

Vergaderjaar 2007–2008

29 674

Evaluatie Wet Werk en Bijstand

Nr. 21

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2007

Veel minder mensen in de bijstand en meer mensen aan het werk. Vier jaar Wet werk en bijstand heeft ons met dit resultaat een stuk de goede kant op gebracht. Dat kunnen we constateren uit de evaluatie WWB. Door de WWB, gemeentelijke inspanningen en de aantrekkende economie daalt het aantal bijstandsgerechtigden fors. Ik bied u hierbij het Kabinetstandpunt evaluatie WWB en het eindrapport «Werkt de WWB?» aan¹. Het eindrapport dient tevens als de beleidsdoorlichting van artikel 30 uit de SZW begroting.

Werk is het middel om in het bestaan te voorzien en daarmee naar mijn overtuiging ook het beste middel tegen armoede. En werk integreert mensen in onze maatschappij. De kracht achter de WWB is dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om hun burgers in plaats van aan een uitkering, richting werk te helpen. Gemeenten hebben moed getoond en die uitdaging aangenomen. Zij zijn daarbij geholpen door de ruimte die ze met de WWB kregen voor eigen beleid en maatwerk. En ze zijn geprikkeld door de financiële gevolgen die goede resultaten voor hen hebben.

Zijn we er nu en kunnen we tevreden achterover leunen? Zeker niet. We moeten voortvarend verder met het activeren van mensen die geen werk hebben, ook als hun positie richting de arbeidsmarkt moeilijker is. Ik daag gemeenten uit ook die mensen te activeren. Gemeenten zullen hiervoor creatief moeten zijn met het gereedschap dat zij in handen hebben. Mijn lijn is dat we gemeenten daartoe vrijheid geven waar het kan en ondersteuning bieden waar nodig.

Het kabinet geeft gemeenten ruimte voor hun aanpak op lokaal niveau. Ik heb in het Bestuurlijk Akkoord in mei dit jaar met de VNG afspraken gemaakt, waardoor het bijstandsbudget gedurende deze kabinetsperiode stabiel wordt. Gemeenten kunnen de overschotten op de budgetten voor de uitkeringen langer behouden. Wij hebben gezamenlijk de ambitie uitgesproken om in 2011 75 000 huishoudens minder in de bijstand te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hebben. En om daarnaast 25 000 niet uitkeringsgerechtigden aan een baan of zinvolle activiteit te helpen. Om gemeenten tegemoet te komen is het kabinet bezig met voorstellen voor deregulering van de langdurigheid-toeslag en ruimere mogelijkheden voor toekenning van bijzondere bijstand.

Intussen gaan we door met de regionale aanpak van de arbeidsmarkt. Het versterken van de arbeidsmarkt is regionaal een zaak van gemeenten, werkgevers, werknemers en uitvoeringsinstellingen. Ik ben de afgelopen maanden veel het land in geweest met werkbezoeken en voor het actieplan iedereen doet mee. Daar heb ik gezien dat iedere regio dat op een eigen manier doet en passende oplossingen vindt bij de eigen specifieke problematiek. Op tal van plaatsen worden nieuwe allianties gesmeed om mensen aan de slag te krijgen. Dat is prima, het gaat mij er uiteindelijk om dat we resultaten boeken. Niet voor niets luidt het kabinetsmotto: *iedereen doet mee*.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1 **4**

Aanpak en context evaluatie Wet werk en bijstand
Context van de evaluatie Aanpak evaluatie WWB Beleidsdoorlichting
artikel 30 Begroting SZW Doel WWB en vraagstelling evaluatie Systeem
van de WWB Reikwijdte van de evaluatie Kwaliteit en onafhankelijkheid

Hoofdstuk 2 Hoofdpijnen uit de evaluatieonderzoeken; terugblik op 4 jaar WWB **8**

Is het hoofddoel werk boven inkomen met de WWB dichterbij gebracht?
In hoeverre vallen de resultaten op rekening van de WWB te schrijven?
Hoe hebben gemeenten ingezet op werk boven inkomen?
Hoe werkt het systeem van de WWB? Decentralisatie, deregulering en
derapportage

Hoofdstuk 3 Hoofdpijnen voor de komende periode **13**

Het doel werk boven inkomen
Investeren in mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt
Behoud inkomenswaarborg
Optimalisering ketensamenwerking
Lokale checks and balances
Verdere vergroting van de lokale beleidsruimte
Vermindering van administratieve lasten en behoud van zicht op resultaten
Tot slot

Bijlage: Publicaties Ministerie SZW in het kader van de evaluatie Wet werk en bijstand December 2007

Samenvatting

Voor u ligt het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie Wet werk en bijstand (WWB). Met deze in 2004 ingevoerde wet is de beleids- en financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand vergaand gedecentraliseerd van Rijk naar gemeenten. Gemeenten zijn beter in staat maatwerk te leveren richting cliënten dan het Rijk. Met deze evaluatie wordt aan de verplichting om de WWB binnen vier jaar na invoering te evalueren voldaan. Het is tevens de beleidsdoorlichting van artikel 30 over het inkomensdeel van de bijstand. De samenvatting van de beleidsdoorlichting artikel 30 is opgenomen in een bijlage van het eindonderzoek van de evaluatie.

Uit de evaluatie blijkt dat de WWB een duidelijke cultuurwijziging heeft teweeggebracht bij gemeenten in de richting van werk boven uitkering. Er is groot draagvlak voor de decentralisatie. De doelen van de wet zijn in belangrijke mate gehaald, mede door de financiële prikkel. Het volume bijstandgerechtigde huishoudens is ultimo 2006 met 10 procent gedaald ten opzichte van 2003. Ook sinds eind 2006 is het volume blijven dalen. Het meest recente volumecijfer betreft september 2007; er ontvingen toen 281 000 huishoudens (jonger dan 65 jaar) een WWB-uitkering. De WWB sec leidde tot een daling van het bijstandsvolume met 4% cumulatief ultimo 2006 t.o.v. 2003. Het landelijke budget Inkomensdeel is toereikend gebleken, terwijl het tussen 2004 en 2006 met 9% is gedaald.

Het kabinet gaat dan ook door op de met de WWB ingeslagen weg. Gemeenten leveren een belangrijke bijdrage aan de voornemens van het kabinet en de Participatietop c.q. het Bestuurlijke Akkoord, om meer mensen aan het werk te helpen. Uitdaging is om nog meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te re-integreren. De toezeggingen van het kabinet rond meerjarige stabiele budgetten en ontschotting van fondsen in een Participatiefonds optimaliseren de mogelijkheden voor gemeenten hiertoe.

Verder neemt het kabinet al maatregelen die gemeenten ruimte geven. Zoals deregulering van de langdurigheidstoeslag en het verruimen van de mogelijkheden voor toekenning van bijzondere bijstand aan kwetsbare groepen.

Met de VNG wordt bezien of ondersteuning van gemeenteraden in hun duale rol bij de WWB wenselijk is.

Hoofdstuk 1 Aanpak en context evaluatie Wet werk en bijstand

De Wet werk en bijstand (WWB) functioneert vier jaar. Doel van de WWB is werk boven inkomen. Het uitgangspunt van de WWB was om te komen tot een meer activerend stelsel van bijstand naar werk. Het verstrekken van bijstand moet geen doel op zich zijn, maar een tijdelijk noodverband dat gecombineerd wordt met het re-integreren van mensen naar werk. Aan de doelstelling van de WWB lag het probleem ten grondslag dat zowel op cliënt- als op uitvoeringsniveau onvoldoende aandacht was voor re-integratie. De hoofdoorzaken waren dat individuele cliënten en uitvoerende instanties onvoldoende belang of een gebrekkige handelingsruimte en capaciteit hadden om werk te prefereren boven een uitkering. Daarom omvat deze wet een systeemwijziging, waarbij verantwoordelijkheden verschoven zijn van het Rijk naar de gemeenten. Gemeenten vervullen hiermee een belangrijke rol in de keten van werk en inkomen, evenals CWI en UWV.

