan van Aanpak Evaluatie Wet werk en bijstand*. Aangegeven wordt in hoeverre deze zijn bereikt. Vervolgens gaan we in op drie systeemwijzigingen van de wet: financiële decentralisatie, deregulering en derapportage. Hoofdstuk vier gaat in op de inhoud van het gemeentelijk beleid en de uitvoering hiervan. In hoofdstuk vijf komen tenslotte de effecten van de WWB op de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers aan de orde.

2 Is het doel bereikt?

Het hoofddoel van de WWB is "werk boven inkomen". Dit hoofdstuk geeft inzicht in de mate waarin dit doel uitgedrukt in de subdoelen: beperking van de instroom (2.1), bevordering van de uitstroom (2.2) en het behoud van de inkomenswaarborgfunctie (2.3) is behaald. De effecten van de wet zijn echter niet los te zien van externe ontwikkelingen. Deze komen daarom aan de orde in de laatste paragraaf van het hoofdstuk.

2.1 Instroombeperking

In 2005 en 2006 hebben veel gemeenten extra ingezet op instroombeperking. Het verhogen van de kwaliteit van de intake heeft veel aandacht gekregen. Veel gemeenten zijn intensief gaan samenwerken met het CWI om dit te bewerkstelligen of hebben soms zelfs de intake overgenomen. Sommige gemeenten hebben speciale teams 'nieuwe instroom' opgezet om de poortwachterfunctie te versterken. Ook maken gemeenten, vaker dan voorheen, gebruik van huisbezoeken. Tot slot heeft de inzet van Work First en vergelijkbare instrumenten geleid tot een afname van het aantal aanvragen. De verplichting die daardoor tegenover een uitkering staat, zorgt ervoor dat klanten op zoek gaan naar andere mogelijkheden.

Resultaten

Als gevolg van de bovenstaande ontwikkelingen is de instroom in veel gemeenten inderdaad afgenomen. Veel gemeenten verklaren deze afname overwegend vanuit eigen inspanningen: intensiever en strenger beleid aan de poort. De meeste gemeenten zijn tevreden over de resultaten die ze de afgelopen jaren met instroombeperking hebben gerealiseerd. Een groot deel denkt op dit gebied reeds het optimum te hebben bereikt. Andere denken door het uitbreiden van Work First en strenger handhaven aan de poort de instroom nog verder te kunnen verlagen.

Beleidsmedewerker: *"Het percentage personen dat we tegenhouden bij de poort is gestegen van 6% naar 26%."*

2.2 Uitstroombevordering

De prikkel die uitgaat van de WWB heeft er ook voor gezorgd dat gemeenten zich opnieuw zijn gaan bezinnen op hun re-integratiebeleid. Gemeenten hebben meer inzicht in hun klantenbestand, zijn gericht(er) gaan inkopen en nemen zelf meer de regie, leveren vaker maatwerk en gaan daarbij meer uit van de mogelijkheden van hun klanten. Er zijn in de afgelopen jaren ook daadwerkelijk meer personen uitgestroomd. Overigens verschillen gemeenten in welke uitstroomdefinitie ze hanteren. In sommige gemeenten worden personen die vanuit het W-deel worden betaald gerekend tot uitstroom. Een andere gemeente rekent iemand pas als uitgestroomd als deze een jaar uit de uitkering is.



Bijstandsgerechtigden aan het werk via het Work First concept.

Resultaten

Het beeld ten aanzien van uitstroom is gemiddeld genomen dat de meer kansrijke groepen zijn uitgestroomd of dat ze in een traject zitten op weg daar naartoe. Gemeenten denken (veel sterker dan ten aanzien van de beperking van de instroom) dat het gunstige economische tij (sterk) heeft bijgedragen aan de bereikte uitstroom. Echter, dit verklaart volgens hen niet de volledige uitstroom. Het is voor gemeenten echter moeilijk de effecten van beleid en van de conjuncturele omstandigheden uit elkaar te trekken, omdat deze gelijktijdig plaatsvinden.

Over de mogelijkheid nog meer mensen uit de bijstand te krijgen variëren de meningen. Veel gemeenten (maar niet allemaal) denken dat er nog ruimte is voor uitstroom. Wel zijn gemeenten het erover eens dat de harde kern meer en meer in beeld komt, en dat voor deze overblijvende groep steeds meer investering nodig is om uitstroom te bereiken.

Beleidsmedewerker: *"Ondanks de tegenvallende economische situatie de afgelopen jaren is door het inzetten van projecten het toch gelukt de uitstroom te verhogen. Nu is er meer maatwerk nodig en zal de uitstroom langzamer gaan."*

2.3 Instroombeperking en uitstroomverhoging vergeleken

Gemeenten hebben de afgelopen jaren sterk ingezet op zowel de beperking van de instroom als verhoging van de uitstroom. Uit de internetenquête blijkt dat in 2006 gemeenten relatief vaker hebben ingezet op verhoging van de uitstroom (96%). Instroombeperking stond bij 78% van de gemeenten op de agenda. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ruim eenderde van de gemeenten in 2006 de meeste resultaten heeft behaald op het gebied van uitstroomverhoging (zie tabel 2.1). Dit is waarschijnlijk niet alleen toe te schrijven aan de extra inspanningen, maar ook aan de gunstige economische ontwikkelingen.

Tabel 2.1 Waar lagen de resultaten van het gemeentelijk beleid in 2006 voornamelijk?

	Aantal	%
(Voornamelijk) op het gebied van instroombeperking	34	23%
(Voornamelijk) op het gebied van uitstroomverhoging	55	36%
In gelijke mate op het gebied van instroom als uitstroom	62	41%
Totaal	151	100%

2.4 Inkomenswaarborg

Het primaire uitgangspunt van de WWB is dat iedere Nederlander zelfstandig in zijn bestaan dient te kunnen voorzien. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. De inkomenswaarborgfunctie van de WWB vormt het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid.

Vrijwel alle geïnterviewde gemeenten zijn van mening dat nagenoeg iedereen die op grond van de WWB recht heeft op een uitkering, deze ook krijgt. Gemeenten merken wel dat sinds de komst van de WWB meer personen de aanvraag voor een uitkering na het eerste contact met de gemeente of het CWI intrekken. Uit de Divosamonitor 2006 blijkt dat 17% van de uitkeringsaanvragen wordt ingetrokken op het moment dat er een tegenprestatie in de vorm van Work First wordt gevraagd. De meeste geïnterviewde gemeenten gaan er vanuit dat personen die een uitkeringsaanvraag intrekken geen recht hebben op een uitkering omdat zij op een andere manier in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Ze hebben hier echter geen zicht op. Sommige gemeenten (17%) willen meer inzicht in dit fenomeen en hebben hier onderzoek naar gedaan of gaan dit op termijn doen (zie tabel 2.2).

De Divosamonitor laat een vergelijkbaar beeld zien. Deze gemeenten zijn bang dat er ongewenste effecten ontstaan, waarbij men vooral denkt aan jongeren. Men is bang dat deze bijvoorbeeld de criminaliteit ingaan of van tijdelijke baan naar tijdelijke baan hopen, zonder een goede plek op de arbeidsmarkt te veroveren.

Beleidsmedewerker: *“Als straks blijkt dat de groep die we kwijtraken met een uitkering beter te begeleiden was geweest, dan hebben we straks een groot maatschappelijk probleem. Feitelijk is er dan sprake van operatie geslaagd, patiënt overleden.”*

Tabel 2.2 Onderzoek naar redenen om bijstandsaanvraag in te trekken

	Aantal	%
Ja, we hebben hier onderzoek naar gedaan	9	6%
Nee, maar we gaan hier in de toekomst onderzoek naar doen/ zijn hiermee bezig	16	11%
Nee, geen zicht op	109	75%
Anders, namelijk	12	8%
Totaal	146	100%

Een groep waarvan sommige gemeenten aangeven dat deze niet altijd bereikt worden, zijn de AOW-gerechtigden. Deze kunnen recht hebben op aanvullende bijstand als ze een onvolledig AOW-pensioen krijgen¹. Volgens informatie van de SVB ontvangt gemiddeld 80% van de ouderen met een onvolledig AOW-pensioen momenteel geen aanvullende bijstand. Mogelijk hebben zij daar wel recht op. Dit kan te maken hebben met onbekendheid, maar volgens gemeenten speelt bij veel ouderen ook dat zij hun hand niet willen/ durven ophouden.

Dit zien gemeenten bijvoorbeeld ook bij de bijzondere bijstand. Gemeenten proberen deze groep alsnog te bereiken door betere voorlichting of door bijvoorbeeld een bestandskoppeling met de SVB uit te voeren. Voor een gerichte benadering is een bestandskoppeling met de belastingdienst noodzakelijk. Dit is echter vanuit privacyregelgeving niet mogelijk.

In de Tweede Kamer is de vraaggesteld² in hoeverre het feit dat uitkeringen aan dak- en thuislozen uit het I-deel moeten worden betaald, van invloed zijn op de afweging wel of geen (extra) voorzieningen voor deze groep te creëren. Alle gemeenten geven aan dat dit niet wordt meegenomen in hun afwegingen.

Tot slot signaleren gemeenten een toenemende armoede. Gemeenten schrijven deze ontwikkeling niet toe aan de WWB. Gemeenten zien het aantal mensen met schuldenproblematiek in de gemeente en het aantal klanten bij de Voedselbank toenemen. Deze armoede beperkt zich dus niet alleen tot bijstandsgerechtigden. Ook zijn geluiden gehoord dat de huidige bijstandsnorm te laag is voor klanten die langdurig op de bijstand zijn aangewezen. Vooral vanuit cliëntenraden wordt dit signaal gegeven. Vijf van de tien geïnterviewde cliëntenraden geven aan dat de huidige bijstandsnormen voor bepaalde groepen te laag zijn, als gevolg van de toenemende kosten voor bijvoorbeeld energie en ziektekosten. Hierbij wordt met name de groep alleenstaande ouders met schoolgaande kinderen genoemd.

¹ Volgens informatie van de SVB zijn er momenteel in Nederland ongeveer 206.000 ouderen met een onvolledig AOW-pensioen. Dat is ruim 15% van alle AOW-gerechtigden. Het aantal mensen met een onvolledige AOW groeit. De belangrijkste verklaring hiervoor is de toenemende internationalisering. Gemiddeld ontvangt 80% van de ouderen met een onvolledig AOW-pensioen momenteel geen aanvullende bijstand. Mogelijk hebben zij daar wel recht op. De SVB gaat daarom bij wijze van proef de Wet werk en bijstand verzorgen voor 65-plussers in acht gemeenten. Deze burgers ontvangen dan zowel de AOW als de aanvullende bijstand van de SVB.

² TK 85-4946, 27 augustus 2003.

2.5 Beïnvloedende factoren buiten de WWB

In deze paragraaf gaan we in op de externe factoren die van invloed zijn op de effecten van de WWB.

Economische ontwikkelingen

Ten tijde van het vorige deelonderzoek van de WWB was er sprake van een laagconjunctuur. Het gevolg hiervan was dat gemeenten moeite hadden met het laten uitstromen van klanten. De afgelopen tijd is de economie aangetrokken. Ook gemeenten merken dat het makkelijker is om bijstandsgerechtigden te plaatsen, de uitstroom neemt volgens gemeenten toe. De effecten die waar zijn te nemen op het gebied van uitstroom uit de uitkering worden dus beïnvloed door de gunstige economische ontwikkelingen.

De verwachting is dat hier ook de komende tijd nog van geprofiteerd kan worden. Echter sommige gemeenten die nu toekomen aan de *harde kern* van het bestand, zijn bang dat de situatie op de arbeidsmarkt weer verslechterd is, op het moment dat deze mensen klaar zijn voor de arbeidsmarkt.

Beleidsmedewerker: *"We hebben eerst afgeroomd, daardoor kan het zijn dat sommige groepen de bus gaan missen, omdat te laat in ze is geïnvesteerd."*

Demografische ontwikkelingen

In de Nederlandse bevolking is sprake van zowel vergrijzing als ontgroening: het percentage ouderen neemt toe, terwijl tegelijk het percentage jongeren afneemt. Hierdoor neemt de potentiële beroepsbevolking af. Deze ontwikkeling heeft op twee manieren invloed op de uitvoering van de WWB. Ten eerste merken gemeenten het aan de samenstelling van hun eigen bestand. Immers ook in de kaartenbakken van de gemeente bevinden zich relatief veel ouderen. Het is relatief moeilijk om deze groep te laten uitstromen.

De demografische ontwikkelingen bieden echter ook kansen. Werkgevers gaan steeds meer beseffen dat er door vergrijzing en ontgroening krapte op de arbeidsmarkt gaat ontstaan.

Zij zijn daardoor waarschijnlijk eerder bereid om een bijstandsgerechtigde die gemotiveerd is, maar niet de juiste opleiding heeft, aan te nemen en deze te scholen of in de praktijk het vak te leren.

Andere wetswijzigingen

Sociale diensten bevinden zich in een dynamische omgeving. Dit blijkt onder meer uit de vele wetten en wetswijzigingen die recentelijk in werking zijn getreden en die raakvlakken hebben met het werkveld van sociale diensten. Gemeenten noemen in dit verband onder andere de Wet Maatschappelijk Ontwikkeling (WMO), de Wet Inburgering en de nieuwe Zorgverzekeringswet.

Gemeenten zien in de invoering van de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) mogelijkheden voor de uitstroom van bijstandsklanten. De thuiszorg zien ze als een goede sector waarin klanten een opleiding kunnen volgen en ook aan de slag kunnen. Eén gemeente heeft bijvoorbeeld in haar bestek opgenomen dat de partijen die zich inschrijven voor de WMO in hun aanbesteding aandacht moeten besteden aan hoe ze bijstandsgerechtigden willen betrekken bij de uitvoering van de WMO (contract compliance).

Ook is de Wet Inburgering (WI) genoemd. Door deze wet verwachten gemeenten meer duale en langere trajecten in te zetten. Tot slot de nieuwe zorgverzekeringswet, deze heeft voor veel werk gezorgd bij consulenten. Veel bijstandsgerechtigden hadden hulp nodig bij het invullen van de zorgtoeslagformulieren.

Opvallend is dat de veranderingen betreffende de WW en WAO nauwelijks worden genoemd door gemeenten. De effecten hiervan lijken tot op heden mee te vallen.

In zijn algemeenheid geven gemeenten enerzijds het signaal af dat de huidige wet- en regelgeving beter op elkaar is afgestemd, wat het voor gemeenten makkelijker maakt. Aan de andere kant wordt geklaagd over het feit dat wet- en regelgeving zo vaak aan verandering onderhevig is en dat dit veel extra werk met zich meebrengt.

3 Ervaringen met de systeemwijziging

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van gemeenten op het gebied van decentralisatie, de-regulering en derapportage centraal. De vraag is of de beoogde veranderingen (in de optiek van gemeenten) zijn opgetreden in de dagelijkse uitvoeringspraktijk en hoe gemeenten deze veranderingen beoordelen. Tevens besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de veranderde rol van de wethouder en de gemeenteraad.

3.1 Decentralisatie financiële verantwoordelijkheid

Gemeenten zijn van mening dat de overheid er goed aan heeft gedaan de beleidsverantwoordelijkheid én de financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand bij gemeenten neer te leggen. Vóór de WWB hadden gemeenten in hun optiek te weinig mogelijkheden eigen beleid vorm te geven. Bovendien werd zonder de financiële prikkel de noodzaak daartoe minder sterk gevoeld.

Gemeenten ervaren de effecten van de WWB op beleid en uitvoering niet zozeer als een trendbreuk, maar als een intensivering en versnelling van een aantal ontwikkelingen die reeds eerder in gang waren gezet. In dit verband worden vaak de Wet SUWI en Agenda voor de Toekomst genoemd.

Effecten financiële prikkel

De WWB is voor gemeenten een prikkel geweest om extra in te zetten op “werk boven inkomen”. Uit de internetenquête bleek dat 88% van de respondenten vindt dat de eigen gemeente of intergemeentelijke sociale dienst zich door de financiële prikkel in de WWB extra is gaan inspannen om het aantal mensen in de bijstand te verminderen. Het belang van effectieve en efficiënte uitvoering is duidelijk toegenomen en er is meer noodzaak ontstaan voor het ontwikkelen van ondernemerschap. Door de toegenomen beleidsruimte is deze ruimte er ook.

De *sense of urgency* lijkt groter indien een gemeente geconfronteerd wordt met een (dreigend) tekort op het I-deel. De respondenten in deze gemeenten zeggen dat het daardoor makkelijker is nieuw beleid door te voeren. Enkele kleine gemeenten zeggen dat dit voor hen misschien wel in sterkere mate geldt, omdat zij minder ruimte hebben om financiële tegenslagen op te vangen. Andere gemeenten geven aan dat ze de prikkel pas recent zijn gaan voelen omdat hun budget in de afgelopen jaren steeds kleiner is geworden.

