

Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe
verhoudingen tussen Rijk en gemeenten.

Werkt de WWB?

(Beleidsdoorlichting artikel 30 begroting SZW 2007)

mr. dr. Hans Bosselaar
dr. Duco Bannink
ir. Carla van Deursen
dr. Willem Trommel

december 2007

Onderzoek in opdracht van het ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uitgevoerd door
Meccano *kennis voor beleid* in samenwerking met de
universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek.

Begeleidende brief klankbordgroep bij het eindrapport Evaluatie Wet werk en bijstand

Voor de begeleiding van het onderzoek voor het eindrapport van de Evaluatie Wet werk en bijstand is een klankbordgroep ingesteld. Dit besluit is op 24 oktober 2007 in de Staatscourant gepubliceerd. Het onderzoek is uitgevoerd door het bureau Meccano. Dit onderzoek is tevens de beleidsdoorlichting van artikel 30 van de begroting (operationele doelstelling I) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In dit onderzoek zijn de eerder uitgekomen deelrapporten van de Evaluatie WWB en ander materiaal over het functioneren van de WWB verwerkt, zoals in het literatuuroverzicht van het rapport te zien is. In deze brief geeft de klankbordgroep haar oordeel over de uitvoering van het onderzoek.

De klankbordgroep had tot taak het onderzoek in het kader van artikel 84, WWB te begeleiden door binnen de onderzoeksopdracht toe te zien op inhoudelijke en onderzoekstechnische adequate uitvoering van het onderzoek. Daarnaast had de klankbordgroep tot taak het onderzoeksbureau te adviseren en naar vermogen door het onderzoeksbureau gewenste inlichtingen beschikbaar te stellen. Als laatste had de klankbordgroep tot taak de opdrachtgever te adviseren over eventuele aanpassingen van de opgedragen onderzoekswerkzaamheden en de opdrachtgever te voorzien van haar oordeel over de kwaliteit van het eindrapport.

De commissie stond onder voorzitterschap van Prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt en bestond uit de volgende leden: dhr. M. Hekelaar (Divosa), dhr. H. Zuidema (gemeente Arnhem), dhr. F. Kuiper (gemeente Breda), dhr. M. de Rooij (Ministerie Financiën), dhr. R. Noppe (Ministerie van Binnenlandse Zaken), dhr. F. Heida (VNG), mevr. E. Roetering (LCR), dhr. R. van Bekkum (CWI), de heer T. Livius (UWV) en namens het Ministerie van Sociale Zaken mevr. E. Davidse (projectleider), mevr. E. Roozen en dhr. R. Molenaar (secretaris).

De klankbordgroep heeft vergaderd op 24 september, 30 oktober en 12 november 2007. In deze vergaderingen zijn de conceptrapporten van het onderzoeksbureau Meccano uitvoerig besproken.

- I. De klankbordgroep heeft de volgende opmerkingen wat betreft de onderzoekstechnische aspecten van het onderzoek:
 - De klankbordgroep vraagt zich af of het mogelijk is om een wetenschappelijk en onderzoekstechnische verantwoorde evaluatie te verrichten indien niet een nulmeting is verricht in de periode voor de introductie van de WWB. Daarnaast is de onderzochte periode 2004-2007 mogelijk te kort om het effect van de WWB overtuigend te kunnen meten. De aanloop naar de WWB en eventuele lange termijn effecten konden niet worden meegenomen.
 - De klankbordgroep heeft niet op tijd kennis kunnen nemen van het SEO-rapport over de causaliteit van de WWB. Dit rapport wordt door het onderzoeksbureau mede gebruikt als materiaal voor conclusies. De klankbordgroep heeft deze gegevens echter niet meer in zijn beoordeling kunnen betrekken.
 - De klankbordgroep is van mening dat de termijn die het onderzoeksbureau van de opdrachtgever heeft gekregen om het onderzoek te voltooien erg kort was om op alle details van de opdracht in te gaan. Hierdoor heeft de klankbordgroep eveneens weinig tijd gehad om te reflecteren op de hoofdvragen van het onderzoek en om het onderzoeksbureau op de veelheid en de complexiteit van vraagstelling en antwoorden te wijzen. Het synthetische evaluatieonderzoek van de WWB had naar de mening van de klankbordgroep eerder moeten aanvangen.

- II. De klankbordgroep heeft naast talrijke detailopmerkingen en feitelijke correcties het onderzoeksbureau op de volgende inhoudelijke belangrijkste punten gewezen:
- De vraag in het onderzoek op te nemen of er, naast het instrument van de financiële prikkel in het systeem van decentralisering van de WWB, sprake is van een tegengestelde centralistische tendens in het rijksbeleid.
 - Niet in de techniek van het financiële verdeelmodel te treden, maar vooral de werking op het doel van de WWB “*Werk boven inkomen*” te beschouwen.
 - Bij de evaluatie WWB de effecten van de WWB te beoordelen in de context van de Wet SUWI en rekening te houden met de reeds aanwezige aanzetten tot verandering in organisatie van de bijstandsverlening en met andere wettelijke instrumenten (o.a. van flankerend beleid) .
 - Het aspect van de cultuurverandering bij gemeenten veroorzaakt door de introductie van de WWB in het onderzoek duidelijk te beschrijven.
 - Naast het rapport van het SEO over de causaliteit van de WWB ook het rapport van het CPB (juni, 2006) te betrekken als bron voor de effectmeting van de WWB. Hierbij dienen ook de structurele effecten van de WWB in het eindoordeel betrokken te worden.
 - Ervoor te zorgen dat niet alleen aandacht uitgaat naar de uitstroom, maar ook naar de beperking van de instroom veroorzaakt door de introductie van de WWB. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor de eventueel negatieve effecten van de strengere poortwachtersfunctie van de WWB.

- III. Hoewel niet alle leden zich achter elke gedetailleerde conclusie kunnen scharen kan de klankbordgroep zich in grote lijnen vinden in het beeld dat door het onderzoeksbureau in zijn rapport geschetst is. De klankbordgroep is van oordeel dat de conclusies die door het onderzoeksbureau getrokken zijn, voor zover die op grond van de beschikbare informatie konden worden getrokken, op verantwoorde wijze zijn getrokken. Daarbij zijn veel van de opmerkingen van de klankbordgroep naar behoren in het eindrapport verwerkt .

Hiernaast wil de klankbordgroep, hoewel niet unaniem, nog het volgende opmerken ten aanzien van de evaluatie van de WWB:

- Voor het uiteindelijke beeld zal vervolgonderzoek naar de effecten van de WWB nodig zijn.
- Het thema van de lokale aansturing zou voor een breder onderzoek in aanmerking komen dan alleen in het kader van een evaluatie van de WWB.
- Een discussie over de bijsturing van onderdelen van de WWB dient te blijven plaatsvinden, waarbij ook aan de zogenaamde “weglekeffecten” aandacht dient te worden besteed.

Prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt.

Voorzitter van de klankbordgroep bij het onderzoek
“Eindrapport evaluatie Wet werk en bijstand”

Voorwoord

Met de invoering van de WWB op 1 januari 2004 is een volgende stap gezet in de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid voor gemeentelijke bijstandsccliënten. Gemeenten krijgen hierbij meer beleidsvrijheid dan voorheen en dragen de volledige verantwoordelijkheid voor de budgetten voor uitkeringsverstrekking en re-integratie. Naar de voltrekking van dit veranderingsproces en de gerealiseerde resultaten is in de periode 2004-2007 veel onderzoek gedaan. Enerzijds in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarover met de Tweede Kamer afspraken zijn gemaakt en anderzijds door allerhande organisaties die betrokken of belangenhebbend zijn geweest bij de invoering van de WWB.

Aan de hand van deze onderzoeken heeft een enthousiast onderzoeksteam, samengesteld uit diverse deskundigen van verschillende onderzoeksinstituten, een integrerende en synthetiserende analyse van alle resultaten uitgevoerd. Van deze analyse en de hieraan gekoppelde beschouwing wordt in de voorliggende rapportage verslag gedaan. De rapportage dient tevens als beleidsdoorlichting van de WWB (inkomensdeel), zoals in de begroting van SZW 2007 (artikel 30) aan het parlement is toegezegd.

Het rapport kon niet tot stand komen zonder het deskundige en inspirerende commentaar van de Klankbordgroep die door de staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor dit onderzoek werd ingesteld (Staatscourant 24 oktober 2007, nr. 6). De klankbordgroep bestond uit:

De heer C.J.M. Schuyt (onafhankelijk voorzitter)

De heer R. van Bekkum (CWI)

Mevrouw E. Davidse (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

De heer F. Heida (Vereniging Nederlandse Gemeenten)

De heer M. Heekelaar (Divosa)

De heer F. Kuiper (gemeente Breda)

De heer T. Livius (UWV)

De heer R. Noppe (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

De heer M. de Rooy (ministerie van Financiën)

Mevrouw E. Roozen (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Mevrouw E.C. Roetering (Landelijke Cliëntenraad)

De heer H. Zuidema (gemeente Arnhem)

Naast de Klankbordgroep kon het onderzoeksteam rekenen op veel steun van de heer R. Molenaar van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het verkrijgen van al het benodigde materiaal.

Wij kijken terug op een boeiend onderzoeksproject en menen met de rapportage de, met het onderzoek beoogde, bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de WWB.

Hans Bosselaar
Projectleider, Meccano kennis voor beleid

Inhoudsopgave

	Samenvatting	9
1.	Inleiding	19
1.1	Introductie	19
1.2	De uitgangspunten van de WWB	19
1.3	De opzet van de analyse	20
1.4	De onderzoeksvraagstelling	22
1.5	Opbouw van het rapport	23
2.	Reconstructie van de beleidstheorie	25
2.1	De aanloop naar de WWB	25
2.2	De beleidstheorie op onderdelen	27
2.2.1	De inhoudelijke doelstelling van de wet	27
2.2.2	Het sturingsmechanisme in de WWB	31
2.3	Aanpassingen in de WWB sinds de invoering	35
2.4	Conclusie: prioritering van doelstellingen en sturingselementen	35
3.	Implementatie op Rijksniveau	39
3.1	Decentralisatie	39
3.2	Deregulering	41
3.3	Derapportage	43
3.4	Facilitering	44
3.5	Conclusies	44
4.	De doorwerking van de WWB op gemeentelijk niveau	47
4.1	<i>Werk boven inkomen</i>	47
4.1.1	Beperking van de instroom	47
4.1.2	Bevorderen uitstroom naar betaald werk	48
4.1.3	Als uitstroom naar werk problematisch is	50
4.2	Voorwaarden voor de realisatie van <i>werk boven inkomen</i>	52
4.2.1	Inkomenswaarborg	53
4.2.2	Rechtmatige uitvoering	55
4.2.3	Waarborging rechtsstaatbeginselen	57
4.3	Decentralisatie en de voorwaarden voor decentrale uitvoering	61
4.3.1	Lokale regelgeving en sturing	61
4.3.2	De uitvoeringsorganisatie	65
4.4	Conclusies	67

5.	De effecten	71
5.1	Ontwikkelingen in instroom, uitstroom en volume	71
5.1.1	Ontwikkeling bijstand op hoofdlijnen	71
5.1.2	Bij welke gemeenten daalt het beroep op de bijstand vooral?	72
5.1.3	Welke cliëntgroepen dragen het meest bij aan vermindering van de bijstand?	76
5.1.4	Meer mensen aan het werk?	82
5.2	Welk deel van de reductie is aan WWB toe te schrijven?	86
5.2.1	De invloed van de WWB op de bijstandslastenreductie	86
5.2.2	Kanttekeningen	90
5.3	Ontwikkelingen in re-integratietrajecten	90
5.3.1	De ontwikkelingen op hoofdlijnen	90
5.3.2	Uitstroom uit trajecten naar regulier betaald werk gestegen	92
5.4	Conclusies	93
6.	Conclusies	97
7	Beschouwing: decentralisatie als sturingsconcept	105
7.1	Decentralisatie en de theorie	105
7.2	De WWB vanuit het theoretische perspectief	108
7.3	Een evenwichtiger sturingsconcept?	112
	Geraadpleegde literatuur	115
	Bijlage	
	Beantwoording beleidsdoorlichtingsvragen I-deel	121
	Eindnoten	127

Samenvatting

Sinds het midden van de jaren negentig is de vormgeving van de Nederlandse sociale zekerheid aanzienlijk gewijzigd. Vanaf die tijd ligt het karakter van het stelsel meer en meer op activering en (arbeids)participatie, samengevat met het adagium *werk boven inkomen*. Ook in de bijstandswetgeving is vanaf het einde van de vorige eeuw het accent verlegd. Met de invoering van de nAbw, de wet Suwi en de Agenda voor de Toekomst wordt niet alleen het belang van *werk boven inkomen* onderstreept, maar hebben gemeenten hier, meer dan voorheen, een eigen verantwoordelijkheid in gekregen.

Door de invoering van de WWB is in deze ontwikkeling een nieuwe stap gezet. Met enige fasering hebben gemeenten de financiële middelen voor het bieden van de inkomenswaarborg, het zogenoemde I-deel van het WWB-budget, volledig overgedragen gekregen van de Rijksoverheid. Deze overdracht van middelen is gepaard gegaan met de prikkel om het volume uitkeringsgerechtigden zoveel mogelijk te beperken. De prikkel is hierin gelegen dat gemeenten die in een jaar minder cliënten in de bijstand hebben dan volgens een objectief model verwacht mag worden, de hieruit voortvloeiende besparing op het I-deel mogen behouden en naar eigen inzicht mogen besteden. Gemeenten met relatief veel uitkeringsgerechtigden hebben door de budgettering een te klein uitkeringsbudget en moeten dit in principe uit eigen middelen aanvullen.

Gemeenten hebben ook een zogenoemd Werk-budget of W-deel gekregen. Dit budget is geormerkt voor re-integratieactiviteiten.

De decentralisatie van verantwoordelijkheid staat niet op zichzelf. Met de invoering van de WWB krijgen gemeenten tegelijkertijd meer beleidsvrijheid (deregulering) en wordt door de landelijke overheid ernaar gestreefd gemeenten zo min mogelijk te belasten met bureaucratische rapportageverplichtingen (derapportage).

De omslag in de verantwoordelijkheidsverdeling moet op Rijks- en gemeentelijk niveau tot een (verdere) verandering van wijze van werken leiden, waarmee een daling van de bijstandslasten en een toename van de uitstroom uit re-integratietrajecten richting werk wordt gerealiseerd. Als aspiratie is bij de behandeling van de WWB in de Tweede Kamer een lastenreductie van 5% geformuleerd ten opzichte van de hypothetische situatie dat de WWB niet zou zijn ingevoerd. Tevens is het streven dat een toename van de uitstroom uit re-integratietrajecten naar werk gerealiseerd wordt van minimaal 25%.

In de periode 2004-2007 is veel onderzoek gedaan naar de proces- en effectresultaten van de WWB; onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarover met de Tweede Kamer afspraken

zijn gemaakt, maar ook onderzoek door allerhande organisaties die betrokken of belanghebbend zijn geweest bij de invoering van de WWB.

Al deze onderzoeken maken het mogelijk om de volgende centrale vraag te beantwoorden:

Wordt de WWB-doelstelling werk boven inkomen door de gemeenten gerealiseerd en is dit het gevolg van het sturingsconcept dat aan de WWB ten grondslag ligt?

Omdat deze evaluatie tevens dient als beleidsdoorlichting geeft dit onderzoek ook antwoord op vragen als: wat is het probleem dat aanleiding was voor invoering van de WWB, waarom intervenueert de (rijks)overheid, hoe werken de gehanteerde instrumenten, wat zijn de maatschappelijke effecten daarvan en hoe zijn de budgetten onderbouwd?

De onderzoeksvraagstelling wordt in deze samenvatting langs vier lijnen beantwoord. Dit wijkt enigszins af van de opbouw in de rapportage. De beantwoordingslijnen zijn:

1. de kwantitatieve effecten van de WWB;
2. de invloed van de WWB op het handelen op a) gemeentelijk- en b) Rijksniveau;
3. een beschouwing van de werking van het sturingsconcept van de WWB, uitmondend in:
4. een beschouwing van decentralisatie als sturingsconcept.

I De kwantitatieve effecten van de WWB

WWB draagt bij aan reductie van bijstandslasten

Met de invoering van de WWB worden gemeenten geprikkeld *werk boven inkomen* te stellen. De aandacht voor *werk boven inkomen* is niet nieuw. Eerdere ontwikkelingen, zoals de gewijzigde financiële verhoudingen onder de nAbw, de invoering van de Wet Suwi en de uitvoering van de Agenda voor de Toekomst gingen de WWB op dit punt voor. De WWB heeft, zo blijkt uit de onderzoeken, vooral een versnelling van dit proces teweeg gebracht.

De bijstand heeft zich gunstig ontwikkeld sinds de invoering van de WWB. Het volume bijstandgerechtigden is eind 2006 met 10 procent gedaald ten opzichte van eind 2003. Deze daling is volgens onderzoeksbureau SEO deels een rechtstreeks gevolg van de WWB. SEO schat met een econometrisch model dat het bijstandsvolume in 2006 4 procent lager ligt, dan het geval zou zijn als de WWB niet was ingevoerd. De besparing op de bijstandslasten als direct gevolg van de WWB wordt voor 2006 op € 106 miljoen geschat. Hiermee is de voor 2006 beoogde besparing van € 250 miljoen (zijnde 5 procent lastenreductie) nog niet geheel gerealiseerd. Volgens SEO zal het effect van de WWB de komende jaren sterk toenemen, zowel in bijstandslasten als in bijstandsvolume. Voor 2010 wordt de besparing op de bijstandslasten op € 556 miljoen geschat (11 procent)

en de volumedaling op 14 procent. In het schattingsmodel konden niet alle factoren meegenomen worden die invloed hebben op het bijstandsvolume. Het effect van de WWB kan in werkelijkheid groter of kleiner zijn.

Hoe de volumewinst onder de WWB exact is behaald is moeilijk vast te stellen. De volumewinst en de lastenreductie die sinds de invoering van de WWB is behaald is evident. Er is echter niet een specifieke actor of actie aanwijsbaar waaraan de behaalde resultaten één op één kunnen worden toegeschreven.

Over de vraag of de afname van het bijstandsvolume gepaard gaat met meer uitstroom richting werk, reiken de gegevens niet verder dan 2005. De beschikbare cijfers laten zien dat in 2004 en 2005 sprake is van een stijgende uitstroom richting werk vergeleken met 2003. De uitstroom uit re-integratietrajecten naar werk (bruto-effectiviteit) is duidelijk gestegen na de invoering van de WWB: van 10 naar 19 procent. Dit kan een gevolg zijn van een betere kwaliteit van de trajecten, maar bijvoorbeeld ook van een andere selectie van cliënten die een traject starten (meer kansrijken). De effectiviteit van de re-integratie onder de WWB wordt separaat onderzocht in de beleidsdoorlichting van artikel 23 van de SZW-begroting 2007, waarin het W-deel van de WWB is opgenomen.

Snelle winst basis voor succes

In de eerste jaren hebben gemeenten vooral gekozen om de aandacht te richten op relatief makkelijk te bemiddelen groepen, zowel aan de instroomkant als aan de uitstroomkant.

Met name de 'tekortgemeenten' maken de expliciete keuze om de re-integratie-activiteiten te richten op vooral de kansrijke cliënten. Gemeenten geven aan, na de aandacht voor de snelle winst, thans hun blik meer te richten op de relatief moeilijker te re-integreren groepen. Vooral nog blijft de re-integratieondersteuning van langdurig WWB-gerechtigden, ouderen boven de 45 jaar en niet-uitkeringsgerechtigden in veel gemeenten achter bij de ondersteuning van andere WWB-gerechtigden.

Structureel effect

Uit de modelberekeningen van SEO komt een lange termijn effect van de WWB naar voren van meer dan 10% volumereductie. Dat gaat uit van de voortzetting van het ingezette beleid in de eerste jaren van de WWB. Als gezegd hebben veel gemeenten de eerste jaren ingezet op snelle winst. Veel gemeenten geven aan dat de komende jaren veel minder winst te behalen zal zijn, omdat men meer en meer toekomt aan de re-integratie van de harde kern van bijstandsccliënten. Dit kan betekenen dat de te behalen winst in de komende jaren zal afvlakken.

Tegenover deze verwachting staat de constatering dat directeuren van sociale diensten de groep cliënten die nooit meer aan de slag zullen komen steeds kleiner inschat. Kennelijk is het begrip harde kern minder absoluut dan het doet vermoeden.

2a Handelen op gemeentelijk niveau

Cultuurverandering is op gang

Door de invoering van de WWB en de eerdere ontwikkelingen is bij gemeenten een cultuurverandering gaande; uitvoerende medewerkers zijn meer gericht op re-integratie, werken resultaatgerichter en zijn meer gericht op het voorkomen van misbruik. Cliënten ervaren deze omslag ook en staan hier over het algemeen niet negatief tegenover.

Work First effectief, trajecten mogelijk verbeterbaar

In de meeste gemeenten wordt Work First als meest effectieve aanpak voor nieuwe instromers en relatief makkelijk te bemiddelen uitkeringsgerechtigden beschouwd. Op hoofdlijnen zijn drie typen Work First projecten te identificeren: projecten voor niet-willers, voor niet-kunners en voor mensen die niet willen en niet kunnen. Work First draagt voor deze groepen bij aan de preventie van instroom en aan relatief snelle uitstroom uit de WWB.

De meeste re-integratieinspanningen van gemeenten bestaan overigens uit het aanbod van uiteenlopende trajecten. Mogelijk kan hiermee nog meer volumewinst worden geboekt, omdat pas circa eenderde tot de helft van de cliënten van mening is dat de aangeboden trajecten goed aansluiten bij hun behoeften. In een nog te verschijnen onderzoek zal nader op de re-integratieactiviteiten van gemeenten worden ingegaan¹.

Inkomenswaarborg

Het accent op *werk boven inkomen* laat de inkomenswaarborgfunctie van de bijstandregeling onveranderd. Op twee manieren zou het WWB-beleid de inkomenswaarborg kunnen aantasten. In de eerste plaats doordat een te sterk accent op de preventie van instroom en het bevorderen van uitstroom potentiële uitkeringsgerechtigden zou afschrikken een bijstandsaanvraag in te dienen of door te zetten. Hiervoor zijn, volgens onderzoek bij diverse gemeenten, geen aanwijzingen.

In de tweede plaats zou door de afschaffing van de categoriale Bijzondere Bijstand het niet-gebruik onder groepen kunnen toenemen. Naar de ontwikkeling van niet-gebruik is onder de WWB nog geen onderzoek bekend. Na de invoering van de WWB werd aanvankelijk in totaal minder aan Bijzondere Bijstand uitgekeerd en hadden gemeenten het gevoel minder potentiële gerechtigden te bereiken. Recente cijfers laten echter een groei van de uitgaven aan Bijzondere Bijstand zien en in circa de helft van de gemeenten neemt het aantal aanvragen toe. In veel gemeenten groeit tevens de aandacht voor armoede- en minimabeleid.

Rechtmatigheid niet in gevaar

Met de verschuiving van het accent op doelmatigheid en de primaire aandacht voor *werk boven inkomen* zou mogelijk de rechtmatigheid van de uitkerings-

verstrekking in gevaar kunnen komen. Uit de beschikbare onderzoeken komen geen aanwijzingen dat dit het geval zou zijn.

Veel gemeenten werken inmiddels met het (Rijks)concept van hoogwaardig handhaven, waarbij gericht vanuit risicoanalyses wordt gewerkt aan het terugdringen van fraude. Ondanks de toegenomen inspanningen van gemeenten is de Inspectie Werk en Inkomen kritisch over de aanpak van gemeenten, omdat er te weinig gewerkt wordt met scherpe doel- en taakstellingen voor het handhavingsbeleid.

2b Handelen op Rijksniveau

Aanvullende sturing als belemmerend ervaren

Hoewel de WWB het principe van deregulering huldigt, is aan de wet een aantal voor gemeenten dwingende bepalingen toegevoegd. Zo mogen gemeenten onder meer geen categoriale ontheffingen van de arbeidsplicht verlenen en geen categoriale Bijzondere Bijstand toekennen. Gegeven de doelstelling van de wet, de werking van de prikkel en de zich voltrekkende cultuurverandering bij gemeenten gericht op *werk boven inkomen*, is de aanvullende sturing door de wetgever een vreemde eend in de bijt in de WWB. Gemeenten ervaren deze aanvullende regulering dan ook als belemmerend voor het ontwikkelen en uitvoeren van integraal lokaal beleid.

Onduidelijkheid over bestedingsmogelijkheden W-deel

In driekwart van de gemeenten is het budget voor re-integratie, het zogenoemde Werk-deel of W-deel, in de eerste jaren van de WWB niet volledig benut. Enerzijds is dit toe te schrijven aan de snelle afbouw van de 'oude' gesubsidieerde arbeid, waarmee gemeenten de door het Rijk gewenste ontwikkeling volgen. De hiermee bespaarde middelen zijn niet volledig uitgegeven. Aan de andere kant wijten gemeenten de onderbesteding voor een deel ook aan de beperkte of onduidelijke bestedingsmogelijkheden van het werkbudget, zoals deze door het Rijk worden geformuleerd c.q. hoe deze door de gemeenten worden gepercipieerd. Het is met name de onduidelijkheid over de besteding aan bijvoorbeeld scholing of duurzame gesubsidieerde arbeid, waardoor gemeenten terughoudend kunnen zijn met hun bestedingen. Ook de onzekerheid over de eventuele interpretatie van de accountant van re-integratieactiviteiten als uitvoeringskosten (die niet uit het W-deel mogen worden betaald) leidt tot terughoudendheid.

Derapportage en decentralisatie gaan niet altijd hand in hand

Hoewel op Rijksniveau de rapportageverplichtingen van gemeenten zijn teruggedrongen ervaren gemeenten thans een toename van de rapportagedruk op lokaal niveau. Het Rijk heeft derhalve de realisatie van de vermindering van de rapportagedruk maar ten dele in de hand.

3 Het sturingsconcept van de WWB

Decentralisatie werkt

Kern van de overwegingen bij de totstandkoming van de WWB (ofwel de beleids-theorie van de WWB) is de noodzaak om gemeenten meer verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het bijstandsvolume te geven. Dit gebeurt door middel van de verschuiving van financiële verantwoordelijkheid naar gemeenten (decentralisatie) gekoppeld aan de verruiming van de gemeentelijke beleidsruimte (deregulering). Deze verschuiving moet leiden tot effectief beleid dat meer dan voorheen gericht is op *werk boven inkomen*. De evaluatie van de WWB laat zien dat de beleidstheorie in principe adequaat is. De cultuuromslag richting *werk boven inkomen* die in het afgelopen decennium bij gemeenten is ingezet, is door de WWB in een stroomversnelling gekomen, met in ieder geval voorlopig, navenante resultaten.

Het decentralisatieproces verloopt echter niet vlekkeloos, zoals blijkt uit onderstaande waarnemingen:

Doelmatigheid vóór gelijke mogelijkheden voor alle cliënten

Gemeenten geven aan dat de financiële prikkel van de WWB ertoe heeft geleid dat in de eerste jaren de aandacht gericht is geweest op de relatief makkelijk te bemiddelen cliënten.

Met deze op doelmatigheid en kostenafweging gebaseerde keuze is het sociale zekerheidsbeginsel van het bieden van gelijke mogelijkheden aan alle cliënten in het gedrang gekomen. Dat wil zeggen dat de cijfers over aangeboden re-integratietrajecten en de kwalitatieve onderzoeken bij gemeenten een aanwijzing zijn dat Anw-/nuggers, ouderen en langdurig bijstandsgerechtigden in de eerste jaren van de WWB niet op het maatwerk hebben kunnen rekenen dat de wetgever heeft beoogd. Er zijn signalen dat het accent thans aan het verschuiven is en dat de re-integratie van moeilijk plaatsbare cliënten meer aandacht krijgt van gemeenten.

Lokale sturing

Met de decentralisatie van de WWB is het belang van lokale sturing door de gemeenteraad, het college van B&W en de cliëntenraad toegenomen. Lokale sturing vormt een belangrijk aanvulling, zo niet een belangrijk tegenwicht, op de sturing door en de uitvoeringspraktijk van beleidsmakers, managers en uitvoerende professionals bij de lokale uitvoeringsorganisaties. Het is de vraag of de WWB in veel gemeenten de benodigde aandacht heeft gehad om deze aanvulling c.q. dit tegenwicht te kunnen bieden. De keuze om in de eerste jaren van de WWB voor snelle winst te gaan is bijvoorbeeld in gemeenteraden veelal geen onderwerp van debat geweest. Het risico bestaat dat, mede door de prikkel op het financiële deel van de WWB, de inhoudelijke afwegingen voor het beleid onderbelicht of onbesproken raken. Hierdoor bestaat het gevaar dat keuzes die

vanuit de decentralisatie van de WWB (mede) aan de gemeenteraad toevallen, de facto in de uitvoeringspraktijk worden gemaakt.

Dat met name veel gemeenteraden zich na de vaststelling van de WWB-verordeningen weinig met de WWB hebben beziggehouden, heeft mogelijk te maken met het feit dat deze rol nieuw is voor hen. Het vraagt om belangstelling, tijd, inhoudelijke deskundigheid en capaciteiten van de Raad, die vooralsnog niet overal voor handen zal zijn. In sommige gemeenten is de aandacht inmiddels groeiende. Facilitering kan een belangrijke rol spelen om gemeenteraden bij de WWB te betrekken.

In de praktijk zien we dat de facilitering rond de WWB met name op de uitvoeringsorganisaties gericht is. Dit komt niet zozeer door de inzet van het ministerie van SZW, maar door een sterke ondersteunende rol die de belangenvereniging Divosa speelt. De ondersteuning van de gemeenteraden, colleges van B&W en, in mindere mate, van de cliëntenraden, blijft hier duidelijk bij achter. Dit alles brengt het risico met zich mee dat de WWB in de praktijk een managerswet wordt.

Decentraliseren moet je leren

De invoering van de financiële prikkel is gekoppeld aan het verlenen van beleidsruimte. Dit vooronderstelt dat de uitvoerende actor het best in staat is om te bepalen hoe hij het nagestreefde doel kan bereiken. Aanvullende sturingselementen beperken hem echter in zijn vrijheid van handelen. Hoewel de beleidsvrijheid onder de WWB is toegenomen op het terrein van re-integratie en handhaving, is volgens gemeenten vooral op het gebied van de inkomensbescherming sprake van een omgekeerde tendens. Voorbeelden zijn: het verbod op categoriale Bijzondere Bijstand, de regulering van gemeentelijk minimabeleid en het verbod op categoriale ontheffing van de arbeidsverplichting. Het is een aanwijzing dat het de wetgever moeite kost de verantwoordelijkheid geheel aan gemeenten over te laten.

In het coalitieakkoord geven de coalitiepartijen aan opnieuw in de beleidsvrijheid van gemeenten te willen treden door een categoriale ontheffing van de arbeidsplicht voor alleenstaande ouders te willen invoeren. Het is kennelijk niet makkelijk om op centraal niveau de consequenties van de decentralisatie van de WWB te aanvaarden.

Hiertegenover staat overigens de wens uit hetzelfde akkoord om de onduidelijkheid rond de besteding van het W-deel weg te nemen en de beleidsruimte van gemeenten zo verder te vergroten.

Beleidsvrijheid krijgen en beleidsvrijheid nemen

Het I-deel is gebudgetteerd aan gemeenten, zodat een belang bij de reductie van de inkomensvoorziening ontstaat. Het W-deel is een geormerkt budget dat gemeenten alleen kunnen besteden aan re-integratieactiviteiten. Op diverse terreinen zijn voorbeelden te vinden van het feit dat gemeenten de geboden beleidsvrijheid niet (durven) nemen.

Een deel van de gemeenten voelt zich belemmerd in het aanbieden van scholing, omdat de WWB de eis stelt dat re-integratietrajecten de snelste weg naar werk moet bieden. Ook de inzet van gesubsidieerde arbeid is hier een voorbeeld van. Gemeenten hebben actief ingezet op de afbouw van gesubsidieerde banen. Dit terwijl veel gemeenten aangeven dat gesubsidieerde arbeid kan bijdragen aan uitstroom. Op gemeenten rust echter geen verplichting de gesubsidieerde arbeid af te bouwen. De afbouw is vaak ingegeven door de zorg dat gesubsidieerde arbeid in de toekomst niet meer uit het W-deel mag worden gefinancierd, zoals, volgens diverse gemeenten, indertijd mondeling door de staatsecretaris werd aangekondigd. Met de afbouw nemen gemeenten vast het zekere voor het onzekere en nemen kortom niet de volledige beleidsvrijheid die ze met de WWB hebben gekregen. Hoewel dit mede te maken heeft met onzekerheid over de toekomstige financiering van hun activiteiten, lijkt het een indicatie dat gemeenten ook moeten leren hun eigen weg te gaan.

Decentralisatie en facilitering van gemeenten

Een aan het vorige gerelateerd issue is de facilitering van de beleidsuitvoering. Het Rijk heeft de uitvoering van de WWB door gemeenten via een aantal middelen gefaciliteerd. Zo werden innovatiesubsidies, informatievoorziening via het gemeenteloket en thematische ondersteuning via gemeente-info ingezet. Ten aanzien van facilitering is de vraag hoever het Rijk moet gaan met faciliteren, omdat het de eigen afweging van gemeenten onder druk kan zetten. Dit zou leiden tot (re)centralisatie van beleid. Gemeenten hebben naast facilitering door het Rijk veel gebruik gemaakt van instrumenten van hun eigen belangenorganisaties zoals VNG en Divosa. Een voorbeeld is het veelvuldig benutten van modelverordeningen die mede door de VNG zijn ontwikkeld. Gebruikmaking van modelverordeningen kan als een soort centralisatie worden beschouwd, maar door gemeenten zelf gekozen. Het is meer in de lijn van het principe van decentralisatie als het Rijk gemeenten niet rechtstreeks faciliteert maar dit indirect doet door organisaties als belangenvereniging te faciliteren bij het ondersteunen van hun leden.

4 Decentralisatie als sturingsconcept

Uit de literatuur rond bestuursverhoudingen blijkt dat de effectiviteit van een gekozen bestuurlijke verhouding (bijvoorbeeld centralisatie van beleid en uitvoering) afhankelijk is van de context waarin die wordt toegepast. Het gaat hierbij om de complexiteit van het beleidsprobleem enerzijds en de belangenverhouding tussen de betrokken actoren anderzijds. Zijn de belangen homogeen en de problemen overzichtelijk, dan kan vanuit het centrale gezag door middel van strikte regelgeving sturing aan de decentrale uitvoerders plaatsvinden.

Bij meer complexe problemen ligt minder strakke regelgeving voor de hand, omdat het centrale gezag onvoldoende zicht heeft op de lokale kleuring van de problematiek. We gaan op de verschillende sturingsvormen nader in met het oog op de keuze tussen centrale en decentrale sturing.

In figuur 1 wordt zichtbaar bij welke verhouding van de probleemcomplexiteit en de belangenheterogeniteit de sturing het meest effectief is. In deze figuur is tegelijkertijd aangegeven hoe de sturing in de WWB is vormgegeven en waar de accenten mogelijk in de toekomst komen te liggen.

Figuur 1
Sturingsopties voor de WWB

		Belangenheterogeniteit	
		laag	hoog
Probleemcomplexiteit	laag	Bureaucratie Sturing via regels	Managerisme Sturing via prestatieprikkels
	hoog	Professionalisme Sturing via objectieve standaardisering	Hybride sturingsvormen Sturing via dialoog

- Actuele sturingsconcept WWB
- Mogelijk toekomstige sturingsconcept

Met de financiële prikkel benadrukt de wetgever de financieel-economische afwegingen van gemeenten bij de ontwikkeling en uitvoering van het bijstandsbeleid. Zij koppelt deze aan een aantal aanvullende regelingen op het terrein van met name het gemeentelijk inkomensbeleid. Tevens geeft zij aanwijzingen voor het re-integratiebeleid (bijvoorbeeld ten aanzien van gesubsidieerde arbeid of de categoriale ontheffing van de arbeidsplicht). Met dit alles wordt de vrijheid van het professioneel handelen van gemeentelijke uitvoerenden aan banden gelegd.

Kijkend naar figuur 1 kent de WWB derhalve een sturingsconcept, waarbij prestatieprikkels worden gekoppeld aan strikte aanvullende regulering. Dit alles gaat uit van een beperkte probleemcomplexiteit.

Met de formulering van de doelstelling *werk boven inkomen* kiest de wetgever voor een eenvoudige (her-)definiëring van de bijstandsproblematiek, waarbij de

gekozen sturing inderdaad een goede keuze zou zijn. De praktijk laat echter zien dat de WWB-problematiek, zeker voor een deel van de populatie, zich niet goed laat vereenvoudigen. De formulering *werk boven inkomen* is dan ook meer een taalkundige vereenvoudiging van een complexer probleem.

Lessen voor de WWB

Het sturingsmodel van de WWB, waarin probleemcomplexiteit als laag wordt verondersteld, brengt het risico met zich mee dat, ook in de toekomst, de aandacht van gemeenten primair gericht zal zijn op de relatief makkelijk te bemiddelen cliënten, zeker in de zogenoemde nadeelgemeenten. Omgekeerd zal met deze sturing de belangrijke (integrale) professionele benadering van cliënten met een complexe problematiek steeds op de tweede plaats komen. Vanuit het perspectief van doelmatigheid is dit mogelijk een wenselijke consequentie, maar vanuit het perspectief van een rechtvaardige(r) verdeling, dat ten grondslag ligt aan ons sociale zekerheidsstelsel, is dit niet het geval. Mogelijk kan een verder ontwikkelde sturingsvorm tot een betere balans van beide doelstellingen leiden. Er zal daarbij gezocht moeten worden naar de optimale mix van regelgeving, prestatieprikkels en het bevorderen van de inzet van professionele kennis en kunde. In de sturing van de politieorganisatie is hier ervaring mee opgedaan. Zo kunnen te realiseren in- en uitstroomdoelen vanzelfsprekender gekoppeld worden aan doelstellingen rond te realiseren activiteiten en innovaties op het terrein van re-integratie én participatie. Het is de uitdaging voor de actoren op wetgevings-, lokaal bestuurs- en uitvoeringsniveau hier de komende jaren vorm aan te geven.