Bij bijstandsgerechtigden gaat het om mensen in een kwetsbare positie, die naast (een tijdelijke) inkomensondersteuning, mogelijk hulp op maat

nodig hebben om aan het werk te komen. Gemeenten staan dicht bij de bijstandsccliënten en kunnen daardoor meer op de mens toegesneden ondersteuning bieden dan het Rijk.

In de WWB is evaluatie verplicht gesteld. Artikel 84 bepaalt dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid binnen vier jaar na de inwerking-treding van de WWB een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van deze wet aan de Staten-Generaal zendt. Met dit kabinets-standpunt en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken voldoet het kabinet aan deze verplichting. Doel van de evaluatie is om een antwoord te krijgen op de vraag of de wet en de daarmee geïntroduceerde systeem-wijziging ook werkt zoals bedoeld. Wat gaat goed en wat kan beter? Welke onderdelen behoeven mogelijk bijstelling?

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de onderzoeken die in het kader van de evaluatie zijn verricht kort weergegeven. In hoofdstuk 3 geeft het kabinet alles overwegende zijn visie op de WWB weer en de hoofdlijnen van de beleidsvoornemens voor de komende periode.

Context van de evaluatie

Het kabinet heeft verhoging van de participatie hoog op de agenda gezet, zoals blijkt uit het Coalitieakkoord en het Actieprogramma «Iedereen doet mee». Te veel mensen zijn nog afhankelijk van een uitkering, al is dit met de invoering van de WWB, SUWI en de herziening van WAO en WW al teruggedrongen. Het kabinet ziet werk naast een middel waarmee burgers in hun eigen inkomen kunnen voorzien en armoede bestreden wordt, ook als een integratie en emancipatie bevorderend middel. Vergroting van de participatiegraad geeft de samenleving meer veerkracht. Meer mensen aan het werk moet mogelijk zijn gelet op de gunstige economie en het grote aantal vacatures.

Het kabinet heeft met sociale partners in de Participatietop een ambitieuze agenda neergelegd. Daar is als gezamenlijke inzet bepaald om 200 000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te krijgen. Met de VNG zijn in het Deelakkoord Participatie SZW-VNG (hierna genoemd het Bestuurlijk Akkoord) in mei 2007 afspraken gemaakt om voor het eind van deze kabinetsperiode 75 000 personen minder in de bijstand te hebben dan ultimo 2006 en daarnaast 25 000 niet uitkeringsge-rechtigden naar werk of maatschappelijke participatie te leiden. Dit vereist een grote inspanning op het gebied van re-integratie. Deze ambities sluiten aan op het doel werk boven inkomen van de in 2004 ingevoerde WWB en versterken de noodzaak om op dit pad voortvarend door te gaan.

Aanpak evaluatie WWB

In april 2005 is het nader uitgewerkte plan van aanpak voor de evaluatie Wet werk en bijstand 2004–2007 aan het Parlement aangeboden. Hierin is gekozen voor deelonderzoeken, kwalitatieve en kwantitatieve, verspreid over vier jaar om tussentijds op de hoogte te blijven van de ontwikke-lingen. Direct na oplevering zijn de deelrapporten aangeboden aan Parle-ment en gemeenten (zie bijlage). De toezeggingen over de evaluatie bij de behandeling van het wetsvoorstel zijn in de loop van de tijd verwerkt in de deelonderzoeken. Het eindonderzoek «Werkt de WWB?» is een synthese en analyse van de deelonderzoeken, andere literatuur en actuele cijfers. Al dit materiaal ligt ten grondslag aan dit kabinetsstandpunt.

Beleidsdoorlichting artikel 30 Begroting SZW

De evaluatie is tevens de beleidsdoorlichting van het WWB Inkomensdeel (SZW begroting 2007 artikel 30, operationele doelstelling 1: OD1). De beleidsdoorlichting is gericht op het Inkomensdeel WWB in OD 1 (*«Zorgdragen dat voldoende middelen worden verstrekt aan gemeenten voor inkomensaanvulling tot minimumniveau aan mensen die niet zelf (volledig) kunnen voorzien in hun levensonderhoud.»*). Het Inkomensdeel vormt immers financieel het leeuwendeel van OD1. Een beleidsdoorlichting gaat in op vragen over het maatschappelijke probleem, de verantwoordelijkheidsverdeling voor de oplossing daarvan, het beleidsdoel, de daarvoor ingezette instrumenten en de behaalde effecten. De antwoorden op de betreffende vragen van de beleidsdoorlichting artikel 30 zijn opgenomen in een bijlage van het eindonderzoek.

Doel WWB en vraagstelling evaluatie

Het hoofddoel van de WWB, werk boven inkomen, valt in drie doelen uiteen:

- Instroombeperking bijstand. Het voorkomen dat mensen ten onrechte in de bijstand komen kan door zowel activering, bijvoorbeeld door Work First worden bereikt als door goede controle op het recht op uitkering bij de poort.
- Behoud van de inkomenswaarborg. De WWB handhaaft de systematiek van de uitkeringsnormen van de Abw. Daarnaast zijn in de WWB vernieuwingen geïntroduceerd zoals het toeslagen- en verlagingenbeleid; overschakeling van categoriale bijstand naar individuele bijzondere bijstand (behoudens uitzonderingen); de langdurigheidstoelage, budgetbeheer en bijstand in natura; zorgplicht voor dak- en thuislozen.
- Uitstroomvergroting (inclusief duurbepanking). Dit kan worden bereikt enerzijds door mensen te re-integreren naar werk en anderzijds door te controleren bij hen die in de uitkering zitten of het recht op bijstand nog steeds bestaat.

De doeltreffendheid van de WWB wordt afgemeten aan de mate waarin gemeentelijk beleid op deze doelen is ingezet en in hoeverre hierdoor het bereiken van het hoofddoel naderbij is gebracht. Ten opzichte van de situatie zonder WWB mag een betekenisvolle reductie van de instroom en een verhoging van de uitstroom verwacht worden, met behoud van de inkomenswaarborg. Aangezien de verantwoordelijkheid voor deze doelen decentraal is belegd bij gemeenten, is hiervoor geen normstelling bepaald. Wel verwacht het ministerie van SZW in zijn begroting 2006 een besparing op de bijstandslasten van 5% in 2006 als gevolg van de WWB.

Kernvraag voor de evaluatie van de doeltreffendheid van de WWB is in welke mate de systeemwijziging bijdraagt aan werk boven inkomen. Als dit doel mede door de ingezette instrumenten inderdaad dichterbij komt, kan men stellen dat het systeem van de WWB werkt.

Systeem van de WWB

Om gemeenten zoveel mogelijk in staat te stellen activiteiten te ontplooiën om werk boven inkomen te bewerkstelligen, is door het Rijk een systeemwijziging ingezet die zich laat samenvatten in de begrippen:

- *Decentralisatie*. Het in vergaande mate overhevelen van bevoegdheden naar gemeenten, met de verantwoordelijkheid voor beleid en budget. Gemeenten zijn met de WWB financieel volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. Hierbij is een financiële prikkel ingebouwd.