Wethouder: *“Tekorten zijn vervelend en het is niet leuk om als wethouder tekorten te moeten melden.”*

Resultaatgericht

Een belangrijk effect van de financiële prikkel in de WWB is dat gemeenten meer resultaatgericht zijn gaan denken. Dit houdt onder meer in dat een sterkere focus is komen te liggen op de kosten van beleidsmaatregelen en werkwijzen in vergelijking met de opbrengsten daarvan. De uitkomsten van deze focus verschilt. Gemeenten blijken de ontstane beleids-

ruimte op verschillende manieren te gebruiken. Toch zijn er enkele terugkerende trends te benoemen:

Een flink aantal is als gevolg daarvan bijvoorbeeld inmiddels gestopt met het uitvoeren van periodieke hercontroles. De verplichting daartoe was eerder vastgelegd in de Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften (RAU). Met de WWB is deze regeling komen te vervallen. Het verplicht uitvoeren van hercontroles is omgezet in een bevoegdheid. Veel gemeenten geven aan dat zij de oude regeling als arbeidsintensief en inefficiënt hebben ervaren. In plaats van de algemene controles voeren zij nu vaker thematische controles uit, bijvoorbeeld op basis van risicoprofielen.

Veel gemeenten noemen in dit kader ook het vervallen van de regels over aan- en uitbesteding. Het voldoen aan deze regels kostte gemeenten naar eigen zeggen veel tijd en energie, terwijl zij hun vraagtekens zetten bij de meerwaarde daarvan in de vorm van betere beleidskeuzes. Het loslaten van de uitbestedingsplicht heeft er in veel gemeenten toe geleid dat gemeenten hun regierol proberen te versterken.

Directeur Sociale Zaken: *“Om onze financiële context te bepalen is een financieel onderzoek uitgevoerd, waaruit bleek dat bij voortzetting van het huidige beleid een ernstig tekort zou ontstaan. Re-integratie is in het verleden veel te algemeen aanbesteed.”*

Kanttekeningen

Veel gemeenten hebben hun bedenkingen bij de toekomstbestendigheid van de prikkel. Zij vragen zich af in hoeverre de prikkel blijft bestaan als de “gemakkelijke doelgroepen” eenmaal zijn uitgestroomd. Als iedereen die kan uitstromen daadwerkelijk is uitgestroomd, kan de prikkel haar effect verliezen.

Een ander algemeen gedeeld kritiekpunt van gemeenten blijft dat gemeenten pas laat van SZW de definitieve budgetten bekend gemaakt krijgen. Daarnaast kunnen de budgetten jaarlijks flink schommelen. Deze onzekerheid leidt er in de praktijk vaak toe dat gemeenten eventuele overschotten op het I-deel (geheel of voor een groot deel) in de algemene reserves storten. Financiële onzekerheid is daarbij een belangrijke drijfveer. Als er wel budget wordt geïnvesteerd, wordt dit ingezet voor diverse doeleinden zoals armoedebestrijding, extra personeel of arbeidsmarktbeleid. Echter, omdat het slechts een eenmalig bedrag betreft en er het volgend jaar sprake kan zijn van een tekort, kunnen de overschotten niet ingezet worden voor nieuw structureel beleid.

Directeur sociale zaken: *“Als we reeds in mei zekerheid hadden over het budget voor dat jaar, dan hoefden we het geld niet op te potten voor eventuele tegenvallers en voor de toekomst.”*

Gemeenten voelen zich door de financieringssystematiek niet volledig gestimuleerd om met overschotten nieuw beleid te ontwikkelen.

Om de continuïteit van beleid te garanderen, spreken veel gemeenten de wens uit om budgetten voor langere tijd vast te stellen. Gemeenten verwachten dat als ze eerder en voor een langere periode zekerheid hebben over het budget, ze meer ruimte nemen om te investeren en dus minder oppotten.

Gemeenten zouden bij voorkeur een budgetzekerheid hebben voor minimaal twee jaar. De periode van twee jaar is vergelijkbaar met de cyclus die gemeenten doorlopen. Ook regelmatig genoemd is een periode van vier jaar, gelijklopend met het collegeprogramma.

De onzekerheid over de budgetten voor de toekomst wordt door gemeenten duidelijk in verband gebracht met het ontbreken van een langere termijn visie bij gemeenten. De maximale termijn waarop gemeenten vooruit kijken is vier jaar. De meeste komen echter niet verder dan twee jaar. Veelal is dit een bewust keuze. Immers de strategie is voor een belangrijk deel afhankelijk van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Het niet ver vooruit denken wordt volgens gemeenten echter ook belemmerd door de financiële prikkel in de WWB.

Directeur Sociale Zaken: *“Het grote nadeel aan de WWB is korte termijn denken. Je richt je als gemeente op zo min mogelijk financiële toestanden. Je doet het goed zonder tekorten. Aan de langer termijn visie kom je daardoor niet toe.”*

3.2 Deregulering

Respondenten in vrijwel alle geïnterviewde gemeenten zijn het erover eens dat de beleidsvrijheid voor gemeenten is toegenomen door de WWB. Gemeenten ervaren de toegenomen mogelijkheden zonder uitzondering als positief. Zij voelen zich niet langer uitvoerder van landelijke regelgeving, maar hebben sterker het gevoel een actieve bijdrage te kunnen leveren aan het bijstandsbeleid in hun gemeente. De invloed op het lokale beleid vinden zij niet alleen goed, maar ook noodzakelijk om de financiële verantwoordelijkheid voor bijstandsgerechtigden goed te kunnen dragen. Deze toegenomen beleidsvrijheid is met name terug te zien op het gebied van re-integratie en handhaving. De lokale beleidsruimte op het gebied van minimaalbeleid is echter eerder beperkt dan verruimd als gevolg van het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand en de invoering van een landelijk uniforme langdurigheidstoeslag.

Positieve effecten

Deregulering door de rijksoverheid biedt gemeenten de ruimte beleid af te stemmen op de lokale uitvoeringspraktijk. Dat bestaat uit verschillende aspecten. In de eerste plaats kan volgens gemeenten zo meer maatwerk voor de cliënt ontstaan. Ook proberen gemeenten het bijstandsbeleid te integreren met andere aanpalende beleidsthema's, zoals armoedebeleid en arbeidsmarktbeleid. Zo is een gemeente bezig met het formuleren van een samenhangend integraal armoedebeleid, dat breder moet zijn dan werk en inkomen. Daarnaast proberen gemeenten het beleid en de werkwijze intensiever af te stemmen met externe partijen, met name het CWI. Een voorbeeld daarvan is het opzetten van een werkgeversbenadering. Het doel van deze activiteiten is uiteindelijk de omvang van de bijstandspopulatie terug te dringen. Door de toegenomen beleidsvrijheid is er tot slot meer ruimte gekomen voor ondernemerschap en ambitie, is de gedachte die uit veel interviews spreekt.

Kanttekeningen

Een aantal gemeenten plaatst daarentegen ook kritische kanttekeningen. Enkele gemeenten noemen als nadeel voor de klant dat gemeenten verschillende beleidsregels hanteren. Voor

de ene klant staat bijvoorbeeld tegenover de uitkering een verplichting van Work First in de vorm van 20 uur per week werken, terwijl een andere gemeente geen verplichtingen in de vorm van Work First stelt. Een ander nadeel, inherent aan elke vorm van decentralisatie, is dat gemeenten afzonderlijk van elkaar het wiel gaan uitvinden. De WWB plaatst gemeenten voor deels vergelijkbare beleidsvraagstukken. Elke gemeente moet zijn eigen beleid in verordeningen formuleren. Indien gemeenten zelf oplossingen proberen te bedenken, leidt dat ertoe dat gemeenten voor een deel "dubbel werk" doen. Voor kleine gemeenten komt daarbij dat zij niet allemaal voldoende capaciteit hebben om deze slag te maken. Veel kleine gemeenten zoeken om deze reden naar regionale samenwerking.

Dat er sprake is van deregulering impliceert niet automatisch dat de centrale overheid zich nergens meer mee bemoeit. In de ogen van sommige gemeenten gaat de deregulering nog niet ver genoeg. In dit verband noemt een vijfde van de gemeenten in de internetenquête dat men graag zou zien dat de schotten tussen het I- en het W-deel zouden worden opgeheven.

Directeur Sociale Zaken: *"Je hebt veel vrijheid in het beleid maar moet je wel via protocollen verantwoorden. De Rijksoverheid verwacht 'ondernemerschap' maar beperkt deze tege-lijkertijd door vele potjes met eigen regels en accountantsverklaringen. Het is vrijheid in gebondenheid."*

Daarnaast impliceert het afschaffen van regelgeving niet in alle gevallen minder werk voor de gemeente. Door de afschaffing van de categoriale bijstand moeten gemeenten bijvoorbeeld aanvragen voor bijzondere bijstand per cliënt beoordelen. Dat kost in vergelijking met de oude situatie veel meer werk.

3.3 Derapportage

De WWB beoogt een derapportage te bewerkstelligen in vergelijking met voorgaande wet- en regelgeving. De hoeveelheid door de minister gevraagde informatie moet afnemen. Naast beperking van de hoeveelheid informatie beoogt de nieuwe wetgeving de aanlevering van de benodigde gegevens makkelijker te maken, zo blijkt onder meer uit de Memorie van toelichting bij de WWB. De daarin genoemde maatregelen (zoals vermindering van het aantal statistieken op persoonsniveau, hergebruik van gegevens in de vorm van "single information", afstemming met informatievoorziening aan andere partijen, etc) beogen de administratieve belasting voor gemeenten tot een minimum te beperken.

De geïnterviewde gemeenten vinden overwegend dat de hoeveelheid door de minister gevraagde informatie onder de WWB inderdaad is afgenomen. Daar voegen zij echter wel aan toe dat er ook in de nieuwe situatie veel werk overblijft. Suggesties ter verbetering zijn: een globalere informatie uitvraag met een lagere frequentie en het vaker gebruik maken van digitale technieken.

Deze observatie ligt in het verlengde van de uitkomsten van de internetenquête. Daarin signaleert bijna de helft van de respondenten (48%) een afname van de hoeveelheid werk die het gevolg is van rapportage aan het Rijk. Daarnaast vindt 37% dat de hoeveelheid werk (vrijwel) gelijk is gebleven.

Tabel 3.1 Is de hoeveelheid werk die uw gemeente moet verrichten om te voldoen aan de informatieverplichtingen aan het Rijk sinds de invoering van de WWB toe- of afgenomen?

	Aantal	%
Sterk toegenomen	6	4%
Licht toegenomen	17	11%
(Vrijwel) gelijk gebleven	56	37%
Licht afgenomen	62	41%
Sterk afgenomen	10	7%
Totaal	151	100%

VODU

De meeste gemeenten zijn positief over de administratieve belasting als gevolg van het Verslag over de Uitvoering (VODU). Deze belasting is sterk afgenomen. Gemeenten zijn het erover eens dat de VODU "veel en veel minder" tijd kost dan voorheen, een enkele controller spreekt zelfs van een "piece of cake".

Wel zorgt de 1%-eis naar eigen zeggen voor een forse inspanning van gemeenten. Deze eis houdt in dat een gemeente moet aantonen dat minder dan 1% van de uitkeringen onrechtmatig is verstrekt. Indien uit de accountantscontrole blijkt dat de foutenmarge is overschreden, vraagt het Rijk een uitgebreidere rapportage, overigens zonder dat hieraan direct financiële consequenties zijn verbonden. Verschillende gemeenten trekken daaruit de conclusie dat zij op het moment van de accountantscontrole dus alle gegevens klaar moeten hebben liggen, wat veel werk met zich meebrengt.

Directeur Sociale Zaken: *"Er gaat wel minder papier naar het Rijk, maar het werk dat je daarvoor moet doen blijft ongeveer gelijk."*

Naast het feit dat de als krap beschouwde foutenmarge veel werk met zich meebrengt, constateert een aantal gemeenten dat de verscherpte focus op de 1% de (ambtelijke én politieke) aandacht afleidt van andere zaken en het bredere geheel. De 1%-norm krijgt daarvoor in hun beleving te veel gewicht.

Controller: *"Door de 1% foutenmarge is de interne controle veel strenger geworden. We zijn erg gefocust op die eis. De accountant heeft daar een belangrijke rol in gespeeld. Terwijl het werkelijke doel van interne controle is het controleren van de kwaliteit van de uitvoering door het management. Dit kwam hierdoor in de knel."*

Met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 komt het VODU overigens te vervallen en verantwoorde gemeenten zich via een nieuwe bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening. Verschillende directeuren van sociale diensten koesteren hoopvolle verwachtingen over dit nieuwe systeem van Single Information, Single Audit (SISA). Omdat de verantwoording over de WWB daarmee gelijktijdig met de gemeentelijke jaarrekening in de raad wordt behandeld, is het in theorie mogelijk de uitkomsten van dit verslag mee te nemen in het begrotingsproces. Het definitieve VODU hoefde pas in september volgend jaar na het jaar waarop het verslag betrekking heeft, te worden ingeleverd. Dit had tot gevolg dat het vaak als mosterd na de maaltijd kwam en als hamerstuk in de raad werd behandeld.

Verantwoording W-deel is lastig

Veel gemeenten vinden de verantwoording van het W-deel te complex. Verschillende gemeenten vragen zich af waarom dit zo gedetailleerd moet plaatsvinden. Verantwoording op klantniveau (sofinummer) vinden zij niet in lijn met het streven naar deregulering, decentralisatie en het streven naar doelmatigheid.

Informatievraag vanuit gemeente

Voor zover de geïnterviewde gemeenten derapportage aan het Rijk ervaren, wordt dit volgens hen ongedaan gemaakt door een min of meer evenredige toename van de vraag naar informatie binnen de gemeente. Deze informatievraag komt overigens niet alleen vanuit de gemeenteraad. De financiële verantwoordelijkheid van gemeenten heeft ertoe geleid dat er ook vanuit het gemeentelijk apparaat meer behoefte bestaat aan informatie waarmee men kan sturen. De planning- en controlcyclus is belangrijker geworden. Hieronder staat een voorbeeld.

Planning & controlcyclus

Voor het plannen, bewaken en evalueren van de werkzaamheden van Sociale Zaken zijn achtereenvolgens het jaarplan Sociale Zaken, het afdelingsjaarplan en de managementcontracten ontwikkeld.

1. Het jaarplan Sociale Zaken vormt een contract tussen de directeur Dienst Publiek/Gemeentesecretaris en de manager Sociale Zaken.
2. Het afdelingsjaarplan is een nadere uitwerking van het jaarplan afgestemd op de afdelingen Inkomens, Werk en Algemene Zaken.
3. De afdelingsjaarplannen worden vervolgens vertaald in managementcontracten tussen de manager Sociale Zaken en de afdelingshoofden Inkomens, Werk en Algemene Zaken. In de managementcontracten worden de te ondernemen activiteiten en daaraan verbonden resultaten vastgelegd en wordt omschreven onder welke benodigde voorwaarden (personeel en andere voorzieningen) activiteiten en resultaten tot stand zullen komen.

De planning & controlcyclus start in principe met de in het afdelingsjaarplan geformuleerde doelstellingen. Op basis van deze doelstellingen zijn twee sturingsinstrumenten ontwikkeld, te weten de PMP-monitor (PMP) en de Managementrapportage (MARAP). Deze twee sturingsinstrumenten kennen een verschillende frequentie. De PMP verschijnt tien keer per jaar en de MARAP twee keer per jaar. Om de in de PMP en de MARAP geconstateerde resultaten te evalueren voert de manager Sociale Zaken twee keer per jaar een gesprek met de afdelingshoofden. De PMP vormt het basisinstrument voor het leveren van de managementinformatie. Dit instrument wordt voortdurend verbeterd. In 2007 zal de PMP onder meer worden uitgebreid met managementinformatie voor Werk en Inkomens.

In de enquête is gevraagd naar de overlap in de beleidsverantwoording aan het Rijk en de gemeenteraad. Uit de antwoorden blijkt dat een deel van de informatie zonder al te veel moeite voor beide doeleinden is te gebruiken. De informatie aan de gemeenteraad is volgens de grote meerderheid (89%) van de ondervraagden zonder, of met enige extra inspanning tevens te gebruiken voor rapportage aan het Rijk.

Tabel 3.2 Kunt u de informatieverstrekking aan het Rijk baseren op de informatie die u toch al verzamelt voor de gemeenteraad of moet hiervoor extra werk worden verricht?

	Aantal	%
Dit vergt geen /nauwelijks extra inspanning	52	34%
Dit vergt enigszins extra inspanning	83	55%
Dit vergt een behoorlijke extra inspanning	16	11%
Totaal	151	100%

De informatievraag is dus deels verschoven van de centrale overheid naar lokaal niveau. Hetzelfde geldt voor het aantal controles.