I Inleiding

I.1 Introductie

Toen op 1 januari 2004 de Wet werk en bijstand (WWB) in werking trad, werd direct een evaluatie voorzien binnen een periode van vier jaar². Voor de evaluatie werd een plan van aanpak opgesteld waarin werd gekozen om de evaluatie op te knippen in deelevaluaties. Op deze manier kon niet alleen gericht een aantal aspecten van de WWB worden onderzocht, maar de ‘doorlopende’ evaluatie bood ook de mogelijkheid om in de tussentijdse vier jaar (voortschrijdend) inzicht in de uitvoering en de werking van de WWB te verwerven en hiervan de Tweede Kamer en de diverse belangstellende organisaties en instituten in kennis te brengen. Inmiddels is de periode van vier jaar bijna verstreken en hebben de beoogde deelevaluaties in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken Werkgelegenheid plaatsgevonden. Ook andere instanties hebben onderzoek naar de WWB uitgevoerd. Als sluitstuk voor het gehele evaluatieproces heeft het ministerie aan bureau Meccano *kennis voor beleid* de opdracht gegeven een synthetiserende en overstijgende analyse uit te voeren aan de hand van alle beschikbare onderzoeksrapporten. Het onderzoek dient tevens als beleidsdoorlichting van het inkomensdeel van de WWB, zoals door het ministerie van Sociale Zaken Werkgelegenheid in de begroting 2007 aan het parlement is toegezegd. Voor het onderzoek heeft Meccano samenwerking gezocht met de faculteit Management en Bestuur van de universiteit Twente en onderzoeksbureau BSZ.

I.2 De uitgangspunten van de WWB

Bij de vormgeving van de WWB heeft de wetgever voor vier hoofduitgangspunten voor de uitvoering van de bijstand gekozen:

- De formulering van één centrale hoofddoelstelling. De WWB stelt *werk boven inkomen* en legt de nadruk op de preventie van bijstandsafhankelijkheid en op de re-integratie van bijstandsgerechtigden;
- De overdracht van beleidsruimte naar de gemeenten om hen in staat te stellen aan de centrale doelstelling tegemoet te komen (deregulering);
- Overdracht van financiële verantwoordelijkheden naar gemeenten om hun gerichtheid op de centrale hoofddoelstelling te stimuleren (decentralisatie). Het middel om een doelmatige uitvoering te bereiken is sturing van de prestatie van gemeenten via een financiële prikkel, waardoor het belang bij re-integratie wordt vergroot;
- Vermindering van rapportageverplichtingen van gemeenten (derapportage).

Een en ander dient plaats te vinden onder de volgende expliciet bij de WWB geformuleerde voorwaarden:

- Behoud van de inkomenswaarborgfunctie;
- Voorkomen van misbruik (handhaving);
- Lokale in plaats van centrale (landelijke) sturing.

Tevens vloeit uit de inbedding van de WWB in het stelsel van sociale zekerheid de voorwaarde voort:

- Eerbiediging van de rechtsstatelijke uitgangspunten van het stelsel van sociale zekerheid.

Het zijn deze uitgangspunten, de wettelijke vormgeving en de uit- en doorwerking op Rijks- en gemeentelijk niveau die in deze evaluatie centraal staan.

1.3 De opzet van de analyse

In deze eindevaluatie gaan we in op de vraag of de primaire doelstelling van de WWB is gehaald met inachtneming van de gegeven voorwaarden alsmede of en waarom de hiertoe bewandelde weg van decentralisatie al dan niet effectief is geweest. De analyse en synthese heeft twee invalshoeken. In de eerste plaats is er de beschrijving en analyse van de uitkomsten uit de verschillende onderzoeken voor de verschillende kernaspecten van de invoering van de WWB. Zo kunnen bijvoorbeeld de diverse deelonderzoeken vanuit een verschillend perspectief inzicht geven in de vraag of het Rijk zich aan de '3D-doelstellingen' (decentralisatie, deregulering en de-rapportage) heeft gehouden.

De tweede invalshoek van de evaluatie is die van het veranderde sturingsconcept dat aan de WWB ten grondslag ligt. Het gaat om de decentralisatie van beleid en uitvoering, waarvan de verwachting van de wetgever is dat het de doeltreffendheid van het beleid zal vergroten. In een overstijgende analyse is het van belang dat niet alleen wordt gekeken naar de vraag of het beoogde resultaat wordt bereikt, maar ook om de bereikte resultaten te specificeren, te duiden of te verklaren.

Invalshoek I: de synthese van de eerdere evaluatieresultaten

In het WWB evaluatieprogramma is een groot aantal onderzoeken uitgevoerd. Het onderzoek is gedaan bij gemeenten en cliënten en bestaat uit zowel kwantitatief als kwalitatief materiaal. Voor de eindevaluatie is het nodig deze hoeveelheid gegevens te ordenen en de niveaus van de veranderingen te onderscheiden. Het gaat om 1) het niveau van de overdracht van verantwoordelijkheid van Rijk naar gemeenten (meer vrijheid, deregulering, financiële prikkel e.d.) en 2) het niveau van de toepassing van de nieuwe verantwoordelijkheden door gemeenten (bijvoorbeeld in hun reïntegratiebeleid, de handhaving of de inzet van innovaties). Ten slotte is er nog een derde niveau voor de synthese en dat is 3) het niveau van de effecten van het onder de WWB gevoerde beleid.

Bij de analyse en synthese van de eerdere onderzoeken op de geschetste drie niveaus geldt steeds dit voorbehoud: de WWB is niet van de ene op de andere dag ingevoerd. Al in de periode voorafgaand aan de WWB is de doelstelling *werk boven inkomen* bij de uitvoering centraal gesteld. Tevens heeft in die periode reeds een verruiming van de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten plaatsgevonden. Het is soms niet goed vast te stellen of veranderingen in de handelwijze van het Rijk en de gemeenten, evenmin als de gerealiseerde effecten, zijn toe te schrijven aan de invoering van de WWB dan wel (mede) het gevolg zijn van de veranderingen die sinds het midden van de jaren negentig zijn ingezet en hun definitieve beslag hebben gekregen in de WWB van 2004.

Invalshoek 2: de beoordeling van de decentralisatie

Wanneer we, op basis van invalshoek 1, de feiten en de resultaten van de uitvoering van de WWB kennen, kunnen we in het vervolg van de rapportage de vraag beantwoorden of en hoe de gekozen sturing in de WWB (financiële prikkel en deregulering) heeft bijgedragen aan het al dan niet bereiken van het doel *werk boven inkomen*.

Daarbij zijn twee vragen essentieel:

1. Past de invulling van de wet bij de beoogde werking van de wet, oftewel maken de gekozen manieren van decentralisatie, deregulering en derapportage de realisatie van *werk boven inkomen* in principe mogelijk met inachtneming van de voorwaarden zoals de handhaving van de inkomenswaarborg?
2. Kan de gekozen invulling van de WWB effectief zijn, gegeven de context waarbinnen de gemeenten hun taak moeten uitvoeren?

Ter beantwoording van beide vragen worden twee stappen gezet. In de eerste plaats maken we een reconstructie van de afwegingen en beslissingen die gemaakt zijn in de aanloop naar de WWB toe en van de uiteindelijke keuzes die zijn gemaakt bij de totstandkoming van de WWB (hoofdstuk 2). Deze zogenoemde reconstructie van de beleidstheorie maakt het mogelijk om enerzijds naar de interne consistentie van de WWB te kijken, maar geeft mogelijk ook aanwijzingen voor de beantwoording van de vraag of en hoe in de WWB rekening wordt gehouden met de taken, rollen en omgeving van de gemeenten die de WWB moeten uitvoeren.

De tweede stap die we zetten is gericht op het ontwikkelen van een theoretisch kader om de effectiviteit van de WWB vanuit de gemeentelijke context te kunnen duiden (hoofdstuk 7). Een en ander kan leiden tot een ruimer inzicht in de voorwaarden voor effectieve decentralisatie op het terrein van werk en inkomen.

1.4 De onderzoeksvraagstelling

Gegeven het voorgaande kan voor dit onderzoek de volgende centrale vraagstelling worden geformuleerd.

Wordt de WWB-doelstelling *werk boven inkomen* door de gemeenten gerealiseerd en is dit het gevolg van het sturingsconcept dat aan de WWB ten grondslag ligt?

Deze kan worden uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen

Invalshoek 1

De rol en het handelen van het Rijk

1. Hoe kan de impliciete beleidstheorie van de WWB worden gereconstrueerd: welke veranderingen zijn doorgevoerd in de financiële en bestuurlijke verhouding tussen Rijk en gemeenten?
2. In hoeverre heeft het rijk zich aan de 3D's (decentralisatie, deregulering en derapportage) gehouden en hoe zijn de 3D's door gemeenten ervaren?

De rol en het handelen van de gemeenten

3. In hoeverre hebben de wijzigingen geleid tot (structurele) veranderingen in de beleidsvorming en – realisatie, de cultuur en de uitvoeringsorganisatie op het punt van activering, inkomensondersteuning en handhaving?

Het effect

4. In hoeverre hebben genoemde veranderingen bijgedragen aan het bereiken van het doel *werk boven inkomen*? Gaat het op deze punten beter dan onder de Abw. Wat is de invloed van andere factoren op dit doel?
5. Is de beoogde 5% lastenreductie in 2006 behaald ten opzichte van de situatie zonder WWB?

Invalshoek 2

De duiding van de resultaten en het effect

6. Wat is in het bijzonder het effect van de financiële prikkel in de WWB?
7. Hoe kunnen de resultaten van de WWB worden geduid, gegeven de bestaande theoretische inzichten ten aanzien van decentralisatie en de gereconstrueerde beleidstheorie die ten grondslag lag aan de totstandkoming van de WWB?

Met deze vraagstelling worden impliciet ook alle vragen voor de beleidsdoorlichting van het I-deel beantwoord. Dit wordt nader geëxpliciteerd in de bijlage bij deze rapportage.

De uitwerking van de vraagstelling laat zien dat in dit onderzoek niet uitgebreid in wordt gegaan op de re-integratie-activiteiten van gemeenten. Dit onderwerp maakt als zodanig geen deel uit van deze evaluatie, behoudens de hoofdlijnen ervan en de uitstroomresultaten uit re-integratietrajecten. Over de effectiviteit van re-integratie verschijnt een aparte rapportage in verband met de beleidsdoorlichting van art. 23 van de SZW-begroting 2007.

1.5 Opbouw van het rapport

Het rapport bestaat min of meer uit twee delen. In het eerste deel gaan we in op de praktijk van de WWB in de afgelopen vier jaar. Dit deel begint met de reconstructie van de totstandkoming van de WWB. De reconstructie richt zich met name op de invulling van het principe van decentralisatie dat aan de WWB ten grondslag ligt. We kijken hoe de decentralisatie is vormgegeven en of de wetgever hierin consistent is geweest. Vervolgens bespreken we in de hoofdstukken 3 en 4 hoe de WWB op Rijks- respectievelijk gemeentelijk niveau handen en voeten heeft gekregen. In het daarop volgende hoofdstuk staan de effecten van de WWB centraal. Het gaat dan om de ontwikkeling van het bijstandsvolume na invoering van de WWB en om de gerealiseerde uitstroom uit re-integratietrajecten. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de bijstandslastenreductie die door invoering van de WWB is gerealiseerd. Het praktijkdeel van deze rapportage wordt afgesloten met conclusies in hoofdstuk 6.

In het vervolg van de rapportage nemen we enigszins afstand van de WWB-praktijk en beschouwen we de wet vanuit een meer theoretisch perspectief. We spiegelen de wijze waarop Rijk en gemeenten met de WWB zijn omgegaan aan een theoretisch model van centrale en decentrale sturing. Mogelijk bieden de hieruit voortvloeiende inzichten aangrijpingspunten voor de verbetering van de sturing rond de WWB in de toekomst.

In de bijlage vindt de verantwoording plaats van de beantwoording in dit onderzoeksrapport van de onderzoeksvragen ten behoeve van de beleidsdoorlichting conform artikel 30 van de SZW-begroting 2007.

2. Reconstructie van de beleidstheorie

In dit hoofdstuk reconstrueren we de afwegingen en de keuzes die zijn gemaakt bij de totstandkoming van de WWB. In de hoofdstukken daarna beschrijven vervolgens hoe het Rijk en de gemeenten de WWB hebben geïmplementeerd.

2.1 De aanloop naar de WWB

De WWB volgt op de ontwikkelingen in de wetgeving die zijn gestart met de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw) in 1996. De nAbw is een uiting van een groeiende nadruk in de samenleving op activering. De groeiende nadruk komt ook tot uiting in de latere wetgeving over de Structuur van de Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) in 2002. In de wet Suwi wordt de structuur van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheidswetten aangepast met het oog op een meer doelmatige uitvoering van de sociale zekerheid. Uit de Suwi-wetgeving vloeit ook de verplichting voor de gemeenten tot samenwerking met de CWI voort.

De WWB bouwt daarnaast voort op de Agenda voor de Toekomst uit 2001. In de Agenda worden, op grond van een bestuursakkoord tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de eerdere verscherping van de activeringsdoelstelling van de bijstandswetgeving en de verschuiving van de regie richting gemeenten samengebracht (Van den Berg e.a. 2006). De Agenda beoogt de vergroting van de verantwoordelijkheid en de beleidsruimte bij gemeenten en kan in die zin worden gezien als een opmaat en voorbereiding voor de WWB. De Agenda kent tevens een systematiek van prestatieafspraken en resultaatsverplichtingen. Met de WWB wil de wetgever de cultuur van resultaatgerichtheid bij gemeenten met name op het terrein van activering verder te bevorderen³.

Naast deze ontwikkelingen wordt met de WWB aangesloten bij andere wetgeving. De meest belangrijke is de aansluiting bij de dualisering van het gemeentebestuur en de daarmee samenhangende toedeling van verantwoordelijkheden aan de colleges van B en W respectievelijk de gemeenteraden.

Al met al is duidelijk dat de invoering van de WWB niet op zichzelf staat. De wet bouwt voort op een ontwikkeling die al een aantal jaren binnen en buiten het stelsel van de sociale zekerheid actueel is. Kern hiervan is het benadrukken van het belang van participatie op de arbeidsmarkt boven het verstrekken van uitkeringen (*werk boven inkomen*). Ook de integratie van bepaalde deelaspecten van de uitvoering (de intake door het CWI, bepaalde re-integratietaken) is een

voortzetting van beleid dat al eerder is ingezet en met name in de Suwi-wetgeving zijn beslag heeft gekregen.

De verandering van het aansturingsmechanisme (decentralisatie) bouwt eveneens voort op al eerder ingezette ontwikkelingen. Al in de nAbw is sprake van de gedeeltelijke budgettering van de bijstandslasten aan gemeenten via het ingestelde Fonds Werk en Inkomen. De budgettering wordt in de WWB, versterkt, doorgezet. Ook de groeiende autonomie van gemeenten is een ontwikkeling die al deels is ingezet met de nAbw.

Staatsecretaris Rutte formuleert op 16 oktober 2002 de hoofdlijn van de nieuwe bijstandswetgeving, die later de naam Wet werk en bijstand zou krijgen. Op dat moment worden de doelstelling en de te bewandelen weg voor het eerst gepresenteerd: "Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen voor het voeren van een actief reïntegratiebeleid. Door een volledige budgettering van de bijstand krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid mensen zo snel mogelijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Daarnaast kan er optimaal maatwerk worden geleverd door het creëren van één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar reïntegratiebudget. Gemeenten kunnen alle denkbare instrumenten inzetten om ervoor te zorgen dat een uitkeringsgerechtigde uitstroomt naar de arbeidsmarkt of dat de afstand tot de arbeidsmarkt vermindert"⁴. De wet bestaat uit de volgende twee hoofdelementen:

- De inhoudelijke doelstelling, *werk boven inkomen*: van inkomensondersteuning naar activering en preventie te realiseren door:
 - beperking van de instroom;
 - bevordering van de uitstroom;
 - onder instandhouding van de inkomenswaarborg.
- De organisatie van het realiseren van de doelstelling, het sturingsmechanisme. Het aangepaste sturingsmechanisme bestaat uit de volgende onderdelen:
 - decentralisatie. De (verdere) verschuiving van de financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsverlening naar de gemeenten. Door het systeem van financieren ontstaat een prikkel gericht op de inhoudelijke doelstelling van activering en preventie;
 - deregulering. De vergroting van de gemeentelijke beleidsruimte door vermindering en vereenvoudiging van regels, gericht op de versterking van het oplossend vermogen op gemeentelijke niveau;
 - derapportage. Teneinde gemeenten zo min mogelijk met bureaucratische verplichtingen te belasten, wordt via de WWB de verplichting tot rapporteren aan het Rijk teruggebracht.

2.2 De beleidstheorie op onderdelen

We baseren de beleidstheorie van de WWB op de analyse van de politieke discussie over de WWB en de tekst van de wet zelf. We reconstrueren op welke problemen de WWB een antwoord wil bieden en wat de oorzaken van deze problemen zouden zijn. We bespreken eerst de beleidstheorie van de inhoudelijke doelstelling van de WWB en gaan daarna in op de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het sturingsmechanisme waarvoor in de WWB wordt gekozen.

2.2.1 De inhoudelijke doelstelling van de wet

Werk boven inkomen

Op 22 december 2002 wordt het wetsvoorstel WWB aan de Raad van State voorgelegd. Op 12 mei 2003 dient de staatssecretaris het voorstel in bij de Tweede Kamer (TK 28870, nr. 3, p. 2; TK 28870, nr. 1-2). Versterking van activering door het stellen van *werk boven inkomen* is de hoofddoelstelling van de wet. De Memorie van Toelichting benadrukt sterk de op activering gerichte doelstelling: “De wet dient maximale stimulansen en mogelijkheden te bieden voor re-integratie en participatie. De inrichting van de wet is hierop gericht” (TK 28870, nr. 3, p. 2-4). Aan deze doelstelling ligt het, in de politieke discussie algemeen aanvaarde, probleem ten grondslag dat zowel op cliënt- als op uitvoeringsniveau onvoldoende aandacht is voor re-integratie. De oorzaken hiervan liggen in de belangen en capaciteiten van gemeenten als uitvoerder van het beleid en in die van de individuele cliënt. De Memorie van Toelichting (MvT) bij de wet stelt dan ook: “de regelgeving dient ... de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van burgers en gemeenten zo goed mogelijk te activeren” (TK 28870, nr. 3, p. 2).

Dat gemeenten onder de oude Abw onvoldoende geactiveerd worden, wordt met name toegeschreven aan het ontbreken van een (toereikend) financieel belang bij activering. De MvT stelt dat, door de decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid, gemeenten “de positieve financiële gevolgen [gaan] ervaren wanneer mensen zo snel mogelijk aan de slag komen. Actief beleid wordt zo beloofd” (TK 28870, nr. 3, p. 2).

Richting cliënten wordt bij de totstandkoming van de WWB zowel de beperkte prikkel van de bijstand tot werken benadrukt, als het ontoereikende verplichtende karakter op dit vlak (TK 28870, nr. 3, p. 5-6). Het verplichtende karakter wordt ten opzichte van de nAbw verscherpt door er in de WWB vanuit te gaan dat cliënten alle algemeen gangbare arbeid zullen moeten aanvaarden, tenzij er belemmeringen bestaan in verband met gezondheid en belastbaarheid. Deze verplichting wordt ondersteund door de mogelijkheid van gemeenten om de hoogte van de uitkering af te stemmen op het door cliënten betoonde verantwoordelijkheidsbesef.

De beperkte prikkelwerking van de bijstand voor individuele cliënten wordt, zo is de redenering bij de totstandkoming van de WWB, vooral veroorzaakt door de armoedeval. Hierdoor worden uitkeringsgerechtigden onvoldoende geprikkeld

om betaalde arbeid te aanvaarden. De afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand en de vormgeving van de langdurigheidtoeslag in de WWB zijn erop gericht de armoedeval te verkleinen (TK 28870, nr. 3, p. 14-15).

Het belang van participatie wordt ondersteund met een aantal bepalingen in de wet. Er wordt voor cliënten een algemene verplichting tot re-integratie ingevoerd, die in eerste instantie tot uiting komt in de verantwoordelijkheid van het college van B&W voor de ondersteuning van bijstandsgerechtigden en niet-bijstandsgerechtigden bij het verkrijgen van arbeid (WWB, art. 7; TK 28870, nr. 3, p. 36). De gemeente is er verantwoordelijk voor zonodig een voorziening aan te bieden. De gemeentelijke verplichting tot re-integratie vertaalt zich op individueel niveau in een individuele plicht tot gebruikmaking van én een individuele aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling (WWB, art. 9 en 10; TK 28870, nr. 3, p. 38). De re-integratieverplichting wordt ondersteund door de mogelijkheid van gemeenten om de hoogte van de uitkering te koppelen aan het betoonde verantwoordelijkheidsbesef door de cliënt, in casu via een verlaging van de individuele toeslag bij niet afdoende verantwoordelijkheidsbesef (WWB art. 18-2; TK 28870, nr. 3, p. 47-48). De reikwijdte van de re-integratieverplichting van de individuele cliënt wordt vergroot doordat alle algemeen geaccepteerde arbeid als passend wordt beschouwd (WWB, art. 9-1 sub a).

De doelstelling van *werk boven inkomen* impliceert niet alleen vergroting van de re-integratie, maar ook beperking van de instroom. Het voorkómen van instroom wordt essentieel geacht. Hiervoor moeten werkzoekenden aan het werk worden geholpen, "bij voorkeur nog voordat men aanspraak op een uitkering maakt" (TK 28870, nr. 3, p. 22). De WWB sluit aan bij de SUWI-wetgeving waarin de CWI de primaire poortwachtersfunctie vervult. In dat verband bestaat de mogelijkheid dat gemeenten en CWI samenwerkingsafspraken maken, zodat de gemeente vanaf het begin betrokken kan zijn bij de aanpak van cliënten. Op landelijk niveau zijn afspraken gemaakt in het Programma Ketenresultaten 2003 en 2004 (TK 28870, nr. 3, p. 23). Op basis van dit programma kunnen prestatieafspraken worden gemaakt over adequate dienstverlening, samenloop van uitkeringen, re-integratieadviezen, de beperking van de uitstroom vanuit de WW naar de WWB en afspraken rond de werkprocessen; zoals de intake, de advisering, melding einde uitkering en processen rond verwijtbaar gedrag. In verband met de aangescherpte doelstelling van de wet wordt ook de handhaving vereenvoudigd. Zo wordt het boetesysteem van de nAbw omgezet in de bevoegdheid van de gemeente uitkeringen te verlagen. De hoogte van de uitkering dient te worden "afgestemd" op het getoonde besef van verantwoordelijkheid (TK 28870, nr. 3, p. 24-25). Het gaat hierbij om zaken als het niet voldoen aan de informatieverplichting door de cliënt of om verwijtbaar gedrag in verband met de arbeidsverplichting.

In de loop van het beleidsdebat wordt de doelstelling van *werk boven inkomen* geconcretiseerd door de formulering van een taakstelling van 5% bijstandslastenreductie. Deze taakstelling wordt – zij het niet in deze terminologie – al genoemd in de MvT. Daar wordt een besparing van € 273 miljoen (op € 4,480 miljard) begroot voor het I-deel en een verhoging van € 33 miljoen (op € 1,583 miljard) op het W-deel. Dit komt overeen met een lastenreductie van ongeveer 5%. De taakstelling is vervolgens expliciet opgenomen in de Nota naar aanleiding van het Verslag (TK 28870, nr. 13, p. 5). De opname van deze expliciete taakstelling kan worden gezien als een onderstreping van de prioriteit van de doelstelling *werk boven inkomen*.

Restricties

Ondanks de met de WWB beoogde gemeentelijke beleidsvrijheid zijn hieraan diverse restricties verbonden. Zo wordt door de wetgever aangegeven dat de benutting van het W-deel voor structurele gesubsidieerde arbeid niet in lijn is met de activeringsdoelstelling van de wet, zijn gemeenten gehouden om evenwichtigheid in hun re-integratiebeleid na te streven en mag categoriale ontheffing van de arbeidsplicht geen deel uit maken van het beleid.

De beperkingen vloeien onder meer voort uit de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de WWB. Dit geldt bijvoorbeeld voor het verbod op structurele gesubsidieerde arbeid. Het verbod is terug te voeren op de primaire doelstelling van de WWB *werk boven inkomen*. Structurele gesubsidieerde arbeid sluit impliciet, zo is de redenering, de doorstroming naar reguliere betaalde arbeid min of meer uit.

Inkomenswaarborgfunctie

Naast de realisatie van de participatiedoelstelling vormt het verlenen van financiële bijstand de tweede hoofdtaak van de gemeente (TK 28870, nr. 3, p. 36). In de MvT wordt de inkomenswaarborg niet zozeer als aanvullend op, maar als randvoorwaarde voor het participatiebeleid gepresenteerd: “het grote belang van een op uitstroom en reïntegratie gerichte aanpak laat onverlet dat de inkomenswaarborg een kernfunctie blijft van de nieuwe wet” (TK 28870, nr. 3, p. 3). De hoogte van de algemene bijstand wordt vastgesteld in de wet. Gemeenten hebben de bevoegdheid de algemene bijstand te verhogen of te verlagen als de belanghebbende hogere algemene kosten van het bestaan heeft, vanwege het niet kunnen delen van de kosten met een ander (par. 3.3 WWB). De volledige hoogte van de inkomenswaarborg wordt dan ook uiteindelijk bepaald door de gemeente. In de gemeentelijke bijstandsverordening dienen de algemene gemeentelijke verhogingen of verlagingen van de landelijke bijstandsnorm te worden vastgelegd. Uitsluitend hierbij kan categoriaal beleid worden gevoerd, onder referentie aan de in de wet gespecificeerde categorieën cliënten (WWB, § 3.2; TK 28870, nr. 3, p. 50-55)⁵. Hiernaast bevat de WWB een verbod op het voeren van categoriaal Bijzondere Bijstandsbeleid, zoals onder eerdere wetgeving wel was toegestaan.

Werk boven inkomen in relatie tot de inkomenswaarborgfunctie

De relatie tussen de re-integratietaak en de inkomenswaarborgfunctie is onderwerp van debat in en buiten het parlement. Zo vraagt men in de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg van 28 oktober 2004 aandacht voor onder meer de inkomenswaarborg en het bereik van verschillende kwetsbare groepen (ministerie SZW, 2005). Dit is ook onderwerp van debat bij de plenaire parlementaire behandeling van de wet. De fractie van Groenlinks (Van Gent, Handelingen 2, 2002-2003 (84), p. 4877-4878) stelt de verhouding tussen de inkomenswaarborg- en participatiefunctie van de WWB enerzijds en de re-integratiedoelstelling anderzijds ter discussie. Groenlinks stelt dat een sterke nadruk op de re-integratiedoelstelling in de weg kan staan aan de ondersteuning van niet (direct) op werk gerichte participatie. Ook de PvdA neemt een dergelijke onbalans waar, hier in relatie tot de ondersteuning van individuele re-integratie: “de klant staat onvoldoende centraal. In de balans tussen rechten en plichten zijn er plichten in overvloed, maar met de rechten wil het nog niet zo lukken” (Noorman, PvdA, Handelingen 2, 2002-2003 (84), p. 4853). Overigens worden door andere fracties de zwaardere verplichtingen van cliënten juist nadrukkelijk als ondersteuning van het activeringsbeleid gezien, in plaats van als randvoorwaarden. Vanuit de VVD wordt het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden die in de wet is vormgegeven gesteund (Weekers, Handelingen 2, 2002-2003 (84), p. 4883-4884). De beperking van het beroep op de bijstand wordt hierbij gezien als de belangrijkste doelstelling van de wet.

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) vraagt ook aandacht voor de mogelijke spanning tussen de re-integratiedoelstelling en de inkomenswaarborgfunctie van de WWB. In een brief aan de Tweede Kamer merkt zij op dat in de wet geen voorziening is opgenomen die kan waarborgen dat de op uitstroom gerichte prikkel niet de facto zal functioneren als een prikkel gericht op het verlagen van de bijstandsuitkering: “De wet [maakt] nergens duidelijk, waarom het 100% dragen van risico op het uitkeringsdeel wel een prikkel voor gemeenten is om maximaal uitstroom te bevorderen en niet om ten aanzien van de vaststelling van de hoogte van de normuitkering en toeslag zo’n minimaal mogelijk beleid te voeren” (brief LCR aan de Minister-president, voorstellen voor een Nieuwe Algemene bijstandswet, 4 december 2002). Ook de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand wordt betreurd. Tenslotte stelt de LCR dat de doelstelling *werk boven inkomen*, opgevat als de gerichtheid op de kortste weg naar werk, strijdig is of kan zijn met een streven naar een meer duurzame toetreding tot de arbeidsmarkt (brief LCR aan de Tweede Kamer, commentaar wetsvoorstel werk en bijstand, 4 december 2002).

Uiteindelijk worden in de definitieve invulling van de WWB de doelen als handhaving van de inkomenswaarborg, de evenwichtigheid van de uitvoering en sociale activering gezien als belangrijke aanvullende doelstellingen van de WWB

ten opzichte van de primaire doelstelling *werk boven inkomen*. Hiermee wordt een prioritering van beleidsdoelstellingen geschapen. De primaire doelstelling van *werk boven inkomen* en de verscherping van de verplichtingen van de individuele cliënt zijn een antwoord op het door de wetgever waargenomen probleem van een onvoldoende individuele activering, veroorzaakt door een te zwak ontwikkeld belang bij activering op cliënt- en uitvoeringsniveau.

2.2.2 Het sturingsmechanisme in de WWB

Om het accent te richten op activering in plaats van inkomensondersteuning wordt de organisatie van de bijstandsverlening via de WWB veranderd: “Het gehele systeem en met name de financieringssystematiek [is] gericht op het geven van positieve prikkels, die naar verwachting op macroniveau tot betekenisvolle reductie van de instroom en vergroting van de uitstroom zullen leiden” (ministerie van SZW, 2005). Kernbegrippen zijn hierbij: decentralisatie, deregulering, derapportage en (tijdelijke) facilitering. Hierbij wordt een nieuwe verhouding tussen Rijk en gemeente geschapen, waarbij de wetgever de doelstellingen van de wet vaststelt, het Rijk de financiële middelen en beleidsruimte vergaand overdraagt aan de gemeente en de gemeente verantwoordelijk is voor de implementatie van het beleid en het bereiken van de doelstellingen van de wet.

Decentralisatie

De verschuiving van de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsverlening naar gemeenten is de kern van het decentralisatieproces in de WWB. De verschuiving van de financiële verantwoordelijkheid gebeurt door de introductie van een ‘macrobudget bijstand voor personen tot 65 jaar’ (TK 28870, nr. 3, p. 15 e.v.). Dit is het inkomensdeel of, afgekort, I-deel dat bedoeld is voor de betaling van de bijstandsuitkeringen. Het I-deel wordt direct gekoppeld aan een financiële prikkel. Als de gemeentelijke uitgaven aan uitkeringen in een jaar lager zijn dan het toegekende I-deel, houdt de gemeente geld over dat vrij besteedbaar is. Eventuele tekorten moeten in principe worden aangezuiverd uit de eigen gemeentelijke middelen⁶. De wetgever wil met deze manier van budgetteren gemeenten prikkelen om actief met re-integratie aan de slag te gaan. Immers: succesvolle volumebeperking leidt tot een besparing op het I-deel, die vervolgens ten goede komt aan de gemeente.

Het totale budget dat beschikbaar is voor de financiering van de uitkeringsverplichtingen wordt vastgesteld op grond van ramingen van het aantal bijstandsgerechtigden in een jaar. Dit ‘macrobudget’ wordt op grond van het, ook al in de nAbw gebruikte, objectief verdeelmodel over de gemeenten verdeeld. Het objectief verdeelmodel wordt niet (volledig) toegepast voor kleinere gemeenten vanwege de verwachte herverdelingseffecten. De herverdelingseffecten ten opzichte van een op historische kosten gebaseerd model zijn voor kleinere gemeenten relatief groot, bijvoorbeeld omdat “gemeentespecifieke objectieve factoren en overige toevalsfactoren [...] elkaar in kleine gemeenten gemiddeld

niet op [heffen]” en deze ”zijn vaak relatief dominant in de verklaring van de bijstandsuitgaven” (brief staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 10 september 2002, B&GA/ BR&I/02/52240, p. 3). Daarnaast is de statistische onzekerheid bij kleine gemeenten groter.

Vanuit deze achtergrond is gekozen voor een combinatie van modellen. Kleine gemeenten, aanvankelijk onder 40.000 inwoners worden op basis van een historisch model gefinancierd (op basis van de historische kosten in jaar [t-3]). Voor middelgrote gemeenten, tussen 40.000 en 60.000 wordt een geleidelijke overgang naar het objectief verdeelmodel gemaakt. Bij 40.000 inwoners geldt volledig het historische model, bij 60.000 geldt het objectief verdeelmodel volledig. Voor grote gemeenten, boven 60.000 inwoners, geldt het objectief verdeelmodel, waarbij de financiering wordt bepaald op basis van kenmerken “die in beginsel niet door het beleid te beïnvloeden zijn” (TK 28870, nr. 3, p. 16).

Naast het I-deel, wordt aan de gemeente een budget voor de uitvoering van re-integratietaken toegekend. Het budget wordt aangeduid als het zogenaamde werkdeel of W-deel van het gemeentelijke bijstandsbudget. In dit budget zijn de vroegere budgetten voor gesubsidieerde arbeid geïntegreerd. Duurzame gesubsidieerde arbeid wordt in de WWB overigens niet langer gezien als een op arbeidsinschakeling gerichte activiteit. Dit betekent echter niet dat het niet langer vanuit het W-deel wordt gefinancierd. Dit is onderdeel van de beleidsvrijheid van gemeenten. Wel committeren veel gemeenten zich aan het streven de gesubsidieerde arbeid terug te dringen, omdat die in afnemende mate wordt beschouwd als een bijdrage aan re-integratie. Dit komt tot uiting in de afbouw van de gesubsidieerde WIW- en ID banen door gemeenten.

Het W-deel is binnen de grenzen van de WWB vrij besteedbaar. Anders dan het I-deel is het W-deel geormerkt. De bestedingsrichting is gedefinieerd in de wet (TK 28870, nr. 3, p. 19 e.v.). Het W-deel is geormerkt voor de dekking van de kosten van arbeidsinschakeling en van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling (art. 69-1 sub a WWB, verwijzend naar de definitie in art. 7-1 sub a WWB). Hierbij bestaat aanvankelijk de verplichting dat re-integratieactiviteiten moeten worden uitbesteed. Niet of onrechtmatig bestede W-middelen worden in principe teruggevorderd (art. 70-1 WWB). De oormerking en mogelijke terugvordering van de middelen uit het W-deel is bedoeld om gemeenten te stimuleren een maximale inspanning te leveren voor re-integratie (TK 28870, nr. 3, p. 3). Het Rijk kan besluiten dat niet het volledige onbesteed gebleven bedrag, maar slechts een gedeelte ervan wordt teruggevorderd (WWB art. 70-3).

Op 22 april 2003 brengt de Raad van State advies over de WWB uit (TK 28870, nr. A). De Raad is kritisch op de vormgeving van de financiële prikkel die in de WWB is ingebouwd. Het bezwaar is dat gemeenten niet afdoende in staat zijn hun preventie- en reïntegratiebeleid te sturen, omdat de intake wordt uitgevoerd door de CWI's, ingevolge de SUWI-wetgeving. Eenzelfde bezwaar heeft de Raad van State tegen de verplichting tot uitbesteding van de re-integratie aan externe re-integratiebedrijven, die ook in de wet Suwi geregeld is.

Mevrouw Noorman vraagt in de Tweede Kamer aandacht voor de onbalans die zij ziet tussen de eigen verantwoordelijkheid voor de gemeenten en de verplichtingen en belemmeringen die aan de gemeenten worden opgelegd. “De gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheden. Dat is goed, maar zij krijgen verplichtingen opgelegd die hen zo beperken dat het de vraag is of die verantwoordelijkheden in deze vorm verantwoord zijn. Er is het risico van het geld, de bezuinigingen, de afhankelijkheid van CWI en UWV en het aan handen gebonden zijn door beperkingen om het resultaat te beïnvloeden, bijvoorbeeld via de aanbestedingen” (PvdA, Handelingen 2, 2002-2003 (84), p. 4853). De heer Bruls (CDA, Handelingen 2, 2002-2003 (84), p. 4902) steunt de algemene opzet van de wet en ziet als een van de voordelen dat “er meer beleidsverantwoordelijkheid bij gemeenten wordt gelegd. Dat sluit aan bij ons uitgangspunt dat wij de verantwoordelijkheden gespreid in de samenleving moeten neerleggen. [...] Daarbij past dat het Rijk een stap terug doet op deze beleidsterreinen. Daarbij past ook 100% budgetverantwoordelijkheid voor dezelfde gemeenten.” Meer ten gunste van regulering pleit de VVD voor een adequate controle op de aanwending van middelen, waarbij men ageert tegen de aanwending van middelen uit het werkdeel voor de financiering van structureel gesubsidieerde arbeid (Weekers, Handelingen 2, 2002-2003 (84), p. 4883-4884). De partij acht de formulering van een doelstelling voor het aantal gesubsidieerde banen een voorstelbaar middel om de doelmatigheid en effectiviteit van de bestedingen uit het werkdeel te controleren. D66 steunt het uitgangspunt van de eigen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid, maar tekent, anders dan de VVD, aan dat “inzake de ruimte voor gemeenten, wel erg vaak voor het nadeel van de twijfel is gekozen” (Bakker, Handelingen 2, 2002-2003 (84), p. 4897). Overigens steunt D66 de verplichting aan gemeenten tot uitbesteding van re-integratieactiviteiten.

Deregulering

Deregulering wordt bereikt door de gemeenten toe te staan rond een aantal centrale aspecten van de bijstandsverlening en re-integratie eigen beleid te vormen. Dat beleid moet in een gemeentelijke verordening worden vastgelegd. Het gaat hier om onder meer de re-integratietaak en de bevoegdheid tot verlaging van de bijstandsuitkering in individuele gevallen (TK 28870, nr. 3, p. 40). De gemeentelijke beleidsruimte is overigens niet onbeperkt. Zo moet in de re-integratieverordening expliciete aandacht zijn voor een evenwichtige aanpak. De invulling van evenwichtigheid is een bevoegdheid van de gemeenteraad, maar er moet in ieder geval aandacht geschonken worden aan bijstandsgerechtigden, niet-bijstandsgerechtigden, ANW-ontvangers en de omgang met zorgtaken (TK 28870, nr. 3, p. 40). Ook dient aandacht besteed te worden aan de verschillende ‘doelgroepen daarbinnen,’ zoals etnische minderheden, arbeidsgehandicapten, jongeren en mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt (idem). Evenwichtig moet hierbij niet uitgelegd worden als gelijke behandeling, maar als maatwerk (idem).

De beleidsruimte van gemeenten wordt daarnaast begrensd doordat het bij wet niet is toegestaan categoriale ontheffingen van de arbeidsverplichting, voor bepaalde groepen cliënten te geven (art. 9-2 WWB). Categoriaal Bijzondere Bijstandsbeleid is aanvankelijk evenmin toegestaan. De voorwaarden gesteld aan de besteding van het W-deel zijn ook te zien als een begrenzing aan de deregulering van de bijstand. Dit geldt eveneens voor de aanvankelijk bestaande verplichting tot uitbesteding van re-integratieactiviteiten.

