

## 5 BIJSTAND EN BELEID

### 5.1 Inleiding

Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw hebben belangrijke wijzigingen in wet- en regelgeving, de bestuurlijke verantwoordelijkheid, de uitvoeringsstructuur en de financiering van de bijstandswetgeving plaatsgevonden. In hoofdstuk 2 heb ik deze wijzigingen besproken onder meer in relatie met de institutionele veranderingen in de sociale zekerheid en de mogelijkheden van gemeenten tot beïnvloeding van de bijstandsontwikkeling. In dit hoofdstuk beschrijf ik wat deze wijzigingen in kwantitatieve en kwalitatieve zin hebben betekend voor de volumeontwikkeling en de werkwijze van gemeenten.

Paragraaf 5.2 is gewijd aan de dynamiek en samenstelling van het bijstandsvolume vanaf 1998. Paragraaf 5.3 beschrijft de veranderingen in institutionele context en de betekenis van uitvoeringsorganisaties, financiën, regelinfilling en bestuur en regie. Paragraaf 5.4 geeft op kwantitatieve en kwalitatieve wijze inzicht in hoe de gemeenten invulling hebben gegeven aan de in hoofdstuk 2 beschreven arbeidsmarktstrategieën. In paragraaf 5.5 tenslotte trek ik de belangrijkste conclusies. De focus van deze beschrijving ligt in het weergeven van het gemiddelde beeld. De overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

### 5.2 Beroep op bijstand 1998-2008

#### 5.2.1 Sociaaleconomische context

Het jaar 1998, het moment vanwaar ik de ontwikkelingen zal beschrijven, is in meerdere opzichten een gunstig jaar. Het bijstandsvolume is al enkele jaren aan het dalen, de economische groei bereikt een hoogtepunt en de werkloosheid is in de afgelopen twintig jaren nog niet zo laag geweest. De groei van de werkgelegenheid resulteert in een toenemend aantal vacatures. Tot en met 2001 zal dit positieve klimaat voortduren. Na een teruglopende economische groei in de jaren 2001-2003, trekt de economie in de jaren daarna weer fors aan. De jaren 2006 tot ver in 2008 zijn in economisch opzicht hoogtijdagen. Daarna valt de wereldwijde economische recessie door de kredietcrisis in.

Tabel 5.1 Kerngegevens arbeidsmarkt 1998-2008. Bron: CPB.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Groei BBP	3,9	4,7	3,9	1,9	0,1	0,3	2,2	2,0	3,4	3,6	2,0
Werkz. Personen (x1000)	7.738	7.937	8.115	8.282	8.324	8.238	8.211	8.252	8.392	8.610	8.734
Mutatie t.o.v. vorig jaar	2,6	2,6	2,2	2,1	0,5	-0,5	-0,9	0,5	1,7	2,6	1,4
Vacatures											
Absolute aant. (x 1000)	135	171	203	197	149	109	118	150	195	238	239
Vacaturegraad	1,9	2,3	2,0	2,5	1,9	1,4	1,6	2,0	2,5	3,0	2,9

Over de hele periode die in ogenschouw wordt genomen (1998-2008) stijgt de werkgelegenheid met bijna een miljoen personen.

## 5.2.2 Ontwikkeling naar kenmerken

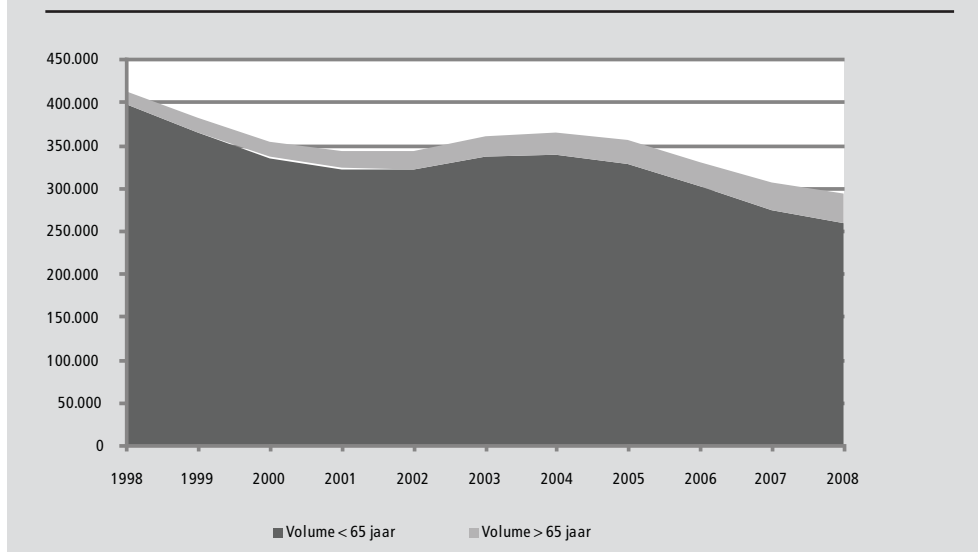
In tabel 5.2 zijn het volume en de kenmerken van het bijstandsbestand over de afgelopen tien jaren weergegeven. De economische hoogconjunctuur aan het einde van de jaren negentig is onder meer zichtbaar in de daling van het bijstandsbestand van 412.000 bijstandsontvangers naar rond het niveau van 341.000 uitkeringsgerechtigden in 2002. In 2003 en 2004 stijgt vervolgens het bijstandsvolume om vanaf 2004 te dalen naar een laagterecord van 292.000 huishoudens in 2008. Over de gehele periode van 1998-2008 is het totale bijstandsvolume met ongeveer 120.000 uitkeringsontvangers gedaald, waarbij de periode van 2004-2008 voor de grootste daling heeft zorg gedragen.

**Tabel 5.2** Bijstandsvolume 1998-2008, totaal (in absolute cijfers) en naar geslacht, leeftijd, uitkeringsduur en leefvorm (als percentage van het totaal).  
Bron: CBS, statline, eigen berekeningen.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Totaal (x 1000)</b>	412	381	354	342	341	359	363	355	329	305	292
<b>Geslacht (in %)</b>											
Mannen	45	43	42	42	42	43	44	43	42	41	42
Vrouwen	55	57	58	58	58	57	56	57	58	59	58
<b>Leeftijd (in %)</b>											
< 25 jaar	9	8	7	8	8	9	9	8	6	5	5
25-35	27	24	22	21	21	21	20	19	17	15	15
35-45	26	26	26	26	25	25	25	25	25	24	23
45-55	20	21	21	21	21	20	21	21	23	24	24
55-65	15	16	18	19	19	18	18	19	20	21	22
> 65	4	5	5	6	6	6	7	8	9	10	11
<b>Uitkeringsduur (&lt; 65 jaar) (in %)</b>											
< 1 jaar	21	20	19	20	22	24	23	20	18	17	19
> 1 jaar	79	80	81	80	78	76	77	80	82	83	81
<b>Leefvorm (&lt; 65 jaar) (in %)</b>											
Alleenstaande	56	55	55	55	55	56	57	57	57	58	59
Alleenst. ouder	26	28	29	29	29	28	27	27	27	27	26
(Echt)paar	18	17	17	16	16	16	16	16	15	15	14

Met de ontwikkeling van de afgelopen jaren veranderen ook de kenmerken van het bijstandsbestand. Kijken we allereerst naar de leeftijdsopbouw dan valt op dat het bijstandsvolume in snel tempo aan het vergrijzen is, een consequentie van een bovengemiddelde daling van de jonge leeftijdscategorieën en stijging van de oudere leeftijdscategorieën. Bezien we alleen het bijstandsvolume jonger dan 65 jaar dan valt op dat de daling over de periode 1998-2008 nog groter is dan hiervoor is aangegeven: van 397.000 in 1998 tot 259.000 in 2008, een daling van 138.000 bijstandsontvangers. In figuur 5.1 is grafisch zichtbaar gemaakt dat het totale bijstandsvolume weliswaar daalt, maar dat deze daling voor rekening komt van de categorie jonger dan 65 jaar. De categorie ouder dan 65 jaar daarentegen neemt zowel in absolute als in relatieve omvang snel toe, onder meer een gevolg van geringe bemiddelbaarheid en uitstroom van oudere cliënten. Verderop zal ik laten zien dat de vergrijzingsratio (de verhouding tussen het aantal bijstandsrechtigden ouder en jonger dan 65 jaar) vooral in de grotere gemeenten hoger is dan de kleinere gemeenten.

Figuur 5.1 Volume bijstandsgerechtigden jonger en ouder dan 65 jaar, in absolute aantallen, 1998-2008. Bron: CBS.



Tabel 5.2 laat verder zien dat in 2008 42% van de bijstandsonvangers van het mannelijke geslacht is, een lichte daling ten opzichte van tien jaar geleden. De oververtegenwoordiging van vrouwen wordt onder meer veroorzaakt doordat (van oorsprong) alleenstaande moeders in verhouding veelvuldig gebruik maken van voorzieningen in het kader van de bijstand. Het percentage uitkeringsontvangers met een uitkeringsduur van minder dan één jaar is in verhouding gedaald. Kortdurig werklozen profiteren over het algemeen eerder van de economische groei en staan minder ver van de arbeidsmarkt. Daar komt bij dat zoals we nog zullen zien de gemeenten de afgelopen jaren prioriteit hebben gelegd bij de re-integratie en uitstroom van kansrijken<sup>237</sup>. Het aandeel alleenstaanden en alleenstaande ouders is respectievelijk licht gestegen en/of gelijk gebleven. Vooral het aandeel (echt)paren is gedaald in de afgelopen tien jaren.

De procentuele verandering in samenstelling en persoonskenmerken is in tabel 5.3 weergegeven. Hier is de samenstelling van het bijstandsbestand in 1998 geïndexeerd, zodat de procentuele verandering zichtbaar wordt. Ten opzichte van 1998 is het bijstandsvolume jonger dan 65 jaar met 35 procentpunt gedaald. Kijken we naar de relatieve toe- of afname wanneer de aandelen in kenmerken worden geïndexeerd dan is goed te zien waar de ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Een bovengemiddelde afname is vooral waar te nemen bij mannen, de leeftijdscategorieën tot 35 jaar, cliënten met een uitkeringsduur van minder dan één jaar en (echt)paren.

<sup>237</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007a); Bunt, Grootsholte & Kemper (2007); Divosa (2008).

**Tabel 5.3** Jaartotalen bijstandsvolume (< dan 65 jaar) 1998-2008, totaal, naar geslacht, leeftijd, uitkeringsduur en leefvorm, geïndexeerd op 1998.  
Bron: CBS, statline.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Vershil
<b>Totaal</b> (< 65 jaar)	100 (397.080)	91	84	81	81	85	85	83	76	69	65	-35
<b>Geslacht</b>												
Mannen	100 (179.270)	88	79	75	75	81	82	79	70	62	60	-40
Vrouwen	100 (217.810)	94	89	86	85	88	88	86	81	74	70	-30
<b>Leeftijd</b>												
< 25 jaar	100 (35.810)	84	73	73	79	92	92	77	55	42	38	-62
25-35	100 (110.180)	84	72	66	64	68	67	62	52	43	39	-61
35-45	100 (106.890)	93	86	82	80	83	85	83	78	69	63	-37
45-55	100 (83.440)	95	91	87	85	88	90	91	90	87	84	-16
55-65	100 (60.770)	102	103	105	107	109	109	109	108	107	106	+6
> 65	100 (15.180)	114	123	133	141	151	161	178	187	202	221	+121
<b>Uitkeringsduur</b>												
< 1 jaar	100 (85.340)	86	76	76	81	94	89	77	63	56	56	-44
> 1 jaar	100 (311.740)	93	87	83	80	82	84	84	79	73	68	-32
<b>Leefvorm</b>												
Alleenstaande	100 (221.700)	90	82	79	80	85	87	84	77	72	69	-31
Alleenst. ouder	100 (103.690)	96	92	89	88	91	89	86	79	72	66	-34
(Echt)paar	100 (70.380)	89	80	75	73	75	75	72	66	58	53	-47

## Geslacht

Hoewel de daling bij mannen groter is dan bij vrouwen, is het zinvol dit nader te analyseren door te kijken naar de verdeling over leeftijdscategorieën. Tabel 5.4 geeft een overzicht over 2008 en de mutatie over de periode 1998-2008. De relatieve afname is bij de mannen in alle leeftijdscategorieën hoger dan bij de vrouwen, uitgezonderd de categorie ouder dan 65 jaar. Daar stijgt het aantal met 140 procentpunt tegenover 107 procentpunt bij de vrouwen. Voor wat betreft de uitkeringsduur geldt dat het aandeel mannen met een uitkeringsduur van korter dan een jaar hoger is dan bij vrouwen.

Bij leefvorm doen zich de meest opmerkelijke verschillen voor die nogmaals zijn te herleiden naar de oorsprong van de bijstandswetgeving, namelijk als voorziening voor personen die niet (direct) beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt vanwege onder meer zorgtaken. Om te beginnen zijn mannen in verhouding vaker alleenstaande en (echt)paar. Dat laatste heeft van doen met het feit dat de bijstand op huishoudensniveau wordt verstrekt en de man vaker als kostwinner en aanvrager van de uitkering wordt beschouwd. Van de vrouwen daarentegen is 43% alleenstaande moeder met kinderen tegenover maar 2% van de mannen. Na een scheiding vallen alleenstaande vrouwen met kinderen vaker terug op de bijstand.

## Duur

Over de hele periode van 1998-2008 is het aandeel bijstandsontvangers met een uitkeringsduur van korter dan één jaar fors afgenomen, zeker in verhouding tot het aandeel bijstandsontvangers met een uitkeringsduur van langer dan één jaar. Tabel 5.5 geeft een overzicht. De grootste daling heeft plaatsgevonden in de leeftijdscategorieën tot 35 jaar. Ondanks de daling van het aantal langdurig uitkeringsgerechtigden in de periode 1998-2008 met 32%, stijgt het aandeel in het totale bijstandsvolume van 79% naar 81% (zie tabel 5.1).

**Tabel 5.4** Relatieve toe- en/of afname bijstandsvolume in twee perioden, geïndexeerd, naar geslacht, leeftijd, uitkeringsduur en leefvorm.  
Bron: CBS, statline.

	Mannen		Vrouwen	
	2008	Mutatie 1998-2008 (1998=100)	2008	Mutatie 1998-2008 (1998=100)
<b>Totaal</b>	(N=121.720)	-34	(N=169.990)	-25
<b>Leeftijd</b>				
< 25	4	-70	5	-56
25-35	14	-66	15	-56
35-45	23	-40	23	-34
45-55	25	-19	23	-13
55-65	21	-6	23	+16
> 65	13	+140	11	+107
<b>Uitkeringsduur (&lt; 65 jr.)<sup>1</sup></b>				
< 1 jaar	22	-46	16	-41
> 1 jaar	78	-39	84	-28
<b>Leefvorm (&lt; 65 jr.)<sup>1</sup></b>				
Alleenstaande	64	-36	53	-26
Alleenst. ouder	2	-38	43	-34
(Echt)paar	34	-49	4	-36

<sup>1</sup> Het betreft hier de categorie jonger dan 65 jaar. Voor mannen geldt in 2008 n=106.560, voor vrouwen geldt in 2008 n=152.210.

De toename van het aandeel uitkeringsontvangers met een uitkeringsduur van langer dan één jaar wordt aan twee effecten geweten: een selectie- en een duureffect. Het selectie-effect betreft de dalende kans om weer aan het werk te komen dat veroorzaakt wordt doordat degenen met een hoge kans op werk (nog) eerder uitstromen uit de uitkering. Het duureffect betreft het zelfstandig bestendigende effect van langdurige werkloosheid op het verminderen van de kansen op de arbeidsmarkt onder andere doordat de productiviteit na een periode van werkloosheid vermindert. Naast ouderen, zijn mensen zonder startkwalificatie en van autochtone herkomst oververtegenwoordigd in de groep langdurig uitkeringsgerechtigden<sup>238</sup>.

**Tabel 5.5** Relatieve toe- en/of afname bijstandsvolume in twee perioden, geïndexeerd, naar geslacht, leeftijd, uitkeringsduur en leefvorm.  
Bron: CBS, statline.

	Uitkeringsduur < 1 jaar		Uitkeringsduur > 1 jaar	
	2008	Mutatie 1998-2008 (1998=100)	2008	Mutatie 1998-2008 (1998=100)
<b>Totaal</b>	47.970	-44	210.800	-32
<b>Leeftijd</b>				
< 25	16	-64	3	-60
25-35	28	-58	14	-62
35-45	28	-29	26	-39
45-55	20	-3	29	-17
55-65	9	+13	29	+6

### Etniciteit

Van het totaal aan bijstandsuitkeringen jonger dan 65 jaar wordt in 2008 de helft (50%) toegerekend aan autochtone burgers, 11% aan westerse allochtonen en 39% aan niet-westerse allochtonen<sup>239</sup>.

<sup>238</sup> Groot, De Graaf-Zijl, Hop, Kok, Fermin, Ooms & Zwinkels (2008).

<sup>239</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008b).