Invloed van de accountant

Verder noemen veel gemeenten als het gaat om verantwoording de toegenomen invloed van de accountant, die zich vooral laat gelden bij bestedingen uit het W-deel. Hier speelt met name de discussie of iets wel of niet mag op basis van de wet-en regelgeving. Deze beslissing wordt voor een deel overgelaten aan de interpretatie van de accountant. Gemeenten geven aan dat zij merken dat accountants de regels verschillend interpreteren. De verschillen tussen accountants hebben met name betrekking op de interpretatie van het begrip uitvoeringskosten¹. Hierbij spelen twee punten:

1. Door SZW is gesteld dat: *kosten die direct aan een (re-integratie)voorziening zijn toe te rekenen, geen uitvoeringskosten zijn*, en dus uit het W-deel mogen worden betaald. Accountants interpreteren dit volgens gemeenten als volgt: investeringen uit het werkdeel moeten ten goede komen aan individuele cliënten.

Het is echter volgens gemeenten in de praktijk niet altijd duidelijk of investeringen voor de re-integratie van groepen tegelijk ook investeringen zijn voor individuele personen en daarmee vallen onder het werkdeel. Een terugkerend voorbeeld in de interviews met gemeenten is de vorming van een algemene vacatureservice of een werkgelegenheidspunt. Omdat de accountant in beginsel op zoek is naar kosten in relatie met activiteiten ten bate van individuele klanten, is financiering uit het Werkdeel niet altijd mogelijk. Redenerend vanuit de gedachte dat de algemene investering uiteindelijk wel ten goede komt aan individuele gevallen, is het daarentegen goed mogelijk dat een andere accountant toerekening aan het Werkdeel juist wel toestaat. Afgezien van welke oplossing de juiste is, is het punt dat niet de gemeente of het Rijk, maar de accountant uiteindelijk de knoop doorhakt.

¹ Op grond van artikel 69, eerste lid, WWB mag het Werkdeel niet worden besteed aan uitvoeringskosten.

2. Verder is door SZW gesteld dat: *de kosten die samenhangen met het uitvoeren van re-integratievoorzieningen geen uitvoeringskosten zijn*. Met andere woorden: als de gemeente zelf werkzaamheden uitvoert die ook deel hadden kunnen uitmaken van door re-integratiebedrijven uitgevoerde voorzieningen, dan worden die kosten niet tot de reguliere uitvoeringskosten gerekend en mogen dus ook uit het werkdeel worden gefinancierd.

Ook dit onderscheid is in de huidige praktijk soms lastig werkbaar. In een situatie waarin de feitelijke re-integratie wordt ingekocht bij een extern bedrijf, bestaat een duidelijke grens tussen enerzijds de re-integratiekosten (gemaakt door het re-integratiebedrijf) en de uitvoeringskosten (gemaakt door de gemeente). Nu de uitbestedingsplicht wegvalt en gemeenten meer zelf doen, is het onderscheid veel kunstmatiger geworden. Binnen de gemeentelijke organisatie loopt een virtuele, door de accountant expliciet te maken lijn tussen activiteiten die betrekking hebben op het re-integreren van bijstandsccliënten en overige activiteiten.

Directeur Sociale Zaken: *“Er is wel veel onduidelijkheid over hoe de accountants moeten omgaan met de wet: wat kan wel en wat niet? SZW is daar ook niet duidelijk in, die weten het ook niet. Er moet ofwel meer duidelijkheid komen over wat wel en niet mag, ofwel het moet vrijer worden gelaten.”*

Controller: *“De accountant heeft veel macht. Zonder de handtekening van de accountant wordt het moeilijk. Zij bepalen wat aangeleverd moet worden. Het lukt uiteindelijk wel maar je moet ontzettend veel ‘lullen’ met die gasten.”*

Directeur Sociale Zaken: *“Accountants lijken verschillend om te gaan met de eisen qua verantwoording: bij een strenge accountant moet een gemeente zich in detail verantwoorden. Een soepeler accountant keurt sneller bepaalde constructies goed. Dit speelt met name bij de interpretatie van de regels rond het W-deel.”*

Dat accountants voor het werkdeel bepalen wat wel en niet mag en daarbij onduidelijke protocollen gebruiken, is een stelling waarin de meerderheid van de respondenten in de internetenquête zich kan vinden. Een kleine minderheid van 15% is het daarmee niet eens.

Tabel 3.3 In hoeverre bent u het met de volgende stelling eens: Door de invoering van de WWB is de invloed van accountants toegenomen. Voor het werkdeel bepalen accountants wat wel en wat niet mag. Ze gebruiken daarbij onduidelijke protocollen die per accountant wisselen

	Aantal	%
Helemaal eens	32	21%
Eens	53	35%
Neutraal	37	25%
Oneens	13	9%
Helemaal oneens	9	6%
Weet niet/geen mening	7	5%
Totaal	151	100%

Effecten

De onzekerheid over wat wel of niet uit het W-deel mag worden betaald, heeft tot gevolg dat gemeenten zich geremd voelen in hun ondernemerschap en creativiteit. Een concreet voorbeeld daarvan is de situatie, waarin de kosten van een stagewerker pas zijn toe te schrijven aan het W-deel als er daadwerkelijk cliënten zijn geplaatst op een stage. Wanneer niet duidelijk is hoe men hiermee om moet gaan, kiezen gemeenten soms voor de "veilige optie" uit angst achteraf (door de accountant) te worden terug gefloten.



Een jongere heeft een baan gevonden na begeleiding van de Sociale Dienst.

Verder signaleren verschillende gemeenten dat er door de toenemende invloed van accountants ongelijkheid dreigt te ontstaan tussen gemeenten. De ene accountant is immers strenger dan de andere. Afhankelijk van de accountant, zo is de suggestie, kan bepaald beleid meer of minder uit het werkdeel worden gefinancierd. Bovendien kan de hoeveelheid aan de accountant aan te leveren informatie variëren.

Statistieken

De hoeveelheid werk die het gevolg is van de verschillende statistieken, is volgens de meeste gemeenten gelijk gebleven.

3.4 De rol van de gemeenteraad en de wethouder

Doordat gemeenten meer beleidsvrijheid hebben gekregen en volledig financieel verantwoordelijk zijn voor de WWB, is een goede sturing op de uitvoering van de wet voor gemeenten belangrijk. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor deze sturing. Deze heeft een kaderstellende en een controlerende rol. Deze rollen komen voort uit de invoering van de dualisering in gemeenten in 2002. De WWB is de eerste wet waarbij de dualisering duidelijk zichtbaar tot uiting komt.

De kaderstellende rol houdt in dat de raad het gemeentelijk beleid op hoofdlijnen bepaalt. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij het college van burgemeester en wethouders: deze sturen de ambtelijke organisatie aan. De raad controleert vervolgens of het vastgestelde beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en tot de gewenste resultaten leidt.

De informatie uit deze paragraaf is gebaseerd op de interviews die gehouden zijn met de (voorzitters) van de raadscommissies én vragen over de interactie tussen raad, wethouder en ambtelijke organisatie die gesteld zijn in de interviews met het hoofd/de directeur sociale zaken en de wethouder. Tevens is informatie uit de enquête verwerkt. Hierdoor is de rol van de gemeenteraad vanuit meerdere perspectieven bekeken.

De rol van de gemeenteraad

Aandacht voor de WWB in de raad

Sinds de invoering van de WWB is de politieke aandacht voor het thema werk en inkomen bij het college en de gemeenteraad toegenomen. Bij de invoering van de WWB zijn veel raden actief betrokken geweest. De belangrijkste afspraken zijn in die periode gemaakt. Gemeenten zijn nu vooral bezig met de uitvoering, waardoor de aandacht voor de WWB in de raad in een beperkt aantal gemeenten afneemt. Overigens geeft de ambtelijke organisatie aan nog steeds vaker met de raad (en de wethouder) te maken te hebben dan onder de oude bijstandswet.

Directeur Sociale Zaken: *“Door de financiële verantwoordelijkheid én de beleidsvrijheid is grotere politieke betrokkenheid ontstaan: er valt wat te kiezen. De afdeling Sociale Zaken stond nog niet eerder op de politieke agenda, omdat alles al vastlag. Dat is nu helemaal veranderd.”*

De rol van de gemeenteraad is echter de afgelopen jaren (sinds de invoering van de WWB in 2004) nauwelijks veranderd (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Is de rol van de gemeenteraad veranderd ten opzichte van de situatie net na invoering van de WWB (2004)?

	Aantal	%
De rol van de gemeenteraad is hetzelfde gebleven	89	60%
De invloed van de gemeenteraad is toegenomen	54	36%
De invloed van de gemeenteraad is afgenomen	6	4%
Totaal	149	100%

Kaderstellende rol raad

De kaderstellende rol van de raad is, net als ten tijde van de vorige evaluatie van de WWB, nog niet volledig van de grond gekomen. De gemeenteraden zijn op dit punt overigens enigszins positiever over hun rol dan de overige respondenten. Doorgaans is het de ambtelijke organisatie die het bestuur adviseert over de kaders. De raad stemt daar vervolgens mee in of brengt een nuancering aan. Zowel de ambtelijke organisatie als de wethouders ervaren de raad vaak nog op grote afstand. Overigens zijn de wethouders meer tevreden met de rol van de raad dan de directeuren van sociale diensten.

Voorzitter raadscommissie: *"de raad en de wethouders moeten assertiever zijn tegen de ambtelijke organisatie. De wet geeft deze mogelijkheden wel, maar we gebruiken deze nog onvoldoende."*

Ook uit de internetenquête onder directeuren van Sociale Diensten blijkt dat de rol van de gemeenteraad door de meeste gemeenten als nauwelijks sturend wordt ervaren. Ruime tachtig procent (83%) vindt de raad niet of slechts enigszins sturend.

Tabel 3.5 De positie en rol van de gemeenteraad met betrekking tot de WWB in mijn gemeente ervaar ik als:

	Aantal	%
Zeer sturend	3	2%
Sturend	22	15%
Enigszins sturend	62	41%
Niet tot nauwelijks sturend	63	42%
Totaal	150	100%

In sommige gemeenten is het versterken van de kaderstellende rol van de raad een expliciet aandachtspunt. Dit is meestal ingegeven vanuit een behoefte van verschillende partijen. De raad wil meer invloed uitoefenen en de ambtelijke organisatie en de wethouder willen graag een gesprekspartner op gelijkwaardig niveau. Mogelijkheden die door deze gemeenten worden genoemd voor het versterken van de kaderstellende rol zijn: het eerder betrekken van de raad, de informatiestroom uitbreiden van alleen financiële informatie naar ook achterliggende inhoudelijke informatie, het stellen van kaders door het afspreken van (meetbare) doelstellingen en kengetallen, het beter informeren (in de vorm van meerdere opties voorleggen aan de raad met bijbehorende consequenties) en het als raad meer verdiepen in de wet.



Bespreking van de WWB in een raadsvergadering.

In andere gemeenten lijkt de aandacht voor de kaderstellende rol van de raad juist te verslappen. Dit zijn gemeenten waarbij de raad bij invoering van de WWB zeer actief was betrokken. Deze gemeenten benoemen twee oorzaken voor de verminderde aandacht. Ten eerste het feit dat veel raadsleden pas kort zitting hebben in de raad en daardoor onvoldoende op de hoogte zijn van de WWB¹. Dit houdt in dat de nieuwe raad een kennisachterstand heeft ten opzichte van de vorige raad. Daarnaast speelt bij sommige gemeenten dat de informatieverstrekking na invoering van de WWB is verminderd. De kaders zijn immers grotendeels reeds gesteld, de ambtelijke organisatie focust zich nu met name op de uitvoering. De kaderstellende rol lijkt hierbij minder belangrijk geworden.

Veelal is de intentie om te focussen op hoofdlijnen er wel. Door verschillende oorzaken lukt het de raden echter niet altijd deze focus op de grote lijnen vast te houden. Als belangrijkste reden hiervoor wordt genoemd dat het kennisniveau van de leden niet voldoende is om de details naar een hoger niveau te abstraheren. De beperkte tijd die raadsleden hebben om hun functie uit te oefenen speelt hierbij een belangrijke rol, evenals de complexiteit van de wet. Daarnaast spelen ook de volgende zaken een rol: de gemeenteraad is gewend te focussen op actualiteiten en niet op langer termijn zaken, de raad is niet gewend te abstraheren, en individuele leden willen scoren. Door sommige geïnterviewden wordt de vraag

¹ In maart 2006 zijn er immers gemeenteraadsverkiezingen geweest waardoor de raden van samenstelling zijn veranderd.

gesteld of het werken vanuit details als bezwaarlijk moet worden gezien. Immers de raad heeft ook een functie als volksvertegenwoordiger en moet dus aan de slag met signalen vanuit het volk.

Directeur Sociale Zaken: *“Kaderstellen, abstraheren en afstand nemen. Dit is lastig voor leden van een gemeenteraad van een middelgrote stad.”*

Directeur Sociale Zaken: *“De raad leeft met de waan van de dag. Ze reageren op incidenten. Ze willen met details alles dichttimmeren.”*

Controlerende rol

In ruim een kwart van de gemeenten geeft de gemeenteraad niet tot nauwelijks invulling aan de controlerende rol (zie tabel 3.6). In nadeelgemeenten lijkt de raad vaak iets actiever te zijn. Voor bijna alle gemeenten geldt dat de kaderstellende rol verder is ontwikkeld dan de controlerende rol.

Tabel 3.6 De positie en rol van de gemeenteraad met betrekking tot de WWB in mijn gemeente ervaar ik als:

	Aantal	%
Zeer controlerend	2	1%
Controlerend	31	21%
Enigszins controlerend	76	51%
Niet tot nauwelijks controlerend	40	27%
Totaal	149	100%

Overigens zijn gemeenteraden zelf positiever over hun controlerende rol dan de betreffende ambtelijke organisaties en de betrokken wethouders. De meeste raden zijn redelijk tevreden over de informatie die ze ontvangen. Het meest gehoorde kritiekpunt is dat de informatie te ingewikkeld en/of te financieel is. Men ontvangt bij voorkeur inhoudelijke informatie of wil wel cijfermatige informatie, maar dan in termen van resultaten.

De belemmeringen die door alle partijen worden genoemd om een goede controlerende rol te vervullen zijn: de beperkte kennis van de raad, de complexiteit van de wet (met name de ingewikkelde financieringssysteem), het beschikken over onvoldoende informatie en onvoldoende gekwantificeerde doelstellingen.

De controlerende rol zou volgens geïnterviewden kunnen verbeteren als: de doelstellingen in de vorm van prestatie-afspraken worden gegoten, de raad meer kennis over de wet heeft waardoor ze meer handvatten heeft om te controleren en/of de raad meer informatie zou krijgen vanuit de ambtelijke organisatie.

Dualisering

Het feit dat veel raden nog zoekende zijn naar een goede kaderstellende en controlerende rol van de raad bij de WWB is volgens de geïnterviewde gemeenten voor een groot deel toe te schrijven aan het dualisme dat in gemeenten nog onvoldoende is uitgekristalliseerd.

Tabel 3.7 laat zien dat in sommige gemeenten de dualisering minder goed lijkt te werken bij de WWB dan bij andere belangrijke wetten die de gemeente uitvoert (WMO of WI). An-

dersom is dit minder vaak het geval. De verklaring die men daarvoor onder andere geeft, is dat de WWB slechts op een kleine groep burgers binnen de gemeente betrekking heeft, de raad het idee heeft dat er niet veel beleid te maken is op de WWB of dat bij wetten als de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) meer maatschappelijke partijen betrokken zijn en de inhoud herkenbaarder is voor raadsleden.

Tabel 3.7 Wijkt de rol van de gemeenteraad bij de WWB af van de rol die de raad speelt bij andere belangrijke wetten die de gemeente uitvoert (bijvoorbeeld de WMO of de WI)?

	Aantal	%
Nee, de raad neemt dezelfde positie in	96	65%
Ja, de raad oefent minder invloed uit bij de WWB dan bij andere wetten	36	24%
Ja, de raad oefent meer invloed uit bij de WWB dan bij andere wetten	5	3%
Weet niet/geen mening	11	7%
Totaal	148	100%

De rol van de wethouder

De invoering van de WWB is van invloed geweest op de rol die wethouders spelen. De meeste wethouders voelen zich sindsdien meer verantwoordelijk voor de inhoud van het beleid en het functioneren van de dienst. Niet alleen de financiële prikkel heeft dit veroorzaakt, maar ook de grotere beleidsvrijheid.

