

University of Groningen

Divosa-monitor 2007 Verschil maken

Edzes, Arjen; Hamersma, Marije; Marlet, Gerard; Moes, Marcel; Westerhof, Eelco; van Woerkens, Clemens

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Edzes, A., Hamersma, M., Marlet, G., Moes, M., Westerhof, E., & van Woerkens, C. (2007). *Divosa-monitor 2007 Verschil maken: Drie jaar Wet werk en Bijstand*. Divosa.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De Divosa-monitor brengt jaarlijks het werkveld van sociale diensten in kaart. Hoe geven gemeenten het beleid vorm? Hoe doen ze het financieel? En hoe zien zij de toekomst? Uit de monitor 2007 blijkt:

- Het aantal bijstandsgerechtigden daalt sterker dan de groei van de economie.
- 29% van de huidige bijstandsgerechtigden (zo'n 87.000 mensen) kan regulier werken. Tegelijkertijd blijft naar verwachting 41% langdurig aangewezen op bijstand.
- Sociale diensten zetten het reïntegratiebudget grotendeels in voor de meest kansrijke groepen. Work first, directe bemiddeling en een strengere opstelling aan de poort tot de uitkering zijn de populairste instrumenten.
- Er zijn grote regionale verschillen, zowel in de beschikbaarheid van banen als in de samenstelling van de beroepsbevolking. Deze verschillen vertalen zich echter nog onvoldoende in gericht lokaal of regionaal beleid. Met name de vraagkant van de arbeidsmarkt krijgt te weinig aandacht.
- De 'traditionele' sociale dienst verdwijnt: sociale diensten groeien uit tot brede dienstverlenende organisaties, die via integraal beleid voorkomen dat burgers werkloos en uitkeringsafhankelijk raken.
- Er gaapt echter nog een kloof tussen de gedroomde toekomst en de realiteit. Gemeenten hebben hun sociale ambities nog onvoldoende geformuleerd. Sociale diensten benutten hun beleidsvrijheid nog te weinig voor gedifferentieerd regionaal en integraal beleid. Dat is nodig, want alleen dan kunnen zij het verschil maken.

Divosa-monitor 2007

Divosa-monitor 2007 Verskil maken

Drie jaar Wet werk en bijstand



Divosa

Divosa-monitor 2007

Verschil maken

Drie jaar Wet werk en bijstand



De Divosa-monitor 2007 bestaat uit twee delen.

Centrum voor Arbeid en Beleid in Groningen heeft de vragenlijst onder managers van sociale diensten uitgezet, geanalyseerd en op basis daarvan de uitvoering van werk, inkomen en aanpalende terreinen door sociale diensten onderzocht.

Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB)

Martinikerkhof 30

9712 JH Groningen

T 050 3115113

E cab@cabgroningen.nl

I www.cabgroningen.nl



Stichting Atlas voor gemeenten heeft het hoofdstuk over regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid geschreven.

Stichting Atlas voor gemeenten

Postbus 9627

3506 GP Utrecht

T 030 2656438

E info@atlasvoorgemeenten.nl

I www.atlasvoorgemeenten.nl



Divosa-monitor 2007

Verskil maken

Drie jaar Wet werk en bijstand



Deze publicatie is onderdeel van de monitorreeks van Divosa

Divosa

Bezoekadres

Verenigingsbureau Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

Postadres

Postbus 407
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37

F 030 233 37 26

E cb@divosa.nl

I www.divosa.nl

COLOFON

Uitgave

© juli 2007, Divosa, Utrecht

ISBN/EAN: 978-90-75892-34-5

Auteurs

Arjen Edzes, CAB Groningen

Marije Hamersma, CAB Groningen

Gerard Marlet, Stichting Atlas voor gemeenten

Marcel Moes, CAB Groningen

Eelco Westerhof, CAB Groningen

Clemens van Woerkens, Stichting Atlas voor gemeenten

Eindredactie en pr

Yolanda van Empel, VEMP redactie & pr

Ontwerp

Rolf Resink, Martijn Slot,

RLF Communicatieve vormgeving

Inhoud

Het beeld van de Divosa-monitor 2007: samenvatting en conclusies	9
Inleiding	19
1 De context van Nederland	21
2 Bijstandsvolume en financiering	31
3 WWB: de uitvoering	41
4 Beleidsagenda	55
5 Bestuur en samenwerking	69
6 Visies op de toekomst	79
7 Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid	87

Voorwoord

SOCIALE AMBITIES LEIDEND, BUDGETTEN VOLGEND

Dit voorjaar was ik op werkbezoek in Zweden. Wat me daar het meest opviel was het leitmotiv in het werk van professionals: wat hebben mensen nodig. Dat is daar het uitgangspunt van handelen en van beleid. Dat gold ook op bestuurlijk niveau: eerst worden de sociale ambities geformuleerd, pas daarna wordt gekeken hoeveel geld daarvoor nodig is. Zweedse gemeenten hebben het in dit opzicht makkelijker dan de Nederlandse, want zij kunnen hun lokale inkomstenbelasting zelfstandig verhogen of verlagen. Overigens niet onbeperkt. Gemeenten houden elkaar nauwlettend in de gaten om niet al te ver uit de pas te lopen.

Nederland daarentegen is budgetgedreven. We kijken eerst naar het geld, gieten dat in beton en gaan vervolgens nadenken hoeveel kilo sociale ambitie we daarvoor kunnen kopen. De vraag 'wat hebben mensen nodig' is daarmee minstens naar het tweede plan verschoven. De reactie 'hiervoor is geen geld' ligt teveel voorop onze lippen. In ons dagelijks handelen zit die koopmansgeest er diep in. We zien budgetten niet als dekkingsmiddelen, maar als keurslijf. Het lijkt ons te ontslaan van het formuleren van de ambities voor ons dorp en onze stad en stil te staan bij wat mensen nodig hebben.

Gelukkig blijkt onder die gebondenheid veel passie schuil te gaan. Mits je professionals de ruimte geeft vrij te denken. Dat hebben we dit jaar gedaan. We vroegen managers van sociale diensten om vrijelijk te associëren over de toekomst van hun werk. Dan blijkt datgene wat mensen nodig hebben wel centraal te staan. Interessant is dan ook de vraag wat er nodig is om het verschil te overbruggen, dat er is tussen het dagelijkse doen in de uitvoering van de sociale voorzieningen en de wensdromen van diezelfde Divosa-leden.

Hoe realiseren we onze dienstverlening weer zo dat elke burger die bij ons komt in zijn kracht wordt gezet en uiteindelijk geëmancipeerd en zelfredzaam kan zijn? Ik besef dat deze eendere vraag gesteld kan worden aan jeugdzorg, onderwijs, de (gezondheids)zorg, het welzijnswerk. Sectoren waar we niet toevallig ook veel meer mee moeten gaan samenwerken om het adagium 'Iedereen is nodig' waar te maken. En om vitale gemeenten te realiseren.

De Divosa-monitor 2007, over het uitvoeringsjaar 2006, laat zien waar we staan en hoever we nog te gaan hebben. De monitor komt in het jaar dat kabinet en Kamers de in 2004 ingevoerde WWB gaan evalueren. Divosa hoopt hiermee voor deze evaluatie de eerste bouwstenen namens de uitvoering aan te reiken. We gaan hierover graag het gesprek aan. Zelfkritisch, zelfbewust en barstend van het engagement om verschil te maken voor mensen.

Mijn oprechte en grote dank gaat uit naar Marcel Moes, Arjen Edzes, Marije Hamersma en Eelco Westerhof van het CAB uit Groningen. Voor de derde keer tekenden zij voor het onderzoek en de zeer deskundige duiding ervan. Eveneens naar Gerard Marlet en Clemens van Woerkens van Stichting Atlas voor gemeenten. Zij leverden voor het eerst een bijdrage aan de monitor. Deze samenwerking is Divosa erg goed bevallen en het voegt ook echt iets toe. Ten slotte, en zeker niet in de laatste plaats, de medewerkers van het Verenigingsbureau Divosa voor hun commentaar vanuit hun specifieke en verschillende deskundigheden. Liny Bruijnzeel noem ik hier (wederom) bij name omdat zij uitermate kritisch, alert, scherp en gedegen en met heel veel creativiteit dit hele proces heeft begeleid en uiteindelijk tekent voor de inhoudelijke redactie van de monitor 2007. Ook dank ik Yolanda van Empel voor haar professionele eindredactiewerk en haar uitermate relevante communicatie-adviezen.

Heel veel dank ook aan jullie, leden van Divosa, die hebben meegewerkt aan de monitor 2007 door de uitgebreide enquête in te vullen. Ik hoop ook volgend jaar weer een beroep op jullie te mogen doen en op jullie te rekenen!

Ik wens iedereen veel inspiratie en inzicht toe na lezing van deze monitor en vooral dat dit leidt tot meer perspectief voor mensen! En dat we dat in toenemende mate weten te organiseren in een dienst van sociale diensten. Een sterke gemeente ziet om naar wie kwetsbaar is. Een gemeente is groots als die dat in dienstverlening nabij weet te organiseren.

Tof Thissen
voorzitter Divosa

Het beeld van de Divosa-monitor 2007: samenvatting en conclusies

Door Divosa

TUSSEN DROOM EN DAAD

Gemeenten hebben ruim drie jaar ervaring met de Wet werk en bijstand. De wet wordt eind 2007 geëvalueerd. De Divosa-monitor 2007 blikt daarom niet alleen terug, maar kijkt ook vooruit. Wat zijn de toekomstvisies van managers sociale zaken en hoe verhouden die zich tot de praktijk van vandaag? In dit samenvattende en concluderende hoofdstuk waarderen we de uitvoering van het afgelopen jaar, mede aan de hand van toekomstbeelden van managers van sociale diensten.

1.1 De omgeving in de toekomst en nu: verwachte veranderingen in volume, doelgroepen en financiering...

Managers van sociale diensten hebben vitale opvattingen over het werk van sociale diensten in de nabije toekomst. Die worden mede bepaald door hun verwachtingen over de omgeving waarin zij hun werk doen. Met name ten aanzien van volume, de doelgroep en de financiering verwachten zij veranderingen die bepalend zijn voor hun werk.