Wanneer we kijken naar het percentage bijstandsgerechtigden per bevolkingscategorie, dan blijkt dat de bijstandafhankelijkheid vooral hoog is onder niet-westerse allochtonen. Tabel 5.6 geeft een overzicht. Van de autochtone potentiële beroepsbevolking heeft in 2005 ruim twee procent een bijstandsuitkering, tegenover ruim negen procent van de allochtone beroepsbevolking. Vooral de bijstandafhankelijkheid van niet-westerse allochtonen (13,8%) is hoog in vergelijking met de autochtone bevolking. Vanwege de concentratie van de allochtone bevolking in de (vier) grote steden, is de bijstandsproblematiek onder allochtonen een specifiek stedelijk probleem.

**Tabel 5.6** Aandeel bijstandsontvangers op de potentiële beroepsbevolking, 1999-2005. Bron: CBS, statline.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Autochtonen	2,6	2,4	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2
Allochtonen, w.v.	10,6	9,7	9,1	8,9	9,3	9,4	9,4
Niet westerse allochtonen	16,5	15	14	13,5	13,9	13,9	13,8
Westerse allochtonen	5	4,5	4,2	4,1	4,2	4,3	4,3

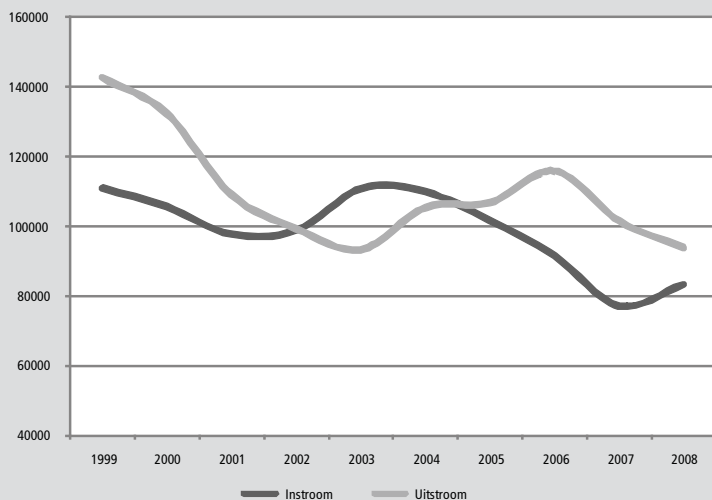
### 5.2.3 In- en uitstroom

De verandering in het bijstandsvolume is de resultante van de in- en uitstroom uit de bestand. Tezamen geven zij de dynamiek in het bijstandsbestand weer. Figuur 5.2 heeft een overzicht van de in- en uitstroom. Over de gehele periode is de jaarlijkse instroom met ruim 27.000 personen gedaald, van ruim 110.450 in 1998 naar 83.150 in 2008. De uitstroom is nog sterker gedaald, van 142.530 in 1998 naar 93.670 in 2008. Het effect van de economische neergang in 2002-2004 is zichtbaar in een stijging van de instroom. De snelle daling vanaf 2005 komt voor rekening van een daling van de instroom en een stijging van de uitstroom. De daling van de instroom gaat door tot aan 2007, vanaf 2008 zet voor het eerst weer een stijging in.

De instroom in de bijstand is afkomstig uit verschillende bronnen, zo blijkt uit een onderzoek van De Graaf-Zijl et al. (2006) over de periode 1999-2005. De grootste groep, 65 procent van de totale instroom in de bijstand, komt vanuit inactiviteit. Circa 17 procent van de instroom in de bijstand heeft wel gewerkt maar voldoet niet aan de referte-eis voor de WW en komt dus direct na zijn baan in de bijstand. Ongeveer 11 procent van de instroom in de bijstand komt via de WW. Een kleine groep van 6 procent is oorspronkelijk in de SUWI-keten terechtgekomen als niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekende (Nugger) en daarna toch in de bijstand gekomen. In hetzelfde onderzoek wordt geconcludeerd dat iets minder dan de helft van de bijstandsgerechtigden uiteindelijk binnen zes jaar uit de uitkering stroomt omdat ze een baan hebben gevonden. Dit gebeurt in de meeste gevallen binnen twee jaar na de start van de bijstandsuitkering. Circa 40 procent stroomt om andere redenen uit de uitkering, bijvoorbeeld omdat ze een verdienende partner vinden of met pensioen gaan. De uitstroom naar inactiviteit is onder bijstandsgerechtigden aanzienlijk groter dan bij WW'ers en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (NUG), zeker als we bedenken dat de groep overig bestaat uit korte periodes van inactiviteit (of NUG)<sup>240</sup>. Uitstroom naar inactiviteit vindt langer na de start van de uitkering plaats dan uitstroom naar werk. Onderzoek over de hele periode van 1999-2005 bevestigt dit beeld<sup>241</sup>. In de tabel 5.7 is van WWB-cliënten in de periode 1999-2005 de uitstroomre-

<sup>240-241</sup> zie voetnoot op pagina 85

Figuur 5.2 In- en uitstroom Wet werk en bijstand, absolute aantallen, 1999-2008. Bron: CBS.



den weergegeven naar uitkeringsduur bij einde uitkering. Hoe korter in de uitkering, hoe groter het aandeel dat naar werk uitstroomt. Omgekeerd geldt dat ongeacht de uitkeringsduur een aanzienlijk deel van de uitstroom niet naar werk plaatsvindt.

Tabel 5.7 Uitstroomredenen WWB-ers, onderscheiden naar uitkeringsduur, periode 1999-2005, in percentages. Bron: Groot et al. (2008).

	Duur bij einde uitkering		
	< 1 jaar	1-3 jaar	> 3 jaar
Werk	55	44	28
Zelfstandig ondernemerschap	0,2	0,3	0,3
Gesubsidieerde arbeid	3	6	7
SW	0,3	0,6	1,0
WAO	3,1	3,3	2,4
Wajong	1,7	1,4	0,8
NUG	9	10	11
Non-participatie	28	34	49
Omvang populatie	37	27	36

Dat uitstroom naar werk maar een relatief klein deel is van de totale uitstroom kan ik aan de hand van drie andere bronnen illustreren. In de eerste plaats heeft het CBS op verzoek van het ministerie

<sup>240</sup> Er kan verwarring ontstaan over de status van inactiviteit en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekende. Onder inactiviteit wordt in dit geval verstaan dat de persoon geen werk meer zoekt én geen uitkering meer heeft, bijvoorbeeld vanwege het vinden van een verdienende partner. Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden hebben weliswaar geen uitkering, maar zijn wel actief op zoek naar werk.

<sup>241</sup> Groot et al. (2008).

van SZW berekend welk deel van de uitstroom in de jaren 2004-2007 heeft plaatsgevonden naar werk<sup>242</sup>. Tabel 5.8 geeft een overzicht. Van alle in 2004 beëindigde uitkeringen werd 34% beëindigd door werk. In de jaren daarop volgend steeg de uitstroom naar werk van 38% in 2005 naar 46% in 2007<sup>243</sup>.

**Tabel 5.8** Uitstroom uit WWB naar werk (< 65 jaar, exclusief IOAW/IOAZ/WWIK) als percentage van de totale uitstroom, 2004-2007.  
Bron: Kernkaart SZW/CBS.

	WWB volume	Beëindigde uitk.	Beëindigde uitkeringen i.v.m. werk	Uitstroom naar werk als % van beëindigde uitkering	Uitstroom naar werk als % WWB volume
2004	336.496	108.460	36.635	34%	11%
2005	332.988	106.745	40.600	38%	12%
2006	314.752	115.630	49.715	43%	16%
2007	286.312	101.135	46.755	46%	16%

De Inspectie voor Werk en Inkomen (2009) komt op basis van een bestandsanalyse bij de vier grote gemeenten tot de conclusie dat in het eerste kwartaal van 2006 28,5% uitstroomt vanwege werk. Nog eens 28% stroomt uit vanwege diverse oorzaken zoals studie en detentie. Een ruime 16% stroomt uit omdat zij geen inlichtingen (meer) verstrekten over hun werk- en leefsituatie en ruim 10% vanwege verhuizingen. De Inspectie constateert dat deze laatste categorieën verhullen dat uitstroom naar werk plaats vindt. Op basis van onderzoek in de polisadministratie van het UWV aan de hand van sofinummers blijkt inderdaad dat ruim 38% van de totale uitstroom terug kan worden gevonden als werkende<sup>244</sup>. De meeste uitstroom vindt plaats in het eerste jaar, conform wat ook Groot et al. (2008) hebben gevonden. Verder constateert de Inspectie dat de duurzaamheid van de uitstroom naar werk hoog is: na een periode van een jaar heeft ruim 84% nog steeds werk.

Tot slot, komt Divosa op basis van navraag bij managers van sociale diensten tot het onderstaande overzicht van de herkomst van de instroom en de bestemming van de uitstroom over het jaar 2007 en 2008<sup>245</sup>. Kijken we allereerst naar de instroom dan komt de 12% (2007) tot 13% (2008) instroom vanuit de WW overeen met de door De Graaf-Zijl et al. (2006) gemelde percentages, de 12-15% instroom vanuit werkloosheid, maar zonder WW-rechten is daarentegen lager dan door De Graaf-Zijl et al. (2006) worden gemeld. Volgens de cijfers van Divosa stroomt 39% in 2007 en 2008 uit naar werk. Verandering in leefsituaties (scheiding, aangaan van relaties) dragen zorg voor een aanzienlijk deel van de instroom (13-19%) en uitstroom (7-8%) en dat geldt eveneens voor verhuisgedrag (12-14%). Het feit dat de aandelen 'verhuizing' bij de uitstroom hoger liggen dan bij de instroom, zou er op kunnen duiden dat cliënten werk vinden ná verhuizing. Interessant is tenslotte de uitstroom (5-6%) naar voorliggende voorzieningen (WIA, WW, WAJONG, WSW) wat duidt op substitutie-effecten met andere sociale regelingen.

<sup>242</sup> Zie: Baydar, Rienstra, Sluiter & Vieveen (2008).

<sup>243</sup> Onder uitstroom naar werk worden ook dienstverbanden met een loonkostensubsidie gerekend voor zover de cliënt in loondienst bij een werkgever of een detachingsbureau is getreden. Dat flatteert het cijfer enigszins.

<sup>244</sup> Inspectie voor Werk en Inkomen (2009).

<sup>245</sup> Divosa (2008, 2009).



**Tabel 5.9** Redenen van in- en uitstroom uit de bijstand over het jaar 2007 en 2008 op basis van inschatting managers sociale zaken, in percentages van respectievelijk de totale in- en uitstroom. Bron: Divosa, 2008; 2009.

	Instroom		Uitstroom	
	2007	2008	2007	2008
Scheiding	19	13	Werk	39
Uitloop WW	12	13	Verhuizing	12
Werkloos zonder WW	12	15	Relatie/samenwonen	8
Verhuizing naar gem	9	7	Voorliggende voorziening	6
Generaal pardon	9	5	> 65 jaar	6
Schoolverl. z. dipl	4	2	Fraude/handhaving	5
WIA	3	2	School/opl.	3
Einde detentie	3	3	Overlijden	2
Schoolverl. m. dipl	2	2	Detentie	1
Overig	27	25	Overig	18
Onbekend	n.v.t.	12	Onbekend	n.v.t.

Resumerend, de daling van de instroom lijkt voor het grootste deel van de volumereductie in de WWB te hebben zorg gedragen, deze is immers groter dan de stijging van de uitstroom. Instroom komt maar voor een gering deel uit de voorliggende voorzieningen als de WW of de WIA. Uitstroom naar werk vormt maar een deel van de totale uitstroom. Op basis van de hierboven gepresenteerde onderzoeken resulteert een schatting van tussen de 35%-45%. In hoofdstuk 7 ga ik verder in op de in- en uitstroom uit de bijstand.

## 5.2.4 Regio en grootteklasse

Van het totale bijstandsvolume in 2008 woont één derde in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4). Gezamenlijk herbergen de 25 honderdduizendplus-gemeenten 54% van het bijstandsvolume. Overigens doet zich hier wel een verschuiving voor aangezien het aandeel van het bijstandsvolume in de grote steden geleidelijk aan terugloopt van 57% in 1998 naar 54% in 2008. Daar staat vooral een relatieve toename van het bijstandsvolume in de grootteklassen 20.000 – 100.000 tegenover.

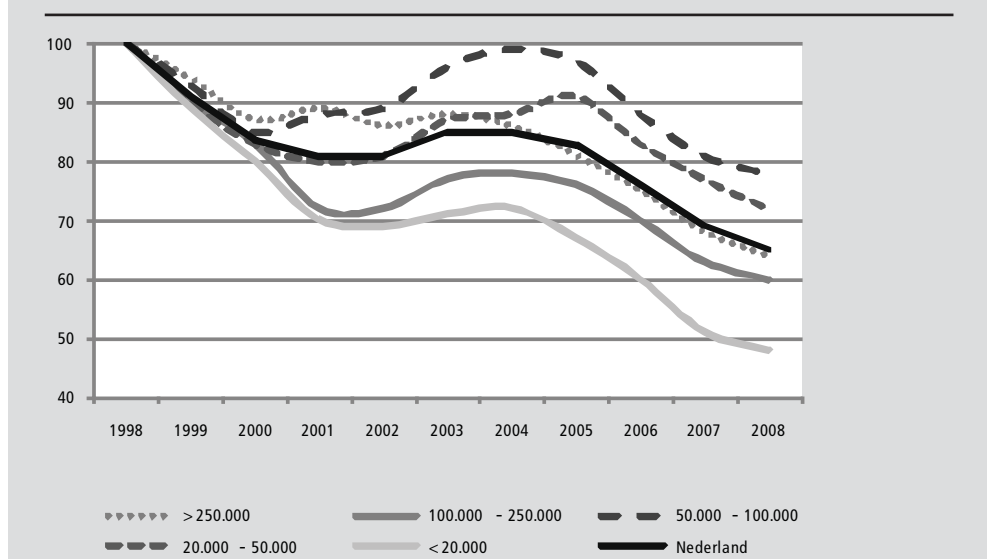
**Tabel 5.10** Bijstandsvolume (< 65 jaar), totaal (in absolute cijfers) en naar grootteklasse (als percentage van het totaal), 1998-2008. Bron: CBS, statline.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Totaal (x 1000)</b>	397	363	335	322	320	336	339	328	301	274	259
<b>In %</b>											
< 20.000 inw.	9	9	8	8	8	7	8	7	7	7	7
20.000-50.000 inw.	18	18	18	18	18	18	19	20	20	20	20
50.000-100.000 inw.	16	16	16	17	18	18	19	19	19	19	19
100.000-250.000 inw.	26	26	26	23	24	24	24	24	24	24	24
> 250.000 inw.	31	32	32	34	33	32	31	30	30	30	30
<b>G4</b>	31	32	32	34	33	32	31	30	30	30	30
<b>G27</b>	30	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29

Die verschuiving komt grotendeels voor rekening van een bovengemiddelde daling van het bijstandsvolume in de gemeenten tussen de 100.000-250.000 inwoners en kleiner dan 20.000 inwoners. In figuur 5.3 is de ontwikkeling weergegeven als een percentage van de stand in 1998. In de vier grote gemeenten en de gemeenten tussen de 100.000 en 250.000 inwoners is het bijstandsvolume met respectievelijk 36 en 40 procentpunt gedaald, tegenover een landelijk gemiddelde van 35 procentpunt. Gezien de

absolute omvang van het bijstandsvolume in de grotere steden, valt te constateren dat de totale daling hoofdzakelijk voor rekening komt van de grote gemeenten. Het is overigens opvallend dat in de periode 1998-2000 de daling over alle grootteklassen een vrijwel gelijke omvang kent en de variatie in patronen zich vanaf 2001 begint af te tekenen.

**Figuur 5.3** Ontwikkeling bijstandsvolume jonger dan 65 jaar naar grootteklasse in de periode 1998-2007, in percentages, 1998=100.  
Bron: CBS Statline



Dat de bijstandsnood geconcentreerd is in grote steden, is ook zichtbaar in de bijstandskans, het aandeel bijstandsontvangers op het aantal huishoudens. Tabel 5.11 geeft een overzicht. Anno 2008 is het aantal bijstandsontvangers per huishouden in de vier grote steden 8,3% tegenover 0,8% in de gemeenten kleiner dan 5.000 inwoners. In vergelijking met 1998 valt in de eerste plaats de forse daling in de bijstandskans in alle grootteklassen op, een gevolg van de volumedaling in de afgelopen tien jaar. In de tweede plaats valt op dat de daling in de bijstandskans in de grote gemeenten aanzienlijk groter is dan in de kleinere gemeenten. De tabel laat ook zien dat achter de daling naar grootteklasse verschillende mechanismen schuil gaan. Daar waar de G4 een in verhouding lage instroomkans kent, kent zij eveneens een lage uitstroomkans. De lagere instroomkans is deels te wijten aan een noemereffect in de zin dat het absolute bijstandsvolume in de G4 in verhouding groter is dan in de andere steden. Wanneer de instroom als een percentage wordt voorgesteld van het totaal aantal huishoudens in de betreffende gemeente, dan is de instroomkans hoger in de grotere gemeenten en varieert zij van 2,9% in de G4 naar 1,1% in de kleinste gemeenten<sup>246</sup>.