In de Tweede Kamer is de begrenzing van de gemeentelijke beleidsvrijheid meermalen onderwerp van debat. Zo pleit mevrouw Bussemaker voor een vergroting van de autonomie van gemeenten ten aanzien van de besteding van het werkdeel, zodat ook (structureel) gesubsidieerde banen kunnen worden bekostigd (PvdA, Handelingen 2, 2002-2003 (84), p. 4866). Het verbod op categoriale toekenning van bijzondere bijstand wordt door De Wit als belemmerend voor de gemeentelijke beleidsruimte gezien (SP, Handelingen 2, 2002-2003 (84), p. 4869).

Derapportage

Met het principe van derapportage wordt het primaat van de gemeenten bij de uitvoering van de WWB verder onderstreept. Door de rapportageverplichtingen van gemeenten aan het Rijk te vereenvoudigen en te verminderen beoogt de wet “de bureaucratie over de volle breedte van het beleid terug te dringen” om zo het “oplossend vermogen op het lokale niveau” (TK 28870, nr. 3, p. 1) te versterken. Het principe van derapportage in de WWB is niet absoluut. Gemeenten zijn onder meer verplicht worden om jaarlijks een verslag en een accountants-verklaring in te dienen over de besteding van het W-deel (art. 77-1). Het gemeentebestuur dient over de WWB tevens periodiek verslag uit te brengen aan de gemeenteraad (TK 28870, nr. 3, p. 28).

Facilitering

In haar advies over de WWB wijst de Raad van State op de ingrijpendheid van de verschuiving van verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten en stelt aan de orde of gemeenten in het algemeen afdoende zijn toegerust om deze verantwoordelijkheid te dragen (TK 28870, nr. A). Verschillende Kamerfracties vragen zich dit eveneens af. De Raad van State vraagt dan ook bijzondere aandacht voor de facilitering van de gemeenten. In reactie hierop neemt het ministerie van SZW op zich om de gemeenten in hun nieuwe rol te faciliteren. Uit de Nota naar aanleiding van het Verslag blijkt dat het ministerie financiële middelen en inhoudelijke ondersteuning beschikbaar stelt om de invoering en uitvoering van de WWB door de gemeenten te ondersteunen (TK 28870, nr. 13, paragraaf 6.2).

2.3 Aanpassingen in de WWB sinds de invoering

Na de invoering van de WWB in 2004 worden er enkele wijzigingen doorgevoerd. De belangrijkste aanpassing is het laten vervallen van de verplichting tot uitbesteding van reïntegratie-activiteiten.

De aanvankelijke verplichting tot uitbesteding bestond, omdat de wetgever bang was dat de neiging bij gemeenten te sterk zou zijn om de uitvoering van de re-integratietask in eigen hand te houden (MvT, TK 28870, nr. 3). Dit werd onwenselijk geacht. Gegeven de re-integratieresultaten van gemeenten tijdens de Abw wilde de WWB juist met deze praktijk breken. De verplichting leidt tot veel problemen bij gemeenten die aanvankelijk slecht in staat zijn hun rol als opdrachtgever op een private re-integratiemarkt te vervullen (Ministerie van SZW, 2006b). Gemeenten blijken vooral veel moeite te hebben met de selectie van de beste aanbieder en met de aansturing van de aanbieder gedurende de looptijd van het contract. Deze problemen brengen de Kamer ertoe de motie Bruls c.s. aan te nemen, waarin het kabinet wordt verzocht de bestaande SUWI-regels voor uit- en aanbesteding van re-integratieopdrachten door gemeenten te laten vervallen. Op 1 januari 2006 komt aan de verplichting tot uitbesteding in de WWB een einde⁷. Hiermee wordt sterker aangesloten bij de beweging richting deregulering in de WWB. In het geval dat een gemeente werkzaamheden desalniettemin uitbesteedt, moet overigens nog wel aanbesteding plaatsvinden volgens de Europese normen.

2.4 Conclusie: prioritering van doelstellingen en sturingselementen

Beleidstheorie

Uit de voorgaande weergave van de wetgeving en haar totstandkoming, kan de volgende beleidstheorie worden afgeleid: aan de vormgeving van de WWB ligt een tweeledige problematiek ten grondslag. Zowel op cliëntniveau als in de uitvoering wordt de aandacht voor de re-integratie onvoldoende geacht en prevaleert het uitkeringssysteem boven dat van het zelfstandig voorzien in inkomen door middel van betaalde arbeid. Dit probleem kent twee hoofdoorzaken: individuele cliënten en uitvoerende instanties hebben onvoldoende belang ofwel een gebrekkige handelingsruimte en capaciteit om werk te prefereren boven een uitkering. Om het geschetste probleem op te lossen kiest de wetgever voor drie hoofduitgangspunten voor de organisatie van de bijstand: decentralisatie, deregulering en derapportage, de zogenoemde 3D's. In figuur 2.1 is de gereconstrueerde beleidstheorie samengevat.

Figuur 2.1
De beleidstheorie WWB

Probleem	Onvoldoende aandacht voor re-integratie op cliënt- en uitvoerend niveau
Oorzaken	Gebrek aan belang op cliëntniveau Gebrek aan belang op gemeentelijk niveau Gebrek aan handelingsruimte op gemeentelijk niveau Gebrek aan capaciteit op individueel niveau
Oplossing, uitgangspunten WWB	Formulering van één centrale doelstelling: 'werk boven inkomen' <i>Oplossing op gemeentelijk niveau:</i> Prikkel om gemeenten te stimuleren de centrale doelstelling te realiseren Overdracht van beleidsruimte naar de lokale overheid <i>Oplossing op cliëntniveau:</i> Verscherpte verplichtingen, ondersteuning en prikkel richting cliënten

Het schema laat, met andere woorden, zien dat het loslaten van de centrale sturing ten aanzien van de uitvoering van de WWB uiteindelijk gericht is op het realiseren van een (verscherpte) centrale doelstelling: *werk boven inkomen*.

Prioritering van doelstellingen en sturingselementen

Met de WWB, en eerder met SUWI en andere wetgeving, is de doelstelling van *werk boven inkomen* en het combineren van arbeidsmarktbeleid en uitkeringen veel pregnanter geworden. Hierop is de waarneming gebaseerd dat in de waardenhiërarchie van deze nieuwe wet re-integratie (werk) boven inkomensondersteuning (inkomen) is geplaatst. De complexiteit van de sociale problemen waarop de WWB als geheel gericht is, is echter breder dan de primaire doelstelling (*werk boven inkomen*) waarop de primaire sturingselementen (3 D's) zich richten. Zo is de prikkel in de WWB gericht op de uitstroom uit de uitkering, maar deze mogelijkheid is niet voor iedereen op korte of langere termijn weggelegd. Wanneer de WWB alleen op *werk boven inkomen* zou sturen, zou de inkomenswaarborg voor deze groep cliënten in het gedrang komen. Vandaar dat de wet (en de beleidstheorie) naast haar primaire doelstelling ook een aantal voorwaarden formuleert, waaronder deze gerealiseerd dient te worden. De inkomenswaarborgfunctie is daar één van, maar ook de eis van evenwichtigheid van het re-integratie beleid is een aanvullende voorwaarde voor het waarmaken van de doelstelling *werk boven inkomen*. En zo tekent zich zowel bij de inhoudelijke doelstellingen van de wet als bij de gehanteerde sturingselementen een prioritering af. Deze is weergegeven in figuur.2.2.

Figuur 2.2

Prioritering van doelstellingen en sturingselementen in de WWB

Prioritering in doelstellingen: <i>werk boven inkomen</i>	Prioritering van sturingselementen
<i>Primaire doelstellingen</i> <ul style="list-style-type: none">- preventie van instroom- vergroting van uitstroom	<i>Primaire sturingselementen</i> <ul style="list-style-type: none">- Verschuiving financiële verantwoordelijkheid (decentralisatie)- Toekenning beleidsruimte (deregulering)- Vermindering bureaucratie (derapportage)
<i>Voorwaarden waaronder de primaire doelstellingen moeten worden gerealiseerd:</i> <ul style="list-style-type: none">- handhaving inkomenswaarborg- rechtmatigheid- evenwichtigheid	<i>Aanvullende sturingselementen</i> <ul style="list-style-type: none">- facilitering- vereiste van lokale sturing- oormerking en randvoorwaarden W-deel- verplichting tot re-integratie; aanbieden van ondersteuning bij de re-integratie aan de individuele cliënt- verbod op categoriale bijzondere bijstand- verbod op categoriale ontheffing arbeidsverplichting- aanvankelijk: de verplichting tot uitbesteding van re-integratieactiviteiten

In de prioritering van de doelstellingen en sturingselementen ligt het probleem van (potentiële) inconsistentie opgesloten. De set primaire sturingselementen, gecombineerd met de aanvullende sturingselementen is potentieel inconsistent, omdat primaire beleidsvrijheid en de aanvullende voorwaarden voor de invulling van het WWB elkaar in de praktijk tegen kunnen werken. Zo is het denkbaar dat te strikte preventie van instroom in de WWB ertoe kan leiden dat de inkomenswaarborg voor bepaalde cliënten niet meer gewaarborgd is.

Ook ten aanzien van de sturingselementen is een potentiële inconsistentie aanwijsbaar. De 3 D's (decentralisatie, deregulering en derapportage) zijn samengegaan met gelijktijdige centralisatie, regulering en aanvullende vereisten met betrekking tot bijvoorbeeld de rapportage of de besteding van het W-deel. De invoering van de financiële prikkel gekoppeld aan de verleende beleidsruimte vooronderstelt dat de uitvoerende actor het best in staat is om te bepalen hoe hij het nagestreefde doel kan bereiken. De aanvullende sturingselementen, zoals het verbod op categoriale ontheffingen, beperkt hem echter in zijn vrijheid van handelen. In WWB-perspectief: de wetgever legt enerzijds het financiële risico van de (niet) realisatie van de primaire doelstelling *werk boven inkomen*

bij de gemeente. Anderzijds legt de wetgever aan de gemeenten aanvullende verplichtingen op vanuit een brede sociale zekerheidsdoelstelling, waardoor de kans wordt vergroot dat de gemeente de doelstelling niet haalt en hiervoor financieel wordt gestraft⁸.

De potentiële inconsistenties willen niet meteen zeggen dat het in de praktijk niet mogelijk is om de primaire doelstelling te realiseren is onder de aanvullende (brede) voorwaarden. Of in sturingstermen: de primaire sturingselementen - meer financiële verantwoordelijkheid en meer beleidsruimte - kunnen mogelijk goed gekoppeld worden aan de aanvullende verplichtingen die de WWB gemeenten oplegt.

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de wijze waarop het Rijk en de gemeenten met hun nieuwe verantwoordelijkheden en de aanvullende eisen respectievelijk verplichtingen omgaan.

3. Implementatie op Rijksniveau

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de sturing van gemeenten door het Rijk in de praktijk is vormgegeven en uitgevoerd. We bekijken hoe het Rijk omgaat met de primaire sturingselementen decentralisatie, deregulering, derapportage. We staan ook kort stil bij de faciliterende rol die het Rijk vervult bij de invoering van de WWB in gemeenten.

3.1 Decentralisatie

Verdeelmodel als sturingsinstrument

Met de overdracht van financiële verantwoordelijkheid voor de WWB naar gemeenten is de realisatie van de hoofddoelstelling nog niet gegarandeerd. Vandaar dat in de WWB de prikkel is ingebouwd dat gemeenten besparingen op de uitgaven aan uitkeringen mogen behouden. De bijstandswetgeving kent al langer een financiële prikkel voor gemeenten om hun bijstandsuitgaven te beperken. Onder de vroegere bijstandswetgeving konden gemeenten 10% en vanaf 2001 25% van hun uitgaven aan uitkeringen niet bij het Rijk declareren. Zij kregen hiervoor een vast budget toegekend. De vaste budgetten werden vastgesteld op grond van het objectieve verdeelmodel. Uit deze budgettering vloeit de prikkel voor gemeenten voort: gemeenten die minder cliënten in de bijstand hebben dan volgens een objectief model verwacht mag worden, houden over op hun uitkeringsbudget en kunnen dit bedrag naar eigen inzicht besteden. Gemeenten met relatief veel uitkeringsgerechtigden hebben door de budgettering een te klein uitkeringsbudget en moeten dit uit eigen middelen aanvullen. Na de invoering van de WWB is het objectief verdeelmodel fasegewijs toegepast. Voor grote gemeenten werd in 2004 40% van het budget toegekend op basis van dit verdeelmodel, in 2005 73% en vanaf 2006 100%. Ook voor middelgrote gemeenten is de toepassing van het objectief verdeelmodel vanaf 2004 geleidelijk verhoogd (Kok e.a. nog te verschijnen).

Tegenover het objectieve verdeelmodel staat het zogenoemde historisch verdeelmodel. Dit model wordt toegepast op kleinere gemeenten (thans < 25.000 inwoners)⁹. Het historische model is gebaseerd op aantallen uitkeringsgerechtigden in het verleden. Een gemeente krijgt een budget gebaseerd op het bijstandsvolume van drie jaar geleden. Budgettering via het historische model leidt tot een andere prikkel dan budgettering via het objectieve verdeelmodel. Succesvolle inspanningen van gemeenten leiden bij budgettering volgens het historisch verdeelmodel aanvankelijk tot winst op het budget, maar tot een lager budget na een paar jaar. Bij budgettering volgens het objectieve model gebeurt dit niet, al leidt een overall daling van de bijstandslasten wel tot een daling van

het collectieve macro-budget. Het is daarom voor kleinere gemeenten niet goed mogelijk om structureel winst te behalen. Als gemeenten hun handelen uitsluitend zouden baseren op deze prikkel, zou budgettering via het historische model ten koste kunnen gaan van de doelstelling *werk boven inkomen*. Op basis van het beschikbare materiaal (kwantitatief en kwalitatief) is overigens niet direct een verschil in gedragseffect tussen grotere en kleinere gemeenten waar te nemen. Wel stelt SEO (Kok e.a., nog te verschijnen) dat het effect van de WWB aanzienlijk groter zou zijn als alle gemeenten een objectief bepaald budget ontvangen.

Hoe werkt de toepassing van het verdeelmodel uit?

In onderzoek onder gemeenten (Bunt e.a. 2007) geeft 88% van de geïnterviewde gemeenten aan dat de prikkel van de WWB heeft geleid tot extra inspanningen om het aantal mensen in de bijstand te verminderen. Het lijkt erop dat in nadeelgemeenten meer politieke urgentie ontstaat voor een forse inzet op re-integratie, omdat verliezen sterker lijken door te werken in de beeldvorming dan winst. In tekortgemeenten lijkt makkelijker draagvlak te ontstaan voor het voeren van nieuw beleid. De prikkel vertaalt zich met name in tekortgemeenten in een expliciete keuze de re-integratieactiviteiten te richten op vooral de kansrijke cliënten (Blommesteijn e.a. 2005). Respondenten uit kleinere gemeenten stellen dat het effect van de prikkel en dan met name van een tekort op het I-deel wellicht in sterkere mate voor kleine gemeenten geldt, omdat hier de financiële marges beperkter zijn (Bunt e.a. 2007).

Bij de toegenomen vrijheid om zelf regels op te stellen, blijkt niet uitsluitend de financiële noodzaak tot nieuw beleid een impuls te zijn. Grotere en kleinere gemeenten verschillen bijvoorbeeld in de mate waarin ze kunnen reageren op de prikkel. Met name de grotere gemeenten zijn in staat om nieuw beleid te formuleren en op te tuigen. Kleinere gemeenten gaan vaak door op de ingeslagen weg. Als redenen hiervoor noemen ze de geringere capaciteit in personeelsformatie om nieuw beleid te ontwikkelen, de schaalgrootte die maakt dat nieuw beleid niet zo snel rendeedt en de veronderstelde beperkte invloed die de gemeenten zelf hebben op de effecten van hun beleid. Ook heeft een aantal kleine gemeenten de indruk dat zij het al goed doen, waardoor ze van nieuw beleid weinig meerwaarde verwachten (Blommesteijn 2005).

Meer inzicht in de werking van het verdeelmodel is ten tijde van het schrijven van deze rapportage nog niet voorhanden. Momenteel wordt onderzoek uitgevoerd, dat het inzicht in de concrete uitwerking van het verdeelmodel op gemeentelijke niveau moet vergroten.

Toereikendheid van de toegekende gelden

De raming van het macrobudget WWB Inkomensdeel jaar t is gebaseerd op de gemeentelijke uitgaven t-1. Deze worden bijgesteld voor de geraamde

doorwerking van veranderingen in het Rijksbeleid op de bijstand en voor de effecten van conjuncturele veranderingen. Deze laatste worden berekend aan de hand van een door het CPB berekende ramingsregel. Deze ramingsregel geeft het verband weer tussen mutaties in de werkloze beroepsbevolking en mutaties in de WWB. De ramingsregel kent vertragingfactoren omdat werklozen vaak eerst een WW-uitkering ontvangen en pas daarna doorstromen naar de bijstand. De ramingsregel wordt geregeld herzien, voor het laatst in 2006.

Het landelijke budget voor I-deel is in de eerste jaren van de WWB toereikend gebleken, terwijl het tussen 2004 en 2006 met 9% is gedaald. In 2004 en 2005 werd € 4,6 miljard aan gemeenten uitgekeerd en in 2006 € 4,2 miljard. Het overschot bedroeg in 2004 € 300 miljoen, in 2005 € 235 miljoen, terwijl ook voor 2006 een overschot van € 15 tot 25 miljoen wordt verwacht (Ministerie van SZW, 2007a). De landelijke toereikendheid betekent niet dat alle individuele gemeenten een overschot op het I-deel hebben. 53% van het totaal aantal gemeenten heeft een overschot op het I-deel. Een overschot komt relatief vaak voor bij kleine gemeenten: 58% heeft een overschot. De grote gemeenten zitten op het gemiddelde van 53%. Middelgrote gemeenten hebben relatief het minst vaak een overschot: 36% (Ministerie van SZW, 2006b).

Als gemeenten een tekort van meer dan 10% hebben op het I-deel kan een aanvraag worden gedaan voor een aanvullende uitkering. De aanvraag wordt getoetst door een toetsingscommissie en toegekend als het tekort kan worden begrepen als de uitkomst van specifieke ontwikkelingen in de gemeente (zoals bijzondere arbeidsmarktontwikkelingen, de aanwezigheid van een asielzoekerscentrum e.d.) en het tekort niet verwijtbaar is (TK 28870, nr. 3, p. 18-19). In 2004 hebben 65 gemeenten een aanvraag ingediend en in 2005 55 gemeenten. In beide jaren is de uitkering in 91% respectievelijk 89% van de aanvragen toegekend. Het totale toegekend bedrag was in 2005 € 6,0 miljoen 40% lager dan in 2004, € 9,9 miljoen (Ministerie SZW 2007a).

3.2 Deregulering

Beleidsvrijheid W-deel

Voor het realiseren van de inschakeling van cliënten op de arbeidsmarkt hebben de gemeenten het W-deel ter beschikking. Binnen de oormerking van het budget hebben gemeenten in principe vrijheid van handelen. Gezien de prikkel die uitgaat van de hiervóór beschreven financieringssystematiek van de WWB en de gegeven aanvullende aanwijzingen voor het gemeentelijk re-integratiebeleid kan men verwachten dat het beschikbare W-deel, in ieder geval in de grote gemeenten, (vrijwel) volledig wordt ingezet. Dit is echter niet het geval. 77% van de gemeenten heeft een overschot op het W-deel (2005, ministerie SZW 2006b). Dit lijkt deels te maken te hebben met de onzekerheid over de mogelijkheid kosten ook daadwerkelijk ten laste van het W-deel te brengen.

De ervaren belemmeringen hebben betrekking op de regel dat de middelen uit het W-deel niet kunnen worden gebruikt om uitvoeringskosten te dekken. Ook lijken gemeenten onzeker of aangegane verplichtingen in de toekomst nog uit het W-deel kunnen worden gefinancierd (Bunt e.a. 2007, zie ook Van Gent e.a. 2006). Respondenten uit de gemeenten stellen dat het ministerie van SZW onduidelijke richtlijnen stelt. De toerekening van de uitgaven al dan niet aan het W-deel ligt vervolgens bij de gemeentelijke accountant. Volgens gemeenten bestaan er hierdoor verschillen in de toerekening van kosten aan het W-deel. Gemeenten noemen onder meer casemanagers, het aanbieden van voorzieningen, regievoering en vacatureservice als activiteiten waarbij het onderscheid tussen uitvoerings- en re-integratiekosten lastig is te maken. Alleen als kosten van een voorziening ten goede komen aan individuele cliënten is toerekening aan het W-deel relatief zeker (Bunt e.a. 2007).

Ook als gemeenten re-integratieactiviteiten niet uitbesteden, maar zelf uitvoeren, ligt hun lot, naar hun beleving, in handen van de accountant. Dit komt doordat in dat geval de uitvoerings- en re-integratiekosten door elkaar lopen en de accountant bepaalt welk deel van de kosten aan uitvoering en welk deel aan re-integratie is toe te rekenen (idem)

Verder ervaren gemeenten belemmeringen in hun vrijheid waar het de inzet van scholing vanuit het W-deel betreft. De belemmering is hierin gelegen dat de WWB eist dat vanuit het W-deel te financieren voorzieningen moeten zijn gericht op arbeidsinschakeling (art. 69-1 sub a, verwijzend naar art. 7-1 sub a WWB). Door gemeenten wordt dit wel geïnterpreteerd als de eis dat trajecten de kortste weg naar werk moeten opleveren, waardoor men zich niet altijd vrij voelt scholing toe te kennen (Van Gent e.a. 2006).

Al met al wordt de regelgeving rond het W-deel door gemeenten als niet afdoende inzichtelijk ervaren. De onzekerheid over wat mag worden gefinancierd uit het W-deel kan dan ook een rol spelen bij de verklaring van onderbesteding van het W-deel. Daarnaast geldt overigens dat bij gemeenten, mede als gevolg van de snelle afname van door de gemeenten vanuit het W-deel gefinancierde gesubsidieerde arbeid, vrij snel overschotten op de re-integratiemiddelen zijn ontstaan. Bovendien is niet altijd afdoende capaciteit beschikbaar om de middelen daadwerkelijk te kunnen inzetten en de inzet te controleren. De bestaande infrastructuur binnen sociale diensten staat een volledige benutting mogelijk in de weg. Het is simpelweg dan niet uitvoerbaar om alle middelen in te zetten, mede omdat de uitvoering niet vanuit het W-deel gefinancierd kan worden.

Beleidsvrijheid I-deel

Ten aanzien van de inkomenswaarborgfunctie vloeit de beleidsruimte van gemeenten rechtstreeks voort uit de wet. Het Rijk heeft bij de implementatie geen nader omschreven rol.

3.3 Derapportage

Bij de uitvoering van de WWB is de verantwoordingsystematiek aan het Rijk en de statistieken (beleidsinformatie) aangepast. Vrijwel alle gemeenten rapporteren de voordelen van derapportage onder het regime van de WWB. Zo wordt de nieuwe reïntegratiestatistiek SRG (Statistiek Reïntegratie Gemeenten) minder belastend gevonden dan de vroegere Monitor Scholing en Activering (MOSA). De trajectinformatie die voor de SRG geleverd moet worden, bevat aanzienlijk minder voor gemeenten 'overbodige' variabelen dan de MOSA, de WIW-statistiek en de I/D-monitor.

Ook over de nieuwe vereisten voor de verslaglegging zijn de meeste gemeenten positief. Gemeenten zijn het erover eens dat het opstellen van het Verslag over de Uitvoering (VODU) met de invoering van de WWB minder belastend is dan de voorheen vereiste verslaglegging. Met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 is het VODU komen te vervallen. Dit is het gevolg van de implementatie van het kabinetsstandpunt over het rapport Anders gestuurd beter bestuurd: De specifieke uitkeringen doorgelicht van de commissie Brinkman. In plaats van een verslag over de uitvoering moeten gemeenten vanaf 2006 in een bijlage bij de gemeenterekening verantwoording afleggen over de uitvoering. Dit nieuwe systeem wordt aangeduid als 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 gemeentelijke begrotingsproces. Dit versterkt de mogelijkheid voor de gemeenteraad om de uitvoering van de WWB te sturen (IWI 2007c).

Tegelijkertijd met de geschetste afgenomen rapportagedruk zien gemeenten een verzwaring van de informatiefunctie vanwege de aangescherpte norm waardoor tekortkomingen in de rechtmatigheid niet meer dan één procent mogen bedragen. Deze norm brengt een extra administratieve belasting met zich mee. Daarnaast leveren gemeenten informatie aan het Rijk, vanwege afzonderlijke onderzoeken die onder andere door het ministerie worden uitgezet of uitgevoerd. De meeste gemeenten zijn dan ook van mening dat van een vermindering van de administratieve lasten vanwege het Rijk nauwelijks sprake is (Blommesteijn e.a. 2005).

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

Voor zover gemeenten derapportage aan het Rijk ervaren, wordt dit volgens een deel van hen ongedaan gemaakt door een min of meer evenredige toename van de vraag naar informatie binnen de gemeente.

3.4 **Facilitering**

De decentralisatie van financiële verantwoordelijkheid wordt ondersteund door faciliterende maatregelen van de kant van het ministerie van SZW, zoals bijeenkomsten voor gemeenten, de zogenoemde Kernkaart, een algemene website en een website rond hoogwaardig handhaven geboden. Verder is er een op gemeentelijke sociale diensten gerichte publicatie (Gemeente-info), waarin verschillende thema's rond de uitvoering van de WWB centraal staan. Naast deze vormen van ondersteuning is met de WWB een innovatiesubsidieregeling (IPW) van kracht geworden, aan de hand waarvan gemeenten zelf met nieuwe vormen van dienstverlening, werkwijzen en organisatievormen kunnen experimenteren.

Naast de facilitering door het Rijk hebben ook diverse private- en belangenorganisaties bijgedragen aan de facilitering van de bij de WWB betrokken actoren. Voor het opstellen van de verordeningen hebben diverse organisaties, veelal in opdracht van het ministerie modelverordeningen in handreikingen opgesteld. Voor gemeentelijke sociale diensten ontwikkelde de eigen belangenorganisatie Divosa diverse publicaties, bijeenkomsten en andere ondersteunende diensten. In diverse gemeenten lieten de plaatselijke cliëntenraden zich bij het opstarten ondersteunen door een professionele organisatie.

Wanneer we het totale aanbod aan ondersteunings- en faciliteringsactiviteiten beschouwen blijkt het ondersteuningsaanbod voor gemeenteraden, met name in het verloop van de invoering van de WWB, het meest beperkt te zijn geweest.

3.5 **Conclusies**

Bij de implementatie van de WWB op Rijksniveau is de vraag of het Rijk de 3 D's die de WWB beoogt in te zetten heeft doorgezet. In hoofdstuk 2 zagen we al dat de 3D's die in de WWB voorop staan op onderdelen worden ingeperkt door aanvullende regulering. In dit hoofdstuk ging het om de vraag of het Rijk in haar handelen in lijn met de WWB opereert of hiervan afwijkt. Dit laatste kan twee kanten opgaan. Via nadere regulering kan het Rijk de 3D's sterker aanzetten dan de WWB aangeeft, maar het Rijk kan ook via richtlijnen en uitvoeringsvoorwaarden de 3D's inperken.

Decentralisatie

De rol van het Rijk bij de uitvoering van de WWB is met name aan de orde bij de verdeling van de Werk- en Inkomensbudgetten over de gemeenten. De keuze voor een objectief, dan wel historisch verdeelmodel bepaalt mede het karakter van de prikkel die naar gemeenten uitgaat. Verondersteld mag worden dat de uitwerking van de prikkel verschillend is voor kleine en grote gemeenten. Re-integratie en preventie leiden direct tot een voordeel in relatie tot de via het objectief verdeelmodel verkregen middelen. De prikkelwerking van het historische model lijkt beperkter. In dit model verdwijnt het aanvankelijk bij

uitstroom van cliënten genoten voordeel na drie jaar. Of een en ander zo heeft uitgewerkt moet blijken uit nader onderzoek dat inmiddels naar het verdeelmodel wordt uitgevoerd.

Het landelijke budget voor I-deel is in de eerste jaren van de WWB toereikend gebleken, terwijl het tussen 2004 en 2006 met 9% is gedaald. In 2004 hebben 65 gemeenten een aanvraag voor aanvullend budget ingediend en in 2005 55 gemeenten. In beide jaren is de uitkering in 91% respectievelijk 89% van de aanvragen toegekend.

Deregulering

Op het terrein van re-integratie geeft de WWB gemeenten veel beleidsvrijheid. De beleidsruimte wordt echter niet altijd benut. Dit heeft enerzijds te maken met de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten, anderzijds lukt het gemeenten ook niet altijd hun nieuwe beleidsruimte (direct) invulling te geven.

De verhouding tussen het Rijk en de gemeenten kan leiden tot onderbenutting van het W-deel. Dit is bijvoorbeeld het geval als gemeenten bepaalde re-integratie-activiteiten niet treffen, omdat zij bang zijn dat deze niet passen binnen de bestedingsruimte van het W-deel. Het risico dat de uitgaven later teruggedraaid worden door de accountant, maakt dat zij bepaalde uitgaven dan maar helemaal niet doen. De richtlijnen van het Rijk laten derhalve volgens de gemeenten op onderdelen aan duidelijkheid te wensen over.

Hiertegenover staat dat diverse gemeenten zich op het onderdeel van de gesubsidieerde arbeid opvallend sterk door het Rijk hebben laten prikkelen tot actie. Men is snel overgegaan tot de afbouw van structurele gesubsidieerde arbeid, maar heeft de hiermee vrijgekomen middelen (nog) niet altijd ingezet of in kunnen zetten (onvoldoende personeelscapaciteit) voor de re-integratie van hun cliënten. Een en ander geeft aan dat van beide kanten nog wordt gezocht naar de werkelijke omvang van de beleidsvrijheid uit de WWB. Hetzelfde geldt voor de wetgever die selectief de beleidsvrijheid van gemeenten beperkt (bijvoorbeeld verbod op categoriale ontheffingen).

Derapportage

Met de vereenvoudiging van de registratie en verslaggeving heeft het Rijk, in de ogen van gemeenten een goede stap gezet met het doel de bureaucratische rompslomp van gemeenten te beperken. Tegenover deze verlichting ervaren gemeenten echter een verzwaring van de administratieve belasting door de verantwoording van de aangescherpte rechtmatigheidsnorm onder de WWB. Tevens ervaart een deel van de gemeenten een verzwaring van de verantwoordingsverplichting naar het eigen gemeentebestuur, waardoor de winst die ten opzichte van het Rijk wordt geboekt weer verloren gaat.

Facilitering

De facilitering van gemeenten bij de invoering van de WWB is door gemeenten op prijs gesteld en er is op brede schaal gebruik van gemaakt. Gemeenten hebben

ook gebruik gemaakt van de facilitering die door andere partijen is aangeboden, zoals door Divosa en een aantal ondersteunende private instanties. Opvallend is dat de meeste ondersteuning gericht is op de uitvoerende organisaties. Minder ondersteuning is verhoudingsgewijs geboden aan de lokale bestuurders en gemeenteraden, terwijl hun rol met de invoering van de WWB eveneens is toegenomen.

4. De doorwerking van de WWB op gemeentelijk niveau

De overdracht van verantwoordelijkheden en beleidsruimte naar gemeenten brengt met zich mee dat op gemeentelijke niveau een groot aantal activiteiten dient plaats te vinden om de uiteindelijke doelstelling van de WWB te realiseren. In dit hoofdstuk gaan we in op de implementatie van de WWB op gemeentelijk niveau. In paragraaf 4.1. gaan we in op het gemeentelijk beleid voor de realisatie van de primaire doelstelling *werk boven inkomen*, vervolgens gaat 4.2 over de inhoudelijke voorwaarden waaronder dit dient te gebeuren, zoals de handhaving van de inkomenswaarborg en de evenwichtigheid van het re-integratiebeleid. De paragrafen hierop volgend richten zich op de organisatorische kant van de WWB; paragraaf 4.3 gaat over de wijze waarop bestuurlijk is omgegaan met de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit primaire aanpak in de WWB (decentralisatie, deregulering en derapportage). Paragraaf 4.4 gaat daarna in op de vraag of en hoe is voldaan aan de organisatorische voorwaarden als lokale sturing en de inrichting van een adequate uitvoeringsorganisatie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies in paragraaf 4.5.

4.1 Werk boven inkomen

4.1.1 Beperking van de instroom

De mogelijkheid tot volumebeperking in de WWB valt uiteen in twee aspecten: het beperken van de instroom en het bevorderen van de uitstroom. Bunt e.a. (2007) nemen in De WWB gewogen waar dat veel gemeenten in 2005 en 2006 extra hebben ingezet op instroombeperking. Het verhogen van de kwaliteit van de uitkeringsintake heeft veel aandacht gekregen. Veel gemeenten zijn intensiever gaan samenwerken met de CWI om dit te bewerkstelligen of hebben soms de intake overgenomen¹⁰. Sommige gemeenten hebben speciale teams nieuwe instroom opgezet om de poortwachterfunctie te versterken. Ook maken gemeenten, vaker dan voorheen, gebruik van huisbezoeken.

Mede ter beperking van de instroom maakt meer dan 80% van de gemeenten gebruik van een vorm van Work First (Edzes e.a. 2006). Kern van de werkwijze is dat cliënten die zich melden voor een uitkering direct een traject, training of werk krijgen aangeboden in plaats of met behoud van een uitkering. Deze op werk gerichte prikkel wordt gecombineerd met een negatieve prikkel (sancties), in geval een cliënt onvoldoende tot medewerking bereid is. Zowel voor cliënten die makkelijk aan werk kunnen komen als de cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt beschouwen gemeenten Work First als het meest effectieve instrumentarium om te voorkomen dat cliënten in de WWB komen (Edzes e.a. 2007). Op hoofdlijnen zijn drie typen projecten te identificeren: projecten voor

niet-willers, voor niet-kunners en voor mensen die niet willen en niet kunnen (Sol e.a. 2007).

Dat Work First niet alleen via het aanbieden van werk invloed heeft op het beperken van de instroom blijkt uit cijfers van Divosa. Uit haar WWB-monitor 2006 blijkt dat 17% van de personen die een WWB-uitkering aanvraagt en geconfronteerd wordt met Work First, de uitkeringsaanvraag intrekt (Edzes e.a. 2006). Het feit dat cliënten hun aanvraag intrekken hoeft er niet op te wijzen dat hun aanvraag onrechtmatig zou zijn geweest. Cliënten schrikken ook terug voor de werkwijze aan sich waaraan zij blootgesteld worden. Uit de Divosa-benchmark Work First (Sol e.a. 2007) komen hogere percentages. Work First projecten kennen bij nieuwe aanvragers gemiddeld een percentage van 37% preventieve uitstroom, waarbij met name projecten gericht op jongeren de hoogste preventieve percentages laten zien.

Met het oog op de preventie van instroom signaleren Van Gent e.a. (2006) dat ruim de helft van de gemeenten denkt de instroom in de WWB fors te kunnen reduceren, wanneer zij het W-budget (preventief) mogen inzetten voor scholing van mensen die niet onder de gemeentelijke doelgroep vallen, bijvoorbeeld voortijdige schoolverlaters. Hoewel dit formeel wel is toegestaan zijn gemeenten zijn er niet zeker van dat het W-budget hieraan besteed mag worden.

4.1.2 Bevorderen uitstroom naar betaald werk

Door de invoering van de WWB is de nadruk in de uitvoeringspraktijk van gemeenten steeds meer komen te liggen op *werk boven inkomen*. Bunt e.a. (2007) tekenden bij gemeenten op dat zij dit niet zo zeer zien 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.

Voor het bevorderen van re-integratie maken gemeenten gebruik van diverse instrumenten. In de eerste plaats worden er gehele re-integratietrajecten aangeboden, die bestaan uit bestanddelen als training, bemiddeling en coaching. Bunt e.a. (idem) constateren dat in de loop der jaren de inhoud van trajecten is veranderd. Ten eerste bevatten veel trajecten thans 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. In de tweede plaats maken gemeenten gebruik van vormen van Work First om cliënten naar betaalde arbeid te leiden. Gemeenten besteden hun Werk-budget verder voornamelijk aan loonkosten-subsidies en in mindere mate aan scholing (Edzes e.a. 2007). Met name ten aanzien van de inzet van scholing is het beleid nog niet uitgekristalliseerd. Aanvankelijk werd scholing op beperkte schaal ingezet. Van Gent e.a. (2006)

deden onderzoek naar het vertrouwen van gemeenten in scholing als re-integratieinstrument. Men constateert dat het vertrouwen in scholing als re-integratieinstrument toeneemt. Een verklaring hiervoor is dat gemeenten thans aan de slag gaan met de groep die al langer in de uitkering zit. Gemeenten geven aan scholing voornamelijk in te zetten als er duidelijk vraag naar is op de arbeidsmarkt. Deze scholing is derhalve vraag- en niet aanbodgericht. Wanneer re-integratie naar regulier werk op korte termijn niet mogelijk is, bieden gemeenten hun cliënten de mogelijkheid aan tot het vervullen van gesubsidieerde arbeid. Anders dan ten tijde van de WIW/ID-banen beschouwen gemeenten de nieuwe gesubsidieerde arbeid vooral als opstap naar betaalde arbeid (Bunt e.a. 2007).

Ervaringen met re-integratietrajecten

Het ministerie van SZW (2007a) geeft inzicht in het aantal toegekende en lopende re-integratietrajecten ten behoeve van WWB-clieënten en andere cliënten als niet-uitkeringsgerechtigden. In hoofdstuk 5 gaan we in op de inzet van de trajecten en, met name de resultaten ervan. Tevens zal in de te verschijnen beleidsdoorlichting van art. 23 van de SZW-begroting 2007 verder in worden gegaan op de re-integratieactiviteiten van gemeenten.

Bakker Tauritz e.a. (2006) en Soethout e.a. (2007) deden onderzoek naar de ervaringen van cliënten met hun reïntegratie. Zij rapporteren dat eenderde tot de helft van de re-integrerende werkzoekenden in het onderzoek vindt dat het traject goed past bij zijn of haar behoeften. Rond eenderde is ronduit ontevreden. Mensen die niet tevreden zijn hebben door hun re-integratietraject stress opgelopen of zijn in de problemen gekomen bij de opvang van de kinderen. De helft vindt het niet realistisch om aan de slag te gaan om medische (psychisch of fysieke) redenen.

Over de persoonlijke aandacht, de mate waarin de uitvoerders rekening hebben gehouden met hun mogelijkheden en over de zeggenschap bij het bepalen van de inhoud van het traject zijn de respondenten iets positiever. Rond de helft van de respondenten geeft aan, dat dit aspect van het traject goed was. Uiteindelijk concluderen de onderzoekers dat ruim veertig procent maatwerk heeft ervaren. Een kwart geeft aan dat dit niet het geval was en ongeveer dertig procent zit daar tussenin.