VOLUME: MINDER MENSEN IN BIJSTAND, VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTEN

Er heerst een brede verwachting dat het aantal mensen met bijstand verder zal dalen als gevolg van conjunctuur en demografische ontwikkelingen, en dat werkloosheid zich goeddeels oplost. Deze toekomstvisie is in lijn met de praktijk van de afgelopen drie jaar. Net als de eerste twee jaar van de WWB bleef ook in 2006 het beroep op bijstand lager dan CPB en het ministerie van SZW hadden berekend. Eind 2006 waren er 302.000 bijstandsgerechtigden. Dit voorjaar daalde het aantal zelfs verder naar 297.000. Deze daling is vanaf 2005 bovendien sterker dan de groei van het bruto binnenlands product (bbp). Overigens zijn er wel verschillen. Gemeenten met een hoog bijstandscijfer liggen veelal in perifere gebieden of kennen een hoog inwoneraantal. Wanneer naar volumeontwikkelingen wordt gekeken, is het patroon willekeuriger.

DOELGROEP: ZORGBEHOEFTEGIGEN DOMINEREN BIJSTAND IN DE TOEKOMST, NU SLECHTS GEDEELTELIJK

Als gevolg van de volumedaling verwachten sociale diensten dat vooral de zogenaamde zorgbehoeftegen 'overblijven' in de bijstand, mensen die voor hun

deelname aan de maatschappij zijn aangewezen op dagbesteding en/of welzijn- en zorgvoorzieningen zoals hulp bij opvoeding, geldbeheer en zelfstandig wonen. Ook mensen met werk behoren tot de doelgroep, bijvoorbeeld in het kader van armoedebestrijding en het voorkomen van werkloosheid.

Die verwachting is op zich in lijn met de huidige klantperspectieven. 29% van de huidige bijstandsgerechtigden (zo'n 87.000 mensen) kan regulier werken volgens managers van sociale diensten. Als er voldoende geschikte banen zijn, stromen deze mensen snel uit, zo is de verwachting. Van de rest blijft volgens inschatting 41% langdurig aangewezen op bijstand, zonder dat deze groep te activeren is voor reguliere of gesubsidieerde arbeid. 29% van de bijstandsgerechtigden kan naar inschatting van gemeenten alleen werken met behulp van een loonkostensubsidie of in een aangepaste werksituatie, bijvoorbeeld in het kader van de Wsw.

De vraag van de monitor 2006 – wat doen we met arbeidsongeschiktheid in de bijstand? – lijkt in de toekomstvisie van de sociale diensten beantwoord. De bijstand wordt weer de voorziening zoals minister Klompé deze in beginsel had bedoeld: een voorziening voor mensen die ongeacht conjunctuur niet zelfstandig in hun onderhoud kunnen voorzien; en niet een werkloosheidsvoorziening die de bijstand sluipenderwijs geworden is. Dit als gevolg van de afschaffing van de werkloosheidsvoorzieningen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw en de beperking van de toegang tot de WW. Ook in hun toekomstvisie bieden sociale diensten deze groep zicht op deelname aan de maatschappij en andere activiteiten die sociale uitsluiting voorkomen.

Zover zijn we nog niet. In de praktijk van nu ligt de aandacht van sociale diensten nog niet in lijn met hun toekomstvisie. De meeste aandacht ging net als in 2004 en 2005 ook vorig jaar uit naar de kansrijken. Dat blijkt uit de inzet van het werkbudget: die gaat voor het overgrote deel naar de groep die (eventueel met behulp van subsidie of aanpassingen) kan werken. Het blijkt eveneens uit de populairste instrumenten om instroom te beperken en uitstroom te bevorderen. Dat zijn work first, directe bemiddeling en een strengere opstelling aan de poort tot de uitkering. Directe bemiddeling is dit jaar nieuw, en ook de inzet van loonkostensubsidies en scholing, waaraan in 2006 relatief veel geld is uitgegeven, waren in voorgaande jaren nog niet zo zichtbaar. En het blijkt uit het aantal klanten per klantmanager: klantmanagers Werk helpen gemiddeld minder klanten dan klantmanagers Inkomen en Zorg. Dat duidt op meer aandacht voor mensen die richting (regulier) werk gaan dan voor de klanten die vooral zorg nodig hebben.

Het lijkt paradoxaal. In het toekomstbeeld willen managers er met name voor deze laatste groep zijn maar in de praktijk is de aandacht voor deze groep het minst. Waar ligt dat aan? Er is vanaf de invoering van de WWB niet getwijfeld over de effecten van poortwachter, work first en een betere bedrijfsvoering op de ontwikkeling van het bijstandsvolume. En ook niet over de inzet van betaald werk en in toenemende mate ondernemerschap. Tegelijkertijd is er van meet af aan discussie geweest over de kansen van eenieder om aan de slag te komen. Er is scepsis of realiteitszin over een groep mensen in de bijstand, en de omvang van die groep, wat betreft hun kansen op de arbeidsmarkt. De monitor 2006 agendeerde deze groep en, naast regulier werk en ondernemerschap, de mogelijkheid van deelname aan de maatschappij als einddoel voor een beperkte groep in de WWB. Maar de politiek wilde die discussie niet aangaan. Volkskrant columnist Pieter Hilhorst schreef hier vorig jaar over: 'De ongemakkelijke waarheid is dat de missie om iedereen te laten deelnemen aan het maatschappelijke leven, geen economische, maar een morele kwestie is. Zelfs als we de investeringen niet terugverdienen, moeten we iedereen betrekken bij de samenleving.' Dit jaar agenderen de socialedienstmanagers de groep prominent in hun toekomstvisie. Daarom verdient het opnieuw agendering.

Het werkbudget wordt minder ingezet voor instrumenten die naar verwachting vooral de groep met nauwelijks kansen op reguliere uitstroom nodig heeft, zoals zorgtrajecten, schuldhulpverlening en verkleining van de wachtlijst Wsw. Terwijl dit wel de grootste groep in de bijstand is. De sterke prikkel in de WWB om volume te verminderen in ruil voor financiële winst, speelt ongetwijfeld mee in de grote aandacht voor kansrijken. En mogelijk speelt ook cultuur hier een rol. Sociale diensten handelen vaak nog te voorzichtig en voelen zich voor deze groep gehinderd door de doelstelling van de WWB dat het werkbudget alleen ingezet mag worden als het bijdraagt aan uitstroom uit de uitkering. Geld zelf hoeft in de meeste gemeenten niet het probleem te zijn. Meer dan 80% van de gemeenten houdt reïntegratiebudget over.

Sociale diensten zijn overigens niet scheutig met het verlenen van ontheffingen. Het percentage bijstandsgerechtigden dat een ontheffing heeft van de arbeidsplicht is, na een stijging in 2005, weer gedaald naar het niveau van 2004 en ligt op 33%. De groep die niet hoeft te solliciteren is daarmee een stuk kleiner dan de groep die naar verwachting langdurig op bijstand blijft aangewezen. Wat wel aansluit bij de toekomstvisie, zijn de uitgaven aan bijzondere bijstand en minimabeleid, die ondanks de daling van het aantal bijstandsgerechtigden in de meeste gemeenten blijven stijgen. Ook het aantal aanvragen blijft toenemen.

Alhoewel gemeenten werk het beste instrument tegen armoede noemen, lijkt in de praktijk een groeiende groep mensen met een baan ook deze hulp nodig te hebben.

FINANCIERING: ONTSCHOTTING VAN BUDGETTEN IN DE TOEKOMST, NIET IN LIJN MET NU

Gemeenten verwachten in de toekomst dat budgetten zijn ontschot. Dat past bij de brede en diverse ondersteuning die de groep die overblijft in de bijstand nodig heeft. Het gaat steeds vaker om mensen die ondersteuning nodig hebben die in verschillende wetten met bijbehorende aparte budgetten is georganiseerd: hulp bij inburgering en taal onder de Wet inburgering, opvoedingsondersteuning vanuit de Wmo, bijzondere bijstand voor de schoolgaande kinderen en de ziektekosten, een uitkering volgens de WWB, van het UWV of betaling voor levensonderhoud via de AWBZ met bijbehorende aparte reïntegratie- of dagbestedingsbudgetten. In de praktijk werken veel sociale diensten al met die verschillende budgetten. Ze hebben niet alleen verantwoordelijkheden vanuit de WWB, maar ook vanuit de Wmo, de Wet inburgering en relaties met de Wsw. De financiële ontschotting is er nu nog niet. En ook de prestaties en regels per wet verschillen. Dat maakt integrale inzet lastiger. Bundeling van budgetten kan gemeenten prikkelen om mensen beter te helpen. En ook het lokale bestuur dwingen om integrale ambities te formuleren en hen verleiden om budgetten te beschouwen als dekkingsmiddel voor de vraag waar de klant mee komt. Interessant in dit verband: het werkveld van socialedienstmanagers is gemiddeld verdeeld over 2,3 wethouders.

Dit vraagt wel om een andere prikkel in het systeem in de WWB. De budgetten zijn nu gerelateerd aan volume en niet aan maatschappelijk rendement of aan excellente preventie. Op instroom in de bijstand die weer snel uitstroomt, staat een beloning. Als gemeenten hun werk 'naar voren' organiseren, vroeg ingrijpen door inschakeling van jeugdzorg, schuldhulpverlening, de woningbouwcorporatie, zodanig dat de vraag om een uitkering voortdurend wordt voorkomen, welk systeem zorgt dan nog voor financiering? Het lijkt op de prestatieprikkels bij de politie. Voorlichting op scholen, en daarmee voorkoming van criminaliteit, wordt niet beloond, het beboeten van het vergrijp dat een gevolg is van het ontbreken van preventie wel.

1.2 ...vragen om ander beleid en andere taken: van doelmatige uitvoering en nadruk op uitstroom vandaag naar sociale ambities en maatschappelijk rendement morgen

Wanneer de juiste accenten in het beleid worden gelegd, kan de praktijk sneller in de richting van de toekomstvisie groeien. Dat kan met beleid en de juiste taakinvoering. Managers van sociale diensten zien een paar duidelijke lijnen als onlosmakelijk met elkaar verbonden: niet alleen die van onderwijs, werk en inkomen, maar ook die van wonen, zorg, welzijn, en ook een nog niet vaak genoemde lijn in relatie tot de sociale dienst: die van fysiek en economie. Zij zien samenhang tussen die gebieden, en beschouwen die samenhang ook als voorwaarde voor een vitale gemeente, als voorwaarde om de leefbaarheid voor alle burgers te borgen. Overigens lopen de sociale ambities uiteen. De ene gemeente ziet vooral kansen in een verdere vervolmaking van de reïntegratie door de lijn onderwijs, werk, inkomen en werkgevers te optimaliseren, anderen zijn het stadium van reïntegratie naar werk voorbij en concentreren zich op participatie van iedereen buiten de reguliere arbeidsmarkt en alle zorg die daarbij hoort om sociale uitsluiting te voorkomen.