- *Deregulering*. De regels op Rijksniveau voor gemeenten worden beperkt tot de hoofdlijnen, zowel qua beleid als uitvoering.
- *Derapportage*. De vermindering van informatie-uitvraag door het Rijk om de administratieve lasten voor gemeenten omlaag te brengen.
- *Facilitering*. De inzet van instrumenten om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie en verbetering van de uitvoering van de WWB.

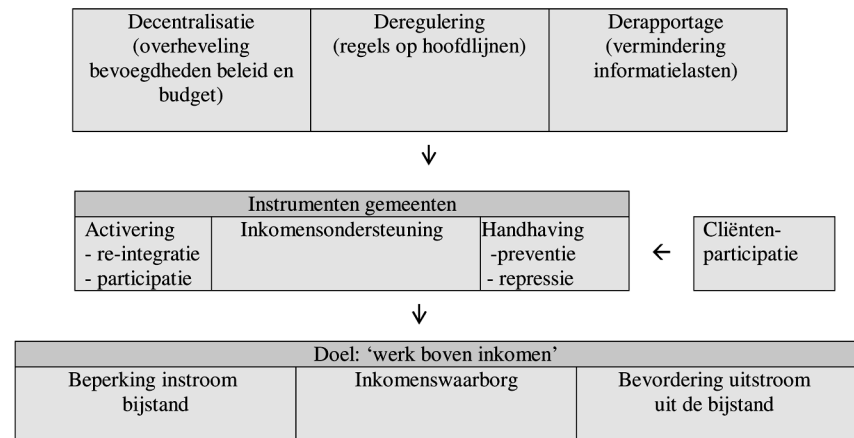
In de WWB zijn twee financieringsstromen te onderscheiden, het Werkdeel (W-deel) en het Inkomensdeel (I-deel). Uit het I-deel worden de uitkeringen betaald en uit het W-deel de re-integratievoorzieningen.

Bij de introductie van de WWB was de verwachting dat als gevolg van de landelijke systeemwijziging gemeenten beleidswijzigingen en veranderingen in de (cultuur van) de uitvoering in gang zouden zetten.

Gemeenten beschikken als voornaamste instrumenten over:

- *Activering*: re-integratie en bevordering participatie.
- *Inkomensondersteuning*.
- *Handhaving*.

Het voorgaande is schematisch als volgt weer te geven:



Aan de hand van dit schema zijn de deelonderzoeken in het kader van de evaluatie WWB ingericht.

Reikwijdte van de evaluatie

De evaluatie beoogt een landelijk beeld te geven van de werking van de WWB. De doeltreffendheid en doelmatigheid van individuele gemeenten blijft buiten beschouwing. Dat is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad met zijn kaderstellende en controlerende rol.

Deze evaluatie van de wet gaat in op de werking van de financiële prikkel. Een ander aspect is hoe de middelen voor de WWB-uitkeringen verdeeld worden over gemeenten, met een verdeelmodel I-deel. Voor grote gemeenten geschiedt dit via een objectief verdeelmodel waarbij de bijstandslasten voor een gemeente objectief geschat worden. Voor kleine gemeenten gaat de verdeling via een historisch verdeelmodel. Geeft een gemeente minder uit aan uitkeringen dan uit het I-deel ontvangen is, dan mag de gemeente dit houden, maar een verlies dient de gemeente zelf te compenseren. Dit verdeelmodel wordt geëvalueerd in een apart traject. Begin 2008 wordt het Parlement daarover een evaluatie aangeboden.

Via het W-deel worden gemeenten in staat gesteld om re-integratietrajecten in te zetten voor mensen die dat nodig hebben. Geeft een gemeente minder uit aan re-integratie dan het W-deel dan mag een deel (75% van het toegekende budget voor dat jaar) meegenomen worden naar het volgende jaar. De effectiviteit van de re-integratie, waaronder die van gemeenten, is onderwerp van de beleidsdoorlichting artikel 23 van de SZW begroting 2007. Deze wordt binnenkort verzonden aan het Parlement.

In oktober 2007 is aan het Parlement het kabinetsstandpunt SUWI gezonden. Op het punt van samenwerking in de keten tussen gemeenten, CWI en UWV zijn de opvattingen van het kabinet meegenomen in onderhavig kabinetsstandpunt.

Kwaliteit en onafhankelijkheid

«Een slager keurt niet zijn eigen vlees». Daarom zijn veel deelonderzoeken door onafhankelijke onderzoeksbureaus uitgevoerd. De deelonderzoeken werden begeleid door klankbordgroepen met externen. De kwantitatieve jaarlijkse analyses, op basis van bestaand materiaal van vooral het CBS, zijn door SZW opgesteld. Het eindonderzoek werd begeleid door een Klankbordgroep onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, professor Schuyt. De betrokkenheid van onafhankelijken is verplicht op grond van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006. In de Klankbordgroep namen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, de Landelijke Cliëntenraad (LCR), CWI, UWV, de ministeries van BZK, SZW en Financiën en individuele gemeenten deel. De Klankbordgroep heeft zich uitgesproken over de kwaliteit van het eindonderzoek. Het oordeel dat is toegevoegd aan het eindrapport, luidt dat de groep zich in grote lijnen kan vinden in het beeld dat door het onderzoeksbureau in zijn rapport is geschetst. Tevens is de groep van mening dat de conclusies van het onderzoeksbureau, voor zover die op grond van de beschikbare informatie konden worden geformuleerd, op verantwoorde wijze zijn getrokken.

Hoofdstuk 2 Hoofdpijnen uit de evaluatieonderzoeken; terugblik op 4 jaar WWB

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de onderzoeken van de evaluatie kort weergegeven. Het gaat hierbij om zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek, onder gemeenten, sociale diensten en bij cliënten. De teneur van de deelonderzoeken van de evaluatie en het eindonderzoek «Werkt de WWB?» is overwegend positief. Wel worden knel- en verbeterpunten aangegeven. Het draagvlak voor het principe achter de wet en het doel, werk boven inkomen met behoud van de inkomenswaarborg, is groot. Ook het draagvlak voor de ingezette decentralisatie en voor het systeem van een financiële prikkel is groot.

«Het nieuwe systeem is goed. Als ik de «shit» over me heen krijg, wil ik ook mee kunnen bepalen. Als mensen op mijn spreekuur klagen over landelijk beleid, kan ik alleen maar luisteren. Als het gaat om lokaal beleid, kan ik ook echt iets doen». Wethouder in Gemeenten en de WWB: Geprikkeld tot werken.

Is het hoofddoel werk boven inkomen met de WWB dichterbij gebracht?

Door de invoering van de WWB en de eerdere ontwikkelingen is bij gemeenten een sterke cultuurverandering in gang gezet. Uitvoerende medewerkers zijn meer gericht op re-integratie naar werk, werken meer

resultaatgericht en zijn meer gericht op het voorkomen van misbruik (van uitkeringsfabriek naar een activerende sociale dienst).

«Voorheen was de sociale dienst een uitkeringsfabriek. In de loop der jaren is de focus steeds meer komen te liggen op trajecten. Door de invoering van de WWB is de aandacht verschoven van uitkering, naar trajecten, naar uitstroom naar regulier werk.» Beleidsmedewerker gemeente in De WWB gewogen: Gemeenten aan het woord.

Bij de invoering van de WWB werd – overige omstandigheden gelijkblijvend – verwacht dat het bijstandsvolume en de instroom zouden dalen en de uitstroom zou groeien. Dit blijkt ook het geval te zijn. Het volume bijstandsgerechtigde huishoudens (jonger dan 65 jaar) is ultimo 2006 met 10 procent gedaald ten opzichte van ultimo 2003. December 2006 bedroeg het aantal bijstandsgerechtigden 302 000. Met dit aantal werd voor het eerst het laagste punt sinds 25 jaar bereikt. Het meest recente volumecijfer betreft september 2007; er ontvingen toen 281 000 huishoudens (jonger dan 65 jaar) een WWB-uitkering. Ten opzichte van één jaar eerder (september 2006) betekende dat een afname van bijna 10%.