De samenwerking tussen de wethouders en het management van de Sociale Dienst is dan ook geïntensiveerd. Over het algemeen is men tevreden met deze samenwerking. De meeste wethouders proberen niet te dicht op het management van de dienst te gaan zitten. Zij zien een taak voor zichzelf weggelegd voor het bepalen van de hoofdlijnen, het uitleggen en verdedigen in de raad en het beschikbaar stellen van middelen. De dienst is voor de uitvoering van de wet. De meeste wethouders houden wel vinger aan de pols door regelmatig, een keer per maand of vaker, te overleggen met de directeur van de dienst. Wethouders van tekortgemeenten hebben vaker contact met het management dan wethouders in een overschot gemeente. Niet alle wethouders beperken zich tot de hoofdlijnen in de vorm van overleggen met het management. Sommigen willen meer gedetailleerde informatie, zij spreken bijvoorbeeld met bijstandsklanten, lopen mee op de werkvloer of willen alle bezwaar- en beroepschriften zien.

Wethouder: "De wet heeft mij meer werk gegeven. Niet alleen door de financiële prikkel, maar vooral door de impuls die de wet heeft gegeven en door de beleidsvrijheid. Dit is voor mij aanleiding geweest om dichter op het beleid te gaan zitten en samen met de dienst keuzes te maken."

4 Lokaal beleid en uitvoering

In dit hoofdstuk staat de inhoud van de uitvoeringspraktijk centraal. We beschrijven hoe gemeenten invulling geven aan de beleidsruimte die de WWB hen biedt, welke beleidsthema's actueel zijn en hoe gemeenten het beleid beoordelen. Daarbij gaan we apart in op de thema's re-integratie en activering, handhaving en inkomensondersteuning.

4.1 Algemene ontwikkelingen

Door de invoering van de WWB is de nadruk in de uitvoeringspraktijk van gemeenten steeds meer komen te liggen op werk boven inkomen. Deze andere focus was reeds eerder ingezet door SUWI, de Agenda voor de Toekomst. Door de invoering van de WWB is de reeds ingeslagen weg echter *sneller* afgelegd. Ontwikkelingen als meer aandacht voor de mogelijkheden van de klant, de invoering van Work First, aandacht voor instroombeperking, het strikter handhaven en kortere trajecten waren volgens de geïnterviewde gemeenten weliswaar ook van de grond gekomen als de WWB niet was ingevoerd, echter *niet* in het tempo waarmee dat nu is gebeurd.

Effectiever en resultaatgericht

Gemeenten vinden dat ze door de toegenomen beleidsvrijheid die de WWB hen biedt effectiever aan de slag kunnen, onder andere doordat het re-integratiebeleid beter op de lokale situatie kan worden afgestemd. De financiële prikkel in de WWB zorgt er naar eigen zeggen ook voor dat ze *doelgerichter* aan de slag zijn gegaan. De focus is meer komen te liggen op resultaten van beleid in termen van instroombeperking en bestandsbeheersing. Waar sinds 2002 reeds toenemende aandacht was voor het op traject zetten van mensen, wordt sinds de komst van de WWB ook steeds kritischer gekeken naar *de effecten* van deze trajecten.

Beleidsmedewerker: "*Voorheen was de sociale dienst een uitkeringsfabriek, in de loop der jaren is de focus steeds meer komen te liggen op trajecten. Door de invoering van de WWB is de aandacht verschoven van uitkering, naar trajecten, naar uitstroom naar regulier werk.*"

Gemeenten geven aan dat men qua beleid nog niet is uitontwikkeld. Het beleid van veel gemeenten is weliswaar op papier bijgesteld, veel zaken moet nog beter worden ingevoerd (bijvoorbeeld Hoogwaardig Handhaven) of functioneren nog als pilot (bijvoorbeeld Work First) waarvan de meerwaarde nog moet worden vastgesteld.

Algemene beleidsthema's

In de enquête is gevraagd welke thema's in 2006 veel aandacht hebben gekregen. Er is sprake van een duidelijke top vijf: thema's die door minimaal de helft van de respondenten zijn genoemd. Drie hiervan hebben betrekking op het thema re-integratie. Dit zijn Work First, het opzetten/uitvoeren van een werkgeversbenadering en het versterken van de rol van casemanagers. Daarnaast was Hoogwaardig Handhaven en het vergroten van het bereik van minimaregelingen in ongeveer de helft van de gemeenten een belangrijk thema.

Tabel 4.1 Welke van de volgende thema's hebben in uw gemeente in 2006 veel aandacht gekregen? (Meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal	%
Work First	91	60%
Hoogwaardig handhaven	84	56%
Werkgeversbenadering	81	54%
Vergroten van het bereik van regelingen voor minima	75	50%
Versterking regierol casemanagers	74	49%
Het afbouwen van de WIW/ID	49	32%
Sociale activering	40	26%
Risicosturing fraude	40	26%
Introductie gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl	35	23%
Terugbrengen uitvoeringskosten bijzondere bijstand	21	14%
Terugbrengen uitvoeringskosten andere minimaregelingen	11	7%
Anders, namelijk	14	9%
Totaal	151	100%

Ook is gevraagd welke thema's in 2007 en 2008 op de agenda staan. Hieruit blijkt dat vooral het vergroten van het bereik van minimaregelingen en de werkgeversbenadering in de toekomst veel aandacht gaan krijgen. Daarnaast blijven ook het versterken van de regierol van casemanagers en Work First belangrijke items.

Tabel 4.2 Wat zijn de belangrijkste thema's in uw gemeente in 2007 en 2008? U kunt maximaal 3 antwoorden geven

	Aantal	%
Vergroten van het bereik van regelingen voor minima	102	68%
Werkgeversbenadering	100	66%
Versterking regierol casemanagers	54	36%
Work First	48	32%
Introductie gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl	34	23%
Hoogwaardig handhaven	34	23%
Sociale activering	37	25%
Anders, namelijk	21	14%
Risicosturing fraude	16	11%
Terugbrengen uitvoeringskosten bijzondere bijstand	9	6%
Het afbouwen van de WIW/ID	7	5%
Terugbrengen uitvoeringskosten andere minima regelingen	3	2%
Totaal	151	100%

4.2 Re-integratie en activering

De beleidsvrijheid van gemeenten op het gebied van re-integratie en activering is toegenomen. Gemeenten kunnen zelf bepalen welke dienstverlening zij aanbieden aan hun klanten en welk type dienstverlening wordt ingezet voor welke klant. Daarbij hebben zij diverse instrumenten tot hun beschikking, waaronder Work First, sociale activering, gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl en de inkoop van reguliere trajecten. In deze paragraaf gaan we in op de gevolgen van de WWB voor de dienstverlening die gemeenten inzetten voor de diverse klantgroepen.

4.2.1 Doelgroepen

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de evenwichtige benadering van doelgroepen aan de orde, de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden en maatwerkontheffingen voor alleenstaande ouders en ouderen.

Evenwichtige benadering van doelgroepen

De WWB schrijft voor dat gemeenten bij hun re-integratiebeleid een evenwichtige benadering van doelgroepen moeten nastreven. De gemeente heeft daarbij de vrijheid om zelf invulling te geven aan het begrip "evenwichtige benadering".

Doelgroepen

Uit het vorige onderzoek bleek dat gemeenten in het begin van de WWB met name hebben ingezet op de re-integratie van kansrijke groepen. In de enquête in dit onderzoek is gevraagd aan welke doelgroepen gemeenten in 2006 prioriteit hebben gegeven. Hieruit blijkt dat een groot deel van de gemeenten geen prioritaire doelgroepen benoemt (44%). De overigen focussen vooral op jongeren (39%) en kansrijken (38%). Ook alleenstaande ouders (21%) en allochtonen (14%) zijn door gemeenten als prioritaire doelgroep benoemt (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Aan welke doelgroepen is in 2006 prioriteit gegeven? (Meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal	%
De gemeente heeft geen prioritaire doelgroepen geformuleerd	66	44%
Jongeren	59	39%
Kansrijke groepen	57	38%
Alleenstaande ouders	31	21%
Allochtonen	21	14%
Gedeeltelijk arbeidsgeschikten/ arbeidsgehandicapten	11	7%
Ouderen	11	7%
Anders, namelijk	18	12%
Totaal	150	100%

Gepercentageerd op aantal respondenten

In de interviews geven veel gemeenten nu een omslagpunt te hebben bereikt. De activiteiten voor de meest kansrijken staan goed op de rails, de poort wordt in veel gemeenten voldoende bewaakt. De volgende stap is de focus op de minder kansrijke groepen, zowel op de arbeidsplichtigen als de niet-arbeidsplichtigen. Dit beeld wordt bevestigd door de internet-enquête: 76% van de bevroagden herkent dit beeld (zie tabel 4.4). Bijna de helft van de gemeenten geeft zelfs aan dat de aandacht al verplaatst is naar de moeilijkere doelgroepen. Ten aanzien van de uitgaven uit het W-deel is het beeld dat veel gemeenten op dit moment overschotten kennen. Omdat in de toekomst echter veel inzet (investering) nodig is voor de groep met een forse afstand tot de arbeidsmarkt, geven gemeenten aan dat het Rijk nu (nog) niet moet afromen.

Beleidsmedewerker: *"De afgelopen jaren heeft de nadruk gelegen op de nieuwe instroom en de jongeren. Nu komen we toe aan het zittend bestand, zo zijn we bezig Work First uit te breiden voor mensen uit het zittend bestand met een arbeidsverplichting."*

Tabel 4.4 Het idee bestaat dat gemeenten de aandacht gaan verplaatsen naar klanten met een groter afstand tot de arbeidsmarkt. Is dat in uw gemeente ook het geval?

	Aantal	%
Ja, aandacht is reeds verplaatst naar moeilijkere doelgroepen	70	46%
Ja, aandacht gaat zich op korte termijn verplaatsen naar moeilijkere doelgroepen	46	30%
Dit zouden we wel willen, maar we komen er op korte termijn niet aan toe	13	9%
Nee, dit beeld is niet herkenbaar	22	15%
Totaal	151	100%

Niet-uitkeringsgerechtigden

Geen van de geïnterviewde gemeenten is proactief op zoek naar niet-uitkeringsgerechtigden. Op dit moment richten gemeenten zich vooral op het activeren van bijstandsgerechtigden. Een enkele gemeente oriënteert zich op dit moment op meer wijkgericht werken, waardoor waarschijnlijk ook niet-uitkeringsgerechtigden vaker in beeld komen.

Als niet-uitkeringsgerechtigden zich melden krijgen ze volgens de geïnterviewde gemeenten over het algemeen wel een aanbod. Uit de enquête blijkt dat veel gemeenten (62%) voorwaarden stellen aan de deelname van een niet-uitkeringsgerechtigde aan een traject. Vaak stellen ze een inkomens- of vermogensgrens (65%), anderen stellen criteria aan het typen trajecten dat wordt vergoed (44%), tot slot vraagt 28% een eigen financiële bijdrage. Ook noemen gemeenten de volgende voorwaarden: ze stellen een maximale hoogte aan het re-integratiebudget voor deze groep, werken met een persoonsgebonden re-integratie budget en zetten voor deze groep *geen* loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid in.

Tabel 4.5 Welke voorwaarden stelt uw gemeente aan Nuggers en ANW-ers? Meerdere antwoorden mogelijk

	Aantal	%
Inkomensgrens	60	65%
Criteria aan type trajecten dat wordt vergoed	41	44%
Eigen financiële bijdrage	26	28%
Meewerken aan onbetaalde arbeid	4	4%
Anders, namelijk	24	26%
Totaal	93	100%

Gepercentageerd op aantal respondenten

Maatwerkontheffingen

Sinds de invoering van de WWB mogen gemeenten geen categoriale ontheffingen meer verlenen. Elke klant moet individueel worden beoordeeld. Dit heeft vooral gevolgen gehad voor alleenstaande ouders en ouderen.

Maatwerkonthefing alleenstaande ouders

De meeste gemeenten vinden het een goede zaak dat de categoriale ontheffing voor alleenstaande ouders met jonge kinderen¹ is afgeschaft, dit beeld wordt ondersteund door de resultaten uit de internetenquête (zie tabel 4.6). De individuele beoordeling van deze groep sluit volgens gemeenten goed aan bij de uitgangspunten van de wet. De persoon wordt beoordeeld op mogelijkheden en niet op belemmeringen.

Tabel 4.6 Sinds de invoering van de WWB bestaat er voor de groep alleenstaande ouders geen categoriale ontheffing meer van de arbeidsplicht. Wat vindt u van deze ontwikkeling?

	Aantal	%
Zeer positief	36	24%
Positief	84	56%
Neutraal	25	17%
Negatief	6	4%
Totaal	151	100%

De individuele beoordeling heeft ervoor gezorgd dat sommige gemeenten specifieke projecten zijn gaan opzetten voor deze groep. Ook uit de internetenquête (zie tabel 4.7) blijkt dat alleenstaande ouders door het afschaffen van de categoriale ontheffing vaker op traject worden geplaatst. In een klein deel van de gemeenten (3%) is er vanuit de lokale politiek voor gekozen om alleenstaande ouders met kleine kinderen alsnog categoriaal te ontheffen: alleen ouders die zelf willen krijgen daar een traject aangeboden. De leeftijdsgrenzen die worden gehanteerd voor de leeftijd van het jongste kind verschillen.

Tabel 4.7 Worden alleenstaande ouders door het afschaffen van deze categoriale ontheffing van de arbeidsplicht vaker op traject geplaatst?

	Aantal	%
Ja, veel vaker	51	34%
Ja, iets vaker	72	48%
Nee, er is geen verschil	22	15%
Nee, wij kennen lokaal in praktijk nog steeds een (vrijwel) categoriale ontheffing	5	3%
Totaal	150	100%

De meeste gemeenten melden ook dat de uitstroom naar de arbeidsmarkt in deze groep is verhoogd. Om de alleenstaande ouders met jonge kinderen daadwerkelijk de arbeidsmarkt op te krijgen is het volgens gemeenten met name van belang goede kinderopvang te regelen en deeltijdtrajecten of -banen te kunnen aanbieden. Het belangrijkste knelpunt voor het activeren van deze groep ligt dan ook in het feit dat gemeenten vaak nog relatief weinig deeltijdmogelijkheden voorhanden hebben, zowel in de vorm van banen als trajecten.

¹ Onder de Abw bestond de mogelijkheid om alleenstaande ouders met een kind jonger dan 5 jaar en aan personen ouder dan 57,5 categoriale ontheffing te verlenen van de verplichting tot arbeidsinschakeling.

Op dit moment spelen er rondom de maatwerkontheffing voor alleenstaande ouders twee ontwikkelingen:

- Ten eerste is er onlangs door het Parlement een wet aangenomen waarin is geregeld dat alleenstaande ouders met jonge kinderen met een kleine baan uit de bijstand kunnen komen met behulp van een toeslag van de Belastingdienst¹. Deze regeling maakt het naar verwachting voor gemeenten interessanter om te investeren in deze groep. Immers de kans dat dit tot uitstroom leidt is groter geworden.
- Daarnaast is in het nieuwe regeerakkoord (februari 2007) opgenomen dat voor ouders van kinderen tot 5 jaar geen sollicitatieplicht meer geldt². Daartegenover staat een scholingsplicht, om te zorgen dat deze groep na de vrijstelling van de sollicitatieplicht makkelijker een baan kan vinden.

De afspraak in het nieuwe regeerakkoord geven gemeenten minder mogelijkheden om aan de slag te gaan met de groep alleenstaande ouders.

Maatwerkontheffing ouderen

Het afschaffen van de categoriale ontheffing voor ouderen past volgens veel van de geïnterviewden goed binnen de kaders van de wet. Echter, effecten hiervan in termen van een verhoogde uitstroom zijn volgens gemeenten nauwelijks aan de orde.

Consulent: *"Het is belangrijk ouderen niet als groep het gevoel te geven dat ze zijn afgeschreven voor de arbeidsmarkt"*

Een enkele oudere bijstandgerechtigde die erg gemotiveerd is, is volgens gemeenten te bemiddelen naar de arbeidsmarkt. Voor de overigen geldt dat er weinig perspectief is op uitstroom. De belangrijkste reden hiervoor is dat de werkgevers over het algemeen niet geïnteresseerd zijn in oudere arbeidskrachten. Gemeenten hebben onvoldoende invloed om hier verandering in te brengen. Een andere knelpunt is dat deze groep vaak zelf niet meer gemotiveerd is om te gaan werken en een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Overigens is het niet zo dat geen enkele gemeente investeert in deze groep, ouderen zijn vaak actief als vrijwilliger of participeren in een sociale activeringstraject.

Een klein deel van de gemeenten kiest ervoor, vanwege de geringe perspectieven van deze groep, de relatief ouderen (bijvoorbeeld 60-plussers) alsnog categoriaal vrij te stellen. Niet alleen beleidsmatig wordt de keuze gemaakt om niet te investeren in deze groep. Ook consulenten geven aan liever tijd te besteden aan een jonger iemand, vanwege de grotere perspectieven op de arbeidsmarkt.