<sup>246</sup> Dit komt overeen met wat Kok, Groot & Güler (2007) hebben gevonden in hun analyse op microdata over de periode 2000-2006. Zij vonden dat in grote gemeenten de kans om in de bijstand te stromen, groter is dan in kleine gemeenten. Een hoge mate van stedelijkheid leidt in hun onderzoek juist tot lagere instroomkansen, een conclusie die ook geldt voor het westen van het land in vergelijking met andere landsdelen.

**Tabel 5.11** Gemiddelde aantal bijstandsonvangers per huishouden, instroomkans, uitstroomkans en gemiddelde jaarlijkse groei over de jaren 1999-2008, naar grootteklasse. Bron: CBS Statline, eigen berekeningen.

	Aantal bijstandsonvangers per huishouden 2008 (%)	Gemiddelde jaarlijkse groei 1998-2007 (%)	Gemiddelde instroomkans 1998-2007 (%) <sup>1</sup>	Gemiddelde uitstroomkans 1998-2007 (%) <sup>2</sup>
> 250.000 inwoners	8,3	-4,8	25,1	22,6
150.000 – 250.000 inwoners	5,9	-3,5	34,1	27,1
100.000 – 150.000 inwoners	4,9	-2,9	31,5	25,2
50.000 – 100.000 inwoners	4,7	-3,2	34,1	26,7
20.000 – 50.000 inwoners	2,7	-2,7	36,4	27,6
10.000 - 20.000 inwoners	2,4	-2,5	37,8	28,6
5.000 - 10.000 inwoners	2,1	-2,1	38,3	28,7
< 5.000 inwoners	0,8	-1,2	40,7	28,9

<sup>1</sup> De instroomkans is hier gedefinieerd als de instroom in jaar t gedeeld door stand ultimo jaar t.

<sup>2</sup> De uitstroomkans is hier gedefinieerd als de uitstroom in jaar t gedeeld door stand ultimo t-1 plus de instroom in t.

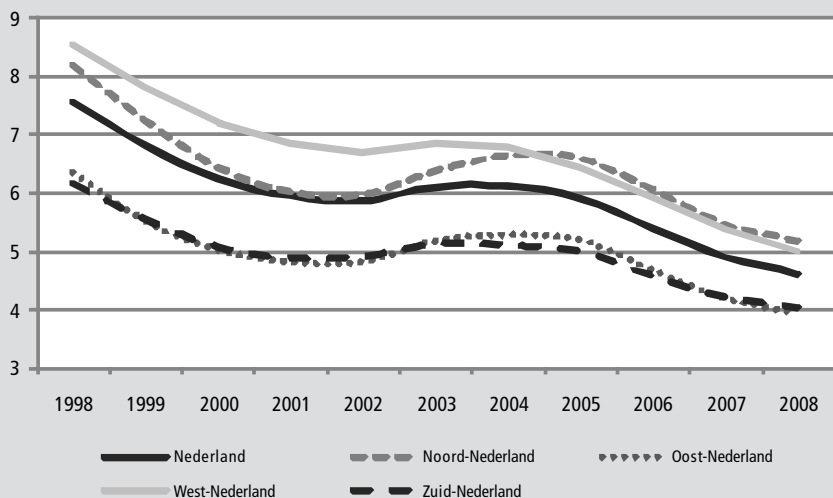
Tabel 5.12 laat zien dat de daling in de grote steden hoofdzakelijk voor rekening komt van jongeren en kortdurige uitkeringsontvangers. In verhouding met de andere gemeenten is de daling minder bij de langdurige uitkeringsontvangers en oudere leeftijdscategorieën.

**Tabel 5.12** Relatieve toe- en/of afname bijstandsvolume (< 65 jaar) in twee perioden, geïndexeerd, naar geslacht, leeftijd, uitkeringsduur en leefvorm. Bron: CBS, statline.

	250.000 inwoners of meer		100.000 – 250.000 inwoners		< 100.000 inwoners	
	2008	Mutatie 1998-2008 (1998=100)	2008	Mutatie 1998-2008 (1998=100)	2008	Mutatie 1998-2008 (1998=100)
<b>Totaal</b>	78.420	-32	62.430	-37	117.920	-27
<b>Geslacht (%)</b>						
Mannen	45	-40	41	-46	39	-38
Vrouwen	55	-32	59	-36	61	-26
<b>Leeftijd (%)</b>						
< 25	4	-73	6	-64	6	-53
25-35	16	-64	17	-64	17	-56
35-45	26	-40	26	-41	26	-33
45-55	29	-8	26	-22	26	-17
55-65	25	17	24	-1	26	3
<b>Uitkeringsduur (%)</b>						
< 1 jaar	15	-52	18	-48	21	-37
> 1 jaar	85	-32	82	-38	79	-29
<b>Leefvorm (%)</b>						
Alleenstaand	61	-33	59	-38	58	-25
Alleenst. Ouder	26	-37	27	-36	27	-32
(Echt)paar	14	-43	14	-53	15	-46

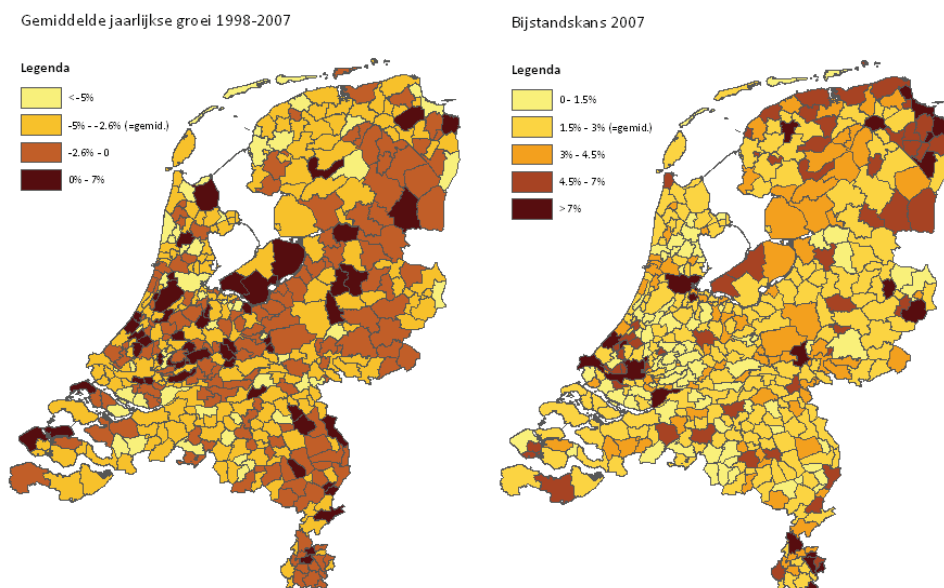
Tot slot, kijken we naar de regio. Om te beginnen kijken we naar het aantal bijstandsonvangers jonger dan 65 jaar als percentage van het aantal huishoudens. Uit figuur 5.4 blijkt dat alle vier de landsdelen een gelijke ontwikkeling hebben doorgemaakt, maar dat de onderlinge verschillen kleiner zijn geworden. Vooral het Westen en het Noorden hebben hun relatieve achterstand fors ingelopen.

Figuur 5.4 Aantal bijstandsvanger jonger dan 65 jaar als percentage van het aantal huishoudens, naar landsdeel, periode 1998-2007.



In de onderstaande twee figuren (figuur 5.5) zijn de gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van het WWB-volume over de periode 1998-2008 (links) en de bijstandskans over 2008 (rechts) naar gemeente weergegeven. Beide figuren laten grote gemeentelijke verschillen zijn. De bijstandskans anno 2008 is het hoogste in de perifere gebieden in het Noorden en in Limburg en in de vier grote steden.

Figuur 5.5 Gemiddelde jaarlijkse groei WWB 1998-2007 en bijstandskans 2007, naar gemeente.



## 5.2.5 Conclusies

De periode 1998-2008 kenmerkt zich door een sterke daling van het bijstandsvolume onder meer aangejaagd door een sterke economische en werkgelegenheidsgroei met een korte recessie in de jaren 2002-2004. Hoewel de volumedaling in bijna alle onderscheiden categorieën heeft plaatsgevonden, uitgezonderd de bijstandsgerechtigden ouder dan 55 jaar, zijn het vooral de mannen, de jongere leeftijdscategorieën, de kortdurige werklozen en de (echt)paren die hebben geprofiteerd. Anno 2008 bestaat het bijstandsbestand in verhouding uit een oververtegenwoordiging van ouderen, vrouwen, alleenstaanden, langdurige bijstandsgerechtigden en allochtonen.

De daling is hoofdzakelijk tot stand gebracht door een forse daling van de instroom, vooral in de periode tot 2002 en vanaf 2004. De uitstroom is vanaf 1999 tot aan 2003 continue gedaald, liet vervolgens een licht herstel zien tussen 2003 en 2006 om vanaf daar weer een daling in te zetten. De cijfers laten zien dat tussen de 35-45% van de uitstroom daadwerkelijke uitstroom naar werk is.

De bijstandsproblematiek concentreert zich in de grotere gemeenten en steden. Anno 2008 woont 54% van de bijstandspopulatie jonger dan 65 jaar in de gemeenten met een omvang van meer dan 100.000 inwoners. Het is dan ook niet vreemd dat de volumedaling zich vooral in grotere gemeenten heeft voorgedaan.

De regionale spreiding laat zien dat vooral het Noorden en het Westen bovengemiddeld hoge aandelen bijstandsgerechtigden, i.c. een hoge bijstandskans hebben. De bijstandsontwikkeling laat echter zien dat de onderlinge verschillen tussen de landsdelen in de periode 1998-2008 aanzienlijk kleiner zijn geworden. Desondanks laat het beeld op gemeenteniveau een aanzienlijke variatie in omvang en dynamiek in de bijstandsontwikkeling zien. Voordat ik hier in hoofdstuk 7 en 8 verder op inga, ga ik allereerst in op de institutionele context van de afgelopen jaren.

## 5.3 Institutionele context

‘Streng aan de poort, actief aan de uitgang’, zo typeerde het Rijk de veranderingen in de bijstandswetgeving vanaf het midden van de jaren negentig<sup>247</sup>. Het motto geeft de kern aan van de omvangrijke institutionele veranderingen die de afgelopen vijftien jaren het stelsel van werk en inkomen hebben gemoderniseerd.

Tegen deze achtergrond moeten de ontwikkelingen in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk worden geplaatst. In deze paragraaf schets ik een algemeen beeld van de veranderingen in de uitvoeringorganisatie, de keuzes in publiek-private uitvoering, de financiële ruimte en de regelinfilling. De teneur is dat naast de inzet van beleidsinstrumenten, de bijstandsverlening een bestuurlijk en managementvraagstuk is geworden, waarbij keuzes moeten worden gemaakt rond vragen als: welke activiteiten

<sup>247</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal (1998).

worden publiek dan wel privaat uitgevoerd?, hoe smal of breed wordt de doelgroep gedefinieerd?, hoe wordt samenhang tot stand gebracht tussen verschillende beleidsvelden?, met wie wordt samenwerking gezocht?<sup>248</sup>. Dit bestuurlijke vraagstuk, ook wel aangeduid met de regiefunctie, domineert de sociale agenda op gemeentelijk niveau vanaf midden jaren negentig<sup>249</sup>.

### 5.3.1 Uitvoering en marktwerking

De bijstandswetgeving wordt in gemeenten uitgevoerd door de sociale dienst of zoals het tegenwoordig in veel gemeenten ook wel wordt genoemd, de afdeling sociale zaken en werkgelegenheid. De ontwikkeling die de sociale dienst sinds de invoering van de Bijstandswet in 1965 heeft doorgemaakt is enerzijds een afspiegeling van de veranderende verwachtingen over sociale zorg en de plaats die bijstandsverlening in de lokale context heeft, anderzijds van veranderende opvattingen over management van overheidsorganisaties<sup>250</sup>.

Voortbouwend op de veranderingen die Terpstra (1997) en Van der Veen (1990) over de periode van 1950-1990 hebben geschetst, kan het veranderingsproces aan de hand van vijf (samenhangende) kenmerken worden beschreven<sup>251</sup>:

- 1 Een proces van schaalvergroting en groei, onder meer tot uiting komend in de groei van het aantal ondersteunden en bijstandsafhankelijken. Deze onderliggende volumegroei heeft zeker in de jaren zeventig en tachtig geleid tot andere wijzen van organiseren van werkprocessen en klantbehandeling. Professionalisering en productieachtige werkprocessen en verzakelijking waren noodzakelijk om het hoofd te bieden aan de groei in bijstandsaanvragen. De schaalvergroting leidde eveneens tot vraagstukken van efficiëntie en bedrijfsvoering. De connotatie in de jaren tachtig van de sociale dienst als 'uitkeringsfabriek' drukt uit dat productie als voorname taakopvatting is gaan gelden waarbij de sociale dienst steeds meer de 'werkvloer' van Rijksbeleid is gaan worden.
- 2 Het geleidelijk loskomen van de sociale dienst en de bijstandsverlening uit de lokale context. Lokale reputaties of lokaal gebonden kennis voldeden in toenemende mate niet meer als basis van ondersteuning. In plaats daarvan werden de toegangscriteria gereguleerd, de informatievoorziening geobjectiveerd en de bijstandsvoorziening geanonimiseerd. De veranderingen in informatietechnologie en digitale gegevensuitwisseling van de laatste decennia maken het steeds meer mogelijk controle op juistheid van gegevens (via belastingdienst, bevolkingsadministratie en sociale zekerheidsadministratie) (automatisch) vast te stellen en aanvragen voor een uitkering online af te handelen.

<sup>248</sup> Van Nieuwkerk et al. (2003).

<sup>249</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006); Pröpper, Litjens & Weststeijn (2004); Raad voor het Openbaar Bestuur (1998).

<sup>250</sup> Ter Bogt (2008b); Terpstra (1997); Dijks, Godfroj, Plasmans, Smoor & Van Ginneken (1978).

<sup>251</sup> Terpstra (1997); Van der Veen (1990).

3 De groei leidde ook tot andere wijzen van organisatie. Van Dijck et al. (1979) schetste eind jaren zeventig vier kernvraagstukken, namelijk het functioneren van de sociale dienst als een bestuurlijk vraagstuk, als een interorganisatorisch vraagstuk, als een management vraagstuk en als een organisatorisch vraagstuk. Van der Veen (1990) schetst ter illustratie het beeld van een sociale dienst dat vanaf midden jaren zeventig een min of meer decentrale opzet kent in zogenaamde districtskantoren, maar waarbij de groei van het aantal uitkeringen in het midden van de jaren tachtig leidde tot een verdere decentralisatie in zogenaamde wijkkantoren. De andere wijze van organisatie kent belangrijke raakvlakken met de mogelijkheden van informatietechnologie en automatisering en de raakvlakken met andere dienstverleners waaronder andere gemeentelijke diensten (zoals het maatschappelijk werk), Arbeidsvoorziening/CWI en bedrijfsverenigingen/UWV. Tot slot is de inbedding in de gemeentelijke organisatie van belang. Midden jaren negentig functioneert 16% van de sociale diensten als zelfstandige (gemeentelijk) dienst, vooral in de grote steden, 24% is weliswaar zelfstandig, maar onderdeel van een bredere dienst/sector en 60% is geheel onderdeel van een bredere dienst<sup>252</sup>. Anno 2007 variëren gemeenten vooral in de mate waarin ze de verschillende taken op het terrein van sociale zaken: beleid, uitvoering en control, hebben georganiseerd. In 80% van de gemeenten zijn deze drie functies binnen één dienst of afdeling neergelegd, de overige 20% kent andere combinaties waarbij vooral de controlfunctie ergens anders in de gemeentelijke organisatie is belegd<sup>253</sup>. Zoals we verderop nog zullen zien is schaalvergroting via intergemeentelijke sociale diensten één van de belangrijkste bewegingen van de afgelopen tien jaren.

4 Tegenover de standaardisering en digitalisering van de aanvraagprocedures (de inkomensfunctie) staat de zorg- en de re-integratiefunctie en de rolverandering van de betrokken professionals. De professional is niet meer de 'ondersteunende' bijstandsmaatschappelijk werker van de jaren zeventig, of de administratieve controleur in de jaren tachtig, maar een klantmanager die relaties en (ingekochte) dienstverlening organiseert, planmatig te werk gaat en zakelijke afwegingen maakt. Gemeenten variëren daarbij in de breedte van het takenpakket van de consulent (specialistisch of integraal), de inzet (contractbeheerder of klantbegeleider) en vooral ook in de caseload per cliënt<sup>254</sup>.

5 De tucht van de markt. Met de demonopolisering van de arbeidsbemiddeling in 1991, vastgelegd in de Arbeidsvoorzieningswet van 1991, is het publieke monopolie over de arbeidsmarkt-bemiddeling ten gunste van private partijen losgelaten<sup>255</sup>. Het heeft de weg vrijgemaakt voor de geleidelijke toename van marktwerking in de re-integratiemarkt die uiteindelijk in 2002 met de SUWI-wet volledig zijn beslag heeft gekregen. De transformatie van de publieke bemiddeling aan het einde van de jaren tachtig naar volledige marktwerking rond 2000, is in internationaal opzicht een novum<sup>256</sup>.

<sup>252</sup> Weggemans & Bajema (1995).

<sup>253</sup> Divosa (2007).

<sup>254</sup> Divosa (2007); Sol et al. (2007). De discussie over de opvatting van het takenpakket van de sociale dienst is bijna van alle tijden. Vgl. Van Dijck et al. (1979) en Van der Veen (2000).