Bij welke groepen is sprake van reductie?

- Qua leeftijdsgroep is de volumereductie het grootst bij jongeren tot 20 jaar. De omvang van deze groep is eind 2006 gereduceerd tot 44 procent van het volume van eind 2003. Bij 20–25 jarigen is het volume gereduceerd tot 66 procent. Een reductie tot 80% – 90% is te zien bij de 25–40 jarigen. Bij cliënten vanaf 40 jaar is het volume nauwelijks afgenomen sinds 2003.
- Qua geslacht is ten opzichte van 2003 het volume van vrouwen in de bijstand in 2006 met 7 procent afgenomen, bij mannen met 13 procent. Vrouwen vragen vaker bijstand aan dan mannen: medio 2007 is 59 procent van de aanvragers vrouw.
- Binnen bijna elke herkomstgroep is het volume gedaald in de periode eind 2003 – eind 2006, het sterkst bij Antillianen en Arubanen. Daar is de daling nog groter dan onder de autochtonen. Bij Marokkanen is de omvang ongeveer gelijk gebleven.
- Verreweg de grootste reductie is zichtbaar bij de uitkeringen korter dan drie maanden: dit aantal is medio 2007 meer dan gehalveerd ten opzichte van eind 2003. Het aantal langdurige uitkeringen (langer dan 5 jaar) is licht, maar gestaag afgenomen en ligt medio 2007 10 procent lager dan eind 2003.

Overigens wordt een deel van de volumedaling veroorzaakt door een verschuiving naar de Wajong, omdat gemeenten door de invoering van de WWB meer de mogelijkheden opzoeken van voorliggende voorzieningen, zoals ze overigens ook conform de wet verplicht zijn. Naar verwachting zal dit deels tijdelijk zijn en doorlopen totdat alle gemeenten hun uitvoering hebben aangepast. Behalve de invloed van de WWB, is er ook sprake geweest van invloed van andere regelingen op de WWB. Het betreft doorstroomeffecten door aanscherpingen in de WW en de arbeidsongeschiktheidswetgeving die een volumeverhogende invloed op de WWB hebben gehad. Bij het laatste gaat het om de invoering van het Schattingsbesluit per 1 oktober 2004 en de invoering van de WIA vanaf 2006.

Vergeleken met 2003 is de instroom in 2006 met 19 procent gedaald en de uitstroom met 23 procent gestegen. De uitstroom uit de bijstand is vooral gestegen tussen 2003 en 2004 en tussen 2005 en 2006. De eerste groei-stijging is ook gepaard gegaan met meer uitstroom richting werk: de uitstroom naar werk als percentage van de totale uitstroom is gestegen

van 26 naar ruim 30 procent in 2005. Over 2006 zijn nog geen cijfers over uitstroom naar werk.

Van re-integratietrajecten die in 2002 zijn gestart voor bijstandsgerechtigden blijkt 10% binnen 24 maanden tot uitstroom naar regulier werk te leiden. Van trajecten die in 2004 zijn gestart bedraagt dat percentage 19%; een toename met 90%. Daarmee is de kabinetsdoelstelling om 25% meer uitstroom naar werk uit trajecten te realiseren in de periode 2004–2007 al vóór 2007 voor bijstandsgerechtigden behaald.

In hoeverre vallen de resultaten op rekening van de WWB te schrijven?

Hoewel de periode van minder dan vier jaar relatief kort is om de invloed van de nieuwe wet «hard» vast te stellen, geven verschillende bevindingen aan dat de WWB een aanzienlijke invloed heeft op de ontwikkeling van het bijstandsvolume.

De uitkomsten van kwantitatief onderzoek zijn positief. Als de invloed van conjunctuur en andere factoren uit de bijstandsvolumedaling wordt gefilterd, heeft de WWB geleid tot een extra reductie met cumulatief 4 procent van het bijstandsvolume tot en met ultimo 2006, vergeleken met 2003 (13 300 uitkeringsgerechtigden). Volgens het kwantitatief onderzoek naar het effect van de WWB op de volumedaling werkt de WWB vertraagd door op de daling van de instroom en de stijging van de uitstroom. Na 2006 loopt de daling van het volume, uitgaande van gesimuleerde kansen in 2007, naar schatting nog verder op tot 14% in 2010 en 16% in de structurele situatie (vergeleken met 2003). Overigens is er in het genoemde kwantitatief onderzoek sprake van een modelmatige benadering, waarvan de resultaten met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Het gaat dus om een abstractie van de werkelijkheid en er is niet met alle mogelijke factoren (zoals andere beleidswijzigingen) die van invloed kunnen zijn op de volumedaling rekening gehouden.

Voorts geeft kwalitatief onderzoek aan dat gemeenten door de prikkel meer dan voorheen de noodzaak tot verbetering van de uitvoering voelen: «*Het tekort is een stok om mee te slaan, we moeten wel veranderen*». *Manager van gemeente in Gemeenten en de WWB: Geprikkeld tot werken.*

De financiële prikkel werkt. Hij werkt sterker bij tekort- dan bij overschotgemeenten. Gemeenten uitten in onderzoeken voorafgaand aan het Bestuurlijk Akkoord («Gemeenten en de WWB: Geprikkeld tot werken» en «De WWB gewogen: Gemeenten aan het woord») wel twijfels bij de toekomstbestendigheid van de prikkel. Zij vroegen zich af in hoeverre de prikkel blijft bestaan als het na de «quick wins» niet meer lukt om uitstroom te bereiken.

Hoe hebben gemeenten ingezet op werk boven inkomen?

Om de instroom in de bijstand te verkleinen en de uitstroom te vergroten hebben gemeenten als belangrijkste instrumenten de re-integratievoorzieningen uit het W-deel en handhaving tot hun beschikking.

Wat betreft re-integratie bestaat het aanbod van gemeenten uit uiteenlopende trajecten. Mogelijk kan hiermee nog meer volumedaling worden geboekt volgens de onderzoekers van het eindonderzoek, omdat pas circa een derde van de cliënten van mening is dat de aangeboden trajecten goed aansluiten bij hun situatie. Een deel van de gemeenten werkt met Work First, dat een container begrip is waaronder verschillende

aanpakken schuilgaan. Work First draagt bij aan de preventie van instroom en aan relatief snelle uitstroom uit de WWB.

«Ik heb een week lang op de kringloopafdeling gewerkt. Ik werd gek van dat werk want het was ver onder mijn niveau. Ik heb besloten om dan maar zonder uitkering zelf op zoek te gaan naar een betere baan».
Ex-cliënt in WWB: Cliënten aan het woord.

Het accent op werk boven inkomen laat de inkomenswaarborgfunctie van de WWB intact.

Volgens de onderzoekers van het eindonderzoek had de nadruk op werk boven inkomen in theorie spanningen kunnen opleveren in relatie tot de inkomenswaarborg. In de eerste plaats zou het verschijnsel van het niet doorzetten van een uitkeringsaanvraag in verband met Work First erop kunnen duiden dat de inkomenswaarborg in gevaar komt. Hiervoor zijn, volgens onderzoek bij diverse gemeenten, geen aanwijzingen. In de tweede plaats zou door de beperking van de categoriale bijzondere bijstand het niet-gebruik onder groepen kunnen toenemen. Naar de ontwikkeling van niet-gebruik van bijzondere bijstand bestaat geen landelijk onderzoek. Na de invoering van de WWB werd aanvankelijk in totaal minder aan bijzondere bijstand uitgekeerd. Recente cijfers laten echter een groei van de uitgaven aan bijzondere bijstand zien (in 2005: € 188,8 mln. en in 2006: € 192,8 mln.¹). In veel gemeenten groeit de aandacht voor armoede- en minimabeleid, waarvoor gemeenten ook andere instrumenten inzetten.