Over de opvattingen over het resultaat van de trajecten vermelden Bakker Tauritz e.a. (idem): een kwart van de ondervraagden denkt sneller een baan te vinden dankzij het traject. Ongeveer een derde zegt dat die stelling 'een beetje' klopt. Bijna de helft van de mensen denkt niet sneller een baan te vinden dankzij het traject. Verder vermeldt het onderzoek: bijna de helft van de mensen heeft meer zin om te werken of voelt zich meer verplicht om te werken. Een vijfde zegt dat dit een beetje klopt. Een kwart tot een derde vindt dat dit niet klopt voor zijn of haar traject en heeft geen positief oordeel over de motivatie-

effecten van het traject. Het oordeel van de respondenten over de toegevoegde waarde van trajecten is sterk verdeeld. Enerzijds is er een groep van ongeveer vijftig procent die van mening is meer kans te maken op de arbeidsmarkt. Een substantiële groep (31 procent) is het hier echter niet mee eens en vindt het traject weggegooid geld.

Bunt e.a. (2007) deden onderzoek onder cliëntenraden om de ervaringen met de WWB in beeld te brengen. 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 reïntegratie 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 cliënt 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. Cliënten 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. 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.

4.1.3 Als uitstroom naar werk problematisch is

Een groep cliënten in de WWB heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor de Divosa-monitor 2007 (Edzes e.a. 2007) hebben de onderzoekers een berekening gemaakt van de groep cliënten die niet meer zal uitstromen naar betaalde arbeid. Nadere berekeningen van de onderzoekers, te vinden op de Divosa website komen uit op een aantal van ruim 100.000 bijstandsgerechtigden, of wel circa 35% van de populatie. Opvallend is dat vooral middelgrote gemeenten relatief positief zijn over de kansen van hun uitkeringsgerechtigden. Kleinere gemeenten verwachten daarentegen dat 45% van hun uitkeringsgerechtigden langdurig in de bijstand blijft.

De berekening van het percentage kansarmen vindt jaarlijks plaats in het kader van de Divosa-monitor. Opvallend is dat de schatting van dit percentage is in de afgelopen jaren aanzienlijk gedaald. In 2004 dachten de deelnemers aan de Divosa-monitor dat gemiddeld 80% van de cliënten niet meer zou kunnen uitstromen naar betaald werk, in 2005 lag dat percentage gemiddeld op 50%. Inmiddels ligt dit dus, mede door een aangepaste berekening, op 35%. Het lagere percentage is voor een deel terug te voeren op een aangepaste berekeningswijze van de onderzoekers. Aan de andere kant is de lagere schatting

mogelijk ook een aanwijzing van de veranderende kijk bij sociale diensten op de arbeidsmarktkansen van hun cliëntenbestand onder de WWB.

Voor de groep met al dan niet tijdelijk weinig kansen of mogelijkheden op de arbeidsmarkt hanteren gemeenten diverse instrumenten. We gaan hier nader op in.

Ontheffing van de arbeidsplicht

Met de WWB is de categoriale ontheffing van de arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met jonge kinderen en voor ouderen boven 57,5 jaar komen te vervallen ten gunste van maatwerkontheffingen.

Er zijn geen betrouwbare cijfers over ontheffingen voorhanden. Er is wel een (ongewogen) schatting beschikbaar uit de Divosa-monitor 2007 (Edzes e.a. 2007): door een groep managers van sociale diensten wordt het percentage ontheffingen van de arbeidsplicht in 2005 op 41% geschat en in 2006 op 34%. Een niet representatief onderzoek van het CBS over 2006 komt uit op 25% van de cliënten waarvoor bij de 136 responderende gemeenten een ontheffing is verleend. Volgens dit onderzoek is 17% van de alleenstaande ouders ontheven van hun arbeidsplicht. Ouderen (>57,5) en langdurig uitkeringsgerechtigden (> 5jaar) hebben relatief vaak een ontheffing: 47% respectievelijk 35% (Ministerie van SZW 2007b).

Met name voor de groep ouderen is de ontheffing in sommige gemeenten min of meer categoriaal. Voor deze groep achten deze gemeenten het arbeidsmarkt-perspectief zo klein dat zij niet investeren in de bemiddeling van deze groep. Oudere werkzoekenden die gemotiveerd zijn, kunnen overigens dan wel een aanspraak doen op re-integratieondersteuning. De meeste gemeenten geven aan ouderen overigens geen categoriale vrijstelling om zo niet het signaal af te geven dat deze groep bijstandsgerechtigden voor de arbeidsmarkt is afgeschreven (Bunt e.a. 2007).

Sociale activering

Onder de WWB kunnen gemeenten nog steeds het instrument van sociale activering inzetten. Uit het onderzoek van Bunt e.a. (2007) blijkt dat gemeenten ten aanzien van sociale activering in drie groepen zijn in te delen. Gemeenten die sinds de invoering van de WWB minder sociale activering inzetten (23%), gemeenten die dit meer doen (29%) en gemeenten voor welke dit onveranderd is gebleven (49%). Het karakter van de sociale activering is overigens vaak wel veranderd. Met het oog op de doelstelling *werk boven inkomen*, ligt, zo wordt aangegeven, in meer dan de helft van de gemeenten bij sociale activering de nadruk meer op begeleiding van cliënten naar werk dan in het verleden.

Gesubsidieerde arbeid

Met de invoering van de WWB zijn de landelijke regelingen voor gesubsidieerde arbeid (Wet inschakeling werkzoekenden en Besluit I/D-banen) vervallen.

In het W-deel zijn de verschillende gelden voor de programmakosten van gesubsidieerde arbeid en voor de inkoop van reïntegratietrajecten samengevoegd. Gesubsidieerde arbeid moet derhalve uit het W-deel worden betaald. Om gelden voor re-integratietrajecten vrij te maken bouwen gemeenten het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen af, mede daartoe aangezet door een structurele ombuiging van € 680 miljoen. Het aantal gesubsidieerde banen nam af van 81.000 in 2002 tot 56.000 in 2004. Daarna zijn geen officiële cijfers bekend (Edzes e.a., 2006). Uit de Divosa-monitor 2007 en nadere berekeningen door de onderzoekers blijkt echter dat ook in 2006 een substantieel deel van het werkbudget naar de oude regelingen van gesubsidieerde arbeid (47%) gaat. In vergelijking met eerdere jaren blijkt overigens dat de besteding aan oude regelingen afneemt (Edzes e.a. 2007; zie ook Van Geuns e.a. 2006).

De afbouw van de oude gesubsidieerde arbeid betekent overigens niet dat gemeenten gesubsidieerde arbeid geen zinvol instrument vinden voor een deel van de bijstandpopulatie. Integendeel, gemeenten zijn voor groepen werkzoekende nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid aan het ontwikkelen. Bunt e.a. (2007) maken melding van 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.

Het creëren van gesubsidieerde arbeid verloopt niet altijd probleemloos. Diverse gemeenten lopen bij het inzetten van gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl 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. De onderzoekers signaleren dat veel gemeenten actief bezig zijn om deze problemen op te lossen (idem).

4.2 Voorwaarden voor de realisatie van *werk boven inkomen*

Het stelsel van sociale zekerheid brengt met zich mee dat het realiseren van de hoofddoelstelling van de WWB binnen bepaalde voorwaarden dient te gebeuren. Het gaat om:

- het instandhouden van de inkomenswaarborg functie van de bijstand,
- het realiseren van een rechtmatige uitvoering;
- het waarborgen van de beginselen die ten grondslag liggen aan ons stelsel van sociale zekerheid.

In de volgende subparagrafen bespreken we hoe gemeenten hier bij de uitvoering van de WWB mee omgaan.

4.2.1 **Inkomenswaarborg**

Op het gebied van inkomensondersteuning hebben gemeenten de volgende instrumenten ter beschikking: de bijstandsuitkering, de bijzondere bijstand de langdurigheidstoelage, het overige armoedebeleid en het lokale beleid rondom lokale toeslagen en verlagingen op de bijstandsnorm.

De bijstandsuitkering

Onder de WWB is de bijstandsuitkering niet anders dan onder de vroegere Algemene bijstandswet.

Bijzondere Bijstand

Bij de invoering van de WWB werd de mogelijkheid om categoriale Bijzondere Bijstand te verlenen afgeschaft. Sinds 2006 is deze regeling licht versoepeld en mogen gemeenten weer categoriaal beleid voeren aan de hand van gedefinieerde doelgroepkenmerken. Uit de Divosa-monitor blijkt dat iets meer dan de helft van de gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maakt. Met name voor ouderen hebben gemeenten een categoriale regeling (Edzes e.a. 2007).

Het Ministerie van SZW (2007a) meldt over de uitgaven in het kader van de Bijzondere Bijstand: In 2005 gaven gemeenten een lager bedrag uit dan in eerdere jaren. Dit kan van doen hebben met de afschaffing van de categoriale bijstand sinds de invoering van de WWB. Voor 2006 laten voorlopige CBS-cijfers een stijging ten opzichte van 2005 zien. Volgens de Divosa-monitor 2006 (Edzes e.a. 2006) neemt bij 46% van de gemeenten het aantal aanvragen Bijzondere Bijstand toe (bij 33% gelijk en 2% af) en neemt bij 36% van de gemeenten het bedrag per aanvraag Bijzondere Bijstand toe (bij 5% gelijk en bij 2% af). Grote gemeenten blijken gemiddeld meer uit aan Bijzondere Bijstand uit te keren dan kleinere (Edzes 2007 e.a.).

Langdurigheidstoelage

In de WWB is de langdurigheidstoelage opgenomen. De regeling behelsde aanvankelijk dat personen die vijf jaar of langer onafgebroken van een inkomen op bijstandsniveau leefden en in die periode geen inkomsten uit of in verband met arbeid hadden gehad, maar wel steeds voldoende moeite hadden gedaan om aan het werk te komen, recht hadden op een toeslag van de gemeente. Direct na de invoering van de WWB kwam van de kant van gemeenten bezwaar tegen de regeling. Men ervoer de regeling als een “lastige en onrechtvaardige rijksregel” (Blommesteijn e.a. 2005). Zo kon de regeling, zo meenden de gemeenten, ontmoedigend werken voor langdurig bijstandgerechtigden om de stap naar betaald werk te maken. Om die reden werd de regeling per 2006 aangepast. Nu kunnen gemeenten zeer geringe inkomsten uit arbeid van zeer geringe duur buiten beschouwing laten. De toeslag wordt jaarlijks uitgekeerd zolang

aan de voorwaarden wordt voldaan. In 2004 is er volgens het CBS (Financiële jaarstatistiek bijzondere bijstand) voor een bedrag van circa € 33 miljoen aan langdurigheidtoeslagen verstrekt. In 2005 was dit € 40.2 miljoen en voor 2006 komen de voorlopige berekeningen uit op €41,4 miljoen.

Veel gemeenten hebben, ondanks de aanpassing, klachten over de uitvoerbaarheid van de regeling. Men zou het geld liever besteden aan het eigen armoedebeleid, waardoor de toeslag afgestemd kan worden op de lokale situatie (Bunt e.a. 2007).

Armoede- en minimabeleid

Naast de aandacht voor *werk boven inkomen* staat bij veel gemeenten armoede- of minimabeleid hoog op de politieke agenda. Armoedebeleid bevat elementen die naast de Bijzondere Bijstand en de langdurigheidstoeslag kunnen worden toegepast zoals kwijtschelding van sociale lasten of schuldhulpverlening. Gemeenten zijn veelal actief op zoek naar mogelijkheden om minima beter te bereiken (idem). De Divosa-monitor 2006 (Edzes e.a. 2006) laat zien dat tweederde van de gemeenten meer geld besteedt aan armoedebeleid dan de fictieve dekking van het Rijk of van de gemeentebegroting. Dit geldt met name voor de (middel)grote gemeenten.

Binnen het armoedebeleid besteden veel gemeenten aandacht aan de schuldenproblematiek van cliënten. Uit het overzicht van de door het ministerie van SZW beschikbaar gestelde innovatiesubsidies (IPVV), blijkt dat gemeenten op verschillende vernieuwende manieren proberen de schuldenproblematiek aan te pakken. Het gaat bijvoorbeeld om intensieve begeleiding of coaching bij schuldsanering (Hellendoorn, Ede, Dordrecht), bijzondere begeleiding voor jonge schuldenaren (Den Haag) of het ondersteunen van zelfhulp (Arnhem).

Ervaringen met de inkomensondersteuning

Uit het cliëntenonderzoek van Soethout e.a. (2007) komt het beeld naar voren dat cliënten over het algemeen blij zijn met de inkomensondersteuning, omdat men nergens anders terecht kan. Men vindt dat men voldoende op de hoogte is en krijgt waar men recht op heeft. Een en ander laat onverlet dat tweederde van de respondenten vindt dat de uitkering niet passend is bij de persoonlijke situatie, waardoor men aanvullende maatregelen moet treffen, zoals beroep op kennissen en familie, bijverdiensten en het aanpassen van de uitgaven. In vergelijking met de ABW zijn cliënten vooral minder tevreden over het maatwerk dat geleverd kan worden. De onderzoekers leggen het verband met het verdwijnen van categoriale regelingen (ontheffingen en Bijzondere Bijstand). Een deel van de cliënten dat ook bijstand onder de Abw heeft gekregen, heeft ervaren dat het moeilijker is om onder de WWB Bijzondere Bijstand te krijgen.

De meeste gemeenten hebben met name moeite met de regelingen die op centraal niveau zijn vastgesteld, dat wil zeggen de afschaffing van de categoriale Bijzondere Bijstand en de invoering van de langdurigheidstoeslag, zo blijkt uit het onderzoek van Bunt e.a. (2007). Volgens gemeenten brengt de individuele uitvoering van de Bijzondere Bijstand onnodig veel uitvoeringskosten

met zich mee en werkt het niet-gebruik in de hand. Ten aanzien van de langdurigheidstoeslag acht 90% van de gemeenten de regeling op zijn plaats, maar vindt men de regeling in zijn huidige vorm niet juist. Men beschouwt in meerderheid de regeling als moeilijk uitvoerbaar en vindt het onterecht dat cliënten die langere tijd inkomsten hebben gehad buiten de boort vallen. Verder vindt de meerderheid van de respondenten het niet juist dat cliënten pas na vijf jaar recht hebben op de toeslag. Volgens hen ontstaan al na twee jaar leven op bijstandsniveau de problemen en komt de toeslag dus te laat.

4.2.2 **Rechtmatige uitvoering**

Een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van de WWB is dat de uitvoering rechtmatig gebeurt. Dat wil zeggen dat gemeenten hun prestaties juist en tijdig leveren (rechtmatigheid) en dat voorkomen wordt dat cliënten ten onrechte gebruik maken van de gemeentelijke voorzieningen (handhaving)

Rechtmatigheid

Cliënten die recht hebben op de prestatie van de gemeenten dienen deze tijdig en juist te ontvangen. Dit geldt zowel waar het de inkomensondersteuning betreft als de aanspraak op re-integratie. Over de juistheid en tijdigheid van de toekenning van een WWB-uitkering of aanvullende voorziening zijn gegevens bekend. Vrijwel alle geïnterviewde gemeenten uit het onderzoek van Bunt e.a. (2007) zijn van mening dat nagenoeg iedereen die op grond van de WWB recht heeft op een uitkering, deze ook krijgt. Van de kant van de cliënten is dit percentage minder hoog. In het cliëntenonderzoek van Soethout e.a. (2007) meent ruim 70% van de betrokken cliënten de uitkering te ontvangen waar zij recht op hebben. Voor nieuwe cliënten ligt dit percentage hoger, bij langdurig bijstandgerechtigden lager. Het Ministerie van SZW meldt in onderzoek uit 2007 (2007a) dat uit de meest recente cijfers blijkt dat 63% van de bijstandaanvragers aangeeft binnen twee maanden na aanvraag een besluit te hebben ontvangen.

Handhaving

In de aanpak rond handhaving wordt in de onderzoeken ingegaan op twee aspecten. In de eerste plaats de wettelijke verandering waardoor gemeenten niet langer verplicht, maar wel bevoegd zijn om vastgestelde fraudebedragen terug te vorderen. De opbrengsten komen ten gunste van de gemeente. In de tweede plaats de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid door over te gaan op het zogenoemde hoogwaardig handhaven. Bij hoogwaardig handhaven wordt een aantal achtereenvolgende stappen gezet. In het onderzoek van Bunt e.a. (2007) wordt hierover gerapporteerd.

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 cliënt verstrekt met de gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De meeste gemeenten maken hier, naar

tevredenheid, gebruik van. De volgende stap is aandacht voor handhaving aan de poort. Veel gemeenten hebben hier de afgelopen jaren fors op ingezet, 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 thans geoptimaliseerd. Het combineren van informatie uit administratieve bronnen met een betere handhaving aan de poort, heeft inmiddels in veel gemeenten naar eigen zeggen een goede basis gelegd voor een effectievere handhaving.

Door aan de poort te investeren in de nieuwe instroom, volstaan gemeenten in het vervolg van het proces met een gerichte handhaving op basis van signalen en risicoanalyses. De periodieke heronderzoeken zijn daarom in veel gemeenten afgeschaft. Volgens het onderzoek werkt inmiddels ongeveer tweederde van de gemeenten met een vorm van risicosturing. Dit gegeven uit het onderzoek van Bunt e.a. (idem) komt niet overeen met uitkomsten van eerder onderzoek van het ministerie van SZW (2007a). Daarin wordt melding gemaakt van cijfers uit 2005, waaruit blijkt dat 5% van de gemeenten gebruik maakt van risicoprofielen bij het opsporen van fraude. Dit kan erop wijzen dat in de periode van zo'n twee jaar het aantal gemeenten dat is gaan werken vanuit het uitgangspunt van risicosturing aanzienlijk is toegenomen. Het kan ook (mede) te maken hebben met de verschillen in vraagstelling, begripshantering en de methode van onderzoek

Uit de rapportage van het ministerie van SZW (idem) blijkt dat in 83% van de diensten beleid is geformuleerd om de fraudealertheid van consulenten te vergroten. In 58% van de diensten wordt gebruik gemaakt van checklisten ter vergroting van deze alertheid en in 79% van de diensten moeten hiervoor cursussen worden gevolgd. Bunt e.a. (idem) signaleren dat veel consulenten zelf aangeven vaker dan voorheen sancties op te leggen. Dit is ook het beeld van de cliëntenraden. Uit de enquête van Bunt e.a. 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 (idem).

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) doet jaarlijks onderzoek naar het handhavingsbeleid van, onder meer, gemeenten. Uit de rapportage over 2006 blijkt dat de inspectie, ondanks de toegenomen inspanningen van gemeenten, kritisch is op hun handhavingsbeleid. De inspanningen zijn, zo meent het IWI, niet terug te voeren op een noodzakelijke planmatige en doelgerichte handhavingsaanpak (uit ministerie SZW 2006c).

4.2.3 Waarborging rechtsstaatbeginselen

Het stelsel van sociale zekerheid is gebouwd op een aantal normatieve uitgangspunten. Vele auteurs hebben zich over deze uitgangspunten gebogen. De literatuur vergelijkend blijkt een zekere consensus te bestaan over de normatieve uitgangspunten van het sociaal beleid die de basis vormen van de wet- en regelgeving en van de uitvoering van de sociale zekerheid. Deze kunnen samengevat worden in de begrippen gelijkheid, adequaatheid en billijkheid. Gelijkheid staat hierbij voor het bieden van gelijke mogelijkheden en gelijke verplichtingen aan cliënten, adequaatheid voor het handhaven van de algemeen aanvaarde (minimum) normen in het stelsel en billijkheid voor een duidelijk verband tussen de positie respectievelijk inspanningen van de uitkeringsgerechtigde in relatie tot de te verkrijgen sociale zekerheidsprestatie (Bosselaar 2005). Bij elementaire veranderingen in de sociale zekerheid, die niet gericht zijn op het veranderen van deze beginselen, zullen de uitkomsten van de veranderingen, de toets aan deze beginselen moeten kunnen doorstaan. In figuur 4.1 is weergegeven bij welke aspecten de verschillende beginselen met de invoering van de WWB in het geding zijn.

Figuur 4.1

Normatieve beginselen van sociaal beleid in geding bij de uitvoering van de WWB

Normatieve beginselen	WWB
Gelijke mogelijkheden	aanspraak op re-integratie evenwichtigheid van het re-integratiebeleid
Adequaatheid	minimum inkomens- en participatiewaarborg toetredings- en sanctiebeleid
Billijkheid	re-integratieverplichting (algemeen geaccepteerde arbeid) sanctiebeleid

We gaan op de relatie tussen het gemeentelijk beleid en de drie beginselen afzonderlijk in.

Gelijke mogelijkheden

De WWB geeft cliënten die aan de wettelijke voorwaarden voldoen een juridische aanspraak op re-integratieondersteuning. De aanspraak is vooral van belang voor cliënten die geen deel uitmaken van het gemeentelijk beleid en dus in de praktijk geen re-integratieaanbod van gemeenten krijgen, zoals in veel gemeenten de niet-uitkeringsgerechtigden (in jargon: nuggers). Gemeenten zijn over het algemeen niet bezig met dit thema. De meeste gemeenten stellen hun cliënten dan ook niet op de hoogte van de mogelijkheid om aanspraak te maken op reïntegratie.

In de gemeenten waar dit wel is gebeurd, komt het heel incidenteel voor dat cliënten 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 (Bunt e.a. 2007).

Uit de verschillende onderzoeken blijkt dat gemeenten veelal voor niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-gerechtigden geen actief re-integratiebeleid ontwikkelen. In 2006 stonden ruim 10.000 nuggers als werkzoekend bij de CWI ingeschreven. Met 64% zijn de vrouwen oververtegenwoordigd, maar ook jongeren en inburgeraars zijn de laatste tijd een belangrijk deel gaan uitmaken van deze doelgroep (Bakker en Bunt 2007).

Veruit de meeste gemeenten benaderen deze groep niet actief. Wie zich meldt, krijgt volgens de geïnterviewde gemeenten meestal wel een traject aangeboden (Bunt e.a. 2007). In het WWB-cliëntenonderzoek dat in opdracht van het ministerie van SZW is uitgevoerd is een groep Nnuggers betrokken. Alle nuggers in het cliëntenonderzoek hebben een aanbod ontvangen. Zij waren hierover in het algemeen niet tevreden, omdat het een standaardaanbod was en niet op maat gesneden (Soethout e.a. 2007).

Naast de kansen die gemeenten bieden aan de specifieke groep van niet-WWB-gerechtigden, is het ook de vraag of gemeenten aan de groep van WWB-gerechtigden gelijke kansen bieden. Of in WWB-termen: of gemeenten in hun re-integratiebeleid, conform de wet, een evenwichtige benadering van de cliëntenpopulatie nastreven. Ten aanzien van de term evenwichtigheid geeft de Memorie van Toelichting aan dat dit niet hetzelfde is als gelijke behandeling, maar een verwijzing naar de noodzaak om voor alle cliënten maatwerk te bieden (zie hoofdstuk 2). Hiermee geeft de wetgever aan dat het niet geëigend wordt geacht dat cliënten vanwege het feit dat men tot een bepaalde groep behoort eenzelfde aanbod krijgen. Evenwichtigheid impliceert niet (langer) eenzelfde behandeling, maar een gedifferentieerde (maatwerk) aanpak. Dit laat onverlet het beginsel van de sociale zekerheid dat cliënten uiteindelijk gelijke mogelijkheden geboden moeten krijgen op i.c. maatwerk gericht op deelname aan betaalde arbeid. Uit de diverse onderzoeken op dit terrein komt het beeld naar voren dat gemeenten in de eerste jaren van de WWB zich voornamelijk hebben gericht op cliënten met goede kansen op de arbeidsmarkt. Zo probeerden gemeenten snelle winst te halen om hun volumedoelstelling van de WWB te realiseren. Na het behalen van de winst in de eerste jaren van de WWB is volgens gemeenten thans het accent aan het verschuiven naar de re-integratie van moeilijk bemiddelbare groepen. Bijna de helft van de gemeenten heeft naar eigen zeggen de aandacht al verplaatst naar moeilijkere doelgroepen en nog eens bijna eenderde van de gemeenten geeft aan gaat dit op korte termijn te gaan doen (Bunt e.a. 2007). Uit de onderzoeken over dit onderwerp kan geen feitelijk beeld over de verschuiving van de inzet van trajecten naar de moeilijker doelgroepen worden verkregen. In De feiten op een rij (Ministerie SZW 2007a) constateert het

ministerie dat met name niet-westerse allochtonen relatief veel trajecten starten (38% in de populatie, 44% van de gestarte trajecten). Ook zou, door het vervallen van de categoriale ontheffing van de arbeidsplicht voor alleenstaande ouders, deze groep vaker op een traject zijn geplaatst. Ruim driekwart van de gemeenten geeft aan dat dit in meer of mindere mate het geval is (Bunt e.a. 2007)¹¹.

Ten aanzien van moeilijk bemiddelbare groepen als langdurig werkzoekenden en ouderen boven de 45 jaar is de vertegenwoordiging in nieuw gestarte trajecten niet duidelijk. De Divosa-monitor 2007 stelt dat gemeenten, nog steeds, minder investeren in moeilijker naar werk te bemiddelen mensen (Edzes e.a. 2007). Dit komt overeen met het oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI, 2007a), die concludeert dat gemeenten vooral inzetten op nieuwe instroom, makkelijk naar werk te bemiddelen mensen en jongeren.

Het feit dat aan bepaalde (groepen) cliënten minder trajecten worden aangeboden hoeft nog niet in strijd te zijn met het streven naar evenwichtigheid bij de uitvoering van de WWB. Het kan immers van maatwerk getuigen om bepaalde cliënten juist geen reïntegratietraject aan te bieden.

De aanwijzingen uit de analyses en de kwalitatieve onderzoeken wijzen echter in een andere richting. Er is in de eerste jaren van de WWB bewust minder aandacht besteed aan de re-integratie van groepen cliënten, van wie vanwege bepaalde objectieve kenmerken (leeftijd, duur van de werkloosheid) is aangenomen dat zij minder snel zouden uitstromen naar betaalde arbeid.

De afweging is derhalve gedomineerd door doelmatigheidsargumenten en niet door maatwerkoverwegingen. Of dit meer het geval is geweest dan onder de nAbw is door het ontbreken van een 0-meting niet vast te stellen.

Vanuit het perspectief van doelmatigheid en het voorkomen van een tekort op het I-deel is de keuze van gemeenten die zo gehandeld hebben begrijpelijk. Het beginsel van gelijkheid is hiermee echter wel in het geding.

Adequaatheid

De adequaatheid in de sociale zekerheid is met name in het geding als cliënten door de invulling of uitvoering van het stelsel onder het algemeen aanvaarde minimum komen. Dat betreft zowel het minimum in participatie als het minimum in inkomen. In het voorgaande schetsten we al het beeld of en hoe gemeenten proberen het minimumniveau op beide aspecten te waarborgen. Met de invoering van de WWB lijkt de inzet om participatie van WWB-gerechtigden te waarborgen via re-integratie, gesubsidieerde arbeid en sociale activering in zijn algemeenheid niet te zijn veranderd. Er zijn wel in de uitvoering van het beleid nieuwe accenten gelegd. Ten aanzien van de uitvoering van één onderdeel van het participatiebeleid wordt in diverse onderzoeken gewezen op het risico dat de participatie van WWB-cliënten in het gedrang komt. Het gaat om de uitvoering van Work First. Van de Bunt e.a. (2007) constateren dat bij gemeenten veelal niet bekend is wat er gebeurt met personen die hun aanvraag intrekken op het moment dat ze te horen krijgen dat ze aan Work First moeten meedoen. Sommige gemeenten zijn bang dat er ongewenste effecten ontstaan, waarbij men

vooral denkt aan jongeren. Men is bang dat zij bijvoorbeeld de criminaliteit ingaan of van tijdelijke baan naar tijdelijke baan hopen, zonder een goede plek op de arbeidsmarkt te veroveren. Bunt e.a. melden dat enkele gemeenten onderzoek naar de zogenoemde afhakers hebben gedaan. Op deze onderzoeken heeft het ministerie van SZW een nadere analyse uitgevoerd (Meta-analyse 'afhakers aan de poort' Ministerie SZW, Tweede Kamer 2007-2008, 29674, nr. 19). Het ministerie concludeert dat de gemeenten zelf de situatie van de afhakers als "niet alarmerend" beschouwen, omdat de meeste van de betreffende cliënten tijdens de onderzoeken inkomsten uit werk, studie, of uitkering hadden. Soortgelijk beeld komt volgens het ministerie *grosso modo* ook naar voren uit andere (niet-gemeentelijke) onderzoeken.

De bescherming van het minimum-inkomensniveau heeft in gemeenten, zo bleek hiervoor, steeds meer aandacht. Daarbij is het niet alleen van belang om beleid te maken en uit te voeren, maar ook ervoor te zorgen dat diegenen die aanspraak op een regeling kunnen maken, daar daadwerkelijk gebruik van maken. Met name op het terrein van de Bijzondere Bijstand en (aanvullende) WWB voor 65+-ers blijkt niet-gebruik een probleem te zijn. Bunt e.a. (idem) signaleren dat in tweederde van de geïnterviewde gemeenten het bedrag aan Bijzondere Bijstand dat terecht komt bij burgers achter blijft bij het bedrag dat hiervoor is gereserveerd in de begroting. Gemeenten ondernemen allerlei acties om het niet-gebruik terug te dringen. Het gaat dan bijvoorbeeld om bestandskoppelingen, informatieverstrekking via een website of het actief aanschrijven van doelgroepen als ouderen met een onvolledige AOW-uitkering met het oog het mogelijke recht op aanvullende Bijstand (Ministerie SZW, 2006a).

Billijkheid

Met de invoering van de WWB is de relatie tussen de arbeidsmarktgerichte inspanningen die cliënten in het kader van de WWB moeten verrichten en de aanspraak op re-integratie- en inkomensondersteuning geaccentueerd. Met name via Work First projecten wordt dit accent uit de WWB, zeker voor nieuwe instromers, geoperationaliseerd en lijkt het accent op de billijkheid van de Bijstandsregeling ten opzichte van de vroegere ABW te zijn toegenomen. Hoe dit accent uitpakt is uit het thans beschikbare onderzoek moeilijk vast te stellen. Daarbij is het de vraag of de verwachte inspanningen van de bijstandgerechtigden en de hierbij gegeven ondersteuning de reële kans op toestroom naar de betaalde arbeidsmarkt vergroten. Het beschikbare onderzoek laat een diffuus beeld zien. Op basis van zelfrapportage van cliënten worden de trajecten door een deel van de cliënten als passend bij de mogelijkheden gezien, maar door een even groot deel als niet passend (Bakker Tauritz e.a. 2006 en Soethout e.a. 2007).

Conclusie

Op basis van het voorgaande kunnen conclusies worden getrokken over de eerbiediging van de normatieve rechtsbeginselen bij de uitvoering van de WWB. Deze zijn weergegeven in figuur 4.2.

Figuur 4.2

Eerbiediging van de normatieve beginselen van sociaal beleid bij de uitvoering van de WWB

Normatieve beginselen	WWB	Oordeel op hoofdlijnen
Gelijke mogelijkheden	Aanspraak op re-integratie Evenwichtigheid van het re-integratiebeleid	Gefaseerde benadering van groepen gerechtigden
Adequaatheid	Minimum inkomens- en participatiewaarborg Toetredings- en sanctiebeleid	Alleen Work First geeft zorg over adequaatheid
Billijkheid	Re-integratieverplichting Sanctiebeleid	Accent op billijkheid toegenomen t.o.v. Abw

Het schema laat zien dat met name het gelijkheidsbeginsel bij de uitvoering van de WWB in het geding is. Hierbij gaat het niet om de afgenomen gelijkheid tussen inwoners uit verschillende gemeenten, hetgeen het gevolg kan zijn van decentralisatie, maar om het feit dat door de gefaseerde benadering van gemeenten (prioriteit aan snelle winst) cliënten met een grote afstand op de arbeidsmarkt in de eerste jaren minder prioriteit is gegeven bij het aanbieden van re-integratietrajecten.

4.3 Decentralisatie en de voorwaarden voor decentrale uitvoering

In hoofdstuk 2 is al uitgebreid ingegaan op de wijze waarop het Rijk in de praktijk handen en voeten geeft aan decentralisatie, deregulering en derapportage. Daarbij is tevens aan de orde gekomen hoe op gemeentelijk niveau de invulling van het Rijk wordt ervaren en op de gemeentelijke reacties. In deze paragraaf gaan we derhalve in op de aanvullende eisen die decentralisatie met zich mee brengt op het gemeentelijke niveau teneinde de primaire aanvullende doelen uit de WWB te realiseren. Op gemeentelijk niveau betreft het handelen enerzijds de lokale sturing die aan de uitvoering van de WWB wordt gegeven en de inrichting van de uitvoeringsorganisatie.

4.3.1 Lokale regelgeving en sturing

De WWB bevat op hoofdlijnen drie aspecten op het terrein van lokale regelgeving en sturing:

- Verordeningsplicht
- Sturing door de gemeenteraad
- Cliëntenparticipatie

Verordeningplicht

Verordeningen vormen de eerste stap in de vorming van gemeentelijke beleid. De gemeenteraad legt in verordeningen de juridische kaders van het gemeentelijk WWB beleid vast. Binnen deze kaders worden beleidsplannen ontwikkeld, die door het college veelal vertaald worden naar beleidsregels en uitvoeringsbesluiten. Deze beleidsregels vormen vaak de basis voor de daadwerkelijke uitvoering (Ministerie SZW, ongedateerd). In het kader van de WWB zijn gemeenteraden verplicht tot het vaststellen van een vijftal verordeningen te weten op het gebied van toeslagen, reïntegratie, afstemming, handhaving en cliëntenparticipatie.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) deed onderzoek naar de inhoud van de gemeentelijke WWB-verordeningen (2005). Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten ruim een jaar na de invoering zich goed aan hun verplichting tot het opstellen van verordeningen hebben gehouden.

In het IWI-onderzoek is tevens de vraag beantwoord of gemeenten bij het opstellen van de verordeningen hun eigen weg zijn gegaan of dat zij zich bijvoorbeeld hebben laten leiden door aanwijzingen en voorbeelden van anderen. Voor vier van de vijf thema's konden de gemeenten zich laten voeden door voorbeelden. In (wisselende) samenwerkingsverbanden tussen VNG, Stimulansz en Divosa waren modelverordeningen tot stand gebracht op het gebied van reïntegratie, afstemming en toeslagen. Voor handhaving was dit niet het geval, maar konden gemeenten gebruikmaken van het door het ministerie van SZW ontwikkelde concept Hoogwaardig Handhaven. Voor cliëntenparticipatie was geen enkel voorbeeld van de verordening beschikbaar. De handleiding cliëntenparticipatie van adviesbureau van de VNG, SGBO, kon inhoudelijk als inspiratiebron dienen. Uit het IWI-onderzoek (idem) blijkt dat een substantieel deel van de gemeenten gebruik heeft gemaakt van de modelverordeningen. Dit geldt met name voor het model van de afstemmingsverordening (65%) en de re-integratieverordening (51%).

Sturing door de gemeenteraad

De sturing van de beleidsvorming en –uitvoering is binnen het systeem van de WWB in handen gelegd van de gemeenteraad. De sturing komt tot uiting in kaderstelling, controle en correctie.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) deed onderzoek naar de manier waarop en de mate waarin de sturing door de gemeenteraden in de praktijk wordt gerealiseerd (IWI, 2006). De IWI constateert dat het dualisme in veel gemeenten nog in ontwikkeling is en dat veel gemeenteraden ten aanzien hiervan midden in het leerproces zitten. In combinatie met de betrekkelijk nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling die in het kader van de WWB is ingevoerd, leidt dat ertoe dat over de gemeentelijke sturing in het kader van de WWB in het onderzoeksjaar 2005 nog geen definitieve uitspraken gedaan kunnen worden. De IWI doet in haar onderzoeksrapportage wel een aantal constatering, waaruit blijkt dat de beoogde gemeentelijke sturing in veel gemeenten niet

wordt gerealiseerd. De IWI constateert dat in circa 50% van de gemeenten de raad in de beleidscyclus rond de WWB een actieve opstelling aanneemt. Op dit punt blijven kleinere gemeenten significant achter bij de gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Deze constatering heeft overigens niet (alleen) met de gemeentegrootte te maken, maar ook met het feit dat het relatief beperkte uitkeringsgerechtigdenbestand in kleinere gemeenten leidt tot een niet-actieve opstelling van de gemeenteraad op dit terrein .

Recenter onderzoek (Bunt e.a. 2007) bevestigt het beeld van de IWI. Men concludeert dat de kaderstellende rol van de raad nog niet volledig van de grond is gekomen. Zowel de ambtelijke organisatie als de wethouders ervaren de raad vaak nog op grote afstand, waarbij de wethouders meer tevreden zijn met de rol van de raad dan de directeuren van sociale diensten. Gemeenteraadsleden zijn over het algemeen positiever over hun eigen rol. Daarentegen vindt ruim tachtig procent van de directeuren van Sociale Diensten de raad niet of slechts enigszins sturend.

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

Al met al concludeert de IWI in 2005: "Het systeem werkt volgens de inspectie nog niet zoals dat door de wetgever is beoogd. De actieve invulling door de raad van de eigen rol behoort tot de in de wet neergelegde checks en balances. Waar die invulling achterwege blijft, kan dat potentieel een risico opleveren voor de doeltreffendheid van de uitvoering en daarmee ook voor de doeltreffendheid van de wet".

Cliëntenparticipatie

Naast de sturing door de gemeenteraad voorziet de WWB ook in de beïnvloeding van het proces van de totstandkoming en bijsturing van het beleid en van de uitvoering wet via cliëntenparticipatie.

De WWB regeling over cliëntenparticipatie bevat drie onderdelen. Gemeenten moeten regelen hoe ze periodiek gaan overleggen met cliënten of hun vertegenwoordigers, hoe men onderwerpen op de agenda kan krijgen en hoe de cliënt en (vertegenwoordigers) van informatie worden voorzien. Gemeenten voldoen aan de regelgeving indien ze participatie in de vorm van een overleg over de activiteiten van de sociale dienst laten plaatsvinden. Daarbij maakt het niet uit of er in de praktijk een cliëntenraad of een cliëntenpanel wordt opgericht. Vooral kleine gemeenten kunnen ervoor kiezen om een of twee keer per jaar hun gehele cliëntenbestand uit te nodigen, stelt de handreiking cliëntenparticipatie uit 2004 die door het adviesbureau van de VNG, SGBO, in opdracht van het ministerie van SZW is opgesteld. (Van den Berg e.a. 2007).