<sup>255</sup> Edzes (1992).

<sup>256</sup> Tergeist & Grubb (2006); Sol & Westerveld (2005); Struyven & Steurs (2003).

---

### **Box 5.1 Ontwikkeling van de markt**

---

Voor gemeenten is de introductie van marktwerking in drie fasen in te delen:

#### **1996-2000**

Periode van gedwongen inkoop (en winkelnering) bij de publieke Arbeidsvoorziening. Hoofdzakelijk uit ontevredenheid over de publieke bemiddelings- en re-integratiefunctie van Arbeidsvoorziening, werd een belangrijk deel van de re-integratiemiddelen overgeheveld naar de (grote) gemeenten waarvoor zij re-integratietrajecten 'moesten' inkopen bij Arbeidsvoorziening. Door deze wijze van prestatie- en contractfinanciering was het vermoeden dat de publieke Arbeidsvoorziening meer prikkels zou hebben voor een effectieve en efficiënte uitvoering.

#### **2000-2004**

Met de invoering van SUWI in 2002 werd het overheidsmonopolie op de publieke arbeidsbemiddeling en re-integratie volledig opgeheven ten behoeve van de ontwikkeling van een re-integratiemarkt<sup>257</sup>. Gemeenten waren met de invoering van SUWI verplicht alle re-integratieactiviteiten uit- en aan te besteden. Publieke re-integratiebedrijven en WSW-organisaties werden gelijk gesteld met private organisaties en moesten meedingen op de door de gemeenten uitgezette bestekken voor re-integratiedienstverlening. Was er in de voorgaande periode al sprake van enige verzakelijking in de uit- en aanbesteding van re-integratiedienstverlening, vanaf 2002 zijn gemeenten zich volledig gaan toeleggen op de professionaliteit van de eigen inkooporganisatie.

#### **2004-heden**

Ten opzichte van de volledige uit- en aanbesteding heeft bij de invoering van de WWB in 2004 een versoepeling plaatsgevonden door een deel van het Werkbudget vrij te stellen van uitbestedingsplicht<sup>258</sup>. Hierdoor kregen gemeenten meer keuzevrijheid binnen een aangegeven bandbreedte zelf te bepalen óf dienstverlening op de vrije markt werd ingekocht óf een deel in eigen beheer werd uitgevoerd. Per 1 januari 2006 is de gehele uitbestedingsplicht komen te vervallen. Wel bleven de Europese aanbestedingsrichtlijnen gelden.

---

Naast de sociale dienst hebben gemeenten in de loop van de jaren tachtig een infrastructuur opgebouwd rond het gesubsidieerde werk. Dat hangt samen met aanpalende regelgeving als de Wet op de sociale werkvoorziening (WSW) en de (voormalige) JWG- en banenpoolregeling. De WSW is een regeling die voorziet in inschakeling in het arbeidsproces van werknemers van wie bij herindicatiebeschikking is vastgesteld dat zij in staat zijn om arbeid te verrichten onder normale omstandigheden, i.c. arbeidsgehandicapten. De sociale werkvoorziening is evenals de Armenwet een voorziening die oorspronkelijk door gemeenten werd uitgevoerd en tot ontwikkeling werd gebracht, in de naoorlogse fase verregaand is gecentraliseerd en in een wettelijk kader is gegoten (de eerste Wet op de sociale werkvoorziening dateert van 1969) en in de jaren negentig is gedecentraliseerd. Voor de uitvoering van de WSW maken gemeenten gebruik van uitvoeringsorganisaties – Werkvoorzieningsbedrijven – die door hen worden bestuurd. De Jeugdwerkgarantiewet

<sup>257</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001).

<sup>258</sup> Moes, Tuinstra, Edzes & Jansen (2004).



(JWG) en de Banenpoolregeling (BP) zijn de voorlopers van het huidige re-integratiebeleid van gemeenten, in de jaren negentig ingevoerd, ter bevordering van arbeidsinschakeling en gesubsidieerde arbeid voor bijstandsgerechtigden. Gemeenten waren verplicht hiervoor aparte uitvoeringsorganisaties in te richten, weliswaar bestuurd door gemeenten maar bedrijfseconomisch geïsoleerd van de gemeenten. In 1996 waren ongeveer 120 JWG- en/of banenpoolorganisaties actief. Veel van deze JWG- en Banenpoolorganisaties zijn in de loop van de jaren negentig gefuseerd in publieke leer-werk en re-integratiebedrijven (RIB's) die namens de gemeenten de uitvoering van het re-integratiebeleid en de gesubsidieerde arbeid voor hun rekening namen. In 2002 werden deze publieke RIB's gedwongen te concurreren met de private RIB's met als gevolg dat een deel of commercieel is geworden of is gefuseerd met de grotere WSW-bedrijven.

Anno 2006 telt Nederland 90 werkvoorzieningsbedrijven waarvan 16% een gemeentelijke dienst is, 44% een gemeenschappelijke regeling kent en 21% een gemengd publiek/private rechtsvorm heeft. Het gemiddelde verzorgingsgebied per WSW-bedrijf beslaat ruim vijf gemeenten, met in totaal 185.000 inwoners. Van het totaal aan bedrijven voert 44% alleen de WSW uit, 31% voert de WSW en re-integratieactiviteiten uit en 19% voert de WSW, re-integratie en overige vormen van gesubsidieerde arbeid uit<sup>259</sup>. De WSW-infrastructuur wordt in het kader van re-integratie vanuit de bijstand in hoofdzaak gebruikt voor Work First-trajecten<sup>260</sup>.

De relatie tussen gemeenten en de (voormalige) publieke RIB's en WSW-bedrijven, anno 2009 gevat in de verzamelterm: publieke leer- en werkinfrastructuur, is complex vanwege de bestuurlijke relaties, het onderlinge inkoopbeleid en de financiële transacties, en de individuele gevalsbehandeling. Het bestaan van de publieke re-integratiebedrijven naast de sociale diensten creëert interne regie en coördinatievraagstukken van dienstverlening en zeggenschap over de individuele cliënt<sup>261</sup>. Vanuit de praktijk van Work First is bekend dat ten aanzien van de cliënt verschillende interne arrangementen mogelijk zijn en worden beproefd. Soms voert de sociale dienst de regie op de aanbodversterkende werkzaamheden en is zij de hoofdaannemer (25%), soms verricht het WSW-bedrijf deze activiteiten (22%)<sup>262</sup>.

Gemeenten verschillen kortom in de mate waarin ze activiteiten door de afdeling sociale zaken laten uitvoeren, uitbesteden aan de 'eigen' publieke leerwerkbedrijven of uitbesteden aan private RIB's<sup>263</sup>. In 2007 wordt 40% van het werkbudget uitgegeven aan re-integratieactiviteiten van private organisaties, 24% aan activiteiten van publieke leerwerkbedrijven en 16% aan activiteiten door de afdeling sociale zaken. Het resterende deel (19%) is gereserveerd of nog niet besteed<sup>264</sup>. De Koning et al. (2008) concluderen dat de perceptie van vermeende kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van dienstverlening een belangrijke rol speelt bij de keuze om dienstverlening zelf uit te voeren of juist uit te besteden. In de door hen onderzochte gemeenten zijn geen objectieve onderbouwingen, effectiviteits- of kwaliteitsonderzoek aangetroffen die

<sup>259</sup> Berg, Risseuw & Scheikh (2007).

<sup>260</sup> Divosa (2007); Sol et al. (2007).

<sup>261</sup> Dijkstra, Feil, Franssen, Hommes & Torremans (2001).

<sup>262</sup> Sol et al. (2007).

<sup>263</sup> De Koning, Gravesteijn-Ligthelm, Gelderblom, Tanis & Maasland (2008); Divosa (2007).

<sup>264</sup> Divosa (2008).

de gemaakte keuzes onderbouwen. Financiële overwegingen spelen overigens wel een rol: meer zelf doen kan voor de gemeente financieel aantrekkelijk zijn als de inzet van ambtenaren hierdoor voor een deel kan worden gefinancierd uit het werkdeel óf door het WSW-bedrijf in te schakelen wordt gelijktijdig de exploitatie van het bedrijf verbeterd<sup>265</sup>.

### 5.3.2 Financiën

In hoofdstuk 2 is uitgebreid ingegaan op de achtergronden en financieringssystematiek van de WWB. In een wat breder perspectief kenschetst de financieringsproblematiek zich door (1) het verruimen van de middelen voor activering en re-integratie, (2) het stapsgewijs verder ontschotten van financiële middelen en (3) budgetteren.

Laten we met het verruimen van de middelen voor activering en re-integratie beginnen. De periode vanaf 1985 kenmerkt zich ook door een toenemende beleidsinzet op het terrein van scholing en gesubsidieerde arbeid. Over de hele periode (op basis van het prijspeil van 2000) is de stijging geschat van € 200 miljoen euro in 1985 naar 1.200 miljoen euro in 1998, waarbij de grootste stijging plaatsvond na 1996<sup>266</sup>. Ook in de periode 1998-2000 is er nog steeds sprake van een verruiming van de re-integratiemiddelen, waarna voor het eerst in 2001 een bezuiniging plaatsvindt op het gesubsidieerde werk. In de periode 2002-2007 lopen de re-integratiemiddelen geleidelijk terug van € 1,9 mld. in 2002 naar € 1,6 mld. in 2007.

Tegelijk met de verruiming vindt ook een ontschotting van de middelen plaats, parallel aan de invoering van nieuwe wet- en regelgeving waarbij tevens ruimere doelgroepomschrijvingen werden gegeven. Zowel de ontschotting van middelen als de ruimere doelgroepafbakening hebben de gemeentelijke beleidsvrijheid vergroot. Zo zijn de eerdere JWG- en Banenpoolregeling in 1996 opgegaan in de Wet Inschakeling Werkzoekenden en de Instroom-Doorstroom-regeling (vanaf 1998). In 2001 is de financiering van beide regelingen ondergebracht in een flexibel re-integratiebudget parallel aan de nieuwe regels voor de financiering van de Algemene Bijstandswet: het Fonds voor Werk en Inkomen<sup>267</sup>. Uiteindelijk is het flexibele re-integratiebudget vanaf 2004 opgegaan in de WWB en is zij door gemeenten vrij te besteden binnen de doelstellingen van de WWB.

Tot slot is in toenemende mate sprake van budgettering in plaats van de daarvoor gebruikelijke declaratiesystematiek. In het kader van het Fonds voor Werk en Inkomen (2001) is vanaf 2001 sprake van 25% budgetfinanciering, in 2004 zijn zowel het inkomensdeel als het werkdeel voor 100% gebudgetteerd. Tabel 5.13 geeft de omvang van de financiële middelen weer in de periode 1998-2003.

<sup>265</sup> De Koning et al. (2008).

<sup>266</sup> Hoeben et al. (2002).

<sup>267</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal (1999).

**Tabel 5.13** Uitgaven bijstand en re-integratie, in mln. euro's. Bron: Sociale Nota 2001, 2003; Jaarverslagen SZW.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Algemene Bijstandswet/Fonds Werk en Inkomen <sup>1</sup>	4.292	4.105	3.986	4.174	4.299	4.225
IOAW/IOAZ <sup>2</sup>	231	248	254			259
Wet Inschakeling Werkzoekenden	728	769	847			
Instroom-Doorstroomregeling		451	755			
Sluitende re-integratie / Arbeidsvoorziening		583	698			
Flexibel re-integratiebudget				1.740	1.958	1.783
Agenda voor de Toekomst				1.2	99.6	136
Stimuleringsregeling ID banen						11

<sup>1</sup> Voor 1998-2000 betreffen dit de uitgaven, excl. sociale lasten en uitvoeringskosten

<sup>2</sup> Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsgeschikte Werklozen (IOAW) en Zelfstandigen (IOAZ). Voor 1998-2000 zijn de uitgaven excl. sociale lasten en uitvoeringskosten. Voor de jaren 2001 en 2002 zijn de bedragen niet te herleiden.

In tabel 5.14 zijn de macro-ontvangsten en uitgaven binnen de WWB vanaf 2004 weergegeven. Het inkomensbudget voor de bijstandpopulatie jonger dan 65 jaar kent een verloop van 4,5 mld. euro in 2004 naar 3,6 mld. euro in 2008, een daling van 18%. De uitgaven en ontvangsten leiden tot aflopende saldo overschotten, van 292 mln. euro in 2004 tot 0,7 mln. euro in 2008. In financieel opzicht is daarmee de macrobudgettering van het inkomensdeel een succes. Anders dan bij het inkomensbudget, dat daalt conform het bijstandsvolume, blijft het werkbudget in de tijd constant en schommelt rond de 1,6 mld euro. Doordat gemeenten (re-integratie)verplichtingen over meerdere jaren aangaan, is het mogelijk een deel van beschikbaar gestelde budget (tot maximaal 75%) over te hevelen naar het jaar daarop. Het budget plus de overheveling uit het voorgaande jaar minus de uitgaven, leidt tot een positief of negatief saldo. Aangezien gemeenten ieder jaar minder hebben uitgegeven dan het beschikbare budget neemt het positieve saldo toe van 362 mln. euro in 2004 tot 788 mln. euro in 2008. Daarbij moet worden opgemerkt dat een deel van deze middelen in verband met overschrijdingen van de meeneemregeling op gemeentelijk niveau terugvloeien naar het Rijk.

**Tabel 5.14** Budget, uitgaven en ontvangsten WWB, in mln. euro, periode 2004-2008. Bron: kernkaart WWB/SZW.

Totaal	2004		2005		2006		2007		2008	
	< 65	> 65	< 65	> 65	< 65	> 65	< 65	> 65	< 65	> 65
Inkomensbudget	4.478	138	4.401	163	4.049	141	3.793	150	3.688	167
Uitgaven	4.340	132	4.356	137	4.201	144	3.924	161	3.789	176
Ontvangsten	154	7	154	8	158	8	165	6	173	6
Saldo	292	12	200	33	7	4	34	-4	72	-3
Werkbudget	1.586		1.611		1.629		1.591		1.579	
Uitgaven <sup>2</sup>	1.458		1.363		1.373		1.448		1.606	
Overgeheveld t-1	234		361		579		772		845	
Saldo	362		609		835		915		819 <sup>3</sup>	
w.v. terug naar SZW			30		61 <sup>1</sup>		68 <sup>1</sup>			

<sup>1</sup> Schatting. Bron: Kwartaal bericht Arbeidsmarkt, oktober 2008, Ministerie SZW

<sup>2</sup> De uitgaven betreft een saldo van de uitgaven minus de inkomsten

<sup>3</sup> Cijfers zijn voorlopig.

De macrocijfers verhullen de verschillen in de onderliggende gemeentelijke resultaten. Deze lokale verschillen zijn groot. In 2008 heeft 26% van de gemeenten zowel een overschot op het inkomens- als op het werkbudget, 24% heeft een tekort op het inkomensbudget en een overschot op het werkbudget, 25% een overschot op het inkomensbudget, maar een tekort op het werkbudget en 25% een tekort op beide budgetten<sup>268</sup>. Voor deze verschillen zijn verschillende verklaringen mogelijk. In de eerste plaats kunnen verschillen te wijten zijn aan een ongelijke nulsituatie waardoor sommige gemeenten een voordeel en sommige gemeenten een nadeel hebben. Een ongelijke nulsituatie zou kunnen worden veroorzaakt door de herverdeeleffecten bij aanvang van de budgettering in 2001 en 2004. Deze herverdeeleffecten kunnen op hun beurt worden veroorzaakt door hetzij historische verschillen in de effectiviteit en efficiency van de uitvoeringspraktijk hetzij onnauwkeurigheden in de verdeelmaatstaven op macroniveau waardoor specifieke lokale 'objectieve' omstandigheden onvoldoende worden meegewogen. In de tweede plaats suggereren de uitkomsten echter ook verschillende, en wellicht meer of minder bewuste strategieën bij de inzet van gelden op gemeentelijk niveau: voorzichtige en risicomijdende gemeenten tegenover risicozoekende en investerende gemeenten. Zo wordt de enorme onderbenutting van het werkbudget door gemeenten verklaart door de afbouw van 'oude' regelingen rond gesubsidieerde arbeid, de beperkte of onduidelijke bestedingsmogelijkheden en onzekerheid over de interpretatie van de accountant van re-integratieactiviteiten als uitvoeringskosten<sup>269</sup>. Hoewel de punten op zich hout snijden lijkt het echter moeilijk vol te houden dat deze onduidelijkheden al vijf jaren heersen. Een punt wat daar nauw op aansluit is de onduidelijkheid over de budgettaire ruimte over meerdere jaren wat ertoe zou leiden dat (sommige) gemeenten voor een risicomijdende aanpak kiezen.

Een totaal andere verklaring ligt in de beschikbaarheid van andere financiële mogelijkheden voor de activering van werklozen. Zo komen gemeenten ook in aanmerking voor Europese subsidieregelingen als ESF3 en EQUAL. Er is geen cijfermateriaal beschikbaar over de samenloop van WWB en Europese regelingen, maar in 2005 bleek circa 35% van de gemeenten naast de WWB ook gebruik te maken van de Europese structuurfondsen en 9% van EQUAL-middelen<sup>270</sup>.