NAAR EEN DIENST VAN SOCIALE DIENSTEN IN DE TOEKOMST, IN DE PRAKTIJK NOG VER WEG

Sociale diensten zien zichzelf in de toekomst transformeren van een inkomensondersteunende zakelijke dienstverlener naar een organisatie die actief is bij de participatie van al haar burgers. Een organisatie die zich toelegt op versterking van de sociale samenhang, en die eropuittrekt om vroegtijdig te voorkomen dat burgers werkloos en uitkeringsafhankelijk raken. Ook ondersteunen zij burgers bij het herpakken van de eigen verantwoordelijkheid voor inkomen en deelname aan de maatschappij. Maatschappelijke deelname en integratie heeft in het toekomstbeeld de huidige dominante uitstroomdoelstelling vervangen. Bijna zonder uitzondering zien managers de toekomst van de sociale dienst als een brede, dienstverlenende organisatie, die een essentiële rol speelt bij het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt en een bijdrage levert aan het versterken van de sociale samenhang in gemeenten. Feitelijk bestaat de traditionele sociale dienst in deze toekomstvisie niet meer. Dit toekomstbeeld past bij een vervolgstap die de tweede fase van de WWB zou kunnen inleiden. Maar dan moeten wel een paar randvoorwaarden veranderen.

MEER EN DUIDELIJKERE STURING VAN LOKAAL BESTUUR NODIG

De praktijk ligt nog ver af van deze toekomstvisie. Net als in voorgaande jaren ervaren socialedienstmanagers weinig sturing door raad en college. Het lokale bestuur lijkt zich weliswaar meer bewust te worden van de eigen verantwoordelijkheden, maar ziet nog te weinig raakvlakken en aanknopingspunten voor intensivering van de samenwerking met andere gemeenten en andere organisaties die voor de taakuitoefening van belang kunnen zijn. Nu al voeren sociale diensten veel meer uit dan alleen de WWB (ook onderdelen van de Wmo, vaak de inburgering en betrokkenheid bij de Wsw) en als ze willen doorontwikkelen naar een brede dienst, dan is het cruciaal voor de uitvoering dat de politiek een antwoord formuleert op de vraag 'Wat willen we voor onze burgers betekenen op lokaal sociaal gebied?' Dat antwoord is er in de praktijk niet.

MEER SAMENWERKING BINNEN GEMEENTEN, EN TUSSEN GEMEENTEN EN EXTERNE PARTNERS

Ten opzichte van de voorgaande jaren is er een toename van de mate waarin gemeenten hun eigen beleidsterreinen met elkaar verknopen. Het totaalbeeld is echter nog steeds een beeld van weinig samenwerking. Er blijkt een licht verband tussen de ontwikkeling van het bijstandsvolume en de mate van integraal beleid. Sociale diensten die actief zijn op andere beleidsterreinen scoren beter op volumeontwikkeling in de bijstand dan gemeenten die niet actief zijn op andere beleidsterreinen.

Nog steeds valt op dat beleidsthema's die meer aan de vraagkant van de arbeidsmarkt liggen (knelpunten op de arbeidsmarkt, scholingsafspraken met bedrijven) minder in het vizier zijn bij gemeenten dan beleidsthema's aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt. 7 op de 10 gemeenten heeft feitelijk geen regionaal arbeidsmarktbeleid. Alhoewel de werkgeversbenadering in opmars is, ontbreekt bij tweederde van de gemeenten het zicht op de uitbreidings- en vervangingsvraag van werkgevers. Dit lijkt erop te duiden dat de werkgeversbenadering vanuit de publieke partners wordt ingevoerd en nog weinig vanuit de vraagkant van werkgevers wordt gestuurd.

Exemplarisch is in dit verband de mate waarin gemeenten zijn voorbereid op de modernisering van de Wsw, die waarschijnlijk per 1 januari 2008 van kracht wordt. De modernisering is voor gemeenten een uitgelezen moment om samenhangend beleid te ontwikkelen voor iedereen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, ongeacht of iemand onder de WWB, de Wsw of Wajong valt. Slechts een enkele gemeente is klaar voor de komst van de nieuwe Wsw. De meeste gemeenten bevinden zich nog in de fase van visie- en beleidsvorming. Ook op het

gebied van de Wet inburgering blijven kansen liggen. De vraag naar inburgering overtreft dit jaar het aanbod. 37% van de inburgeringsplichtigen krijgt dit jaar naar verwachting een traject aangeboden. Voor inburgeringsbehoeftegenen ligt dit op 9%. Een verklaring hiervoor ligt wellicht in de beperkte inburgeringsbudgetten, maar vanuit een integrale visie zouden ook de werkbudgetten van de WWB kunnen worden ingezet.

1.3 Voorwaarde is dat gemeenten verschil durven maken: inhoud geven aan de decentraliseringsgedachte van de WWB

Volumevermindering, deregulering en decentralisering vormden in het ontwerp van de WWB de drie peilers van de wet. In volumeontwikkeling is de WWB tot nu toe succesvol te noemen, maar in decentraliseringstermen is de WWB (nog) niet gelukt. De argumenten om de WWB te decentraliseren kloppen. Ook deze monitor laat zien dat de verschillen tussen gemeenten en regio's groot kunnen zijn, zowel in bijstandspersentages, in volumeontwikkeling, in klantperspectieven en in financiële resultaten als in de context waarin sociale diensten opereren, de beschikbaarheid van banen en de wijze waarop gemeenten georganiseerd zijn. Het is dan ook opvallend dat die verschillen vrijwel geen vertaling krijgen in de beleidskeuzes van gemeenten. In het arbeidsmarktbeleid van sociale diensten zijn in ieder geval nauwelijks regionale patronen te herkennen. Gemeenten lijken elkaar nauwlettend in de gaten te houden, en blijven niet achter als een bepaalde aanpak ergens succes lijkt te hebben. Zie de enorme populariteit van work first, en nu die van de werkgeversbenadering. Toch zal het succes van het gemeentelijke beleid grotendeels afhangen van de lokale en regionale arbeidsmarktomstandigheden, en niet van de mate waarin gemeenten de landelijke beleidstrends volgen.

Voor de aanbodkant, de mensen die werk zoeken, is vanuit sociale diensten, UWV en CWI al jaren veel aandacht, maar de vraagkant wordt structureel onderschat. Want juist de beschikbaarheid van banen blijkt grote regionale verschillen te vertonen. Deze verschillen zijn, zoals uit deze monitor blijkt, een belangrijke verklaring voor de verschillen in kansen op de arbeidsmarkt, en dus ook voor de kansen voor lokaal arbeidsmarktbeleid. De voor deze monitor ontwikkelde indicator 'kansen op de arbeidsmarkt' laat de verschillen in kansen op een baan zien die dezelfde persoon met dezelfde kennis en vaardigheden heeft gelet op zijn woonplaats. Deze verschillen in kansen op de arbeidsmarkt blijken – naast de verschillen in samenstelling van de bevolking – een belangrijke verklaring te bieden voor verschillen in het bijstandsniveau. Waar kansen op de arbeidsmarkt het grootst zijn, is het bijstandsniveau over het algemeen lager.

Gemeenten moeten daarom veel meer naar hun eigen unieke omstandigheden kijken bij het bepalen van hun arbeidsmarktbeleid. Hoe zinvol is het om hooggekwalificeerd werk aan te trekken als je beroepsbevolking vooral laag is opgeleid? En wat heeft het voor zin om banen te creëren als er al veel onvervulde vacatures in de stad zijn? De WWB (en ook de Wmo) biedt gemeenten alle ruimte om verschil te maken op basis van de eigen omstandigheden. De monitor laat zien dat die ruimte er is, zowel in regio's met een tekort aan banen als in regio's met veel vacatures. De oplossingen kunnen uiteenlopen van een strak scholingsbeleid van de aankomende beroepsbevolking om een cultuur van laaggeschooldheid te doorbreken tot investeringen in openbaar vervoer om mobiliteitsproblemen op te lossen. Die verscheidenheid maakt opnieuw duidelijk hoe belangrijk het is dat gemeenten integraal werken. Scholing, economische zaken, werk en inkomen, zorg en welzijn, inburgering en leefbaarheid zullen in verschillende samenstellingen nodig zijn voor de uitvoering van het beste lokale beleid.

1.4 Tot besluit

Vorig jaar concludeerden we dat er voor het echte succes van de WWB nog een paar belangrijke vragen te beantwoorden zijn. Biedt de WWB voor alle bijstandsgerechtigden, ook de arbeidsongeschikten, de juiste doelen, vroegen we vorig jaar. Nee, de wet prikkelt tot kortstondig investeren en snel oogsten, ook al dromen sociale diensten van iets anders. De prikkel is bovendien een keer uitgewerkt. Managers schetsen dat ook in hun toekomstvisie. Dan werken zij juist met deze doelgroep. Als sociale diensten erin slagen te kantelen naar voorzorg, naar het vroegtijdig voorkomen dat mensen werkloos raken en afhankelijk van een uitkering, naar een zo groot mogelijke maatschappelijke participatie voor de groep die niet meer kan, welke prikkel zorgt dan voor beloning van dit resultaat? Dat is de vraag aan de landelijke politiek. Het macrobudget voor inkomen en werk is immers gekoppeld aan volume en niet aan maatschappelijk rendement of preventie.

Waar is de visie op lokaal sociaal beleid? Ook dat vroegen we vorig jaar. Die visie is immers onontbeerlijk voor de dienst van sociale diensten uit de toekomstvisie van socialedienstmanagers. Helaas is er ook dit jaar geen duidelijk positieve ontwikkeling naar meer sturing op sociale ambities door het lokale bestuur en naar meer integraliteit binnen de gemeente. Terwijl de kansen daarvoor groot zijn, gelet op de grotere lokale zeggenschap over de Wmo, de inburgering en straks de Wsw. Helaas heeft de komst van de Wmo vooral geleid tot debatten over veror-

deningen en de wijze van aanbesteding, en nog nauwelijks tot een breed debat over welke overheid gemeenten willen zijn voor hun burgers. Dat is de oproep aan de lokale politiek. Formuleer op basis van je eigen lokale omstandigheden ambities, waardoor de ambitieuze toekomstvisie van socialedienstmanagers snel realiteit kan worden. Want de managers hebben in hun toekomstvisie feitelijk al een antwoord gegeven op een andere vraag van vorig jaar: 'Wat is de visie op de meest kwetsbare inwoners?' Een integrale visie zal zeker ook helpen bij de laatste vraag die we ons vorig jaar stelden: hoe zorg je ervoor dat sociale diensten mensen succesvol begeleiden en coachen naar onafhankelijkheid?