Cliënten ervaren de cultuuromslag met de WWB ook en staan hier over het algemeen niet negatief tegenover. Ruim de helft (54%) van de (ex) bijstandsgerechtigden is tevreden over de bijstandswet en de manier waarop gemeenten die uitvoeren. Dit blijkt uit het onderzoek «Wet werk en bijstand: Cliënten aan het woord». Hoewel de meeste cliënten menen te krijgen waar ze recht op hebben ervaart 60% de uitkering als te laag en moeten ze maatregelen nemen om van de uitkering rond te komen. Een kwart van hen zoekt daarom aanvullende inkomsten.

Bij re-integratie is vooral ingezet op mensen die sneller naar de arbeidsmarkt terug te leiden zijn. Gemeenten geven aan dat de financiële prikkel ertoe heeft geleid dat in de eerste jaren de aandacht gericht is op de relatief gemakkelijk te bemiddelen cliënten. Anw-/nuggers, ouderen en langdurig bijstandsgerechtigden hebben in deze periode met het oog op re-integratie minder op maatwerk kunnen rekenen. De eerste jaren kwamen volgens het eindonderzoek in de uitvoering de gelijke mogelijkheden voor sommige groepen in het gedrang.

«Elke gemeente zal afkomen als men slim is. Er kan nu veel winst gemaakt worden door in te zetten op kansrijke groepen. Als die uit de bijstand gehaald kunnen worden, haal je winst op je I-deel. Aandacht voor sociale activering komt pas over twee jaar, als de poort goed dicht zit en alle kansrijken uit het bestaande bestand zijn gehaald». *Manager sociale dienst in Gemeenten en de WWB: Geprikkeld tot werken.*

Veel gemeenten verwachten dat de komende jaren minder winst te behalen is, omdat men meer toekomt aan de re-integratie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Echter, de visie van sociale diensten op wie daartoe behoren verschoof de afgelopen jaren van 80% naar 35%. Kennelijk zit daar rek in, aldus de onderzoekers van het eindonderzoek.

¹ CBS, Financiële jaarstatistiek bijzondere bijstand.

Niet alle gemeenten nemen bij het inzetten van re-integratietrajecten de volledige beleidsvrijheid die ze met de WWB hebben gekregen. Deels

wijten zij dit aan de onzekerheid over de financiering van hun activiteiten uit het W-deel, maar het lijkt ook een indicatie dat gemeenten moeten leren hun eigen weg te gaan. In driekwart van de gemeenten is het budget voor re-integratie niet volledig benut. Zie hiervoor ook de beleidsdoorlichting artikel 23 van de SZW begroting 2007. Enerzijds is dit toe te schrijven aan de snelle afbouw van de «oude» gesubsidieerde arbeid, waarmee gemeenten de door het Rijk gewenste ontwikkeling volgen. Aan de andere kant wijten gemeenten de onderbesteding voor een deel aan de beperkte of onduidelijke bestedingsmogelijkheden van het werkbudget, zoals deze door het Rijk worden geformuleerd c.q. hoe deze door de gemeenten worden gepercipieerd. Gemeenten zijn met name terughoudend bij scholing en gesubsidieerde arbeid. Ook de onzekerheid over de eventuele interpretatie van de accountant van re-integratieactiviteiten en uitvoeringskosten (die niet uit het W-deel mogen worden betaald) leidt tot terughoudendheid.

Handhaving passen gemeenten toe zowel bij degenen die een uitkering hebben als bij de poort. Veel gemeenten werken met het concept van hoogwaardig handhaven, waarbij gericht vanuit risicoanalyses wordt gewerkt aan het terugdringen van fraude. Het bedrag aan opgespoorde fraude is toegenomen van € 106 mln. in 2003 tot € 134 mln. in 2006.

Ter vervulling van de inkomenswaarborgfunctie is voor de gemeenten het landelijke budget voor het I-deel toereikend gebleken, terwijl het tussen 2004 en 2006 met 9% is gedaald. In 2004 en 2005 werd € 4,6 miljard aan gemeenten uitgekeerd en in 2006 € 4,2 miljard. Het overschot bedroeg in 2004 € 304 miljoen, in 2005 € 235 miljoen, terwijl ook voor 2006 een overschot van circa € 9 miljoen wordt verwacht. De landelijke toereikendheid betekent niet dat alle individuele gemeenten een overschot op het I-deel hebben. In 2006 heeft bijna 70% van de gemeenten een overschot op het I-deel.

Hoe werkt het systeem van de WWB? Decentralisatie, deregulering en derapportage

Decentralisatie met de WWB werkt, zeggen de onderzoekers van het eind-onderzoek, door verschuiving van financiële verantwoordelijkheid enerzijds en verruiming van de gemeentelijke beleidsruimte anderzijds. De cultuuromslag richting werk boven inkomen die in het afgelopen decennium bij gemeenten is ingezet, is door de WWB in een stroomversnelling gekomen, met navenante resultaten.

Lokale sturing door de gemeenteraad, het college van B&W en de cliëntenraad vormt een belangrijk tegenwicht tegen de «uitvoeringsmacht» van de managers bij de lokale uitvoeringsorganisaties.

Nagenoeg alle onderzochte gemeenten hebben een vorm van cliëntenparticipatie tot stand gebracht, zoals wettelijk verplicht is. Een cliëntenraad wordt door de meerderheid van de gemeenten als een waardevolle gesprekspartner gezien. Wel heerst er soms een te hoge verwachting van cliëntenparticipatie en van de mate waarin de mensen in de bijstand vertegenwoordigd zijn. Een knelpunt vormt het hoge verloop van de leden, dat ironisch genoeg deels komt door het uitgangspunt werk boven inkomen van de WWB.

De decentralisatie als gevolg van de WWB is gepaard gegaan met meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de gemeenteraad; aan de raad is op dit terrein zowel de budget-, beleids- en controlefunctie toebedeeld in een duaal bestel. Deze rol is nieuw voor de Raad en vraagt om belangstelling, tijd, inhoudelijke deskundigheid en capaciteiten. In

sommige gemeenten is de aandacht groeiende. Facilitering kan een belangrijke rol spelen om gemeenteraden bij de WWB te betrekken. In de praktijk is volgens de onderzoekers van het eindonderzoek de facilitering rond de WWB vooral op de uitvoeringsorganisaties gericht. Zij stellen dat meer tegenwicht van gemeenteraden nodig is om te voorkomen dat de WWB in de praktijk een «managerswet» wordt.

«De raad en de wethouders moeten assertiever zijn tegen de ambtelijke organisatie. De wet geeft deze mogelijkheden wel, maar we gebruiken deze nog onvoldoende». Voorzitter raadscommissie in De WWB gewogen: Gemeenten aan het woord.

Hoewel de WWB het principe van *deregulering* huldigt is aan de wet een aantal voor gemeenten dwingende bepalingen toegevoegd. Zo mogen gemeenten onder meer geen categoriale ontheffingen van de arbeidsplicht verlenen en in beperkte mate categoriale bijzondere bijstand toekennen.

«De gemeente is met de WWB aan zet, maar bij deze regeling voelen wij dat niet zo. Deze hele regeling is dichtgetimmerd, een typisch voorbeeld van de kruideniersmentaliteit van het Rijk». Beleidsmedewerker in De WWB gewogen: Gemeenten aan het woord.