Resumerend, de handelingsmogelijkheden zijn in de periode vanaf 1996 aanzienlijk vergroot wanneer we kijken naar de financiële mogelijkheden. Het lijkt erop dat gemeenten in deze situatie hebben gekozen voor risicomijdend gedrag en schaalvergroting.

### 5.3.3 Regelinvulling

Met de invoering van de nABW in 1996 is gaandeweg de gemeentelijke vrijheid voor het stellen van eigen regels vergroot. Daarmee wordt gevolg gegeven aan het principe dat verantwoordelijkheid dragen ook vergezeld moet gaan van mogelijkheden om een eigen inkleuring te geven aan de eigen lokale beleidspraktijk. In de toelichting van de ABW van 1996 wordt aangegeven dat '...de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid, voor de rechtmatigheid van de uitvoering, voor de algemene bijstandsniveaus, voor de afstemming van de bijstand op de landelijke beleidskaders en op andere voorzieningen, voor de wetshandhaving en, als medewetgever, voor de kwaliteit van de centrale re-

<sup>268</sup> Divosa (2009).

<sup>269</sup> Bosselaar et al. (2007).

<sup>270</sup> Edzes, Moes & Westerhof (2005).

gelgeving. Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor de zorg voor de verfijning van de bijstandsverlening door het verstrekken van bijstand en door anderszins de bijstand af te stemmen op het individuele geval, voor het ondersteunen van bijstandsgerechtigden bij het herwinnen van een zelfstandig bestaan en voor een doelmatig uitvoeringsproces<sup>271</sup>. Het belang van het invullen van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en de borging van betrokkenheid van gemeentebestuur bij de controle van en aansturing van de uitvoeringsorganisatie, komt tot uitdrukking in de verplichting aan het gemeentebestuur om jaarlijks een beleidsplan en beleidsverslag op te stellen. In de evaluatie van de nAWB in 2000 is vooral aandacht besteed aan de vier instrumenten die de gemeenten bij de uitvoering van het uitstroombesluit ter beschikking staan: handhaven arbeidsplicht, opstellen trajectplannen, opleggen maatregelen en doorvoeren van premies en vrijstellingen. De conclusie is dat '...dat gemeenten in een veranderingsproces zitten. De wetwijzigingen en accentverschuivingen die met de invoering van de nABW gekomen zijn, zijn nog niet allen optimaal in het beleid en met name in de uitvoeringspraktijk van gemeenten verankerd. In de huidige situatie lijken gemeenten het moeilijk genoeg te hebben om de wet te volgen, laat staan dat echt gezocht wordt naar een creatieve nieuwe aanpak. Momenteel gebeurt dit hooguit op hoofdlijnen'<sup>272</sup>. Gemeenten blijken beter en met name nauwkeuriger om te gaan met de arbeidsverplichtingen dan in 1996, hoewel 'maar' 31% van de bijstandsgerechtigden een feitelijke arbeidsverplichting heeft. Anno 1999 beschouwen gemeenten trajecten als het centrale activeringsinstrument, maar het lukt hen niet om iedereen die daarvoor in aanmerking komt een trajectplan of trajectactiviteit aan te bieden. Ondanks dat het overgrote deel van de gemeenten premiebeleid heeft ontwikkeld, blijken er in de praktijk slechts weinig cliënten daadwerkelijk een premie te hebben ontvangen<sup>273</sup>. Gemeenten blijken verder te verschillen in de mate waarin ze maatregelen opleggen. Het onderzoek liet zien dat gemeenten eigenlijk niet of nauwelijks over informatie beschikken over de werking en effectiviteit van hun eigen activeringsbeleid.

In navolging van de nABW is de regelvrijheid in het kader van de WWB in 2004 verder vergroot. Gemeenten hebben de ruimte om op een vijftal terreinen eigen regels op te stellen. De lokale regelgeving moet in verordeningen worden vastgelegd en door de gemeenteraad worden goedgekeurd. Deze vijf terreinen zijn:

- 1 re-integratie: definitie algemeen geaccepteerde arbeid, prioritering doelgroepen, instrumenten en financiën, juridische aspecten;
- 2 afstemming: opleggen van boeten en maatregelen bij verwijtbaar gedrag;
- 3 toeslagen: vaststellen van regels voor het verhogen of verlagen van de uitkeringsnorm;
- 4 handhaving: vaststellen regels voor de bestrijding van oneigenlijk gebruik en misbruik;
- 5 cliëntenparticipatie: vaststellen van de wijze waarop belanghebbenden (of hun vertegenwoordigers) worden betrokken bij beleidsvorming en uitvoering.

De invulling die gemeenten kiezen bij de opstelling van de verordeningen zegt iets over de mate van verschillen en overeenkomsten die tussen gemeenten (kunnen) optreden. Dat begint al bij de invoer-

<sup>271</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000: 25).

<sup>272</sup> Engelen, Bunt & Samson (1999: xiii).

<sup>273</sup> Onder premiebeleid wordt verstaan dat gemeenten een bonus uitdelen wanneer een cliënt regulier werk heeft gevonden.

ringsstrategie. De invoeringstermijn van de WWB is drie jaar waardoor gemeenten kunnen kiezen tussen een grondige en minder grondige herziening in de beginjaren. De enige restrictie is dat na drie jaren alle cliënten opnieuw moeten zijn beoordeeld en dat wet- en regelgeving conform de WWB is vastgesteld. Van alle gemeenten heeft 64% in het invoeringsjaar 2004 weliswaar een grondige herziening van het beleid doorgevoerd, maar moeten de aanpassingen in de uitvoering nog plaatsvinden. Iets minder dan een kwart van de gemeenten (23%) heeft in het invoeringsjaar 2004 zowel een grondige herziening van het beleid als de uitvoering doorgevoerd, in 13% van de gemeenten moet na het invoeringsjaar deze grondige herziening nog plaatsvinden<sup>274</sup>. Klaarblijkelijk hebben gemeenten verschillende tempo's bij de invoering van de nieuwe regelgeving.

Naast of onderdeel van de invoeringsstrategie is het gebruik van model- en voorbeeldverordeningen bij de eigen beleidskeuzes. Gefaciliteerd door de VNG, Divosa en Stimulansz hebben gemeenten gebruik kunnen maken van standaardverordeningen (zie paragraaf 3.4). Op basis van dossieronderzoek bij 43 gemeenten komt de Inspectie van Werk en Inkomen in 2005 tot de conclusie dat voor de afstemmingsverordening 65% van de gemeenten gebruik heeft gemaakt van de modelverordening, voor de re-integratieverordening 51% van de gemeenten en voor de toeslagenverordening 37% van de gemeenten<sup>275</sup>. Het gebruik van modelverordeningen betekent nog geen uniformiteit, aangezien binnen de standaardteksten eigen keuzes gemaakt kunnen worden. Ook regionale afstemming met andere gemeenten speelt een rol. Ook hiervan is afhankelijk van de verordening door 30-40% van de gemeenten gebruik gemaakt.

Het gaat hier te ver om tot in detail de verschillen in regelgeving tussen gemeenten te beschrijven. De grootste variatie zit vooral in de re-integratie- en de afstemmingsverordening<sup>276</sup>. Opvallend is dat in de re-integratieverordening de meeste aandacht uitgaat naar de kansrijke categorieën in het bestand: kansrijken, jongeren en nieuwe instroom. Dit komt overeen met het beeld uit de Divosa-monitor waarbij 63% van de gemeenten aangeeft prioriteit toe te kennen aan kansrijken en nieuwe instromers, 35% geeft aan evenveel aandacht aan zowel kansrijken als kansarmen te besteden. Van de grote gemeenten geeft zelfs meer dan driekwart aan prioriteit bij de kansrijken en nieuwe instroom te leggen<sup>277</sup>. Dat strookt met de daling van de instroomkans in de grote gemeenten.

### 5.3.4 Bestuur en regie

Eén van de uitgangspunten van de decentralisering van de bijstandswetgeving is om de betrokkenheid van het lokale bestuur te vergroten. Dat heeft drie achtergronden. In de eerste plaats is er een directe betrokkenheid tussen bestuur en uitvoeringsapparaat waardoor op een lager niveau de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering zou kunnen worden aangestuurd en bewaakt. Het Rijk hoeft dan alleen nog maar over de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking te waken, de verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid ligt in handen van het democratisch gekozen lokale bestuur. In de tweede plaats is de veronderstelling dat op een lager bestuursniveau beleid en uitvoering beter kan worden gecoördineerd met aanpalende beleidsterreinen, afhankelijk van specifieke lokale problemen en lokaal politieke prioriteiten. In

<sup>274</sup> Edzes et al. (2005).

<sup>275</sup> Inspectie voor Werk en Inkomen (2005).

<sup>276</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006).

<sup>277</sup> Edzes et al. (2005).

de derde plaats leidt betrokkenheid van het lokaal bestuur en derde belanghebbenden tot draagvlak en acceptatie van beleidsvoornemens. Los van een beoordeling van deze sturingsgedachte, betekent decentralisering dat de sturende en controlerende rol van de verschillende gremia binnen het lokale bestuur aanwezig moet zijn: het college van B&W, de gemeenteraad en cliëntorganisaties.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de term 'leerproces' nog het beste uitdrukt wat de huidige stand van zaken is<sup>278</sup>. Formeel is de regelgeving in veel gemeenten op orde en zijn cliëntorganisaties aanwezig, maar het functioneren laat nog te wensen over. Uit onderzoek van de Inspectie voor Werk en Inkomen blijkt dat de gemeenteraad bij een ruime meerderheid actief betrokken is geweest in het (eenmalige) implementatieproces van de WWB en daarmee zichtbaar invulling heeft gegeven aan zijn kaderstellende rol<sup>279</sup>. In de reguliere beleidscyclus loopt dit echter terug tot ongeveer de helft van de gemeenten. Uit het onderzoek is gebleken dat bij veel gemeenten de raad geen zichtbare invulling geeft aan zijn controlerende rol (zowel wat betreft de rechtmatigheid als de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering) en dat bij de raad onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte en invulling van de eigen controlerende rol en van het oordeel over de uitvoering van de WWB.

In tabel 5.15 is weergegeven hoe de manager sociale zaken de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad, college van B&W en cliëntorganisaties ervaart. De gemeenteraad is in driekwart van de gemeenten op hoofdlijnen betrokken bij het WWB-beleid. Tegenover deze betrokkenheid op hoofdlijnen van de raad zijn college en cliëntorganisaties meer betrokken in alle fase van de beleidsvorming.

**Tabel 5.15** Subjectieve beoordeling van betrokkenheid gemeenteraad, college van B&W en cliëntorganisaties bij de vormgeving van het WWB-beleid in drie perioden. Bron: Divosa.

Is het gremium actief betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid	Gemeenteraad				College van B&W				Cliëntorganisaties			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Nee, nauwelijks	7	5	15	17	1	2	7	1	15	6	6	8
Ja, op hoofdlijnen	73	74	73	69	27	33	35	43	37	50	40	54
Ja, in alle fasen van beleidsvorming	20	21	12	17	71	64	58	56	48	44	54	38
Ik ervaar het gremium als...												
Zeer sturend, zeer controlerend	9	10	6	5	24	35	28	28	10	12	10	7
Zeer sturend, nauwelijks contr.	4	7	13	4	18	19	23	18	5	3	6	5
Nauwelijks sturend, zeer contr.	31	42	45	31	24	29	31	42	32	37	28	42
Nauwelijks sturend en contr.	57	41	45	57	34	17	18	11	53	49	57	47

De betrokkenheid zegt echter nog niets over de sturende en controlerende rol. Vooral bij gemeenteraden en cliëntorganisaties is deze in grofweg de helft van de gemeenten nauwelijks aanwezig. Mocht er al een actieve betrokkenheid zijn dan is deze in hoofdzaak controlerend van aard. Door de manager van sociale zaken wordt aan de gemeenteraad noch aan cliëntorganisaties in mindere mate een sturende rol toebedacht. Dat ligt anders bij het college van B&W. Overigens geldt ook hier dat in de helft van de gemeenten geen sturende rol van het college wordt ervaren, maar dat is beduidend meer dan de andere twee

<sup>278</sup> Bosselaar et al. (2007); Edzes et al. (2005); Divosa (2006, 2007, 2008); Inspectie voor Werk en Inkomen (2006).

<sup>279</sup> Inspectie voor Werk en Inkomen (2006).

gremia. Over de jaren heen lijkt er een voorzichtige tendens waarneembaar dat zowel de sturende als controlerende rol toeneemt.

### 5.3.5 Conclusie

De institutionele context waarbinnen gemeenten moeten opereren is vanaf begin jaren negentig drastisch gewijzigd. De marktwerking in de re-integratiedienstverlening, de toegenomen financiële verantwoordelijkheden, de mogelijkheid eigen regels vast te stellen en een sterkere rol van het lokale bestuur illustreren dit. De bovenstaande schets van de gemeentelijke praktijk laat zien dat er geen sprake is van uniformiteit: gemeenten verschillen in de uitvoering(sorganisatie), de inzet van middelen, de regelinfilling en de sturende en controlerende taak van het gemeentebestuur.

## 5.4 Handelingsmogelijkheden

In het tweede hoofdstuk heb ik vijf gemeentelijke arbeidsmarktstrategieën gedefinieerd. Voor dat ik deze in de vervolghoofdstukken verder ga analyseren, bespreek ik hier in hoofdlijnen hoe gemeenten hieraan invulling geven.

### 5.4.1 De bewaking van de poort

Hiervoor hebben we al gezien dat gemeenten bij de invulling van de regelgeving en verordeningen in hoge mate gekozen hebben voor bemiddeling van kansrijken en nieuwe instroom. Dat duidt op dat ze voorrang hebben gegeven aan instroompreventie. Daarin hebben de gemeenten al een lange traditie.

#### Preventie

In 1997 heeft Nederland in Europees verband afspraken gemaakt om alle nieuwe volwassen werklozen binnen twaalf maanden een baan of traject aan te bieden, ook wel de sluitende aanpak genoemd<sup>280</sup>. De sluitende aanpak kan als de voorbode worden gezien van een beleid dat steeds meer gericht is op het voorkomen van (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid en het bevorderen van snelle uitstroom naar de arbeidsmarkt. Vroegtijdig ingrijpen voorkomt selectie- en duureffecten van langdurige werkloosheid.

De preventie van nieuwe instroom en vroegtijdige bemiddeling gaan echter gebukt onder coördinatie- en afstemmingsproblemen en de verantwoordelijkheidsverdeling van het UWV, CWI en gemeenten<sup>281</sup>. Het is één van de aanleidingen voor de SUWI-operatie en de nog steeds actuele nadruk op samenwerking in de keten van werk en inkomen. In de verantwoordelijkheidsverdeling anno 2009 is het UWV WERKbedrijf de beoordelaar van de bemiddelbaarheid voor de arbeidsmarkt en het aanspreekpunt voor directe bemiddelbaarheid voor de kansrijke (A-)stroom. De kansarmere (B-)stroom wordt doorgeleid voor re-integratie door gemeenten. De effectiviteit van deze zogenaamde keten voor werk en inkomen wordt

<sup>280</sup> Kok, Korteweg & Van der Meer (2004).

<sup>281</sup> Kok et al. (2004).



sinds een aantal jaren bijgehouden. In tabel 5.16 is daarvan een overzicht gegeven. De preventiequote WWB betreft het aandeel werkzoekenden met een indicering voor de WWB die uiteindelijk geen beroep doet op de regeling. Deze groep wordt voortijdig bemiddeld of ziet om andere redenen af van een daadwerkelijke aanvraag voor de uitkering. In 2003 is het aandeel van deze groep ruim 45% en loopt op naar 61% in 2008. De uitstroomquote betreft het aandeel uitkeringsgerechtigden dat binnen zes maanden weer is uitgestroomd uit het niet-werkende werkzoekendenbestand van het UWV WERKbedrijf. Dit zijn de kortdurige werklozen die hetzij op eigen kracht hetzij na tussenkomst van het UWV WERKbedrijf of de gemeente weer uitstromen. Ook dit percentage loopt op van 50% in 2002 naar 71% in 2007. Het is onduidelijk of deze toename een effect is van betere preventie en snelle bemiddeling, van (strategisch) indicatorgedrag of van de economische conjunctuur. Wat er vervolgens gebeurt is lastiger te interpreteren. De sluitende aanpak, oftewel het aandeel van de WWB-uitkeringsgerechtigden en niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden dat binnen twaalf maanden uitstroomt dan wel een aanbod voor re-integratieondersteuning heeft gehad, schommelt tussen de 54% en 65%. Het hiaatpercentage, de groep die 12 maanden of langer een bijstandsuitkering heeft, maar geen re-integratieondersteuning geeft ontvangen, ligt in 2006 en 2007 rond de zestig procent. Zowel de sluitende aanpak als het hiaatpercentage suggereren dat de gemeentelijke inzet niet voor alle cliënten vanaf de eerste dag plaatsvindt.

Tabel 5.16 Preventiequota. Bron: Kwartaalberichten Arbeidsmarkt, Ministerie van SZW.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Preventiequote WWB <sup>1</sup>	.	.	45,6	46,5	48	53	56	61
Uitstroomquote WWB <sup>2</sup>	.	49,6	50,4	61,8	60,5	63	71	.
Sluitende aanpak <sup>3</sup>		65	54	59	64	57	61 <sup>5</sup>	.
Hiaatpercentage <sup>4</sup>						58	60 <sup>5</sup>	.