Inleiding

DRIE JAAR WWB

De Wet werk en bijstand (WWB) nadert haar evaluatiemoment. Met de regelmaat van de klok verschijnen overzichten van feiten, onderzoekspublicaties en doelgroepanalyses, die vanuit verschillende invalshoeken hun licht laten schijnen op de effecten van en na drie jaren WWB.¹ De toonzetting is positief. Het bijstandsvolume is het laagst sinds vijftientig jaar. Naast de oplevende economie komt dit ook voor rekening van de budgetteringssystematiek en de uitvoering door gemeenten.²

Divosa levert met deze derde Divosa-monitor haar eigen bijdrage aan de beoordeling van de stand van zaken. Net als de voorgaande jaren kenmerkt de Divosa-monitor zich door twee elementen. Het is in de eerste plaats een ledenraadpleging, dat wil zeggen een ondervraging van managers en leidinggevendenden van de afdelingen sociale zaken, de uitvoerders van de WWB. Zij zitten het dichtst bij het vuur en vormen een brugfunctie tussen het bestuur van de gemeente en de problematiek van de cliënt. Zij ondervinden dagelijks aan den lijve het spanningsveld tussen bestuurlijke wensen en praktische (on)mogelijkheden. Net als voorgaande jaren hebben gemeenten volop meegewerkt aan de omvangrijke vragenlijst die in het kader van de monitor is opgesteld. In totaal 103 respondenten hebben meegedaan die – met de samenwerkingsverbanden meegerekend – in totaal 165 gemeenten vertegenwoordigen. Door de uitstekende vertegenwoordiging van de middelgrote en grote gemeenten dekken de gemeenten in totaal 67,7% van het klantenbestand in Nederland.

In de tweede plaats is de Divosa-monitor uniek doordat zij verder kijkt dan alleen de inkomenswaarborg, de reïntegratie en de handhaving – de belangrijkste instrumenten – van de WWB. De opgave van de gemeenten in het sociale domein is breder: samenwerking, verknoping van beleid en regie en bestuur behoren ook tot de gemeentelijke mogelijkheden, zeker wanneer andere relevante wet- en regelgeving (Wsw, WMO, Inburgering) bij het vraagstuk van activering en sociale samenhang wordt betrokken. De Divosa-monitor probeert ook de kracht en de zwakte van gemeenten op dit terrein bloot te leggen.

Dit jaar is een derde element toegevoegd. De WWB is bewust gedecentraliseerd.

Vanuit de gedachte dat de omstandigheden per gemeente verschillen, moet er ruimte zijn om zelf beleid te ontwikkelen dat nauw aansluit bij de lokale factoren. Voor het eerst biedt de monitor gemeenten concreet inzicht in die beleidsruimte en de wijze waarop gemeenten zo goed mogelijk kunnen inspelen op hun specifieke arbeidsmarktomstandigheden. Zo hoopt de monitor bij te dragen aan een verbetering van de beleidskeuzes.

LEESWIJZER

Hoofdstuk 1 gaat in op de context waarbinnen de WWB in 2006 is uitgevoerd. Hoofdstuk 2 gaat vervolgens in op bijstandsvolume en de belangrijkste financie-ringsresultaten. In hoofdstukken 3, 4 en 5 worden achtereenvolgens de uitvoeringskant van de WWB, de beleidsagenda en bestuur en samenwerking belicht. Hoofdstuk 6 blikt vooruit door visies weer te geven van de respondenten op de vraag hoe zij tegen de toekomst van de sociale dienst aankijken. Hoofdstuk 7, tot slot, biedt gemeenten concrete handvatten voor morgen. Het gaat in op de verschillen tussen gemeenten in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de kansen die goed inzicht in de lokale en regionale omstandigheden biedt voor succesvol arbeidsmarktbeleid.

1. De context in Nederland

Door CAB Groningen

1.1 Sociaal-economische kerncijfers

Waar in de eerste twee jaar na de invoering van de WWB nog sprake was van een ongunstig economisch klimaat, kent de economie vanaf 2006 een opleving. Het bruto binnenlands product (bbp) groeide het afgelopen jaar met 3,3%. Gevolg: de werkgelegenheid nam met 1,8% fors toe, de werkloze beroepsbevolking daalde met 1% en het arbeidsaanbod groeide met 0,8%. Dit laatste vooral doordat ouderen actief bleven op de arbeidsmarkt.³

Maar er is ook zorg. De groei van de werkgelegenheid vindt per saldo geheel plaats in de vorm van werkgelegenheid voor hogeropgeleiden en voor 'de bovenkant' van het mbo. Verder gaat de toegenomen werkgelegenheid samen met een omvang van de arbeidsreserve die veel groter is dan in eerdere perioden met een vergelijkbare situatie op de vacaturemarkt. Dat duidt op toegenomen aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt.⁴

TABEL 1: ECONOMISCHE KERNCIJFERS NEDERLAND

Nederland	2003	2004	2005	2006	2007 (prognose)
Groei bbp	0,3	2,0	1,5	3,3	3
Groei werkgelegenheid	-1,1	-1,4	-0,3	1,8	1,5
Werkloze beroepsbevolking (als percentage van beroepsbevolking)	5,4	6,5	6,5	5,5	4,5
Ontwikkeling arbeidsaanbod	0,9	0,0	0,0	0,8	1

Gemeenten profiteren weliswaar van de aantrekkende economie, maar zij staan met andere woorden ook voor de uitdaging om de komende jaren samen met anderen het hoofd te bieden aan sectorale en regionale knelpunten op de arbeidsmarkt. De uitdaging voor beleid is om deze arbeidsreserves, zowel kwalitatief als kwantitatief, optimaal in te zetten op de arbeidsmarkt. Ook bevorderen

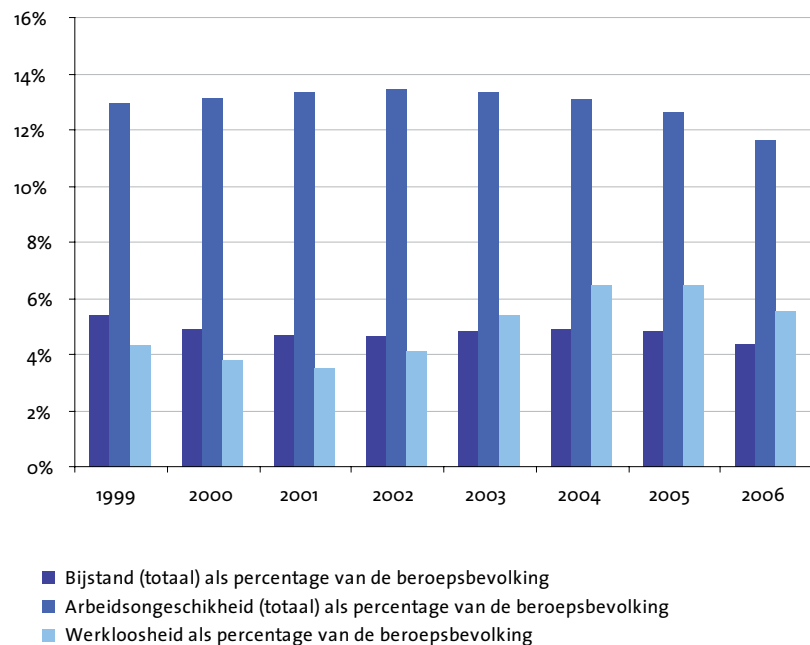
van de mobiliteit van werk naar werk en de kwaliteit en het opleidingsniveau van de (beroeps)bevolking staan hoog op de agenda. Evenals het inzetbaar houden van oudere werknemers en bevorderen van samenwerking op regionaal niveau.

1.2 Volume sociale zekerheid

NATIONAAL

De daling van het uitkeringsvolume in de sociale zekerheid zette zich zoals verwacht ook in 2006 door. Zowel het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen als het aantal WW-uitkeringen is gedurende 2006 met 55.000 uitkeringen afgenomen. Het aantal bijstandsuitkeringen is in dezelfde periode met ruim 26.000 gedaald. Figuur 1 geeft de ontwikkeling van de verschillende uitkeringen als percentage van de beroepsbevolking weer.

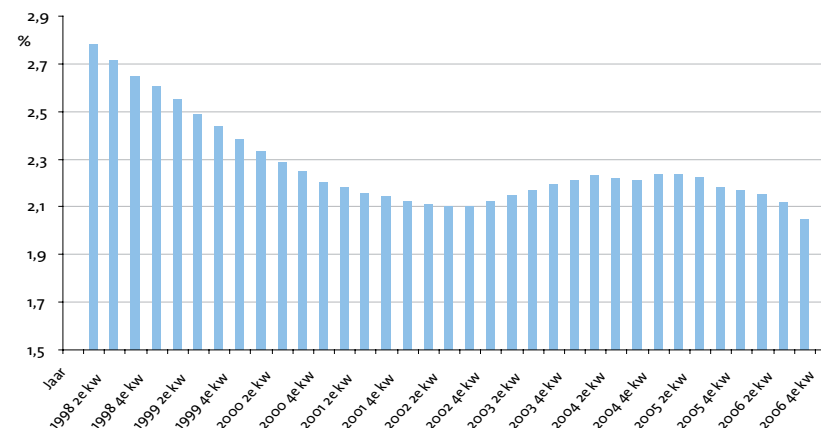
FIGUUR 1: ONTWIKKELING VOLUMECIJFERS SOCIALE ZEKERHEID NEDERLAND



Bron: CBS, 2007.

Uit figuur 2 blijkt dat het bijstandscijfer vanaf het vierde kwartaal van 2004 aan één stuk is afgenomen. In het vierde kwartaal van 2006 wordt zelfs het laagste punt in de laatste vijftientig jaar bereikt; aan het einde van dat kwartaal hadden in totaal 302.000 personen een bijstandsuitkering. Het kabinet streeft naar een daling van nog eens 75.000 bijstandsuitkeringen tot het niveau van 227.000 in 2011.⁵*

FIGUUR 2: KWARTAALONTWIKKELING BIJSTANDSCIJFER ALS PERCENTAGE VAN HET AANTAL INWONERS

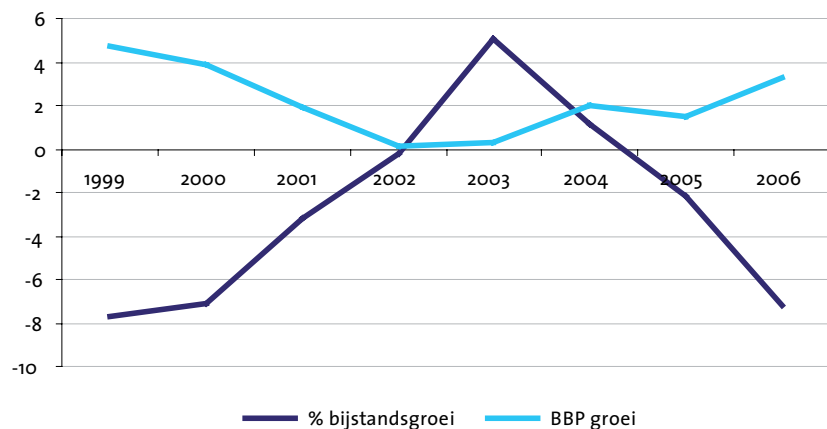


Bron: CBS, 2007.

