

Monitor

De in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand (WWB) is een van de eerste wetten op de veranderagenda van de verzorgingsstaat van dit kabinet. De nadruk ligt in de 'nieuwe' wet meer dan ooit op werk en zelfredzaamheid: werk boven inkomen is het motto. Sociale diensten zijn enthousiast met de WWB aan de slag gegaan. En met resultaat. Er zijn nieuwe uitvoeringspraktijken ontstaan, er komt veel creativiteit los.

Deze WWB-monitor 2006 laat zien dat gemeenten er ondanks de verder teruggelopen werkgelegenheid in zijn geslaagd om het aantal bijstandsgerechtigden terug te dringen. Maar hoe geven gemeenten het beleid vorm? Hoe doen ze het financieel? In hoeverre zijn college en raad betrokken? Welk aandeel van de bijstandsgerechtigden vindt naar verwachting geen regulier werk? En op welke groepen zetten gemeenten de meeste middelen in bij reïntegratie?

De WWB-monitor geeft jaarlijks een actueel en gedetailleerd beeld van de uitvoering van deze wet door sociale diensten.

WWB-monitor 2006

WWB-monitor 2006

Meer perspectief voor mensen

Twee jaar Wet werk en bijstand



Divosa

Monitor

WWB-monitor 2006

Meer perspectief voor mensen

Twee jaar Wet werk en bijstand



Het onderzoek voor deze WWB-monitor is gedaan door Centrum voor Arbeid en Beleid in Groningen in opdracht van Divosa.

Het onderzoek is uitgevoerd met financiële steun van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De visies en conclusies weergegeven in deze monitor zijn die van Divosa en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de subsidieverlener.



Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB)

Martinikerkhof 30

9712 JH Groningen

T 050 3115113

E cab@cabgroningen.nl

I www.cabgroningen.nl

WWB-monitor 2006

Meer perspectief voor mensen

Twee jaar Wet werk en bijstand

Divosa is de belangen- en netwerkorganisatie van managers van de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties voor Werk, Inkomen en Zorg. Kennis van de uitvoeringspraktijk stelt Divosa in staat een sterke schakel te zijn. Een schakel tussen beleid/bestuur en uitvoering, samenwerkingspartners en leden en het lokale en landelijke niveau.

Divosa

Bezoekadres

Verenigingsbureau Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

Postadres

Postbus 407
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37
F 030 233 37 26
E cb@divosa.nl
I www.divosa.nl

COLOFON

Uitgave

© mei 2006, Divosa, Utrecht
ISBN-10: 90-809798-9-9
ISBN-13: 978-90-809798-9-5

Auteurs

Arjen Edzes, CAB
Marcel Moes, CAB
Eelco Westerhof, CAB

Eindredactie

Yolanda van Empel, VEMP redactie & pr

Ontwerp

Rolf Resink, Martijn Slot,
RLF Communicatieve vormgeving

Inhoud

VOORWOORD	7
1. HET BEELD VAN DE MONITOR: SAMENVATTING EN CONCLUSIES	11
2. INLEIDING	21
2.1. Opbouw en leeswijzer	22
3. DE CONTEXT IN NEDERLAND	25
3.1. Sociaal-economische kerngegevens	25
3.2. Volume sociale zekerheid	25
3.3. Organisaties en actoren	28
3.4. Conclusies	30
4. WWB: WAARDERING, VOLUME EN FINANCIËN	31
4.1. Algemeen	31
4.2. Ontwikkeling bijstandsvolume	33
4.3. Financiële resultaten	35
4.4. Conclusies	37
5. BELEIDSKEUZES EN INVULLING WWB	39
5.1. Strategische horizon	39
5.2. Cliëntenparticipatie en sturing gemeenteraad	39
5.3. Klanten en perspectieven	41
5.4. Beleid en instrumenten	43
5.5. Personeel en cultuur	51
5.6. Uitvoering en opdrachtgeverschap	53
5.7. Conclusies	59
6. DE ARBEIDSMARKTAGENDA	61
6.1. Verbindingen in beleid en uitvoering	61
6.2. Arbeidsmarktbeleid en de regierol	62
6.3. Samenwerking	65
6.4. Integraal beleid	69
6.5. Conclusies	70

7. AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK 73

8. BIJLAGEN

8.1. Methodologische verantwoording	75
8.2. Responsverantwoording	77
8.3. Lijst met afkortingen	78
8.4. Voetnoten	79

Voorwoord

VAKMANSCHAP EN TROTS...

Sociale diensten zijn zeer enthousiast met de in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand aan de slag gegaan. Er zijn nieuwe uitvoeringspraktijken ontstaan, er komt veel creativiteit los. Sociale diensten hebben zich de kunst van het inkopen en aanbesteden eigen gemaakt en nieuwe reïntegratiemethoden uitgetoetst. Het is een opmerkelijke prestatie dat de wet in zo'n korte tijd al zo goed is ingevoerd. Bovendien zijn managers en klantmanagers van sociale diensten nog altijd zeer trots dat de Wet werk en bijstand het laatste grondwettelijke vangnet in onze samenleving is.¹ Tegelijkertijd hebben zij grote waardering voor de nieuwe bijstandswet met haar grote nadruk op werk boven inkomen. Deze WWB-monitor 2006 laat zien dat de wet grotendeels het gewenste effect heeft: mensen die (bijna) voldoende bagage hebben voor de reguliere arbeidsmarkt vinden met behulp van reïntegratie, de methodiek en diagnose van work first en de betere fraudepreventiemogelijkheden hun weg naar werk en onafhankelijkheid van de uitkering. In die zin biedt de WWB perspectief voor mensen.

... KANSEN VOOR IEDEREEN?

Met de Wet werk en bijstand ligt meer dan ooit het zwaartepunt op werk en zelfredzaamheid. We mogen echter niet vergeten dat sociale diensten er zijn om kansen te bieden aan iedereen, ook als dat niet leidt tot regulier werk en uitstroom uit de uitkering. Ten opzichte van vorig jaar zijn gemeenten meer aan de slag gegaan met de mensen die langer in de bijstand 'zitten'. Dat is een goed teken. Maar voor het tweede opeenvolgende jaar laat de WWB-monitor zien dat de helft van de mensen in de bijstand naar verwachting geen perspectief heeft op regulier werk. Dat vraagt allereerst om actie van sociale diensten.

Het is aan de sociale diensten om met behulp van een zorgvuldige en transparante diagnose, eventueel samen met arbeidsdeskundigen van UWV, de mogelijkheden van deze groep op de arbeidsmarkt vast te stellen. Zo kan de inschatting van managers vertaald worden in concrete cijfers. De diagnose resulteert in een groep mensen voor wie het principe van werk boven inkomen niet werkt. Het is een groep waarvan het aantal in de WWB niet beïnvloedbaar is. De vraag is of deze groep thuishoort onder de werking van de WWB. Minister De Geus stelde dat werkloosheid niet thuishoort in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, ik stel dat arbeidsongeschiktheid niet thuishoort in een op uitstroom en werk gerichte WWB. Ondanks het feit dat ik hartstochtelijk anders zou willen, moeten we af van de fictie dat alle bijstandsgerechtigden aan het werk kunnen.

Dat kunnen we doen, evenals bij de WIA is gebeurd, door ondubbelzinnig onderscheid te maken tussen de mensen die nog wel en de mensen die naar verwachting niet meer regulier aan de slag kunnen.

De logische vervolgvraag is of gemeenten binnen de WWB voldoende mogelijkheden hebben om de groep arbeidsongeschikten te helpen. Wellicht is een extra mogelijkheid binnen de WWB nodig of daarbuiten. Aparte regelgeving binnen de WWB zou arbeidsongeschiktheid een plaats kunnen geven met eigen doelstellingen. Zodat sociale activering en vrijwilligerswerk met behoud van uitkering een doel op zich kan zijn met prikkels voor zowel de betrokkene als de sociale dienst. Een flinke verhoging van het aantal mensen in een gemoderniseerde Wsw zou een mogelijkheid buiten de WWB zijn om zinvolle participatie voor deze groep mogelijk te maken.

SOCIALE DIENSTEN VERANDEREN SNEL ...

Meer perspectief voor meer mensen is de uitdaging waar sociale diensten met de nog jonge WWB in de hand in 2006 voor staan. De implementatie is grotendeels achter de rug. Nu komt het aan op doorontwikkeling. Dat gebeurt in een sterk veranderende omgeving. Sociale diensten maken onder invloed van allerlei ontwikkelingen grote veranderingen door.

Het werk van sociale diensten raakt op de eerste plaats in toenemende mate verweven met dat van andere partijen. Meest zichtbaar is de samenwerking met CWI en UWV. Er zijn inmiddels 61 bedrijfsverzamelgebouwen, die zich de komende tijd kunnen doorontwikkelen tot herkenbare 'huizen van de arbeidsmarkt' voor werkgevers, regionale branches en sectoren en werkzoekenden (met en zonder werk), nauw samenwerkend met het lokale (beroeps)onderwijs. Vaak wordt er één logo gekozen en zijn de drie organisaties niet meer als zodanig herkenbaar. Ten behoeve van die samenwerking moeten sociale diensten, CWI en UWV hun aandacht verleggen van de aanbodzijde van werkzoekenden naar de (toekomstige) vraag van werkgevers. Ik noem dit het verknopen van het netwerk van werk en inkomen met dat van de werkgevers en economische zaken.

De tweede ontwikkeling is de samenwerking tussen gemeenten. Kleinere en middelgrote gemeenten bundelen hun krachten in intergemeentelijke en regionale sociale diensten. Dit doen zij om professionele dienstverlening aan hun inwoners te waarborgen en schaalvoordelen te behalen. De ontwikkeling binnen gemeenten van één herkenbare publieksdienstverlening, waarvan Sociale Zaken

deel uitmaakt, verandert het klassieke beeld van een sociale dienst eveneens sterk.

De komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de nieuwe inburgeringswet en de modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), waarschijnlijk allemaal per 1 januari 2007, is de vierde ontwikkeling die van invloed is op de sociale diensten. De wetten raken het werkveld van sociale diensten of zijn deels verwant (inburgering, Wsw). Een deel van de uitvoeringstaken van deze nieuwe wetten komt bij hen terecht. Illustratief is dat de traditionele merknaam 'sociale dienst' meer en meer wordt ingeruild voor diensten Werk en inkomen of dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

... EN HEBBEN RUST EN VERTROUWEN NODIG VOOR VERANKERING

Het Rijk heeft er vertrouwen in dat gemeenten belangrijke taken voor burgers goed kunnen uitvoeren. De decentralisatie van de WWB en straks de Wmo, de modernisering van de Wsw en de Wet inburgering getuigen hiervan. Een zorg is dat gemeenten weinig tijd krijgen om zich voor te bereiden op hun nieuwe taken. Ook het tempo waarin gemeenten er nieuwe grote verantwoordelijkheden bij krijgen is hoog. Het risico is dat binnen gemeenten de politieke en bestuurlijke aandacht verschuift naar de Wmo, inburgering en de modernisering Wsw. Terwijl de WWB voor een goede verankering de betrokkenheid van de lokale politiek en het bestuur hard nodig heeft. Ook vanuit het Rijk blijven sociale diensten veel vertrouwen nodig hebben.

... IN EEN SPANNEND JAAR

2006 is het jaar van de Suwi-evaluatie. Maken gemeenten, CWI en UWV de doelstellingen van Suwi waar? Het lukt CWI, UWV en gemeenten steeds beter om er samen voor de klant, werkgever en werkzoekende te zijn. Dit proces vraagt om rust om langs organische weg het doel te bereiken. De landelijke politiek kan helpen door geen nieuwe structuurdiscussie te starten. En de verhoudingen tussen de drie partijen niet te frusteren, zoals recentelijk door bezuinigingen bij CWI en/of UWV. Voor de WWB is het eveneens een spannend jaar. De cultuur binnen sociale diensten verschuift zichtbaar van dossiers en regels naar kansen voor mensen. Er is veel creativiteit om mensen op allerlei manieren weer perspectief te bieden. Dat lukt alleen als de landelijke politiek de gedecentraliseerde wet echt durft over te laten aan de lokale overheid die nu aan zet is om een lokaal sociaal beleid in samenhang uit te stippelen.

Rust en tijd zijn belangrijk. De omslag in denken en handelen is net ingezet. Gemeenteraad en bestuur moeten wennen aan hun grotere verantwoordelijkheid. Arbeidsmarktbeleid is nog niet goed verweven met het werk van sociale diensten. Sociale diensten hebben meer dan nu het geval is een duidelijke horizon nodig waar het lokale bestuur en de raad naar toe willen. Het beste is om vanuit een scherpe visie de lat van de ambities hoog te leggen, heldere doelen te articuleren en al het geld van het Fonds Werk en Inkomen als durfgeld in te zetten. Dat gebeurt nu niet. De WWB-monitor 2006 laat zien dat veel gemeenten een deel van het geld voor reïntegratie nog niet hebben benut. Ik wens dat ik volgend jaar kan zeggen dat de budgetten volledig zijn ingezet om in de aantrekende economie nog meer perspectief voor nog meer mensen te bieden.

Dank

Ik bedank alle leden van Divosa die de tijd hebben genomen om de uitgebreide vragenlijst in te vullen. Dankzij de hoge respons kunnen wij met gezag uitspraken doen over twee jaar Wet werk en bijstand. Ook bedank ik het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat de monitor financieel mogelijk heeft gemaakt. Het Centrum voor Arbeid en Beleid bedank ik voor het scherpe beeld dat zij, na analyse van de vele data, hebben neergezet over de uitvoering van de WWB. De onderzoekers hebben voor het tweede jaar een uitstekende monitor neergezet.

Tot slot, en niet in de laatste plaats, bedank ik alle medewerkers van het verenigingsbureau van Divosa die kritisch hebben meegelezen en de monitor van zinvol commentaar hebben voorzien. Ik noem twee mensen in het bijzonder. Liny Bruijnzeel, vanuit het bureau verantwoordelijk voor de opzet en uitvoering van deze monitor, bedank ik voor haar nimmer aflatende energie, alertheid en deskundigheid bij de totstandkoming van deze monitor. Yolanda van Empel bedank ik voor haar zeer waardevolle communicatieadviezen en professionele redactiewerk.

Tof Thissen
voorzitter Divosa

1. Het beeld van de WWB-monitor 2006: samenvatting en conclusies

1.1 Wederom succes in volumeontwikkeling....

Voor het tweede achtereenvolgende jaar zijn gemeenten er in geslaagd om het beroep op bijstand laag te houden. Er is zelfs sprake van een trendbreuk. Het bijstandsvolume is in 2005 licht gedaald ten opzichte van 2004. Dit ondanks de in 2005 verder teruggelopen werkgelegenheid en de verwachting dat als gevolg van de aanpassingen in de werkloosheidswet een weglekeffect naar de WWB zou ontstaan. Eind 2005 bedroeg het aantal bijstandsuitkeringen 328.000, 11.000 minder dan het jaar daarvoor.² In bijna de helft van de gemeenten is het bijstandsvolume gedaald, de afname bedroeg gemiddeld 7,6%. Dit is een trendbreuk met 2004 toen bijna 60% van de gemeenten een toename signaleerde. In 2005 signaleert nog eenderde van de gemeenten een toename van het bijstandsvolume, de stijging in deze gemeenten bedroeg gemiddeld 8,6%.

... DANKZIJ OPTIMALISATIE VAN DE POORTWACHTERFUNCTIE EN REÏNTEGRATIE ...

Work first (onder een work first-aanpak wordt verstaan dat cliënten direct een training/traject en/of werk aangeboden krijgen in plaats van of met behoud van een uitkering in afwachting van vervolgactiviteiten) en handhavingsinstrumenten zijn belangrijke en effectieve instrumenten voor het reduceren van de instroom in de uitkering. 85% van de gemeenten heeft work first ingevoerd. In meer dan de helft van deze gemeenten richt work first zich voornamelijk op de nieuwe instroom en jongeren; hiermee wordt de preventieve inzet van het instrument onderstreept. Respondenten geven aan dat gemiddeld 17% van uitkeringsaanvragen wordt ingetrokken op het moment dat gemeenten direct een tegenprestatie middels work first verlangen. Reïntegratietrajecten blijven het belangrijkste uitstrooinstrument, op enige afstand gevolgd door handhaving en work first.

Het algemeen oordeel van de managers van sociale diensten over de WWB blijft net als vorig jaar in zeer ruime meerderheid positief.

...MAAR OOK ZORG OVER DE MENSEN DIE NIET KUNNEN VOLDOEN AAN HET PRINCIPE 'WERK BOVEN INKOMEN' ...

De Wet werk en bijstand gaat ervan uit dat iedere burger zelf voor zijn inkomen

weet te zorgen. Pas als iemand daarin niet slaagt is een beroep op bijstand mogelijk. De bijstand is in principe een tijdelijke voorziening. De WWB prikkelt gemeenten om bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk onafhankelijk van de uitkering te maken. Ten dele slagen zij daarin, gelet op de vermindering van het aantal bijstandsgerechtigden in een economisch ongunstige tijd en de beïnvloedingsmogelijkheden die gemeenten hebben bij de poort tot de uitkering. Maar voor het tweede achtereenvolgende jaar schatten managers van de sociale diensten in dat ongeveer de helft van de huidige bijstandsgerechtigden niet meer zal uitstromen naar regulier werk. Het percentage dat managers dit jaar noemen, 49%, ligt in lijn met de inschatting over 2004 (53%). Meer dan 40% van het bijstandsbestand heeft een ontheffing van de arbeidsplicht. 60% van deze ontheffingen heeft betrekking op medische belemmeringen (fysiek of psychisch).

Gemeenten benutten veel instrumenten om het volume te beïnvloeden. Deels lukt dat. Een deel van het bestand lijkt echter noch door gemeentelijke bemoeienis noch door economische ontwikkelingen beïnvloedbaar. Zo beweegt het aantal bijstandsgerechtigden in de periode 1999-2005, een periode met zowel hoge als negatieve werkgelegenheids groei, slechts ten dele mee. Het aantal uitkeringen varieerde van 317.000 in september 2002 tot 363.000 eind 1999. Gemeenten geven zichzelf een 6 als het gaat om hun invloed op de omvang van de bijstand: geen onvoldoende, maar ook geen ruime voldoende. De Wet werk en bijstand is volledig gericht op uitstroom naar werk. Alleen al voor de groep die een ontheffing heeft van de arbeidsplicht lijkt deze doelstelling (op korte termijn) niet realiseerbaar.

... OMDAT ARBEIDSONGESCHIKTHEID GEEN APARTE PLEK HEEFT IN DE WWB...

Anders dan het sociale verzekeringsstelsel (WW, WAO/WIA) maakt de WWB (sociale voorziening) geen onderscheid tussen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De WIA kent zelfs een onderscheid naar permanente en tijdelijke arbeidsongeschiktheid. Hooguit het aantal ontheffingen van de arbeidsplicht vormt een voorzichtige indicatie voor het percentage arbeidsongeschiktheid dat in de WWB verborgen zit.