<sup>1</sup> De preventiequote betreft het aandeel werkzoekenden met een indicering WWB dat uiteindelijk geen beroep doet op de WWB

<sup>2</sup> De uitstroomquote betreft het aandeel uitkeringsgerechtigden dat binnen zes maanden na instroom weer is uitgestroomd uit het UWV WERKbedrijf-bestand.

<sup>3</sup> De mate van sluitende aanpak beschrijft de groep die in de uitkering dan wel NUG (niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden) stroomt binnen 12 maanden uitstroomt dan wel een aanbod van re-integratieondersteuning heeft gehad. Het betreft hier het cijfer voor volwassenen.

<sup>4</sup> Het hiaatpercentage betreft de groep die niet binnen de 12 maanden uit de werkloosheid is en geeft inzicht in de vraag welk deel van deze groep in de voorgaande 12 maanden geen ondersteuning bij re-integratie heeft gehad. Het betreft hier het cijfer voor volwassenen.

<sup>5</sup> Cijfers hebben betrekking op het eerste half jaar van 2007 (Bron: Kwartaalbericht Arbeidsmarkt, juni 2008)

De oplopende preventiequote leidt vervolgens tot de vraag wat er met deze personen gebeurt. Hierover is nauwelijks iets bekend. Het ministerie zelf komt op basis van een analyse van tien gemeentelijke onderzoeken tot de conclusie dat het aantal afhakers rond de 10%-20% ligt waarvan het grootste deel (60%-80%) op andere manieren (werk, studie of uitkering) in hun levensonderhoud weet te voorzien<sup>282</sup>.

Het succes van de preventie wordt onder meer toegeschreven aan het feit dat gemeenten sinds een aantal jaren werken volgens de Work First-methodiek. In 2006 rapporteert 80% van de gemeenten over een Workfist-aanpak te beschikken<sup>283</sup>. Gemeenten zelf noemen Work First zowel als het meest effectieve instrument voor de beperking van de instroom als de bevordering van de uitstroom<sup>284</sup>. Work First is suc-

<sup>282</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007).

<sup>283</sup> Divosa (2006).

<sup>284</sup> Divosa (2007).

cesvol, als afschrikmiddel en ook als instrument ter bevordering van de uitstroom naar werk. Zo concluderen Sol et al. (2007) op basis van ondervraging van gemeenten dat van de mensen die zich bij het CWI melden en die in aanmerking komen voor een Work First-project gemiddeld 33% geen uitkering ontvangt krachtens de WWB. Deze mensen kiezen ervoor om zelf op eigen kracht een baan te zoeken, zich te laten bemiddelen door het CWI of op een andere wijze in hun onderhoud te voorzien. Van de deelnemers aan Work First-projecten stroomt 45% naar werk op de reguliere arbeidsmarkt<sup>285</sup>.

Onder de noemer van Work First gaat echter zoals ik in paragraaf 2.6 heb aangegeven een grote variatie aan aanpakken schuil. Om toch enigszins vat te krijgen op de aanpak beschrijven Sol et al. (2007) vooral de werkzame bestandsdelen en definiëren zij Work First als een ‘..beleidsstrategie, erop gericht om te voorkomen dat iemand met een bijstandsuitkering niet wil of kan werken, door middel van een combinatie van ‘werkachtige’-voorzieningen en employability-voorzieningen (sollicitatieclubs, scholing, nazorg) enerzijds en sancties op uitkering (carrots and sticks) anderzijds’<sup>286</sup>. Vervolgens omschrijven zij Work First als projecten met in ieder geval enkele (combinaties) van de volgende karakteristieken:

- een groot deel van de activiteiten van het project bestaat uit een werkcomponent, uitgevoerd in een ‘echte’ of ‘gesimuleerde’ werkomgeving, en/of
- de projecten zijn kortdurend, en/of
- de activiteiten van het project beginnen korte tijd na aanmelding voor Work First bij de werkinname en/of
- de deelnemers krijgen begeleiding bij hun werkactiviteit en bij aanbodversterkende activiteiten, en/of
- het project maakt gebruik van sancties.

Bunt et al. (2008) komen tot vergelijkbare inzichten in hun studie naar de werking van Work First. Essentieel is naar hun oordeel de combinatie van positieve en negatieve prikkels. Deze combinatie onderscheidt zich van alleen op positieve prikkels geënte benaderingen, door hen Human Capital-benaderingen genoemd, of alleen op negatieve prikkels geënte benaderingen, door hen Workfare-benaderingen genoemd. De kern van Work First ‘..bestaat in alle gemeenten uit een combinatie van verplichte werkactiviteiten (en dreiging met sancties) enerzijds en het vergroten van de kennis en vaardigheden van de deelnemers anderzijds’<sup>287</sup>.

Uit een inventarisatie van in totaal 49 Work First-projecten bij in totaal 65 (individuele dan wel samenwerkende) gemeenten, blijkt dat de helft van de projecten gericht is op de nieuwe instroom, de andere helft op een combinatie van nieuwe instroom en zittend bestand. De gerichtheid op de nieuwe instroom heeft als achtergrond dat bij gemeenten het beperken van de schadelast de belangrijkste drijfveer is geweest om met Work First te starten<sup>288</sup>. En zowel de preventieve instroom als de uitstroom naar werk is bij nieuwe instroom hoger<sup>289</sup>.

<sup>285</sup> Sol et al. (2007).

<sup>286</sup> Sol et al. (2007: 20).

<sup>287</sup> Bunt et al. (2008: 13).

<sup>288</sup> Bunt et al. (2008: 27).

<sup>289</sup> Sol et al. (2007: 20).

## Handhaving

Goudswaard & Heerma van Voss (2006) delen de verplichtingen in het kader van de sociale zekerheid in twee soorten in<sup>290</sup>. Er zijn enerzijds de verplichtingen in het kader van het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld het zoeken en aanvaarden van passend werk. Ik reserveer hier de term doelmatigheid voor aangezien de activiteiten gericht moeten zijn op het voorkomen van de instroom, het bevorderen van de uitstroom en het voorkomen van langdurige bijstandsafhankelijkheid. Het niet nakomen van deze verplichtingen leidt tot bestuurlijke sancties, zoals de korting op een uitkering. Hiervoor hebben we aangegeven dat het uitkeringsklimaat van de WWB zeker voor wat betreft de nieuwe instroom sterker is gericht op werk boven inkomen en de dreiging van sancties. Anderzijds zijn er verplichtingen die te maken hebben met het voorkomen van fraude en misbruik. De straffen die hiervoor gelden kunnen strafrechtelijk van aard zijn. De naleving van de verplichtingen in het kader van rechtmatigheid en doelmatigheid wordt ook wel handhavingsbeleid genoemd.

Het handhavingsbeleid in gemeenten kent eveneens een lange historie waarbij in verschillende periodes gemeenten zijn aangesproken op 'ontoelaatbare tekortkomingen' bij de toekenning van bijstand. Met de invoering van de Wet werk en bijstand hebben gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid gekregen bij de invulling en uitvoering van het lokale handhavingsbeleid, inclusief de bijbehorende financiële prikkel aangezien vorderingen op ten onrechte uitgekeerde uitkeringen mogen worden behouden. Vooruitlopend daarop zijn handhavingsinstrumenten ontwikkeld in een zogenaamde Kennisbank Hoogwaardig Handhaven, zijn vervolgens door het Rijk en de VNG afspraken gemaakt over de ontwikkeling van een lokaal handhavingsbeleid in de Agenda voor de Toekomst en konden gemeenten vanaf 2003 gebruik maken van de Stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven. Dat leidt tot twee vragen: hoe hebben gemeenten invulling gegeven aan het handhavingsbeleid en wat is de relatie tussen het gevoerde handhavingsbeleid en de dynamiek in het bijstandsvolume?

De kern van het hoogwaardig handhaven is om door vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren, de spontane nalevingsbereidheid van de cliënt te vergroten<sup>291</sup>. Daarbij kent de handhavingsketen vier activiteiten: preventie, controle, opsporing en afdoening. De gedane onderzoeken naar het handhavingsbeleid bij gemeenten de afgelopen jaren geven een gemengd en vooral kwalitatief beeld: 'De aandacht voor handhaving is toegenomen'<sup>292</sup> en 'gemeenten hebben hier de afgelopen jaren fors op ingezet'<sup>293</sup>. Er is een verschuiving zichtbaar dat gemeenten meer preventief handhaven, de aandacht voor repressieve handhaving is over het algemeen gelijk gebleven<sup>294</sup>. Wel blijkt uit onderzoek dat goede intenties en doelstellingen niet altijd leiden tot een doorvertaling naar de uitvoeringspraktijk. Vooral de afdoening – de daadwerkelijke sanctionering na de constatering van fraude – lijkt te wensen over te laten<sup>295</sup>. Kok et al. (2007: 13) komen tot slot op basis een econometrische analyse van de kans om op fraude gecontroleerd te worden over de jaren 2002-2006 tot de conclusie dat de wijziging van de budgetteringsystematiek heeft geleid tot een toename van het aantal fraudeonderzoeken.

<sup>290</sup> Goudswaard & Heerma Van Voss (2006).

<sup>291</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005).

<sup>292</sup> Bunt et al. (2007).

<sup>293</sup> Bosselaar et al. (2007).

<sup>294</sup> De Levita et al. (2008). Inspectie voor Werk en Inkomen (2007).

<sup>295</sup> Inspectie voor Werk en Inkomen (2007).

Ondanks of dankzij deze veranderingen is het aantal fraudegevallen gedaald van een kleine 44.000 gevallen in 2002 tot 32.250 gevallen in 2007. Het gemiddelde fraudebedrag is toegenomen van 2.280 euro tot 3.765 euro. Het is niet eenvoudig dit te interpreteren, aangezien niet zonder meer vast kan worden gesteld of de daling (of stijging) het gevolg is van intensiteit van inspanningen of van verandering in fraudegedrag.

Tabel 5.17 Fraude. Bron: CBS, SZW.

Geconstateerde fraude	Totaal aantal fraudegevallen		Totaal fraudebedrag (mln. euro)	Gemiddeld Fraudebedrag
	Totaal aantal gevallen	Aandeel op volume		
2002	43.860	12%	100,1	2.280
2003	41.020	11%	106,4	2.595
2004	41.590	12%	113,9	2.740
2005	34.920	11%	119,6	3.425
2006	35.060	12%	134,3	3.830
2007	32.520	12%	122,4	3.765

### Arbeidsplicht & Ontheffingen

De keerzijde van een actief, op uitstroom gerichte benadering is een tolerantie voor mensen die om enige reden niet in staat zijn om arbeid uit te kunnen voeren. Met de nABW van 1996 – waarin de RWW is samengevoegd met de ABW – is in principe iedere uitkeringsgerechtigde arbeidsplichtig geworden en moet hij of zij al het mogelijke doen om uit de uitkering te komen. Vanaf 1996 tot aan 2004 was een aantal groepen formeel vrijgesteld van deze arbeidsplicht, namelijk ouders met thuiswonende kinderen in de leeftijd tot twaalf jaar en ouderen met een leeftijd ouder dan 57½ jaar. Op basis van gemeentelijke beoordeling konden andere personen op individuele gronden worden vrijgesteld van de arbeidsplicht. Met de invoering van de WWB is de definitie van wat onder ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ moet worden verstaan een lokale bestuurlijke verantwoordelijkheid. Tevens zijn in principe categorale vrijstellingsregelingen afgeschaft en dient in individuele gevallen te worden beoordeeld of mensen in staat moeten worden geacht werk te zoeken en te aanvaarden. Tijdens de Tweede Kamerbehandeling heeft de politieke discussie over de arbeidsplicht in relatie tot zorgtaken van ouders geleid tot een versoepeling van het algemene uitgangspunt. Voor de ouder met een volledig verzorgende taak voor één of meer ten laste komende kinderen, dan wel pleegkinderen, jonger dan vijf jaar of hulpbehoevende gehandicapte kinderen dan wel pleegkinderen tot 18 jaar, gelden niet de verplichtingen. Dat geldt eveneens voor de belanghebbende die de leeftijd van 57½ jaar heeft bereikt

Er zijn in de tijd nauwelijks eenduidige cijfers beschikbaar over de omvang van het aantal ontheffingen voor de arbeidsplicht. In de tweede helft van de jaren negentig heeft onderzoek in het kader van de evaluatie van nABW tot twee schattingen geleid, waarbij een onderscheid is gemaakt in formele en de facto ontheffingen. Het onderscheid is vanzelfsprekend relevant omdat naast de formele vrijstellingsgronden gemeenten ervoor kunnen kiezen om weliswaar cliënten als arbeidsplichtig te beoordelen, maar vanwege de beperkte bemiddelbaarheid besluiten geen verdere aandacht en tijd aan het bevorderen van de uitstroom te besteden. Kijken we naar de afgelopen jaren dan blijkt dat ondervraging van managers sociale zaken leidt tot een inschatting van ruim dertig procent in 2006, 2007 en 2008. Dit wijkt af van de meer ad-

ministratieve telling van het CBS die over 2006 komt tot een kwart ontheffingen van de arbeidsplicht<sup>296</sup>. Van de alleenstaanden heeft 29% een ontheffing, van de alleenstaande ouders 17% en van de (echt)paren 24%. Van de groep jonger dan 27 jaar heeft 11% in 2006 een vrijstelling van de arbeidsplicht, in de leeftijd van 17-57½ is dit percentage 22% en in de leeftijd van 57½-65 jaar 47%. Over de hele periode vanaf 1996 geven de cijfers een indicatie dat het aantal ontheffingen voor de arbeidsplicht is afgenomen.

De verschillen tussen gemeenten zijn echter groot. Het CBS (2007) rapporteert bijvoorbeeld dat bij de door haar onderzochte gemeenten groter dan 100.000 inwoners, het percentage ontheffingen varieerde van nul procent tot meer dan 65%. De (gewogen) standaardafwijking van het percentage mensen met een ontheffing tussen de verschillende gemeenten bedraagt ca. 16 procentpunt. Divosa komt over de jaren 2006 en 2007 tot (ongewogen) standaardafwijkingen van 18 en 15 procentpunten.

**Tabel 5.18** Percentage ontheffing van de arbeidsplicht over meerdere jaren. Bron: SZW, 2000; IWI, 2001; Divosa 2007, 2008, 2009.

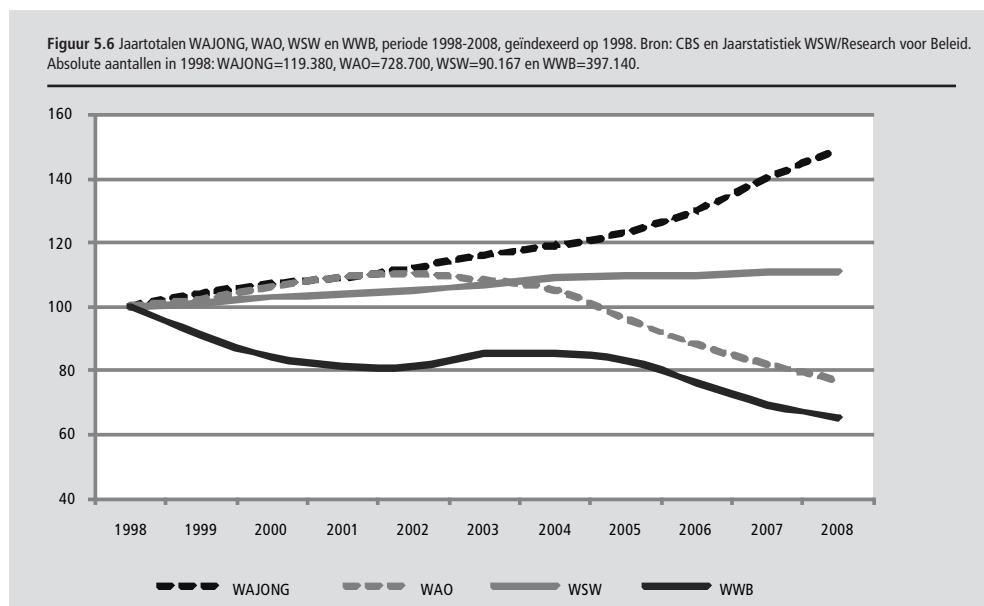
	Percentage	Extrapolatie naar totale bijstandsvolume, indicatief <sup>1</sup>	Toelichting
1996		99.000	
Formele ontheffing	20		Research voor beleid, op basis van steekproef
Defacto ontheffing	49		
1998	37	147.000	CBS
1999			
Volledige ontheffing	42	153.000	Research voor Beleid, op basis van dossieronderzoek (ruim 2000) in een steekproef van 14 gemeenten
Gedeeltelijke ontheffing	11		
2001			
Volledige ontheffing	51	166.260	Inspectie Werk en Inkomen, op basis van dossieronderzoek (1360) bij 48 gemeenten
Gedeeltelijke ontheffing	15	48.900	
2006	25	75.560	CBS, op basis van gegevensuitvraag onder 159 gemeenten
2006	32	94.000	DIVOSA/CAB, op basis van inschatting managers sociale zaken in 120 gemeenten
2007	31	85.000	DIVOSA/CAB, op basis van op basis van inschatting managers sociale zaken in 143 gemeenten
2008	30	77.7000	DIVOSA/CAB, op basis van op basis van inschatting managers sociale zaken in 146 gemeenten

<sup>1</sup> Vanwege representativiteitskwesties van de verschillende steekproeven van de deelonderzoeken is generaliseerbaarheid naar de totale populatie niet mogelijk. Cijfers hebben hooguit een indicatieve waarde.