De relatie tussen de bijstandsontwikkeling enerzijds en de ontwikkeling van het bruto binnenlands product anderzijds, blijkt tot en met 2004 duidelijk zichtbaar (zie figuur 3). Vanaf 2005 is de daling van de bijstandsontwikkeling sterker dan de groei van het bbp.

*In het onlangs gesloten principeakkoord verplichten gemeenten zich tot het aan werk helpen of maatschappelijk te laten participeren van 25000 mensen die momenteel geen uitkering hebben maar ook niet werken.⁵

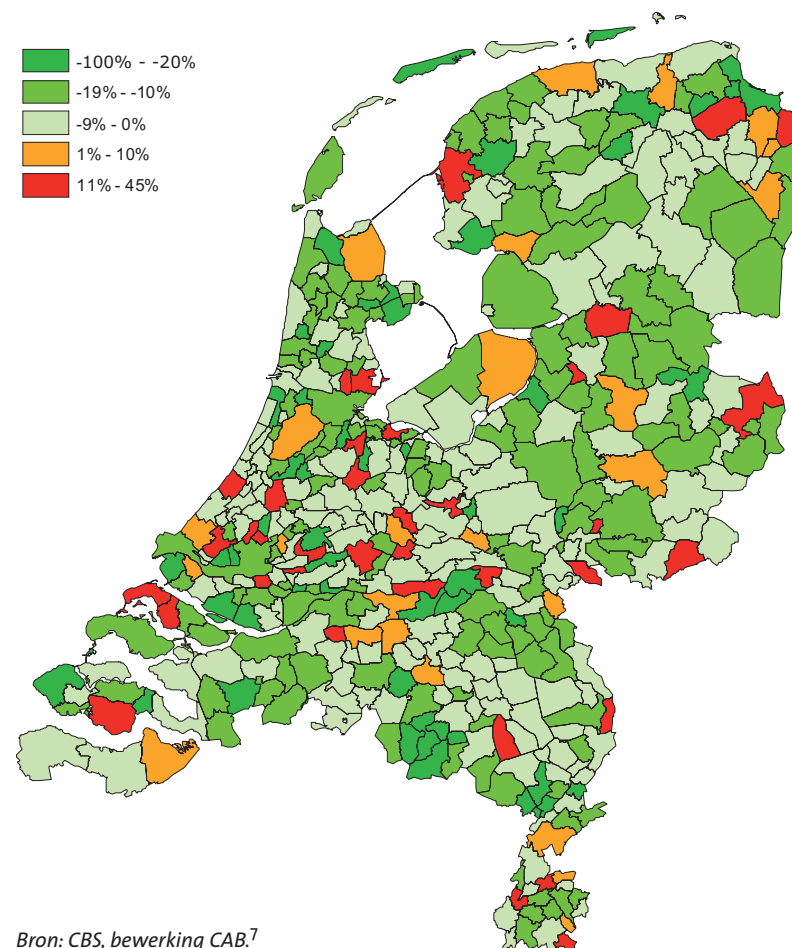
FIGUUR 3: RELATIE BIJSTANDSONTWIKKELING EN ECONOMISCHE GROEI 1999-2006



REGIONAAL

Wanneer de gemeentelijke bijstandsontwikkelingen in de periode na de invoering van de WWB in ogenschouw worden genomen, dan wordt de gemiddelde dalende trend van het aantal bijstandsuitkeringen goed zichtbaar. Toch blijven er veel verschillen tussen gemeenten; waar sommige gemeenten een grote daling laten zien, is deze daling in andere gemeenten maar mondjesmaat. In een aantal gevallen blijkt er zelfs een toename te zijn van het aantal mensen met een bijstandsuitkering. Het ogenschijnlijk willekeurige beeld (zie kaart 1) laat zien dat de relatie met regionale factoren – in dit geval op de kortetermijnontwikkeling van het bijstandsvolume – veel minder sterk is dan de relatie tussen regionale factoren en met het bijstandsniveau. Ook blijkt perifere ligging geen belemmering te vormen. Op langere termijn is de invloed van regionale factoren mogelijk groter.⁶

KAART 1: BIJSTANDSONTWIKKELING 2004-2006

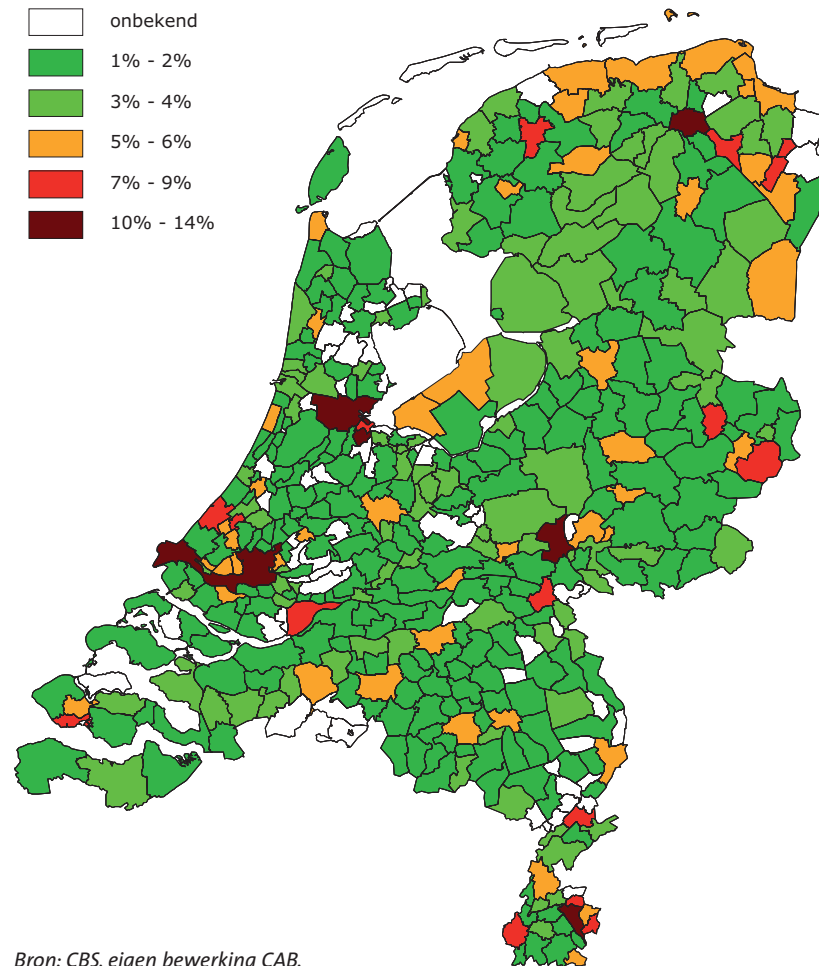


Bron: CBS, bewerking CAB.⁷

Het aandeel inwoners met een bijstandsuitkering als percentage van de beroepsbevolking ligt in 2006 gemiddeld op 4,4%. Het aandeel inwoners met een bijstandsuitkering als percentage van de beroepsbevolking verschilt nogal per gemeente. Op kaart 2 is waar te nemen dat er een relatie lijkt te zijn met ligging en gemeentegrootte. Gemeenten in de perifere gebieden van Nederland lijken (uitzonderingen daargelaten) over het algemeen vaker een bovengemiddeld bijstandscijfer te hebben. Daarnaast ligt het cijfer in grote steden hoger. Daarnaast

leveren gemeentelijke karakteristieke kenmerken zoals het aandeel eenouderhuishoudens, het aandeel niet-westerse allochtonen en het aandeel werklozen een verklaring voor deze gemeentelijke verschillen.

KAART 2: AANDEEL BIJSTAND OP BEROEPSBEVOLKING IN 2006



1.3 Budget

Het budget dat gemeenten aan het begin van het jaar van het Rijk ontvangen om de bijstand te bekostigen bestaat uit een inkomensdeel en een werkdeel (reïntegratiebudget). Het totale rijksbudget voor de WWB is ten opzichte van 2005 afgenomen. Ook de (voorlopig) toegekende budgetten voor 2007 lijken weer lager uit te komen; een logische gevolg in relatie met het economische klimaat en de afname van het aantal bijstandsgerechtigden. Het totale budget voor het werkdeel is in 2006 enigszins toegenomen ten opzichte van 2005, maar lijkt met ingang van 2007 weer te gaan dalen. Zowel op het inkomensdeel als op het werkdeel vertonen gemeenten over het totaal gerekend een overschot. Het totale overschot op het WWB-budget neemt af. Deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt door een dalend overschot op het inkomensdeel.

TABEL 2: WWB BUDGET (X 1.000.000 EURO)

Nederland	2004 (definitief)	2005 (definitief)	2006 (definitief)	2007 (voorlopig)
Macrobudget inkomensdeel	4.607	4.565	4.190	3.962*
Saldo inkomensdeel	+ 304	+ 253	+11	nb
Macrobudget werkdeel	1.582	1.611	1.629	1.589*
Saldo werkdeel	+ 128	+ 255	+ 242	nb
Totaal budget WWB	6.189	6.176	5.819	5.551*
Totaal saldo WWB	+ 432	+ 508	+ 253	nb
Overschot	7%	8,2%	4,3%	nb

Noot: * = prognose; nb = gegevens nog niet bekend.

Bron: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007

Landelijk gezien kunnen gemeenten uit met het beschikbaar gestelde budget. De opeenvolgende jaren laten telkens een overschot zien, zowel op het inkomens- als het werkdeel. In 2006 is het totale saldo 253 miljoen euro positief, ruim 4% van het totaal beschikbaar gestelde budget.

Gemiddeld lag het werkbudget per cliënt in 2006 op 3896 euro. Het gemiddelde budget blijft daarmee nagenoeg gelijk aan de voorgaande jaren. Vrijwel alle gemeenten hebben in 2006 een overschot op het werkdeel bewerkstelligd. Het werkbudget varieert per gemeente; uitgaven aan reïntegratie uit het verleden bepalen grotendeels de omvang van het budget. De spreiding tussen het

minimale en maximale werkbudget is afgenomen ten opzichte van 2005. Er blijkt een significante relatie te bestaan tussen het saldo op het inkomensdeel en het werkdeel. Gemeenten met een groter overschot op het inkomensdeel realiseren over het algemeen ook een groter overschot op het werkdeel.