Ondanks de gerichtheid van de wet op vermindering van het aantal bijstandsgerechtigden moet niet vergeten worden dat bijstand van oudsher het laatste grondwettelijke vangnet is. En die functie heeft het nog steeds. Uit ander onderzoek van Divosa blijkt dat ruim 80% van de socialedienstmanagers en driekwart van de klantmanagers trots is op deze vangnetfunctie.³ Met de introductie van de WWB is deze minder zichtbaar. Beperking van het aantal mensen in de bijstand

en uitkomen met de budgetten krijgen de meeste aandacht. En dat is ook terug te zien in het handelen van gemeenten. Prioriteit bij de kansrijken, prioriteit bij het voorkomen van bijstandsafhankelijkheid en misbruik door handhaving direct aan de poort. Niet dat gemeenten 'niets doen' voor mensen die ver afstaan van een reguliere plek op de arbeidsmarkt. Het afgelopen jaar hebben gemeenten hun aandacht juist evenwichtiger verdeeld over alle groepen, zowel de nieuwe instroom als de langdurig bijstandsgerechtigden. De persoonlijke en maatschappelijke winst van sociale activering, die bij deze laatste groep vaak het maximaal haalbare is, wordt echter niet zichtbaar in een lager bijstandscijfer.

De financiële prikkel in de WWB zal voor deze aanzienlijke groep derhalve niet werken. In andere doelen en termen zijn er persoonlijk en maatschappelijk zeer gewenste resultaten te boeken. Alleen zitten die doelen niet in de werking van de WWB. Dat vraagt om een andere manier van kijken naar de beïnvloedbaarheid van het volume. Er zijn twee mogelijkheden:

1. Arbeidsongeschikte bijstandsgerechtigden zouden op basis van de definitie van de WIA (WGA/IVA) uit de werking van de WWB moeten worden gehaald. Een verruimde en gemoderniseerde Wsw zou deze groep zinvolle mogelijkheden voor participatie moeten bieden.
2. In de WWB wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen en rekening gehouden met mensen die nog wel aan het werk kunnen en mensen die langdurig arbeidsongeschikt zijn. Voor deze laatste, niet voor uitstroom beïnvloedbare, groep komt een aparte regeling (ook financieel) binnen de WWB. Op die manier komt er ruimte voor de groep mensen in de bijstand voor wie uitstroom naar regulier werk een brug te ver is. Maar ook voor de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten die als gevolg van de aangescherpte arbeidsongeschiktheidswet WIA geen beroep meer op UWV kan doen. En voor de groep Nuggers; groepen waarvoor gemeenten op dit moment nog te weinig perspectief weten te bieden.

1.2. Meer en grotere overschotten op het werk- en inkomensbudget...

De landelijke daling van het aantal bijstandsgerechtigden overtrof de ramingen van het ministerie. In 54% van de gemeenten leidde dat tot een overschot op het inkomensbudget; dit overschot bedraagt gemiddeld 6,3%. 89% van de gemeenten heeft in 2005 een overschot op het werkbudget. Dit overschot bedraagt gemiddeld 26,1%. Ten opzichte van 2004 hebben meer gemeenten een overschot op zowel het werkbudget als het inkomensbudget: 49% in 2005 tegenover 42% in 2004.

... HOUDEN VERBAND MET DE GROTE ORGANISATIEOMSLAG...

Ook vorig jaar waren er al flinke overschotten op het werkbudget en deze zijn dit jaar gemiddeld genomen gegroeid en komen in meer gemeenten voor. Bij introductie van de WWB verwachtten de meeste gemeenten gezien de sombere economische en financiële vooruitzichten het budget volledig uit te geven. Bovendien lag het grootste deel vast in gesubsidieerde banen. In sommige gemeenten daalde het aantal ID-ers sneller dan verwacht. Deels hangt de onderbesteding ook samen met de enorme omslag die gemeenten op dit moment doormaken. Na de implementatie en consolidatie heroriënteren gemeenten zich nu op hun lokale beleid. Divosa doet met Regioplan nader onderzoek naar de oorzaken van de onderbenutting. De Tweede Kamer voorzag tijdens de behandeling van de WWB deze behoefte aan flexibiliteit bij de besteding van werkdeel. Staatssecretaris Rutte stelde voor dat gemeenten maximaal 25% mochten overhouden en meenemen naar het volgende jaar. De Tweede Kamer vond dat onvoldoende en verhoogde het percentage tot 75%. Gemeenten maken nu massaal gebruik van deze mogelijkheid.

... EN HET ONTBREKEN VAN EEN GEMEENTELIJKE LANGETERMIJNVISIE ...

Een belangrijke voorwaarde voor een stevige investeringsslag is de aanwezigheid van een helder doel. De WWB-monitor 2006 signaleert dat een heldere politieke en bestuurlijke horizon op veel plaatsen ontbreekt.

...Geringe betrokkenheid gemeenteraad en bestuur...

Sociale diensten worden net als vorig jaar slechts in beperkte mate door hun gemeenteraad en college van b&w gestuurd en gecontroleerd. 88% van de respondenten ervaart weinig sturing van de gemeenteraad, 76% constateert hetzelfde voor het college van b&w. Er zijn geen verschillen waargenomen tussen samenwerkingsverbanden, die rechtstreeks hun budget ontvangen van het ministerie en individuele gemeenten als het gaat om de mate van sturing en controle door gemeenteraden.

...Beperkte langetermijnplanning...

De beperkte sturing kan op de korte termijn aantrekkelijk zijn voor de uitvoering. Immers, het geeft veel handelingsruimte. Toch zal het ontbreken van een politieke horizon voor de lokale sociale voorzieningen de sociale dienst op de lange termijn opbreken. De uitvoering mist immers een duidelijk kader waarbinnen haar handelen door politieke keuzes is gedekt. In de praktijk leidt de onzekerheid over de inhoud van het politieke mandaat tot risicomijdend gedrag. Ook het gegeven dat budgetten van jaar tot jaar variëren kan risicomijdend gedrag

versterken. De poort tot de uitkering goed controleren en geld overhouden op het budget zijn dan veilige doelen, waar politiek geen schade mee kan worden aangericht. De langetermijnplanning van sociale diensten is ten opzichte van de vorige monitor iets verbeterd, maar nog steeds vrij kort. Sociale diensten kijken over het algemeen zo'n twee jaar vooruit. Maar nog altijd een derde van de gemeenten beperkt zich tot één jaar. Behalve raad en college blijkt ook de uitvoering voorzichtig.

...Arbeidsmarktbeleid niet zichtbaar...

De grote aandacht vanuit VNG en het ministerie SZW voor de regionale en de lokale arbeidsmarkt leidt naar het oordeel van de respondenten niet tot meer aandacht voor regionaal arbeidsmarktbeleid binnen gemeenten. Ten opzichte van 2004 lijkt de aandacht zelfs te zijn afgenomen. Daarbij geven gemeenten in grotere mate dan vorig jaar aan dat er naar hun idee geen regie op het regionaal arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd. Meer gemeenten dan in 2004 geven aan een eigen plan of beleidskader te hebben, maar minder gemeenten geven aan dat ze ook de invloed hebben om deze plannen te realiseren.

1.3 Sociale diensten veranderen in lijn met de filosofie van de WWB...

De WWB is nu twee jaar in werking. Na het eerste jaar dat vooral in het teken stond van de implementatie van de nieuwe wet, lijkt 2005 vooral in het teken van consolidatie te staan: verankering van datgene dat in beweging is gezet. De bewegingen zijn in lijn met de gedachte die in de WWB is neergelegd.

...DE CULTUUR VERSCHUIFT NAAR DOELMATIGHEID ...

Goed zichtbaar is de verandering van het dagelijks handelen van sociale diensten in lijn met de filosofie van de wet. Sociale diensten worden efficiënter ingericht en de cultuur is aan het verschuiven van een accent op rechtmatigheid naar een cultuur waar de doelmatigheid voorop staat. Met andere woorden: meer aandacht voor het helpen van de werkzoekende aan een baan dan voor een kloppend dossier.

Tweederde van de sociale diensten karakteriseert zichzelf op dit moment als ondernemend en dienstverlenend. Vorig jaar noemde de helft zich nog voornamelijk op rechtmatigheid en ondersteuning gericht. Dit ondernemerschap lijkt zich echter vooral te concentreren op het beperken van de (financiële) risico's. Aan de investeringskant van het ondernemen bestaat een status quo. Ketensamenwerking, regionaal arbeidsmarktbeleid en integraal beleid zijn ten opzichte

van vorig jaar niet geïntensiveerd. De eigen invloed op de omgeving wordt door gemeenten als beperkt ingeschat, waardoor de regierol slechts beperkt tot ontwikkeling komt.

...CLIËNTENORGANISATIES ZIJN VAKER BETROKKEN...

Cliëntenorganisaties zijn in 85% van de gemeenten betrokken bij de beleidsvorming. In bijna de helft van de gemeenten worden cliëntenorganisaties in alle fasen van de beleidsvorming betrokken en bij ruim eenderde alleen op hoofdlijnen. Het aantal gemeenten dat cliëntenorganisaties bij ontwikkeling van beleid en uitvoering betreft is ten opzichte van 2004 met 10% gestegen.

...DE AANDACHT VERSCHUIFT NAAR KWETSBARE GROEPEN ...

In 2005 zijn sociale diensten meer aandacht gaan besteden aan de kwetsbare groepen in het bestand. De prioriteit die sociale diensten in 2004 nog bij kansrijken en nieuwe instroom legden is evenwichtiger over alle doelgroepen verspreid. Desondanks blijven jongeren en meest kansrijke bijstandsgerechtigden de belangrijkste doelgroepen voor het reïntegratiebeleid. Niet-uitkeringsgerechtigden en ouderen hebben daarbinnen een lagere prioriteit.

Ook in de sfeer van inkomenswaarborg is er meer geïnvesteerd. In 2005 heeft 60% van de gemeenten wijzigingen in de omgang met de bijzondere bijstand doorgevoerd. Tweederde van de wijzigingen betrof een verruiming van het beleid ten aanzien van de omgang met de bijzondere bijstand. In eenderde van de gevallen is het beleid versoerd. Dit geldt echter alleen voor de bijzondere bijstand. Uit aanvullend onderzoek blijkt dat het gehele beleid rondom armoede (minimabeleid) in veel gemeenten verruimd is.

Tweederde van de gemeenten geeft aan meer geld uit te geven aan bijzondere bijstand en overig minimabeleid dan de dekkingsmiddelen die zij via het gemeentefonds ontvangen. De helft van de gemeenten geeft aan dat het aantal aanvragen voor bijzondere bijstand is toegenomen. Het bedrag per aanvraag neemt in eenderde van de gemeente toe. Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor bij de schuldhulpverlening: het aantal aanvragen en het bedrag per aanvraag neemt in het overgrote deel van de gemeenten toe. Verreweg de meeste gemeenten hebben met de invoering van de nieuwe zorgverzekeringswet collectieve zorgverzekeringen voor de eigen bijstandspopulatie afgesloten. Korting op de premie, een extra aanvullend pakket en inhouding van de premie op de uitkering of snel ingrijpen bij premieachterstanden zijn de belangrijkste kenmerken van deze pakketten.

...SOCIALE DIENSTEN OPEREREN BEDRIJFSMATIGER...

De WWB wordt door het overgrote deel van de gemeenten nog steeds positief gewaardeerd. De eigen uitvoering van de WWB wordt door bijna 70% van de gemeenten als 'geslaagd' gekarakteriseerd. 30% van de gemeenten is deels tevreden.

Uit een vergelijking tussen de uitvoering ten tijde van de Abw en de huidige praktijk blijkt dat sociale diensten hun eigen organisatie efficiënter hebben ingericht. 70% van de formatie is direct bij de uitvoering van diensten voor bijstandsgerechtigden betrokken. Grotere gemeenten hebben een gunstiger verhouding tussen indirect en direct personeel dan kleinere gemeenten.

Reductie van de administratieve lasten blijkt ook in 2005 voor veel sociale diensten niet weggelegd. Nog altijd signaleren meer gemeenten een toename van de administratieve lasten dan een afname. Dat geldt zowel voor de administratieve verplichtingen aan het Rijk als aan de lokale overheid.

Tweederde van de sociale diensten geeft aan de schaalgrootte precies goed te vinden en eenderde vindt zichzelf te klein. Ten opzichte van 2004 betekent dit een verbetering, toen 46% van de gemeenten zichzelf nog te klein vond voor een goede uitvoering van de WWB. De verdergaande regionalisering van sociale diensten lijkt de belangrijkste oorzaak voor deze verbetering. Opvallend is dat dit jaar voor het eerst gemeenten aangeven zichzelf te groot te vinden.

...VOORMALIGE WIW- EN ID-BANEN, RUST OP DE PRIVATE REÏNTEGRATIEMARKT...

Sociale diensten bouwen sinds de invoering van de WWB de gesubsidieerde Wiw- en ID-banen geleidelijk af. Werd in 2004 nog 55% van het werkbudget besteed aan voormalige Wiw- en ID-ers, in 2005 is dat gedaald naar 42%. Dit aandeel zal de komende jaren snel dalen. In de regio West zal het tempo van de afbouw het hoogst zijn. In regio Oost is het beslag dat de voormalige Wiw- en ID-ers op het werkbudget leggen het hoogst.

Gemiddeld wordt meer dan de helft van het werkbudget door de sociale diensten uitbesteed. Gemeenten gaan kritischer kijken welke reïntegratieactiviteiten men wil gaan uitbesteden. Met het wegvallen van de Suwi-aanbestedingsregels en de WWB-uitbestedingsplicht zullen gemeenten naar eigen zeggen meer reïntegratietrajecten zelf gaan uitvoeren. De private reïntegratiemarkt lijkt zich te stabiliseren. Gemeenten zijn in meerderheid tevreden over de aansluiting tussen vraag en aanbod op de reïntegratiemarkt. Driekwart van de gemeenten

heeft voldoende tot goed zicht op het verschil in aanbod, prijs en kwaliteit van reïntegratiebedrijven. De meeste gemeenten sluiten contracten af met reïntegratiebedrijven die een looptijd hebben van 1 tot 2 jaar en bouwen resultaatfinanciering in de vorm van 'no cure-no pay' in. Met het wegvallen van de Suwi-aanbestedingsregels en de WWB-uitbestedingsplicht zullen gemeenten naar eigen zeggen meer reïntegratietrajecten zelf gaan uitvoeren.

...ECHTER STATUS QUO RONDOM REGIEVOERING, KETENSAMENWERKING EN INTEGRAAL BELEID...

Gemeenten hebben de meest intensieve relaties met de aan hen gelieerde uitvoeringsorganisatie van Wsw en voormalig Wiw/ID. Met het CWI wordt eveneens goed samengewerkt, hoewel daarbij moet worden aangetekend dat samenwerking verplicht is. Opvallend is verder de in verhouding lage scores van het UWV en van organisaties die zich aan de vraagkant van de arbeidsmarkt bevinden (brancheorganisaties, regionale innovatiecentra). De helft van de gemeenten geeft aan in 2005 intensiever met de ketenpartners CWI en UWV te zijn gaan samenwerken, maar ook met brancheorganisaties en de zorgverzekeraars.

Gemeenten lijken het meeste werk te maken van het voorkomen van voortijdig schooluitval, maar zich tegelijkertijd het minst druk te maken over de arbeidskansen van opleidingen. Wellicht is hier de kortetermijnwinst van schooluitval voor de beperking van instroom in de uitkering debet aan, in plaats van de meer langetermijnbeïnvloeding van opleidingskansen. Opvallend is verder dat beleidsthema's die meer aan de vraagkant van de arbeidsmarkt liggen (afspraken over vacaturemeldingen, scholingsafspraken bedrijven) minder in het vizier van gemeenten zijn.

1.4 Tot besluit

Sociale diensten ontwikkelen zich duidelijk in lijn met de filosofie van de WWB. De WWB was een van de eerste wetten op de grote veranderagenda van de verzorgingsstaat van dit kabinet. De WWB-monitor 2005 en nu die van 2006 laten duidelijk zien dat de uitvoering zich moet zetten naar deze veranderde uitgangspunten in de sociale zekerheid. Er is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar waarin eerst het noodzakelijke wordt gedaan. Vervolgens is een adempauze nodig om de in gang gezette veranderingen te laten beklijven. Een risico is dat de aandacht van de landelijke, maar ook de lokale politiek nu verschuift naar de volgende punten op de agenda: Wmo, modernisering Wsw en inburgering.

En dat terwijl er voor het echte succes van de WWB nog een paar belangrijke vragen te beantwoorden zijn. Biedt de WWB voor alle bijstandsgerechtigden, ook de arbeidsongeschikten, de juiste doelen? Of ligt de lat voor een deel van de populatie te hoog? Dat is de vraag voor de landelijke politiek. De lokale politiek zal met de sociale dienst een duidelijke visie moeten ontwikkelen op het lokale sociale beleid. Wat is de missie, wat is het doel? Wat is de visie op de inwoners, met name de meest kwetsbare? Hoe geef je participatie van mensen aan de samenleving meer vorm en inhoud? En vanuit welke integrale visie benader je dat? Hoe zorg je ervoor dat onze eigen professionele organisatie mensen begeleidt en coacht naar onafhankelijkheid? Beantwoording van deze vragen kan sociale diensten verder helpen in hun ingeslagen, succesbelovende weg.

2. Inleiding

De invoering van de Wet werk en bijstand per 1 januari 2004 is onderdeel van de modernisering van de sociale zekerheid zoals deze door het huidige kabinet is ingezet. Kerngedachte van de WWB is dat iedere Nederlander in zijn of haar eigen bestaan moet voorzien. Pas wanneer dat niet lukt, is een uitkering mogelijk. Een aanscherping van de rechten en plichten, het afschaffen van regelingen voor gesubsidieerde arbeid, het afschaffen van categorale vrijstellingsregelingen ('arbeidsplicht voor iedereen') en categorale bijzondere bijstand zijn een selectie uit de belangrijkste wettelijke maatregelen.

Fundamenteel is de wijziging van het bestuurlijke model dat met de wet is geïntroduceerd. Anders dan bij de voorgaande wet- en regelgeving (Abw, de Wiv en de ID) zijn gemeenten volledig financieel risicodragers van de uitvoering van de WWB. Daar staat tegenover dat gemeenten maximale beleidsruimte hebben om een eigen invulling te geven aan het reïntegratiebeleid, het rechtmatigheidsbeleid, de individuele bijzondere bijstand, het maatregelenbeleid, enzovoorts. Per saldo maakt de WWB een grote diversiteit in beleid en uitvoering tussen gemeenten mogelijk.

Om te volgen welke keuzes gemeenten maken en tegen welke knelpunten zij oplopen heeft Divosa na de invoering van de wet in 2004 deze monitor Wet werk en bijstand ingericht. Gemeenten zijn ondervraagd op tal van aspecten die met de WWB te maken hebben. De WWB-monitor verschijnt jaarlijks. Daarbij ligt het accent op de meer beleidsmatige keuzes, de financiën en de handelingsstrategieën. De volgende vragen staan in de WWB-monitor 2006 centraal:

1. Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de WWB en welke knelpunten worden door gemeenten naar voren gebracht?
2. Op welke wijze geven de Nederlandse gemeenten bestuurlijk en beleidsmatige invulling aan de WWB en wat zijn de financiële effecten?

Het onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Arbeid en Beleid in opdracht van de landelijke vereniging van leidinggevenden van overheidsorganisaties op het terrein van werk, inkomen en zorg: Divosa. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een vragenlijst die via het internet kon worden ingevuld. Hierbij zijn 369 Divosa-leden met een vragenlijst benaderd. Aangezien een aantal leden in een samenwerkingsverband de WWB uitvoeren, vertegenwoordigen de 369 leden

alle Nederlandse gemeenten. De respondenten zijn overwegend leidinggevend van de sociale dienst. De enquête is ingevuld voor de gemeente of het samenwerkingsverband. Daar waar het een samenwerkingsverband betreft wordt deze in het vervolg van het rapport aangeduid als een gemeente.