Van den Berg e.a. (2007) deden onderzoek naar de vormgeving van de cliëntenparticipatie onder de WWB. De onderzoekers stellen vast dat nagenoeg

alle gemeenten in het onderzoek (99%) een vorm van cliëntenparticipatie onder de WWB tot stand hebben gebracht. In 40% van de gemeenten is behalve de cliëntenraad nog een andere vorm van cliëntenparticipatie, zoals een spreekuur, een schriftelijke raadpleging of cliëntenpanel.

Gemeenten hebben in de praktijk meestal gekozen voor een brede adviesruimte voor cliënten en hun vertegenwoordigers. Dit betekent dat vaak zowel over de uitvoering van de WWB als over de beleidsontwikkeling mag worden geadviseerd. Ook evaluatie van het gemeentelijk beleid, dienstverlening en communicatie zijn soms adviesonderwerpen.

In een jaarlijks herhaald onderzoek vanaf 2004 onder cliëntenplatforms door het Landelijk overleg cliëntenraden sociale zaken (LocSZ) geven de deelnemers aan dat hun adviezen in overgrote meerderheid (78%) worden verwerkt in beleidsnota's. Als het advies wordt afgewezen gebeurt dat in ruim een derde van gevallen op gemotiveerde wijze. Slechts 7% meldt dat het advies doorgaans niet wordt gebruikt en 3,5% meldt dat de cliëntenraad daar niet over wordt geïnformeerd. Dit beeld is consistent over de jaren waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden (LocSZ 2006).

Een en ander leidt ertoe dat in onderzoek voor Divosa (Edzes e.a. 2007) de conclusie wordt getrokken dat de betrokkenheid van de cliëntorganisaties groter lijkt te zijn dan de betrokkenheid van de gemeenteraad. Vooral in kleine gemeenten is de betrokkenheid van cliëntorganisaties in alle fasen van de beleidsvorming groter dan die van de gemeenteraad.

Deze conclusie laat onverlet dat cliëntenparticipatie rond de WWB nog kwetsbaar is. Het onderzoeksrapport van Van den Berg e.a. (2007) laat zien dat tussen het formeel regelen, benutten en faciliteren van cliëntenparticipatie en het daadwerkelijk op gang brengen en houden nog veel licht kan zitten. Het belangrijkste probleem bestaat uit het vinden en behouden van voldoende deelnemers, met name als het gaat om het bemensen van een formele cliëntenraad. Daarnaast is ook de kwaliteit van de deelnemers regelmatig een probleem. De onderzoekers stellen: "Veel gemeenten verwachten gedegen adviezen van de cliëntenraad en cliëntenraden zelf stellen soms ook hoge eisen aan de kwaliteit van de adviestaak en aan de eigen cliëntenraadsleden. Leden kunnen daar niet altijd aan voldoen. Het verschil in kennis en kwaliteiten tussen nieuwe en oudere leden, en cliënten en vertegenwoordigers is vaak groot, waardoor ook de mate van participeren niet altijd evenwichtig is. In gesprekken is aangegeven dat cliënten soms wel één à twee jaar nodig hebben om goed ingewerkt te zijn en voldoende materiedeskundigheid te hebben opgebouwd om volwaardig mee te draaien in de cliëntenraad".

Naast het probleem van de kwaliteit en continuïteit van de cliëntenraden is ook de vraag of en hoe de raden signalen uit de praktijk van hun achterban opvangen. Uit het cliëntenonderzoek van Soethout e.a. (2007) blijkt dat twee op de vijf van de cliënten op de hoogte is van het bestaan van de raad. De meeste mensen die de raad kennen, weten niet echter niet wat haar taken zijn.

4.3.2 De uitvoeringsorganisatie

Met de invoering van de WWB en eerder ten tijde van de Agenda voor de Toekomst, is het accent in de uitvoering van de bijstand meer en meer komen te liggen op het primaat van re-integratie en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering. Dat is anders dan in de jaren hieraan voorafgaand, waarbij het accent in de bijstand vooral lag op de inkomensondersteuning voor cliënten en de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking. Uiteindelijk zijn het de organisaties die de uitvoering van de wet voor haar rekening nemen om de veranderde focus handen en voeten te geven. Dat betekent mogelijk dat er een cultuurverandering binnen deze organisaties dient plaats te vinden al dan niet gekoppeld aan een andere werkwijze, een nieuwe organisatiestructuur of het aangaan van samenwerkingsverbanden.

Cultuur van uitvoeringsorganisaties

Al bij de uitvoering van de Agenda voor de Toekomst wordt in onderzoek een cultuurverandering bij de uitvoeringsorganisaties waargenomen. In het kader van deze regeling werden gemeenten aan een aantal landelijke prestatieafspraken gebonden, waartegenover een financiële beloning stond. Gemeenten wisten zich op deze manier geprikkeld om hun handelwijze doelgerichter te maken (Van den Berg e.a. 2006). Deze trend is doorgezet onder de WWB, waarover Bunt e.a. (2007) optekenen dat de cultuur in uitvoeringsorganisaties is verzakelijkt. Afspraak is afspraak en tegenover het recht op een uitkering staan ook verplichtingen. Verder verschuift in de uitvoering op cliëntniveau de aandacht van het proces naar het resultaat. Medewerkers in alle lagen van de organisaties ervaren een dergelijke omslag. Naast een meer resultaatgerichte cultuur is er in de uitvoeringsorganisaties ook meer aandacht voor een handhavinggerichte houding van de medewerkers. Zij worden hiertoe getraind en aangesproken, vanuit de overtuiging dat hier ook een preventieve werking vanuit gaat. Veel gemeenten hebben plannen om in de toekomst de beloning van de uitvoerenden meer te koppelen aan de resultaten (Blommensteijn e.a. 2005).

De cultuurverandering komt onder meer tot uiting in een verscherpt sanctiebeleid in veel gemeenten. 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, naar eigen zeggen, vaker een sanctie opgelegd. Dit gebeurt zowel voor de inlichtingenplicht als voor de arbeidsverplichting (Bunt e.a. 2007).

Ook cliëntenraden signaleren een cultuurverandering in de uitvoering. 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. Cliënten 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 (idem). Een deel van de cliënten heeft de veranderende cultuur aan den lijve kunnen ervaren doordat zij langdurig in de bijstand zitten. Vier op de 10 cliënten die hierover kunnen oordelen geven aan dat zij merken dat zij meer 'achter de broek aangezeten' worden (Soethout e.a. 2007).

Werkwijze en organisatiestructuur

Onder de Agenda voor de Toekomst zijn gemeenten met behulp van een subsidieregeling in groten getale overgaan op het werken met een systeem van klantmanagement (Van den Berg e.a. 2006). Bij klantmanagement is er één consulent die het overzicht heeft over de hele situatie van een cliënt. Hij is ook de contactpersoon naar de cliënt, maar voor de verschillende deelaspecten van de uitvoering zijn specialisten verantwoordelijk. In diverse gemeenten leidt de nieuwe werkwijze er ook toe dat zij niet langer gehele re-integratietrajecten bij re-integratiebedrijven inkopen, maar dat de klantmanager bij de samenstelling en inkoop van het traject de regie in handen houdt. Ook trekken gemeenten steeds vaker de bemiddeling van cliënten naar werkgevers naar zich toe uit ontevredenheid over de resultaten van de re-integratiebedrijven (Bunt e.a. 2007).

Intergemeentelijke samenwerking

De Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw en later de WWB, bood gemeenten die wilden gaan samenwerken bij de uitvoering van de bijstand een tegemoetkoming in de kosten. De regeling was van kracht van 1 mei 2003 en verviel per 1 juli 2007. Er kon subsidie worden aangevraagd voor oriëntatie en verkenningsfase en voor de vervolgfase: het tot stand brengen van de samenwerking. Van de 82 potentiële verbanden (257) gemeenten die een subsidie voor de oriëntatiefase aanvroegen, gingen er 62 door voor de tweede fase. Uiteindelijk kwamen onder de regeling 46 samenwerkingsverbanden tot stand, waarbij totaal 144 gemeenten betrokken zijn. Behalve uitbreiding van het aantal samenwerkingspartners (schaalvergroting) binnen het samenwerkingsverband beperkt ook het gebied waarop wordt samengewerkt zich steeds minder tot samenwerking op het terrein van de WWB. De samenwerking wordt ook opgezocht met partners op het terrein van werk, zorg, onderwijs en economische zaken om daarmee de re-integratietaken te kunnen optimaliseren (www.samenwerkeninuitvoering.nl).

Ketensamenwerking

De samenwerking en afstemming tussen CWI en gemeenten kan belangrijk zijn voor gemeenten, omdat een succesvolle CWI-praktijk 'aan de poort', bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke volumedoelstellingen. In de SUWI-evaluatie wordt aangegeven dat de afstemming vooralsnog niet vlekkeloos verloopt. Er is sprake van overlap van taken en er worden lokaal specifieke oplossingen gevonden. Van standaardisatie is nauwelijks sprake (PWC 2006). Bunt e.a. (2007) zien op dit punt vooral verbeteringen waar gemeenten, UWV

en CWI samen onderdak hebben in een bedrijfsverzamelgebouw (BVG). De verbetering zit met name in het creëren van deze belangrijke voorwaarde om tot samenwerking te komen. In de praktijk moet de samenwerking nog veelal gestalte krijgen, omdat de belangen van de partijen onderling, naar hun oordeel, sterk variëren.

Los van de samenwerking is het voor gemeenten van belang vast te stellen in welke mate CWI-kantoren er in slagen cliënten uit de WWB te houden met preventieve activiteiten en met gerichte ondersteuning naar betaald werk. Uit de Divosa-monitor 2007 (Edzes e.a.) blijkt dat de helft van de gemeenten kan aangeven wat de zogenoemde preventiequote van CWI is. Bij deze gemeenten is de preventiequote van CWI gemiddeld 50%. Sommige gemeenten voeren de uitkeringsintake zelf uit. Bij deze gemeenten ligt de preventiequote volgens het onderzoek een stuk lager, 35%. Op basis van deze cijfers concluderen de onderzoekers dat de veelgehoorde kritiek op CWI onterecht is: gemeenten doen het zelf niet beter.

Al met al is het beeld dat de ketensamenwerking verre van vlekkeloos verloopt. Het is dan ook onduidelijk welk aandeel de afzonderlijke of samenwerkende ketenpartners is toe te schrijven in de resultaten die sinds de invoering van de WWB (en de jaren daaraan voorafgaand) zijn bereikt.

4.4 Conclusies

Aan de hand van dit hoofdstuk kunnen we op vier niveaus een aantal conclusies trekken.

De inhoudelijke hoofddoelstelling werk boven inkomen

- Gemeenten staan achter het principe van de WWB om *werk boven inkomen* te stellen. Veel gemeenten zien de WWB dan ook als een voortzetting of versnelling van hun reeds eerder ingezette beleid.
- Verschillende onderzoeken wijzen erop dat de invoering van de prikkel in de WWB in combinatie met de verruiming van de beleidsruimte zowel op het terrein van reïntegratie als op het terrein van handhaving tot nieuwe activiteiten bij gemeenten heeft geleid. Daarbij is in de eerste plaats door gemeenten gezocht naar activiteiten waarmee snel winst viel te boeken. Dat wil zeggen dat de uitvoeringsorganisaties zich vooral gericht hebben op nieuwe instromers, jongeren en andere relatief makkelijk te plaatsen cliënten. Zowel de preventie van de instroom als het bevorderen van de uitstroom kregen bij deze groepen de aandacht.
- Voor de relatief makkelijk te re-integreren groep blijkt Work First een veel gehanteerde en door uitvoeringsorganisaties positief gewaardeerde aanpak te zijn om de volumedoelstelling te realiseren. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om de geïntensiveerde re-integratie en de versterkte inzet op handhaving te combineren.

- Van de kant van cliënten(raden) bestaat over het algemeen instemming met de lijn om *werk boven inkomen* te stellen.
- Voor een deel van de WWB-populatie zal het adagium *werk boven inkomen* niet opgaan. Hoe groot deze groep is, is moeilijk vast te stellen. De gemiddelde schatting van directeurs van sociale diensten is de afgelopen jaren gedaald van circa 80% van de populatie in 2004 tot de schatting van circa 35% niet-bemiddelbaren in 2007.

Voorwaarden voor het realiseren van werk boven inkomen

- Met het uitgangspunt *werk boven inkomen* bestaat wellicht het risico dat de inkomenswaarborgfunctie van de WWB onvoldoende uit de verf komt. Uit de onderzoeken komt niet het beeld naar voren dat dit het geval zou zijn. Uitkeringsgerechtigden menen over het algemeen dat zij de uitkering krijgen waar zij recht op hebben. Alleen met betrekking tot de Bijzondere Bijstand lijkt de WWB tot de vergroting van dit risico te hebben geleid. Door de afschaffing van de categoriale Bijzondere Bijstand bestaat bij uitvoeringsinstanties het vermoeden dat een deel van de gerechtigden niet (meer) bereikt wordt. Door een toename van het niet-gebruik dreigt de adequaatheid van de WWB af te nemen. Gemeenten zijn in toenemende mate doende om het probleem van inadequaatheid aan te pakken door uitbreiding van hun minima- c.q. armoedebeleid.
- Veel gemeenten hebben hun inspanningen op het terrein van (hoogwaardig) handhaven vergroot. De cijfers laten een afname van het aantal geregistreerde fraudegevallen zien, maar hieruit zijn geen conclusies te trekken over de (verhoogde) effectiviteit van de handhavingsaanpak. De Inspectie Werk en Inkomen is vooralsnog kritisch op het handhavingsbeleid van gemeenten dat onvoldoende planmatig en doelgericht zou plaatsvinden.
- Ten aanzien van de eerbiediging van de normatieve beginselen van de sociale zekerheid kan geconcludeerd worden dat in de eerste jaren van de WWB vooral het accent heeft gelegen op het beginsel billijkheid, dat wil zeggen op de proportionaliteit tussen de aanspraak op een sociale zekerheidsprestatie en de inspanningen die de cliënt zich hiertoe getroost. Met de op doelmatigheid en kostenafweging gebaseerde keuze om in de eerste jaren vooral snelle winst te behalen is het beginsel van gelijkheid in het gedrag gekomen. De cijfers over aangeboden re-integratietrajecten zijn een aanwijzing dat met name Anw-/nuggers, ouderen en langdurig bijstandsgerechtigden in deze periode met het oog op re-integratie niet op het maatwerk kunnen hebben rekenen dat de WWB beoogt. Ook is het de vraag of door de preventieve werking van Work First de adequaatheid van het stelsel is ondermijnd, omdat met name jongeren, na te zijn afgehaakt mogelijk in het zwarte circuit of de criminaliteit zijn beland. De eerste onderzoeken bij gemeenten geven overigens geen aanwijzingen in deze richting.

De inhoudelijke organisatorische hoofddoelstelling: decentralisatie, deregulering, derapportage

- Als gevolg van het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand en de invoering van een landelijk uniforme langdurigheidstoeslag ervaren gemeenten de beleidsruimte op het gebied van inkomensondersteuning eerder als beperkt dan verruimd sinds de komst van de WWB.

Voorwaarden voor decentralisatie, deregulering en derapportage

- De lokale sturing rond de WWB laat te wensen over. Gemeenteraden hebben na het vastleggen van de kaders voor de uitvoering van de WWB in verordeningen, in de beleidscyclus relatief weinig aandacht voor de WWB. Cliëntenraden zijn veelal sterker betrokken bij de beleidsvorming dan de gemeenteraden.
- De veranderingen binnen de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties sluiten aan bij de inhoudelijke doelstelling van de WWB. Binnen veel gemeentelijke uitvoeringsorganisaties heeft zich een cultuurverandering voltrokken. In alle lagen van de organisaties is men resultaatgerichter gaan werken, zowel wat betreft het toeleiden naar de arbeidsmarkt als wat betreft het terugdringen van oneigenlijk gebruik en fraude.
- Over de kwaliteit van de uitvoering zijn de meningen min of meer gelijk verdeeld over cliënten die tevreden, neutraal of ontevreden zijn.

5. De effecten

Dit hoofdstuk geeft cijfers over de ontwikkelingen in instroom, uitstroom en volume van de WWB. We beschrijven welke reductie zichtbaar is en bij welke groepen dit het geval is (paragraaf 5.2). Bij de invoering van de WWB is de aspiratie geformuleerd, dat de bijstandslasten in 2006 5 procent lager liggen, dan het geval zou zijn als de WWB niet was ingevoerd. In paragraaf 5.3 beschrijven we op basis van een econometrisch schattingsmodel of die reductie gerealiseerd is en welke factoren de omvang van de bijstand mede bepaald hebben. Paragraaf 5.4 gaat over de vraag of sinds de invoering van de WWB meer mensen na het volgen van een re-integratietraject aan het werk komen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies in paragraaf 5.5.

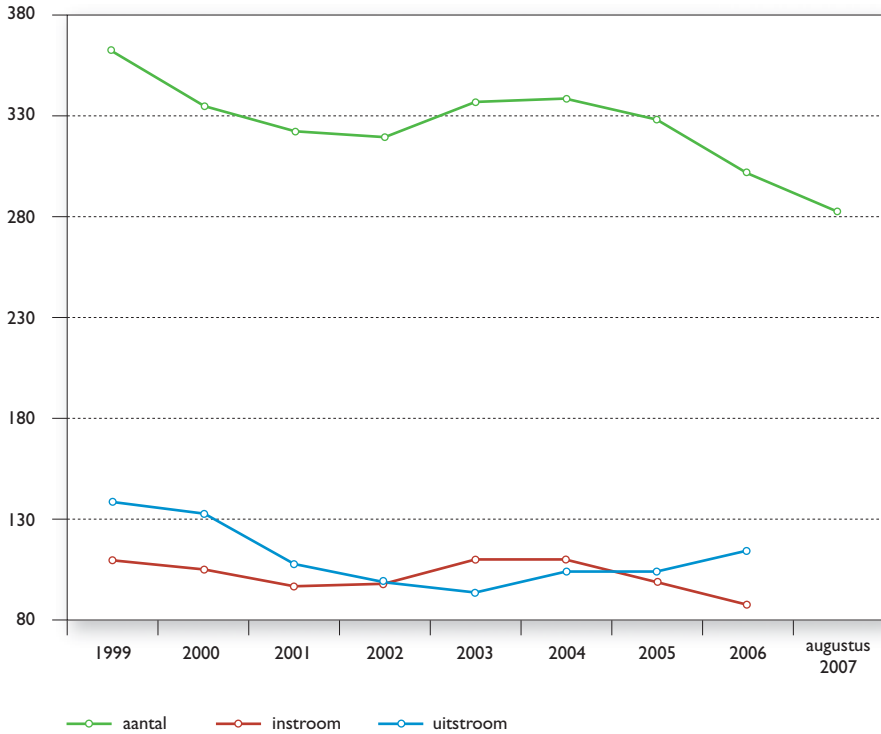
5.1 Ontwikkelingen in instroom, uitstroom en volume

5.1.1 Ontwikkeling bijstand op hoofdlijnen

Figuur 5.1 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de instroom, de uitstroom en het volume van de bijstand sinds 1999. Het betreft de meest actuele gegevens die op het moment van schrijven (oktober 2007) beschikbaar zijn. Bij realisatie van het doel *werk boven inkomen* verwachten we dat het bijstandsvolume en de instroom dalen en de uitstroom groeit. Dit blijkt ook het geval te zijn. In vergelijking met eind 2003 ontvangen eind augustus 2007 een kleine 49.000 minder mensen een bijstandsuitkering. Dit is een afname met 15 procent. De daling is niet gestart in 2004, het jaar dat de WWB van kracht werd, maar pas in 2005. Hetzelfde geldt voor de instroom. De uitstroom stijgt wel al vanaf 2004. Vergeleken met 2003 is de instroom in 2006 met 19 procent gedaald en de uitstroom met 23 procent gestegen. In dezelfde periode is het volume met 10 procent gedaald. De bijstand ontwikkelt zich dus in de met de WWB beoogde richting, hoewel we niet weten of het lagere bijstandsvolume ook betekent dat uit deze hogere uitstroom en lagere instroom ook meer reguliere (betaalde) banen zijn voortgekomen. De volumedaling betekent niet bij voorbaat dat dit ook een effect is van de WWB zelf. De ontwikkelingen kunnen meerdere oorzaken hebben. Hierop gaan we in paragraaf 5.3 in.

Figuur 5.1

Aantal huishoudens (thuiswonenden jonger dan 65 jaar) met Abw/WWB uitkering 1999 –augustus 2007 (×1.000)



Bron: bewerking op basis van CBS-gegevens

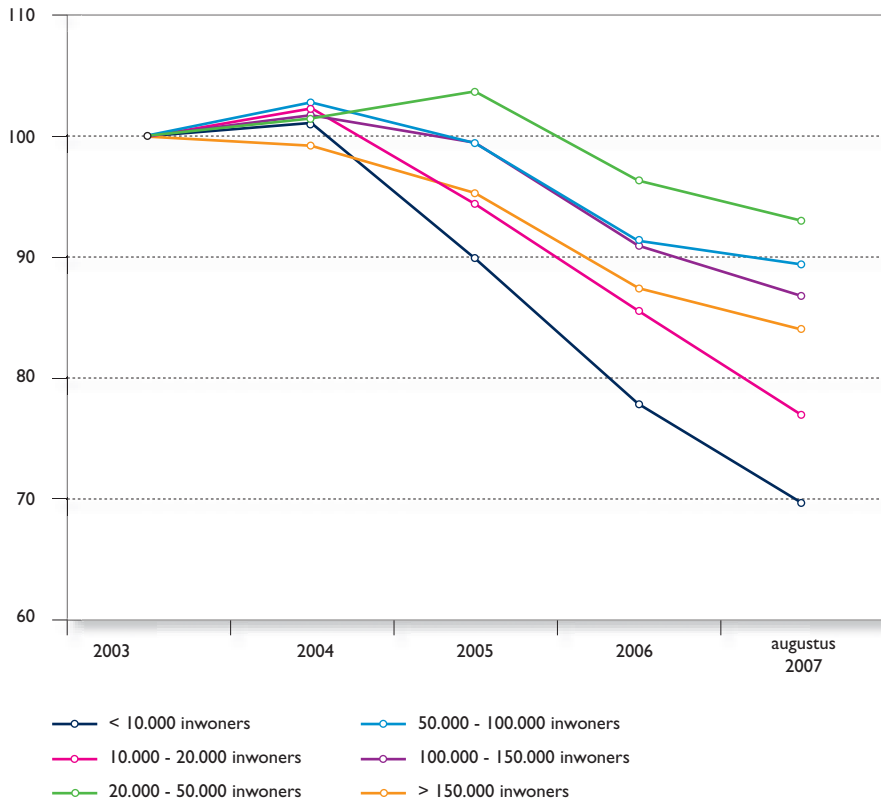
5.1.2 Bij welke gemeenten daalt het beroep op de bijstand vooral?

Grootte van de gemeenten

Bij welke gemeenten zijn de ontwikkelingen in de bijstand het gunstigst: kleine, middelgrote of grote? In de figuren 5.2-5.4 staan de ontwikkelingen in volume, instroom en uitstroom naar gemeenteomvang. Hierbij is de situatie eind (ultimo) 2003 als referentiepunt genomen en op 100 gesteld. De ontwikkelingen in volume en instroom laten een vergelijkbaar beeld zien: bij de middelgrote gemeenten is de volume- en instroomreductie het kleinst, bij de kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) is deze het grootst. De 100.000-plusgemeenten nemen een tussenpositie in wat volumereductie betreft. De instroomreductie is echter juist bij de 150.000 gemeenten het grootst. Bij de uitstroomgroei is het beeld heel anders. Het zijn juist de middengrote gemeenten die de grootste groei in de uitstroom laten zien. Bij de allerkleinste en allergrootste gemeenten is de uitstroomgroei het kleinst.

Figuur 5.2

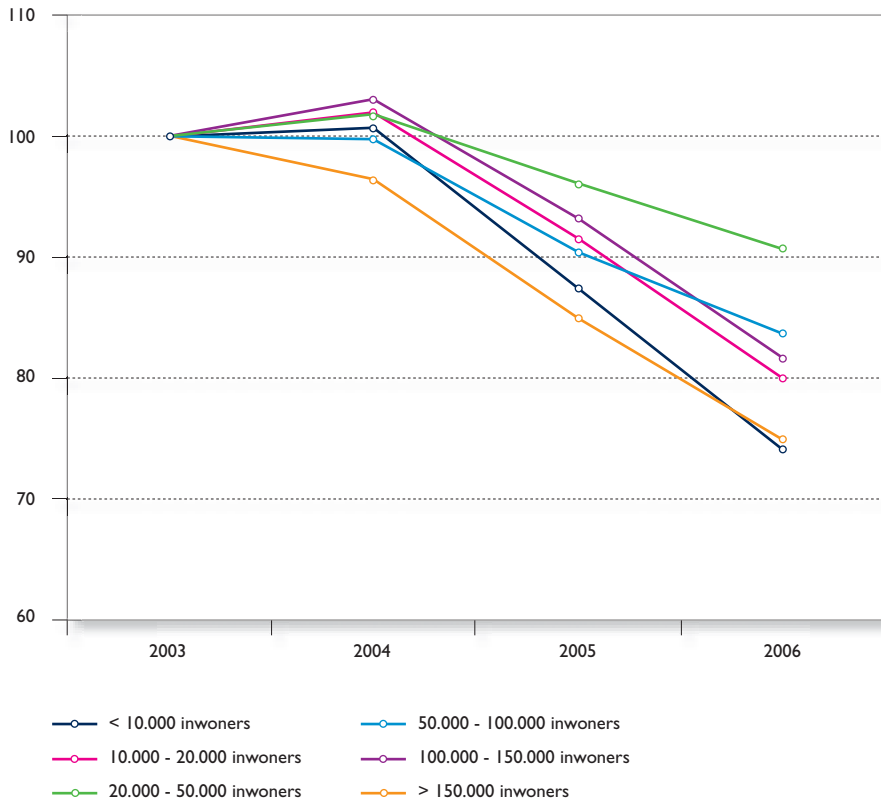
Volumeontwikkeling bijstand (thuiswonenden jonger dan 65 jaar) naar gemeenteomvang, 2003 - medio 2007 (2003=100)



Bron: bewerking op basis van CBS-gegevens

Figuur 5.3

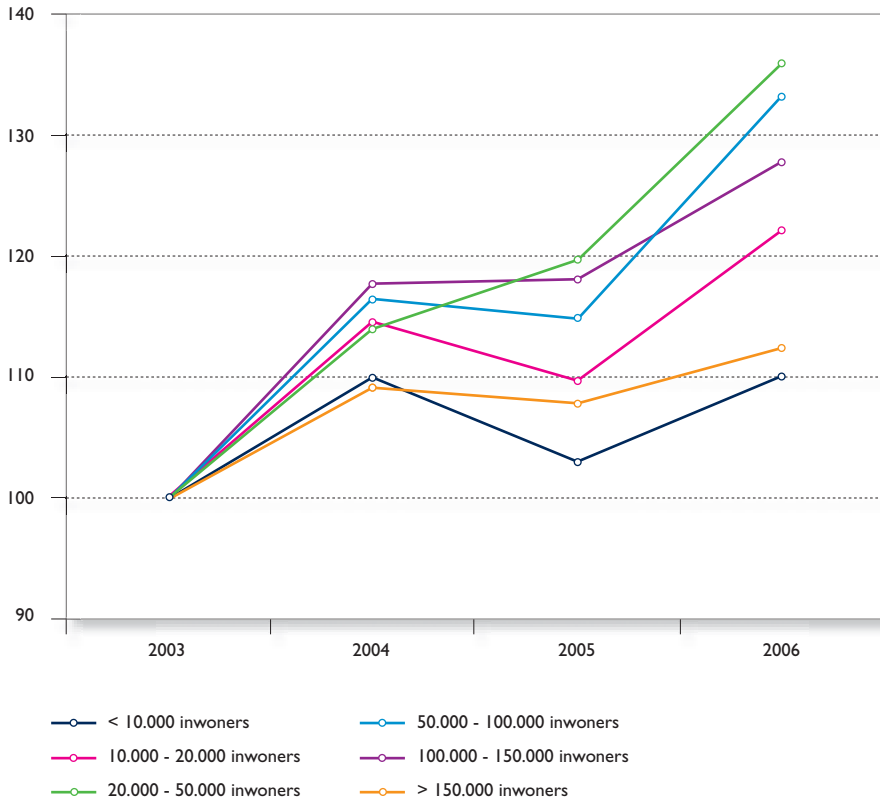
Ontwikkeling instroom bijstand (thuiswonenden jonger dan 65 jaar) naar gemeenteomvang, 2003-2006 (2003=100)



Bron: bewerking op basis van CBS-gegevens

Figuur 5.4

Ontwikkeling uitstroom bijstand (thuiswonenden jonger dan 65 jaar) naar gemeenteomvang, 2003-2006 (2003=100)



Bron: bewerking op basis van CBS-gegevens

Toereikendheid budget versus volumereductie bijstand

Met de invoering van de WWB wordt het bijstandsbudget van de gemeenten volledig bepaald door een objectief verdeelmodel en/of de uitgaven in het verleden. Bij gemeenten met meer dan 60.000 inwoners wordt het budget in 2006 volledig bepaald door het objectieve verdeelmodel, bij gemeenten met minder dan 30.000 inwoners volledig door de historische uitgaven. Bij de middelgrote gemeenten loopt het objectief bepaalde aandeel op met de grootte. Overschotten mag de gemeenten houden en vrij besteden. Tekorten kunnen niet achteraf gedeclareerd worden¹². Beide situaties zorgen in principe voor een prikkel om het bijstandsvolume te verminderen. In tabel 5.5 zijn de gemeenten ingedeeld naar verwacht tekort of overschot op het budget. Hiervoor is het voorlopig budget van het betreffende jaar vergeleken met de bijstandsuitgaven in het jaar daarvoor. In 2004 is alleen bij gemeenten met een klein tekort

een (kleine) volumedaling te zien, bij de overige gemeenten stijgt het volume gemiddeld genomen nog. In 2005 laten de tekortgemeenten (uitgezonderd de gemeenten met een groot tekort) een duidelijke volumedaling zien. Bij de overschotgemeenten stijgt het volume nog licht. In 2006 daalt het volume bij alle gemeenten, het sterkst bij de gemeenten met een groot tekort en het minst bij gemeenten met een groot overschot. Het lijkt er daarmee op dat een dreigend tekort op het bijstandsbudget een urgentere prikkel vormt om de bijstand te reduceren, dan het vooruitzicht op een vrij besteedbaar overschot.

Tabel 5.5

Procentuele afname van het aantal cliënten in de bijstand ten opzichte van het jaar daarvoor¹³, naar mate waarin het voorlopig bijstandsbudget toereikend is, uitgaande van de uitgaven in het jaar daarvoor

mate van tekort of overschot	2004	2005	2006
tekort meer dan 10%	1,3%	0,3%	-10,0%
tekort 5 tot 10%	4,8%	-4,6%	-8,8%
tekort tot 5%	-0,3%	-4,4%	-8,3%
overschot tot 5%	0,2%	1,4%	-7,9%
overschot 5 tot 10%	2,7%	0,4%	-8,3%
overschot meer dan 10 procent	2,3%	0,1%	-6,1%

Bron: interne berekening ministerie van SZW

5.1.3 Welke cliëntgroepen dragen het meest bij aan vermindering van de bijstand?

In de landelijke statistieken zijn verschillende achtergrondkenmerken van bijstandsccliënten vastgelegd. Het meeste is bekend over het zittend bestand, het volume. Minder is bekend over de achtergrond van in- en uitstromers. Hieronder beschrijven we per achtergrondkenmerk de ontwikkelingen in instroom, uitstroom en volume, voor zover de informatie beschikbaar is. Ook hierbij benadrukken we dat de ontwikkelingen niet zonder meer als een effect van de WWB beschouwd kunnen worden. Bedacht moet worden dat bijvoorbeeld bewegingen in uitstroom in belangrijke mate bepaald worden door ontwikkelingen in de instroom in eerdere jaren. Zo kan de instroomgroei van 2003 in 2006 nog een verhoogde uitstroom van cliënten in de duurcategorie van 2-5 jaar tot gevolg hebben.

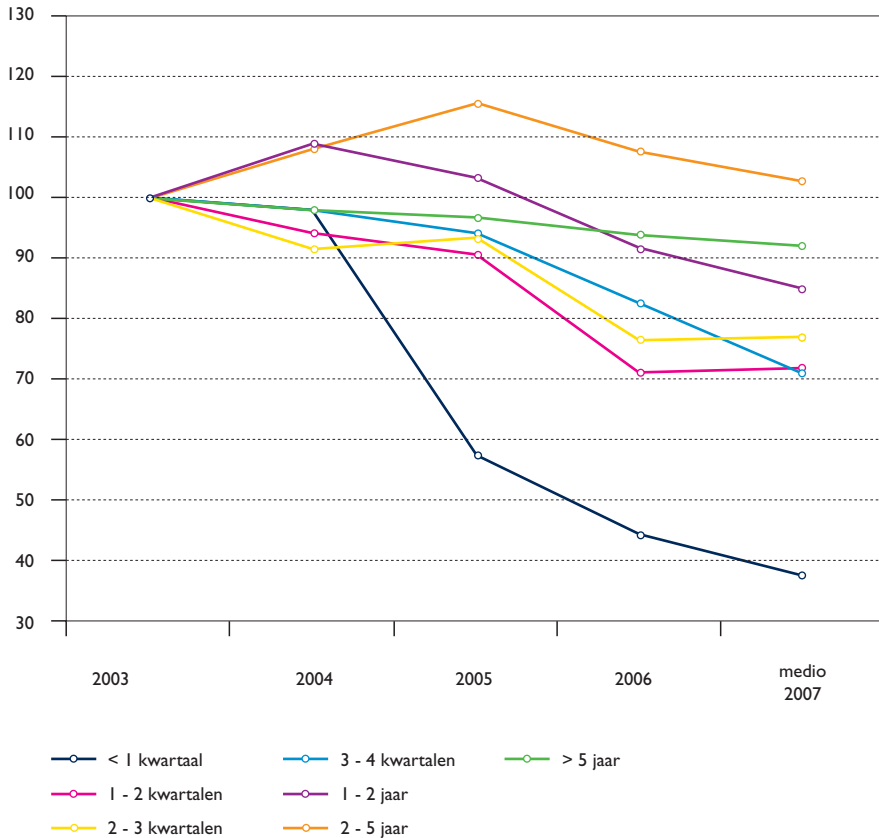
Uitkeringsduur

Figuur 5.6 laat de volumereductie zien naar uitkeringsduur, met het aantal bijstandsgerechtigden eind 2003 als referentiepunt. Zowel het aantal bijstandsuitkeringen korter dan twee jaar als langer dan vijf jaar is in 2006 kleiner dan in 2003. Het aantal middellange uitkeringen (2-5 jaar) is tot 2005 gestegen en pas daarna gaan afnemen. Door het langer 'doorstijgen' ligt het aantal medio 2007

nog steeds hoger dan vlak vóór de invoering van de WVB. Het aantal langdurige uitkeringen (>5 jaar) is licht maar gestaag afgenomen en ligt medio 2007 10 procent lager dan eind 2003. Verreweg de grootste reductie is zichtbaar bij de uitkeringen korter dan drie maanden: dit aantal is meer dan gehalveerd.

Figuur 5.6

Ontwikkeling bijstandsvolume (thuiswonenden jonger dan 65 jaar) naar duur, 2003-medio 2007 (2003=100)



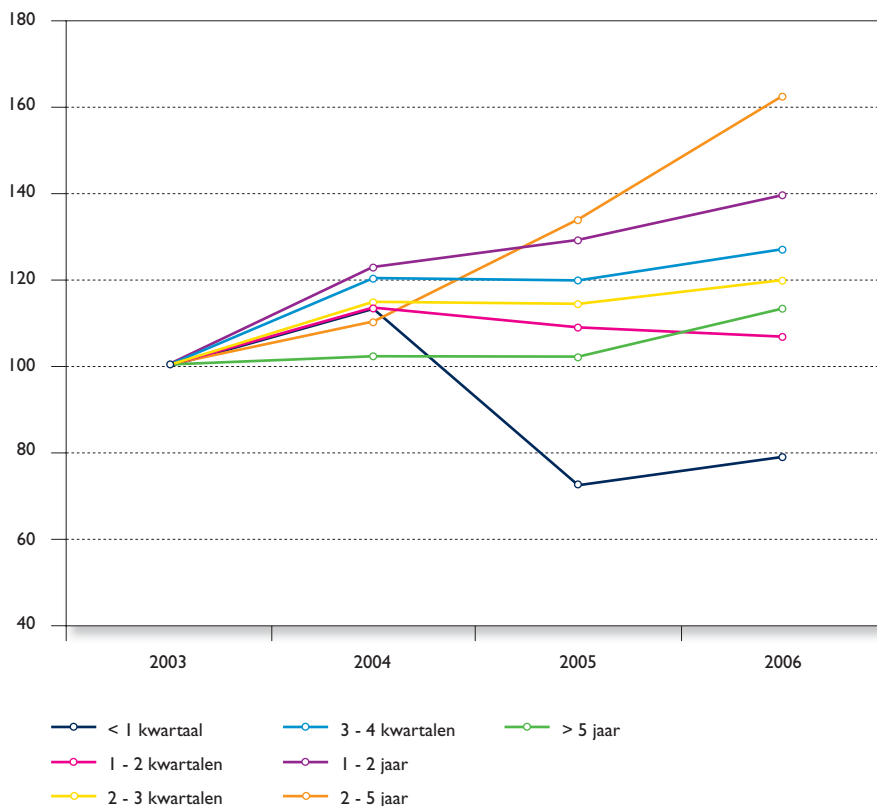
Bron: bewerking op basis van CBS-gegevens

Figuur 5.6 suggereert dat er relatief weinig beweging zit bij de groep langdurig bestandsgerechtigden. Dit terwijl dit de grootste groep is: in 2004 zit 41 procent langer dan vijf jaar in de bijstand en 22 procent 2-5 jaar. Bijna tweederde van de bijstandsccliënten zit dus al ten minste twee jaar in de bijstand. Figuur 5.7 laat echter zien dat er wel degelijk beweging zit bij de cliënten met een uitkeringsduur van 2-5 jaar. De uitstroom is met 62 procent gestegen, wat een grotere stijging is dan in elk van de andere duurcategorieën. In 2006 is er voor het eerst ook beweging zichtbaar bij de groep die langer dan vijf jaar in de bijstand zit. Bij de korte uitkeringen is de uitstroom afgenomen. Dit is te verwachten: omdat het

aantal bijstandsgerechtigden dat minder dan drie of zes maanden in de bijstand zit sterk is afgenomen, valt er ook minder uit te stromen.