Consulent: *"Investeren in mensen die ouder zijn dan 54 is zonde van de tijd en weggegooid geld."*

Over het algemeen vinden gemeenten het wel belangrijk ook deze groep te motiveren en te laten participeren, in de vorm van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Echter uitstroom naar regulier werk is volgens gemeenten voor (een aanzienlijk deel van) deze groep niet realistisch.

¹ Wet voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders (Vazalo).

² Met een maximum van zes jaar.

4.2.2 Inkoop en uitvoering van trajecten

Bij de invoering van SUWI zijn veel gemeenten gestart met het inkopen van re-integratietrajecten. Over het algemeen kochten gemeenten hele trajecten in bij één of een beperkt aantal re-integratiebedrijven. De regie over deze trajecten kwam veelal bij de re-integratiebedrijven zelf te liggen. Zij stelden de diagnose en beslisten op basis daarvan over de inhoud van het traject. Gemeenten hebben sinds 1 januari 2006 de mogelijkheid om meer in eigen beheer te doen. Tot die tijd moesten gemeenten een groot deel van de re-integratieactiviteiten verplicht uitbesteden.

Resultaat centraal

Door de invoering van de WWB is het resultaat van re-integratie centraler komen te staan. Hierdoor zijn gemeenten kritischer gaan kijken naar de dienstverlening van re-integratiebedrijven. Gemeenten waren over het algemeen niet tevreden over de resultaten van de re-integratiebedrijven. Daarnaast hadden veel gemeenten het gevoel grip kwijt te raken op hun klanten. In de afgelopen jaren heeft hierdoor dan ook een verschuiving plaatsgevonden in de inkoop van re-integratietrajecten door gemeenten.

Regie meer bij klantmanagers

Door invoering van de WWB is ook de inkoop van re-integratiedienstverlening veranderd. De trajecten zijn korter en gemeenten kopen steeds vaker geen hele trajecten meer in, maar modules. Als na het volgen van één module blijkt dat de klant reeds naar werk kan worden bemiddeld, wordt dit ook gedaan. In het verleden hadden gemeenten minder grip op het traject van hun klant. De regie lag bij de re-integratiebedrijven. Op dit moment nemen gemeenten steeds meer de regie in eigen hand.

Zij kunnen hierdoor na afronding van elke module opnieuw bepalen wat de volgende stap moet zijn. Dit kunnen zij ook beter omdat ze de diagnosestelling steeds vaker zelf doen. Dat de regie bij klantmanagers een belangrijk thema was blijkt ook uit de internetenquête: ongeveer de helft van de geënquêteerden geeft aan dat het versterken van de regierol van klantmanagers veel aandacht heeft gekregen in 2006. De internetenquête laat ook zien dat driekwart van de respondenten het beeld heeft dat consulent meer tijd zijn gaan besteden aan het begeleiden van de klant naar werk. Ook door het loslaten van de uitbestedingsplicht hebben gemeenten meer de regie in eigen hand kunnen nemen. Ze zijn hier tevreden over. Ze pakken vooral projectmatige activiteiten in eigen beheer op of ontwikkelen trajecten die ze in de markt niet kunnen vinden, bijvoorbeeld taaltrajecten of specifieke trajecten voor dak- en thuislozen.

Er zijn ook gemeenten die bij de uitvoering van re-integratie nog hetzelfde te werk gaan als vóór de invoering van de WWB. Dit zijn gemeenten die ófwel reeds de regie in eigen hand hadden óf gemeenten die vlak voor of tijdens de invoering van de WWB begonnen zijn met het inkopen van trajecten. Deze laatste groep zit veelal op dit moment nog vast aan de inkoop van hele trajecten, maar wil in de toekomst ook meer modulair gaan inkopen en daarmee de regie naar zich toetrekken.

Onderdeel van de sterkere regierol is dat steeds meer gemeenten de bemiddeling van klanten naar werkgevers naar zich toetrekken uit ontevredenheid over de resultaten van de re-integratiebedrijven. Hiervoor noemt men meerdere redenen. Ten eerste geven gemeenten aan de lokale arbeidsmarkt beter te kennen dan de re-integratiebedrijven. Daarnaast heb-

ben gemeenten meer invloed op lokale werkgevers, bijvoorbeeld vanuit subsidierelaties of een opdrachtgever/ opdrachtnemer relatie (contract compliance).

Toename maatwerk

De versterkte regierol van klantmanagers middels de inkoop van modules moet volgens gemeenten leiden tot meer maatwerk waardoor klanten beter worden begeleid en dus sneller uit de uitkering stromen. Ook de internetenquête ondersteunt dat beeld, 82% van de respondenten vindt dat de WWB heeft geleid tot meer maatwerk voor de klant op het gebied van re-integratie. Ook uit de interviews blijkt dat consultants van mening zijn dat zij vaker maatwerk kunnen leveren. Overigens blijkt uit de interviews dat veel cliëntenraden vinden dat de eigen inbreng van cliënten in hun traject vaak (te) beperkt is. Meerdere cliëntenraden noemen als verbeterpunt dat trajecten beter moeten aansluiten bij de persoonlijke situatie van cliënten.

Voorzitter Cliëntenraad: *"Er wordt geen rekening gehouden met passendheid. Dit vinden we niet terecht: het werk moet je toch wel een beetje liggen. Bij weigering van werk, volgt direct een korting op de uitkering."*

Voorzitter Cliëntenraad: *"Vroeger had je meer tijd en keuze voor uitstroom. Je wordt nu gedwongen om aan je plichten te voldoen: werken. Het maakt niet uit wat voor werk."*

Inhoud van de trajecten

Het is niet zo dat trajecten alleen maar korter zijn geworden, ook de inhoud is veranderd. Ten eerste bevatten veel trajecten een werkcomponent. Daarnaast zijn de trajecten ook intensiever, men is bijvoorbeeld 32 uur per week actief, een deel van de week aan het werk en de overige tijd wordt gewerkt aan sollicitatie- of sociale vaardigheden.

Ten tijde van het vorige onderzoek werd scholing nog nauwelijks ingezet. De aandacht hiervoor lijkt weer enigszins toe te nemen. Voor jongeren zonder startkwalificatie geldt dat werken gecombineerd moet worden met leren, immers een duurzame weg uit de uitkering is er één met startkwalificatie. Ook voor andere groepen komt bij gemeenten weer steeds meer de aandacht voor scholing (altijd in combinatie met werk en/of baangarantie). Een verklaring hiervoor is dat gemeenten nu aan de slag gaan met de groep die al langer in de uitkering zit. Deze personen hebben vaak onvoldoende opleiding om direct aan de slag te gaan. Hierbij valt te denken aan alleenstaande ouders die lang geen arbeidsplicht hadden. Daar komt bij dat op de arbeidsmarkt de vraag naar hoger opgeleiden ook steeds meer toeneemt. Een gevolg hiervan is dat men verwacht dat de trajectduur in de toekomst weer gaat toenemen. Overigens gaat het hierbij meestal om een combinatie van werken en leren, bijvoorkeur met een baangarantie.

Meer inzicht in klantenbestand

Een belangrijke voorwaarde voor een effectieve inkoop is inzicht in het klantenbestand. Uit de enquête blijkt dat gemeenten sinds de invoering van de WWB meer aandacht besteden aan het inzicht krijgen in het klantenbestand. Ruim de helft (61%) van de respondenten vindt dat het inzicht in het klantenbestand is toegenomen. Volgens bijna tweederde van de bevroegden is het inzicht op dit moment voldoende. De effecten van deze manier van werken zijn echter nog niet duidelijk meetbaar.

Meer aandacht voor duurzaamheid

Het doel van de meeste gemeenten is de bijstandsgerechtigden via de kortste weg naar werk te krijgen. Hierbij neemt in de meeste gemeenten de aandacht voor duurzame plaatsing weer toe. Enerzijds blijkt dit door de toenemende aandacht voor de inzet van scholing. Aan de andere kant besteden gemeenten steeds meer aandacht aan nazorg.

Sommige gemeenten zijn van mening dat ook tijdelijke banen bij uitzendbureaus bijdragen aan duurzame uitstroom naar werk. Immers, liever iemand via de draaideurconstructie na verschillende pogingen duurzaam uit de uitkering, dan iemand zonder werkervaring (omdat er geen duurzame arbeid is) langer in de uitkering houden.

Aanspraak op re-integratie

In de WWB is de aanspraak van cliënten op ondersteuning bij re-integratie wettelijk vastgelegd¹. Het is echter aan het college om te bepalen welk type voorziening noodzakelijk is. Gemeenten zijn over het algemeen niet bezig met dit thema. De meeste gemeenten stellen hun klanten dan ook niet op de hoogte van de mogelijkheid om aanspraak te maken op re-integratie. In de gemeenten waar dit wel is gebeurd, komt het heel incidenteel voor dat klanten hier gebruik van maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om ouderen of arbeidsgehandicapten die graag een traject willen, terwijl hiervoor geen mogelijkheden zijn binnen de trajecten die een gemeente heeft ingekocht bij re-integratiebedrijven.

Ook uit de interviews met cliëntenraden blijkt dat er weinig cliënten een beroep doen op deze aanspraak. Veel cliënten worden immers op eigen initiatief van de gemeente reeds op traject gezet. Er is dus geen gebrek aan ondersteuning. Wel blijkt uit de interviews dat veel cliëntenraden vinden dat de eigen inbreng van cliënten in hun traject vaak (te) beperkt is. Mogelijke meningsverschillen tussen klantmanagers en klanten hebben dus niet zozeer betrekking op de noodzaak tot ondersteuning, als wel op het *type ondersteuning* dat wenselijk of noodzakelijk is. Meerdere cliëntenraden noemen als verbeterpunt dat trajecten beter moeten aansluiten bij de persoonlijke situatie van cliënten.

Algemeen geaccepteerde arbeid

Op grond van de WWB zijn bijstandsgerechtigden verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Onder de Algemene bijstandswet (Abw) werd uitgegaan van passende arbeid. In alle gemeenten wordt ook daadwerkelijk gewerkt met algemeen geaccepteerde arbeid. Dit heeft vooral gevolgen voor de relatief hoger opgeleiden. Zij zijn immers verplicht werk onder hun niveau te accepteren. Algemeen geaccepteerde arbeid heeft het ook mogelijk gemaakt dat veel gemeenten Work First hebben ingevoerd.

Perspectief van cliënten

Het algemene beeld van de cliëntenraden is dat de begeleiding van cliënten sinds de komst van de WWB intensiever is geworden en meer in het teken is komen te staan van re-integratie en uitstroom. Dit ziet men als een positieve ontwikkeling. Over de kwaliteit van de begeleiding door klantmanagers naar werk lopen de meningen echter uiteen. Sommige cliëntenraden vinden dat er nu meer sprake is van maatwerk en dat de contacten tussen

¹ WWB, Art. 10, lid 1: Personen die algemene bijstand ontvangen, personen met een nabestaanden- of halfwezen-uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet en niet-uitkeringsgerechtigden hebben, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en op de naar het oordeel van het college noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling.

klant en klantmanager zijn verbeterd. Andere cliëntenraden vinden dat de kwaliteit van de begeleiding nog te wensen overlaat.

Veel cliëntenraden signaleren dat de begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt een meer dwingend karakter heeft gekregen. Klanten ervaren volgens de cliëntenraden meer druk om aan het werk te gaan. Dit is zeker voor groepen die voorheen veelal met rust werden gelaten en nu in een aantal gemeenten actief worden benaderd, zoals ouderen of groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, een ingrijpende verandering.

Voorzitter Cliëntenraad: *"Mensen die jarenlang met rust zijn gelaten, worden nu opgeroepen. Dit veroorzaakt vaak stress en paniek."*

Dit dwingende karakter wordt enerzijds veroorzaakt doordat er volgens veel van de geïnterviewde cliëntenraden sneller sancties worden opgelegd, wanneer iemand onvoldoende meewerkt aan zijn of haar re-integratie. Tegelijkertijd signaleert men dat de ruimte voor eigen inbreng van de cliënt in het traject minder is geworden.

Voorzitter Cliëntenraad: *"Je wordt gedwongen een traject in te gaan waarbij geen rekening wordt gehouden met de persoon. Het traject sluit niet altijd aan bij de persoon."*

4.2.3 Beleidsinstrumenten

Deze paragraaf geeft informatie over de instrumenten die gemeenten inzetten op het gebied van re-integratie en activering. Eerst komt Work First aan de orde. Vervolgens komen sociale activering en gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl aan bod. Tot slot is het premiebeleid beschreven.

Work First

De meeste gemeenten werken met Work First of een vergelijkbaar instrument. De WWB heeft een impuls gegeven aan de ontwikkeling van dit concept. In de meeste gemeenten was Work First ook zonder de WWB tot stand gekomen, echter de WWB heeft deze ontwikkeling volgens gemeenten in een stroomversnelling gebracht. Dit komt waarschijnlijk voor een belangrijk deel door de financiële prikkel in de WWB. Tegelijkertijd is een belangrijke randvoorwaarde voor de invoering van Work First dat iedereen verplicht kan worden algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.

Work First kent vele verschillende vormen. De duur van het WF-traject varieert van een paar weken tot vele maanden. Ook de tijdsduur per week en de inhoud van de werkzaamheden variëren. In de meeste gevallen wordt het instrument ingezet voor instroombeperking, ook vervult Work First de functie van diagnosehulpmiddel of re-integratieinstrument. Kenmerkend voor een Work First traject is dat een deel van de tijd wordt besteed aan werken en/of solliciteren. De uitvoering is vaak uitbesteed aan een Wsw-bedrijf, maar ook aan re-integratiebedrijven of WIW/ID-bedrijven.

De doelgroep waarvoor Work First wordt ingezet verschilt sterk per gemeente. Dit is vooral afhankelijk van de inrichting van Work First. In sommige gevallen is het concept geschikt voor klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Klanten komen in die gevallen te werken in een reguliere werksetting. In andere gemeenten wordt Work First ingezet voor

mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De setting is dan meer vergelijkbaar met die van een sociale werkplaats, in die zin dat er sprake is van een speciaal voor deze klanten opgezette werkomgeving.

Steeds meer gemeenten zijn de pilotfase voorbij en implementeren Work First in hun reguliere beleid. In eerste instantie is Work First ingezet voor een beperkte groep, met name jongeren of nieuwe instroom. Vaak wordt Work First na de pilotfase ook ingezet voor (een deel van) de overige klanten.



Bijstandsgerechtigden aan het werk in een Arbeidstrainingscentrum.

Het feit dat veel gemeenten na de pilotfase overgaan tot implementatie geeft aan dat Work First als een effectief instrument wordt gezien. Het concept draagt zowel bij aan de preventie van de instroom, als aan het verhogen van de uitstroom. Uit onderzoek van een middelgrote gemeente blijkt dat in een bepaalde groep door Work First 80% uitstroomt en bij een controlegroep 50%. Een andere gemeente geeft aan dat 40% van de nieuwe instroom door Work First uitstroomt. Gemeenten hebben de indruk dat Work First effectiever is dan reguliere instrumenten. Niet alleen cijfermatige effecten worden in verband gebracht met Work First, ook verandert deze werkwijze het beeld van klanten over de bijstand.

Consulent: *“De nieuwe instroom realiseert zich hierdoor beter dat tegenover het recht op een uitkering ook plichten staan. Hierdoor wordt de bijstand meer als springplank gezien en niet als eindstation.”*

Veel gemeenten merken dat door het inzetten van Work First, dus door het vragen van een tegenprestatie voor de uitkering, mensen afhaken. De uitkeringsaanvraag wordt dan ingetrokken. Sommige gemeenten willen graag meer inzicht in waarom deze groep afziet van een uitkeringsaanvraag, zij doen hier onderzoek naar (zie ook hoofdstuk 2).

Sociale activering

In de vorige evaluatie van de WWB werden drie groepen gemeenten onderscheiden: 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. Ook in dit onderzoek zijn deze drie groepen te onderscheiden.

In de meeste gemeenten heeft er geen verandering van de inzet van sociale activeringstrajecten plaatsgevonden (zie tabel 4.8) als gevolg van de WWB. De verwachting bij de geïnterviewde gemeenten is dat de aandacht voor sociale activering in de toekomst toeneemt. Immers, gemeenten komen steeds meer toe aan groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Tabel 4.8 Heeft de invoering van de WWB gevolgen gehad voor de inzet van sociale activering in uw gemeente?

	Aantal	%
Ja, sociale activering is minder vaak ingezet	34	23%
Ja, sociale activering is vaker ingezet	43	29%
Nee, sociale activering is even vaak ingezet	73	49%
Totaal	150	100%

De inhoud van de sociale activeringstrajecten is door de invoering van de WWB veranderd, het doel is immers werk boven inkomen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de nadruk steeds meer is komen te liggen op het begeleiden van klanten richting werk. Ook de internetenquête bevestigt dit beeld (zie tabel 4.9).