Van de 369 leden hebben er uiteindelijk 147 gereageerd, wat neerkomt op een respons van 40%. Aangezien er in totaal 13 samenwerkingsverbanden (intergemeentelijke of regionale sociale diensten, kortweg IGSD-en, ISD-en of RSD-en) aan het onderzoek hebben meegedaan vertegenwoordigen de 147 respondenten een totaal van 200 gemeenten. In termen van de dekking van het klantenbestand vertegenwoordigen de respondenten in totaal 65% van het totale bijstandsbestand in Nederland (berekend op het bijstandsvolume in 2005). In termen van het totale WWB-budget is het beslag dat de respondenten op de financiële middelen leggen ongeveer 67%. Een uitgebreide methodologische verantwoording is opgenomen in bijlage 1. Zeker gezien de spreiding naar inwonertal is de respons representatief te noemen voor Nederland.

In de publicatie wordt onderscheid gemaakt naar gemeentegrootte: hierbij wordt de indeling van het verdeelmodel gehanteerd, dat wil zeggen tot 40.000 inwoners is een kleine gemeente, tussen de 40.000 en 60.000 inwoners is een middelgrote gemeente en meer dan 60.000 inwoners is een grote gemeente. Naast de indeling in gemeentegrootte wordt ook onderscheid gemaakt in regio's, waarbij Drenthe, Friesland en Groningen de regio Noord vormen, Flevoland, Gelderland en Overijssel de regio Oost, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland de regio West en tot slot Limburg, Noord-Brabant en Zeeland de Regio Zuid.

In het rapport wordt daar waar dit relevant is een vergelijking gemaakt met de uitkomsten van de WWB-monitor 2005.

2.1 Opbouw en leeswijzer

Zowel in de gehanteerde vragenlijst als in de opbouw van dit rapport is een bepaalde gedachtegang gehanteerd. Het uitgangspunt is dat de WWB niet in een luchtledig vacuüm wordt in- en uitgevoerd, maar interactie met de omgeving vertoont. Om te beginnen voert de gemeente de WWB uit in een economische context.

Het feit dat deze economische context voor gemeenten kan verschillen is juist een van de aanleidingen geweest de uitvoering van de bijstandsverlening en reïntegratieactiviteiten te decentraliseren. Verschillen tussen regionale arbeidsmarkten maken een verschillend beleid mogelijk. In hoofdstuk 3 worden daarom allereerst enkele sociaal-economische kengetallen weergegeven die kleuring geven aan de omstandigheden waarbinnen gemeenten opereren.

In hoofdstuk 4 worden om te beginnen de uitkomsten, opvattingen en waardeeringen van en over de WWB bekeken. Het gaat hierbij vooral om de bestandsontwikkeling en de financiële uitkomsten.

Hoofdstuk 5 gaat in op de keuzes die gemaakt zijn in het kader van de WWB. De WWB maakt vele keuzes en gedragsstrategieën mogelijk, afhankelijk van de vraag hoe gemeenten zo min mogelijk mensen afhankelijk willen laten zijn van een uitkering. Uitgebreid wordt ingegaan op de gemaakte keuzes, waarbij gekeken wordt naar de invoeringsstrategie, de sturing en betrokkenheid van gemeentebestuur en raad, de keuzes die zijn gemaakt in de verordeningen en het inkomens-, handhavings- en reïntegratiebeleid, het opdrachtgeverschap en de uitvoering.

In het zesde hoofdstuk staan de activiteiten op het terrein van de regionale samenwerking en het integrale beleid centraal. Met andere woorden: hoe geven gemeenten invulling aan de bredere verantwoordelijkheid voor het regionale arbeidsmarktbeleid, waarbij de WWB één van de instrumenten is. Zowel het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stimuleren gemeenten al sinds 2001, eerst via de Agenda van de Toekomst en sinds 2004 in de Arbeidsmarktagenda, om dit pad te bewandelen. Hierbij zijn regionale samenwerking, integraal beleid en regievoering van gemeenten sleutelwoorden.

In het onderzoek zijn de leden van Divosa gevraagd naar hun mening over een aantal onderwerpen. De uitkomsten van deze opiniërende vragen is door de tekst van de WWB-monitor 2006 heen verweven in de vorm van tekstboxen.

3. De context in Nederland

3.1 Sociaal-economische kerngegevens

De WWB is in 2004 ingevoerd in een economisch ongunstig tij. Ook in 2005 is de werkgelegenheid volgens het CPB voor het derde opeenvolgende jaar gedaald. In dezelfde periode is de werkloosheid gestegen. De economische opleving zet pas serieus door in 2006. Dit betekent dat de gemeenten in 2005 nog een redelijk moeilijk jaar hebben doorgemaakt als het gaat om economische context bij de uitvoering van de WWB.

Tabel 1: Economische kerncijfers (percentages, 2006 is een prognose)

Bruto Binnenlands Produkt	2003	2004	2005	2006
Nederland	-0,1	1,7	0,75	2,5
Ontwikkeling				
werkgelegenheid	2003	2004	2005	2006
Nederland	-0,7	-1,5	-0,25	1,25
Werkloze beroeps- bevolking (als percentage van beroepsbevolking)	2003	2004	2005	2006
Nederland	5,3	6,4	6,5	5,75
Arbeidsaanbod , ontwikkeling	2003	2004	2005	2006
Nederland	0,6	-0,3	0	0,75

Bron: Centraal Planbureau, 2005

3.2 Volume sociale zekerheid

De economische ontwikkeling heeft zijn invloed op de volumeontwikkeling van de sociale zekerheid. In 2005 is het volume van de belangrijkste sociale zekerheidsuitkeringen gedaald.⁵ Het totaal aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen daalde in 2005 met ruim 60.000 uitkeringen. Het aantal bijstandsuitkeringen is afgenomen met 11.000 en het aantal WW-uitkeringen met 18.000.

In de onderstaande tabel zijn de volumecijfers van de sociale zekerheid weergegeven als percentage van de beroepsbevolking.

Tabel 2: Volumecijfers sociale zekerheid

Bijstand (ABW/WWB, totaal als percentage van beroepsbevolking)	2002	2003	2004	2005
Nederland	4,6	4,8	4,9	4,8
Arbeidsongeschiktheid (WAO, WAZ, Wajong, totaal als percentage van beroepsbevolking)	2002	2003	2004	2005
Nederland	13,5	13,3	13,0	12,2
Werkloosheid (werkloze beroepsbevolking als percentage van beroepsbevolking)	2002	2003	2004	2005
Nederland	4,1	5,4	6,5	6,5

Bron: CBS

In totaal heeft in 2005 bijna een half miljoen personen gebruikgemaakt van een gemeentelijke voorziening in de vorm van een uitkering of gesubsidieerd werk. In de onderstaande tabel is het volume per voorziening over 2003 en 2004 in beeld gebracht.

Tabel 3: Gemeentelijke doelgroepen WWB

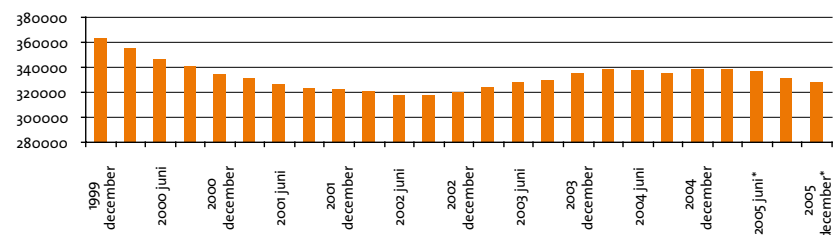
		2003	2004
WWB	ABW	327.000	337.000
	Wiw	26.686	19.799
	I/D	42.232	36.226
Wsw		96.500	98.310
ANW		n.b.	n.b.
Nug		6.080	n.b.
	Totaal	498.498	491.335

n.b. = niet bekend welk deel van de ANW-ers / Nuggers een reïntegratietraject via de gemeente heeft gevolgd.

Bron: CPB, CBS, SVB en SZW

Economische hoog- en laagconjunctuur hebben een beperkte invloed op de ontwikkeling van het bijstandsvolume. Figuur 1 laat zien dat in de periode 1999-2005, een periode met zowel hoge werkgelegenheids groei als groei van de werkloosheid, het verschil tussen het laagste en hoogste bijstandscijfer 22.000 uitkeringen is.

Figuur 1: Ontwikkeling bijstandsgerechtigden 1999-2005



Voor de uitvoering van de WWB maken gemeenten gebruik van een WWB-budget dat bestaat uit een inkomens- en een werkdeel. In de onderstaande tabel is het macro-budget voor 2004 en 2005 (definitief) en 2006 (voorlopig) in kaart gebracht.

Tabel 4: WWB budget (x 1.000.000)

	2004 (definitief)	2005 (definitief)	2006 (voorlopig)
Macro-budget Inkomensdeel	€ 4.616	€ 4.565	€ 4.338
Macro-budget Werkdeel	€ 1.586	€ 1.611	€ 1.629
Totaal	€ 6.202	€ 6.176	€ 5.967

Bron: SZW

Het werkbudget per bijstandsgerechtigde varieert per gemeente. Uitgaven uit het verleden zijn bepalend voor de omvang van het werkdeel: gemeenten die in het verleden veel geld hebben uitgegeven aan reïntegratie (in de praktijk vooral uitgaven in het kader van gesubsidieerd werk) krijgen een groter budget dan gemeenten die hun reïntegratiebeleid anders hebben ingevuld.

In tabel 5 is het maximale, minimale en gemiddelde werkbudget per bijstandsgerechtigde in 2005 weergegeven. De onderlinge verschillen tussen gemeenten zijn erg groot. De oorzaken voor deze verschillen zijn tweeledig :

- Een aantal gemeenten heeft in het verleden een groot contingent aan ID- en WIW-banen ingezet als arbeidsmarktinstrumentarium. Deze banen werden voornamelijk in de collectieve sector ingezet.
- Kleine gemeenten met een grote zorginstelling op hun grondgebied kregen te maken met werkzoekenden uit omliggende gemeenten. Deze werkzoekenden werden geplaatst op een gesubsidieerde plek in die zorginstelling. Om de afdracht van subsidies te vergemakkelijken werd de gemeente met de zorginstelling op haar grondgebied subsidieontvanger. Met de budgettering van

het werkdeel is hiermee geen rekening gehouden, met als gevolg dat een aantal gemeenten beschikt over een relatief groot werkdeel, waarvan een deel toebehoort aan gemeenten waar de gesubsidieerde medewerkers woonachtig zijn.

Opvallend is dat de spreiding tussen het minimale en maximale werkbudget in 2005 ten opzichte van 2004 is toegenomen. Het gemiddelde werkbudget per bijstandsgerechtigde is vorig jaar toegenomen ten opzichte van 2004.

Tabel 5: Verschillen in werkbudget per bijstandsgerechtigde tussen gemeenten

	2004	2005
Gemiddeld werkbudget per cliënt	3971	4027
Minimum werkbudget per cliënt	1422	1086
Maximum werkbudget per cliënt	18492	18644

Bron: Ministerie SZW (bewerking CAB Groningen)

Begin mei zullen de consequenties van de volumeontwikkeling in de bijstand op het macrobudget voor het inkomensdeel 2006 bekend worden. Op dit moment maakt het CPB berekeningen die zullen worden verwerkt in de Voorjaarsnota die eind april of begin mei zal worden gepubliceerd.

3.3 Organisaties en actoren

In Nederland houden zich vele organisaties direct en indirect bezig met beleid en uitvoering op het terrein van het activerende arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid.

In 2005 hebben 422 gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten die de Wet werk en bijstand uitvoerden een WWB-budget ontvangen. In 2006 is dit aantal afgenomen. Dit wordt voor een deel veroorzaakt doordat er nieuwe gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn ontstaan als gevolg van gemeentelijke herindelingen.

Tegelijk zijn veel gemeenten op dit moment bezig met intergemeentelijke samenwerking in welke vorm dan ook.

Tabel 6: Aantal gemeenten en samenwerkingsverbanden

	2004	2005	2006
Totaal aantal gemeenten	476	467	458
Individuele, budgetverantwoorde- lijke, gemeenten	454	411	398
Samenwerkingsverbanden met on- gedeeld WWB budget (IGSD)	7	11	16

Bron: CBS, Ministerie SZW, StimulanSZ, VNG

Gemeenten besturen publieke leerwerkorganisaties. Deze vallen uiteen in voormalige Wiw- en ID-organisaties (in totaal 58) en Wsw-bedrijven (in totaal 91). Door de verplichte uit- en aanbesteding als gevolg van de Wet Suwi (2002) en de WWB (2004) én de bezuinigingen op het gesubsidieerde werk (vanaf 2003) staat het toekomstperspectief van deze organisaties onder druk.⁷ De sanering van deze sector is in 2004 fors doorgezet, waarbij verzelfstandiging en/of onderlinge samenwerking tussen Wiw en Wsw steeds vaker aan de orde is. Ook worden nieuwe toekomstperspectieven gevonden door in de work first-aanpakken nadrukkelijk een rol te geven aan de publieke uitvoeringsorganisaties.

De andere grote uitvoerder van sociale zekerheidsregelingen (arbeidsongeschiktheidsregelingen en WW), is UWV. UWV heeft in totaal 51 vestigingen verspreid over het land. Nederland telt zes districtskantoren van het Centrum voor Werk en Inkomen, met in totaal 130 vestigingen. Het CWI verricht de poortwachterfuncties (intake, beoordeling afstand naar werk, bemiddeling) en is verantwoordelijk voor de transparantie op de arbeidsmarkt.

Momenteel zijn er circa 700 reïntegratiebedrijven (RIB's) actief.⁸ Het betreft hier reïntegratiebedrijven die zich vooral richten op de publieke opdrachtgevers als gemeenten en UWV. Vele van de bovenstaande partijen, vooral gemeenten, UWV, CWI, aangevuld met provincies en sociale partners werken samen op het niveau van de Regionale Arbeidsmarktplatforms (RPA). In Nederland zijn 21 RPA's actief⁹, een afname van 6 RPA's ten opzichte van vorig jaar.

3.4 Conclusies

Het volume aan sociale zekerheid is in 2005 op alle fronten geslonken. Ook het bijstandsvolume is in 2005 licht gedaald ten opzichte van 2004. Dit ondanks de verwachting dat als gevolg van de aanpassingen in de WW een wegleffect naar de WWB zou ontstaan én de in 2005 verder teruggelopen werkgelegenheid. Voor 2006 zijn de verwachtingen dat de economie zal opleven en de werkgelegenheid zal stijgen met positieve effecten voor het sociale zekerheidsvolume.

4 WWB: waardering, volume en financiën

4.1 Algemeen

Met de invoering van de WWB hebben gemeenten meer beleidsvrijheid gekregen. Deze beleidsvrijheid stemt veel gemeenten positief over de WWB in vergelijking met de Abw. In de onderstaande tabel is de tevredenheid van de gemeenten over de WWB weergegeven. Van de gemeenten vindt 93% de WWB een verbetering ten opzichte van de Abw. In vergelijking met 2004 is men iets negatiever over de WWB geworden. Kleine gemeenten geven in verhouding vaker aan ontevredener te zijn.

Naast de positieve waardering van de WWB vindt bijna 70% van de gemeenten dat de eigen uitvoering van de WWB is geslaagd. Bijna 30% is deels tevreden.

Tabel 7: Waardering invoeringstraject en de WWB, in percentages

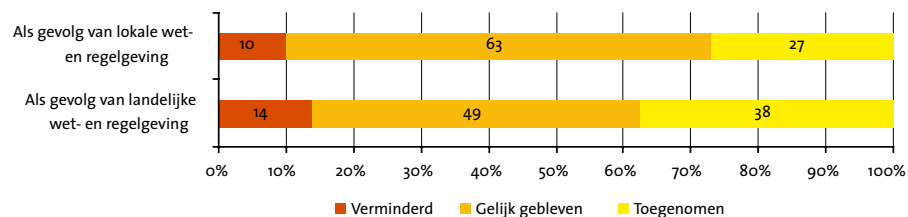
Vindt u de WWB een verbetering in vergelijking met de oude Abw?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Ja	93	89	100	98
Nee	7	11	--	2
Als u terugkijkt naar het afgelopen jaar, vindt u dan al met al dat de uitvoering van de WWB in uw gemeente is geslaagd?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Ja	69	70	80	65
Nee	1	--	7	2
Deels wel, deels niet	29	30	13	33

Een belangrijk uitgangspunt bij de invoering van de WWB is de administratieve lastenverlichting als gevolg van deregulering. Gemeenten zouden minder aan het Rijk moeten verantwoorden. Van de respondenten geeft 14% aan dat de administratieve lasten als gevolg van landelijke wet- en regelgeving zijn afgenomen. Bijna de helft van de gemeenten geeft aan dat er naar hun mening niets is veranderd. 38% van de gemeenten is zelfs van mening dat de administratieve lasten zijn toegenomen. Van de gemeenten signaleert 87% dus geen verlichting

van de administratieve lasten. Grote gemeenten geven vaker een afname van de administratieve lasten aan dan middelgrote of kleine gemeenten.

De administratieve lastendruk vanuit lokale regelgeving is vergelijkbaar met de resultaten uit de WWB-monitor 2005. Van de gemeenten is 27% van mening dat de administratieve lastenverplichting is toegenomen, 63% vindt dat dit gelijk is gebleven en 10% signaleert een afname van de administratieve lasten.

Figuur 2: Administratieve lasten als gevolg van regelgeving



Divosa geeft in haar publicatie *Administratieve lasten de baas* handreikingen aan gemeenten om informatieverplichtingen zo efficiënt mogelijk uit te voeren.¹⁰

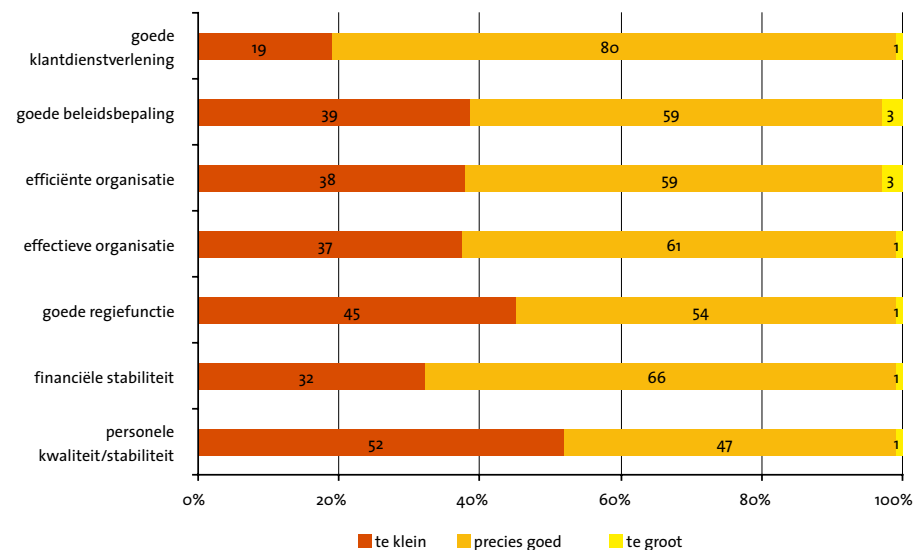
De invoering van de WWB betekende voor gemeenten een fundamentele verandering die een behoorlijk beslag op de eigen organisatie heeft gelegd. Momenteel bereiden gemeenten zich voor op andere majeure veranderingen als de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Inburgeringswet en de Modernisering Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Deze veranderingen in combinatie met de toenemende deregulering verhogen de druk op de gemeentelijke organisatie. Een indicator die aangeeft in hoeverre gemeenten zijn opgewassen tegen de komende veranderingen is de vraag naar de gewenste schaalgrootte. In de onderstaande tabel zijn de resultaten samengevat.