TABEL 3: VERSCHILLEN IN WERKBUDGET PER BIJSTANDSGERECHTIGDE BINNEN GEMEENTEN ⁸

	2004	2005	2006
Gemiddeld werkbudget	3858	3934	3896
Minimum werkbudget	1422	1086	1310
Maximum werkbudget	18492	18644	16638

Bron: ministerie SZW, bewerking CAB.

1.4 Organisaties en actoren

Het aantal gemeenten is verder afgenomen en is in 2007 gedaald tot 443. Waar er in de periode voor 2007 nog ongedeelde WWB-budgetten werden verschaft aan samenwerkingsverbanden, is dit sinds 2007 niet langer het geval. Er is gekozen om de budgetten per individuele gemeente te verstrekken. Volgens het Rijk kan zo beter gegarandeerd worden dat het college en de gemeenteraad actief betrokken zijn bij de uitvoering van de bijstand en op deze manier beter de controle kunnen uitoefenen. Dat laat onverlet dat het aantal officiële samenwerkingsverbanden (exclusief uitbestedingen) ook in 2007 weer is toegenomen.

TABEL 4: AANTAL GEMEENTEN EN SAMENWERKINGSVERBANDEN

	2004	2005	2006	2007
Totaal aantal gemeenten	476	467	458	443
Individuele, budgetverantwoordelijke gemeenten	454	411	398	443
Samenwerkingsverbanden	7	11	16	22
Samenwerkingsverbanden met ongedeelde WWB-wudget	7	11	16	

Bron: CBS, Ministerie SZW, Stimulansz en VNG.

Gemeenten besturen publieke leerwerkorganisaties. Deze vallen uiteen in voormalige WIW- en ID-organisaties en Wsw-bedrijven (in totaal 90). Door de verplichte uit- en aanbesteding als gevolg van de wet Suwi (2002), de invoering van de WWB (2004) én de bezuinigingen op het gesubsidieerde werk (vanaf 2003) staat het toekomstperspectief van deze organisaties onder druk. De sanering van deze sector is in 2004 fors doorgezet, waarbij verzelfstandiging en/of onderlinge samenwerking tussen WIW en Wsw steeds vaker aan de orde is. Ook worden nieuwe toekomstperspectieven gevonden door in de work first-aanpakken nadrukkelijk een rol te geven aan de publieke uitvoeringsorganisaties.

De andere grote uitvoerder van socialezekerheidsregelingen (arbeidsongeschiktheidsregelingen en WW) is UWV. UWV heeft in totaal 45 vestigingen verspreid over het land. Een andere organisatie die zich begeeft op de grens tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt is CWI (Centrum voor Werk en Inkomen). Nederland telt zes districtskantoren van CWI, met in totaal ongeveer 150 vestigingen. Het CWI verricht de poortwachterfuncties (intake, beoordeling afstand naar werk, bemiddeling) en is verantwoordelijk voor de transparantie op de arbeidsmarkt. Het streven is dat CWI, UWV en gemeenten aan het einde van 2007 de gezamenlijke dienstverlening aanbieden in 95 bedrijfsverzamelgebouwen.

Daarnaast zijn er circa 1000 reïntegratiebedrijven (rib's) actief. Het betreft hier reïntegratiebedrijven die zich vooral richten op de publieke opdrachtgevers als gemeenten en UWV.⁹ Vele van de bovenstaande partijen, vooral gemeenten, UWV, CWI, aangevuld met provincies en sociale partners werken samen op het niveau van de Regionale Arbeidsmarktplatforms (rpa's). In Nederland zijn 21 van deze platforms actief.

De landelijke ketenpartners CWI, UWV, VNG en Divosa overleggen gezamenlijk in het Algemeen Keten Overleg (AKO). Het AKO probeert een optimale samenwerking tussen de verschillende partners te bevorderen. Ook op regionaal niveau vindt dit overleg plaats in het Regionaal Ketenoverleg.

De context voor wat betreft de organisatie en actoren is ten opzichte van vorig jaar nauwelijks veranderd. Wel is de druk om betere ketendienstverlening te realiseren groter geworden. Ook neemt de wens om meer en betere samenwerking in de regio te realiseren toe. In het ketenprogramma van 2007 ligt de nadruk dan ook vooral op het 'doen' en het laten zien van resultaat in de regio.¹⁰

1.5 Conclusies

- Na een economisch ongunstige periode is de economie in 2006 fors aangetrokken. Dit heeft uiteraard positieve invloed op de volumeontwikkelingen van de sociale zekerheid. De bijstandscijfers lijken echter sterker te dalen dan kan worden verwacht op basis van de economische groei.
- Er blijken regionale verschillen te zijn in gemeentelijke bijstandscijfers. Gemeenten met een hoog bijstandscijfer liggen veelal in perifere gebieden of kennen een hoog inwoneraantal. Wanneer naar volumeontwikkelingen wordt gekeken dan is het patroon op korte termijn willekeuriger.
- Het macrobudget voor de financiering van de bijstandsuitkeringen neemt vanaf 2005 af. Dit is in lijn met de dalende bijstandsontwikkeling die in deze periode is ingezet. Vanuit een landelijk gezichtspunt kunnen gemeenten toe met het beschikbaar gestelde WWB-budget. In navolging van eerdere jaren is wederom in 2006 landelijk gezien een overschot bereikt van ruim 4% van het totale budget, ongeveer €253 miljoen.
- Het aantal gemeenten is ten opzichte van voorgaande jaren weer afgenomen en het aantal formele samenwerkingsverbanden (igsd-en) is toegenomen. De organisatorische context is niet veranderd, wel is de druk op het totstandbrengen van ketensamenwerking en andere vormen van regionale samenwerking toegenomen.

2 Bijstandsvolume en financiering

2.1 Volume

Sinds 2004 daalt het aantal bijstandsuitkeringen in Nederland dus sterk. Het aantal WWB-uitkeringen lag in 2006 lager dan in 2002. De dynamiek in het bijstandsbestand manifesteert zich vooral bij mensen die minder dan een jaar een uitkering ontvangen. Maar ook bij mensen die langdurig een uitkering ontvangen is een daling zichtbaar.¹¹ Het aandeel mensen binnen het bijstandsbestand dat langer dan een jaar bijstand ontvangt, neemt in de periode 2003-2006 toe van 77% in 2003 tot 83% in 2006.

TABEL 5: VOLUMECIJFERS WWB NAAR DUUR

Bijstand (abw/WWB, absoluut)	2002	2003	2004	2005	2006
< 1 jaar (absoluut)	72.300	83.550	79.380	69.010	56.770
< 1 jaar (procentueel)	21	23	22	20	17
> 1 jaar (absoluut)	269.190	275.140	283.560	286.000	272.620
> 1 jaar (procentueel)	79	77	78	80	83
Bijstand (abw/WWB, als percentage van het aantal huishouders)					
	2002	2003	2004	2005	2006
< 1 jaar	0,45%	0,52%	0,49%	0,42%	0,35%
> 1 jaar	1,67%	1,70%	1,74%	1,75%	1,67%

Bron: CBS.

Mensen die een beroep doen op de sociale diensten doen dat om verschillende redenen. Ze zijn ook heel divers in hun kansen en mogelijkheden om weer onafhankelijk te worden van de sociale dienst. In het onderzoek is daarvoor een grove indeling in drie groepen gebruikt:

Groep 1: Bijstandsgerechtigden die de capaciteiten hebben om (evt. met hulp, scholing, bemiddeling) volledig uit te stromen naar regulier werk (mits er voldoende geschikte banen beschikbaar zijn). Exclusief degenen die weliswaar de capaciteiten hebben, maar vanwege zwaarwegende belemmeringen niet voor de arbeidsmarkt beschikbaar zijn, zie categorie 3);

Groep 2: Bijstandsgerechtigden die (zelfs als er voldoende geschikte banen beschikbaar zijn) alleen kunnen werken met behulp van een loonkostensubsidie of in een aangepaste werksituatie, bijvoorbeeld gesubsidieerd werk of de SW;

Groep 3: Bijstandsgerechtigden die langdurig (langer dan vijf jaar) zullen zijn aangewezen op de bijstand, zonder dat zij voor arbeid in wat voor vorm dan ook te activeren zijn of vanwege belemmeringen niet beschikbaar zijn.

Tabel 6 laat zien dat gemeenten de meeste mensen in hun bestanden tot de groep rekenen die niet zal uitstromen (41%), terwijl 29% volgens gemeenten in principe de capaciteiten heeft om (weer) volledig uit te stromen naar regulier werk. Opvallend is dat vooral middelgrote gemeenten relatief positief zijn over de kansen van hun uitkeringsgerechtigden. Kleinere gemeenten verwachten daarentegen dat 45% van hun uitkeringsgerechtigden langdurig in de bijstand blijft.

Dit omgezet in cijfers (uitgaande van een bijstandsvolume van 300.000), betekent dat gemeenten ongeveer 87.000 uitkeringsgerechtigden tot de meest kansrijke groep rekenen (groep 1), 87.000 als minder kansrijk zien (groep 2) en 123.000 inschalen als kansarm (in groep 3). De principe-afspraken tussen de staatssecretaris en de VNG om 75.000 mensen in de bijstand te laten uitstromen, sluiten aan bij deze inschatting van gemeenten.¹³

TABEL 6: INSCHATTING KANSEN

Bijstand (Abw/WWB, totaal en absoluut)	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Groep 1	29%	28%	32%	30%
Groep 2	29%	27%	34%	32%
Groep 3	41%	45%	32%	38%

Een substantieel deel van de mensen in de bijstand zien gemeenten niet op korte termijn uitstromen naar regulier werk. Als voornaamste reden voor deze beperkte kansen op uitstroom worden genoemd: fysieke belemmeringen (25%), gevolgd door psychische belemmeringen en hoge leeftijd (beide 22%). Een overgrote meerderheid van de managers en medewerkers van sociale diensten vindt bovendien dat zij een duidelijke activerende taak hebben met betrekking tot deze groepen.¹⁴

TABEL 7: REDENEN VAN ONBEMIDDELBARHEID¹⁵

	Noord	Midden	Oost	Zuid	Totaal
Psychische belemmeringen	23%	20%	24%	20%	22%
Fysieke belemmeringen	23%	25%	24%	23%	24%
Sociale belemmeringen	22%	20%	16%	21%	19%
Vervullen van zorgtaken	10%	15%	11%	11%	12%
Hoge leeftijd	20%	19%	21%	27%	22%
Combinatie van factoren	4%	17%	16%	33%	16%

In vergelijking met voorgaande jaren neemt het percentage dat volgens gemeenten niet meer zal uitstromen naar betaald werk steeds verder af. Het aantal mensen dat een ontheffing van de arbeidsplicht heeft laat een dynamisch beeld zien. Na de stijging in 2005 is dit weer afgenomen in 2006. In 2006 had eenderde van de mensen in de bijstand een ontheffing van de arbeidsplicht.