Gemeenten ervaren deze aanvullende regulering als belemmerend voor het ontwikkelen en uitvoeren van integraal lokaal beleid. De onderzoekers van het eindonderzoek stellen dat het kennelijk niet gemakkelijk is om op centraal niveau de consequenties van de decentralisatie van de WWB te aanvaarden en wijzen daarbij tevens op de voornemens uit het Coalitieakkoord met betrekking tot alleenstaande ouders die volgens hen in strijd zijn met de decentralisatiegedachte. «Decentraliseren moet je leren», aldus de onderzoekers.

De *derapportage* als gevolg van SZW-regelgeving is grotendeels gelukt, maar vervangen door een toenemende uitvraag in gemeenten zelf. Het Rijk heeft volgens de onderzoekers van het eindonderzoek derhalve de realisatie van de derapportagedoelstelling maar ten dele in de hand. *«Dat de raad (te) gedetailleerde informatie kan vragen, is nou eenmaal zo. Zij vertegenwoordigen het volk en worden door het volk aangesproken op «stoeptegelniveau». Het college moet zich dan ook op dat niveau kunnen verantwoorden over het gevoerde beleid». Wethouder in Gemeenten en de WWB: Geprikkeld tot werken.*

Hoofdstuk 3 Hoofdpijnen voor de komende periode

Het kabinet heeft met grote belangstelling kennis genomen van de onderzoeksresultaten over de werking van de WWB. Mede op basis van die resultaten stelt het kabinet vast dat de vier jaar geleden geïntroduceerde wet een duidelijke cultuurwijziging heeft teweeggebracht bij gemeenten en sociale diensten. Meer dan in het verleden is men gericht op het bevorderen dat (potentiële) bijstandsccliënten in eigen onderhoud kunnen voorzien. De ontwikkeling in de richting van werk boven inkomen was al enige jaren vóór de inwerkingtreding van de WWB gestart en ook heeft de Agenda voor de Toekomst en de beperkte budgettering van vóór 2004 (10%, later 25%) zijn vruchten afgeworpen. Met de WWB kreeg dit proces een belangrijke verdere impuls.

Het kabinet vindt dan ook dat voortgegaan moet worden op de met de WWB ingeslagen weg. De doelen van de wet zijn in belangrijke mate gehaald. Dit komt door de financiële prikkel en het feit dat gemeenten beter in staat zijn maatwerk te leveren richting cliënten dan het Rijk dat op

enige afstand staat. Bovendien bestaat er bij de gemeenten en cliënten veel draagvlak voor de wet. Met de WWB en de nadruk daarin op de eigen verantwoordelijkheid van de burger is volgens de voorzitter van Divosa ook het mensbeeld over cliënten bij de sociale diensten veranderd: «*van burgers die geen controle over hun eigen lot hebben en bijgevolg niet meer in zichzelf geloven tot actieve burgers, die durven geloven in hun eigen mogelijkheden, talenten en competenties*».

Geen systeem is perfect. Ook voor de WWB zijn er mogelijkheden om de werking van de wet te optimaliseren. Het eindonderzoek van de evaluatie van de WWB biedt hiertoe naar het oordeel van het kabinet aanknopingspunten, die hierna aan bod komen.

Het doel werk boven inkomen

Het kabinet is positief over het feit dat de meeste doelen van de wet zijn behaald. De instroom is in de laatste jaren afgenomen, mede door de verscherpte aandacht aan de poort door gemeenten in samenwerking met het CWI (poortwachtersfunctie) en de uitstroom is toegenomen. De kabinetsdoelstelling om 25% meer uitstroom naar werk uit trajecten te realiseren in de periode 2004–2007 is al vóór 2007 voor bijstandsgerechtigden behaald.

De volumedaling tot en met 2006 als gevolg van de WWB, geschoond van conjunctuur en andere factoren, is niet helemaal als verwacht, maar komt redelijk overeen met de ramingen indertijd. Deze ontwikkeling is nog niet uitgewerkt. Door een vertraagde doorwerking op de in- en uitstroom zal de volumereductie als gevolg van de WWB in de structurele situatie grosso modo vijf maal groter zijn dan de destijds geraamde reductie.

In het Bestuurlijk Akkoord tussen VNG en SZW is opgenomen dat beide partijen zich de komende jaren sterk maken voor het realiseren van een vermindering van het aantal mensen dat een beroep doet op de WWB. Ten opzichte van de meest recente middellange termijnverkenning¹ is een extra reductie afgesproken van 30 000 uitkeringen. Naar de huidige ramingstand gemeten betekent dit een daling met 75 000 uitkeringen naar 227 000 in 2011 ten opzichte van de stand ultimo 2006 (302 000 uitkeringen < 65 jaar). Voorts is in het Bestuurlijk Akkoord afgesproken dat ernaar wordt gestreefd in deze periode 25 000 niet-uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen dan wel maatschappelijk te laten participeren. Daarmee leveren gemeenten een belangrijke bijdrage aan het project «Iedereen doet mee».

Voor de realisatie van de ambities en uitdagingen is het van belang dat de beleidsruimte met de financiële verantwoordelijkheid en financiële prikkel voor gemeenten blijft bestaan. Het kabinet is van mening dat de financiële prikkel goed werkt. Gemeenten zijn volop bezig de mogelijkheden te verkennen om mensen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te geleiden. Daarbij worden vaak betere resultaten behaald dan tot voor kort voor mogelijk werd gehouden.

Om te bevorderen dat jongeren duurzaam op de arbeidsmarkt kunnen participeren wordt de werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar in het leven geroepen. Ook het Coalitieakkoord noemt deze leerwerkplicht. Uitgangspunten van de maatregel zullen zijn dat er een voorziening komt waarmee gemeenten er voor zorgen dat jongeren niet in de bijstand komen, dat gemeenten een leer/werk-aanbod doen aan jongeren die een beroep op de gemeente doen en dat er qua financieringsystematiek aansluiting gezocht wordt bij die van de WWB.

¹ Actualisatie van de Economische Verkenning van het CPB (CPB Document no. 151). Zie ook: Suijker, F.W., Raming van het bijstandsvolume in MEV 2008 en Actualisatie Economische Verkenning 2008–2011, CPB Memorandum 187.

Investeren in mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt

Gemeenten geven in onderzoek aan na de «quick wins» nu werk te gaan maken van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit betekent een grote uitdaging voor de komende periode om, meer nog dan thans het geval is, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te re-integreren. Het is voor gemeenten aantrekkelijk om ook in deze groep te investeren. Hiermee kunnen immers in de periode tot en met 2011 langjarige besparingen op het I-deel worden gerealiseerd. Uit het landelijke beeld dat uit de beleidsdoorlichting artikel 23 naar voren komt, blijkt dat re-integratietrajecten het meest effectief zijn voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zoals ouderen en niet westerse allochtonen.

Van de mensen met een uitkering langer dan een jaar volgde 46% in 2005 een traject. In die zin was er in de beginjaren van de WWB aandacht in de uitvoering voor de gelijke mogelijkheden van moeilijk bemiddelbare groepen. Gemeenten waren nog op zoek naar geschikte instrumenten voor groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en experimenteerden daarmee in kleinschalige pilots.

Beschikken gemeenten de komende jaren over voldoende middelen om te investeren in de moeilijke groepen en kunnen ze hiervan ook meerjarig financieel de vruchten plukken?