Tabel 8: Schaalgrootte en de WWB, in percentages

Is uw gemeenteschaal te groot, te klein of precies goed voor de uitvoering van de WWB?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
Gemeenteschaal is te groot	1	0	0	2	0
Gemeenteschaal is precies goed	66	59	53	84	46
Gemeenteschaal is te klein	33	41	47	14	54

Tweederde van de gemeenten geeft aan de gemeenteschaal precies goed te vinden en eenderde van de gemeenten vindt zichzelf te klein. Dit betekent een verbetering ten opzichte van 2004, toen 46% van de gemeenten zichzelf nog te klein vond voor een goede uitvoering van de WWB. Opvallend is dat dit jaar voor het eerst een gemeente aangeeft zichzelf te groot te vinden. De personele kwaliteit en stabiliteit en goede regievoering worden het meest genoemd als kwetsbare terreinen bij een (te) kleine schaal.

Figuur 3: Aspecten waarop schaalgrootte wordt ervaren



Momenteel loopt een ander onderzoek van Divosa¹¹ waarin een meer gedetailleerd beeld wordt gegeven van de redenen waarom gemeenten zichzelf te groot of te klein vinden.

4.2 Ontwikkeling bijstandsvolume

Bijna de helft van de gemeenten geeft aan dat het bijstandsvolume in hun gemeente is gedaald en bijna eenderde signaleert een toename van het bijstandsvolume. In vergelijking met 2004 is dit een trendbreuk: vorig jaar gaf bijna 60% van de gemeenten aan dat het bijstandsvolume was toegenomen. De toename van het bijstandsvolume bedroeg in 2005 gemiddeld 8,6%, de gemiddelde afname bedroeg 7,6%.

Tabel 9: Ontwikkeling bijstandsvolume WWB, in percentages

	Totaal (n=146)	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Toegenomen	31	30	27	34
Gelijk gebleven	21	30	20	5
Afgenomen	48	40	53	61

Gemeenten is gevraagd naar de belangrijkste instrumenten waarmee instroom wordt beperkt en uitstroom wordt bevorderd. Work first wordt door de meeste respondenten genoemd als belangrijkste instrument om de instroom te beperken. Kort daarachter noemen de respondenten de poortwachterfunctie en handhaving als belangrijkste instroombeperkende instrumenten. Met betrekking tot uitstroom blijft reïntegratie het belangrijkste instrument, gevolgd door work first en handhaving.

Tabel 10: Instrumenten gericht op in- en uitstroom, in percentages

Welk instrument heeft in 2005 het meest bijgedragen aan de beperking van de instroom?	Totaal
Work first	36
Poortwachterfunctie	32
Handhaving	30
Welk instrument heeft in 2005 het meest bijgedragen aan het vergroten van de uitstroom?	Totaal
Reïntegratie	36
Work first	20
Handhaving	13

Aan de gemeenten is gevraagd aan te geven in welke mate het eigen beleid heeft bijgedragen aan de toe- of afname van het bijstandsvolume. Op een schaal van 1 (geheel te wijten aan externe omstandigheden) tot 10 (geheel te wijten aan het functioneren van de gemeente) scoren de gemeenten gemiddeld een zes. De gemeentegrootte heeft nauwelijks invloed op de beantwoording van deze vraag. Er is geen relatie gevonden tussen het oordeel over de rol van het eigen beleid en de betrokkenheid van college en/of gemeenteraad.

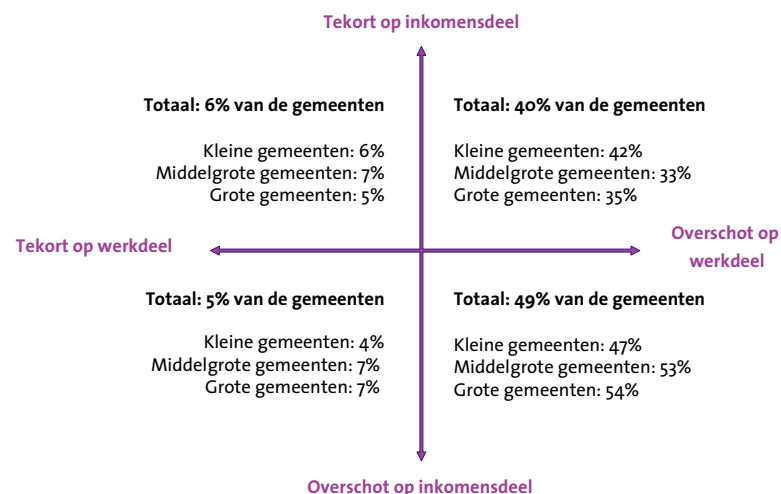
Tabel 11: Bijdrage beleid sociale dienst aan toe- of afname van het bestand

	Totaal
Bijdrage beleid van de sociale dienst aan de toe- of afname van het bestand (1-10)	6,0

4.3 Financiële resultaten

Met de invoering van de WWB zijn gemeenten financieel verantwoordelijk geworden voor de resultaten op hun inkomens- en werkbudgetten. Op basis van de opgave van respondenten heeft 49% van de gemeenten over 2005 een overschot op zowel het inkomens- als het werkbudget, 6% van de gemeenten kampt met tekorten op zowel het inkomens- als het werkbudget. Iets meer dan de helft van de gemeenten geeft aan in 2005 een overschot op het inkomensdeel (het zogenaamde I-deel) te hebben gehad (54%). Het aantal gemeenten dat aangeeft een overschot op het werkdeel (het zogenaamde W-deel) te hebben gehad in 2005 bedraagt 89%.

Figuur 4: Tekort- en overschotgemeenten totaal en naar grootteklasse, in percentages



De financieringsystematiek van de WWB, en de 'meeneemregeling', leiden ertoe dat de optimalisatie zit in het werkdeel. Immers, gemeenten mogen 75% van het werkbudget meenemen naar volgend jaar, terwijl een overschot op het inkomensdeel kan worden toegevoegd aan het werkdeel. Het is dus tot op zekere hoogte financieel gunstiger om iemand een gesubsidieerde baan aan te bieden dan een uitkering te verschaffen. Uit de bovenstaande figuur blijkt 40% van de gemeenten een overschot te hebben op het werkdeel en een tekort op het inkomensdeel. Zij optimaliseren dus niet, wat mogelijk samenhangt met een voorzichtige besteding van middelen en een risicomijdende opstelling. Maar ook een bewuste keuze om de werking van de twee budgetten inzichtelijk te houden,

kan deze uitkomst verklaren. Ter vergelijking: in 2004 gaf 35% van de gemeenten aan een overschot op het werkdeel te hebben en een tekort op het inkomensdeel. Er is geen relatie gevonden tussen de overschotten of tekorten en de betrokkenheid van college en gemeenteraad.

Gemiddeld vindt driekwart van de gemeenten dat het schot tussen het werk- en inkomensdeel moet worden opgeheven. Grote gemeenten zijn wat terughoudender: 63% is het met deze stelling eens.

Opvallend zijn de verschillen naar regio's. In de regio West signaleert slechts 27% van de gemeenten een tekort op het inkomensbudget. De regio West scoort hoog op het overschot op zowel het inkomens- als het werkbudget; meer dan 60% van de gemeenten in de regio geeft aan overschotten te hebben. In de onderstaande tabel zijn de percentages overschot- en tekortgemeenten weergegeven.

Tabel 12: Tekorten en overschotten naar regio, in percentages

Tekorten en overschotten naar regio	Totaal	Regio				Totaal 2004
		Noord	West	Oost	Zuid	
Tekort op I-deel, tekort op W-deel	6	14	5	0	5	11
Tekort op I-deel, overschot op W-deel	41	48	22	61	50	35
Overschot op I-deel, tekort op W-deel	5	0	10	4	0	11
Overschot op I-deel, overschot op W-deel	49	38	62	36	45	42

"Het WWB-budget moet voor langere termijn worden vastgesteld. Ook als dit betekent dat er bij een tegenvallende conjunctuur en oplopend bijstandsvolume geen compensatie wordt verstrekt." Bijna 60% van de gemeenten is het oneens met deze stelling.

Van de gemeenten geeft 46% aan een tekort op het inkomensbudget te hebben. Dit gemiddelde tekort bedraagt 6,7% van het beschikbare budget. Het gemiddelde tekort ligt iets hoger dan het gemiddelde overschot (6,3%). In vergelijking met 2004 zijn de gemiddelde tekorten iets teruggedrongen en zijn de gemiddelde overschotten iets gestegen. Gemeenten die een tekort hebben op het inkomensdeel hebben vaker een toename van het bijstandsvolume.

In totaal heeft 89% van de gemeenten een overschot op het werkbudget. Het gemiddelde overschot bedraagt 26,1% van het beschikbare budget. Het gemiddelde tekort bedraagt 18,2%. In vergelijking met 2004 zijn zowel de tekorten als de overschotten gemiddeld gestegen.

Tabel 13: Gemiddelde overschotten en tekorten ten opzichte van budget, in percentages

Gemiddelde overschotten en tekorten in procenten op I-deel WWB	Totaal	Kleine	Middelgrote	Grote	Totaal 2004
		gemeenten	gemeenten	gemeenten	
Bij tekort	6,7	7,7	5,6	4,2	7,3
Bij overschot	6,3	6,2	3,1	7,3	6,1
Gemiddelde overschotten en tekorten in procenten op W-deel WWB	Totaal	Kleine	Middelgrote	Grote	Totaal 2004
		gemeenten	gemeenten	gemeenten	
Bij tekort	18,2	19,4	37,2	6,5	10,1
Bij overschot	26,1	28,1	17,3	25,1	12,6

Naast het werkbudget kunnen gemeentelijke sociale diensten in het kader van de reïntegratie van hun cliëntenbestand een beroep doen op middelen via het Europees Sociaal Fonds, doelstelling 3 (ESF-3). Bestedingen vanuit het werkdeel worden hierbij ingezet als cofinanciering. Eind oktober 2005 heeft de staatssecretaris van SZW het subsidieplafond voor ESF3-projecten vastgesteld op nul euro. Directe aanleiding was de te verwachten overschrijding van het totale ESF3-budget.¹² Als gevolg van dit besluit was het niet meer mogelijk om nog ESF3-aanvragen in te dienen. Van de gemeenten geeft 29% aan door de sluiting van het ESF-loket subsidies mis te lopen. Hierbij gaat het vooral om de grote gemeenten (54% geeft aan subsidie mis te lopen).

Meer dan de helft van de gemeenten vindt dat het WWB-budget zoveel mogelijk moet worden afgestemd op de actuele objectieve omstandigheden in de eigen gemeente, ook al betekent dit dat gemeenten langer in onzekerheid blijven over de omvang en de onderbouwing van dit budget.

4.4 Conclusies

De WWB wordt door het overgrote deel van de gemeenten nog steeds positief gewaardeerd. De uitvoering van de WWB wordt door bijna 70% van de gemeenten als 'geslaagd' gekarakteriseerd.

Reductie van de administratieve lasten blijkt ook in 2005 voor veel sociale diensten niet weg gelegd. Tweederde van de sociale diensten geeft aan de schaal-grootte precies goed te vinden en eenderde vindt zichzelf te klein.

Het bijstandsvolume is in bijna de helft van de gemeenten gedaald; een trendbreuk met 2004 toen bijna 60% van de gemeenten nog een toename signa-

leerde. Eenderde van de gemeenten signaleert in 2005 een toename van het bijstandsvolume. De afname van het bijstandsbestand bedroeg in 2005 gemiddeld 7,6%, de toename gemiddeld 8,6%.

Work first en handhavinginstrumenten zijn belangrijke en effectieve instrumenten in het reduceren van het bijstandsvolume. Reïntegratietrajecten blijven het belangrijkste uitstrooinstrument.

De overschotten op zowel het werkbudget als het inkomensbudget nemen toe. Van de gemeenten heeft 89% in 2005 een overschot op het werkbudget. 54% van de gemeenten geeft aan een overschot op het inkomensbudget te hebben. Het gemiddelde overschot op het werkbudget bedraagt 26,1% en het gemiddelde overschot op het inkomensdeel bedraagt 6,3%.

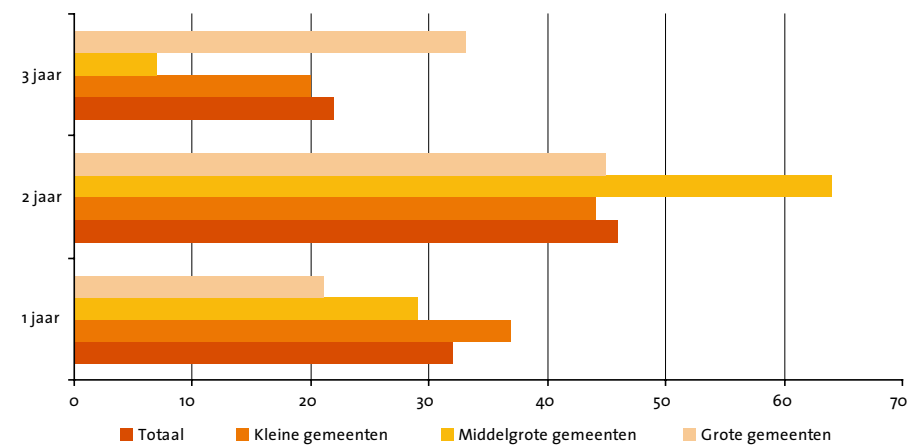
Het overgrote deel (86%) van de gemeenten vindt de WWB een succes.

5 Beleidskeuzes en invulling WWB

5.1 Strategische horizon

Uit de WWB-monitor 2005 bleek dat tweederde van de gemeenten niet verder vooruit kijkt dan een periode van twee jaar. Een kwart van de gemeenten gaf destijds aan geen langetermijndoelstellingen te hanteren. Iets meer dan eenderde van de gemeenten hanteerde doelstellingen die een periode van meer dan twee jaar omvatten. In 2005 lijkt de strategische horizon van gemeenten zich te zetten rond de grens van twee jaar. Eenvijfde van de gemeenten hanteert een langetermijnstrategie van meer dan twee jaar. Meer dan tweevijfde van de gemeenten kijkt twee jaar vooruit en bijna eenderde van de gemeenten beperkt zich tot een jaar.

Figuur 5: Langetermijnstrategie ten aanzien van de WWB, totaal en naar grootteklasse van gemeenten, in percentages



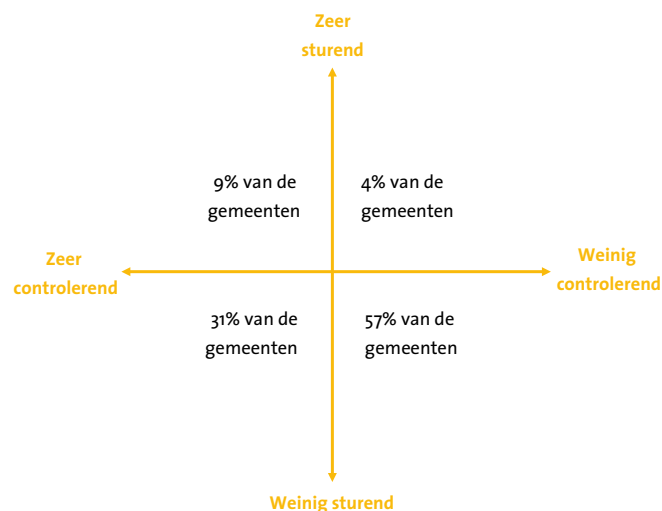
5.2 Cliëntenparticipatie en sturing gemeenteraad

Gemeenteraden hebben een prominente rol bij de controle en toezicht op de uitvoering van gemeentelijke taken. Dit geldt ook voor de uitvoering van de bijstand. Met de toegenomen beleidsvrijheid en de financiële verantwoordelijkheid in het kader van de WWB is deze rol alleen maar belangrijker geworden.

In 57% van de gemeenten blijkt echter dat de rol van de gemeenteraad door de respondenten nog als weinig sturend en weinig controlerend wordt gekarakteriseerd. In bijna 1 op de 10 gemeenten is er sprake van een sterk sturend en controlerende gemeenteraad. Het merendeel van de gemeenteraden geeft in de praktijk

weinig sturing aan de uitvoering van de WWB (88%). Samenwerkingsverbanden wijken hierbij niet af ten opzichte van individuele gemeenten.

Figuur 6: Positie en rol van raad bij WWB, in percentages



Ondanks het feit dat de WWB een verplichte verordening met betrekking tot de cliëntenparticipatie nodig maakt, blijkt in 15% van de gemeenten de betrokkenheid van de cliëntorganisaties nauwelijks aanwezig te zijn of niet te worden georganiseerd. In bijna de helft van de gemeenten worden cliëntorganisaties in alle fasen van de beleidsvorming betrokken, en bij ruim eenderde van de gemeenten alleen op hoofdlijnen. De cliëntparticipatie lijkt toe te nemen met de grootte van de gemeente. Ook is het percentage gemeenten waar cliëntorganisaties nauwelijks worden betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid ten opzichte van vorig jaar met zo'n 10% gedaald.

Tabel 14: Betrokkenheid cliëntorganisaties bij de vormgeving van het WWB-beleid, in percentages

Worden cliëntorganisatie betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Nee, nauwelijks betrokkenheid van cliëntorganisaties	15	22	13	2
Ja, in alle fasen van beleidsvorming	48	43	53	57
Ja, bij het opstellen van de hoofdlijnen	37	35	33	41

De betrokkenheid van het college van b&w is in de onderstaande tabel weergegeven. Uit de tabel blijkt dat in een kwart van de gemeenten het college zich volgens de respondenten zeer sturend en controlerend opstelt. In iets meer dan eenderde van de gemeenten wordt een weinig sturende en controlerende rol vanuit het college gesignaleerd. In zijn totaliteit signaleert meer dan driekwart van de respondenten een beperkte betrokkenheid van het college met betrekking tot de WWB.

Tabel 15: Positie en rol van het college, in percentages

De positie en rol van het college van b&w met betrekking tot de WWB in mijn gemeente ervaar ik als volgt:	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Zeel sturend en zeel controlerend	24	17	20	39
Weinig sturend, actief controlerend	24	24	20	25
Zeel sturend, weinig controlerend	18	16	33	18
Weinig sturend, weinig controlerend	34	43	27	18

5.3. Klanten en perspectieven

Het hoofddoel van de WWB is analoog aan dat van de wet Suwi: werk boven inkomen. De gemeenten is gevraagd welk deel van hun bestand naar verwachting niet meer zal uitstromen naar regulier werk. Gemiddeld geven gemeenten aan dat bijna de helft van het bestand niet meer zal uitstromen naar regulier betaald werk. Uitgaande van een bijstandsvolume van 328.000 op 31 december 2005, betekent dit dat 162.000 cliënten naar de mening van de respondenten niet meer zullen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. In vergelijking met 2004 is dit percentage iets gezakt. Kleinere gemeenten beoordelen de niet-reïntegreerbaarheid van het bestand hoger dan grotere gemeenten.