Tabel 4.9 Sinds de invoering van de WWB is de nadruk in sociale activeringstrajecten steeds meer komen te liggen op de begeleiding van klanten richting werk

	Aantal	%
Helemaal eens	32	21%
Eens	62	41%
Neutraal	35	23%
Oneens	17	11%
Helemaal oneens	4	3%
Weet niet/geen mening	1	1%
Totaal	151	100%

Gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl

Na het vervallen van de WIW en het Besluit I/D-banen zijn gemeenten op zoek gegaan naar andere mogelijkheden om bijstandsgerechtigden werkervaring te laten opdoen. Deze zijn gevonden in gesubsidieerde banen nieuwe stijl.

Doel

De beleidsdoelstelling van deze banen is doorstroom naar de arbeidsmarkt. Voor de groepen klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, worden gesubsidieerde banen ook als activeringsinstrument ingezet, gericht op maatschappelijke participatie. Het uiteindelijke doel is echter altijd iemand dichterbij de arbeidsmarkt brengen. In vergelijking met de oude vormen van gesubsidieerde arbeid, zien gemeenten deze banen niet meer als eindstation. De WIW- /ID banen waren dit vaak wel. Het grote verschil nu is dat een subsidie niet aan een baan hangt maar aan een persoon. De verwachting is dat daardoor meer vanuit de mogelijkheden van de persoon wordt geredeneerd dan vanuit de noodzaak tot het opvullen van de gesubsidieerde baan. In de toekomst moet nog blijken in hoeverre deze banen ook als opstap naar de arbeidsmarkt fungeren.

Inhoud

De meeste gemeenten kennen één of meerdere vormen van gesubsidieerde arbeid. De banen verschillen qua inhoud van het werk, duur, doelgroep waarvoor deze zijn bestemd en de wijze waarop ze worden gefinancierd. Voorbeelden zijn participatiebanen, werkervaringsplaatsen, opstapbanen. De duur varieert van 6 maanden tot meerdere jaren. Uit de enquête blijkt dat 41% van de gemeenten de mogelijkheid heeft benut tot het inzetten van een gesubsidieerde baan voor 2 jaar of langer (dit is inclusief mogelijke verlengingen). De inhoud van het werk kan relatief simpel zijn in de vorm van werkzaamheden op het WSW-bedrijf of bij een reguliere werkgever zijn. Ook de wijze waarop financiering plaats vindt loopt sterk uiteen. Het kan gaan om reguliere banen bij een profit of non-profit werkgever. De klant kan direct bij de werkgever in dienst komen, waarbij bijvoorbeeld de financiering plaats vindt via een loonkostensubsidie. De klant kan in dienst zijn bij het reïntegratiebedrijf, die verdere detachering regelt of er kan een dienstverband worden aangegaan met de gemeente. Tijdens het onderzoek zijn we vele verschillende varianten tegengekomen. Ook wat betreft de verantwoordelijkheid van de begeleiding van de klant lopen de verschillende vormen uiteen. Soms is deze begeleiding uitbesteed aan het reïntegratiebedrijf, ligt die in handen van de werkgever zelf of draagt de gemeente er verantwoordelijkheid voor.

Knelpunten

Een groot deel van de gemeenten heeft geen problemen met het creëren van voldoende gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Vaak zijn dit gemeenten die zelf actief zijn in het benaderen van werkgevers of een actief WIW/ WSW bedrijf in de gemeente heeft die dit soort taken overneemt. Andere gemeenten lopen bij het inzetten van gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl tegen een aantal knelpunten aan:

- de onbekendheid van deze banen bij werkgevers. Bij het inzetten van werknemers voor ID en WIW banen konden gemeenten meeliften op landelijke reclamecampagnes,
- bij werkgevers bestaat er vaak een negatief beeld over bijstandsgerechtigden.
- de administratieve lasten die horen bij het creëren van een gesubsidieerde baan. Niet alleen speelt dit struikelblok bij werkgevers, voor consulenten is dit ook een reden om dit instrument liever niet in te zetten,
- werkgevers die een vacature hebben willen deze graag zo snel mogelijk vervullen, voordat een gemeente alles heeft geregeld gaat daar veel tijd overheen,
- daarnaast is er ook een knelpunt op het gebied van vraag en aanbod. Gemeenten kunnen werkgevers niet aan geschoolde arbeidskrachten helpen en werkgevers hebben weinig arbeidsplaatsen voor ongeschoolden.

Veel gemeenten zijn actief bezig met het oplossen van deze knelpunten. Zij benaderen steeds actiever *zelf* werkgevers en maken met hen afspraken over het plaatsen en scholen van klanten.

Effecten

Er is nog onvoldoende ervaring met dit instrument om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit. Bovendien verschillen de instrumenten nogal in opzet, doelgroep en duur. De gemeenten die gebruiken maken van nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid zijn over het algemeen positief. De vraag is echter hoe dit op langer termijn voor de grotere groep gaat uitpakken. Het betreft in ieder geval regelmatig gesubsidieerde banen met een plaatsingsduur van twee jaar of langer. Uit de enquête blijkt dat zo'n veertig procent van de gemeenten dergelijke banen kent. Van deze gemeenten geeft 43% aan dat men verwacht dat slechts een minderheid of zelfs (vrijwel) niemand binnen de maximale duur van deze banen zal uitstromen naar regulier werk (zie tabel 4.10).

Tabel 4.10 Welk deel van de klanten met een dergelijke baan verwacht u dat binnen de maximale plaatsingsduur van de baan (inclusief verlenging) kan uitstromen naar regulier werk?

	Aantal	%
(Vrijwel) alle mensen	3	5%
Een meerderheid van de mensen	18	29%
Ongeveer de helft van de mensen	15	24%
Een minderheid van de mensen	19	30%
(Vrijwel) niemand	8	13%
Totaal	63	100%

Door de tijdelijkheid van deze banen bestaat het risico dat deze groep na een tijdelijk dienstverband via de WW alsnog in de WWB terecht komt. Volgens sommige gemeenten is dit geen probleem, deze groep heeft immers wel enige werkervaring op kunnen doen, waarvan ze in de toekomst kunnen profiteren.

Premiebeleid en vrijstelling

Het premiebeleid verschilt sterk tussen gemeenten. Sommige gemeenten hebben met de komst van de WWB het premiebeleid afgeschaft. Het idee hierachter was veelal dat de wet klanten dwingt om aan het werk te gaan, dus dat een extra prikkel niet nodig is. Andere gemeenten hebben de WWB juist als prikkel ervaren om het premiebeleid verder te ontwikkelen. Op deze wijze willen ze er aan bijdragen dat klanten sneller uitstromen en bij uitstroom zo min mogelijk te maken krijgen met de armoedeval. Overigens wordt een premie niet alleen ingezet bij uitstroom, ook bij het afronden van een traject of het uitvoeren van vrijwilligerswerk wordt een premie uitgekeerd.

Nog niet alle gemeenten hebben hun premiebeleid tegen het licht gehouden sinds de invoering van de WWB. Voor gemeenten die dit wel hebben gedaan is het grootste struikelblok hoe het premiebeleid zo in te richten dat het stimulerend werkt en rechtvaardig is. Gemeenten zijn op dit moment eerder geneigd te werken met premies voor werkgevers die een bijstandsgerechtigde in dienst nemen, een zogenaamde loonkostensubsidie.

Verder pleit een aantal cliëntenraden voor het verhogen van de vrijstellingsnorm voor mensen die aangewezen zijn op deeltijdwerk¹. Door deze vrijstellingsnorm te verhogen wordt het voor bijstandsgerechtigden aantrekkelijker om ook in deeltijd aan de slag te gaan.

4.3 Handhaving

De afgelopen jaren is de aandacht van gemeenten voor handhaving toegenomen. Deze intensivering is reeds vóór de invoering van de WWB in gang gezet. De afgelopen jaren hebben gemeenten massaal Hoogwaardig Handhaven ingevoerd, geprikkeld door de Tijdelijke Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven². De WWB heeft het verder optimaliseren van handhaving een impuls gegeven. De mate waarin Hoogwaardig Handhaven is ingevoerd en effecten sorteert, verschilt per gemeente.

Beleidsmedewerker: *“WWB was een prikkel om met hoogwaardig handhaven aan de slag te gaan, niets meer en niets minder.”*

Ook de cliëntenraden signaleren een intensivering van de handhaving. Hierbij wordt meestal gewezen op een toename van het aantal huisbezoeken, soms wordt ook gerefereerd aan uitbreiding van de formatie van de sociale recherche.

Handhaving op verschillende momenten

In eerste instantie zijn gemeenten aan de slag gegaan met administratieve procedures en het koppelen van administratieve bronnen, bijvoorbeeld het gebruiken van de gegevens van SUWI-net of het Inlichtingenbureau en het vergelijken van gegevens die de klant verstrekt met de gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De meeste gemeenten maken hier naar tevredenheid gebruik van.

De volgende stap was aandacht voor handhaving aan de poort. De meeste gemeenten hebben hier de afgelopen jaren fors op ingezet (zie tabel 5.11), door bijvoorbeeld het inzetten van huisbezoeken en een betere voorlichting over rechten en plichten voor aanvang van de uitkering. Voor bepaalde groepen zetten steeds meer gemeenten Work First in, niet alleen als re-integratiemethodiek, maar ook als handhavinginstrument. De handhaving aan de poort is volgens de meeste gemeenten reeds geoptimaliseerd. Het combineren van informatie uit administratieve bronnen met een betere handhaving aan de poort, heeft inmiddels in veel gemeenten een goede basis gelegd voor een effectievere handhaving. Door aan de poort te investeren in de nieuwe instroom – gegevens goed te registreren en te controleren met andere bronnen, en door direct te reageren op eventuele signalen – kan in het vervolg van het proces worden volstaan met een gerichte handhaving op basis van signaalsturing en risicosturing. De (ongerichte) periodieke heronderzoeken zijn daarom in veel gemeenten afgeschaft en vervangen voor de systematiek van hoogwaardig handhaven.

¹ Gemeenten hebben op grond van de WWB de mogelijkheid om inkomsten uit arbeid gedurende maximaal zes maanden tot maximaal 25% van de inkomsten (tot een bepaald maximumbedrag) vrij te laten (zie art. 31, lid 2 onder o).

² Deze stimuleringsregeling is ingevoerd in 2003. 323 gemeenten (66%) hebben van deze Stimuleringsregeling gebruik gemaakt.

Tabel 4.11 Heeft de invoering van de WWB geleid tot extra aandacht in de praktijk voor handhaving?

	Aantal	%
Ja, (met name) bij nieuwe cliënten	25	17%
Ja, (met name) bij het zittend bestand	2	1%
Ja, zowel bij nieuwe cliënten als het zittend bestand	108	74%
Weet niet/geen mening	11	8%
Totaal	146	100%

De focus verschuift nu meer naar het zittend bestand en naar handhaving van de doelmatigheid. Handhaven op doelmatigheid vindt vooral plaats op basis van signalen, bijvoorbeeld vanuit een re-integratiebedrijf als iemand niet aanwezig is, en op basis van risicosturing. Bij (het vermoeden van) een verhoogd risico is de controle intensiever. Van alle gemeenten werkt 66% met risicosturing, dit zijn vooral de grotere gemeenten.

De meeste gemeenten zijn tevreden over de resultaten die het strikter handhaven heeft opgeleverd.

Handhavinggerichte cultuur

Algemeen wordt een handhavinggerichte houding en het daarbij horende gedrag van consultants gezien als een belangrijke succesfactor. Er gaat ook een preventieve werking vanuit. Veel gemeenten investeren daarom in houding en gedrag van hun medewerkers. Het werken aan een handhavinggerichte cultuur wordt sterk ondersteund door de WWB. Gemeenten hebben een direct (financieel) belang bij het voorkomen, opsporen en aanpakken van fraude.

Huisbezoeken

Een door de striktere handhaving vaker ingezet instrument is het huisbezoek. Vooral bij de instroom in de uitkering worden huisbezoeken regelmatig ingezet om te controleren op de rechtmatigheid. In sommige gemeenten wordt elke nieuwe klant thuis bezocht (28%), anderen leggen alleen een huisbezoek af als de persoon behoort tot een specifieke doelgroep, bijvoorbeeld thuiswonend, een jongere of woonachtig in een bepaalde wijk (68%). Slechts een beperkte groep gemeenten zet geen huisbezoeken in (4%).

Tabel 4.12 Vindt er bij een nieuwe bijstandsaanvraag standaard een huisbezoek plaats?

	Aantal	%
Ja, (vrijwel) altijd	43	28%
Nee, alleen als daar een specifieke aanleiding voor is	102	68%
Nee, (vrijwel) nooit	6	4%
Totaal	151	100%

Ook het zittend bestand kan in veel gemeenten te maken krijgen met huisbezoeken, bijvoorbeeld als ze uit het bestand naar voren komen bij een themacontrole (bijvoorbeeld op basis van selectie van een bepaalde wijk). De meeste gemeenten zien huisbezoeken als een effectief instrument. Gezien een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, is de

vraag in hoeverre dit instrument in de toekomst op de huidige wijze kan worden ingezet door gemeenten¹.

Huisbezoeken worden over het algemeen uitgevoerd door de consulenten zelf. Vaak in samenwerking met een consulent die als fraudepreventiemedewerker is aangesteld vanuit de stimuleringsregeling van het Rijk of samen met een andere consulent. Sommige consulenten ervaren het afleggen van huisbezoeken als tijdrovend en belastend. Bij de grotere gemeenten is er vaak sprake van een gespecialiseerde afdeling waarin fraudepreventiemedewerkers/controleurs en soms ook sociale recherche, de consulent ondersteunt in de handhavingstaken.

Heronderzoeken en inkomstenverklaringen

Met de komst van de WWB zijn in de meeste gemeenten de periodieke heronderzoeken volledig (39%) of gedeeltelijk (31%) afgeschaft, controles vinden nu vaker in lijn met Hoogwaardig handhaven plaats bij specifieke doelgroepen of op basis van (administratieve) signalen. Deze groepen worden onderscheiden op basis van risicofactoren. De meeste consulenten zijn blij met de afschaffing van de heronderzoeken, een enkeling ervaart het als negatief omdat ze hierdoor minder vaak contact hebben met hun klanten.

De inkomstenverklaring wordt in de meeste gemeenten slechts nog voor een beperkte groep cliënten ingezet. Bijvoorbeeld alleen voor bepaalde groepen die mutatiegevoelig zijn (deeltijd werkenden) of groepen die men graag vaak in beeld wil hebben (daklozen).

Voorlichting en sancties

Een belangrijke component van hoogwaardig handhaven is voorlichting. Door de klanten heldere informatie te verstrekken over hun rechten en plichten weten ze waar ze aan toe zijn. Mocht een klant ondanks deze voorlichting zich toch niet aan de afspraak houden dan is het van belang dat dit direct wordt bestraft door middel van een sanctie. Een zogenaamd lik op stuk beleid. Met de invoering van de WWB is het sanctiebeleid in veel gemeenten aangescherpt. In ruim eenderde (39%) van de gemeenten zijn de sancties verhoogd sinds de invoering van de WWB. Daarnaast wordt bijna de helft van de gemeenten vaker een sanctie opgelegd. Dit gebeurt zowel voor de inlichtingenplicht als voor de arbeidsverplichting (zie tabel 4.13). Ook cliëntenraden signaleren dat er sneller sancties worden opgelegd, wanneer iemand onvoldoende meewerkt aan zijn of haar re-integratie.

Tabel 4.13 Worden er sinds de invoering van de WWB vaker sancties opgelegd?

	Aantal	%
Nee	62	41%
Ja, zowel voor de inlichtingenplicht als voor de arbeidsverplichting	2	1%
Ja, alleen voor arbeidsverplichtingen	10	7%
Ja, alleen voor de inlichtingenplicht	57	38%
Weet niet/geen mening	20	13%
Totaal	151	100%

¹ De centrale Raad van Beroep oordeelde dat de privacy van bijstandsontvangers alleen mag worden geschonden als er een concrete aanwijzing is dat ze onvolledige of onjuiste informatie hebben gegeven. In andere gevallen moeten ze het recht hebben om een huisbezoek te weigeren.

Het vaker sanctioneren komt ten eerste doordat de cultuur sinds de invoering van de WWB steeds meer is verzakelijkt. Afspraak is afspraak en tegenover het recht op een uitkering staan ook verplichtingen. Daarnaast speelt mee dat meer personen een arbeidsverplichting hebben, trajecten intensiever zijn en gemeenten hier meer de regie over hebben, daardoor valt het eerder op als iemand zich niet aan de afspraken houdt. Overigens zijn niet alle consulenten voor een lik op stuk beleid, sommigen geven aan liever een goed gesprek te voeren en zo de klant te motiveren, dan door een sanctie de klant te frustreren en meer in de schulden te helpen.