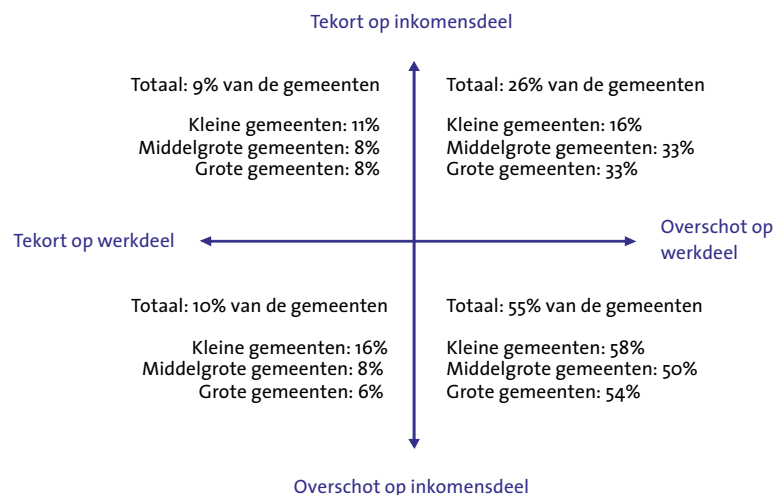
TABEL 8: REDENEN VAN ONBEMIDDELBARHEID

Hoeveel procent van uw bestand zal naar verwachting niet meer uitstromen naar betaald werk?	2004	2005	2006
	53%	49%	41%
Hoeveel procent van uw bestand <65 jaar heeft een ontheffing van de arbeidsplicht?	2004	2005	2006
	34%	41%	33%

2.2 Financiering

Door de invoering van de WWB zijn gemeenten financieel verantwoordelijk geworden voor de resultaten op het inkomens- en werkbudget. Meer dan de helft (55%) van de gemeenten heeft een overschot op zowel het inkomens- als werkbudget, 9% heeft een tekort op zowel inkomens- als werkbudget.¹⁶ De afzonderlijke budgetten in ogenschouw nemend, dan blijkt dat 35% van de gemeenten een tekort heeft op het inkomensbudget, en 19% een tekort op het werkbudget.

**FIGUUR 4: TEKORT- EN OVERSCHOT OP DE BUDGETTEN BIJ GEMEENTEN IN 2006
TOTAAL EN NAAR GROOTTEKLASSE, IN PERCENTAGES.**



Bron: ministerie van SZW.

Opvallend is dat gemeenten in het noorden en het oosten van Nederland vaker tekorten hebben op het inkomensbudget. In het westen en zuiden van het land hebben gemeenten vaker een overschot op zowel het inkomens- als werkbudget.

TABEL 9: TEKORTEN EN OVERSCHOTTEN NAAR REGIO 2006, IN PERCENTAGES

Tekorten en overschotten naar regio	Totaal	noord	oost	west	zuid
Tekort op I-deel, tekort op W-deel	9	0	19	3	12
Tekort op I-deel, overschot op W-deel	26	38	31	21	23
Overschot op I-deel, tekort op W-deel	10	15	12	9	8
Overschot op I-deel, overschot op W-deel	55	46	38	68	58

Zoals eerder aangegeven heeft 35% van de gemeenten een tekort op het inkomensbudget, gemiddeld bedraagt dit tekort 5,2% van het toegekende budget.

Opmerkelijk is dat als grote gemeenten een tekort op het inkomensbudget hebben, dit tekort groter is dan bij kleinere gemeenten, terwijl bij overschotten op het inkomensbudget kleinere gemeenten gemiddeld een groter overschot hebben (10%). Landelijk blijkt dat 0,24% van het macroinkomensbudget niet is benut in 2006.

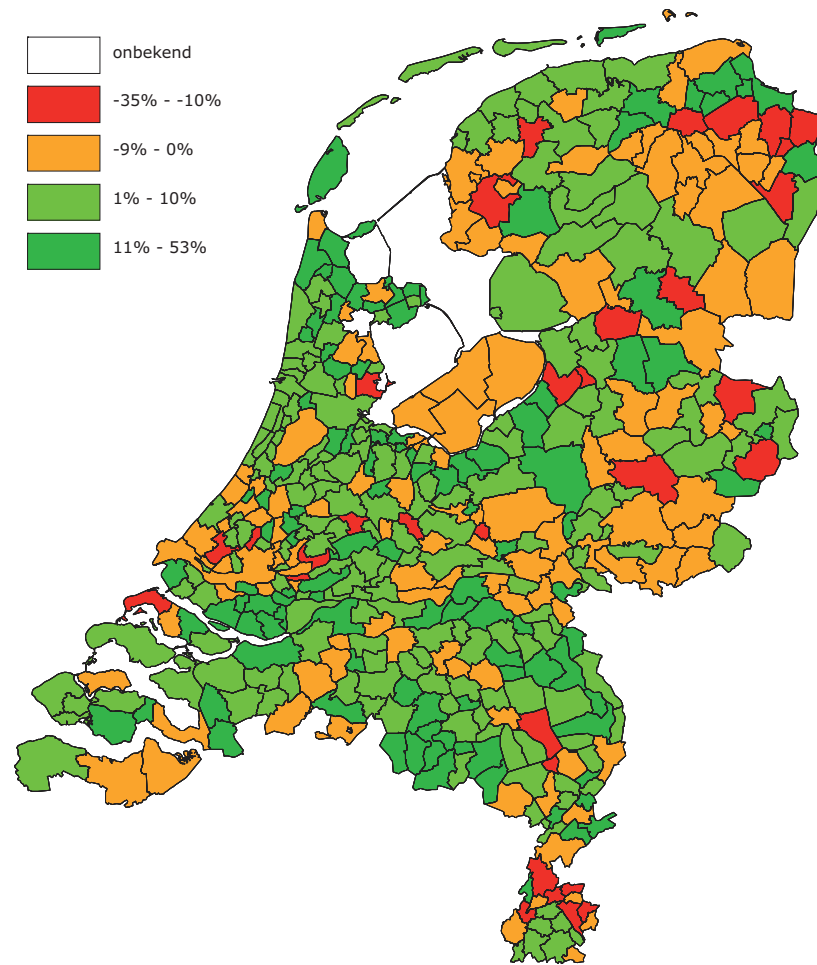
Meer dan 80% van de gemeenten heeft een overschot op het werkbudget, gemiddeld bedraagt dit overschot 23,5% van het toegekende budget. Kleinere gemeenten hebben gemiddeld een groter overschot op het werkbudget dan grotere gemeenten. Bij gemeenten met een tekort op het werkdeel is dit tekort gemiddeld 13,8% van het toegekende budget. In tegenstelling tot het inkomensdeel blijkt het gemiddelde tekort bij kleinere gemeenten hier juist hoger te liggen dan bij grote gemeenten. Landelijk gezien is 15% van het toegekende macrobudget voor het werkdeel onbesteed gebleven in 2006.

TABEL 10: GEMIDDELDE TEKORTEN EN OVERSCHOTTEN TEN OPZICHTE VAN HET BUDGET 2006, IN PERCENTAGES

Gemiddelde tekorten en overschotten in procenten op I-deel WWB 2006	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Bij tekort	5,2	3,7	3,9	6,2
Bij overschot	8,5	10	7,6	7,3
Gemiddelde tekorten en overschotten in procenten op W-deel WWB 2006				
Bij tekort	13,8	14,7	12,4	13
Bij overschot	23,5	28,9	24,3	19,7

Verschillen tussen gemeenten in prestaties op het inkomensbudget blijken deels een geografische achtergrond te hebben. Kaart 3 geeft het percentage overschot of tekort van gemeenten in 2006 weer. Vooral gemeenten in het noorden en oosten van Nederland en Zuid-Holland lijken vaker een tekort te hebben op het inkomensbudget. De gemiddelde tekorten zijn het hoogste in Drenthe, Flevoland en Groningen. Noord-Holland heeft gemiddeld het hoogste overschot.

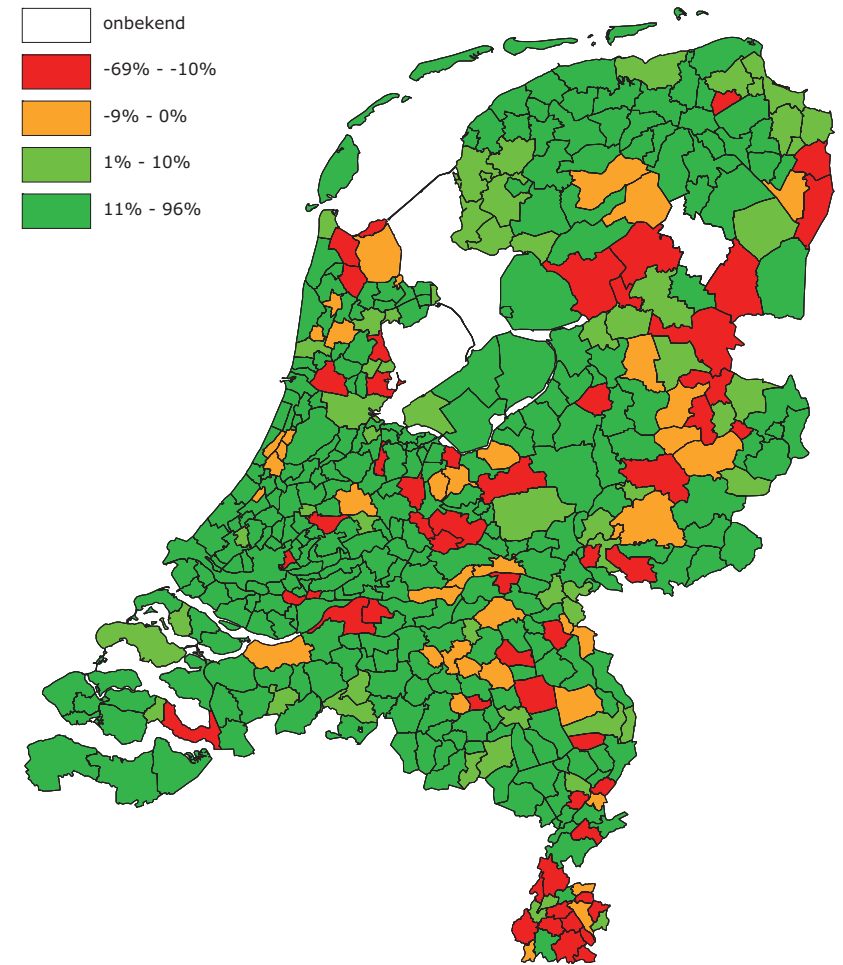
KAART 3: PERCENTAGE OVERSCHOT OF TEKORT OP INKOMENSDEEL 2006¹⁷



Bron: ministerie van SZW, 2007 bewerking CAB

Ook verschillen tussen gemeenten in prestaties op het werkbudget blijken deels een geografische achtergrond te hebben. Kaart 4 geeft het percentage overschot of tekort van gemeenten in 2006 weer. Vooral gemeenten in de kop van Overijssel en Zuid-Limburg lijken vaker een tekort te hebben op het werkbudget.