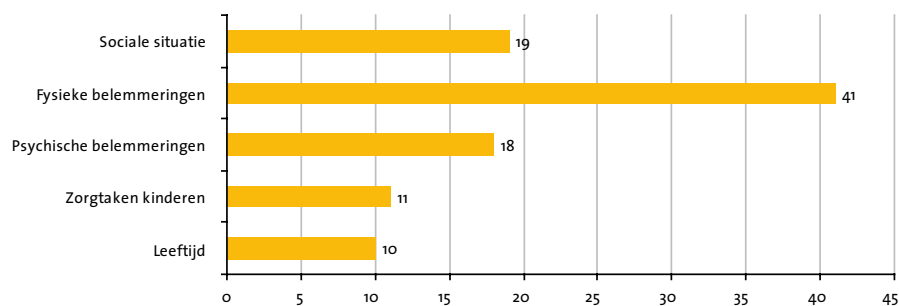
Meer dan tweevijfde van het bestand heeft een ontheffing van de arbeidsplicht. Deze uitkomst ligt in de lijn met de inschatting van de respondenten over de reïntegreerbaarheid van het bestand.

Tabel 16: Beoordeling reïntegreerbaarheid en ontheffing arbeidsplicht, in percentages

Hoeveel procent van uw bestand zal naar verwachting niet meer uitstromen naar betaald werk?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
	49	52	38	45	53
Hoeveel procent van uw bestand <65 jaar heeft een ontheffing van de arbeidsplicht?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
	41	42	38	38	34

Gemeenten is ook gevraagd naar de belangrijkste reden voor ontheffing. Slechts een beperkt deel van de gemeenten heeft deze vraag beantwoord, waardoor de resultaten slechts een indicatief beeld geven. De voornaamste reden voor ontheffing van de arbeidsplicht betreft fysieke belemmeringen (in 41% van de gevallen), op afstand gevolgd door de sociale situatie (19% van de gevallen) en psychische belemmeringen (18% van de gevallen).

Figuur 7: Reden voor ontheffing (als % van het totaal)



Vanuit de WWB hebben gemeenten een wettelijke plicht tot een 'evenwichtige aandacht' voor alle doelgroepen. In de WWB-monitor 2005 gaf bijna tweederde van de gemeenten aan prioriteit toe te kennen aan de 'kansrijken en de nieuwe instromers'. Een jaar later ontstaat een meer evenwichtig beeld in de prioritering van doelgroepen. Iets meer dan de helft van de gemeenten geeft aan evenveel aandacht aan alle doelgroepen te besteden. Gekeken naar de gemeentegrootte zijn er verschillen tussen de kleinere en de grotere gemeenten. Kleinere gemeenten geven vaker aan evenveel aandacht aan alle doelgroepen te besteden dan grotere gemeenten.

Tabel 17: Evenwichtige aandacht voor doelgroepen, in percentages

Hoe wordt in uw gemeente de evenwichtige aandacht voor doelgroepen ingevuld?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
Prioriteit wordt toegekend aan fase 1 en 2 en/of nieuwe instromers	46	37	73	56	63
Prioriteit wordt toegekend aan fase 3 en 4 en/of langdurig bijstandgerechtigden	1	2	--	--	1
Er wordt evenveel aandacht aan alle groepen besteed	52	61	27	44	35

5.4 Beleid en instrumenten

Het hoofddoel van de WWB is werk boven inkomen. Van dit hoofddoel zijn drie subdoelen afgeleid, namelijk:

1. inkomenswaarborg,
2. beperking van de instroom,
3. bevordering van de uitstroom.

In deze paragraaf worden de beleidskeuzes van gemeenten en de gekozen instrumenten uitgewerkt.

INKOMENSWAARBORG

Gemeenten zetten veel middelen in om mensen met een laag inkomen te ondersteunen. Hierbij kan gedacht worden aan schuldhulpverlening, budgetteringscursussen, stadspassen, korting op deelname aan sportclubs of kwijtschelding van lokale lasten. Ook de individuele bijzondere bijstand maakt deel uit van het minimabeleid van gemeenten. Gemeenten zijn zowel beleidsmatig als financieel verantwoordelijk voor de verlening van de bijzondere bijstand, zij het dat categoriaal beleid met ingang van 2004 niet meer is toegestaan. Gemeenten kunnen bijzondere bijstand alleen nog via individuele aanvragen verstrekken. Gemeenten dekken (een deel van) hun uitgaven aan bijzondere bijstand en overig minimaal beleid met de de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De gemeenten zijn vrij in de besteding van het geld. Om inzicht te krijgen in de omvang van de bijzondere bijstand wordt uitgegaan van een 'fictief budget bijzondere bijstand' binnen de algemene uitkering.

In 2005 heeft 60% van de gemeenten wijzigingen in de omgang met de bijzondere bijstand doorgevoerd. Tweederde van de wijzigingen betrof een verruiming van het beleid ten aanzien van de omgang met de bijzondere bijstand. In eenderde van de gevallen is het beleid versoerd. Dit geldt echter alleen voor de bijzondere bijstand. Uit aanvullend onderzoek in het kader van deze monitor blijkt dat het gehele beleid rondom armoede (minimabeleid) in veel gemeenten verruimd is.

Tabel 18: Omgang bijzondere bijstand, in percentages

Heeft u in uw beleid ten aanzien van de bijzondere bijstand in 2005 veranderingen doorgevoerd?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Nee	40	37	47	46
Ja, een versoering van rechten	14	13	20	14
Ja, een versoering van het budget	6	6	7	7
Ja, een verruiming van rechten	25	28	13	23
Ja, een verruiming van het budget	15	17	13	11

Het blijkt dat het fictieve budget niet altijd één op één over gaat als feitelijk budget voor de bijzondere bijstand. Gemiddeld wordt 84% van het fictief budget ingezet als werkelijk budget. Hierbij zijn twee belangrijke opmerkingen te plaatsen. In de eerste plaats geeft een aantal gemeenten aan meer dan het fictieve budget in te zetten als werkelijk budget. Aan de andere kant zijn er ook verschillende gemeenten die aangeven niet te weten wat het fictieve budget voor hun gemeente is.

Tabel 19: Tekorten en overschotten budget individuele bijzondere bijstand

Heeft u in 2005 een tekort of een overschot op uw budget bijzondere bijstand?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Tekort	33	35	33	30
Overschot	67	66	67	70

Tweederde van de gemeenten geeft aan een overschot te hebben op het budget bijzondere bijstand en eenderde van de respondenten signaleert een tekort. Bijna de helft van de gemeenten geeft aan dat het aantal aanvragen voor bijzondere bijstand is toegenomen. Grote gemeenten signaleren vaker een afname van het aantal aanvragen dan kleine of middelgrote gemeenten.

Het overige minimabeleid is ten opzichte van individueel verstrekte bijzondere bijstand de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. Inmiddels gaat gemiddeld meer dan de helft van de totale uitgaven aan armoedebelief naar collectieve maatregelen als schuldhulpverlening, bijdragen in collectieve zorgverzekeringen en bevordering van participatie.

Uit aanvullend onderzoek blijkt dat wanneer gemeenten naar het gehele minimabeleid kijken, tweederde aangeeft een tekort te hebben ten opzichte van de dekkingsmiddelen vanuit het Rijk. Vooral (middel)grote gemeenten hebben vaker een tekort op het totale minimabeleid.

Tabel 20: Beroep op en volumeveranderingen in de bijzondere bijstand

Signaleert u een toe- of afname van het aantal aanvragen voor bijzondere bijstand?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Neemt toe	46	47	67	39
Blijft gelijk	33	38	20	34
Neemt af	21	16	13	27
Signaleert u een toe- of afname van het bedrag per aanvraag?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Neemt toe	36	36	40	35
Blijft gelijk	51	53	33	54
Neemt af	12	10	27	12

Het bedrag per aanvraag van bijzondere bijstand blijft in de helft van de gemeenten gelijk. Meer dan eenderde van de gemeenten signaleert een toename van het bedrag per aanvraag en in 12% van de gemeenten neemt het bedrag per aanvraag af.

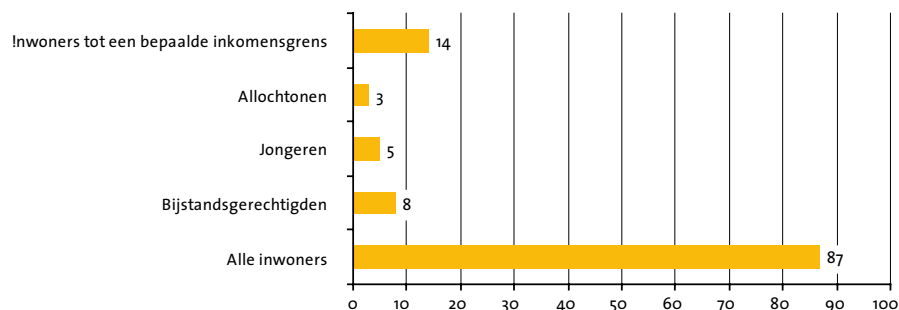
Gemeenten zijn ook gevraagd naar het aanvraagvolume voor schuldhulpverlening. Het overgrote deel van de gemeenten signaleert een toename van het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening (88%). Het bedrag per aanvraag neemt volgens het merendeel van de respondenten toe.

Tabel 21: Schuldhulpverlening

Signaleert u een toe- of afname van het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Neemt toe	88	80	87	89
Blijft gelijk	12	16	7	7
Neemt af	5	5	7	5
Signaleert u een toe- of afname van het bedrag per aanvraag?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Neemt toe	77	71	100	83
Blijft gelijk	23	29	0	18
Neemt af	0	0	0	0

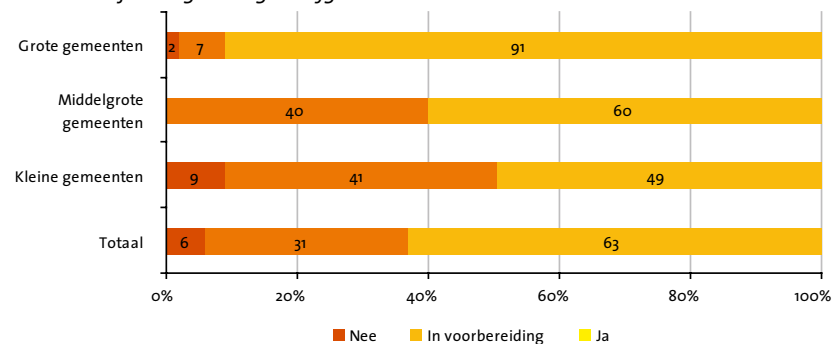
De meeste gemeenten kennen geen specifiek doelgroepenbeleid binnen de schuldhulpverlening. Een beperkt aantal gemeenten noemt bijstandsgerechtigden, allochtonen, jongeren of inwoners met een laag inkomen als specifieke doelgroep.

Figuur 8. Wat zijn bij u de doelgroepen voor schuldhulpverlening (in %)?



Verreweg de meeste gemeenten hebben met de invoering van de nieuwe zorgverzekeringswet collectieve zorgverzekeringen voor de eigen bijstandspopulatie afgesloten. Slechts een klein deel van de gemeenten (en hierbinnen vooral kleine gemeenten) geeft aan geen collectieve zorgverzekering voor haar doelgroepen af te sluiten. In de onderstaande figuur valt verder af te lezen dat grote gemeenten op het moment van de enquête verder waren in het afsluiten van collectieve verzekeringen dan kleinere gemeenten. Gemiddeld bereiken gemeenten met deze collectieve zorgverzekeringen 70% van hun bijstandsgerechtigden en 10% van de overige minima in de gemeente.¹³

Figuur 9. Heeft u als gemeente een collectieve zorgverzekering voor uw bijstandsgerechtigden afgesloten?



Naast de basisverzekering heeft 67% van de gemeenten binnen de collectieve zorgverzekering een extra pakket opgenomen dat veel voorkomende aanvragen in de bijzondere bijstand afdekt, 17% van de gemeenten had dit ten tijde van de enquête in voorbereiding. Grote gemeenten hebben dit vaker georganiseerd dan kleinere gemeenten.

De helft van de gemeenten vindt het geen goed idee dat de zorgpremie in het kader van de nieuwe zorgverzekeringswet bij alle bijstandsgerechtigden door de gemeente wordt ingehouden.

BEPERKING VAN DE INSTROOM

Met de invoering van de WWB hebben gemeenten er een financieel belang bijgekregen om de instroom in de bijstand zoveel mogelijk te beperken. In hoofdstuk 4 werd duidelijk dat work first door de respondenten als belangrijkste instrument voor instroombeperking wordt gezien. In het overgrote deel van de gemeenten (85%) is een work first-aanpak ingevoerd. In de meeste gevallen richt work first zich op de nieuwe instroom en op de doelgroep jongeren. In gemeenten waar met work first wordt gewerkt, wordt deelname aan de aanpak meestal verplicht gesteld.

Tabel 22: Work first en uitvoering, in percentages

Heeft u een work first-aanpak?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Ja, voor jongeren	12	8	7	21
Ja, voor nieuwe instroom	46	47	20	54
Ja, anders	27	25	53	21
Nee	15	20	20	5
Is deelname aan work first voor elke geselecteerde deelnemer verplicht?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Ja	83	81	79	89
Nee	17	19	21	11

Gemeenten zetten work first vooral in bij de nieuwe instroom en jongeren. Het voorkomen van nieuwe instroom en bevordering van uitstroom via een snelle diagnose lijken daarmee de belangrijkste doelen van dit instrument. Gemeenten geven aan dat 17% van de uitkeringsaanvragen wordt ingetrokken op het moment dat een tegenprestatie in de vorm van work first wordt gevraagd. Bij grote gemeenten lijkt de preventieve werking van work first groter te zijn dan bij kleinere gemeenten.

Tabel 23: Preventieve werking van Work first, in percentages

Welk percentage van de uitkeringsaanvragen wordt ingetrokken als gevolg van de direct verlangde tegenprestatie?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
	17	14	11	22
Heeft u er zicht op wat personen die afzien van een uitkering gaan doen?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Ja	10	8	7	14
Nee	90	92	93	86

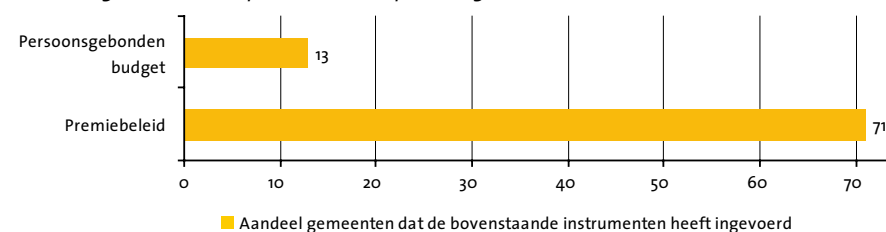
Het blijkt voor gemeenten moeilijk om zicht te houden op personen die afzien van een WWB-uitkering. Slechts 10% van de respondenten geeft aan zicht te hebben op wat de mensen die afzien van een uitkering doen.

BEVORDERING UITSTROOM

Iedere Nederlander wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem of haar te helpen met het zoeken naar werk. Zolang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid. Werk boven inkomen, aldus de Memorie van Toelichting bij de Wet werk en bijstand.

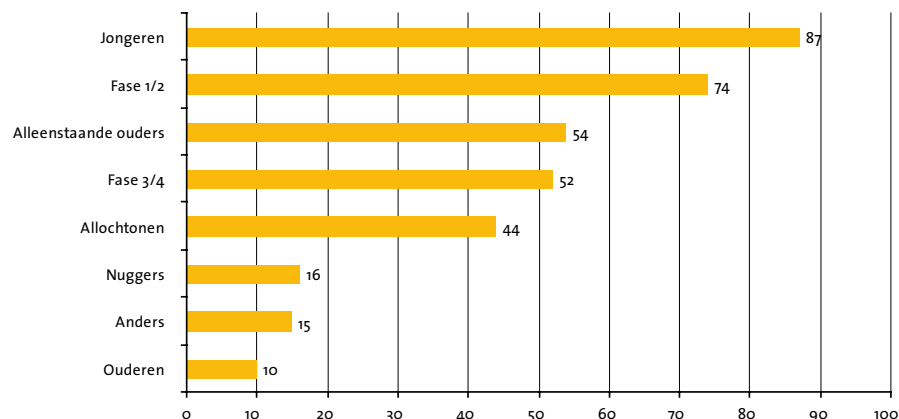
Van de mogelijkheden die de WWB biedt kan om te beginnen vastgesteld worden dat 13% van de gemeenten een persoonsgebonden budget (PGB) mogelijk heeft gemaakt. Dat is net als in 2004 nog erg weinig, gelet op de uitkomst dat gemeenten cliënten als eerst verantwoordelijken zien voor de reïntegratie.¹⁴ Bij die eigen verantwoordelijkheid past een persoonsgebonden budget. Meer dan 70% van de gemeenten heeft een premie bij de aanvaarding van werk ingevoerd.

Figuur 10. PGB en premiebeleid, in percentages



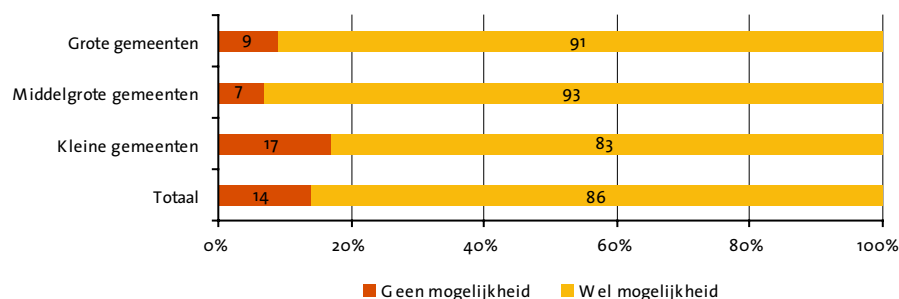
Als belangrijkste doelgroep voor het reïntegratiebeleid noemen gemeenten de jongeren, met cliënten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt als goede tweede. Nuggers en ouderen hebben een lage prioriteit binnen het reïntegratiebeleid.

Figuur 11. Op welke doelgroepen richt uw reïntegratiebeleid zich? (in %)



Sinds 1 januari 2000 werd het voor gemeenten mogelijk om op grond van de Bbz aan personen die een zelfstandig bedrijf willen starten een zogenaamde voorbereidingsperiode te gunnen. Gedurende maximaal 12 maanden kan aan de aspirant zelfstandige een ontheffing van de sollicitatieplicht worden verleend om hem of haar in staat te stellen onder begeleiding van een deskundige toe te werken naar een levensvatbaar bedrijfsplan. Uit de praktijk blijkt dat gemeenten reïntegratie via het starten van een zelfstandig bedrijf en de daaraan gekoppelde voorbereidingsperiode terughoudend hebben toegepast.¹⁵ De meeste gemeenten geven aan het ondernemerschap inmiddels actief binnen de eigen gemeente te stimuleren. Kleine gemeenten lijken in dit verband wat passiever te zijn dan grotere gemeenten. Hoewel de beschikbaarheid van informatie over het aantal starters vanuit de WWB te wensen overlaat, blijkt uit onderzoek dat 1500 tot 2000 bijstandsgerechtigden jaarlijks een bedrijf starten.¹⁶

Figuur 12. In hoeverre wordt ondernemerschap (Bbz-regeling) binnen uw gemeente actief gestimuleerd?