4.4 Inkomensondersteuning

Deze paragraaf gaat in op het beleid op het gebied van inkomensondersteuning. Hierin komen achtereenvolgens de langdurigheidstoeslag, het lokale minimumbeleid en het beleid rondom toeslagen en verlagingen van de bijstandsnorm aan bod.

Langdurigheidstoeslag

Uit de vorige evaluatie van de WWB bleek reeds dat gemeenten slecht uit de voeten konden met de langdurigheidstoeslag. Deze toeslag is bestemd voor personen die vijf jaar of langer op het sociaal minimum leven. Aan deze toeslag was de eis verbonden dat bijstandsgerechtigden de langdurigheidstoeslag krijgen als zij geen kans hebben op werk en vijf jaar lang een uitkering hebben gehad op bijstandsniveau. Mensen die een enkele keer toch inkomsten hebben, komen daardoor niet in aanmerking voor de toeslag. Op basis van de uitkomsten van de vorige evaluatie zijn de voorwaarden voor de langdurigheidstoeslag aangepast. De regeling is nu zo geformuleerd dat gemeenten de mogelijkheid hebben de toeslag ook toe te kennen aan mensen die gedurende een zeer korte periode en tot een zeer laag bedrag inkomsten uit arbeid hebben ontvangen, waarbij men heeft vastgesteld dat de betrokkenen geen arbeidsmarktperspectief heeft.

Deze verandering ervaren de meeste gemeenten als een verbetering. Echter, men is over het algemeen nog niet tevreden over de langdurigheidstoeslag. De meeste gemeenten vinden wel dat mensen die langdurig op minimumniveau leven extra inkomensondersteuning moeten krijgen (90%). Echter de langdurigheidstoeslag zien zij vaak niet als de juiste vorm. Aan deze ontevredenheid liggen verschillende redenen ten grondslag: de onrechtvaardigheid van de regeling, het feit dat deze ingewikkeld is uit te voeren en het feit dat de gedetailleerdheid van de regeling haaks staat op het idee achter de WWB.

Onrechtvaardig?

De onrechtvaardigheid van de regeling is gedeeltelijk door de wijziging verholpen. Echter door relatief veel respondenten wordt deze nog steeds al onrechtvaardig ervaren. Ten eerste door het feit dat iemand die gedurende langere tijd inkomsten heeft gehad buiten de boot valt.

Consulent: *"Een van mijn klanten doet mee met Work First. Deze klant krijgt daar een vergoeding voor, hierdoor heeft hij geen recht meer op de langdurigheidstoeslag. Deze man wordt dus gestraft voor het feit dat hij actief meewerkt aan zijn eigen reïntegratie."*

Daarnaast zien gemeenten het als onrechtvaardig dat bijstandsklanten pas na vijf jaar recht hebben op een dergelijke toeslag. Volgens geïnterviewden ontstaan reeds na twee jaar leven op bijstandsniveau de problemen. De toeslag komt dus te laat.

Uitvoeringsproblemen?

Voor de uitvoering is voor veel gemeenten een struikelblok, ruim tweederde vindt de regeling matig tot slecht uitvoerbaar.

Tabel 4.14 Hoe beoordeelt u de uitvoerbaarheid van de huidige langdurigheidstoeslag?

	Aantal	%
Goed	50	33%
Middelmatig	57	38%
Slecht	43	29%
Totaal	150	100%

In de aangepast langdurigheidstoeslag is opgenomen dat mensen die gedurende een zeer korte periode en tot een zeer laag bedrag inkomsten uit arbeid hebben ontvangen, ook recht hebben op de toeslag. De definiëring van de termen "korte tijd" en een "laag bedrag" is voor veel gemeenten een probleem. Het volgende struikelblok is het bepalen of klanten aan de voorwaarden voldoen. Voor klanten die al vijf jaar in dezelfde gemeente een uitkering ontvangen is dat geen probleem. Echter voor klanten die bij het UWV vandaan komen of vanuit een andere gemeente komen is dit moeilijker. De uitvoering van deze regeling is dus zeer arbeidsintensief. Dit wordt versterkt doordat de toeslag niet ambthalf mag worden verstrekt.

Conflicterend uitgangspunten WWB?

Verschillende respondenten noemen het feit dat de regeling haaks staat op de uitgangspunten van de WWB. Met de invoering van de WWB hebben gemeenten meer vrijheid gekregen, echter op dit punt wordt er te weinig vrijheid ervaren.

Beleidsmedewerker: *"De gemeente is met de WWB aan zet, bij deze regeling voelen wij dat niet zo. Deze hele regeling is dichtgetimmerd, een typisch voorbeeld van de kruideniersmentaliteit van het Rijk."*

Tijdens de interviews pleiten veel gemeenten voor afschaffing van de regeling of noemen mogelijk verbeterpunten of alternatieven.

Mogelijke verbeterpunten

Gemeenten komen met verschillende oplossingen. Het vereenvoudigen van de regels voor de langdurigheidstoeslag, bijvoorbeeld door het loslaten van het criterium arbeidsmarktperspectief en het na twee jaar reeds toekennen van de toeslag. Ook het ambthalf kunnen toekennen van de toeslag zien gemeenten als verbeterpunt. Ook zouden gemeenten graag zelf het geld van de langdurigheidstoeslag ontvangen en dat willen toevoegen aan de budgetten voor armoedebestrijding of willen gebruiken voor bonussen om de uitstroom te bevorderen. Ook een algehele bijstandsverhoging of het verstrekken van de toeslag via de belastingdienst zijn genoemde opties.

Minimabeleid: bijzondere bijstand

De beleidsruimte voor gemeenten op het gebied van minimabeleid is met de komst van de WWB beperkt. De categoriale bijzondere bijstand is afgeschaft en er is een landelijk uniforme langdurigheidstoelage ingevoerd. Binnen de WWB is het verstrekken van bijzondere bijstand alleen op individueel niveau mogelijk.

Uitvoeringskosten

Door het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand moeten gemeenten nu elke aanvraag apart behandelen. De uitvoeringskosten zijn hierdoor sterk opgelopen, ondanks dat bij de meeste gemeenten het aantal aanvragen is afgenomen. Dit knelpunt kwam ook naar voren in de eerste evaluatie van de WWB. Slechts enkele gemeenten hebben hier in de afgelopen jaren een oplossing voor gevonden. Bijvoorbeeld door de aanvraagprocedure te vereenvoudigen. Iedere bijstandsklant die in het verleden in aanmerking kwam voor de categoriale bijzondere bijstand krijgt bijvoorbeeld een aanvraagformulier thuisgestuurd. De controle op gemaakte kosten vindt achteraf steekproefsgewijs plaats. Andere gemeenten werken met een knipkaart of kortingspas.

Gemeenten zouden de mogelijkheid voor categoriale verstrekking graag weer terug krijgen. Veel gemeenten maken dan ook gebruik van de categoriale mogelijkheden die er wél zijn, zoals voor groepen ouderen, chronisch zieken en gehandicapten.

Ook de cliëntenraden zijn veelal niet gelukkig met het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand. Men wijst op de hogere uitvoeringskosten van de individuele beoordeling en constateert dat het totale beroep op de bijzondere bijstand hierdoor verminderd is. De categoriale bijzondere bijstand werd immers vaak ambtshalve verstrekt en zonder dat een toets werd uitgevoerd op daadwerkelijk gemaakte kosten. Hierdoor vormden deze regelingen vaak een laagdrempelige voorziening met een groot bereik.

Voorzitter cliëntenraad: *“Het feit dat alles individueel beoordeeld moet worden, zorgt voor veel kosten én het zorgt voor veel gedoe voor de cliënt. Bovendien zijn niet alle cliënten op de hoogte van de mogelijkheden van bijzondere bijstand, waardoor ze mogelijk aanvullende inkomsten mislopen waar wel recht op is.”*

Onderuitputting?

In tweederde van de geïnterviewde gemeenten blijft het bedrag aan bijzondere bijstand dat terecht komt bij burgers achter bij het bedrag dat hiervoor is gereserveerd in de gemeentelijke begroting¹. De oorzaak van deze onderuitputting is niet eenduidig vast te stellen. De gemeenten schrijven dit aan verschillende redenen toe. Een eerste reden is het feit dat klanten nu zelf bijzondere bijstand moeten aanvragen voor bepaalde voorzieningen en dit niet meer ambtshalve wordt toegekend. Lang niet alle klanten die voorheen automatisch categoriale bijzondere bijstand ontvingen, doen uit zichzelf een aanvraag bij de gemeente. Het bedrag dat voor bijzondere bijstand gereserveerd staat op de gemeentebegroting is met het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand echter vaak niet omlaag bijgesteld. Dit is een eerste belangrijke reden voor een gat tussen begrootte en gerealiseerde uitgaven. Daarnaast noemen gemeenten ook andere factoren, waaronder de beeldvorming

¹ In dit onderzoek is geen vergelijking gemaakt tussen het fictieve budget dat in het gemeentefonds is opgenomen voor bijzondere bijstand en het bedrag dat daadwerkelijk is uitgegeven.

bij klanten die is ontstaan rond de WWB. Klanten zouden het idee hebben dat er minder mogelijk is. Verder geven sommige consulenten aan dat men door het afschaffen van de periodieke heronderzoeken minder contact heeft met klanten, met name met die klanten die een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Deze hebben vaak juist recht op bijzondere bijstand. Hierdoor ontbreekt de mogelijkheid deze klanten op hun rechten op bijzondere bijstand te wijzen.

Overigens is de onderuitputting niet alleen toe te schrijven aan het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand. In sommige gemeenten is het budget ook verhoogd in de afgelopen jaren omdat men meer wil inzetten op het armoedebeleid of zijn de uitgaven toegenomen door de verhoogde uitvoeringskosten.

Als er sprake is van onderuitputting, is dit de betreffende gemeenteraad vaak een doorn in het oog. Veelal wordt dan ook ingezet op het terugdringen van het niet-gebruik. Ten eerste door de aanvraagprocedure zo makkelijk mogelijk te maken, bijvoorbeeld door rechthebbers een aanvraagformulier toe te sturen, dat ze na ondertekening kunnen terugsturen. In sommige gemeenten zijn pilots opgestart waarin men langs gaat bij bijstandsgerechtigden en andere groepen waarvan bekend is dat ze recht hebben op bepaalde voorzieningen. Tijdens deze huisbezoeken wijst men de personen op de mogelijkheden die er zijn. Ook andere vormen van voorlichting worden veelvuldig ingezet om de bekendheid van de mogelijkheden van de bijzondere bijstand te vergroten.

Toeslagen en verlagingen

Het toeslagen- en verlagingenbeleid is net als ten tijde van de vorige evaluatie van de WWB nauwelijks gewijzigd. Een enkele gemeente heeft het beleid vereenvoudigd of de toeslagen op dusdanige wijze aangepast dat het aantrekkelijker wordt om uit de uitkering te stromen. De toeslag voor jongeren is dan bijvoorbeeld verlaagd.

5 Effecten WWB op organisatie en medewerkers

Dit hoofdstuk gaat in op de effecten van de WWB op de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers. Achtereenvolgens komen aan de orde: effecten op de structuur van de organisatie, de cultuur van de organisatie en de ontwikkeling van medewerkers. Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van de WWB voor de samenwerking met interne en externe partners. Tot slot komt de interactie tussen gemeenteraad, wethouder en de ambtelijke organisatie aan de orde.

5.1 Structuur van de organisatie

Nu gemeenten de financiële gevolgen van het eigen bijstandsbeleid moeten dragen, ervaren zij dat het belang van effectieve en efficiënte uitvoering is toegenomen. Dit besef heeft in veel gemeenten geleid tot wijzigingen in de uitvoeringsorganisatie.

Inhoud functies veranderd

Het algemene beeld is dat de inhoud van een aantal gemeentelijke functies is veranderd. Met name de functie van casemanager heeft doorgaans een andere invulling gekregen. In een aantal gemeenten heeft, als gevolg van het gewijzigde functieprofiel, een deel van de medewerkers een andere functie gekregen.

De belangrijkste verandering, die in enige vorm in vrijwel alle gemeenten voorkomt, is dat gemeenten een duidelijker splitsing hebben aangebracht tussen functies op het gebied van werk en inkomen. Vroeger kozen meer gemeenten voor een integrale casemanager die zowel rechtmatigheid als doelmatigheid in het pakket had. Met de komst van de WWB zie je steeds meer gemeenten kiezen voor specialisten. Steeds meer gemeenten hebben fraudepreventiemedewerkers/ controleambtenaren in dienst en ook hebben zij steeds meer medewerkers die zich alleen op reïntegratie richten. Verder kiezen gemeenten ervoor de administratieve belasting zo veel mogelijk weg te halen bij de consultants.

De inhoudelijke wijziging van bepaalde functies is in de meeste gemeenten echter niet gepaard gegaan met grote veranderingen in de structuur van de organisatie. Verregaande reorganisaties zijn in de meeste gemeenten uitgebleven. Voor zover zich wel reorganisaties hebben voorgedaan, geven gemeenten bovendien vaak aan dat de WWB daarvoor niet de belangrijkste aanleiding is geweest. Reorganisaties waren soms al ingezet als gevolg van de Agenda voor de Toekomst en de Wet SUWI.

Ten aanzien van herinrichtingen van de functiestructuur laten gemeenten een wisselend beeld zien. In verschillende gemeenten heeft de accentverschuiving in de organisatiecultuur van rechtmatigheid naar uitstroom zijn weerslag gehad op het aantal functies met een op uitstroom gericht karakter. In veel gemeenten is er daarnaast aanvullende capaciteit gekomen voor het uitvoeren van de handhavingstaak. De extra capaciteit voor handhaving hoeft overigens niet automatisch ten koste te gaan van andere functies. De ervaring in diverse gemeenten is dat een handhavingsteam zichzelf al snel terugverdient.

In één gemeente zijn op grond van een onderscheid in hoofdtaken recentelijk vier clusters van functies gevormd: poort, re-integratie, gesubsidieerd werk en zorg. Een dergelijke uitgebreide 'hergroepering' van alle functies komt niet veel voor. Hoewel de overige genoemde veranderingen zich in veel gemeenten hebben voorgedaan of nog altijd voordoen, valt op dat weinig gemeenten van een reorganisatie spreken.

Wethouder: *"De attitude van de hele organisatie is nu gericht op uitstroom. Dat betekent een andere verdeling van het werk. Er zijn nu meer mensen met een taak gericht op uitstroom: er is capaciteit vrijgemaakt voor re-integratie en toeleiding naar werk. Maar er heeft zeker geen revolutie plaatsgevonden."*

5.2 Organisatiecultuur

De meeste gemeenten geven aan dat de structuur van de organisatie niet ingrijpend is gewijzigd. Daarentegen ervaren medewerkers in alle lagen van de organisatie een sterke culturomslag. De omschrijvingen van wat de nieuwe cultuur precies behelst, lopen sterk uiteen. De waarnemingen delen echter een gemeenschappelijke kern. De onderstaande tabel bevat enkele terugkerende typeringen over de oude en de nieuwe situatie. De typeringen zijn gebezigd door wethouders, hoofden sociale diensten, controllers en consultants.

Oude cultuur

'Procesgericht'
'Rechtmatig'
'Verzorgend'
'Uitvoerend', 'Volgend'
'Regelgeving uitgangspunt'
'Uitkeringsfabriek'

Nieuwe cultuur

'Resultaatgericht', 'uitstroomgericht'
'Doelmatig', 'doelgericht'
'Zakelijk'
'Meedenkend', 'creatief', 'eigen initiatief'
'Klant uitgangspunt'
'Bemiddelingsorganisatie'

De waarnemingen delen een aantal gemeenschappelijke punten. Ten eerste verschuift de nadruk van rechtmatigheid naar doelmatigheid. Verder verschuift de aandacht van het proces, naar het resultaat. Tot slot is een verschuiving merkbaar van een uitvoerende lokale overheid naar een meer actieve en oplossingsgerichte handelswijze.

Tegelijk is de afgelopen jaren ook in de houding van gemeenten ten opzichte van bijstandsccliënten een inhoudelijke wijziging opgetreden. Participatie (of dit nu arbeidsparticipatie is of maatschappelijke participatie) wordt essentieel geacht voor de vitaliteit van burgers en samenleving. Vanuit die optiek is het van inhoudelijk belang dat iedereen meedoet. Wie kan deelnemen aan reguliere of gesubsidieerde arbeid, wordt daarnaar toegeleid. Omgekeerd verwachten gemeenten van de cliënt ook actieve betrokkenheid. De cliënt moet re-integratie niet ondergaan, maar moet zelf actief op zoek gaan naar mogelijkheden om weer aan de slag te gaan. Eigen initiatief past binnen de algemene maatschappelijke trend van aanspreken op rechten en plichten en een visie van werk als beste re-integratieinstrument.