Met de in het Bestuurlijk Akkoord met de VNG gemaakte afspraken wordt dit volgens het kabinet gerealiseerd. Gemeenten kunnen de komende vier jaar stabielere budgetten en langer behoud van de «winst» op het I-deel tegemoet zien. Het I-deel wordt voor de periode 2008–2011 vastgezet op basis van de eerder genoemde MLT-raming van het CPB van september 2007. Wel wordt het I-deel nog aangepast voor rijksbeleid, loon- en prijsontwikkelingen en de conjunctuur (voorzover deze buiten een bandbreedte valt). Afspraak is dat gemeenten een positief verschil tussen MLT-raming en realisatie langer mogen houden en inzetten voor de ambities van het Bestuurlijk Akkoord. Grote schommelingen in de budgetten worden hierdoor voorkomen. Indien gemeenten er in slagen de ambitie van 30 000 extra reductie van het bijstandsvolume gelijkmatig over de periode 2008–2011 bovenop de MLT-raming te realiseren, dan houden zij de komende periode circa 940 mln euro extra winst over aan het I-budget. Ook het macrobudget voor het re-integratiebeleid wordt meerjarig vastgelegd.

Ook het in te voeren participatiefonds zal ruimte geven om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt een op maat gesneden traject aan te bieden. Dit fonds zal een ontschotting inhouden tussen de diverse op re-integratie en participatie gerichte budgetten (volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie in eerste aanleg).

Het kabinet is van mening dat met de bovenstaande maatregelen voor gemeenten de voorwaarden zijn geschapen om maximaal in te zetten op de re-integratie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Behoud inkomenswaarborg

De inkomenswaarborgfunctie van de WWB blijft de komende periode onverminderd van groot belang. Mensen die vooralsnog niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien hebben recht op een goede inkomensondersteuning. Het Rijk heeft bewust gedecentraliseerd onder voorwaarden; gekozen is voor vrijheden voor gemeenten in combinatie met waarborgen voor de burgers.

Over de vraag of de inkomenswaarborgfunctie bij preventie van instroom aan de poort gewaarborgd blijft, is onlangs aan de Kamer een analyse op basis van gemeentelijk onderzoek gezonden: dreigen er burgers tussen wal en schip te geraken als zij hun WWB-aanvraag niet doorzetten? Uit de analyse komen naar de mening van het kabinet op dit moment geen verontrustende signalen naar boven. Gezien het aantal onderzoeken waar de analyse op is gebaseerd, is het beeld beperkt. De Inspectie Werk en Inkomen doet naar dit onderwerp een onderzoek in 2008. Mede op basis van de resultaten uit dit onderzoek zal het kabinet bezien of nader onderzoek of nadere actie noodzakelijk is.

Het kabinet wil armoedebestrijding en schuldhulpverlening de komende periode zo vorm geven dat ze bijdragen aan de activerende werking van de WWB. Het beleid is in hoofdzaak gericht op een viertal speerpunten. Ten eerste het bevorderen van participatie door werk en scholing en door maatschappelijke participatie. Ten tweede het bestrijden van armoede bij kinderen en jongeren. Van het grootste belang is dat kinderen gelijke kansen krijgen om zich te ontplooiën, ongeacht de financiële situatie van hun ouders. Hiertoe zijn extra middelen vrijgemaakt. Ten derde het tegengaan van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.

In de brief van Staatssecretaris Aboutaleb van 5 juni jl. is de Kamer geïnformeerd over de maatregelen die het kabinet neemt om het niet-gebruik terug te dringen. Tot slot worden afspraken gemaakt om tot een integrale en proactieve aanpak van de schuldenproblematiek te komen. In de brief van Staatssecretaris Aboutaleb van 19 oktober jl. zijn een groot aantal maatregelen op dit gebied aangekondigd. In het Bestuurlijk Akkoord is bovendien afgesproken dat VNG en SZW een extra impuls geven aan het bestrijden van armoede en het terugdringen van het aantal huishoudens met problematische schulden.

Optimalisering ketensamenwerking

In het kabinetsstandpunt SUWI is aangegeven dat met de invoering van de Wet SUWI een substantiële stap in de goede richting is gezet. Verdere verbeteringen zijn echter nodig en mogelijk. Substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie vereist een betere samenwerking binnen de «keten van werk en inkomen». De dienstverlening vanuit de keten moet beter met het oog op kwaliteit en effectiviteit. In het nieuwe dienstverleningsconcept (locatie werk en inkomen – LWI –) staat de integrale ondersteuning van de klant voorop. Ook kan via de regionale LWI's een prima verbinding worden gemaakt met de georganiseerde vraagkant van werkgevers (bijvoorbeeld Poortwachtercentra's) in de regio. Bij dit concept wordt de sturingsrelatie Rijk-gemeenten van de WWB in acht genomen, waarin decentrale eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en democratische controle door de gemeenteraad centraal staan.

Een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie vereist een goed werkende arbeidsmarkt: een markt waar vraag en aanbod in evenwicht is. Arbeidsmarkten functioneren vooral op regionaal niveau. Knelpunten kunnen alleen opgelost worden door samenwerking tussen regionale en lokale partijen (werkgevers, het UWV, de CWI, gemeenten, Poortwachtercentra, ROC's, brancheorganisaties, uitzendbureaus e.d.). Zo ontstaat een netwerk van werk en inkomen. Vanuit de keten werk en inkomen hebben de gemeenten (conform het Bestuurlijk Akkoord) een initiatiefnemende rol bij de totstandkoming van een regionaal participatie- en arbeidsmarktbeleid.

Lokale checks and balances

Het kabinet is verheugd over het feit dat de decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid naar gemeenten succesvol is gebleken. Dit ging gepaard met de overheveling van bevoegdheden aan gemeenten en een terugtreden van het Rijk. De WWB is de eerste grote wet die na de dualisering tot stand kwam. De ervaringen met de WWB zijn dan ook niet los te zien van de ervaringen met dualisering in het algemeen. Uit onderzoek komt naar voren dat nog niet alle gemeenteraden hun functies bij de WWB voldoende hebben kunnen waarmaken. De gemeentelijke griffie speelt een belangrijke rol bij de ondersteuning van de Raad. Het kabinet is bereid om samen met de VNG te bezien of ondersteuning van gemeenteraden met betrekking tot de WWB nodig is. Als dit het geval is, wordt nader bezien welke vorm gemeenten wenselijk vinden.

Naast de gemeenteraad spelen ook cliëntenorganisaties, ombudsfuncties en lokale Rekenkamers een rol in het systeem van checks and balances. Uit verricht onderzoek komt naar voren dat vrijwel iedere onderzochte gemeente een vorm van cliëntenparticipatie kent. Zoals in het op 19 oktober 2007 uitgebrachte kabinetsstandpunt SUWI is aangegeven zou de cliëntenparticipatie aan kracht kunnen winnen indien de betrokken cliëntenorganisaties in de keten meer zouden samenwerken. Dit geldt des te meer gezien de voornemens tot verbeterde samenwerking in de keten tussen gemeenten en te fuseren UWW en CWI. In het kabinetsstandpunt SUWI worden ter ondersteuning van de cliëntenparticipatie enige maatregelen aangekondigd.

Verdere vergroting van de lokale beleidsruimte

Volgens de onderzoekers van het eindonderzoek is het Rijk er de afgelopen periode in geslaagd de met de WWB aan gemeenten geboden beleidsruimte intact te laten. Slechts op een aantal punten wordt het Rijk geacht niet consequent te zijn wat betreft het overlaten van bepaalde zaken aan gemeenten. In concreto worden genoemd: de langdurigheidstoeslag, de beperking van de mogelijkheden voor categoriale bijzondere bijstand en de in het Coalitieakkoord opgenomen ontheffing voor alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar. De als knellend ervaren aan- en uitbestedingsregels voor re-integratietrajecten zijn al losgelaten, uiteraard met inachtnaam van de Europese regelgeving.