5.5 Personeel en cultuur

Met de invoering van de WWB zijn gemeenten geprikkeld om het bijstandvolume zo klein mogelijk te houden. Het accent is nadrukkelijker komen te liggen op het zo effectief en efficiënt mogelijk werken. De uitwerking van de invoering van de WWB op personeel en cultuur wordt in deze paragraaf in beeld gebracht. Allereerst wordt de functieverdeling binnen de sociale diensten bekeken. Volgens de respondenten is 70% van het personeelsbestand direct bij de uitvoering van de WWB-taken betrokken (klantmanagers, consultants, etc.). 30% van het personeelsbestand bestaat uit indirecte functies als management (8%), beleidsmedewerkers (7%) en administratie (16%). Wanneer deze functieverdeling vergeleken wordt met de functieverdeling van voor de invoering van de WWB, dan valt op dat in de loop van de jaren de verhouding indirect versus direct personeel is verschoven naar een efficiëntere verdeling. De indirecte formatie van management en administratie is deels verschoven naar directe uitvoeringsformatie.

Tabel 24: Functieverdeling binnen sociale diensten

Formatie	1995 ¹⁷ (%)	1997 ¹⁸ (%)	2000 ¹⁹ (%)	2005 (%)
Management	14	9	8	8
Beleidsmedewerkers	6	5	4	7
Uitvoering	45	55	55	70
Administratie	34	30	33	16
Overig	1	-	-	-

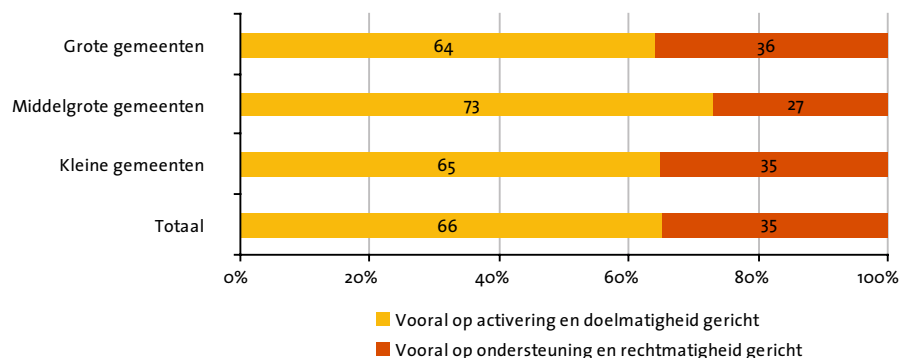
Wanneer de functieverdeling wordt afgezet tegen de gemeentegrootte, dan valt op dat voornamelijk grote gemeenten in staat zijn een efficiëntere verhouding indirect-direct personeel te organiseren.

Tabel 25: Functieverdeling naar gemeentegrootte (2005)

Formatie	Klein (fte / %)	Middelgroot (fte / %)	Groot (fte / %)	Totaal (fte / %)
Management	1,31 / 12	2,59 / 8	11,30 / 7	4,25 / 8
Beleidsmedewerkers	1,36 / 13	2,12 / 7	9,37 / 6	3,63 / 7
Uitvoering	5,10 / 47	16,26 / 51	119,93 / 75	37,97 / 70
Administratie	3,11 / 29	10,97 / 34	19,45 / 12	8,42 / 16

De cultuur van de eigen organisatie karakteriseert tweederde van de respondenten als vooral op activering en doelmatigheid gericht. In vergelijking met 2004 is dit een toename van 15% ten koste van een cultuur die meer is gericht op rechtmatigheid en ondersteuning.

Figuur 13. Hoe zou u de cultuur in uw organisatie op dit moment kenschetsen?



Bijna driekwart van de gemeenten heeft uitvoering, beleid en controle allemaal binnen de dienst of afdeling georganiseerd, 18% van de gemeenten heeft controle ergens anders ondergebracht. Kleinere gemeenten kiezen vaker voor dit model dan grotere gemeenten.

Tabel 26: Organisatie van de dienst of afdeling

Hoe is uw dienst of afdeling sociale zaken intern georganiseerd?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Uitvoering, beleid en controle allemaal binnen de dienst/afdeling	71	68	80	75
Uitvoering en controle binnen de dienst/afdeling, beleid elders	4	2	0	9
Uitvoering en beleid binnen de dienst/afdeling, controle elders	18	22	13	11
Alleen uitvoering binnen de dienst afdeling, beleid en controle elders	7	8	7	5

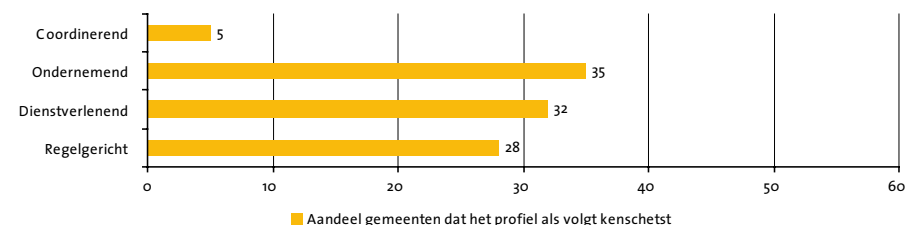
Tweederde van de gemeenten karakteriseert de eigen dienst als 'ondernemend' of 'dienstverlenend'. Dit past in de karakterisering van de eigen cultuur als zijnde doelmatig. Eenderde van de gemeenten karakteriseert zichzelf als 'coördinerend' of 'regelgericht'. Bij de beantwoording van deze vraag is gebruikgemaakt van de volgende karakterisering:20

- Een ondernemende dienst is een dienst die wordt gestuurd op basis van de begrippen schadelastbeperking en risicobeheersing.
- Een dienstverlenende dienst is een dienst die een specifiek dienstverlenings-

concept heeft omarmd en dit centraal heeft gesteld in heel haar denken en doen.

- Een regelgerichte dienst wordt gestuurd op de uitvoering van voor de dienst relevante wetten, regels en taken die hieruit voortvloeien.
- Een coördinerende dienst stelt de samenhang en integratie met andere partijen en actoren én beleidsterreinen voorop.

Figuur 14: Karakterisering profiel



5.6 Uitvoering en opdrachtgeverschap

Door de privatisering van de reïntegratiemarkt is de gemeente in de rol gekomen van opdrachtgever van reïntegratiedienstverlening. In veel onderzoeken en publicaties is gereflecteerd op het functioneren van de gemeente in deze rol, waarbij de hoofduitkomst is dat de gemeenten langzaam aan het professionaliseren zijn, maar dat er nog een lange weg te gaan is.²¹ Per 1 januari 2006 heeft de staatssecretaris van SZW de uitbestedingsplicht voor reïntegratie laten vallen. Gemeenten moeten echter nog wel voldoen aan de (Europese) aanbestedingsregels.

In 2005 hebben gemeenten gemiddeld 56% van hun werkbudget uitbesteed. Grote gemeenten hebben een kleiner deel uitbesteed en middelgrote gemeenten een groter deel.

Tabel 27: Uitbesteding van het werkbudget in 2005

Welk deel van het werkbudget heeft u in 2005 uitbesteed?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
	56	58	67	47

Het overgangsregime in de WWB moet een gecontroleerde afbouw van de oude Wiw- en ID-regelingen mogelijk maken. En daarmee tot een sanering van de publieke reïntegratiesector te komen. In de onderstaande tabel is te lezen dat minder dan de helft van het WWB-budget wordt besteed op de publieke

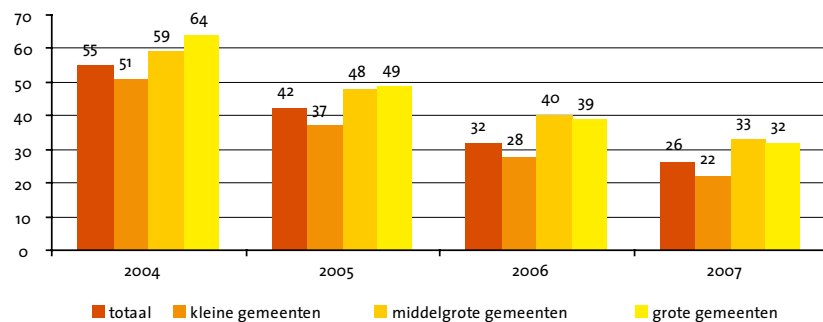
reïntegratiemarkt (hieronder verstaan wij de Wiw-, ID- en Wsw-bedrijven). Naar verwachting van de respondenten wordt in 2007 nog steeds 43% van het werkbudget besteed op de publieke reïntegratiemarkt. Deze afname wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de verdere afbouw van de Wiw- en ID-regelingen.

Tabel 28: Besteding werkbudget op publieke en private reïntegratiemarkt, in 2005 en 2007

Welk deel van het werkbudget wordt nu besteed op de publieke reïntegratiemarkt?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
Welk deel van het werkbudget wordt nu besteed op de publieke reïntegratiemarkt?	49	49	59	44	53
Welk deel van het werkbudget verwacht u in 2007 te besteden op de publieke reïntegratiemarkt?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
Welk deel van het werkbudget verwacht u in 2007 te besteden op de publieke reïntegratiemarkt?	43	45	46	35	45

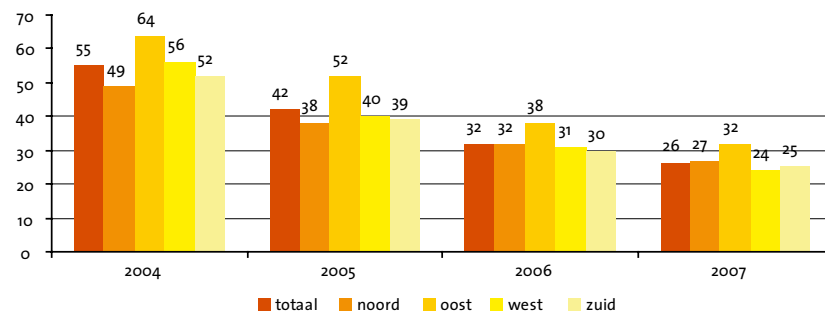
Gemeenten is ook gevraagd een inschatting te geven van de mate waarin de afbouw van gesubsidieerde banen (ID en Wiw) plaats zal vinden in hun gemeente. In de periode 2004–2007 prognosticeren respondenten een halvering van het ID-volume. Het afbouwtempo ligt naar verwachting bij kleine gemeenten hoger dan bij grotere gemeenten.

Figuur 15: Bestedingen van het werkbudget aan voormalige Wiw- en ID-ers (in %)



Gekeken naar de regio's, dan valt op dat de regio Oost een relatief groot deel van het werkbudget besteedt aan de voormalige Wiw- en ID-ers. In regio West worden de bestedingen aan de voormalige Wiw- en ID-ers in snel tempo afgebouwd, regio Noord houdt een gematigder tempo aan.

Figuur 16: Bestedingen van het werkbudget aan voormalige Wiw- en ID-ers naar regio (in %)



70% van de gemeenten vindt participatiebanen ID-banen die in een nieuw jasje zijn gestoken.

Dat als gevolg van bewuste aanbestedingskeuzes in 2007 nog steeds een omvangrijk deel van het werkbudget op de publieke reïntegratiemarkt wordt besteed, blijkt ook uit het feit dat bijna eenderde van de gemeenten aangeeft dat het aanbod van private reïntegratiebedrijven niet aansluit op de vraag van gemeenten. Dat geeft voeding aan de gedachte dat naar het oordeel van de gemeenten de publieke reïntegratiebedrijven nog steeds een belangrijk dienstverleningsaanbod leveren dat niet op de private markt is te verkrijgen, of tegen veel te hoge kosten.

Tabel 29: Aansluiting aanbod van reïntegratiebedrijven op vraag gemeenten, in percentages

Sluit volgens u aanbod van reïntegratiebedrijven aan op de vraag van de gemeente?	Totaal	Totaal 2004
Ja	70	67
Nee	30	33

Een ruime meerderheid van de gemeenten geeft aan een goed of voldoende zicht te hebben op het verschil in aanbod, de prijs en de kwaliteit van reïntegratiebedrijven. Eenvijfde van de gemeenten heeft onvoldoende zicht op het aanbod. Met name kleine gemeenten geven veel vaker aan onvoldoende zicht te hebben.

Tabel 30: Zicht op het reïntegratie-aanbod, in percentages

Heeft u zicht op het verschil in aanbod, de prijs en de kwaliteit van reïntegratiebedrijven?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Ja, goed	25	17	29	41
Ja, voldoende	52	55	64	46
Nee, onvoldoende zicht	21	28	7	14

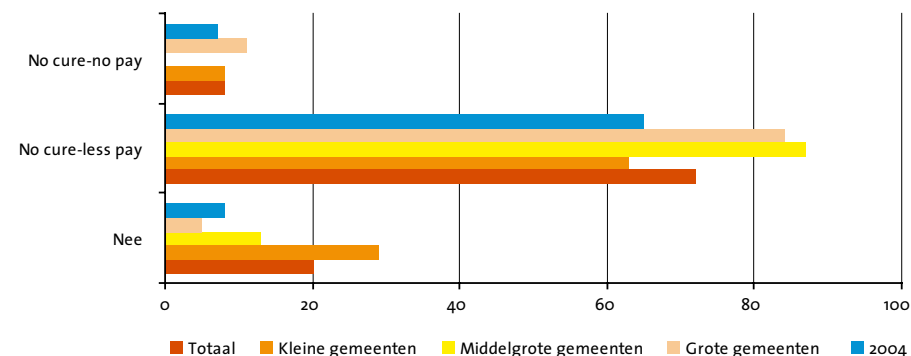
Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan contracten te sluiten met een looptijd van 1 tot 2 jaar. 14% van de respondenten sluit meerjarige contracten af die langer dan 2 jaar bestrijken.

Tabel 31: Contractduur reïntegratiecontracten

De contracten die de gemeente afsluit met reïntegratiebedrijven, beslaan:	Totaal
Maximaal een jaar	13
1 tot 2 jaar	54
Langer dan 2 jaar	14
Een mix van contractduren	19

Ongeveer 20% van de gemeenten werkt niet met resultaatfinanciering in de reïntegratiecontracten, de rest doet dit wel en dan hoofdzakelijk op basis van *no cure-less pay*-principes (72%). Slechts 8% van de gemeenten werkt met *no cure-no pay*-principes in de resultaatfinanciering van de reïntegratieprojecten. Uit de figuur is duidelijk op te maken dat vooral kleinere gemeenten minder vaak met vormen van resultaatfinanciering werken dan de grotere gemeenten. Het lagere zicht op het aanbod van de reïntegratiebedrijven en de terughoudende resultaatafspraken lijken er op te duiden dat kleine gemeenten een zwakkere machtpositie hebben op de reïntegratiemarkt.

Figuur 17: Resultaatafspraken, in percentages



Gemiddeld geven de gemeenten aan 41% van de reïntegratietrajecten in te kopen als full-servicetrajecten. Individuele trajecten worden met 64% in een groter volume ingekocht. Kleinere gemeenten kopen individueeler in dan grotere gemeenten.

Tabel 32: Aantallen en aard van de reïntegratietrajecten, in percentages

Welk deel van het totaal aantal trajecten wordt op full-servicebasis ingekocht? ¹	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
	41	36	50	49
Welk deel van het totaal aantal trajecten wordt op individuele basis ingekocht? ²	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
	64	68	54	53

¹ Bij een full-service reïntegratietraject laat de opdrachtgever de keuze voor het reïntegratietraject aan het reïntegratiebedrijf over.

² Onder individueel reïntegratietraject wordt verstaan: iedere reïntegratieactiviteit die wordt gefinancierd uit het werkdeel, excl. de oude Wiw- en ID-gevallen en die uitsluitend op één persoon betrekking heeft.

41% van de gemeenten geeft aan goed zicht te hebben op het aantal cliënten dat na een reïntegratietraject duurzaam een baan vindt. Grotere gemeenten geven vaker aan goed zicht te hebben dan de kleine gemeenten. Vergeleken met 2004 is het zicht op de zogenaamde duurzame plaatsingen afgenomen van 65% naar 41%.

Tabel 33: Zicht op bijstandsgerechtigden die regulier werk hebben gevonden, in percentages

Heeft u zicht op het aantal bijstandsgerechtigden dat na het doorlopen van een reïntegratietraject langer dan een halfjaar regulier werk vervuld?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Nee	59	66	47	49
Ja	41	35	53	51

De staatssecretaris heeft de WWB-uitbestedingsregels laten vervallen. Gevraagd is of dit naar het oordeel van de respondenten een effect heeft op het uit- en aanbestedingsgedrag. In grofweg eenderde van de gemeenten heeft het laten vervallen van de uitbestedingsregels geen effect op het uit- en aanbestedingsgedrag. 40% van de gemeenten geeft aan dat zij als gevolg van het initiatief van de staatssecretaris meer trajecten zelf gaan uitvoeren (al dan niet via de eigen Wiw-organisatie). Eenvijfde van de gemeenten zal meer opdrachten rechtstreeks gaan gunnen aan private partijen. Ten opzichte van 2004 zullen meer gemeenten reïntegratietrajecten zelf gaan uitvoeren.

Tabel 34: Effect van het vervallen van uitbestedingsplicht op uit- en aanbestedingsgedrag, in percentages

Welk effect heeft het vervallen van de uitbestedingsregels op de uitvoering van reïntegratiedienstverlening?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
Onze gemeente zal meer trajecten zelf gaan uitvoeren	40	33	40	56	20
Onze gemeente zal meer trajecten rechtstreeks (onderhands) gunnen aan publieke reïntegratiebedrijven	13	16	7	7	14
Onze gemeente zal meer trajecten rechtstreeks (onderhands) gunnen aan private reïntegratiebedrijven	20	21	7	23	35
Er zal niets veranderen in ons uit- en aanbestedingsbeleid	27	30	47	14	32

5.7 Conclusies

Sociale diensten kijken over het algemeen ongeveer twee jaar vooruit en worden in beperkte mate door hun directe omgeving (gemeenteraad, college b&w en cliëntenraden) gestuurd en gecontroleerd.

Managers van sociale diensten schatten in dat 49% van hun bijstandsbestand niet meer zal uitstromen naar regulier werk. Meer dan 40% van het bijstandsbestand heeft een ontheffing van de arbeidsplicht. 60% van deze ontheffingen heeft betrekking op medische belemmeringen (fysiek of psychisch).

In 2005 zijn sociale diensten meer aandacht gaan besteden aan de kwetsbare groepen in het bestand. De prioriteit die sociale diensten in 2004 nog bij kansrijken en nieuwe instroom legden is evenwichtiger over alle doelgroepen verspreid.

Gemeenten zetten veel middelen in om mensen met een laag inkomen te ondersteunen. Hierbij kan gedacht worden aan schuldhulpverlening, budgetteringscursussen of kwijtschelding van sociale lasten. Ook de bijzondere bijstand maakt deel uit van het minimabeleid van gemeenten. Veel gemeenten hebben hun beleid met betrekking tot de bijzondere bijstand aangepast en in tweederde van die gevallen betrof het een verruiming van het beleid. In eenderde van de gemeenten heeft dit geleid tot een tekort op het budget voor bijzondere bijstand. Wanneer wordt gekeken naar het totale minimabeleid van een gemeente geeft overigens tweederde aan voor 2005 een tekort te hebben.

De helft van de gemeenten geeft aan dat het aantal aanvragen voor bijzondere bijstand is toegenomen. Het bedrag per aanvraag neemt in eenderde van de gemeente toe. Een vergelijkbare ontwikkeling bij schuldhulpverlening: het aantal aanvragen en het bedrag per aanvraag neemt in het overgrote deel van de gemeenten toe. Verreweg de meeste gemeenten hebben met de invoering van de nieuwe zorgverzekeringswet collectieve zorgverzekeringen voor de eigen bijstandspopulatie afgesloten.