Figuur 5.7

Ontwikkeling uitstroom (thuiswonenden jonger dan 65 jaar) naar duur, 2003-2006 (2003=100)



Bron: bewerking op basis van CBS-gegevens

Volume- en instroomdaling vooral bij jongeren, uitstroomstijging vooral bij ouderen

In 2004 is 58 procent van de bijstandsccliënten jonger dan 45 jaar, de overige 42 procent is ouder. De leeftijdsgroep vanaf 45 jaar heeft in deze periode nauwelijks deel aan de volumereductie (tabel 5.8). Voor de 45-minners geldt: hoe jonger de cliënten, hoe sterker de reductie. De volumereductie is het grootst bij jongeren tot 20 jaar. De omvang van deze groep is eind 2006 gereduceerd tot 44 procent van het volume van eind 2003. Bij 20-25 jarigen ligt de volumereductie op 66 procent, toenemend tot 90 procent bij de 35-40 jarigen. Bij cliënten vanaf 40 jaar is het volume nauwelijks afgenomen sinds 2003.

De cijfers van medio 2007 laten zien dat de volumeafname doorzet. Voor het eerst laat dan ook de leeftijdsgroep van 40-45 jaar een duidelijke volumeafname zien. Het volume van de 45-50 jarigen is licht gegroeid sinds 2003, dat van de 55-60 jarigen licht gedaald.

Wat instroom betreft is het beeld vergelijkbaar met dat van de volumeontwikkelingen: tot 35 jaar is de instroom sterk gereduceerd, in de oudere leeftijdsgroepen is de reductie klein of nihil.

De uitstroom is in alle leeftijdsgroepen toegenomen tussen 2003 en 2006, behalve bij cliënten jonger dan 20 jaar. Daar is een sterke afname te zien, als gevolg van de geringere instroom. Alleen in de groep vanaf 60 jaar is de uitstroom na een kleine stijging in 2004 op hetzelfde niveau gebleven. De stijging in uitstroom is het sterkst bij de 25-30 en de 45-49 jarigen.

Tabel 5.8

Ontwikkeling bijstandsvolume (thuiswonenden jonger dan 65 jaar) naar leeftijd, 2003-medio 2007 (2003=100)

jaar	2003	2004	2005	2006	medio 2007
< 20 jaar	100	84	60	44	38
20 tot 25 jaar	100	104	91	66	59
25 tot 30 jaar	100	103	98	82	75
30 tot 35 jaar	100	97	91	76	69
35 tot 40 jaar	100	100	98	90	86
40 tot 45 jaar	100	103	102	97	93
45 tot 50 jaar	100	103	106	104	104
50 tot 55 jaar	100	101	101	99	99
55 tot 60 jaar	100	101	103	98	96
60 tot 65 jaar	100	99	96	99	101
totaal	100	101	98	90	86

Bron: bewerking op basis van CBS-gegevens

Geen grote verschillen naar leefvorm

In 2004 bestaat het bijstandsvolume voor 57 procent uit alleenstaanden, 27 procent is alleenstaande ouder en 16 procent is samenwonend of gehuwd. De volumereductie van de bijstand is in gelijke mate terug te vinden bij deze drie groepen. De instroomreductie is bij alleenstaanden iets groter dan bij de andere twee groepen. De uitstroom neemt het sterkst toe bij de relatief kleine groep van samenwonenden en gehuwden.

Ontwikkeling bij mannen gunstiger dan bij vrouwen

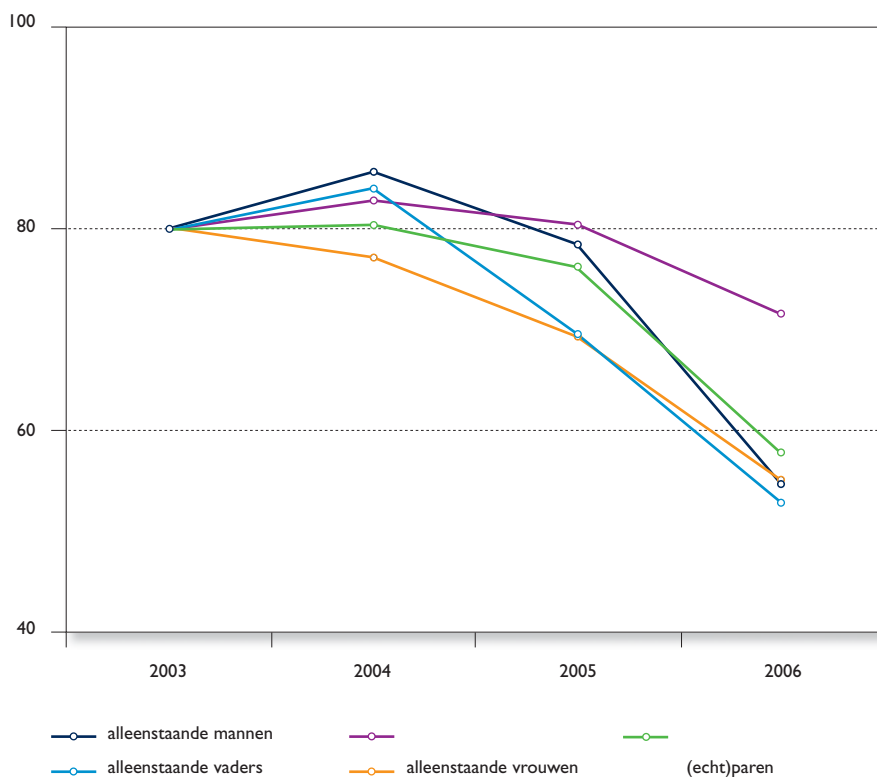
Het is niet mogelijk om het aandeel mannen en vrouwen in de bijstand zuiver te vergelijken. Dit komt omdat het bij samenwonenden of gehuwden meestal de man is die de uitkering aanvraagt en zo in de registratie terecht komt. Toch vragen vrouwen al met al vaker bijstand aan dan mannen: in 2004 was 56 procent van de aanvragers vrouw. Ten opzichte van 2003 is het volume van vrouwen in de bijstand in 2006 met 7 procent afgenomen, bij mannen met 13 procent. Medio

2007 is het contrast nog groter, namelijk 10 versus 18 procent. Vanwege de genoemde vertekening bekijken we de ontwikkelingen van mannen en vrouwen ook binnen de leefvormen waar dit wel zuiver kan: alleenstaande ouders en alleenstaanden zonder kinderen. In 2004 waren er iets meer alleenstaande mannen dan alleenstaande vrouwen. In figuur 5.9 is te zien dat de volumeafname bij de alleenstaande vrouwen klein is en bij de alleenstaande mannen veel groter. In 2006 zitten er daarom voor het eerst meer alleenstaande vrouwen dan alleenstaande mannen in de bijstand. Het aantal alleenstaande vrouwen met kinderen in de bijstand is wel duidelijk afgenomen, net als het (relatief kleine) aantal alleenstaande vaders.

De instroom is het meest afgenomen bij de alleenstaande mannen (in 2006 75 procent minder dan in 2003), maar ook bij de alleenstaande vrouwen, paren, alleenstaande vaders en moeders is de instroom afgenomen. De uitstroom is in elke groep gestegen: het meest bij alleenstaande mannen en vaders en het minst bij de alleenstaande vrouwen (met en zonder kinderen).

Figuur 5.9

Ontwikkeling uitkeringsvolume (thuiswonenden jonger dan 65 jaar) naar leefvorm en geslacht, 2003-2006 (2003=100)



Bron: bewerking op basis van CBS-gegevens.

Binnen meeste herkomstgroepen reductie, Marokkanen uitgezonderd
 De helft van de bijstandscilënten is in 2004 van Nederlandse afkomst. De overige herkomstlanden zijn in zes groepen ingedeeld: Marokko, Turkije, Suriname, Aruba en Antillen, westerse landen en overige niet-westerse landen. De overige niet-westerse allochtonen vormen de tweede groep met 15 procent, de westerse landen de derde groep met 11 procent. De kleinste groep in 2004 zijn de Antillianen en Arubanen met 4 procent. Binnen bijna elke afkomstgroep is het volume gedaald, het sterkst bij Antillianen en Arubanen (figuur 5.10). Alleen bij de Marokkanen is de omvang ongeveer gelijk gebleven. De instroomontwikkeling is in grote lijnen hetzelfde als de volumeontwikkeling. De uitstroom is in alle groepen gestegen behalve bij de Antillianen en Arubanen. Bij de groep met de laagste instroom – de Marokkanen – is de uitstroom juist het sterkst gestegen sinds 2003.

Figuur 5.10

Ontwikkeling bijstandsvolume (thuiswonenden jonger dan 65 jaar) naar land van herkomst, 2003-juni 2007 (2003=100)*



Bron: bewerking op basis van CBS-gegevens

*De ontwikkelingen van autochtonen, Surinamers en Westerse allochtonen liggen op één lijn.

Werken met aanvulling uit de bijstand

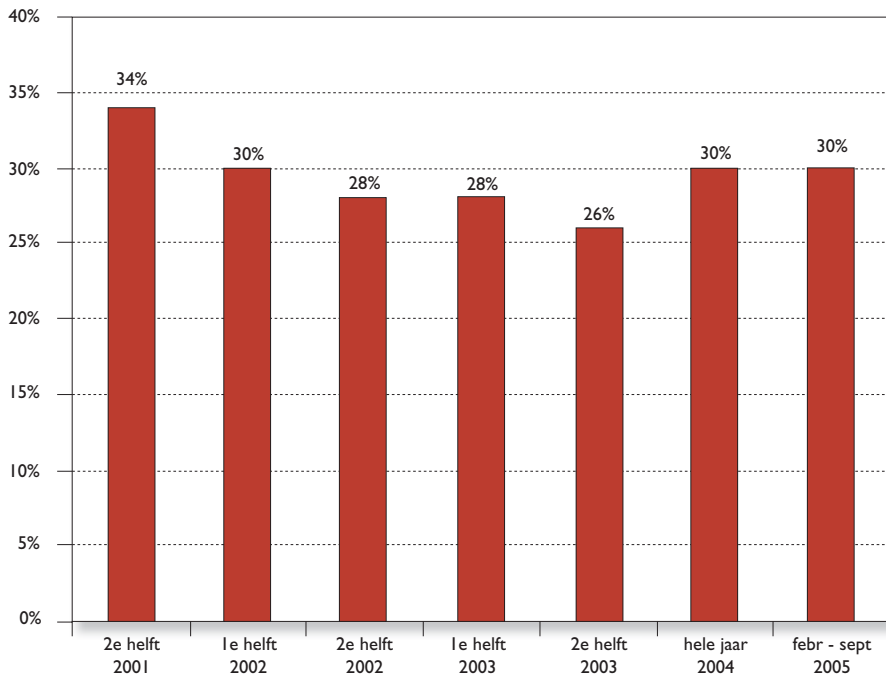
In 2004 heeft 10 procent van de bijstandsccliënten een inkomen uit werk in loondienst, een zelfstandig beroep of een gesubsidieerde arbeidsplaats. Het inkomen van deze groep is lager dan het bijstandsniveau en wordt daarom aangevuld. Het aandeel van deze groep is in het eerste WWB-jaar vrijwel niet veranderd ten opzichte van het vergelijkingsjaar 2003. In 2005 is het aandeel gezakt tot 88 procent van het aantal in 2003, in 2006 tot 87 procent en medio 2007 tot 83 procent. Mogelijk zijn de betreffende cliënten er in geslaagd om meer inkomsten uit werk te verwerven, waardoor aanvulling vanuit de bijstand niet langer nodig is. De reden voor de daling kennen we echter niet. We hebben geen cijfers over de in- en uitstroom van deze groepen.

5.1.4 Meer mensen aan het werk?

Uitstroom uit de bijstand kan verschillende redenen hebben, zoals 65 jaar worden, overlijden, een partner met betaald werk krijgen, werkherhvatting van partner, vermogensgroei, start studie en het krijgen van betaald werk. Het doel van de WWB is *werk boven inkomen*. Het is daarom relevant of de toename van de uitstroom, ook een toename richting betaald werk betekent. De gemeenten zelf doen geen betrouwbare opgave aan het CBS van de reden van uitstroom. De informatie op dit punt wordt daarom op indirecte manier verkregen via twee methoden. De eerste methode is de koppeling van uitstromers uit de bijstand aan gegevens over dienstverbanden (polisadministratie). In figuur 5.11 is te zien hoeveel procent van de huishoudens uitstroomt vanwege betaald werk. De uitstroom uit de bijstand van huishoudens is vooral gestegen tussen 2003 en 2004 en tussen 2005 en 2006 (figuur 5.1). In figuur 5.11 is te zien dat de eerste groeistijging ook gepaard is gegaan met meer uitstroom richting werk: van 26 naar 30 procent (Min SZW 2007a, p.17). Over de uitstroom in 2006 is op dit moment nog geen informatie beschikbaar.

Figuur 5.11

Aandeel dat uitstroomt uit de bijstand naar regulier werk (huishoudens),
2003-september 2005



Bron: SZW op basis van CBS-cijfers, 2004 en 2005 inclusief werk met loonkostensubsidies

De tweede bron van informatie over de uitstroom naar werk vanuit de bijstand, is de CBS-monitor van bijstandsccliënten (CBS 2007). In het kader van deze monitor zijn tot nu toe vier cohorten van nieuwe bijstandsccliënten twee jaar lang gevolgd. Van de cliënten die in januari 2002 in de bijstand terecht kwamen (2002-cohort), stroomde 10 procent binnen twee jaar uit naar betaald werk. Bij het 2003-cohort ligt dit percentage op 8, bij het 2004-cohort op 10 en het 2005-cohort op 11.

In 2004 en 2005 weer stijgende lijn in uitstroom naar werk

Beide bronnen van informatie laten dezelfde trend zien. De uitstroom richting werk ligt in 2003 op het laagste punt, in 2004 en 2005 is weer een stijgende lijn zichtbaar. Informatie over de uitstroom naar werk in 2006 is bij beide bronnen helaas nog niet beschikbaar.

Herhaalde instroom en draaideurratio

Is de uitstroom uit de WWB ook duurzaam? Een indicator hiervoor zijn de herhaalde instromers: cliënten die binnen één jaar na beëindiging van de uitkering opnieuw instromen. Dit aantal zetten we af tegen de totale instroom (herhaalde instroom) en de totale uitstroom (draaideurratio). Tabel 5.12 laat zien dat het absolute aantal herhaalde instromers afneemt tussen 2003 en 2005, maar in 2006 weer stijgt. Omdat de totale instroom in 2006 nog steeds daalt, neemt percentage 'herhaalde instroom' in 2006 relatief sterk toe (van 19 naar 23 procent). De draaideurratio stijgt in 2006 echter nauwelijks, omdat tegelijk met het aantal herhaalde instromers ook de uitstroom stijgt. Tussen 2003 en 2005 is de duurzaamheid van de uitstroom uit de bijstand al met al wat groter geworden. Sinds 2006 lijkt de uitstroom echter weer iets minder duurzaam te worden, ondanks het feit dat de economie nog in een lift zit. Mogelijk betreft het mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die na een tijdelijk contract, work first of uitzendwerk niet direct nieuw werk vinden.

Tabel 5.12

Herhaalde instroom WWB, 2003-2006

jaar	aantal herhaalde instromers	herhaalde instroom	draaideurratio*
2003	22.475	20%	24%
2004	23.540	21%	24%
2005	19.250	19%	18%
2006	20.410	23%	19%

*is: (aantal herhaalde instromers / gemiddelde uitstroom van betreffende jaar en voorgaande jaar)*100%

Bron: bewerking op basis van CBS-gegevens

Weglek naar andere uitkeringen

Een onbedoeld effect van de WWB is weglek naar de WW vanuit de WIW/ID banen en weglek vanuit de bijstand naar de Wajong. De betreffende personen zijn hierdoor voor hun inkomen (tijdelijk) niet langer van de gemeenten afhankelijk, maar van UWV. De eerste ontwikkeling is niet in lijn met het doel *werk boven inkomen*, de tweede levert wel een reductie van de bijstandslasten maar verlaagt de totale overheidslasten niet. We beschrijven hieronder de omvang van deze 'weglek' naar andere sociale zekerheidsuitkeringen.

Van WIW/ID naar WW naar bijstand

UWV signaleert met de invoering van de WWB een groter beroep op de WW, als gevolg van de gelijktijdige afschaffing van de WIW (Wet inschakeling werkzoekenden) en het Besluit ID-banen (In- en doorstroombanen). Sinds

2004 moeten gemeenten mensen met een WIW- of ID-baan betalen vanuit het Werk-deel van het bijstandsbudget. Mede als reactie op bezuinigingen zijn deze banen sinds 2003 afgebouwd, door ontslag en het niet verlengen van contracten en doordat er nauwelijks nieuwe instroom meer is. In 2002 waren er ruim 80 duizend WIW/ID-banen, in 2003 70 duizend, in 2004 48 duizend en eind 2006 nog 28 duizend. Sinds de invoering van de WWB zijn dus 42 duizend WIW/ID-banen weggefallen. Omdat in deze banen WW-rechten zijn opgebouwd, kan een groot deel van deze werknemers een beroep op de WW doen, waarvan een deel terug komt in bijstand, al dan niet via de tussenweg van WW. UWV weet niet precies welke WW-ers een WIW/ID-achtergrond hebben, omdat dit alleen bekend is als ze in dienst zijn van een hierin gespecialiseerd re-integratiebedrijf. Aan personen met een bekende WIW/ID-achtergrond zijn in de periode 2002-medio 2006 14.000 WW-uitkeringen verstrekt, wat dus een minimumschatting is (UWV Kenniscentrum. Kennismemo 06/18, 28 juli 2006). Na het bereiken van de maximale uitkeringsduur stroomt een deel van deze cliënten weer terug naar de bijstand.

Een ander effect van de afschaffing van de WIW/ID banen is doorstroom naar de WSW. De sterke groei van de wachtlijsten van de WSW sinds 2004 wordt hier mede aan toegeschreven (ministerie van SZW, 2005).

Van bijstand naar Wajong

Mensen die kunnen aantonen dat ze voor hun 18e een ziekte of handicap hadden, waardoor ze voor minstens 25 procent arbeidsongeschikt zijn, kunnen aanspraak maken op een Wajonguitkering. Bij een deel van de bijstandsccliënten is dit het geval. UWV signaleert dat sinds de invoering van de WWB meer mensen vanuit de bijstand de Wajong instromen. Tussen 2002 en 2004 waren dit jaarlijks circa 800 personen, in 2005 steeg dit tot circa 1.250. Deze informatie is verkregen door koppeling van bijstand- aan Wajongbestanden. Door de vertraging met de invoering van Walvis is deze koppeling voor 2006 en 2007 nog niet mogelijk. Op basis van dossieronderzoek schat UWV daarom dat in 2006 2.000 bijstandsccliënten doorstromen naar de Wajong. De prognose is dat dit er in 2007 4.000 zijn. Het betreft vooral personen met psychiatrische aandoeningen. De totale extra instroom vanaf 2005 tot eind 2007 vanuit bijstand naar Wajong is naar schatting 5.000 (UWV Kwartaalverkenning, 2007-3). Dit is een structurele verlaging van het bijstandsvolume met 1,5 procent ten opzichte van eind 2003. Volgens Divosa bestaat 10 procent van het WWB-bestand uit (ex-)psychiatrische patiënten, een groep die mogelijk in aanmerking komt voor de Wajong (in: Min SZW, 2006). Als de helft hiervan aan de Wajong-criteria voldoet, kan het aantal oplopen tot circa 15.000. Een ander effect van de WWB is dat cliënten nu vaker dan voorheen bij de aanvraag al naar de Wajong verwezen worden. De weglek naar de Wajong heeft ook positieve kanten. De cliënt krijgt nu vaker dan voorheen de uitkering waar hij vanwege zijn ziekte of handicap ook recht op heeft. Voor de cliënt is een Wajonguitkering financieel gunstig. De hoogte bedraagt 75 in plaats van 70 procent van het minimumloon en er vindt geen inkomenstoets plaats.

5.2 Welk deel van de reductie is aan WWB toe te schrijven?

5.2.1 De invloed van de WWB op de bijstandslastenreductie

Kader

SZW heeft als aspiratie geformuleerd dat de bijstandslasten in 2006 5 procent lager zijn, dan wanneer de WWB niet zou zijn ingevoerd. Of de daling van het bijstandsvolume en de gerealiseerde lastenverlaging ook een effect van de WWB zelf zijn, is lastig te bepalen. Om het effect van de wet an sich te beoordelen, moet dit van andere invloedsfactoren worden onderscheiden. We kunnen vijf ander invloedsfactoren onderscheiden. De eerste factor is de conjunctuur: het bijstandsvolume neemt (met enige vertraging) af in perioden van hoogconjunctuur en toe in tijden van laagconjunctuur. De tweede factor zijn demografische ontwikkelingen, zoals in leefvorm en in leeftijd. Naarmate er meer eenpersoonshuishoudens zijn en de bevolking ouder wordt, is het beroep op de bijstand groter. Een derde factor zijn veranderingen in wet- en regelgeving die niet direct zijn afgeleid van de WWB, maar wel van invloed zijn op het bijstandsvolume. In tabel 5.13 geven we ter illustratie een overzicht van dergelijke vanaf 2004 ingevoerde wet- en regelgeving. Daarbij geven we aan wat de richting van het effect is: daling of stijging van het bijstandsvolume. Daar waar schattingen van de omvang van het effect voorhanden zijn, geven we die weer. We kunnen echter geen onderbouwde uitspraken doen over het netto effect van deze wetswijzigingen. Een vierde factor is de weglek van de WWB naar de Wajong, WW en WSW (zie paragraaf 5.2.4). Tot slot zijn er de afgelopen jaren naast de WWB ook andere wetten en beleid in gang gezet met *werk boven inkomen* of financiële prikkeling als doel (nAwb Suwi, Agenda van de Toekomst). Zo zal de toenemende mate van budgettering van de bijstand tussen 2000 en 2004 ook van invloed zijn op de ontwikkelingen in de bijstand na 2004 (Stegenman en Van Vuren, 2006).

Tabel 5.13

Niet van de WWB afgeleide wet- en regelgeving met effect op bijstandsvolume

beleidsmaatregel	stijging of daling volume bijstand	toelichting en zo mogelijk omvang effect in 2006
2004		
herinvoering sollicitatie- plicht 57,5+	mogelijk kleine	geen informatie daling
afschaffing vervolgtkering	stijging	zie onder 'wijzigingen WW'
WW herbeoordelingen	stijging	zie onder 'wijzigingen WW'
WAO volgens aSB		

beleidsmaatregel	stijging of daling volume bijstand	toelichting en zo mogelijk omvang effect in 2006
2005 afschaffen WAZ	mogelijk kleine stijging	geen informatie
2006 invoering WIA	(mogelijk substantiële) stijging	Vanwege strengere criteria volgen meer afwijzingen bij de claimbeoordeling, ondanks gezondheidsbeperkingen. Een substantieel deel van deze groep heeft geen werkgever meer en doet beroep op WW of bijstand. Na verval WW-rechten valt men terug op bijstand. Volgens UWV is het nog te vroeg voor een effectschatting. In 2005 hebben afgewezen claimbeoordeelden wellicht juist minder beroep op de bijstand gedaan dan in voorgaande jaren, omdat wegens verlenging wachttijd veel minder claimbeoordelingen zijn uitgevoerd.
wijzigingen WW (referte, duur)	substantiële stijging	UWV schat dat als gevolg van aSB en wijzigingen in WW, in 2006 25 procent van de WW-ers de maximum duur van de uitkering bereikt. In 2003 was dit nog 10 procent. Hierdoor stromen in 2006 naar schatting 6.000 mensen meer door naar de WWB dan zonder deze wijzigingen het geval was. Vanaf 2008 stabiliseert zich de doorstroom naar bijstand op naar schatting 33 procent (UWV Kennismemo 0701, 2007).
beperking toets verwijtbare werkloosheid	mogelijk kleine daling	Hierdoor stromen mensen iets gemakkelijker de WW in, waardoor mogelijk iets minder vaak een beroep op de bijstand nodig is.
2007 poortwachertoets WW	mogelijk kleine daling	is bedoeld als werkhervattingprikkel, wat indirect tot minder beroep op de bijstand leidt
voortzetting WW eerste 3 maanden ziekte	mogelijk kleine daling	is bedoeld als werkhervattingprikkel, wat indirect tot minder beroep op de bijstand leidt
pardonregeling asielzoekers	stijging	geen informatie

Schattingswijze van effect WWB op bijstandsvolume

Om het geïsoleerde effect van de WWB op het bijstandsvolume te bepalen, heeft SEO het effect van de WWB op de in- en uitstroom in de bijstand bepaald met behulp van een econometrisch schattingsmodel. Daarbij is rekening gehouden met een deel van de factoren die hierboven beschreven zijn, namelijk veranderingen in conjunctuur, in kenmerken van cliënten en hun uitkering en in de mate van budgettering (Kok e.a., 2007). In het schattingsmodel is de WWB uitsluitend uitgedrukt als de mate waarin het budget is bepaald op basis van het objectief verdeelmodel. Uitgangspunt in het model is dat de in- en uitstroomkansen van individuen het bijstandsvolume bepalen. Rekening gehouden wordt met verschillen in instroom- en uitstroomkansen naar:

- kenmerken van de cliënten en uitkeringen (zoals duur van de bijstand, leeftijd, geslacht, aantal kinderen, land van herkomst en leefsituatie);
- kenmerken van gemeenten (grootte, mate van stedelijkheid en regio).

Het effect van de conjunctuur op de in- en uitstroomkansen wordt geschat aan de hand van het werkloosheidspercentage. Omdat de ontwikkelingen in het werkloosheidspercentage vertraagd doorwerken op de instroom in de bijstand, is voor de verklaring van de instroom daarnaast het werkloosheidspercentage van een jaar eerder gebruikt. In het model zijn de gegevens over 2000 tot en met 2006 meegenomen.

Positie van WWB-beleid binnen het schattingsmodel

De WWB heeft invloed op het beleid van de gemeenten en vervolgens heeft het WWB-beleid invloed op de in- en uitstroom. De beleidsmaatregelen die gemeenten nemen in het kader van de WWB zijn niet meegenomen in het model. Wanneer beleid wordt meegenomen in het model zou het effect van de WWB worden gesplitst in het effect op beleid en het effect op de in- en uitstroom. Hierdoor wordt het effect op de in- en uitstroom onderschat. Er is daarom apart geschat wat het effect van de WWB is op de in- en uitstroom (WWB → in- en uitstroom) en wat het effect is van de WWB op het beleid (WWB → gemeentelijk beleid). In de schatting konden de effecten van andere wet- en regelgeving met invloed op het beroep op de bijstand en van de weglek niet worden meegenomen, de wijziging in budgettering uitgezonderd.

Uitkomst SEO schatting: in 2006 4 procent minder mensen in bijstand door WWB

In tabel 5.14 staan de uitkomsten van de volumeschatting. In 2006 zitten 10 procent minder mensen in de bijstand dan in 2003 (zie paragraaf 5.2.1). Uit tabel 5.14 is op te maken dat een deel van deze daling ook aan de WWB zelf te danken is.

Tabel 5.14

Geschatte effect van de WWB versus andere factoren op het bijstandsvolume in 2006, ten opzichte van 2003

jaar	aantal in 2003	schatting 2006 t.o.v. 2003	schatting % verandering
autonoom effect	-	-16.200	-4,8%
wijziging budgettering 2000-2003	-	-13.100	-3,9%
verdeelmodel WWB	-	-13.300	-4,0%
conjunctuur	-	25.900	7,7%
kenmerken bijstandsccliënten	-	-11.800	-3,5%
totaal	335.700		-8,5%

Bron: SEO, Kok e.a. 2007

SEO schat dat dankzij de WWB in 2006 4,0 procent minder mensen in de bijstand zitten dan in 2003. Verder is een deel van de daling te danken aan de verandering in budgettering tussen 2000 en 2003 en een deel aan de gunstiger samenstelling van de bijstandsccliënten (meer kansrijken). Ook is er sprake van een autonome daling. Hiermee wordt bedoeld dat het aantal bijstandsccliënten daalt, zonder dat dit enig verband houdt met de factoren die in het model zijn opgenomen. Deze autonome trend zou een effect kunnen zijn van ander beleid rond activering. De laagconjunctuur in eerdere jaren heeft eind 2006 nog steeds als effect dat er extra mensen de WWB instromen. Hoewel de uitstroom wel toeneemt, is het netto effect van de conjunctuur een stijging van het volume. Het bijstandsvolume reageert dus vertraagd op de aantrekkende economie. De werkelijke daling van het bijstandsvolume is groter dan de door SEO voorspelde daling (10 versus 8,5 procent). SEO geeft hiervoor als verklaring dat ze het effect van WWB of conjunctuur mogelijk onderschatten, of dat er andere factoren van belang zijn die niet meegenomen zijn in het model.

Het effect van de WWB heeft volgens de schattingen van SEO een groter beperkend effect op de instroom van vrouwen dan van mannen. Verder is het beperkend effect op de instroom het grootst voor mensen in de leeftijdsgroep 25-34 jaar. Dit zijn de groepen die de grootste kans hebben om in te stromen. Bij de uitstroom zijn geen significante verschillen tussen groepen gevonden.

Volume-effect van WWB wordt volgens SEO komende jaren steeds groter

Het schattingsmodel van SEO geeft aan dat het effect van de WWB de komende jaren groeit. In 2010 zullen door de WWB naar schatting 45.700 mensen minder in de bijstand zitten. Dit is een daling van 14 procent ten opzichte van 2003. Het structurele effect wordt op 52.500 geschat en bereikt rond 2020 (16 procent).

Effect WWB op gemeentelijk beleid

De WWB heeft geleid tot de inzet van minder trajecten (zoals gemeten volgens het CBS) en tot meer fraudeonderzoeken.

Target van 5 procent lastenreductie in 2006 nog niet bereikt

In de begroting van 2004 is als prestatie-indicator voor de WWB een besparing van 250 miljoen (5 procent) op de bijstandslasten in 2006 geformuleerd, als rechtstreeks effect van de WWB. SEO schat dat de besparing als rechtstreeks gevolg van de WWB in 2006 op 106 miljoen (2,1 procent) ligt. De reden dat de lastenbesparing lager ligt dat de volumedaling, is voornamelijk dat bij de volumedaling is uitgegaan van ultimocijfers en bij het budget van jaargemiddelden. Door de dalende trend in het volume, vallen jaargemiddelden hoger uit dan ultimocijfers. De besparing op de bijstandslasten door de WWB loopt echter de komende jaren nog sterk op. Bij ongewijzigd beleid zal deze in 2010 556 miljoen (12 procent) bedragen. De structurele besparing wordt op 667 miljoen (17 procent) geschat.

5.2.2 Kanttekeningen

Het is met econometrische modellen vaak niet mogelijk om alle mogelijk relevante factoren mee te nemen en te scheiden (Van Ours, 2007, Stegenman en Van Vuren, 2006). De uitkomsten van dergelijke modellen moeten we daarom als indicatief beschouwen. Dit geldt ook voor de schatting van het effect van de WWB. Het gehanteerde model geeft de, gezien de beschikbare gegevens en rekentechnieken, best mogelijke schatting. Kanttekeningen bij het model zijn echter dat de observatieperiode kort is en de effecten van ander beleid niet konden worden meegenomen. Het effect van de WWB op het bijstandsvolume kan daarom in werkelijkheid groter of kleiner zijn dan de geschatte 4 procent.

5.3 Ontwikkelingen in re-integratietrajecten

5.3.1 De ontwikkelingen op hoofdlijnen

Kader

De inzet van re-integratietrajecten vormt een belangrijk instrument om burgers vanuit de bijstand aan werk te helpen of hun participatie te bevorderen. Gemeenten zetten deze trajecten niet alleen in voor bijstandsccliënten maar ook voor andere burgers die weer aan het werk willen (IOAZ, IOAW, WWIK, ANW, Bbz en niet uitkeringsgerechtigden). De gemeenten kunnen deze trajecten bekostigen vanuit het Werkdeel van het WWB budget. In het plan van aanpak heeft SZW als indicator van *werk boven inkomen* gesteld dat in 2007 het aantal trajecten dat tot betaald werk leidt met 25 procent moet zijn gestegen. Concreet gaat het om trajecten die in 2002 gestart zijn versus trajecten die in 2005 gestart zijn. De werkhervattingpercentages twee jaar na start van de

trajecten vormen de vergelijkingsbasis. In deze paragraaf beschrijven we hoeveel trajecten tussen 2002 en 2006 zijn gestart voor bijstandsgerechtigden en de overige werkzoekenden, wat de ontwikkelingen hierin zijn en of de kwantitatieve doelstelling op dit punt gerealiseerd is. Gelijktijdig met voorliggend onderzoek is een beleidsdoorlichting uitgevoerd waarin het re-integratiebeleid en de uitgaven binnen het W-deel worden verantwoord. In deze beleidsdoorlichting wordt met name aandacht besteed aan de bruto-, netto- en kosteneffectiviteit van de bestede re-integratiemiddelen (artikel 23 SZW-begroting). De uitkomsten hiervan waren bij afronding van ons rapport nog niet beschikbaar.

Aantal gestarte re-integratietrajecten daalt

Tabel 5.15 laat het aantal vanuit gemeenten gestarte trajecten zien, vanuit twee bronnen: SZW en Blik op Werk. Het CBS heeft de cijfers voor de jaren 2003 en 2004 geraamd op basis van gegevens van een aantal grotere gemeenten en de WIW- en ID-banenmonitor. Voor de jaren 2005 en 2006 vormt de voor alle gemeenten ingevoerde Statistiek Re-integratie Gemeenten de basis. Alleen de 53 gemeenten die gedurende vier jaar cijfers hebben geleverd, worden meegenomen. Deze gemeenten worden geacht representatief te zijn voor de landelijke ontwikkelingen. In het eerste jaar van de WWB hebben de gemeenten iets meer trajecten ingekocht dan in 2003. Daarna is het aantal ingekochte trajecten flink gedaald en in 2006 stabiel gebleven. Specifiek voor WWB-ers zijn in 2005 78.490 en in 2006 69.220 trajecten gestart. In 2006 is driekwart van de trajectstarters jonger dan 45 jaar. Ruim de helft van de starters zit langer dan een jaar in de bijstand, iets minder dan de helft korter dan een jaar (Min SZW 2007b). De benchmark Blik op Werk levert gegevens over trajecten uitgevoerd door de 75 keurmerkbedrijven die voor gemeenten actief zijn. Hun marktaandeel is naar schatting 65 procent en dalende. Het aantal trajecten dat gemeenten bij deze bedrijven hebben ingekocht is gedaald tussen 2005 en 2006. Volgens Blik op Werk is de oorzaak van de daling dat de instroom in de WWB daalt en de gemeenten meer zelf gaan doen en meer modulair inkopen.

Tabel 5.15

Aantal door gemeente gestarte re-integratietrajecten (alle groepen)

jaar	landelijk	bij re-integratiebedrijven Benchmark Blik op Werk
2003	105.000	-
2004	109.000	-
2005	98.000	63.019
2006	98.000	57.687

*Rijksbegroting, Memorie van Toelichting SZW begroting 2008.

In 2006 heeft kwart van trajecten betaald werk als doel. Volgens Blik op Werk had in 2006 24 procent van de trajecten plaatsing in regulier werk als doel, in 2005 was dit nog 45 procent. Het belangrijkste doel in 2006 was diagnostisch: zicht krijgen op de mogelijkheden van de cliënt (64 procent versus 39 procent in 2005). Dit komt omdat gemeenten steeds meer zicht willen krijgen op de samenstelling van het cliëntenbestand waarvan de afstand tot de arbeidsmarkt zeer groot is. In 2006 heeft verder 7 procent sociale activering als doel en 1 procent plaatsing in gesubsidieerd werk.

5.3.2 Uitstroom uit trajecten naar regulier betaald werk gestegen

Doelstelling van 25 procent meer uitstroom naar werk uit trajecten gehaald. Het CBS volgt de ontwikkeling van cohorten van bijstandsccliënten die vanuit de gemeente een traject zijn gestart. In 2006 heeft 19 procent van de in 2004 gestarte trajecten geleid tot betaald werk (CBS 2007). In 2004 was dit nog maar 10 procent van de in 2002 gestarte trajecten (tabel 5.16). Dit is dus bijna een verdubbeling. Cijfers over 2007 zijn nog niet bekend. Uitgaande van de cijfers van 2006 kunnen we concluderen dat de taakstelling van 25 procent meer uitstroom naar werk gehaald is. Ook Blik op Werk laat een verbetering van de uitstroom naar werk zien tussen 2005 en 2006: van 29 naar 33 procent. In 2005 was 78 en in 2006 79 procent hiervan duurzaam. De percentages liggen bij de Blik op Werk-benchmark op een hoger niveau dan bij de CBS-monitor, omdat in de eerstgenoemde monitor alleen de trajecten met werk als doel zijn meegeteld. En het gaat om in dat jaar afgeronde trajecten, ongeacht de startdatum.

Tabel 5.16

Uitstroom naar regulier werk vanuit door gemeenten gestarte re-integratietrajecten

	CBS-monitor	CBS-monitor	benchmark Blik op Werk*
	24 maanden na start WWB	24 maanden na start nuggers en ANW'ers	afgeronde trajecten met regulier werk als doel
2004	10%	47%	
2005	15%	58%	29%
2006 – eerste helft	19%	nog onbekend	33%

*Beslaat in 2006 65% van gemeentemarkt. De percentages betreffen uitsluitend trajecten met werk als doel.

Kanttekening

De stijging van 10 naar 19 procent betreft de bruto-effectiviteit van de toegepaste van trajecten: leidt het traject tot plaatsing? Er zijn meer manieren om de effectiviteit van trajecten te bepalen, zoals de netto-effectiviteit en de kosteneffectiviteit. Bij netto-effectiviteit wordt bepaald in hoeverre de plaatsing ook veroorzaakt wordt door het traject. Bij kosteneffectiviteit wordt berekend in hoeverre de kosten van trajecten opwegen tegen de besparingen op de uitkeringslasten. Aan deze aspecten wordt nader aandacht besteed in de eerder genoemde beleidsdoorlichting voor artikel 23 van de SZW begroting.

5.4 Conclusies

Ontwikkeling bijstand tussen 2003 en 2006

Sinds de invoering van de WWB is het aantal bijstandsuitkeringen eind 2006 met 10 procent gedaald, de instroom in de bijstand met 19 procent afgenomen en de uitstroom met 23 procent toegenomen. Relevant is of ook de uitstroom richting werk is toegenomen. De meest recente informatie op dit punt is van 2005. Tussen 2003 en 2005 is het aandeel van de huishoudens dat uitstroomt naar werk gestegen van 26 naar 30 procent. Het percentage bijstandcliënten dat binnen twee jaar de bijstand verlaat omdat ze betaald werk hebben, is tussen 2003 en 2005 gestegen van 8 naar 11 procent. De bijstand ontwikkelt zich dus in de met de WWB beoogde richting. De ontwikkelingen kunnen meerdere oorzaken hebben. In hoeverre de WWB zelf hier aan heeft bijgedragen, komt verderop in deze paragraaf aan de orde.