## Opschoning en afwenteling

Een laatste invalshoek rond een controlerende aanpak betreft de opschoning van bestanden van cliënten die op onterechte gronden in de WWB zijn terecht gekomen en/of die ook mogelijk aanspraak kunnen maken op andere sociale regelingen. In dit geval is er sprake van afwenteling van uitkeringsafhankelijkheid van de WWB naar een ander alternatief, waaronder de Wet op de Sociale Werkvoorziening (WSW) of de Wet Arbeidsongeschiktheid Jong Gehandicapten (WAJONG). In de onderstaande figuur zijn de cijfers weer-geven en geïndexeerd op 1998 (=100).

**Figuur 5.6** Jaartotalen WAJONG, WAO, WSW en WWB, periode 1998-2008, geïndexeerd op 1998. Bron: CBS en Jaarstatistiek WSW/Research voor Beleid. Absolute aantallen in 1998: WAJONG=119.380, WAO=728.700, WSW=90.167 en WWB=397.140.



Daar waar de WSW en de WAJONG vanaf 1998 een continue volumegroei te zien geven, laat de WWB vooral een continue daling zien vanaf 1998. De groei van de WAJONG wordt voor een deel toegewezen aan de invoering van WWB. Er zijn indicaties dat gemeenten bewust of onbewust een voor hen financieel aantrekkelijke 'uitruil' hebben gepleegd onder meer als resultaat van een strengere poortwachtersfunctie en eenmalige opschoningsacties in het klantenbestand<sup>297</sup>. Het UWV (2007) rapporteert op basis van dossieronderzoek dat de invoering van de WWB heeft geleid tot gemeentelijke screeningsacties van het bestand op potentiële jonggehandicapten. De toename van de WAJONG valt dan ook voor een deel te wijten aan de doorstroom uit de bijstand. Bestond de instroom in 2002 voor 8% uit doorstroom vanuit de bijstand, in 2006 is dit percentage opgelopen naar 14%. Het UWV (2008) constateert wel gemeentelijke en regionale verschillen, wat óf betekent dat gemeenten verschillen in de objectieve samenstelling van het cliëntenbestand óf dat zij verschillen in afwentelingsstrategie. De doorstroom vanuit de WWB naar de WAJONG houdt verband met de grootteklasse, dat wil zeggen dat de doorstroom groter is naarmate de gemeente groter is. Tot slot constateert het UWV dat vrijwel alle gemeenten in de top-10 van doorstroom, zogenoemde nadeelgemeenten zijn: gemeenten die door de toepassing van het objectieve verdeelmodel zijn gekort op het inkomensdeel van de WWB. Deze gemeenten staan daarom onder grote druk het bijstandsvolume te verminderen waarbij de route naar de WAJONG een mogelijkheid biedt.

<sup>297</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008b); Suijker (2007).

## 5.4.2 Re-integratie- en gesubsidieerde arbeid

Naast de controlerende strategie die voornamelijk gericht is op het bestrijden van moral-hazard problemen in de sociale zekerheid, kunnen gemeenten ook een activerende strategie volgen. Deze is gericht op 'treatment' en het wegnemen van productiviteitstekorten van cliënten. In de praktijk neemt deze aanpak de vorm aan van de inzet van re-integratietrajecten met of zonder loonkostensubsidie.

### Trajecten met loonkostensubsidie

Het hanteren van de arbeidsplicht, een stringent preventie- en handhavingsbeleid en snelle, vroegtijdige bemiddeling al dan niet via Work First lijken de ingrediënten voor controlerende strategie. Daarnaast beschikken de gemeenten over een Werkbudget waaruit begeleidingstrajecten en trajecten met loonkostensubsidie kunnen worden gefinancierd. Sinds 2004 kunnen gemeenten hiervoor eigen regels opstellen.

Het gemeentelijke re-integratiebeleid en het gemeentelijke beleid ten aanzien van gesubsidieerde arbeid is van tamelijk recente datum. Tot aan 1996 voerden de gemeenten door het Rijk bedachte en vormgegeven regelingen uit: de Jeugdwerkgarantiewet, gericht op jongeren, en de Banenpool, gericht op langdurige en kansarme werklozen. Samen met andere (gemeentelijke) regelingen als de WSW, het instrumentarium van Arbeidsvoorziening (Wet bevordering arbeidsinpassing, de Kaderregeling Arbeidsinpassing) en door de bedrijfsverenigingen, leidde deze situatie naar het oordeel van het Rijk tot '... een totaal dat ondoorzichtig is, niet alleen voor de individuele werkzoekenden en werkgevers die er mee te maken krijgen, maar ook voor de betrokken overheden en uitvoeringsorganisaties'<sup>298</sup>. Verder wordt het antwoord op de grote inactiviteit en werkloosheid aan het begin van de jaren negentig gevonden in het 'transformeren van uitkeringen in werk'. Via de zogenaamde 'Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden' werden op 1 januari 1996 door het Rijk aangewezen gemeenten in de gelegenheid gesteld om 'een structurele aanpak te ontwikkelen voor de groep bijstandsgerechtigden die (nog) geen reëel uitzicht op bestaande arbeid heeft'<sup>299</sup>. Bij deze experimenten werden de uitkeringen van langdurig werklozen voor maximaal twee jaar gebruikt als loonkostensubsidie. Het probleem is niet, aldus het ministerie '... dat er voor hen geen werk is. Er zijn nog tal van onvervulde maatschappelijke (en individuele) behoeften, bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid, zorg, ouderenhulpverlening, kinderopvang (...). Probleem is veeleer: hoe organiseren wij dat dat werk gedaan wordt door mensen die nu aan de kant staan. Geconstateerd moet worden dat de huidige maatschappij met de huidige instituties daar niet toe in staat is gebleken'<sup>300</sup>. De discussie midden jaren negentig leidde uiteindelijk tot het creëren van 40.000 extra banen in de collectieve sector volgens de 'Regeling Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen (EWLV)' (1996) en de invoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW, 1998). Hoewel de EWLV oorspronkelijk bedoeld was als uitbreiding van de collectieve sector met 40.000 (zogenaamde Melkert-)banen is de regeling in 1999 omgezet in de regeling Instroom- en doorstroombanen (ID) waarbij de mogelijkheid voor doorstromen naar reguliere banen werd ingebouwd. De WIW kende drie vormen: werkervaringsplaatsen, dienstverbanden en scholing en activering. Voor de gemeenten betekende dit al met al een verruiming én ontschotting van financiële middelen ('het Werkfonds') en deregulering waardoor meer eigen invulling en beoordeling door gemeenten mogelijk werd. Met de invoering van de WWB in 2004 zijn de in de jaren negentig vormgegeven regelingen opgeheven en is de

<sup>298</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal (1994: 2).

<sup>299</sup> Tweede kamer der Staten generaal (1996: 21).

<sup>300</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal (1995: 8).

vorming van re-integratiebeleid en gesubsidieerde arbeid in zijn geheel onder verantwoordelijkheid van de gemeente gebracht.

Tot en met 2004 zijn de volumes ten aanzien van gesubsidieerde arbeid in verschillende statistieken ondergebracht. Vooral de WIW- en ID-monitoren zijn een belangrijke bron van gegevensverzameling. Vanaf 2005 wordt de registratie bijgehouden door het CBS in de Statistiek Re-integratie Gemeente (SRG)<sup>301</sup>. Er is daarbij geen ander onderscheid mogelijk dan in trajecten met en trajecten zonder loonkostensubsidie. In de onderstaande figuur worden de volumes ten aanzien van gesubsidieerde arbeid weergegeven.

Tabel 5.19 Volume gesubsidieerde arbeid en trajecten met loonkostensubsidie, X 1000.

	Totaal aantal trajecten		WIW <sup>2</sup>	ID <sup>3</sup>	ES <sup>4</sup>	SRG-LKS <sup>5</sup>	Totaal
	JWG <sup>1</sup>	BP <sup>1</sup>					
1989	5						5
1990	7	4					11
1991	7	6					13
1992	6	16					22
1993	12	16					28
1994	16	20					36
1995	22	22		6	1		51
1996	25	23		16	4		68
1997	23	24		26	8		81
1998			45	35	12		92
1999			44	41			85
2000			39	50			89
2001			34	47			81
2002			30	52			82
2003			27	44			71
2004						53	53
2005						38	38
2006						34	34
2007						40	40
2008						37	37

<sup>1</sup> Jeugdwerkgarantiewet (JWG) en Banenpool (BP), in personen. Bron: Tweede Kamer der Staten Generaal (1998, 2001).

<sup>2</sup> Ultimo, in personen. Aantal betreft zowel WIW-dienstbetrekkingen als WIW-werkervaringsplaatsen. Bron: WIW-monitor 2003/Brouwer et al (2004).

<sup>3</sup> Instroom-Doorstroomregeling. Cijfers over 1995-2000 zijn afkomstig uit: Tweede Kamer der Staten Generaal (2001).

Cijfers over 2001-2003 zijn afkomstig uit ID-monitor 2003/Jansen et al. (2003).

<sup>4</sup> Experiment Activering Uitkeringsgelden. Bron: Tweede Kamer der Staten Generaal (2003b).

<sup>5</sup> Statistiek re-integratie/loonkostensubsidie. Bron: Kernkaart Wet Werk en Bijstand/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In de tabel is de op- en uitbouw van de gesubsidieerde arbeid in de jaren negentig goed zichtbaar. Hoewel de regelingen wijzigen en in elkaar overgaan bereikt het volume aan gesubsidieerde arbeid aan het einde van de jaren negentig een hoogtepunt. De ingezette daling vanaf 2002 komt in hoofdzaak door gewijzigd Rijksbeleid waarbij bezuinigingen op het werkbudget zijn doorgevoerd. Verder hebben gemeenten – mede aangespoord door een stimuleringsregeling van het Rijk – met succes een afbouw doorgevoerd van

<sup>301</sup> Er is een complexe samenloop van de Bijstandsstatistiek met de Statistiek Re-integratie Gemeente die op haar beurt een samenloop kent met de oude WIW- en ID-statistieken. De hier gepresenteerde cijfers over 2004-2008 betreffen trajecten waarbij een loonkostensubsidie is verstrekt. Deze bevat onder meer de zogenaamde oude WIW- en ID-gevallen. Vgl. Rienstra, Bottelberghs & De Rijk (2008).



het aantal werknemers met een ID-regeling. Tevens zijn gemeenten voorzichtig in het aangaan van nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid. In de omvang van de gesubsidieerde arbeid in 2005 en 2006 komen respectievelijk 32.000 en 28.000 personen voor die zijn gestart vóór 1 januari 2004. Dit betreffen de zogenaamde 'oude WIW- en ID-gevallen'<sup>302</sup>.

### Trajecten zonder loonkostensubsidie

Naast trajecten met loonkostensubsidie, i.c. gesubsidieerde arbeid, kunnen gemeenten ook andere instrumenten en trajecten inzetten. Volgens de SRG van het CBS is een traject gedefinieerd als een periode waarin één of meer voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden ingezet, gelijktijdig of opeenvolgend<sup>303</sup>. Een voorziening gericht op arbeidsinschakeling is datgene dat dient om de belanghebbende aan ongesubsidieerd werk te helpen.

In verband met de deregulering en vermindering van administratieve lasten wordt het type voorziening niet geregistreerd, uitgezonderd de inzet van loonkostensubsidie<sup>304</sup>. De onderstaande tabel geeft het aantal trajecten met en zonder loonkostensubsidie weer. Van de periode voor 2005 is geen betrouwbaar cijfermatig overzicht beschikbaar van het aantal door gemeenten uitgevoerde aantal trajecten.

Tabel 5.20 Trajecten. Bron: CBS, SZW

	Totaal aantal trajecten		
	Zonder loonkosten-subsidie	Met loonkosten-subsidie <sup>1</sup>	Totaal
2001	n.b.	81.360	n.b.
2002	n.b.	82.619	n.b.
2003	n.b.	71.536	n.b.
2004	n.b.	53.005	n.b.
2005	180.871	37.570	218.441
2006	180.606	34.465	215.071
2007	177.111	39.766	216.877
2008 <sup>2</sup>	188.410	37.570	225.980

<sup>1</sup> In personen. Cijfers over 2001-2003 zijn afkomstig uit de WIW-monitor 2003 (Brouwer et al., 2004) en ID-monitor 2003 (Jansen et al., 2003), cijfers over 2004-2005 betreffen re-integratietrajecten waarbij een loonkostensubsidie is verstrekt. Bron: Kernkaart Wet Werk en Bijstand, Ministerie van Sociale Zaken.

<sup>2</sup> Cijfers zijn exclusief de gemeenten Gennep, Kappelle, Borsele, Rozenburg, Bernisse, Brielle, Schermer, Graff-De Rijp, Rheden.

Kok et al. (2007: 12) komen op basis van een econometrische analyse van de individuele kans om een traject te krijgen over de periode 2002-2006 tot de conclusie dat als gevolg van de budgetterings-systematiek de kans op een traject is afgenomen. Uit hun analyse blijkt verder dat jongeren, kortdurige uitkeringsgerechtigden en mensen die in het Oosten of in het Westen van het land wonen een grotere kans hebben op een traject.

<sup>302</sup> Rienstra et al. (2008).

<sup>303</sup> CBS (2005). Onder voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling vallen: diagnostisch onderzoek, een zorgtraject, schuldhulpverlening, kinderopvang, een inburgeringstraject, sociale activering, scholing & training, stage, inzetten van loonkostensubsidie, inzetten van onkostenvergoedingen, inzetten van een premie t.b.v. re-integratie, nazorg, jobcoaching, begeleiding op de werkplek, werkaanpassing.

<sup>304</sup> Vanaf 1 januari 2009 worden meer kenmerken van trajecten geregistreerd waaronder de inzet van participatieplaatsen en de positie van de cliënt op de re-integratieladder.

### 5.4.3 Bemiddeling en allocatie

Gemeenten hebben een gespannen verhouding met arbeidsbemiddeling. Hoewel meer dan honderd jaar geleden gemeenten de eerste publieke bemiddelingsvoorzieningen tot stand hebben gebracht, is de arbeidsbemiddeling in de tweede wereldoorlog gecentraliseerd, in de jaren zestig bij de Rijksdienst Arbeidsvoorziening ondergebracht, om begin jaren negentig te worden afgestoten in een zelfstandig publiek-rechtelijke organisatie met – regionaal gezien - gemeenten in een bestuurlijke verantwoordelijke rol. In termen van concrete arbeidsmarkt bemiddeling waren de arbeidsbureaus (in de jaren negentig), de Centra voor Werk en Inkomen (2000-2008) en vanaf 2009 het UWV WERKbedrijf eindverantwoordelijk.

Het feit dat de arbeidsbemiddeling institutioneel is gescheiden van de gemeenten heeft vele achtergronden, maar het plaatst de gemeenten niettemin in een afhankelijke en spanningsvolle positie. Zowel voor de in- als de uitstroom is zij deels afhankelijk van het niet door haar te beïnvloeden UWV WERKbedrijf. Voor een ander deel sturen gemeenten de re-integratiebedrijven aan die namens haar de bemiddeling van bijstandsafhankelijken moeten verzorgen. Vooral de (ontevredenheid) met de arbeidsbemiddeling van het CWI/UWV WERKbedrijf heeft er meerdere malen toe geleid dat gemeenten eigen bemiddelingsactiviteiten zijn gaan ontplooiën.

Eén van die activiteiten is de vraaggerichte werkgeversbenadering. Het doel is bij de bemiddelings- en re-integratietaken aansluiting te zoeken bij specifieke personele knelpunten van werkgevers. De vacature staat kortom in het bemiddelingsproces centraal en niet de werkzoekende. Hoewel de methodiek ruimte voor interpretatie overlaat, geeft niettemin 28% van de gemeentelijke managers sociale zaken aan een vraaggerichte werkgeversbenadering te hebben, los van het UWV WERKbedrijf. 47% geeft aan een dergelijke benadering samen te hebben ontwikkeld<sup>305</sup>. Vooral kleine gemeenten trekken zich minder van het UWV WERKbedrijf aan en hebben een eigen benadering van werkgevers ontwikkeld. Voor het overige ontbreekt een landelijk overzicht van de bemiddelingsactiviteiten van gemeenten.

### 5.4.4 Werkgelegenheidsbeleid

Gemeenten kunnen de positie van bijstandsafhankelijken (in)direct verbeteren door de vraag op de arbeidsmarkt te vergroten. Dat is een eenvoudige gedachte, maar als er één onderwerp in de gemeentelijke beleidssector met mist is omkleed dan is het dit wel<sup>306</sup>. Om te beginnen is er de verwarring met de activiteiten op het beleidsterrein van Sociale Zaken. Zo definieert het SCP (2009) het werkgelegenheidsbeleid van een gemeente als de creatie van banen langs de weg van de loonkostensubsidies. In mijn indeling valt de inzet van loonkostensubsidies onder het re-integratiebeleid aangezien niet het primaire doel is om permanente werkgelegenheid te creëren. Dat levert vanzelfsprekend wel een spanning op met permanente regelingen als de Wet op de Sociale Werkvoorziening die voor werk onder aangepaste omstandigheden voor mensen met een arbeidsbeperking moet zorgdragen.