85% van de gemeenten heeft work first ingevoerd. In meer dan de helft van deze gemeenten richt work first zich voornamelijk op de nieuwe instroom en jongeren. Hiermee wordt de preventieve inzet van het instrument onderstreept. Respondenten geven aan dat gemiddeld 17% van de uitkeringsaanvragen wordt ingetrokken op het moment dat gemeenten direct een tegenprestatie door work first verlangen.

Jongeren en bijstandsgerechtigden uit fase 1 en 2 zijn de belangrijkste doelgroepen voor het reïntegratiebeleid. Nuggers en ouderen hebben een lage prioriteit binnen het doelgroepbeleid.

Sociale diensten hebben in de afgelopen jaren hun eigen organisatie efficiënter ingericht. 70% van de formatie is direct bij de uitvoering van diensten voor bijstandsgerechtigden betrokken. De cultuur binnen de sociale diensten ontwikkelt zich verder door tot een cultuur gericht op doelmatigheid en activering. De meeste sociale diensten karakteriseren zichzelf op dit moment als ondernemend en dienstverlenend.

Gemiddeld wordt meer dan de helft van het werkbudget door de sociale diensten uitbesteed. Een fors deel van het werkbudget gaat nog naar de voormalige Wiw- en ID-ers. Dit aandeel zal de komende jaren snel dalen. In regio West zal het tempo van de afbouw het hoogst zijn. In regio Oost is het beslag dat de voormalige Wiw- en ID-ers op het werkbudget leggen het hoogst.

Gemeenten zijn in meerderheid tevreden over de aansluiting tussen vraag en aanbod op de reïntegratiemarkt. Driekwart van de gemeenten heeft voldoende tot goed zicht op het verschil in aanbod, prijs en kwaliteit van reïntegratiebedrijven. De meeste gemeenten sluiten contracten af met reïntegratiebedrijven die een looptijd hebben van 1 tot 2 jaar en bouwen resultaatfinanciering in de vorm van 'no cure-less pay' in.

Met het wegvallen van de Suwi-aanbestedingsregels en de WWB-uitbestedingsplicht zullen gemeenten meer reïntegratietrajecten zelf gaan uitvoeren.

6. De arbeidsmarktagenda

6.1 Verbindingen in beleid en uitvoering

In februari 2006 hebben het ministerie van SZW en de VNG een gezamenlijke visie gepresenteerd met als titel *Verder in verbinding: een gezamenlijke visie op het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid*. De visie is in de eerste plaats in het leven geroepen om de beleidsoriëntatie van Rijk, gemeenten en de overige spelers op de arbeidsmarkt zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. In de tweede plaats om taken en verantwoordelijkheden van Rijk en gemeenten zo goed mogelijk af te stemmen en te benoemen wie waarop aanspreekbaar is. En in de derde plaats om kwesties waaraan nu nog onvoldoende aandacht wordt besteed voor het voetlicht te brengen.

De gezamenlijke visie leidt tot vijf doelstellingen die in het onderstaande schema zijn weergegeven.

Doelstelling van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid

1. Verhoging van de arbeidsparticipatie, dat wil zeggen van het aandeel personen in de beroepsbevolking dat deelneemt aan betaalde arbeid.²²
2. Verhoging van het aandeel werkenden en werklozen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt (de nationale doelstelling, volgend uit de Lissabon afspraken is meer dan 80% in 2010).
3. Een vermindering van de jeugdwerkloosheid²³ en terugdringing van het aantal voortijdig schoolverlaters.
4. Zoveel mogelijk voorkomen van langdurige inactiviteit en uitkeringsafhankelijkheid en maximale inzet op reïntegratie in regulier werk. Het streven is er op gericht ieder maatschappelijk en economisch te laten participeren: niemand kan nodeloos met een uitkering aan de kant staan.
5. Een gezamenlijk commitment ten aanzien van 1) het creëren van een uitvoeringsorganisatie die slagvaardig en samenwerkend is in de gehele Suwi-keten, waarbij de klanten (en dat zijn ook de werkgevers) centraal staan en 2) het tot een succes maken van de Wet werk en bijstand.

Bron: *Verder in Verbinding: een gezamenlijke visie op het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid*,

Ministerie van Szw/VNG, 2006

De doelstellingen kunnen naar het oordeel van SZW en de VNG worden bereikt door ten minste zes belangrijke aandachtspunten. In het kort zijn dit:

- Arbeidsmarktbeleid is breder dan reïntegratie: zoals meer aandacht voor voorzorg, proactief beleid, werkgelegenheidsontwikkeling, zorg voor bedrijventerreinen.
- Integraal beleid: meer aandacht voor verknopen van beleid en activiteiten op de terreinen van welzijn, economie, onderwijs en sociale zaken.
- Regionale samenwerking op het gebied van arbeidsmarktbeleid: arbeidsmarkten zijn regionaal en niet lokaal van aard. Voor effectieve aanpak moeten inspanningen van vele partijen worden gebundeld en gecoördineerd.
- Samenwerking in de keten: meer en betere samenwerking is nodig, niet alleen in de Suwi-keten, maar ook in de keten van voortijdig schooluitval en zorg.
- Vraaggerichte werkgeversbenadering: de personele vraag van werkgevers dient veel meer leidend te zijn in de reïntegratie van werkzoekenden.
- Inzicht in WWB-bestand: er is een beter inzicht nodig in kwantiteit en kwaliteit van het WWB-bestand.
- Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt: de relatie tussen de vraag van werkgevers en het onderwijsaanbod dient te worden verbeterd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mate waarin gemeenten op deze onderdelen activiteiten ontplooiën. Let wel, het betreft activiteiten waarvoor niet alle respondenten zich verantwoordelijk achten. Sommige diensthoofden geven aan dat regionaal arbeidsmarktbeleid niet tot hun handelingsmogelijkheden behoort en daarmee ook niet tot hun verantwoordelijkheid kan worden gerekend. Het gaat hier in die opvatting om een bredere gemeentelijke verantwoordelijkheid.

6.2 Arbeidsmarktbeleid en de regierol

De grote aandacht voor de regionale en de lokale arbeidsmarkt leidt naar het oordeel van de respondenten niet tot meer aandacht voor beleid. De aandacht lijkt zelfs te zijn afgenomen ten opzichte van het vorige jaar. Gaf in 2004 nog 31% van de respondenten aan een actief regionaal arbeidsmarktbeleid te voeren, in 2005 is dat gedaald naar een kwart van de gemeenten. Er is hier een duidelijke relatie met grootteklasse, in de zin dat grotere gemeenten vaker aangeven een actief regionaal arbeidsmarktbeleid te voeren.

Tabel 35: Actief regionaal arbeidsmarktbeleid, in percentages

Voert u een actief regionaal arbeidsmarktbeleid?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
Ja	25	17	33	39	31
Nee	37	48	33	16	24
In ontwikkeling	38	35	33	46	45

De vraag naar regionaal arbeidsmarktbeleid houdt nauw verband met het vraagstuk van regie en sturing. Ten opzichte van vorig jaar geven gemeenten vaker aan dat er geen regie is in het beleid; vooral kleinere gemeenten, eenderde van de respondenten, geven dat aan.

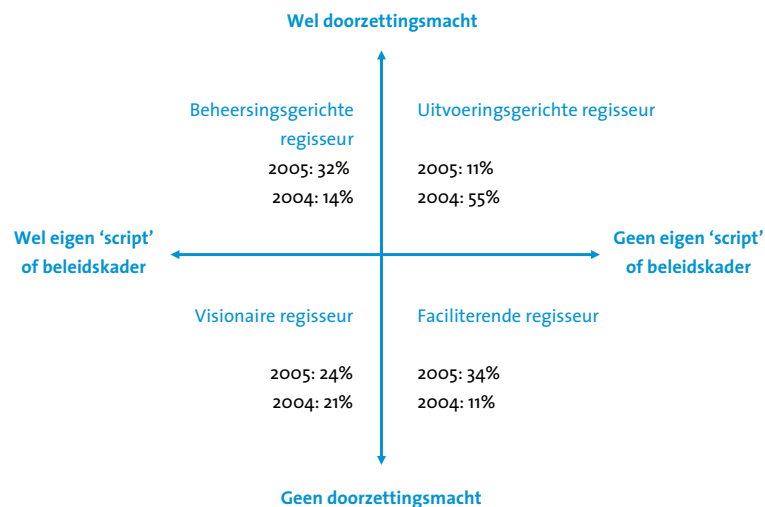
Tabel 36: Regierol gemeenten, in percentages

Wie vervult naar uw idee de regierol in het arbeidsmarktbeleid?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
Uitsluitend gemeentebestuur	5	6	0	5	4
Gemeentebestuur samen met andere partijen	63	52	80	80	68
Uitsluitend andere partijen dan het gemeentebestuur	5	8	0	0	10
Geen regie aanwezig	27	34	20	16	18

De regiefunctie kan op verschillende manieren worden vormgegeven.²⁴ We onderscheiden vier typen aan de hand van de volgende twee dimensies:

- Beschikt de regisseur over doorzettingsmacht? Met andere woorden: in hoeverre kan de regisseur de andere relevante betrokken partijen zijn wil opleggen?
- Volgt de regisseur zijn eigen 'script'? Met andere woorden: in hoeverre stippelt de regisseur zijn eigen koers uit en kan hij zijn eigen beleidskader vormgeven?

Figuur 18. Verdeling gemeenten naar regietypen, in percentages



Een aantal zaken is opvallend. Ten opzichte van vorig jaar zijn er meer gemeenten die aangeven wel een eigen plan of beleidskader te hebben, maar er zijn minder gemeenten die aangeven ook invloed te hebben om deze plannen te realiseren. Op zich strookt die conclusie met de constatering dat meer gemeenten dan vorig jaar aangeven dat er geen sprake is van regie op de arbeidsmarkt.

Meer specifiek is in de WWB-monitor 2006 gekeken naar de sturing op de Wsw. Met betrekking tot de sturing op de Wsw kunnen drie vormen van sturing worden onderscheiden²⁵:

- beleidsregie: het vaststellen van de strategische koers,
- contractregie: het afsluiten van contracten met SW-bedrijven,
- casemanagement: regie op individuele werknemers.

Tweerde van de gemeenten stuurt de uitvoering van de Wsw via beleidsregie. Contractregie wordt door een kwart van de respondenten als regiemodel genoemd en 11% van de respondenten geeft aan op individueel werknemersniveau te sturen.

Tabel 37: Sturing op de WSW, in percentages

Op welke wijze stuurt u op de uitvoering van de Wet Wsw?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Beleidsregie	66	66	67	68
Contractregie	23	19	27	29
Casemanagement	11	16	7	2

6.3 Samenwerking

Samenwerking is een belangrijk thema de afgelopen jaren. Zoals eerder werd aangegeven heeft de intergemeentelijke samenwerking nog nooit zo'n bloei doorgemaakt als de afgelopen drie jaar.²⁶ Anders is dat met de samenwerking met andere actoren. Hoewel externe samenwerking gewenst is en een belangrijk issue is in de aanpak van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid is dat niettemin niet zo maar gerealiseerd.

In eerste instantie wordt gekeken naar de samenwerking tussen gemeenten, CWI en UWV. Samenwerkingsafspraken met CWI en UWV kunnen op landelijk niveau worden verankerd in Ketenprogramma's. In de regio worden afspraken vastgelegd in Serviceniveauovereenkomsten en besproken in het Regionaal Ketenoverleg (REKO). In tabel 38 is de waardering van de managers van sociale diensten weergegeven over de in het Regionaal Ketenoverleg gemaakte samenwerkingsafspraken. In bijna de helft van de gemeenten is men tevreden over de gemaakte afspraken. De andere helft is ontevreden en vindt de samenwerkingsafspraken vaag of onvoldoende.

Tabel 38: Regionaal Ketenoverleg, in percentages

Hoe beoordeelt u de in het Regionaal Ketenoverleg gemaakte samenwerkingsafspraken?	Totaal
Goed	45
Vaag	28
Onvoldoende	17
Is mijn gemeente niet actief bij betrokken	5
Er is geen Reko actief	5

In tabel 39 is weergegeven met welke organisaties gemeenten veel en intensief samenwerken. Daarbij is onder meer gekeken naar de mate van informatie-uitwisseling, de bestuurlijke relatie, de financiële afhankelijkheidsrelatie en de vraag of er aan gezamenlijke productontwikkeling wordt gedaan. Wanneer de scores

bij elkaar worden opgeteld, ontstaat een goed beeld van de mate van samenwerking.

Tweederde van de gemeenten vindt het een goed idee van minister Zalm van Financiën om de uitvoering van de Werkloosheidswet bij de gemeenten neer te leggen. Bijna 90% van de gemeenten vindt dat de bijstandsuitvoering voor cliënten ouder dan 65 jaar beter door de Sociale Verzekeringsbank uitgevoerd zou kunnen worden.

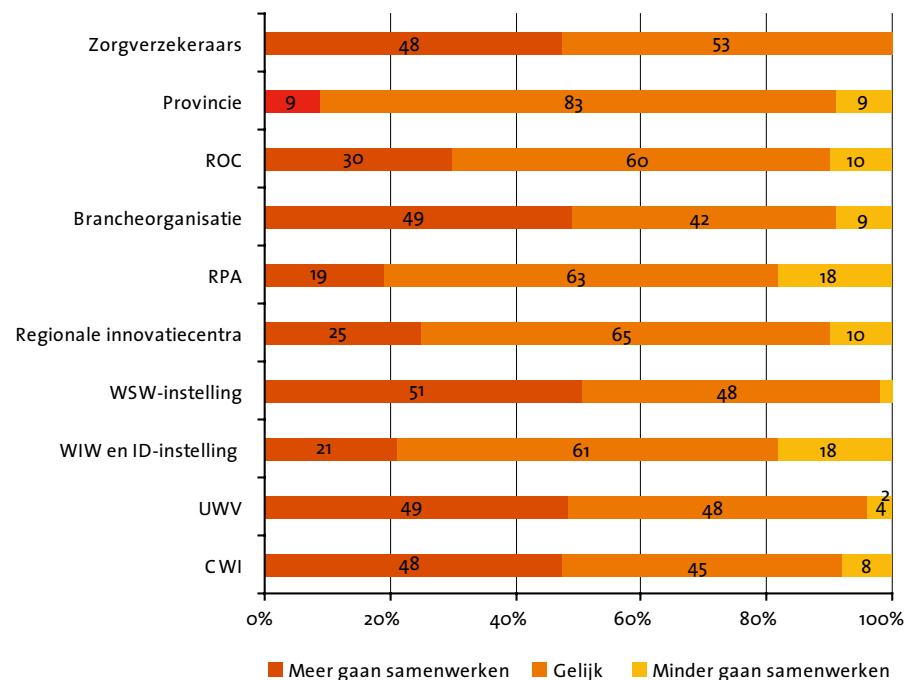
Gemeenten hebben de meest intensieve relaties met de aan hen gelieerde uitvoeringsorganisatie van Wsw en voormalig Wiw/ID. Dat zal geen verwondering wekken. Met het CWI wordt eveneens goed samengewerkt, hoewel daarbij moet worden aangetekend dat samenwerking verplicht is. Opvallend is verder de in verhouding lage scores van UWV en van organisaties die zich aan de vraagkant van de arbeidsmarkt bevinden (brancheorganisaties, regionale innovatiecentra).

Tabel 39: Score op samenwerking met actoren. Score loopt uiteen van 0 tot 15, waarbij 15 duidt op hoge mate van samenwerking en 0 duidt op lage mate van samenwerking

Beleidsthema's	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
Regionale Platforms	9,4	9,0	9,5	10,0	7,4
Arbeidsmarktbeleid					
Centrum voor Werk en Inkomen	8,4	7,8	8,5	9,5	7,6
Uitvoeringorganisatie	7,3	7,2	6,7	7,6	5,9
Werknemersverzekeringen					
Wsw-organisaties	7,2	6,2	7,8	8,9	9,8
Regionale Innovatiecentra	6,7	6,7	6,3	6,7	4,1
Provincie	6,5	5,9	7,4	6,8	5,6
Wiw- en ID-organisaties	5,9	4,6	7,1	7,6	9,2
Zorgverzekeraars	5,6	5,4	6,0	5,6	5,9
Regionale Opleidingscentra	4,5	3,6	5,0	5,4	6,0
Brancheorganisatie	3,8	3,8	2,4	4,2	4,9
Totaal	6,5	6,0	6,66	7,2	6,6

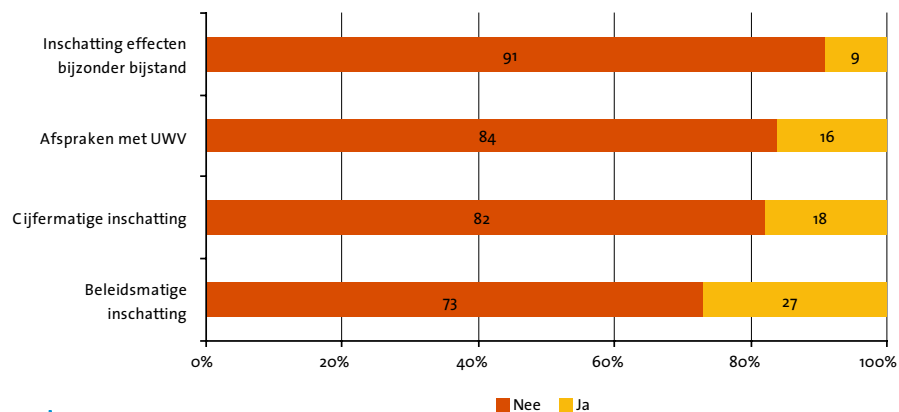
In de figuur 19 is aangegeven of de gemeenten in 2005 meer of minder is gaan samenwerken met de betreffende organisatie. De helft van de gemeenten geeft aan intensiever met de ketenpartners CWI en UWV te gaan samenwerken, maar ook met brancheorganisaties en de zorgverzekeraars.

Figuur 19. Toe- danwel afname samenwerking met externe organisaties, in percentages



Met betrekking tot ketensamenwerking is in het bijzonder gekeken naar de samenwerking met UWV. Gemeenten is gevraagd naar de effecten van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) op de activiteiten van de sociale dienst. Meer dan tachtig procent van de gemeenten heeft nog geen cijfermatige inschatting gemaakt van de effecten van de invoering van de WIA op het klantenbestand. Bijna driekwart van de gemeenten heeft nog geen beleidsmatige inschatting van de effecten van de WIA gemaakt. 91% van de gemeenten heeft nog geen inschatting gemaakt van de effecten van de invoering van de WIA op het beroep op de bijzondere bijstand.²⁷ Opvallend is dat meer dan 80% van de gemeenten aangeeft nog geen afspraken met het UWV te hebben gemaakt.

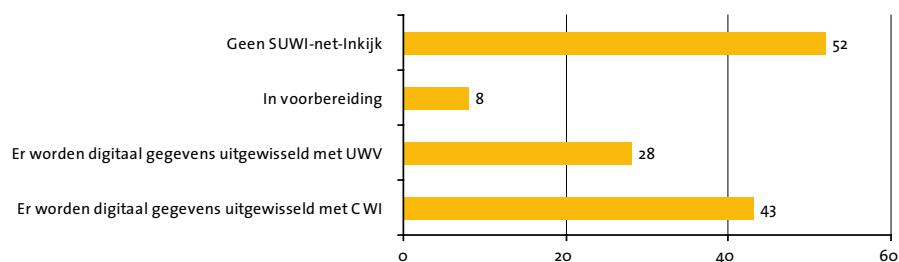
Figuur 20. Invoering WIA, in percentages



90% van de gemeenten is van mening dat het digitaal klantendossier een einde maakt aan de dubbele uitvraag bij klanten en zo de dienstverlening ten goede komt.