Ontwikkelingen verschillen naar gemeentegrootte en toereikendheid budget

Het volume en de instroom zijn het meest gedaald bij de kleine gemeenten, het minst bij de middelgrote gemeenten. De uitstroom is echter juist bij de middelgrote gemeenten het meest gestegen. Mogelijk hebben de middelgrote gemeenten de prioriteiten gelegd bij re-integratie of controle van het zittend bestand, terwijl de kleine (minder dan 30.000) en grote (meer dan 100.000) gemeenten de prioriteit bij de poortwachterfunctie gelegd hebben. Er zijn echter legio andere factoren die verschillen in ontwikkeling tussen gemeenten en gemeenteklassen zouden kunnen verklaren, zoals verschillen in werkgelegenheid, in de aanpak voorafgaand aan de WWB, in aandeel allochtonen en cliënten met complexe problematiek, in politieke kleur en in snelheid waarmee nieuw beleid als gevolg van de WWB wordt ontwikkeld en ingevoerd.

Ook verschillen tussen cliëntgroepen

De volumedaling van de bijstand is vooral terug te vinden bij kortdurende uitkeringen. Het aantal uitkeringen met een duur van 2-5 jaar ligt in 2006 zelfs hoger dan in 2003, maar is sinds 2006 wel dalende. Van de uitkeringen langer dan vijf jaar is het aantal medio 2007 wél met 8 procent gedaald vergeleken met 2003.

De instroom in de bijstand is vooral bij jongeren gedaald. Waarschijnlijk deels door de aantrekkende werkgelegenheid en deels door de strengere selectie aan de poort. Bij bijna alle herkomstgroepen is de instroom in meer of minder sterkere mate gedaald, uitgezonderd de Marokkanen.

De uitstroom is in alle leeftijd- en herkomstgroepen gestegen, behalve daar waar juist de instroom sterk gereduceerd is (de jongeren en de Antillianen en Arubanen).

Wat volume betreft is de ontwikkeling naar leeftijd en land van herkomst op hoofdlijnen gelijk aan die van de instroom. Bij alleenstaande vrouwen is het volume nog nauwelijks afgenomen tussen 2003 en 2006. Bij alleenstaande moeders, alleenstaande vaders, alleenstaande mannen en (echt)paren is wel een daling zichtbaar.

Effect WWB niet zonder meer af te leiden uit ontwikkelingen in bijstand

Instroom, uitstroom en volume in de bijstand hangen op een complexe manier samen met conjunctuur, samenstelling en beleid (Kok e.a., 2007). Ook hangen instroom, uitstroom en volume onderling samen. Het is daarom niet mogelijk om aan de hand van de hierboven geschetste ontwikkelingen, ook uitspraken te doen over het effect van de WWB op de verschillende cliëntgroepen.

Volgens econometrische schatting heeft WWB voor daling bijstand met 4 procent gezorgd

Om te bepalen welke deel van de bijstandsdaling een effect van de WWB zelf is, heeft SEO een econometrische schatting van het geïsoleerde effect van de WWB gemaakt. Deze geeft als uitkomst dat in 2006 als direct gevolg van de WWB 4 procent minder cliënten in de bijstand zitten dan eind 2003, net voor de invoering van de WWB. Het schattingsmodel van SEO geeft aan dat het effect van de WWB de komende jaren nog sterk toeneemt. Voor 2010 wordt de volumeafname op 14 geschat, waarna het effect rond 2020 stabiliseert op 16 procent minder bijstandcliënten dan zonder de WWB het geval zou zijn geweest.

Lastenbesparing van 5 procent in 2006 nog niet gerealiseerd

De aspiratie bij de invoering van de WWB was dat in 2006 de bijstandslasten 5 procent lager zouden liggen, dan wanneer de WWB niet zou zijn ingevoerd. Dit komt neer op een besparing van 250 miljoen. Dit target is niet gerealiseerd: voor 2006 schat SEO de besparing als gevolg van de WWB op 106 miljoen geschat (2,1 procent). De besparingen zullen echter de komende tijd jaren nog toenemen: voor 2010 wordt de besparing als direct gevolg van de WWB op 11 procent geschat.

Kanttekeningen bij de schatting van WWB-effect

Het schattingsmodel kan, om rekentechnische redenen, de effecten van (andere) wet- en regelgeving met invloed op de bijstand en van weglek naar andere

regelingen niet isoleren van de effecten van de WWB zelf. De effecten van de WWB zijn ook niet af te zonderen van de effecten van ander beleid gericht op *werk boven inkomen*, zoals de nAwb, Agenda van de Toekomst en Suwi. Het effect van de WWB kan daardoor naar onze mening over- of onderschat zijn. Het schattingsmodel maakt in ieder geval wel duidelijk dat de gemaakte winst in het bijstandsvolume en –lasten niet een gevolg is van de conjunctuur en veranderingen in kenmerken van de cliënten, maar voor een substantieel deel ook van gericht beleid zoals de WWB.

Resultaten van re-integratietrajecten

Omdat de trajectgegevens over 2007 (van in 2005 gestarte trajecten) nog niet bekend zijn, kunnen we niet aangeven of de taakstelling van SZW om de uitstroom uit trajecten naar regulier werk met 25 procent te vergroten tussen 2004 en 2007 is gehaald. Wel kunnen we 2004 en 2006 vergelijken. In die twee jaren is de uitstroom naar werk uit trajecten gestegen van 10 naar 19 procent. Uitgaande van deze vergelijking is de taakstelling op dit punt ruim gehaald. De stijging van 10 naar 19 procent betreft echter de bruto-effectiviteit van de toepassing van trajecten. Er zijn meer vormen van effectiviteit van trajecten, zoals de netto-effectiviteit en de kosteneffectiviteit. Hiervoor wordt verwezen naar de beleidsdoorlichting van de besteding van het W-deel (artikel 23) die gelijktijdig met voorliggend onderzoek wordt uitgebracht. Sinds de invoering van de WWB zijn gemeenten minder trajecten gaan inkopen. Voor een deel zijn ze waarschijnlijk meer zelf gaan doen nadat de verplichte aanbesteding vervallen is, voor een deel kan dit een gevolg zijn van de instroomdaling. Een andere reden is mogelijk dat er sprake is van uitputting: steeds meer cliënten zijn al op traject geweest of zijn daar nog mee bezig. Zo waren eind 2005 146.000 personen met een WWB-uitkering bezig met een traject. In 2006 had een meerderheid van de trajecten diagnosticering (mede) als doel. Dit is een aanwijzing dat gemeenten hun inspanningen verleggen naar moeilijk plaatsbare cliënten, de 'harde kern'.

6. Conclusies

In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

Wordt de WWB-doelstelling *werk boven inkomen* door de gemeenten gerealiseerd en is dit het gevolg van het sturingsconcept dat aan de WWB ten grondslag ligt?

Op basis van de eerder uitgevoerde onderzoeken kan deze onderzoeksvraagstelling beantwoord worden. In de hiernavolgende beschouwing gaan we nader in op de conclusies, met het doel de achtergronden van de WWB-resultaten nader te belichten en lessen voor de toekomst van de WWB te kunnen trekken.

I De primaire doelstelling *Werk boven inkomen*

WWB draagt bij aan reductie van bijstandslasten

Met de invoering van de WWB worden gemeenten geprikkeld *werk boven inkomen* te stellen. De aandacht voor *werk boven inkomen* is niet nieuw. Eerdere ontwikkelingen, zoals de gewijzigde financiële verhoudingen onder de nAbw, de invoering van de Wet suwi en de uitvoering van de Agenda voor de Toekomst gingen de WWB op dit punt reeds voor. De WWB heeft, zo blijkt uit de onderzoeken, vooral een versnelling van dit proces teweeg gebracht. De bijstand heeft zich gunstig ontwikkeld sinds de invoering van de WWB. Het volume bijstandsgerechtigden is eind 2006 met 10 procent gedaald ten opzichte van eind 2003. Deze daling van de bijstand is voor een deel ook een rechtstreeks gevolg van de WWB. SEO schat met een econometrisch model dat het bijstandsvolume in 2006 4 procent lager ligt, dan het geval zou zijn als de WWB niet was ingevoerd. De besparing op de bijstandslasten als direct gevolg van de WWB wordt voor 2006 op 106 miljoen geschat. Hiermee is de voor 2006 beoogde besparing van 250 miljoen (5 procent) nog niet gerealiseerd. Volgens SEO zal het effect van de WWB de komende jaren nog sterk toenemen, zowel in bijstandslasten als in bijstandsvolume. Voor 2010 wordt de besparing op de bijstandslasten op 556 miljoen geschat (11 procent) en de volumedaling op 14 procent. In het schattingsmodel konden niet alle factoren meegenomen worden, die invloed hebben op het bijstandsvolume. Wij beschouwen de cijfers daarom als indicatief: het effect van de WWB kan in werkelijkheid groter of kleiner zijn. Over de vraag of de afname van de bijstand ook gepaard gaat met meer instroom richting werk, reiken de gegevens niet verder dan 2005. De beschikbare cijfers laten zien dat in 2004 en 2005 sprake is van een stijgende uitstroom richting werk vergeleken met 2003.

De uitstroom uit re-integratietrajecten naar werk (bruto-effectiviteit) is duidelijk gestegen na de invoering van de WWB: van 10 naar 19 procent. Dit kan een gevolg zijn van een betere kwaliteit van de trajecten, maar ook van een andere selectie van cliënten die een traject starten (meer kansrijken). De effectiviteit wordt separaat onderzocht in de beleidsdoorlichting van art. 23 van de SZW-begroting 2007, waarin het W-deel is opgenomen.

Snelle winst basis voor succes

In de eerste jaren hebben gemeenten vooral gekozen om de aandacht te richten op relatief makkelijk te bemiddelen groepen, zowel aan de instroomkant als aan de uitstroomkant.

Met name de tekortgemeenten maken de expliciete keuze om de re-integratie-activiteiten te richten op vooral de kansrijke cliënten. Gemeenten geven aan, na de aandacht voor de snelle winst, thans hun blik meer te richten op de relatief moeilijker te re-integreren groepen. Vooralsnog blijft de re-integratieondersteuning van de meeste gemeenten gericht op langdurig WWB-gerechtigden, ouderen boven de 45 jaar en niet-uitkeringsgerechtigden achter bij de ondersteuning van andere WWB-gerechtigden.

Cultuurverandering is op gang

Door de invoering van de WWB en de eerdere ontwikkelingen is bij gemeenten cultuurverandering gaande; uitvoerende medewerkers zijn meer gericht op re-integratie, werken resultaatgericht en zijn meer gericht op het voorkomen van misbruik. Cliënten ervaren deze omslag ook en staan hier over het algemeen niet negatief tegenover.

Work First effectief, trajecten mogelijk verbeterbaar

In de meeste gemeenten wordt Work First als meest effectieve aanpak voor nieuwe instromers en relatief makkelijk te bemiddelen uitkeringsgerechtigden beschouwd. Work First draagt voor deze groepen bij aan de preventie van instroom en aan relatief snelle uitstroom uit de WWB. Bij de invulling van Work First zijn overigens verschillen tussen projecten waarneembaar. Op hoofdlijnen zijn drie typen projecten te identificeren: projecten voor niet-willers, voor niet-kunners en voor mensen die niet willen en niet kunnen.

De meeste re-integratieinspanningen van gemeenten bestaan overigens uit het aanbod van uiteenlopende trajecten. Mogelijk kan hiermee nog meer volumewinst worden geboekt, omdat pas circa eenderde tot de helft van de cliënten van mening is dat de aangeboden trajecten goed aansluiten bij hun behoeften. In de nog te verschijnen beleidsdoorlichting (conform art. 23 van de beleidsbegroting 2007) zal nader gedetailleerder op de re-integratieactiviteiten van gemeenten worden ingegaan¹⁴.

Verschillen tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten

Door het verschuiven van de financiële verantwoordelijkheid (decentralisatie) en het bieden van beleidsruimte (deregulering) wil de wetgever gemeenten prikkelen om zelf beleid te ontwikkelen gericht op de primaire doelstelling *werk boven inkomen*. Grotere en kleinere gemeenten verschillen in de mate waarin ze reageren op de prikkel. Met name de grotere gemeenten hebben onder de WWB nieuw beleid vormgegeven. Kleinere gemeenten gaan vaak door op de ingeslagen weg.

De ontwikkelingen in volume en instroom zijn niet in alle gemeenten gelijk: bij de middelgrote gemeenten is de volume- en instroomreductie het kleinst, bij de kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) is deze het grootst. Wat instroomreductie betreft lopen de 150.000+ gemeenten echter juist voorop. Bij de uitstroomgroei laten de middelgrote gemeenten de grootste groei zien. Bij de allerkleinste en allergrootste gemeenten is de uitstroomgroei het kleinst. Er zijn ook verschillen in reductie van bijstandsvolume waar te nemen tussen de grootteklassen van gemeenten op wie de verschillende verdeelmodellen van toepassing zijn.

Structureel effect

Uit de modelberekeningen van SEO komt een lange termijn effect van de WWB naar voren van meer dan 10% volumereductie. Dat gaat uit van de voortzetting van het ingezette beleid in de eerste jaren van de WWB. Als gezegd hebben veel gemeenten de eerste jaren ingezet op snelle winst. Veel gemeenten geven aan dat de komende jaren veel minder winst te behalen zal zijn, omdat men meer en meer toekomt aan de re-integratie van de 'harde kern' van bijstandsccliënten. Dit kan betekenen dat de te behalen winst in de komende jaren zal afvlakken. Tegenover deze verwachting staat de constatering dat directeuren van sociale diensten de groep cliënten die nooit meer aan de slag zullen komen steeds kleiner inschat. Kennelijk is het begrip harde kern minder absoluut dan het doet vermoeden.

2 De aanvullende inhoudelijke voorwaarden

Inkomenswaarborg

Het accent op *werk boven inkomen* laat de inkomenswaarborgfunctie van de bijstandregeling onveranderd. Op twee manieren zou het WWB-beleid de inkomenswaarborg kunnen aantasten. In de eerste plaats doordat een te sterk accent op de preventie van instroom en het bevorderen van uitstroom potentiële uitkeringsgerechtigden zou afschrikken een bijstandsaanvraag in te dienen of door te zetten. Hiervoor zijn, volgens onderzoek bij diverse gemeenten, geen aanwijzingen.

In de tweede plaats zou door de afschaffing van de categoriale Bijzondere Bijstand het niet-gebruik onder groepen kunnen toenemen. Naar de ontwikkeling

van niet-gebruik is onder de WWB nog geen onderzoek bekend. Na de invoering van de WWB werd aanvankelijk in totaal minder aan Bijzondere Bijstand uitgekeerd en hadden gemeenten het gevoel minder potentiële gerechtigden te bereiken. Recente cijfers laten echter een groei zien van de uitgaven aan Bijzondere Bijstand, terwijl in bijna 50% van de gemeenten die meedoen aan de Divisa-monitor het aantal aanvragen stijgt. In veel gemeenten groeit tevens de aandacht voor armoede- en minimabeleid.

Rechtmatigheid niet in gevaar

Met de verschuiving van het accent op doelmatigheid en de primaire aandacht voor *werk boven inkomen* zou mogelijk de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking in gevaar kunnen komen. Uit de beschikbare onderzoeken komen geen aanwijzingen dat dit het geval zou zijn. Veel gemeenten werken inmiddels met het (Rijks)concept van hoogwaardig handhaven, waarbij gericht vanuit risicoanalyses wordt gewerkt aan het terugdringen van fraude. Ondanks de toegenomen inspanningen van gemeenten is de Inspectie Werk en Inkomen kritisch over de aanpak van gemeenten, omdat er te weinig wordt gewerkt met scherpe doel- en taakstellingen voor het handhavingsbeleid.

Doelmatigheid vóór gelijke mogelijkheden voor alle cliënten

Gemeenten geven aan dat de financiële prikkel van de WWB ertoe heeft geleid dat in de eerste jaren de aandacht gericht is geweest op de relatief makkelijk te bemiddelen cliënten.

Met deze op doelmatigheid en kostenafweging gebaseerde keuze om in de eerste jaren vooral snelle winst te behalen is het beginsel van het bieden van gelijke mogelijkheden in het gedrang gekomen. Dat wil zeggen dat de cijfers over aangeboden re-integratietrajecten en de kwalitatieve onderzoeken bij gemeenten een aanwijzing zijn dat met name Anw-/nuggers, ouderen en langdurig bijstandsgerechtigden in deze periode met het oog op re-integratie niet op het maatwerk kunnen hebben rekenen dat de WWB beoogt. Er zijn signalen dat het accent thans aan het verschuiven is en dat de re-integratie van moeilijk plaatsbare cliënten meer aandacht krijgt van gemeenten.

3 Het primaire sturingsconcept (decentralisatie, deregulering en derapportage)

Financiële prikkel werkt

De verschuiving van de financiële verantwoordelijkheid naar gemeenten is gepaard gegaan met het inbouwen van een financiële prikkel. De prikkel is gericht op het beperken van het beroep op uitkeringen. Uit voorgaande conclusie blijkt dat de prikkel inderdaad heeft gewerkt. Uit de wijze waarop gemeenten reageren op de prikkel blijkt dat het aanvullen van het I-deel uit eigen middelen, geldend voor de 'nadeelgemeenten', sterker prikkelt dan het incasseren van de besparingen bij 'voordeelgemeenten'.

Terughoudendheid bij besteding W-deel

In drie kwart van de gemeenten is het W-deel niet volledig benut. Enerzijds is dit toe te schrijven aan de snelle afbouw van de oude gesubsidieerde arbeid. Aan de andere kant wijten gemeenten de onderbesteding voor een deel aan de beperkte of onduidelijke bestedingsmogelijkheden van het werkbudget.

Het is met name de onduidelijkheid over de besteding aan bijvoorbeeld scholing of duurzame gesubsidieerde arbeid, waardoor gemeenten terughoudend kunnen zijn met hun bestedingen. Ook de onzekerheid over de eventuele interpretatie van de accountant van re-integratieactiviteiten als uitvoeringskosten (die niet uit het W-deel mogen worden betaald) leidt tot terughoudendheid.

Derapportage en decentralisatie gaan niet altijd hand in hand

Hoewel op Rijksniveau de rapportageverplichtingen van gemeenten zijn teruggedrongen ervaren gemeenten thans een toename van de rapportagedruk op lokaal niveau. Het Rijk heeft derhalve de realisatie van de vermindering van de rapportagedruk maar ten dele in de hand.

4 De aanvullende sturingselementen

Aanvullende sturing als belemmerend ervaren

Gegeven de doelstelling van de wet, de werking van de prikkel en de zich voltrekkende cultuurverandering bij gemeenten gericht op *werk boven inkomen* is de aanvullende sturing door de wetgever op het terrein van de categoriale ontheffingen, categoriale Bijzondere Bijstand en langdurigheidstoeslag een vreemde eend in de bijt in de WWB. Gemeenten ervaren deze aanvullende regulering dan ook als belemmerend voor het ontwikkelen en uitvoeren van integraal lokaal beleid.

Lokale sturing

Met de decentralisatie van de WWB is het belang van lokale sturing door de gemeenteraad, het college van B&W en de cliëntenraad toegenomen. Lokale sturing vormt een belangrijk aanvulling, zo niet een belangrijk tegenwicht, op de sturing door en de uitvoeringspraktijk van beleidsmakers, managers en uitvoerende professionals bij de lokale uitvoeringsorganisaties. Het is de vraag of de WWB in veel gemeenten de benodigde aandacht heeft gehad om deze aanvulling c.q. dit tegenwicht te kunnen bieden. De keuze om in de eerste jaren van de WWB voor snelle winst te gaan is bijvoorbeeld in gemeenteraden veelal geen onderwerp van debat geweest. Het risico bestaat dat, mede door de prikkel op het financiële deel van de WWB, de inhoudelijke afwegingen voor het beleid onderbelicht of onbesproken raken. Hierdoor bestaat het gevaar dat keuzes die vanuit de decentralisatie van de WWB (mede) aan de gemeenteraad toevallen, de facto in de uitvoeringspraktijk worden gemaakt.

Dat met name veel gemeenteraden zich na de vaststelling van de WWB-verordeningen weinig met de WWB hebben beziggehouden, heeft mogelijk te

maken met het feit dat deze rol nieuw is voor hen. Het vraagt om belangstelling, tijd, inhoudelijke deskundigheid en capaciteiten van de Raad, die vooralsnog niet overal voor handen zal zijn. In sommige gemeenten is de aandacht inmiddels groeiende. Facilitering kan een belangrijke rol spelen om gemeenteraden bij de WWB te betrekken.

In de praktijk zien we dat de facilitering rond de WWB met name op de uitvoeringsorganisaties gericht is. Dit komt niet zozeer door de inzet van het ministerie van SZW, maar door een sterke ondersteunende rol die de belangenvereniging Divosa speelt. De ondersteuning van de gemeenteraden, colleges van B&W en, in mindere mate, van de cliëntenraden, blijft hier duidelijk bij achter. Dit brengt het risico met zich mee dat de WWB in de praktijk een managerswet wordt.

5 De beleidstheorie en de praktijk

Aan het slot van hoofdstuk 2 gaven we aan dat er spanning kan ontstaan tussen het realiseren van het hoofdoel van de WWB en de andere doelen en aanvullende voorwaarden. Hetzelfde geldt voor de primaire sturingselementen, zoals de overheveling van financiële verantwoordelijkheid, die in de WWB worden gekoppeld aan aanvullende sturing op bijvoorbeeld de besteding van de toegekende budgetten. Aan de hand van de ervaringen met de WWB in de afgelopen jaren kunnen we conclusies trekken of de potentiële inconsistenties zich daadwerkelijk hebben gemanifesteerd.

Manifeste inconsistenties

In de uitvoering van de WWB zien we dat een aantal potentiële inconsistenties zich daadwerkelijk manifesteert. In de eerste plaats is er een spanning tussen de prikkel gericht op beperking van het aantal uitkeringsgerechtigden en de aanvullende WWB-voorwaarde van evenwichtigheid van beleid en het beginsel van gelijkheid dat ten grondslag ligt aan ons stelsel van sociale zekerheid. De praktijk laat zien dat gemeenten door de volumeprikkel, in ieder geval in de eerste jaren van de WWB, kiezen voor beleid gericht op de meest kansrijken op de arbeidsmarkt. Met andere woorden, zij voelen zich door de WWB kennelijk geprikkeld de voorwaarde van evenwichtigheid niet (geheel) na te leven. De tweede inconsistentie openbaart zich in de spanning tussen de aan gemeenten toegekende vrijheid van handelen en het verbod op categoriale ontheffingen. Het is een tegenstrijdigheid die zich bijvoorbeeld manifesteert bij de re-integratie van oudere bijstandsccliënten. Er zijn gemeenten die, gezien de arbeidsmarktkansen van deze groep, ervoor kiezen om hun inspanningen niet op deze groep te richten, zonder daarbij hun aanspraak op re-integratieondersteuning te ontkennen. Hoewel de wet dit niet toelaat, is er in deze, en wellicht ook andere wel sprake van een categoriale ontheffing van de arbeidsplicht in de praktijk. De derde inconsistentie in de wet is gelegen in het verbod op categoriale

Bijzondere Bijstand en de wettelijk opdracht tot het bieden van de inkomenswaarborg voor cliënten. Er zijn gemeenten die constateren dat het niet-gebruik van de Bijzondere Bijstand toeneemt door de afschaffing van de categoriale verlening ervan. Hierdoor komt de inkomenswaarborgfunctie van de WWB in gevaar.

Decentraliseren moet je leren

De invoering van de financiële prikkel is gekoppeld aan het verlenen van beleidsruimte. Dit vooronderstelt dat de uitvoerende actor het best in staat is om te bepalen hoe hij het nagestreefde doel kan bereiken. Aanvullende sturingselementen beperken hem echter in zijn vrijheid van handelen. Hoewel de beleidsvrijheid is toegenomen op het terrein van re-integratie en handhaving, is volgens gemeenten vooral op het gebied van de inkomensbescherming sprake van een omgekeerde tendens. Voorbeelden zijn: het verbod op categoriale Bijzondere Bijstand, de regulering van gemeentelijk minimabeleid en het verbod op categoriale ontheffingen van de arbeidsverplichting. Het is een aanwijzing dat het de wetgever moeite kost de verantwoordelijkheid geheel aan gemeenten over te laten.

In het coalitieakkoord geven de coalitiepartijen aan opnieuw in de beleidsvrijheid van gemeenten te willen treden door een categoriale ontheffing van de arbeidsplicht voor alleenstaande ouders te willen invoeren. Het is kennelijk niet makkelijk om op centraal niveau de consequenties van de decentralisatie van de WWB te aanvaarden.

Hiertegenover staat overigens de wens uit hetzelfde akkoord om de onduidelijkheid rond de besteding van het W-deel weg te willen nemen en de beleidsruimte van gemeenten zo verder te vergroten.

Beleidsvrijheid krijgen en beleidsvrijheid nemen

Het I-deel is gebudgetteerd aan gemeenten, zodat een belang bij de reductie van de inkomensvoorziening ontstaat. Het W-deel is een geormerkt budget dat gemeenten alleen kunnen besteden aan re-integratieactiviteiten. Op diverse terreinen zijn voorbeelden te vinden van het feit dat gemeenten de geboden beleidsvrijheid niet (durven) nemen.

Een deel van de gemeenten voelt zich belemmerd in het aanbieden van scholing, omdat de WWB de eis stelt dat re-integratietrajecten de snelste weg naar werk moet bieden. Ook de inzet van gesubsidieerde arbeid is hier een voorbeeld van. Gemeenten hebben actief ingezet op de afbouw van gesubsidieerde banen. Dit terwijl veel gemeenten aangeven dat gesubsidieerde arbeid kan bijdragen aan uitstroom. Op gemeenten rust echter geen verplichting de gesubsidieerde arbeid af te bouwen. De afbouw is vaak ingegeven door de zorg dat gesubsidieerde arbeid in de toekomst niet meer uit het W-deel mag worden gefinancierd, zoals indertijd mondeling door de staatsecretaris werd aangekondigd. Met de afbouw nemen gemeenten vast het zekere voor het onzekere en nemen kortom niet de volledige beleidsvrijheid die ze met de WWB hebben gekregen. Hoewel dit

mede te maken heeft met onzekerheid over de toekomstige financiering van hun activiteiten, lijkt het een indicatie dat gemeenten ook moeten leren hun eigen weg te gaan.

Decentralisatie en facilitering van gemeenten

Een aan het vorige gerelateerd issue is de facilitering van de beleidsuitvoering. Het Rijk heeft de uitvoering van de WWB door gemeenten via een aantal middelen gefaciliteerd. Zo werden IPW, de informatievoorziening via het gemeenteloket en thematische ondersteuning via gemeente-info ingezet. Ten aanzien van facilitering is de vraag hoever het Rijk moet gaan met faciliteren, omdat het de eigen afweging van gemeenten onder druk kan zetten. Dit zou leiden tot (re)centralisatie van beleid. Gemeenten hebben naast facilitering door het Rijk veel gebruik gemaakt van instrumenten van hun eigen belangenorganisaties zoals VNG en Divosa. Een voorbeeld is het veelvuldig benutten van modelverordeningen die mede door de VNG zijn ontwikkeld. Gebruikmaking van modelverordeningen kan als een soort centralisatie worden beschouwd, maar door gemeenten zelf gekozen. Het is meer in de lijn van het principe van decentralisatie als het Rijk gemeenten niet rechtstreeks faciliteert maar dit indirect doet door organisaties als belangenvereniging te faciliteren bij het ondersteunen van hun leden.

Overall-conclusie: decentralisatie is geen instrumenteel proces

Kern van de WWB-beleidstheorie is de verschuiving van financiële verantwoordelijkheid naar gemeenten (decentralisatie) gekoppeld aan de verruiming van de gemeentelijke beleidsruimte (deregulering). Deze verschuiving moet leiden tot effectief beleid dat meer dan voorheen gericht is op *werk boven inkomen*. De evaluatie van de WWB laat zien dat de beleidstheorie in principe adequaat is. De cultuuromslag richting *werk boven inkomen* die in het afgelopen decennium bij gemeenten is ingezet, is door de WWB in een stroomversnelling gekomen, met in ieder geval voorlopig, navenante resultaten.

Maar zowel van de kant van het Rijk als van de kant van gemeenten is het proces van decentralisatie niet geheel omarmd. Op Rijksniveau wordt zo nu en dan ingegrepen in de gemeentelijke verantwoordelijkheden en gemeenten weten (of voelen) zich door de wetgeving en de uitvoering niet altijd voldoende vrijgelaten om de toegekende bevoegdheden waar te maken. Het is kennelijk niet eenvoudig om consistent te zijn in het proces van decentralisatie en de inconsistenties kunnen, zo leert het onderzoek, in de praktijk een verstorend effect hebben. Dit alles is mogelijk een bewijs dat gemeenten en Rijk er altijd samen uit moeten komen en continue moeten zoeken naar de optimale verhouding tussen Rijks- en gemeenteverantwoordelijkheid.

Langs welke weg dit zoeken plaats kan vinden, is het onderwerp van de navolgende slotbeschouwing bij deze studie.

7 Beschouwing: decentralisatie als sturingsconcept

7.1 Decentralisatie en de theorie

In de voorafgaande hoofdstukken is de WWB beschreven als een wet die zijn primaire doelstelling van *werk boven inkomen* wil bereiken door middel van decentralisatie en deregulering; er is een nieuwe financieel-bestuurlijke verhouding tussen Rijk en gemeenten geschapen om het doel (beter) te bereiken. In dat deel van de rapportage zagen we dat de WWB (en eerdere ontwikkelingen) inderdaad heeft bijgedragen aan de vermindering van de instroom en vergroting van de uitstroom, waarbij veel, maar niet alle, voorwaarden waarbinnen dit dient te gebeuren, zijn gehandhaafd. De vraag in deze beschouwing is hoe en waarom het nieuwe sturingsconcept dit heeft kunnen bewerkstelligen en of hieruit voor de toekomst lessen kunnen worden getrokken.

Centrale of decentrale sturing?

Uit de literatuur rond bestuursverhoudingen blijkt dat de effectiviteit van een gekozen bestuurlijke verhouding (bijvoorbeeld centralisatie van beleid en uitvoering) afhankelijk is van de context waarin die wordt toegepast (bv. Hoekema et al. 1998; Pollit en Bouckaert 2000; Van Thiel en Leeuw 2002; Hill en Hupe 2002). Het gaat hierbij om de complexiteit van het beleidsprobleem enerzijds en de belangenverhouding tussen de betrokken actoren anderzijds. In figuur 7.1 wordt aangegeven wat de meest effectieve bestuurlijke verhouding is, gegeven de beide aspecten.

Figuur 7.1 Contextvariabelen en sturing

		Belangenheterogeniteit	
		laag	hoog
Probleemcomplexiteit	laag	Bureaucratie Sturing via regels	Managerisme Sturing via prestatieprikkels
	hoog	Professionalisme Sturing via objectieve standaardisering	Hybride sturingsvormen Combinatie van de drie sturingsvormen

Figuur 7.1 laat zien dat het afhankelijk is van de probleemcomplexiteit en de belangenheterogeniteit van de betrokken actoren (i.c. het Rijk en de gemeenten) welke sturingsvorm het meest effectief is. Zijn de belangen homogeen en de problemen overzichtelijk dan kan vanuit het centrale gezag door middel van strikte regelgeving sturing aan de decentrale uitvoerders plaatsvinden. Bij meer complexe problemen ligt minder strakke regelgeving voor de hand, omdat het centrale gezag onvoldoende zicht heeft op de lokale inkleuring van de problematiek. We gaan op de verschillende sturingsvormen nader in met het oog op de keuze tussen centrale en decentrale sturing.

Bureaucratie

Als de belangen van de centrale en de uitvoerende actor in een beleidsveld goed overeenkomen (= lage belangenheterogeniteit) en de probleemcomplexiteit beperkt is, kan sturing door een centrale actor plaatsvinden. De centrale actor kan regels stellen waaraan de uitvoerende actor moet voldoen. Dit kan als een bureaucratische verhouding worden omschreven.

Deze verhouding impliceert dat de centrale actor kan bepalen welke handelingen de uitvoerende instantie dient te verrichten om de doelstelling te bereiken.

Bovendien kan hij vaststellen in hoeverre de uitvoerende actor deze handelingen daadwerkelijk verricht. Verder is het in deze verhouding zo dat de uitvoerende actor geen reden heeft om van de voorgeschreven regels en handelwijze af te wijken. Dit is alleen mogelijk bij een beperkte belangenheterogeniteit (of een erg hoge reguleringscapaciteit van de centrale actor). Tenslotte is het nodig dat de centrale actor een goed beeld heeft van de problematiek waarop het beleid zich richt. Dit is voorstelbaar bij een relatief lage probleemcomplexiteit of bij een erg hoge competentie van de centrale actor.

De bureaucratische verhouding stelt relatief lage eisen aan de capaciteiten en competenties van de uitvoerenden.

Managerisme

Als de belangenheterogeniteit groot is, moet de uitvoerder worden geprikkeld om in overeenstemming met de bedoelingen van de centrale actor te handelen. Dit kan worden gedaan door als centrale actor voor de uitvoerende instantie een prestatie te definiëren en aan het behalen ervan een beloning te verbinden.

Sturing via een dergelijke prikkel vereist een beperkte probleemcomplexiteit, omdat anders niet duidelijk is wanneer de beoogde prestatie is behaald en de beloning kan worden verkregen.

Via deze sturingsvorm kan echter wel een hoger niveau van probleemcomplexiteit worden gemanaged dan in een bureaucratische verhouding. Het is immers niet noodzakelijk dat de centrale actor een beeld heeft van alle handelingen die de uitvoerende actor moet verrichten. Dat maakt deel uit van het managersvraagstuk van de uitvoerende instantie om de balans te vinden tussen het behalen van de gewenste prestatie enerzijds en de kosten die hiermee gemoeid zijn in verhouding tot de te behalen beloning.

Voor de keuze voor deze vorm van sturing is het noodzakelijk dat de centrale actor een duidelijk beeld heeft van de te bereiken doelstelling en dat hij kan toetsen of het handelen van de uitvoerder aan de doelstelling heeft bijgedragen. Anders ontstaan voor de centrale actor relatief te hoge kosten voor deze vorm van sturing en heeft hij onvoldoende zicht en greep op onbedoelde effecten.

Professionalisme

Bij een hoge probleemcomplexiteit is de centrale actor niet in staat regels te stellen, omdat elke casus in de uitvoering een eigen benadering nodig heeft. Als de probleemcomplexiteit gepaard gaat met een gedeelde doelstelling van de centrale actor en de uitvoerder, is een prestatieprikkel geen voor de hand liggende vorm van sturing. In deze gevallen staat de bereiking van het (gedeelde) doel immers voorop. Sturing gebeurt daarom uiteindelijk op basis van het vertrouwen van de centrale actor in de erkende en bewezen kennis en werkwijze van de uitvoerenden, de professionals. De professionele verhouding stelt hoge eisen aan de capaciteiten en de competenties van de uitvoerenden, terwijl de centrale actor deze mist.

Dit mechanisme leidt tot hoge kosten en tot onbedoelde effecten als de belangenheterogeniteit onverhoopt toch hoog blijkt te zijn: de uitvoerende actor kan in dat geval relatief gemakkelijk de eigen belangen nastreven ten koste van het belang van de sturende actor.

Gecombineerde sturingsvormen

Steeds vaker treffen we in de literatuur over publieke dienstverlening analyses aan die wijzen op de noodzaak van een combinatie van sturingsvormen (vgl. WRR 2006; Brandsen e.a 2007). Dit valt te begrijpen, gelet op het feit dat de probleemcomplexiteit op tal van beleidsterreinen in de moderne samenleving sterk is gestegen, terwijl gelijktijdig steeds meer verschillende belangen bij de beleidsuitvoering zijn gemoeid. De keuringspraktijk in het kader van de WIA is een vorm van gecombineerde sturing waarbij professionalisme wordt gekoppeld aan strikt bureaucratische sturing. Over gecombineerde sturingsvormen bestaat nog weinig kennis. Het kan een niet volledig doordacht antwoord op complexiteit zijn, bijvoorbeeld wanneer centrale bestuurders voor een gecombineerd model kiezen, omdat ze uiteindelijk hun verantwoordelijkheden niet willen of durven afstaan. Het kan echter ook een slimme en weloverwogen constructie zijn, waarbij verschillende sturingsprincipes elkaar versterken. Zoals we hierna zullen betogen, verwijst de WWB nog te zeer naar het eerste en te weinig naar het tweede.

7.2 De WWB vanuit het theoretische perspectief

WWB: sturing via prestatieprikkel én dwingende regelgeving

Aan het einde van de twintigste eeuw wordt een aantal belangrijke veranderingen doorgevoerd in de sociale zekerheid. Zowel op het terrein van de sociale voorzieningen en bij de sociale verzekeringen worden marktelementen ingevoerd om de verantwoordelijkheid van partijen voor het sociaal beleid te benadrukken en te stimuleren. De omslag is een antwoord op de ontwikkeling dat geëmancipeerde burgers steeds meer calculerend gedrag gaan vertonen en de professionals in de sociale zekerheid hun beleidsvrijheid volop benutten, hetgeen leidt tot een groot beroep op sociale uitkeringen. Naast de invoering van marktverhoudingen is één van de belangrijkste stappen: het terugdringen van de beleidsruimte van uitvoerenden via aanvullende regulering door de wetgever. Van der Veen (1997) spreekt in dit verband van een proces van geregisseerde liberalisering.

De wijzigingen in de Bijstandswetgeving van het midden van de jaren negentig passen in het geschetste beeld. Met de financiële prikkel benadrukt de wetgever de financieel-economische afwegingen van gemeenten bij de ontwikkeling en uitvoering van het bijstandsbeleid. Zij koppelt deze aan een aantal aanvullende regelingen op het terrein van met name het gemeentelijk inkomensbeleid. Tevens geeft zij aanwijzingen voor het re-integratiebeleid (bijvoorbeeld ten aanzien van gesubsidieerde arbeid of de categoriale ontheffing van de arbeidsplicht). Met dit alles wordt de vrijheid van het professioneel handelen van gemeentelijke uitvoerenden aan banden gelegd.

Kijkend naar figuur 7.1 kent de WWB derhalve een sturingsconcept waarbij prestatieprikkels worden gekoppeld aan strikte aanvullende regulering.

Beperkte probleemcomplexiteit?

Een samenstel van prestatieprikkels en dwingende regulering is, zo leert figuur 7.1, effectief bij beperkte probleemcomplexiteit. De vraag is echter of de problematiek van de WWB deze kwalificatie rechtvaardigt. Of met andere woorden: is het primaire doel van de wet, *werk boven inkomen*, met inachtneming van de voorwaarden als evenwichtigheid en inkomenshandhaving eenvoudig te realiseren?