Wat betreft de langdurigheidstoeslag heeft het kabinet in het huidige Coalitieakkoord en Bestuurlijk Akkoord de intentie vastgelegd om de langdurigheidstoeslag te dereguleren. Het kabinet is van mening dat gemeenten het beste kunnen bepalen welke vormgeving van de langdurigheidstoeslag aansluit bij enerzijds de bevordering van de arbeidsparticipatie, het voorkomen van de armoedeval en het re-integratiebeleid van gemeenten en anderzijds de wens om inkomensbescherming te bieden aan mensen die langdurig op een inkomen op het sociaal minimum zijn aangewezen zonder perspectief op arbeid. Het kabinet zal het Parlement hierover naar verwachting in mei 2008 een wetsvoorstel aanbieden.

Ten aanzien van de beperking van de mogelijkheden voor categoriale bijzondere bijstand is in het Coalitieakkoord en Bestuurlijk Akkoord een versoepeling opgenomen. In het kader van het armoedebeleid stuurt het kabinet aan op gerichte ondersteuning van kwetsbare groepen. Dit betekent een verruiming van de mogelijkheid voor categoriale bijzondere bijstand; voorheen was dit alleen mogelijk voor chronisch zieken en gehandicapten, ouderen en collectief (aanvullende) ziektekostenverzekeringen.

Onder de WWB is de categoriale ontheffing voor alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar afgeschaft. In het Coalitieakkoord en Bestuurlijk Akkoord is vastgelegd dat er een recht komt op ontheffing van de sollicitatieplicht voor deze groep. Deze ontheffing is echter niet vergelijkbaar met de categoriale ontheffing van de periode vóór de WWB. Op de eerste plaats gaat het om een ontheffing op aanvraag. Op de tweede plaats is er een maximum aan de ontheffingsduur verbonden van 6 jaar. Ten derde wordt aan de ontheffing door de gemeente een scholingsplicht voor de alleenstaande ouder verbonden teneinde na de ontheffing een (duurzame) baan te vinden.

Vermindering van administratieve lasten en behoud van zicht op resultaten

Het kabinet stelt vast dat uit de onderzoeken naar voren komt dat gemeenten van mening zijn, dat de informatie-uitvraag als gevolg van SZW-regelgeving is afgenomen. In het kader van het algemene beleid tot het terugdringen van administratieve lasten acht het kabinet dat een goede zaak. Niet alleen bij de start van de WWB is de uitvraag verminderd, maar ook in de periode daarna zijn nog belangrijke wijzigingen opgetreden met name naar aanleiding van het kabinetsstandpunt Brinkman. Met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 is namelijk het principe van single information en single audit (SISA) ingevoerd voor onder andere de WWB. Concreet betekent dit dat gemeenten zich met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 niet langer over de WWB aan de minister van SZW verantwoorden via het Verslag over de uitvoering (VODU), maar via een bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening aan de minister van BZK. De via deze bijlage van de gemeentelijke jaarrekening gevraagde informatie over de WWB is beperkt tot de informatie die noodzakelijk is in het kader van de vaststellingen en van het verdeelmodel (opgave van de uitgaven en ontvangsten). Met SISA is tevens een einde gekomen aan de goedkeuringstolerantie van 1 procent bij de verantwoording over de rechtmatigheid van het W-deel. De 1 procent goedkeuringstolerantie betreft nu de gehele gemeenterekening.

De reductie van de informatie-uitvraag door het Rijk is volgens de gemeenten gepaard gegaan met een toename van de informatiedruk op lokaal niveau. Dit ziet het kabinet als een logisch uitvloeisel van de idee om meer bevoegdheden bij gemeenten neer te leggen. Het recht op informatie is onlosmakelijk verbonden met de democratische controle van de gemeenteraad. Over de noodzaak van deze informatie dient op het lokale niveau beslist te worden.

Het kabinet hecht aan goed inzicht in de resultaten van het beleid: worden de beoogde prestaties en effecten ook gerealiseerd? Het is daarom een goede zaak dat er met het Bestuurlijk Akkoord een initiatief op gang is gekomen om de transparantie wat betreft gemeentelijke prestaties te bevorderen. Op dit moment worden afspraken gemaakt om te komen tot een beperkte set prestatie indicatoren die het effect van het Bestuurlijk Akkoord inzichtelijk moeten maken. Daarbij is het streven – conform de derapportagegedachte – om zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande informatiestromen zoals die van de CBS-statistieken en benchmarks.

Tot slot

Gemeenten hebben in samenwerking met het CWI in de afgelopen jaren een grote inspanning gepleegd, zeker gezien de korte tijd die er voorafgaand aan de invoering van de WWB beschikbaar was. Er is een belangrijke cultuurverandering tot stand gebracht die van hoog tot laag in de

betrokken organisaties wordt gedragen. Het kabinet spreekt zijn waardering uit voor deze inspanningen en verwacht voor de toekomst dat de afspraken uit het Bestuurlijk Akkoord voortvarend worden opgepakt en uitgewerkt. Het kabinet zal daarbij de vinger aan de pols houden om zicht te houden op prestaties en effecten. Na deze wettelijk verplichte evaluatie van de WWB annex beleidsdoorlichting van het Inkomensdeel zal dat op verschillende manieren gebeuren. Onder meer via de evaluatie van het Bestuurlijk Akkoord twee en drie jaar na inwerkingtreding van de afspraken en via de eerder genoemde indicatoren. Voorts via regelmatig uit te brengen cijferrapportages en indien nodig met aanvullend onderzoek. Ook vloeit uit de systematiek van periodieke beleidsdoorlichtingen een nieuwe beleidsdoorlichting voort.

Publicaties Ministerie SZW in het kader van de evaluatie Wet werk en bijstand

Titel ¹	Bron	datum publicatie
Plan van Aanpak	SZW	juni 2004
Plan van Aanpak, nader uitgewerkt	SZW	april 2005
Gemeenten en de WWB I: geprikkeld tot werken	Regioplan	juni 2005
WWB Verordeningen Geordend	SZW	november 2005
WWB in cijfers I	SZW	april 2006
Wet werk en bijstand: de feiten op een rij	SZW	april 2007
De WWB gewogen: Gemeenten aan het woord	Research voor Beleid	juni 2007
Gemeenten maken het waar. Wet werk en bijstand (DVD)	Radar	juni 2007
Evaluatie Cliënten-participatie WWB, een landelijk beeld van de lokale vormgeving	Ipsos Facto	juli 2007
The new Work and Social Assistance Act, System change and initial Results. Official paper for the Peer Review WWB, Netherlands 4-5 juni 2007	SZW/Davidse	juni 2007
Peer Review The new Work and Social Assistance Act (WWB). The Hague, 4-5 June 2007. Final Report	European Commission DG EMPL	oktober 2007
Wet werk en bijstand: Cliënten aan het woord	Regioplan	november 2007
Meta-analyse «Afhakers aan de poort»	SZW	november 2007
Kwantitatief effect WWB	SEO	december 2007
Eindonderzoek: Werkt de WWB? Tevens beleids-doorlichting artikel 30 van de begroting SZW	Meccano	december 2007

De vanaf 2005 gepubliceerde rapporten zijn beschikbaar op het Gemeenteloket:
<http://gemeenteloket.szw.nl/>

¹ Zie voor aanbiedingsbrieven Tweede Kamerstukken 29 674 (Evaluatie WWB) en 30 545.