Suwi-net-Inkijk is het instrument waarmee medewerkers van de ketenpartners CWI, UWV en de sociale diensten direct toegang krijgen tot relevante gegevens voor en over cliënten. Sinds begin 2002 is Suwi-net-Inkijk operationeel en inmiddels zijn er meer dan 25.000 geregistreerde gebruikers.²⁸ Meer dan de helft van de gemeenten maakt nog geen gebruik van het instrument. Meer dan een kwart van de gemeenten wisselt digitaal gegevens uit met UWV. In meer dan veertig procent van de gemeenten vindt digitale gegevensuitwisseling plaats met het CWI. In 8% van de gemeenten is Suwi-net-Inkijk in voorbereiding.

Figuur 21: In hoeverre wisselt uw dienst al gegevens uit met ketenpartners? (in %)



70% van de gemeenten vindt de AB-routering een verbetering ten opzichte van de fasering. Vooral grote gemeenten zijn positief: daar vindt 81% het een verbetering.

6.4 Integraal beleid

Een laatste facet van de arbeidsmarktagenda van de VNG en het ministerie van SZW is de veelgehoorde wens tot integrale beleidsvoering. Om te beginnen is gemeenten gevraagd aan te geven of ze onder invloed van de invoering van de WWB andere beleidsterreinen hebben aangepast. In tabel 40 is te zien dat vooral kinderopvang in driekwart van de gemeenten is aangepast met het oog op de WWB (en de veranderingen als gevolg van de nieuwe Wet kinderopvang per 1 januari van dit jaar). In veel mindere mate geldt dit voor schuldhulpverlening (34%), economie en werkgelegenheid (23%) en scholing en onderwijs (18%).

Om tot een nauwkeuriger beeld te komen van de mate van beleidsintegratie zijn aan de gemeenten 12 beleidsthema's voorgelegd die te maken hebben met de relatie onderwijs-arbeidsmarkt, zorg-arbeidsmarkt en economie-arbeidsmarkt. Ook hier zijn per aspect deelvragen gesteld. De deelvragen gaan in op de mate van informatie-uitwisseling, de aan- of afwezigheid van (kwantificeerbare) doelen, de inrichting van beleidsinstrumenten en het al dan niet vrijmaken van financiële dan wel andere beleidsmiddelen. De optelsom van antwoorden leidt tot een score die uiteenloopt van 0 (geen integratie) tot 15 (volledige integratie).

Gemeenten lijken het meeste werk te maken van het voorkomen van voortijdig schooluitval, maar zich tegelijkertijd het minste druk te maken over de arbeidskansen van opleidingen. Waarschijnlijk is hier de kortetermijnwinst van schooluitval voor de beperking van instroom in de uitkering debet aan, in plaats van de meer langetermijnbeïnvloeding van opleidingskansen. Opvallend is verder dat beleidsthema's die meer aan de vraagkant van de arbeidsmarkt liggen (afspraken over vacaturemeldingen, scholingsafspraken bedrijven) minder in het vizier bij gemeenten liggen.

Tabel 40: Score op beleidsthema's. Score loopt uiteen van 0 tot 15, waarbij 15 duidt op hoge mate van beleidsintegratie en 0 duidt op lage mate van beleidsintegratie

Beleidsthema's	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Totaal 2004
Voorkomen voortijdig schooluitval	8,5	7,7	9,4	9	8,3
Leeftijdsbewust reïntegratiebeleid	8,4	8,3	5,7	9,5	7,8
Kinderopvang	7,7	6,4	7,1	9,7	7,7
Afspraken over instroompreventie	7,3	5,9	5,1	9,8	7,5
Mogelijkheden voor startende ondernemers	6,1	4,4	7,9	7,6	6,8
Zorg-werkarrangementen	5,1	6,6	5,1	6,6	6,5
Afspraken over vacaturemelding	4,6	3,5	5,7	5,5	6,0
Kennis van de arbeidsmarkt	4	4,3	4,5	4	5,2
Personele voorziening werkgevers	3,7	3,6	3,1	4,1	5,1
Kwaliteit beroepsonderwijs	3,7	2,6	3,8	5,1	4,7
Scholingsafspraken met bedrijven	3,6	3,5	5,7	5,5	4,7
Arbeidskansen opleidingen	2,9	2,6	3,8	3,6	4,7
Totaal	5,5	5	5,6	6,7	6,3

6.5 Conclusies

De grote aandacht vanuit VNG en het ministerie van SZW voor de regionale en de lokale arbeidsmarkt leidt naar het oordeel van de respondenten niet tot meer aandacht voor regionaal arbeidsmarktbeleid binnen gemeenten. Ten opzichte van 2004 lijkt de aandacht zelfs te zijn afgenomen. Daarbij geven gemeenten in grotere mate dan in 2004 aan dat er naar hun idee geen regie op het regionaal arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd. Meer gemeenten dan in 2004 geven aan een eigen plan of beleidskader te hebben, maar minder gemeenten geven aan dat ze ook invloed hebben om deze plannen te realiseren.

Gemeenten hebben de meest intensieve relaties met de aan hen gelieerde uitvoeringsorganisatie van Wsw en voormalig Wiw/ID. Met het CWI wordt eveneens goed samengewerkt, hoewel daarbij moet worden aangetekend dat samenwerking verplicht is. Opvallend is verder de in verhouding lage scores van UWV en van organisaties die zich aan de vraagkant van de arbeidsmarkt bevinden (brancheorganisaties, regionale innovatiecentra). De helft van de gemeenten geeft aan in 2005 intensiever met de ketenpartners CWI en UWV te zijn gaan samenwerken, maar ook met brancheorganisaties en de zorgverzekeraars. Meer dan tachtig procent van de gemeenten heeft nog geen cijfermatige inschatting gemaakt van

de effecten van de invoering van de WIA op het klantenbestand. Bijna driekwart van de gemeenten heeft nog geen beleidsmatige inschatting van de effecten van de WIA gemaakt. 91% van de gemeenten heeft nog geen inschatting gemaakt van de effecten van de invoering van de WIA op het beroep op de bijzondere bijstand. Opvallend is dat meer dan tachtig procent van de gemeenten aangeeft nog geen afspraken met het UWV te hebben gemaakt.

Gemeenten lijken het meeste werk te maken van het voorkomen van voortijdig schooluitval, maar zich tegelijkertijd het minste druk te maken over de arbeidskansen van opleidingen. Waarschijnlijk is hier de kortetermijnwinst van schooluitval voor de beperking van instroom in de uitkering debet aan, in plaats van de meer langetermijnbeïnvloeding van opleidingskansen. Opvallend is verder dat beleidsthema's die meer aan de vraagkant van de arbeidsmarkt liggen (afspraken over vacaturemeldingen, scholingsafspraken bedrijven) minder in het vizier bij gemeenten liggen.

7. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

LANGETERMIJNSTRATEGIE VOOR DE WWB

De strategische horizon binnen gemeenten blijkt uit de resultaten van de WWB-monitor 2006 beperkt te zijn tot gemiddeld twee jaar. Een onderzoek naar de zogenaamde 'interne regie' op de WWB (langs de lijn gemeentebestuur, management en uitvoering) kan de oorzaken voor het beperkte strategisch denken en de beperkte sturing en controle door college en raad blootleggen.

ARBEIDS(ON)GESCHIKTEN IN DE WWB

Veel gemeenten signaleren medische problemen binnen de bijstandspopulatie. In een aantal gemeenten heeft dit geleid tot een doorlichting van het bestand op de mate van arbeidsgeschiktheid. Een onderzoek naar de kenmerken van deze doelgroep kan input geven voor effectiviteiten reïntegratiestrategieën. Verder blijkt in de praktijk dat een deel van deze groep eigenlijk tot de doelgroep van UWV behoort.

Een deel van de totale bijstandspopulatie heeft een ontheffing van de arbeidsplicht (41%). Het lijkt zinvol om nader onderzoek te doen naar de exacte redenen voor de ontheffing, de duur van de ontheffing en de wijze waarop de ontheffing tot stand is gekomen en wie ontheffing krijgen.

WAT IS HET STERKST VAN INVLOED OP HET BIJSTANDSVOLUME?

Het bijstandsvolume in Nederland wordt niet alleen bepaald door de conjunctuur (zie figuur 1 in deze WWB-monitor). Wanneer we over langere tijd naar het bijstandsvolume kijken, lijkt zich een ondergrens voor het bijstandsvolume af te tekenen van ongeveer 310.000 bijstandsgerechtigden die niet beïnvloed wordt door de economische ontwikkelingen. Gemeenten geven zelf aan slechts beperkt invloed te hebben op deze groep binnen het eigen bijstandsbestand (zie tabel 11 in deze WWB-monitor). Mogelijke verklaringen voor deze uitkomst zijn economische factoren en de kwalitatieve kenmerken van het bestand. Wellicht spelen er echter ook andere factoren mee die de omvang van het bijstandsbestand beïnvloeden, zoals:

- culturele factoren (sociale cohesie in een gemeente, waarden en normen van bijstandsgerechtigden en klantmanagers),
- politieke factoren (samenstelling college en raad), die zich vertalen in beleid,
- karakter van de gemeente (plattelandsgemeente of stad).

Nader onderzoek hiernaar kan input geven voor nieuwe beleidsstrategieën.

OVERSCHOTTEN OP HET WERKDEEL

De overschotten op het werkdeel zijn in 2005 toegenomen ten opzichte van 2004. Divosa is samen met Regioplan gestart met een onderzoek naar de oorzaken van deze onderbenutting.

(ON)BEDOELDE NEVENEFFECTEN VAN DE PREVENTIEVE WERKING VAN WORK FIRST

Uit de WWB-monitor blijkt dat 17% van de personen die een WWB-uitkering aanvraagt en geconfronteerd wordt met work first, de uitkeringsaanvraag intrekt. Een aantal gemeenten heeft aangegeven deze mensen te blijven volgen. Het bundelen van de kennis en ervaring over wat er met deze groep gebeurt kan inzicht verschaffen in de alternatieven waar deze doelgroep gebruik van maakt. Divosa is begin 2006 gestart met het onderzoek.

8 Bijlagen

8.1 Methodologische verantwoording

Voor de WWB-monitor is gekozen voor een ondervraging van leden van Divosa. In de meeste gevallen betreft dit het hoofd van de afdeling sociale zaken. Via een uitgebreide voorgestructureerde vragenlijst zijn opvattingen, werkwijzen en cijfers gevraagd.

De data zijn verzameld en geanalyseerd met behulp van SPSS. In het rapport worden de resultaten per vraag gerapporteerd waarbij soms onderscheid gemaakt wordt tussen regio's. De respondenten die de vraag niet beantwoord hebben, zijn voor de betreffende vragen niet meegenomen. Dit zijn de zogenaamde 'missende waarden' of 'missing values'. De procentuele verdeling telt niet altijd keurig op tot 100%, door afrondingsverschillen is het totale percentage soms 99% en soms 101%.

Om de mogelijke invloed van achtergrondkenmerken (bijvoorbeeld gemeentegrootte en de grootte van het cliëntenbestand) te achterhalen is een correlatieanalyse uitgevoerd. Bij een correlatieanalyse wordt een indruk verkregen van de samenhang tussen twee variabelen. Een correlatie (r) van .30 of hoger ($\alpha = .05$) wordt in het algemeen in de sociale wetenschappen geïnterpreteerd als zijnde een verband tussen twee variabelen. Wanneer verbanden zijn gevonden, en wanneer sprake is van invloed van een achtergrondkenmerk, wordt dit in de rapportage vermeld.

Om te achterhalen of er sprake is van statistisch significante verschillen tussen de gemeenten is een univariate variantieanalyse uitgevoerd. Deze analyse bevat een F-toets; hierbij worden twee hypothesen ten opzichte van elkaar getoetst, namelijk de nul-hypothese en de alternatieve hypothese. De formulering is zodanig dat de nul-hypothese geen verschil kent en dat de alternatieve hypothese uitgaat van een verschil tussen beide groepen. Wanneer de kans kleiner is dan ($\alpha =$) .05 om de nul-hypothese ten onrechte te verwerpen, kan aangenomen worden dat er sprake is van een verschil tussen de groepen.

SAMENWERKINGSVERBANDEN

De volgende samenwerkingsverbanden komen voor in het onderzoek:

Samenwerkingsverband
IGSD Noordwest Friesland
ISD Bollenstreek
ISD Kompas
ISD Noorderkwartier
ISD Optimisd
ISD Voorne-Putten-Rozenburg
ISD Zuidwest Fryslân
RSD Alblasserwaard-oost/Vijfheerenland
RSD Hoeksche Waard
IGSD Oldambt

Het bestand van 147 respondenten vertegenwoordigt maximaal 200 gemeenten.

WWB-VOLUME IN MONITOR TEN OPZICHTE VAN HET LANDELIJK VOLUME

In het onderzoek telt het totale aantal bijstandsgerechtigden 229.403. Dat is 65% ten opzichte van het landelijk volume over 2005 (354.470).

Het aandeel bijstandsgerechtigden ouder dan 65 telt in het onderzoek 17.990. Dat is 68% ten opzichte van het landelijk volume over 2005 (26.450).

In het onderzoek heeft 8% van het bestand een WWB-uitkering en is ouder dan 65 jaar. Landelijk is 7% van het WWB-uitkeringsbestand ouder dan 65 jaar.

BUDGETTEN

Het totaal definitief verstrekte budget aan het inkomensdeel bedraagt € 4,57 miljard. De gemeenten in het onderzoek ontvangen in totaal € 3,03 miljard. Dat is 66% van het landelijk verstrekte budget.

Het totaal definitief verstrekte budget aan het werkdeel bedraagt € 1,61 miljard. De gemeenten in het onderzoek ontvangen in totaal € 1,09 miljard, dat is 68% van het landelijk verstrekte budget.

8.2 Responsverantwoording

In de onderstaande tabel is de respons op de webenquête weergegeven naar aantal inwoners en per regio. Hierbij zijn samenwerkingsverbanden van gemeentelijke sociale diensten geteld als 1 respondent en als 1 lid van Divosa. Het is van belang op te merken dat het ledenbestand van Divosa een dynamisch bestand is en dat het hieronder weergegeven totaal kan afwijken van het meest actuele ledenbestand.

Tabel 41: Leden Divosa en respons naar aantal inwoners

Aantal inwoners	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
< 40.000	263	90	34%
40.000 - 60.000	39	16	41%
> 60.000	63	38	60%
G4	4	3	75%
Totaal	369	147	40%

Tabel 42: Verdeling leden Divosa en respons naar regio

Regio	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Noord	47	21	45%
Oost	84	29	35%
Zuid	102	38	37%
West	136	59	43%
Totaal	369	147	40%

8.3 Lijst met afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
AG	Arbeidsgehandicapten
ANW	Algemene Nabestaanden Wet
ARBO	Arbeidsomstandigheden
Bbz	Besluit bijstandverlening zelfstandigen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ESF	Europees Sociaal Fonds
IGSD	Intergemeentelijke Sociale Dienst
ID- banen	In- en Doorstroombanen
IRO	Individuele Reintegratie Overeenkomst
Nuggers	Niet-uitkeringsgerechtigden
RIB	Reïntegratiebedrijf
Suwi	Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
UWV	Uitvoeringinstelling Werknemersverzekeringen
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheid
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WFA	Wet financiering Abw, IOAW, IOZ
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wvp	Wet verbetering Poortwachter
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand

8.4 Voetnoten

- 1 Motivaction in opdracht van Divosa, Onderzoek naar waarden, normen en Mentality-milieu, najaar 2006.
- 2 Ministerie SZW, WWB in cijfers I, april 2006
- 3 Motivaction in opdracht van Divosa, Onderzoek naar waarden, normen en Mentality-milieu, verschijningsdatum zomer 2006
- 4 Staatssecretaris Van Hoof wil de financiering van samenwerkingsverbanden veranderen om de betrokkenheid van raad en college bij de WWB beter te garanderen.
- 5 Persbericht CBS, 6 maart 2006, PBo6-026.
- 6 Henk Meijeren, Peer van der Helm, Sociaal Bestek (april 2004)
- 7 Verveen, E. et al. (2004) Trendrapport Reïntegratiemarkt 2004: deelonderzoek diensten voor bijzondere doelgroepen. Research voor Beleid. Leiden.
- 8 Reïntegratiemonitor RWI.
- 9 LORPA.
- 10 Administratieve lasten de baas, Divosa, september 2005.
- 11 Schaalgrootteonderzoek CAB Groningen en Blaauwberg in opdracht van Divosa.
- 12 Sluiting loket ESF-3, Programmaperiode 2000-2006, , IWI, december 2005.
- 13 Bron: BS&F (2006).
- 14 WWB-monitor 2005, Divosa, mei 2005.
- 15 Ministerie SZW, verzamelbrief november 2005.
- 16 Ondernemend de uitkering uit, ECORYS in opdracht van het ministerie SZW (6 februari 2006).
- 17 In dienstverband Kengetallen personeelsbestand Sociale Diensten, JH Weggemans, CW Bajema, CAB Groningen in opdracht van Stichting LVO, november 2005.
- 18 In dienstverband 2 Kengetallen personeelsbestand Sociale Diensten, JH Weggemans, AAAM Koek, CAB Groningen in opdracht van Stichting LVO, december 1997.
- 19 In dienstverband 3 Kengetallen personeelsbestand Sociale Diensten, JH Weggemans, AD Hunderman, EA Westerhof, CAB Groningen in opdracht van Stichting StimulanSZ, november 2001.
- 20 De typering van de sociale dienst is op de 'coördinerende dienst' na ontleend aan de BMC publicatie Samen-werking tussen gemeenten.

- 21 Zie onder meer: Ecorys-Nei (2003). De vormgeving van het opdrachtgeverschap. Rotterdam; Regioplan (2004). Vangnet met veerkracht. Amsterdam.
- 22 Een verhoging van de algemene participatiegraad tot 70% (2010), een verhoging van de arbeidsdeelname van vrouwen tot 65% (2010), een verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen met f%-punt per jaar, een verhoging van de arbeidsdeelname van etnische minderheden tot 54% (2005).
- 23 Doelstelling van het kabinet is de jeugdwerkloosheid te beperken binnen een bandbreedte van 10-15% in de periode 2003-2007. Een tweede doelstelling is de inzet dat iedere werkloze jongere binnen een half aar (weer) aan de slag en/of op school te krijgen, zodat langdurige werkloosheid wordt voorkomen.
- 24 De onderstaande indeling is ontleend aan: Pröpper, I. et al. (2004), *ibid*.
- 25 Uit het isolement: De modernisering van de WSW, Divosa, november 2005.
- 26 De ontwikkeling en kenmerken van de intergemeentelijke samenwerking komen aan de orde in het onderzoek naar schaalgrootte dat later dit jaar verschijnt.
- 27 Relatief veel mensen die niet (meer) in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben een verdienende partner. Zij komen derhalve niet in aanmerking voor een WWB-uitkering. Deze huishoudens hebben derhalve te maken met een sterke inkomensdaling. Een stijgend beroep vanuit deze groep op schuldhulpverlening of individuele bijzondere bijstand is aannemelijk.
- 28 www.inlichtingenbureau.nl