Op basis van de ervaringen onder de WWB, maar ook in de periode hieraan voorafgaand, is de conclusie dat de probleemcomplexiteit voor een deel van de bijstandspopulatie hoog is. Er zijn (groepen) cliënten die niet eenvoudig te re-integreren zijn op de arbeidsmarkt. Dat heeft enerzijds met de personen zelf te maken, maar ook met de manier waarop de vraagkant van de arbeidsmarkt, de werkgevers, op hen reageert.

Een tweede kanttekening is te maken bij de met *werk boven inkomen* veronderstelde eenvoud van de participatieproblematiek van WWB-clianten. Dat de belangen van cliënten zich beperken tot werk en inkomen gaat voor een deel van de cliënten niet op. Het gaat dan met name om die cliënten voor

wie betaalde arbeid op de korte of langere termijn geen optie is. Voor deze groep is het belang van maatschappelijke participatie, zorg en mogelijk verdere inkomensondersteuning van belang. Deze invalshoek valt echter buiten van het eenvoudige adagium *werk boven inkomen*.

Een derde kanttekening is te maken bij de benadering van het begrip werk, onder het adagium *werk boven inkomen*. Het adagium vereenvoudigt betaald werk tot elke vorm van arbeid waarmee inkomen is te verdienen. Van diverse kanten is bij de totstandkoming van de WWB, maar ook bij de uitvoering ervan, ervoor gepleit om ook oog te hebben voor de kwaliteit en de duurzaamheid van de betaalde arbeid waar cliënten in terecht komen. In hoeverre de kwaliteit en de duurzaamheid van de gerealiseerde betaalde arbeid in het geding is, komt in de beschikbare onderzoeken nog weinig aan de orde. Een substantieel deel van de cliënten klaagt erover dat de aangeboden re-integratietrajecten niet passen bij hun situatie, hetgeen mogelijk gevolgen kan hebben voor de duurzaamheid van de re-integratie.

Uit de evaluatie komt het beeld naar voren dat gemeenten eerst hebben ingezet op makkelijk te behalen resultaten: quick wins. Zowel uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen als uit het door het ministerie van SZW geïnitieerde onderzoek komt het beeld dat eerst is ingezet op cliënten met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Van Ours (2007) concludeert in ESB dan ook dat de WWB succesvol is in het beperken van de instroom en ook een hogere uitstroom weet te bewerkstelligen dan de Abw, maar dat “vooral de groepen die gemakkelijk in beweging zijn te brengen, [...] in beweging [zijn] gekomen. Er is een sterke leeftijds- en duurafhankelijkheid. Jonge mensen en mensen die nog niet zo lang in de bijstand zitten stromen gemakkelijker uit dan ouderen en langdurige bijstandsontvangers.”

Al met al past de doelstelling *werk boven inkomen* bij de beperkte probleemcomplexiteit die sturing door prestatieprikkels mogelijk maakt. De prikkel heeft dan ook logischerwijze toe geleid dat in de eerste jaren van de WWB de activiteiten van gemeenten in de richting zijn gegaan van relatief makkelijk te re-integreren cliënten. De vraag lijkt echter gerechtvaardigd of de prikkel in de WWB in de afgelopen jaren de traditioneel bredere participatiedoelstelling van veel gemeenten in de weg heeft gestaan.

Belangenheterogeniteit?

De prestatieprikkel als kern van een sturingsconcept is geëigend als er sprake is van uiteenlopende belangen tussen het Rijk en de afzonderlijke gemeenten. In de afgelopen jaren zijn de taken van gemeenten sterk toegenomen. Denk naast de invoering van de WWB bijvoorbeeld aan de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Verder verschillen gemeenten steeds meer naar bevolkingsamenstelling en specifieke gemeentepolitiek. Een en ander brengt met zich mee dat gemeenten meer en meer afzonderlijk hun afwegingen maken wat betreft de prioriteiten

van het beleid. Bovendien zien we dat de deelterreinen van het gemeentelijk beleid meer en meer aan elkaar gaan raken. Het wordt voor gemeenten daarom noodzakelijk een integraal armoede- en integratiebeleid te voeren, waarbij het bijstandsbeleid, het WMO-beleid, het armoedebeleid en andere deelterreinen van beleid op elkaar worden afgestemd. Hiervoor is nodig dat prioriteiten per gemeente onderling kunnen verschillen, maar ook ten opzichte van het Rijksbeleid.

In die context heeft het sturingsconcept van prestatieprikkels in de WWB in de afgelopen jaren geleid tot een forse nadruk op preventie en re-integratie en het concept heeft bijgedragen aan een cultuurverandering in de gemeenten. Tegelijkertijd moet echter worden geconstateerd dat de prikkel ook een nieuwe belangenheterogeniteit heeft gecreëerd en dat die in samenhang met de aanvullende regelgeving het handelen van de gemeenten in een bepaalde, op punten wellicht te sterk gespecificeerde richting sturen.

Zo stimuleert de prikkel een bepaald type handelen. Dit pakt anders uit voor kleine gemeenten dan voor grote. Kleine gemeenten worden gefinancierd op grond van de historische ontwikkeling van bijstandslasten, grote gemeenten op grond van het objectief verdeelmodel. Financiering op basis van historische kosten leidt tot een directe winst in het I-deel bij de re-integratie van een cliënt (net als in de systematiek bij grote gemeenten), maar tot het verdwijnen van die winst na drie jaar. De bekostiging is immers gebaseerd op de bijstandslasten in jaar t-3. Dit betekent dat het – strikt vanuit de logica van de prikkel geredeneerd – alleen voordelig is de re-integratie van die cliënt daadwerkelijk te laten plaatsvinden als men overtuigd is dat de cliënt over drie jaar nog steeds aan het werk is. Voor de grote gemeenten is elke uitstroom voordelig. Hierdoor kan men verwachten dat vooral die uitstroom wordt nagestreefd waarbij de verhouding tussen de kosten gemoeid met uitstroom en de opbrengsten (de winst op het I-deel) het gunstigst is. Dat de strategische verwachtingen van gemeenten over de effecten van hun handelen op de financiële positie de beleidskeuzes mede bepalen, zien we inderdaad terug in onderzoeksresultaten over de omgang van gemeenten met de prikkel (Blommesteijn e.a., 2005, p. 14-19). Er wordt gerapporteerd dat kleine gemeenten aangeven de prikkel niet zo nadrukkelijk te voelen, omdat die op historische gronden is gebaseerd en dat ze er niet vanuit gaan dat een beleidswijziging een verkleining van het bestand oplevert (idem, p. 14). Hierbij wordt dus verwezen naar de strategische omgang met de prikkel en de verwachtingen over de effecten van het eigen beleid. Grote gemeenten laten een andere afweging zien. In overeenstemming met de hier veronderstelde werking van de prikkel, suggereren respondenten van grote gemeenten dat de inspanning vooral gericht is op directe uitstroom, bijvoorbeeld door het gebruik van W-middelen voor gesubsidieerde arbeid, waarbij overwegingen over de duurzaamheid van die uitstroom minder relevant zijn (idem, p. 19).

Het hier beschreven mechanisme kan ook de onderbesteding van het W-deel deels verklaren. Wanneer de kosten van de inzet van een re-integratietraject (de niet vanuit het W-deel gefinancierde uitvoeringskosten) hoger zijn dan de

ingeschatte opbrengsten (afnemende bijstandslasten, gebudgetteerd in het I-deel), dan ligt – geredeneerd vanuit de logica van de prikkel – aanwending van W-middelen niet voor de hand.

De prikkel van het I-deel leidt al met al tot een belangenconstellatie die dwingt tot een afweging van de kosten van verschillende handelingsopties. De afweging kan in strijd zijn met de bredere doelstellingen van de gemeente. Hierdoor pakt de decentralisering van de verantwoordelijkheid voor de bijstandsverlening de facto deels uit als centralisering. De prestatie die met de prikkel wordt beloond is immers centraal, door de wetgever, gedefinieerd. In de prikkel zijn bepaalde beslissingen feitelijk voorgeschreven, die wellicht niet verantwoord zijn vanuit het perspectief van de lokale situatie. Tot op zekere hoogte miskent hierdoor paradoxaal genoeg het systeem van gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor het behalen van een centraal gedefinieerde prestatie de decentrale verantwoordelijkheid.

Conclusie

Het sturingsconcept van de WWB kan gekenschetst worden als sturing door prestatieprikkels, gekoppeld aan dwingende regelgeving. Het is een vorm van sturing, die past bij een eenvoudige problematiek. Met de formulering van de doelstelling *werk boven inkomen* kiest de wetgever voor een eenvoudige (her-)definiëring van de bijstandsproblematiek, waarbij de gekozen sturing inderdaad een goede keuze zou zijn.

De praktijk laat echter zien dat de WWB-problematiek, zeker voor een deel van de populatie, zich niet goed laat vereenvoudigen. De formulering *werk boven inkomen* is dan ook meer een taalkundige vereenvoudiging van een complexer probleem. Het sturingsmodel van de WWB, waarin probleemcomplexiteit als laag wordt verondersteld, brengt het risico met zich mee dat, ook in de toekomst, de aandacht van gemeenten primair gericht zal zijn op de relatief makkelijk te bemiddelen cliënten, zeker in de zogenoemde nadeelgemeenten. Omgekeerd zal met deze sturing de professionele benadering van cliënten met een complexe problematiek steeds op de tweede plaats komen. Vanuit het perspectief van doelmatigheid is dit mogelijk een wenselijke consequentie, maar vanuit het perspectief van een rechtvaardige(r) verdeling dat ten grondslag ligt aan ons sociale zekerheidsstelsel en vanuit het perspectief van een bredere, meer integrale aanpak van armoede en sociale integratie op gemeentelijk niveau, is dit niet het geval. Mogelijk kan een verder ontwikkelde sturingsvorm tot een betere balans van beide doelstellingen leiden.

7.3 Een evenwichtiger sturingsconcept?

Met de invoering van de WWB heeft de wetgever een volgende stap gezet in de sturing van de uitvoering van de sociale zekerheid. Was deze in de eerste helft van de twintigste eeuw vooral bureaucratisch, na WO II kreeg de sturing via het professionalisme de overhand en in de laatste jaren van de twintigste eeuw verschoof het accent naar sturing via prestatieprikkels (Terpstra en Havinga, 2000). De toegenomen complexiteit van de problematiek van bijstandsgerechtigden en de grote diversiteit aan gemeentelijke uitgangssituaties wijst erop dat ook de prestatie sturing aan de hand van het (te) eenvoudige adagium *werk boven inkomen* geen panacee is voor de sturing van de uitvoering van de WWB. Deze oplossing geeft onvoldoende ruimte en prikkel voor het inzetten van professionele kennis en ervaring bij het bevorderen van de (arbeids)participatie van cliënten met een complexe problematiek.

Op grond van de voorgaande analyses menen we dat een verdere vernieuwing van het sturingsmodel denkbaar is, waarbij het accent van de sturing richting het kwadrant rechtsonder verschuift, zoals in figuur 7.2. is weergegeven.

Figuur 7.2
Sturingsopties voor de WWB

		Belangenheterogeniteit	
		laag	hoog
Probleemcomplexiteit	laag	Bureaucratie Sturing via regels	Managerisme Sturing via prestatieprikkels
	hoog	Professionalisme Sturing via objectieve standaardisering	Hybride sturingsvormen Sturing via dialoog

- Actuele sturingsconcept WWB
- Mogelijk toekomstige sturingsconcept

In dit verband is het leerzaam stil te staan bij de ervaringen die in de Nederlandse politieorganisatie zijn opgedaan met het systeem van prestatie-sturing. In 2002 kondigde de Nederlandse regering aan dat er met de regionale politiekorpsen resultaatafspraken gemaakt zouden gaan worden. Dit met het doel precies in beeld te krijgen welke prestaties in deze sector prioriteit (moeten)

hebben en vervolgens de korpsen tot betere prestaties aan te zetten.

De eerste prestatiecontracten worden afgesloten voor de periode 2003-2006 en berusten op een groot aantal kwantitatieve prestatie-indicatoren zoals het aantal opgelegde boetes en procesverbalen, het gemiddelde opsporingssucces en de doorlooptijd van zaken. Aanvankelijk is er op deze systematiek veel kritiek. Het zou ertoe leiden dat korpsen zich vooral op de gemakkelijk te behalen winsten concentreren (eenzijdige aandacht voor verkeersovertredingen), ten koste van de aandacht voor bijvoorbeeld preventieve taken. Meer in het algemeen wordt door menigeen een soort indicatorfetisjisme verwacht, dat in later evaluatieonderzoek ook daadwerkelijk wordt aangetroffen (Terpstra en Trommel 2006; Jochoms e.a. 2006).

Toch is daarbij ook een aantal belangrijke positieve effecten vastgesteld. Zo is er in het gehele veld brede waardering voor het feit dat nu iedere paar jaar duidelijk wordt vastgelegd welke prioriteiten in het veiligheidsbeleid worden gelegd en in welke termen de uitvoerders van het beleid geacht worden verantwoording af te leggen. Positief daarbij is ook dat dit systeem een regelmatig terugkerend debat tussen rijk, regio en professionals heeft bevorderd over vraagstukken van veiligheidszorg. Tenslotte is gebleken dat de cultuur op de werkvloer in gunstige zin is veranderd. Waar het politiewerk in het verleden nogal eens door cynisme werd gekenmerkt –‘maken we als politie eigenlijk wel een verschil?’- is nu sprake van een meer resultaatgerichte houding: laten we ons ten minste doelen stellen en bezien hoe we die kunnen waarmaken. Al met al besluit de toenmalige minister dat het de moeite waard is door te gaan met de systematiek van prestatiesturing. Wel wordt daarbij erkend dat a) niet alleen kwantitatieve maar vooral ook kwalitatieve doelen gesteld moeten worden, b) de korpsen zelf een belangrijke stem dienen te hebben in de formulering van de resultaatafspraken en c) dat de contracten niet alleen moeten worden beschouwd als een afrekenmechanisme, maar ook als een middel om te leren.

Lessen voor de WWB

De aanpak die in de WWB is gekozen heeft vruchten afgeworpen blijkend uit bijvoorbeeld de gerealiseerde cultuurverandering en volumewinst. Maar op de langere termijn is, zo leren de ervaringen met de WWB, meer nodig dan een financiële gedragsprikkel. Er zal gezocht moeten worden naar de optimale mix van regelgeving, prestatieprikkels en het bevorderen van de inzet van professionele kennis en kunde, zoals thans binnen de politieorganisatie gebeurt. Zo kunnen te realiseren in- en uitstroomdoelen vanzelfsprekender gekoppeld worden aan doelstellingen rond te realiseren activiteiten en innovaties op het terrein van re-integratie én participatie. Het is de uitdaging voor de actoren op wetgevings-, lokaal bestuurs- en uitvoeringsniveau hier de komende jaren vorm aan te geven.

Een gefaseerde en gedifferentieerde combinatie van sturingsvormen ligt hierbij voor de hand. Fasering kan plaatsvinden door dialoog over doelstellingen,

aanwending van middelen en regulering te laten volgen door een hiërarchische handhaving van doelstellingen en regulering en op prikkels gebaseerde aanwending van middelen in een volgende fase. Deze fase van toepassing wordt weer gevolgd door een fase van dialoog gericht op de verfijning van het beleidsinstrumentarium. Differentiatie kan plaatsvinden door een onderscheid te maken naar meer en minder complexe doelstellingen van beleid. Zo kan vrij eenvoudig een prikkel worden ingevoerd gericht op de activering van makkelijk te re-integreren cliënten. Ook kan differentiatie naar type gemeenten plaatsvinden. Waar minder complexe problemen bestaan (in kleinere gemeenten, waar een sterk zicht op het probleemveld en een relatief klein cliëntenbestand een vrijwel volledig geïndividualiseerd beleid mogelijk maakt) moet de uitvoering niet worden belast met complicerende regels, maar kan vrij eenvoudig een prikkel worden ingevoerd.

Geraadpleegde literatuur

Bakker R.C.en S. Bunt, (2007)

Aan de slag met de Nuggers Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en gemeenten aan niet-uitkeringsgerechtigden, Research voor beleid, Leiden

Bakker Tauritz, B., B. Cordia, J. Mur, O. Hermkens, J. van den Blankenvoort en J. Piggott (2006)

Van aanbesteden tot uitvoeren Een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van gemeentelijke re-integratiedienstverlening Verkennende studie, IWI Den Haag

Berg, van den, G.J., B. van der Klaauw en J.C. van Ours, (2004),

Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, in: *Journal of Labor Economics*, 22 (1), 211-241)

Berg, van den, M., H. Bosselaar en M. van der Veer, (2007)

Vormgeving Cliëntenparticipatie WWB, Ministerie SZW, Den Haag

Berg, van den, M., H. Bosselaar en M. den Hoedt, (2006)

Terugbladeren in de Agenda voor de Toekomst. Een inventariserend onderzoek naar de opbrengsten van de Agenda voor de Toekomst 2001-2005, Ministerie SZW, Den Haag

Bex, P.M.H.H., G. van Wijhe en M.A. Bloemheuvel (2005)

Administratieve lasten de baas, efficiëntere uitvoering van informatieverplichtingen, Divosa, Utrecht

Blik op Werk (2007)

Benchmarkrapportage Blik op Werk Borea Keurmerk, 1 januari t/m 31 december 2006, Stichting Blik op Werk Den Haag

Blommesteijn, M., M.J. van Gent, C.M.E. Groot, J.E. Soethout en R.C. van Waveren, (2005) *Gemeenten en de WWB I: geprikkeld tot werken*, Regioplan, Amsterdam

Bosselaar, H., (2005)

De vraag als antwoord. Vraagsturing en sociaal beleid: voorwaarden en risico's. Den Haag, Reed Business Information

Bosselaar, H. en R. Prins, (2007)

Aan het werk met prb. Van regisseur naar coach, Divosa, Utrecht

- Brandsen, T., W. van de Donk en P. Kenis (red.), (2006)
Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties, Lemma, Den Haag
- Bunt, S., M. Grootsholte en D.R. Kemper, (2007)
De WWB gewogen: Gemeenten aan het woord, Research voor Beleid, Leiden
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007)
Technische toelichting bij de Tweede vervolgmeting uitstroom naar werk,
 Centrum voor Beleidsstatistiek CBS Heerlen/Voorburg
- Davidse, E., (2007)
The new Work and Social Assistance Act, System change and Initial Results
 Official paper voor de EU peer review WWB op 4-5 juni 2007
- Edzes, A., M. Hamersma, G. Marlet, M. Moes, E. Westerhof, C. van Woerkens, (2007)
WWB monitor 2007. Verschil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand, Divosa, Utrecht
- Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof, (2006)
WWB monitor 2006. Meer perspectief voor mensen. Twee jaar Wet werk en bijstand,
 Divosa, Utrecht
- Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof, R. Defourny, (2005)
WWB monitor. Een jaar Wet werk en bijstand, Centrum voor Arbeid en Beleid,
 Groningen
- Geest, van, L. en L. Heuts,
Werken met de WWB, voor sociale diensten van kleinere gemeenten, Divosa, Utrecht
- Gent, M.J., M. Heekelaar en L. Mallee, (2006)
Aan de slag met het werkdeel. Achtergronden van de besteding van het W-deel,
 Divosa, Utrecht
- Geuns, van, R. en M. van Gendt, (2007)
The new Work and Social Assistance Act (WWB) Discussion paper voor de EU peer
 review WWB op 4-5 juni 2007
- Geuns, van, R.C., L. Mallee, J.E. Soethout. R.C. van Waveren en C. Wissink, (2006)
Onderbenutting W-deel, Regioplan, Amsterdam
- Graaf-Zijl, de M., I. Groot en J. P. Hop, (2007)
*Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden Inzet en effectiviteit van
 re-integratietrajecten bij nuggers*, SEO, Amsterdam

- Graaf-Zijl, de, M., I. Groot en J.P. Hop, (2006)
De weg naar werk. Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, vóór en na de suwi-operatie, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam
- Hersevoort, M., M. Goedhuys, D. ter Haar en Karin Hagoort, (2007)
Wie willen er werk? 2007 Participatiepotentieel in 2005 en 2006, Centrum voor Beleidsstatistiek, CBS Voorburg/Heerlen
- Hill, M., en P. Hupe, (2002)
Implementing public policy. Governance in theory and in practice, London: Sage
- Hoekema, A., N. van Manen, G. van der Heijden, I van der Vlies en B. de Vroom, (1998)
Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Horssen, van, C. en E. van Doorn, (2007).
Onderzoek naar de re-integratie van werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam
- Inspectie Werk en Inkomen, (2007a)
In de bijstand, en dan. Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandscliënten IWI, Den Haag
- Inspectie Werk en Inkomen, (2007b)
Maatwerk in de uitvoering van de WWB, Verkennende studie, IWI Den Haag
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI, 2007c)
Uitvoering Wet werk en bijstand 2005, IWI Den Haag
- Inspectie Werk en Inkomen, (2006)
De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand, IWI Den Haag
- Inspectie Werk en Inkomen, (2005a)
Invulling beleidsvrijheid Wet werk en bijstand, Verkennende studie, V05/04, IWI Den Haag
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI, 2005b)
Intake en beoordeling bij de bijstand, IWI Den Haag
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI, 2005c)
Afgesproken? Gemeenten en CWI-vestigingen over onderlinge afspraken in het kader van de uitkeringsintake voor de WWB, IWI Den Haag

- Jochoms, M., F. van der Laan, W. Landman, P. Nijmeijer, A. Sey, (2006)
Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatie sturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk Elsevier Den Haag
- Kok L., I. Groot en D. Güler (te verschijnen in 2007)
Effect WWB, SEO, Amsterdam
- Kroeze, H. O. Baydar, M. Goedhuys en F. van der Linden, (2007)
Tweede vervolgmeting 25%-doelstelling; voorlopige uitkomsten voor het gemeentedomein Centraal Bureau voor de Statistiek Heerlen
- Landelijke Cliëntenraad, (2006)
Lokale cliëntenraden in beeld 2006, LCR, Den Haag
- Landelijke Cliëntenraad, (2005)
Lokale cliëntenraden in beeld 2005, LCR, Den Haag
- Landelijke Cliëntenraad, (2004)
Lokale cliëntenraden in beeld 2004, LCR, Den Haag
- Lanjouw, D., O. Baydar, M. Goedhuys en Frank van der Linden,
Vanuit de uitkering naar werk. Eerste vervolgmeting voor de 25%-doelstelling Centrum voor Beleidsstatistiek
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007a)
Wet werk en bijstand: de feiten op een rij, Ministerie SZW Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007b)
Brief aan de Tweede Kamer betreffende de Toezegging AO WWB 13 juni 2007/Moties Koşer Kaya/Van Gent en Van der Sande, Ministerie SZW Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006a)
WWB in cijfers I, Ministerie SZW Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006b)
WWB: van vliegende start naar blijvend succes, Ministerie SZW Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006c)
Integrale Rapportage Handhaving, Ministerie SZW Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005)
Plan van aanpak evaluatie WWB, Ministerie SZW Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ongedateerd)
WWB Verordeningen geordend, Den Haag

- Ours, van, J., (2007)
De werking van de Wet werk en bijstand, in: *Economisch Statistische Berichten*, 1 juni 2007 blz. 324-327
- Pollitt, C., en G. Bouckaert, (2000)
Public management reform. A comparative analysis, Oxford: Oxford University Press
- Price Waterhouse en Coopers (PWC, 2006)
SUWI-evaluatie 2006, Een evaluatie van de Wet structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI), Price Waterhouse Coopers Advisory, Den Haag
- Soethout, J.E., R.C. van Waveren en C.E. Wissink, (2007)
Wet werk en bijstand: cliënten aan het woord, Regioplan, Amsterdam
- Sol, E., J. Castonguay, H. van Lindert en Y. van Amstel, (2007)
Work First Werkt, op weg naar evidence bases-work first, Divosa, Utrecht
- Stegeman, H., (2005)
De conjunctuurgevoeligheid van ziekteverzuim. Den Haag: Centraal Planbureau
- Stegeman, H. en A. van Vuren, (2006)
Wet Werk en Bijstand: Een eerste kwantificering van effecten, CPB Document no 120, Den Haag
- Terpstra, J., W. Trommel, (2006)
Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling. Elsevier Den Haag
- Thiel, S. van, en F. Leeuw (2002)
Productivity in review. The performance paradox in the public sector, in: *Public performance and management review*, vol. 25 (3), 2002, 267-281.
- UWV (2007a)
Kwartaalverkenning 2007 III, UWV Amsterdam
- UWV (2007b)
Kennismemo 07/01: Doorstroom van WW naar bijstand (WWB): 2003-2010, UWV Amsterdam
- UWV (2006)
Kennismemo 06/18: Instroom in WW na ontslag van werknemers met WIW- of ID-baan UWV Amsterdam

Veen, R., van der, (2000)
Restructuring a Corporatist Welfare State. In: O. van Heffen, W. Kickert and J. Thomassen, *Governance in Modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Kluwer, Dordrecht, blz. 181-201

Veen, R.J., van der, (1997)
Een geregelde toekomst. Over veranderingen in de inrichting van het publieke domein. (inaugurale rede), Universiteit Twente, Enschede

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004)
Bewijzen van goede dienstverlening. WRR, Den Haag 2004

Woestijne, van, B., M. Stekelenburg (2006)
Van corvee naar bewuste borging, rechtmatigheidscontrole onder de WWB, Divosa, Utrecht

Bijlage Beantwoording beleidsdoorlichtingsvragen I-deel

De eindevaluatie WWB dient tevens als beleidsdoorlichting van een onderdeel van artikel 30 (Inkomensbescherming met activering) van de SZW-begroting 2007 (Begroting SZW 2007, p. 86). Als effectindicator wordt de 5%-bijstands-lastenreductie gehanteerd alsmede de toereikendheid van het macrobudget I-deel.

Daar het voorliggende evaluatierapport de basis vormt voor de beleidsdoorlichting, wordt deze niet separaat uitgevoerd. De beleidsdoorlichting kent acht vragen die beantwoord moeten worden. In deze bijlage geven we kort aan wat de strekking is van de beantwoording van de onderzoeksvragen en verwijzen wij naar de paragrafen in het hoofdrapport waar de beantwoording van de onderzoeksvragen impliciet aan de orde is.

In concreto dienen de volgende 8 vragen inhoudelijk te worden beantwoord:

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
7. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
8. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Ad 1. De aanleiding voor het beleid

In hoofdstuk 2 gaan we in de reconstructie van de beleidstheorie uitgebreid in op de aanleiding voor de totstandkoming van de WWB. De wetgever heeft in de jaren voorafgaand aan de WWB nadrukkelijk ingezet op het activerende karakter van de sociale zekerheid. Met de invoering van de WWB wordt de bijstandswetgeving in deze richting (verder) aangepast. Met de aanpassing was al een begin gemaakt door de wijziging van de Abw in 1996, de invoering van Wet suwi en het hanteren van de Agenda voor de Toekomst.

Ad 2. Oorzaak van het probleem

De oorzaak van niet-activerende karakter van de bijstandswetgeving is volgens de wetgever de te beperkte financiële prikkel op gemeentelijk- en cliëntniveau. Ook dit komt uitgebreid in hoofdstuk 2 aan de orde. Aan de vormgeving van de WWB ligt een tweeledige problematiek ten grondslag. Zowel op cliëntniveau als in de uitvoering wordt de aandacht voor de re-integratie onvoldoende geacht en prevaleert het uitkeringsstelsel boven dat van het zelfstandig voorzien in inkomen door middel van betaalde arbeid. Dit probleem kent als hoofdoorzaak dat individuele cliënten en uitvoerende instanties onvoldoende belang ofwel een gebrekkige handelingsruimte en capaciteit hebben om werk te prefereren boven een uitkering.

Ad 3. De verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem

De overheidsverantwoordelijkheid voor het aanscherpen van het activerende karakter van de bijstandswetgeving ligt besloten in de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor het bieden van een sociaal vangnet voor haar burgers enerzijds en de verantwoordelijkheid om dit op een doelmatige manier te doen anderzijds. Door het activerende karakter van de bijstandswetgeving aan te scherpen via financiële prikkels (gemeenten) en een meer verplichtend karakter (cliënten) kan de doelmatigheid van de bijstandswetgeving worden verhoogd, hetgeen tot uiting komt in de geformuleerde taakstelling om de bijstandslasten met 5% ten opzichte van 2003 te reduceren alsmede in het gehanteerde verdeelmodel waarbij gemeenten via een objectief verdeelmodel hun uitkeringsbudget toegekend krijgen.

Ad 4. De verdeling van de verantwoordelijkheid

Het vraagstuk van de verantwoordelijkheidsverdeling is de kern van de WWB-evaluatie. Met de WWB wordt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelstelling *werk boven inkomen* primair bij de gemeenten gelegd, omdat deze het direct in hun macht hebben om in het directe contact met cliënten de doelstelling waar te maken. Daarbij is het afhankelijk van de lokale situatie hoe deze doelstelling te realiseren. Dat is zowel afhankelijk van de probleemcomplexiteit op lokaal niveau als van de capaciteit van de uitvoeringsorganisatie en de prioriteiten die voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid zijn gesteld. In hoofdstuk 7 wordt op de keuze van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de gemeenten uitgebreid ingegaan.

Dat gemeenten onder de oude Abw onvoldoende geactiveerd worden, wordt met name toegeschreven aan het ontbreken van een (toereikend) financieel belang bij activering. De MvT stelt dat door de decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid gemeenten 'de positieve financiële gevolgen [gaan] ervaren wanneer mensen zo snel mogelijk aan de slag komen. Actief beleid wordt zo beloond' (TK 28870, nr. 3, p. 2).

Richting cliënten wordt bij de totstandkoming van de WWB zowel de beperkte prikkel van de bijstand tot werken benadrukt, als het ontoereikende

verplichtende karakter op dit vlak. (TK 28870, nr. 3, p. 5-6). Het verplichtende karakter wordt ten opzichte van de nAbw verscherpt door er in de WWB vanuit te gaan dat cliënten alle algemeen gangbare arbeid zullen moeten aanvaarden, tenzij er belemmeringen bestaan in verband met gezondheid en belastbaarheid. Deze verplichting wordt ondersteund door de mogelijkheid van gemeenten om de hoogte van de uitkering af te stemmen op het door cliënten betoonde verantwoordelijkheidsbesef.

Ad 5. De doelstelling van de WWB

Met de WWB beoogt de wetgever door middel van decentralisatie en deregulering meer accent op werk in plaats van op de inkomenswaarborgfunctie van de bijstand te krijgen. Als effectindicator wordt de 5%-bijstandslastenreductie gehanteerd alsmede de toereikendheid van het macrobudget I-deel.

Ad 6. De instrumenten

De instrumenten die onderwerp van de evaluatie zijn betreffen zowel het Rijks- als het gemeentelijk niveau. De instrumenten en de handelwijze van de Rijksoverheid worden besproken in hoofdstuk 3 van de rapportage. De (inzet van de) gemeentelijke instrumenten komen in hoofdstuk 4 aan bod.

Als gevolg van de decentralisatie en deregulering is de doelmatigheid van de inzet van de instrumenten door gemeenten (re-integratie, handhaving e.d.) een onderwerp dat op gemeentelijk niveau geagendeerd zal moeten worden.

Ad 7. De effecten

Het effect van het Rijksinstrumentarium (financiële prikkel, deregulering e.d.) blijkt vooral uit de wijze waarop gemeenten hun beleid, hun werkwijze en cultuur hebben aangepast. Dit wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4. Het uiteindelijke effect van het gemeentelijke instrumentarium (preventie aan de poort, re-integratie, handhaving) is vooral onderwerp van hoofdstuk 5. Daar is ook aan de orde welke beleidsmaatregelen op andere terreinen eveneens van invloed kunnen zijn geweest op de behaalde bijstandslastenreductie. Deze invloed kan overigens niet in cijfers worden uitgedrukt.

De beoogde besparing van 5% is niet geheel gehaald, op de langere termijn wordt een verdere groei van de lastenreductie voorzien. De uitstroom uit de re-integratietrajecten voldoet wel aan de vooraf geformuleerde doelstelling, waarbij niet exact is vast te stellen hoe de toename van de uitstroom bereikt is. Dit maakt deel uit van de te verschijnen beleidsdoorlichting van het WV-deel conform art. 23 van de SZW-begroting 2007.

Ad 8. De budgetten

De raming van het macrobudget WWB Inkomensdeel jaar t is gebaseerd op de gemeentelijke uitgaven t-1. Deze worden bijgesteld voor de geraamde doorwerking van veranderingen in rijksbeleid op de bijstand en effecten van conjuncturele wijzigingen. Deze laatste worden berekend aan de hand van een door het CPB berekende ramingsregel. Deze ramingsregel geeft het verband

weer tussen de mutaties in de werkloze beroepsbevolking (WBB) en de mutaties in de WWB. De ramingsregel kent vertragingfactoren omdat werklozen vaak eerst een WW-uitkering ontvangen en pas daarna doorstromen naar de bijstand. De ramingsregel wordt geregeld herzien, voor het laatst in 2006. De ramingsregel wordt nader beschreven in CPB Memorandum, nr. 187 van 18 september 2007. Bij het macrobudget voor jaar t wordt niet gecorrigeerd voor uitvoeringsgegevens jaar t. Dit zou immers de beoogde prikkelwerking ondermijnen.

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de toereikendheid van het Macrobudget van het I-deel, voor zover daar cijfers hierover beschikbaar zijn. De onderstaande tabel vat de beschikbare gegevens samen

Tabel BI.

Raming en realisatie Macrobudget I-deel 2004-2006
(in miljoenen euro's c.q. *1.000 uitkeringen)

	2004	2005	2006
Vastgesteld macrobudget	4.616,2	4.564,6	4.190,1
Uitgaven totaal	4.311,8	4.330,0	4.180,7
Overschot	304,3	234,6	9,4
Volumegrondslag vastgesteld macrobudget	388	385	352
Realisatie volume (jaargemiddelde)	360	361	346

Er wordt separaat onderzoek gedaan naar de werking van het verdeelmodel van het I-deel. De invulling van het W-deel van gemeenten is eveneens onderwerp van een apart onderzoek (beleidsdoorlichting W-deel conform artikel 23 van de begroting SZW 2007).

Ten aanzien van de cijfers zij vermeld

- De cijfers zijn nog niet definitief, met name omdat nog niet van alle gemeenten definitieve (volledige en juiste) verantwoordingsinformatie is ontvangen. Doordat steeds meer informatie beschikbaar komt, verandert de inschatting van de uitgaven en het overschot. Naar verwachting van het ministerie zullen de gepresenteerde cijfers niet veel meer veranderen.
- In de berekening van de cijfers is geen rekening gehouden met toegekende aanvullende uitkeringen aan individuele gemeenten bij een tekort van meer dan 10%. In 2004 hebben 65 gemeenten een aanvraag ingediend en in 2005 55 gemeenten. In beide jaren is de uitkering in 91% respectievelijk 89% van de aanvragen toegekend. Het totale toegekend bedrag was in 2005 € 6,0 miljoen 40% lager dan in 2004, € 9,9 miljoen (Ministerie SZW 2007a).

De afname van het overschot op het toegekende I-deel in combinatie met de afname van het aantal gemeenten dat een beroep doet op een aanvullend budget vormt een aanwijzing dat het Macro-budget in toenemende mate toereikend en adequaat wordt vastgesteld.

Ten aanzien van de inzet van het budget volgens het gehanteerde verdeelmodel laat hoofdstuk 5 zien dat de tekortgemeenten (uitgezonderd de gemeenten met een groot tekort) in 2005 een duidelijke volumedaling realiseren. Bij de overschotgemeenten stijgt het volume nog licht. In 2006 daalt het volume bij alle gemeenten, het sterkst bij de gemeenten met een groot tekort en het minst bij gemeenten met een groot overschot. De inzet van het I-deel volgens het verdeelmodel leidt derhalve tot doelmatig(er) gebruik van het I-budget met name in gemeenten die verhoudingsgewijs veel uitkeringsgerechtigden hebben.

Eindnoten

- 1 Dit onderzoek betreft de beleidsdoorlichting conform art. 23 van de SZW-begroting 2007.
- 2 Artikel 84 van de Wet werk en bijstand
- 3 In de WWB worden hiertoe overigens geen concrete resultaatsverplichtingen meer vastgesteld, maar is sprake van een meer algemene prikkel via budgettering, zoals verderop in deze rapportage zal blijken.
- 4 Hoofdlijnen nieuwe wet Abw/FWI, brief staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 16 oktober 2002, B&GA/02/73434, p. 1
- 5 Dit betreft de algemene bijstandsnorm, in de nAbw heette dit de gemeentelijke toeslag op de landelijke bijstandsnorm
- 6 Bij het ontstaan van grote tekorten op het inkomensdeel van een gemeente kan een toetsingscommissie op basis van een oordeel van onder meer de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke uitvoering besluiten te voorzien in een aanvullende uitkering. Een tekort dat groter is dan een eigenrisicodrempel, te maken heeft met specifieke arbeidsmarktomstandigheden in de gemeente en niet te wijten is aan de eigen keuzen van een gemeente kan via een aanvullende uitkering aan de gemeente worden gefinancierd.
- 7 Het schrappen van de verplichting tot uitbesteding heeft overigens niet geleid tot een sterke terugkeer naar gemeentelijke uitvoering van de re-integratieactiviteiten. Gemeenten hebben in de uitbesteding een professionaliseringsslag gemaakt en kunnen voortbouwen op de contracten die in de voorgaande periode al waren gesloten met private aanbieders (Ministerie van SZW, 2006b).
- 8 Hierbij moet overigens worden aangetekend dat het totale, landelijke budget voor de bijstandsverlening (het macro-budget) wordt gebaseerd op het gerealiseerde bijstandsvolume in het voorafgaande jaar en een raming van werkloosheidscijfers in het huidige jaar. Dit impliceert dat er op collectief niveau geen sprake van is dat gemeenten de lasten dragen van de door het Rijk gestelde aanvullende verplichtingen.
- 9 Aanvankelijk werd een grens van 40.000 inwoners aangehouden. Die is vervolgens in een aantal stappen verlaagd tot de huidige (november 2007) grens van 25.000 inwoners.
- 10 De samenwerking tussen CWI en gemeenten komt later in dit hoofdstuk aan bod.

- 11 Voor deze groep is het belangrijkste knelpunt dat gemeenten vaak nog relatief weinig deeltijdmogelijkheden voorhanden hebben, zowel in de vorm van banen als trajecten (Bunt e.a. 2007)
- 12 Alleen in bijzondere gevallen kan een gemeente bij grote tekorten aanspraak maken op een aanvullende uitkering.
- 13 Het berekende toe- of afnamepercentage vormt het gemiddelde van de toe- of afnamepercentage van de onderliggende gemeenten. Kleinere en grote gemeenten tellen hierin dus even zwaar mee.
- 14 Dit onderzoek betreft de beleidsdoorlichting conform art. 23 van de SZW-begroting 2007).