Onder werkgelegenheidsbeleid versta ik hier de economisch georiënteerde activiteiten, zoals onder regie van de afdeling Economische Zaken worden verricht. Het SCP (2009) noemt in dit geval het beleidsterrein van Economische zaken 'een heterogeen taakveld' waaronder zij scharen: economisch beleid,

<sup>305</sup> Divosa (2008).

<sup>306</sup> Vgl. Kraaijestein (1995: 15-19).

stimulering toerisme, commerciële kredietverlening, markten en standplaatsen, ontwikkeling en exploitatie van bedrijventerreinen en kantoorlocaties'. Om vervolgens te concluderen dat tegen de achtergrond van deze veelheid aan taken 'er met dit taakveld betrekkelijk weinig middelen zijn gemoeid'<sup>307</sup>. In tabel 2.1 hebben we de relatief geringe omvang van EZ-uitgaven per inwoner reeds in beeld gebracht.

## 5.4.5 Coördinatie

Tot slot kijken we naar de laatste strategie. Eerder heb ik aangegeven dat de gemeente maar één van de actoren is in de regionale arbeidsmarkt en dat vanwege free-ridereffecten en marktfalen coördinatie een strategie is om betere afstemming te realiseren. We gaan achtereenvolgens in op intergemeentelijke samenwerking, de samenwerking met externe actoren en de interne, binnengemeentelijke samenwerking.

### Intergemeentelijke samenwerking

Het beleidsterrein van Sociale Zaken geldt naast Natuur, Milieu en Afvalverwerking als één van de drie beleidsterreinen waarop gemeenten het meest langs publiekrechtelijke vorm samenwerken<sup>308</sup>. Van het totaal aantal van 709 gemeenschappelijke regelingen over dertien beleidsvelden functioneert in 1997 24% binnen het beleidsveld van Sociale Zaken, in 2005 is dit afgenomen naar 17%, maar hierin is de toename van het aantal Intergemeentelijke Sociale Diensten niet in verwerkt. Het hoge aandeel van WGR-verbanden op het terrein van Sociale Zaken kan onder meer worden verklaart doordat de uitvoering van de Wet op de Sociale Werkvoorziening vaak in WGR-verband wordt opgepakt.

Één van de meest opvallende reacties van gemeenten van de afgelopen tien jaren is de trend naar schaalvergroting in de uitvoering. Op de toegenomen beleidsvrijheden en financiële verantwoordelijkheden hebben gemeenten gezocht naar meer spankracht en risicodeling. Tabel 5.21 geeft een overzicht. Werd in 1999 nog 2% van het totaal aantal gemeenten vertegenwoordigd door een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD), in 2007 is dit percentage opgelopen naar 25%. Één op de vier gemeenten voert momenteel de WWB uit in een samenwerkingsverband met andere gemeenten.

Tabel 5.21 Totaal aantal gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten in de periode 1999-2007. Bron: CBS, Divosa.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Totaal aantal gemeenten</b>	538	537	504	496	483	467	467	458	443
<b>Aantal Intergemeentelijke sociale diensten</b>	1	2	3	7	7	12	16	20	28
<b>Aantal vertegenwoordigde gemeenten<sup>1</sup></b>	8	10	13	30	30	50	65	78	110
<b>Aandeel ISD-gemeenten in totaal aantal gemeenten</b>	2%	2%	3%	6%	6%	11%	14%	17%	25%

<sup>1</sup> Het betreft hier de gemeenten anno 2007. Een aantal van de gemeenten binnen een ISD zijn in de periode 1999-2007 geherindeeld, waardoor het feitelijk aantal gemeenten dat in een jaar door een ISD wordt vertegenwoordigd groter is.

<sup>307</sup> Kuhry & Jonker (2009: 142-143).

<sup>308</sup> Pröpper, Kessens & Westeijn (2005).

Zoals we hiervoor al hebben gezien heeft de samenwerking in de vorm van Intergemeentelijke Sociale Diensten een grote vlucht genomen de afgelopen tien jaren. Hier ga ik na op welke terreinen gemeenten onderling samenwerken. In tabel 5.22 is de intergemeentelijke samenwerking uitgesplitst naar verschillende beleidsterreinen. De score is een optelsom van 1=ja (wel samenwerking) en 0=nee (geen samenwerking) antwoorden. De totaalscore van .59 over 2006 is als nulmeting lastig te interpreteren. Wel kunnen we voorzichtig constateren dat de intergemeentelijke samenwerking tussen 2006 en 2007 licht is toegenomen. Gemeenten werken het meeste samen op terreinen als de vormgeving van de WSW, ketenvraagstukken met het UWV WERKbedrijf, handhaving en re-integratie. Gemeenten werken in verhouding het minst samen op de meer technische en bedrijfsvoeringsvraagstukken als personele voorziening, juridische zaken en uitkeringsadministratie.

Tabel 5.22 Intergemeentelijke samenwerking. Bron: Divosa-monitor.

Domeinen	2006		2007	
	Score	St. dev.	Score	St. dev.
Totaal	.59	.29	.66	.27
WSW			.95	.23
Ketenvraagstukken	.86	.35	.87	.34
Handhaving	.77	.43	.82	.39
Re-integratie	.76	.43	.77	.42
Werkgeversbenadering	.54	.50	.73	.44
Inburgering			.73	.45
Aanbestedingsbeleid	.75	.43	.71	.46
Arbeidsmarktbeleid	.65	.48	.71	.45
Voortijdig Schoolverlaten	.65	.48	.68	.47
Schuldhelpverlening	.56	.50	.61	.49
WMO			.60	.49
Bijzondere bijstand	.55	.50	.57	.50
Uitkeringsadministratie	.36	.48	.52	.50
Verhaal	.33	.47	.51	.50
Juridische zaken	.34	.47	.49	.50
Personele voorziening	.53	.50	.46	.50

### Externe samenwerking

De complexiteit van de gemeentelijke omgeving is groot. Zowel bij de beleids- als in de uitvoeringspraktijk hebben gemeenten met tal van organisaties te maken. De mate waarin de gemeenten samenwerken met andere (niet) gemeentelijke organisaties is in tabel 5.23 weergegeven. Hierbij worden twee maten onderscheiden. In de eerste plaats het samenwerkingsbereik: een maat die aangeeft met hoeveel van de organisaties de respondent bij beleid en uitvoering van de WWB samenwerkt, teruggebracht tot een waarde tussen 0 (met geen van de organisaties wordt samengewerkt) en 1 (met alle organisaties wordt samengewerkt). Op basis van de uitkomsten in tabel 5.22 kunnen we constateren dat het samenwerkingsbereik tussen 2005 en 2007 licht is toegenomen.

In de tweede plaats is een intensiteitsmaat berekend op basis van antwoorden die op een vijftal aspecten de mate van samenwerking meten (informatievoorziening, doelformulering, instrumentformulering, middelentoekenning en resultaatformulering). De score is teruggebracht tot een waarde tussen 0 (geen samenwerkingsintensiteit) en 10 (maximale samenwerkingsintensiteit). In tegenstelling tot de maat

van samenwerkingsbereik, dat alleen de hoeveelheid organisaties meet waarmee wordt samengewerkt, tracht de samenwerkingsintensiteit meer inzicht te krijgen in de aard van de samenwerking. Op een schaal van 0-10 is een samenwerkingsintensiteit van 3.0 aan de lage kant, hoewel een referentiemeting voor die tijd ontbreekt. Tevens kunnen we constateren dat de intensiteit tussen 2005 en 2007 nauwelijks is toegenomen. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat op basis van de oordelen van de managers sociale zaken de samenwerking aan de lage kant is. Met de ketenpartners CWI en UWV (nu: UWV WERKbedrijf) wordt het meeste samengewerkt, gevolgd door de Kredietbank, waarschijnlijk in verband met schuldenproblematiek van de bijstandsccliënten. Opvallend is de geringe, en teruglopende samenwerking met de Regionale Platforms Arbeidmarkt en Brancheorganisaties van werkgevers.

Tabel 5.23 Externe samenwerking. Bron: Divosa-monitor.

	2005		2007	
	Score	St. dev.	Score	St. dev.
Samenwerkingsbereik	.56	.20	.70	.24
Intensiteit samenwerking	3.0	.56	3.2	.70
Waarvan				
CWI (nu: UWV WERKbedrijf)	5,0	1,5	5,6	1,8
Kredietbank			5,2	2,3
UWV	2,5	2,3	4,7	2,0
Ziektekostenverzekeraars	2,0	2,2	4,2	2,0
WIW	5,5	2,2	3,8	2,2
WSW	5,9	1,7	3,7	3,2
Welzijnsorganisaties			3,2	2,1
ROC	3,1	2,1	3,0	2,1
Woningsbouworganisaties			2,8	1,9
Zorginstellingen			2,7	2,1
Regionale Platforms arbeidsmarkt	3,4	2,6	2,5	2,6
Provincie	1,2	1,9	2,3	2,2
Brancheorganisaties	1,0	1,7	2,0	2,0
Energiebedrijven			1,9	1,8
Jeugdzorg			1,6	1,9
Regionale Innovatiecentra	.2	85	1,1	2,0

Resumerend, het samenwerkingsgedrag van gemeenten in de afgelopen jaren is in hoofdzaak gericht op andere gemeenten en in mindere mate op niet-gemeentelijke organisaties. Een uitzondering kan worden gemaakt voor de ketenpartners CWI en UWV.

### Integraal beleid – interne samenwerking

De gedachte achter het vergroten van de beleidsvrijheid van de lokale/regionale bestuursorganen is dat deze hierdoor in het beleid dat zij voeren, kunnen zorgen voor meer maatwerk (inspelen op specifieke lokale problemen), dat zij daarbij ook slagvaardiger kunnen opereren (het beleid aanpassen zodra de omstandigheden dat vragen) en het beleid integraal kunnen opzetten (het beleid afstemmen met de verschillende betrokken actoren en met andere beleidssectoren). Hierdoor zouden maatschappelijke problemen effectiever kunnen worden bestreden, terwijl het Rijk kan vasthouden aan het globaal aanwijzen van de bestemming van de middelen<sup>309</sup>. Naast deze bestuurlijk getinte achtergrond is er nog een meer specifiek

<sup>309</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal (2006); OECD (2003).

op de arbeidsmarkt gerichte argumentatie, n.l. dat van coördinatie van marktfalen op voor de arbeidsmarkt ondersteunende markten, als het onderwijs, de zorg enz.<sup>310</sup>.

De mate waarin de gemeenten verbindingen leggen met andere terreinen is in tabel 5.24 weer-gegeven. Hierbij worden twee maten onderscheiden. In de eerste plaats het integraliteitsbereik: een maat die aangeeft met hoeveel van de aangeven terreinen de respondent bij de beleidsvorming rekening houdt, teruggebracht tot een waarde tussen 0 (met geen van de terreinen wordt rekening gehouden) en 1 (met alle terreinen wordt rekening gehouden). In de periode van ondervraging van gemeentelijke vertegenwoordigers – 2005 en 2007 – neemt het bereik licht toe, van .51 in 2005 naar .64 in 2007. In de tweede plaats is een intensiteitsmaat berekend op basis van antwoorden die op een vijftal aspecten de mate van integraliteit (informatievoorziening, doelformulering, instrumentformulering, middelentoekening en resultaatformulering) meet. De score is teruggebracht tot een waarde tussen 0 (geen integraliteitsintensiteit) en 10 (maximale integraliteit). Als eerste valt op dat de intensiteit waarmee gemeenten bij de uitvoering van de WWB rekening houden met andere terreinen aan de lage kant is. Dit bevestigt de conclusies uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2005) dat het lastig blijkt om integraal beleid te realiseren. De Algemene Rekenkamer concludeert dat gemeenten de bundeling van bestaande uitkeringen, dat wil zeggen de brede doeluitkeringen zoals budgettering van bijstandsmiddelen, vaak niet aangrijpen om zelf tot een heroverweging van de inzet van middelen te komen. Decentrale overheden maken vaak in beperkte mate werk van de analyse van de eigen, lokale problemen en betrekken relevante doelgroepen onvoldoende bij de formulering van het beleid<sup>311</sup>. Wel kunnen we constateren dat de integraliteitsintensiteit licht is toegenomen tussen 2005 en 2007. Ten tweede valt op gemeenten prioriteit toekennen aan beleidsterreinen die meer met het arbeidsaanbod van doen hebben of direct invloed hebben op de instroom in de uitkering. De hoge posities van ‘inburgering’ en ‘WSW’ hebben onder meer te maken met het feit dat gemeenten in 2006 te maken kregen met de invoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers en de gemoderniseerde Wet op de Sociale Werkvoorziening. Beide wetten hebben een directe relatie met de werkzaamheden van de sociale dienst als het gaat om re-integratie en klantmanagement. Gemeenten hebben in verhouding een geringe aandacht voor (scholings)vraagstukken bij werkgevers of de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De gemiddelde afwijkingen geven aan dat de onderlinge verschillen tussen gemeenten groot zijn

<sup>310</sup> Zie paragraaf 2.6. Vgl. Glebbeek et al. (1998).

<sup>311</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal (2006).

Tabel 5.24 Integraal beleid. Bron: Divosa-monitor, eigen berekeningen.

	2005		2007	
	Score	St. dev.	Score	St. dev.
Integraliteitsbereik	.51	.23	.64	.19
Intensiteit integraal beleid	2.2	1.5	3.5	1.7
Waarvan				
Inburgering	.	.	6.7	2.7
Instroompreventie	3.9	2.9	5.2	3.1
Startende Ondernemers	3.1	2.8	5.0	3.1
Kinderopvang	4.7	2.6	4.6	3.2
WSW	.	.	4.5	3.1
Gesubsidieerde arbeid	.	.	4.1	3.5
Voortijdig Schoolverlaten	3.8	3.1	3.8	3.1
Personele voorziening werkgevers	.8	1.9	3.8	2.9
Kennis van de arbeidsmarkt	2.3	2.3	3.0	2.7
Zorgwerkarrangementen	1.3	2.4	2.9	3.0
Afspraken vacaturemelding	1.5	2.4	2.8	2.8
Scholingsafspraken Bedrijven	.8	1.8	2.3	2.6
Leeftijdsbewust personeelsbeleid	2.8	3.2	1.9	2.5
Arbeidskansen opleidingen	1.1	1.9	1.5	2.3
Kwaliteit beroepsonderwijs	.7	1.7	.5	1.3

## 5.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk heb ik een beschrijvende schets gegeven van de volume-ontwikkelingen, de institutionele context en de invulling van de arbeidsmarktstrategieën van gemeenten.

De periode 1998-2008 kenmerkt zich door een sterke daling van het bijstandsvolume onder meer aangejaagd door een sterke economische en werkgelegenheidsgroei met een korte recessie in de jaren 2002-2004. Hoewel de volumedaling in bijna alle onderscheiden categorieën heeft plaatsgevonden, uitzonderd de bijstandsgerechtigden ouder dan 55 jaar, zijn het vooral de mannen, de jongere leeftijdscategorieën, de kortdurige werklozen en de (echt)paren die hebben geprofiteerd. Anno 2008 bestaat het bijstandsbestand in verhouding uit een oververtegenwoordiging van ouderen, vrouwen, alleenstaanden, langdurige bijstandsgerechtigden en allochtonen.

De daling is hoofdzakelijk tot stand gebracht door een forse daling van de instroom, vooral in de periode tot 2002 en vanaf 2004. De uitstroom is vanaf 1999 tot aan 2003 continue gedaald, liet vervolgens een licht herstel zien tussen 2003 en 2006 om vanaf daar weer een daling in te zetten. De cijfers laten zien dat tussen de 35-45% van de uitstroom daadwerkelijke uitstroom naar werk is.

De bijstandsproblematiek concentreert zich vooral in de grotere gemeenten en steden. Anno 2008 woont 54% van de bijstandspopulatie jonger dan 65 jaar in de 27 gemeenten met een omvang van meer dan 100.000 inwoners. Het is dan ook niet vreemd dat de volumedaling zich vooral in grotere gemeenten heeft voorgedaan.

De regionale spreiding laat zien dat vooral het Noorden en het Westen bovengemiddeld hoge aandelen bijstandsgerechtigden hebben. De bijstandsontwikkeling laat echter zien dat de onderlinge verschillen tussen de landsdelen in de periode 1998-2008 aanzienlijk kleiner zijn geworden. Desondanks laat het beeld op gemeenteniveau een aanzienlijke variatie in omvang en dynamiek in de bijstandsontwikkeling zien.

De institutionele context waarbinnen gemeenten moeten opereren is vanaf begin jaren negentig drastisch gewijzigd. De marktwerking in de re-integratiedienstverlening, de toegenomen financiële verantwoordelijkheden, de mogelijkheid eigen regels vast te stellen en een sterkere rol van het lokale bestuur illustreren dit. De bovenstaande schets van de gemeentelijke praktijk laat zien dat er geen sprake is van uniformiteit: gemeenten verschillen in de uitvoering(sorganisatie), de inzet van middelen, de regelin-vulling en de sturende en controlerende taak van het gemeentebestuur.