Naast het intrinsieke belang van participatie, koppelen respondenten in alle lagen van de gemeente de culturomslag ook aan de financiële prikkel, die van de WWB uitgaat. Die prikkel stimuleert beleid dat erop gericht is door effectieve en doelmatige besteding van middelen de omvang van de bijstandspopulatie terug te dringen. Deze insteek vergt van

alle medewerkers een grotere resultaatgerichtheid. In de enquête is gevraagd in hoeverre binnen de gemeentelijke organisatie die grotere resultaatgerichtheid merkbaar is. Bijna vier op de vijf respondenten neemt inderdaad een grotere resultaatgerichtheid waar.

Tabel 5.1 Stelling: De gemeentelijke organisatie is meer resultaatgericht geworden

	Aantal	%
Helemaal eens	29	24%
Eens	67	54%
Neutraal	19	15%
Oneens	8	7%
Helemaal oneens	0	0%
Totaal	123	100%

Ook bij wethouders is meer aandacht gekomen voor de financiële consequenties van beleidskeuzes. Zij reageren hierop bijvoorbeeld door contracten met re-integratiebedrijven nog eens kritisch tegen het licht te laten houden. Ook kijkt men sterker dan voorheen naar het rendement van re-integratieinstrumenten. Een analyse van kosten en baten kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een gemeente besluit minder in te zetten op langdurige trajecten. Een andere tendens is om de re-integratie meer zelf ter hand te nemen. Lastig hierbij is dat de kosten en baten van een bepaalde werkwijze wel inzichtelijk zijn te maken, maar vaak moeilijk zijn af te zetten tegen de kosten en baten van alternatieve werkwijzen.

5.3 Ontwikkeling en professionalisering medewerkers

Om de bijstandspopulatie in omvang te beperken is de afgelopen jaren in de meeste gemeenten geïnvesteerd in het ontwikkelen en professionaliseren van de uitvoerende medewerkers. Zwartwit gesteld hebben zij de slag gemaakt (of moeten dit nog in toenemende mate doen) van een verstrekker van rechtmatige uitkeringen naar een intermediair, die de klant kan begeleiden naar de arbeidsmarkt.

Tabel 5.2 Stelling: Sinds de invoering van de WWB is er in onze organisatie veel geïnvesteerd in het ontwikkelen en professionaliseren van consultants

	Aantal	%
Helemaal eens	19	13%
Eens	63	42%
Neutraal	52	34%
Oneens	16	11%
Helemaal oneens	1	1%
Totaal	151	100%

De bovenstaande tabel laat zien dat 55% van de ondervraagde hoofden sociale diensten aangeeft dat in hun gemeente veel geïnvesteerd is in consultants. Het is vervolgens interessant te kijken of consultants door de invoering van de WWB een meer resultaatgerichte houding hebben ontwikkeld. Met de stelling dat dit inderdaad het geval is, is 63% van de ondervraagden het eens of helemaal eens.

Tabel 5.3 De WWB heeft geleid tot een resultaatgerichte instelling bij consultants/
klantmanagers

	Aantal	%
Helemaal eens	12	8%
Eens	83	55%
Neutraal	35	23%
Oneens	18	12%
Helemaal oneens	1	1%
Weet niet/geen mening	2	1%
Totaal	151	100%

De functie van casemanager krijgt daarmee een andere invulling, die om nieuwe competenties vraagt. Naast inhoudelijke expertise, zijn met name houding en gedragskenmerken doorslaggevend. In de enquête geeft driekwart van de respondenten aan dat de eigen gemeente sinds de invoering van de WWB andere eisen stelt aan consultants en klantmanagers. Van deze groep beaamt 93% dat eisen op het gebied van houding en gedrag aan belang hebben gewonnen. Verder zegt zeventien procent dat het vereiste opleidingsniveau is toegenomen.

Gemeenten gaan verschillend om met dit gegeven. Enkele gemeenten trachten dit probleem op te lossen door te investeren in competentieontwikkeling en door aangepaste eisen te formuleren voor nieuwe medewerkers. Andere gemeenten kiezen ervoor (ook) te schuiven met personeel.

Wethouder: *"Een voorbeeld is dat we nu aan de balie van de sociale dienst geen maatschappelijk werkers meer (willen) hebben zitten. De klantmanagers moeten eigenlijk een soort van intercedenten zijn en ook de kwalificaties hebben die een intercedent bezit. We hebben gekeken of de klantmanagers geschikt waren voor het nieuwe functieprofiel. Zo niet, dan moesten ze op zoek naar een andere functie binnen de dienst. Dit heeft een grote omslag in de cultuur gebracht."*

5.4 Samenwerking met interne en externe partijen

Met de WWB is een systeemwijziging ingezet, die grote gevolgen heeft voor de wijze waarop gemeenten de bijstand uitvoeren. In 2004 koos een aantal gemeenten er bewust voor de WWB beleidsluw in te voeren. Zij wilden eerst voldoen aan de verplichtingen van de WWB, om op een later tijdstip gebruik te maken van de beleidsruimte die de wet biedt. In die eerste fase is veel energie gaan zitten in het op orde krijgen van de interne organisatie van werk en inkomen.

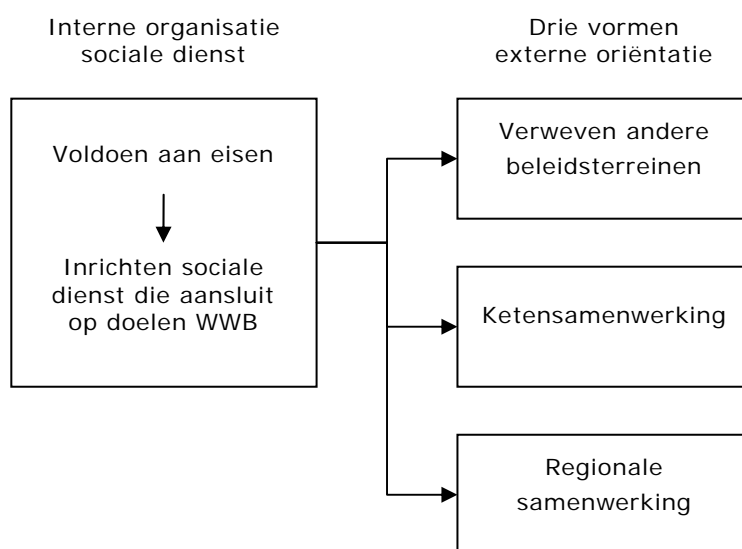
In de voorgaande paragrafen is gebleken dat sociale diensten nog altijd bezig zijn met het inrichten van een organisatie die maximaal aansluit op de doelstellingen van de WWB. Veel aandacht gaat daarom nog altijd uit naar het formuleren van taakomschrijvingen en het bijdragen aan de inrichting van de gewenste werkprocessen, organisatiestructuur en –cultuur. Nu de inrichting van de interne organisatie steeds meer vaste vorm krijgt, dringt de vraag zich op bij gemeenten welke plek het beleid inneemt in het grotere geheel en in hoeverre er met interne en/of externe samenwerking betere resultaten zijn te boeken. Daarbij is een

onderscheid te maken in drie vormen van externe oriëntatie, die niet noodzakelijkerwijs na elkaar in de tijd plaatsvinden:

1. Leggen van verbanden tussen sociale diensten en aanpalende beleidsterreinen (zoals economische zaken, onderwijs, zorg, bestrijding van schooluitval etc.)
 - Samenwerking binnen de keten van werk en inkomen
 - Regionale samenwerking (met andere gemeenten)

De onderstaande figuur is een grafische weergave van dit proces. In het volgende deel van deze paragraaf komen achtereenvolgens de ketensamenwerking, de samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen of diensten en de regionale samenwerking aan bod.

Figuur 5.1 Proces van overwegend interne naar meer externe gerichtheid



Ketensamenwerking

In de enquête is gevraagd of de WWB gemeenten heeft gestimuleerd om meer te gaan samenwerken met CWI en UWV. Uit de onderstaande tabellen blijkt dat dit voor (bijna) de helft van de gemeenten het geval is geweest. Dit geldt voor de samenwerking met CWI sterker dan voor de samenwerking met UWV.

Tabel 5.4 De invoering van de WWB heeft ons gestimuleerd meer te gaan samenwerken Met CWI

	Aantal	%
Helemaal eens	10	7%
Eens	65	43%
Neutraal	39	26%
Oneens	32	21%
Helemaal oneens	5	3%
Totaal	151	100%

Tabel 5.5 De invoering van de WWB heeft ons gestimuleerd meer te gaan samenwerken met UWV

	Aantal	%
Helemaal eens	7	5%
Eens	60	40%
Neutraal	43	28%
Oneens	36	24%
Helemaal oneens	5	3%
Totaal	151	100%

Aan hoofden van sociale diensten en controllers is in de interviews de vraag gesteld hoe zij de ketensamenwerking (met CWI en UWV) ervaren. In hun beleving is de externe gerichtheid van de gemeenten op de ketenpartners toegenomen. Voor zover gemeenten de WWB niet aanwijzen als oorzaak, vinden zij dat de prikkel die van de wet uitgaat op zijn minst een bijdrage heeft geleverd aan de verhoogde externe gerichtheid.

De verhoogde externe gerichtheid heeft zich de afgelopen jaren onder meer vertaald in de oprichting van een groot aantal bedrijfsverzamelgebouwen (BVG's). Veel sociale diensten hebben daar de afgelopen jaren (een deel van) hun front office geplaatst, of zijn van plan dit in de nabije toekomst te gaan doen.

Directeur Sociale Zaken: *"We zitten nu eindelijk in een BVG. Het is goed om structureel mensen bij elkaar te hebben. De ketensamenwerking lijkt nu pas echt van de grond te komen. Het is zo zonde dat men niet eerder met elkaar om de tafel is gaan zitten. De prikkel ontbrak echter. Nu voelt de gemeente die wel."*

Gemeenten met een BVG ervaren een structurele vorm van overleg met CWI en UWV als een grote verbetering. Daaraan voegen de meeste gemeenten echter toe dat er in de samenwerking nog (erg) veel winst is te behalen. Met het BVG is met andere woorden een belangrijke voorwaarde geschapen voor goed ketenoverleg (en voor het behalen van de doelstellingen), maar de praktische uitwerking laat vooralsnog te wensen over. Veel gemeenten signaleren dat de belangen van de partijen sterk variëren.

Directeur Sociale Zaken: *"Men is bij elkaar gaan zitten en men is op praktijkniveau begonnen. Men had op een hoger niveau echter veel meer met elkaar om tafel moeten gaan zitten om het gezamenlijke doel vast te stellen. Bij alle medewerkers moet leven dat je het voor de burger doet en dat het uiteindelijk niet uitmaakt door wie je geholpen wordt. Organisaties moeten veel meer redeneren vanuit de klant."*

In de afstemming tussen de ketenpartners is in veel gemeenten nog de nodige winst te behalen, constateren gemeenten. Het stroomlijnen van de keten is echter maar tot op zekere hoogte mogelijk. De verschillende belangen zijn voor een deel een structureel gevolg van de uiteenlopende landelijke doelstellingen van de ketenpartners. De beperkte betrokkenheid is voor een deel het gevolg van het feit dat deze partijen niet worden gestuurd op een gemeenschappelijke doel. De doelstellingen van UWV en CWI zijn in de praktijk daarom niet altijd verenigbaar met die van gemeenten.

Dat de belangen van de ketenpartners nog te veel uiteenlopen en/of niet goed op elkaar zijn afgestemd, is een algemene constatering in zowel grote als kleine gemeenten. Naast de ervaringen van enkele gemeenten waar de samenwerking nog niet verder is gevorderd "dan het huisvesten van drie partijen onder één dak" (hoofd sociale dienst, 100.000+), zijn er ook voorbeelden van gemeenten waar de samenwerking wel heel goed loopt. Deze voorbeelden zijn echter kleiner in aantal.

Door de nieuwe wetgeving ontplooiën gemeenten naar eigen zeggen veel initiatief om de keten te stroomlijnen. Het afstemmen van belangen en taken is voor een deel een kwestie van tijd, denken veel gemeenten. Bij het intensiveren van de contacten stuiten gemeenten op enkele hindernissen. Veel gemeenten vinden het lastig om in het streven naar beperking van het bijstandsvolume deels afhankelijk te zijn van partijen die niet onderhevig zijn aan een financiële prikkel. Men doelt daarbij met name op het CWI. Aanvullend ervaren verschillende hoofden van sociale diensten de negatieve gevolgen van het feit, dat het CWI te kampen heeft gehad met bezuinigingen.

Directeur Sociale Zaken: *"We merken dat ons belang bij een goed functionerend CWI door de WWB is toegenomen. Toen CWI door de bezuinigingen de intakefunctie niet meer goed kon vervullen, is de gemeente bijgesprongen door gemeentelijke consultants bij CWI te detacheren. Zonder financiële prikkel had de gemeente waarschijnlijk gedacht: laat CWI dit probleem maar zelf oplossen."*

Samenwerking met andere gemeenten

Onder invloed van de veranderde wetgeving (SUWI, WWB, etc) is een groot aantal kleinere gemeenten overtuigd geraakt van de schaalvoordelen van samenwerking. Het uitbesteden van activiteiten aan een andere gemeente of een gezamenlijke sociale dienst maakt de organisatie minder kwetsbaar en kan leiden tot een efficiëntere uitvoering. Waargenomen schaalvoordelen hebben er aan bijgedragen dat het aantal intergemeentelijke (ISD) en regionale (RSD) sociale diensten de afgelopen paar jaar sterk is toegenomen.

Directeur Sociale Zaken RSD: *"Zonder de WWB was er waarschijnlijk geen RSD-vorming geweest."*

Waar gemeenten spreken over samenwerking met andere gemeenten, dragen zij vooral vermindering van de werklast en schaalvoordelen aan als drijfveer.

Wethouder: *"De beleids capaciteit van een kleine gemeente is beperkt."*

Als doelstelling op zich komt het vormen van regionaal arbeidsmarktbeleid niet terug. Daarbij moet aangetekend dat in de interviews niet is specifiek gevraagd naar regionaal arbeidsmarktbeleid. Wel is een vraag opgenomen over de ervaringen met externe partijen in het algemeen.

Wethouder: *"Er zit een spanning tussen lokaal en regionaal beleid. Om mensen goed weg te zetten is regionaal beleid nodig, maar de prikkel is lokaal. [...] Tussen gemeenten zit een competitie-element."*

Aanpalende beleidsterreinen

De externe gerichtheid geldt in zekere zin ook binnen de gemeente zelf. Zodra de gemeentelijke uitvoering van de bijstand door de sociale dienst duidelijker vorm krijgt, ontstaat er gelegenheid om het eigen beleid waar mogelijk te verweven met andere beleidsterreinen binnen de gemeente. Het gaat dan om aanpalende beleidsterreinen zoals economische zaken, onderwijs, zorg, en bestrijding van schooluitval etc.

Hoewel hiernaar niet expliciet is gevraagd, geven verschillende gemeenten aan dat men een begin maakt met het verbinden van sommige beleidsvelden. Sommige gemeenten stellen dat de noodzaak voor integraal beleid door de WWB groter is geworden. Daarnaast worden de vele wetten en wetwijzigingen die recentelijk in werking zijn getreden en die raakvlakken hebben met het werkveld van sociale diensten genoemd. Vooral de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) en de Wet Inburgering (WI) zorgen ervoor dat sociale diensten intern meer samenwerking zoeken.

Uit de enquête blijkt bijna driekwart van de gemeenten als gevolg van de WWB meer is gaan samenwerken met werkgeversorganisaties en individuele werkgevers en/of onderwijsinstellingen. Ook uit de vraag in de enquête naar belangrijke beleidsthema's waar gemeenten in 2006 mee bezig waren, blijkt dat het opzetten van een werkgeversbenadering een belangrijk onderwerp is voor gemeenten (zie hoofdstuk 4).

Tabel 5.6 De invoering van de WWB heeft ons gestimuleerd meer te gaan samenwerken met werkgeversorganisaties en individuele werkgevers en/ of onderwijsinstellingen

	Aantal	%
Helemaal eens	33	22%
Eens	80	53%
Neutraal	24	16%
Oneens	10	7%
Helemaal oneens	4	3%
Totaal	151	100%

Radar
Veemarkt 83
1019 DB Amsterdam
tel: 020 463 50 50
fax: 020 463 50 51
e-mail: radar@radaradvies.nl

Research voor Beleid
Schipholweg 13-15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
tel: 071 525 37 37
fax: 071 525 37 02
e-mail: info@research.nl
www.research.nl