KAART 4: PERCENTAGE OVERSCHOT OF TEKORT OP WERKDEEL 2006¹⁸



Bron: ministerie van SZW, 2007 bewerking CAB.

De ontwikkeling van tekorten en overschotten over meerdere jaren laat zien dat het aantal gemeenten met een tekort op het inkomensbudget in 2006 afgenomen is. Waar het aantal gemeenten dat een overschot kent op zowel het inkomens- als het werkbudget toeneemt, neemt het totale aantal gemeenten dat een overschot op het werkbudget heeft af ten opzichte van 2005.

TABEL 11: GEMEENTEN METEKORTEN EN OVERSCHOTTEN IN PERCENTAGES

Tekorten en overschotten naar uitvoeringsjaar	2004	2005	2006
Tekort op I-deel, tekort op W-deel	11	6	9
Tekort op I-deel, overschot op W-deel	35	41	26
Overschot op I-deel, tekort op W-deel	11	5	10
Overschot op I-deel, overschot op W-deel	42	49	55

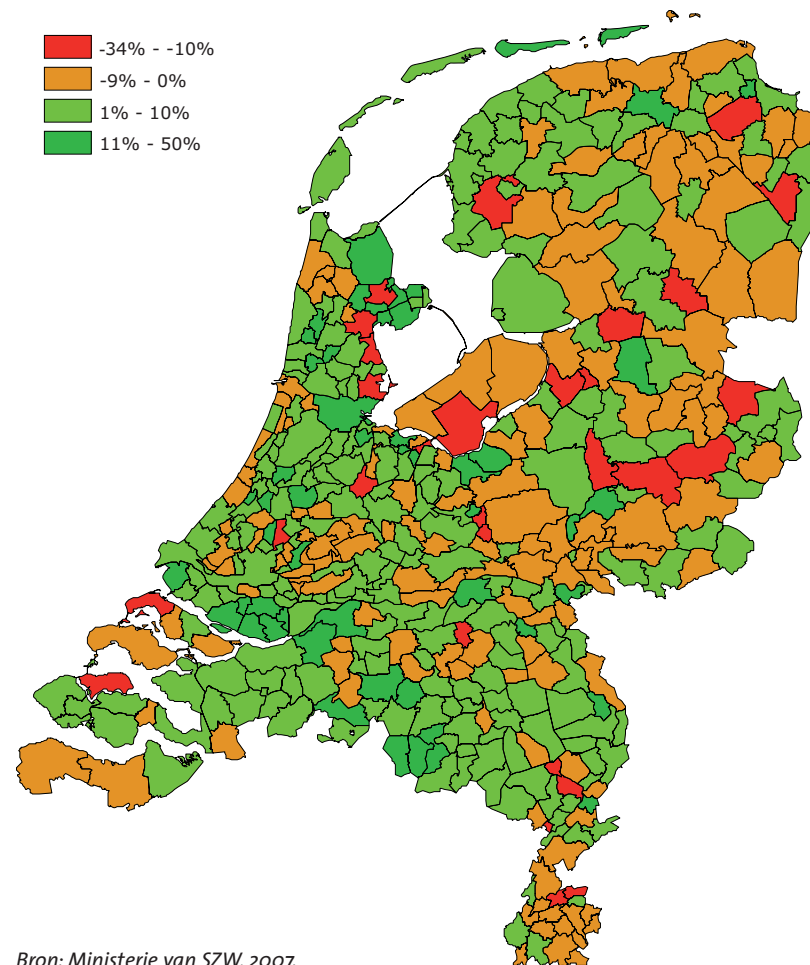
Naast het feit dat het aantal gemeenten met een tekort op het inkomensbudget afneemt ten opzichte van 2005, neemt ook het gemiddelde tekort af. Het overschot op het inkomensbudget wordt daarentegen gemiddeld groter. Na de sterke stijging van het gemiddelde tekort op het werkdeel in 2005 neemt dit in 2006 weer licht af. Ook de stijging van het gemiddelde overschot op het werkbudget van 2005 is in 2006 weer aan het afnemen.

TABEL 12: TEKORTEN EN OVERSCHOTTEN IN PERCENTAGES

Gemiddelde tekorten en overschotten in procenten op I-deel WWB	2004	2005	2006
Bij tekort	7,3	6,7	5,2
Bij overschot	6,1	6,3	8,5
Gemiddelde overschotten en tekorten in procenten op W-deel WWB			
Bij tekort	10,1	18,2	13,8
Bij overschot	12,4	26,1	23,5

Ook op de langere termijn zijn er regionale verschillen te zien in prestaties op het inkomensbudget. Kaart 5 geeft het percentage overschot of tekort van gemeenten over de periode 2004-2006 weer. Vooral gemeenten in het noorden en oosten van Nederland en Midden- en Zuid-Limburg blijken vaker een tekort te hebben op het inkomensbudget. De gemiddelde tekorten zijn het hoogste in Flevoland, Drenthe en Overijssel. Noord-Holland heeft gemiddeld het hoogste overschot over de periode 2004-2006.

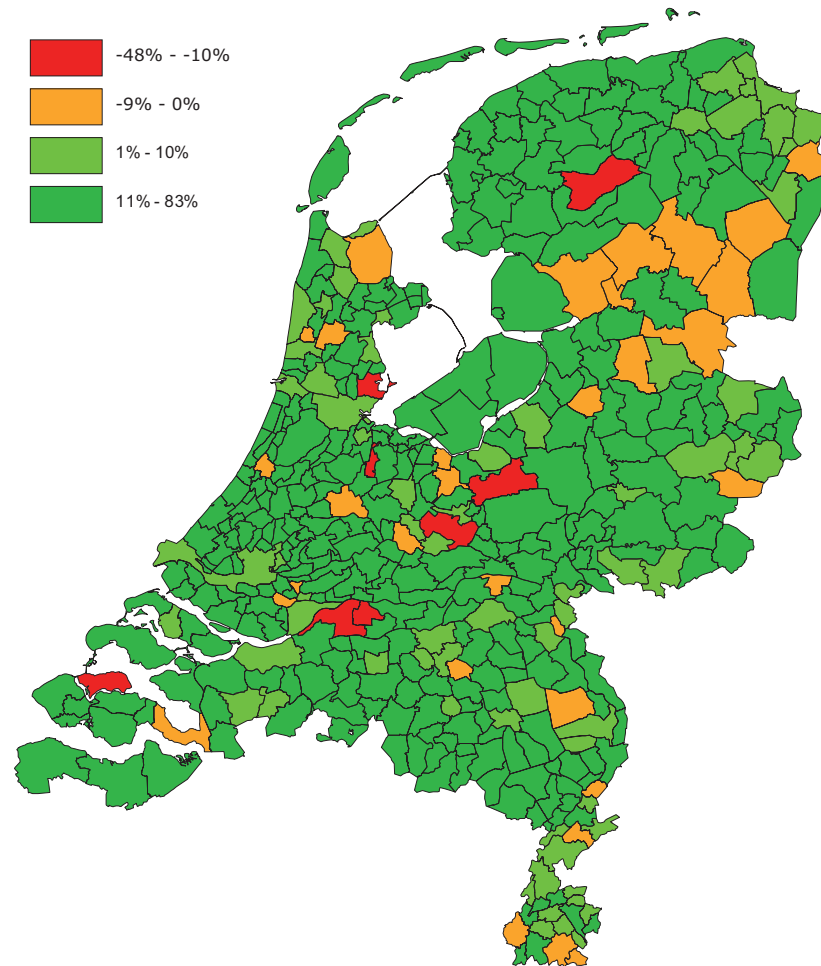
KAART 5: SALDO INKOMENSDEEL PER GEMEENTE OVER 3 JAREN¹⁹



Bron: Ministerie van SZW, 2007.

Ook wat betreft prestaties op het werkbudget zijn er op langere termijn regionale verschillen zichtbaar. Kaart 6 geeft het percentage overschot of tekort van gemeenten over de periode 2004-2006 weer. Vooral gemeenten in Zuid-Drenthe en de kop van Overijssel blijken vaker een tekort te hebben op het werkbudget.

KAART 6: SALDO WERKBUDGET PER GEMEENTE OVER 3 JAREN ²⁰



3. WWB: de uitvoering

3.1 Beleid en instrumenten

Het hoofddoel van de WWB is werk boven inkomen. Van dit hoofddoel zijn drie subdoelen af te leiden, namelijk: inkomenswaarborg, beperking van instroom, bevordering van uitstroom. Dit hoofdstuk brengt de beleidskeuzes en de gekozen instrumenten van gemeenten in kaart.

INKOMENSWAARBORG

Gemeenten zetten veel middelen in om mensen met een laag inkomen te ondersteunen, zoals schuldhulpverlening, budgetteringscursussen of kwijtschelding van sociale lasten. Ook de bijzondere bijstand maakt deel uit van het minimabeleid van gemeenten. Gemeenten zijn zowel beleidsmatig als financieel verantwoordelijk voor de verlening van bijzondere bijstand, zij het dat categoriaal beleid met ingang van 2004 niet meer is toegestaan en gemeenten bijzondere bijstand alleen nog via individuele aanvragen kunnen verstrekken.

In 2006 hebben gemeenten gemiddeld €25 per huishouden uitgegeven aan bijzondere bijstand. Opvallend is dat grote gemeenten gemiddeld meer uitgeven. De uitgaven aan bijzondere bijstand zijn bij 60% van de gemeenten toegenomen ten opzichte van 2005. Met name bij samenwerkingsverbanden zijn de uitgaven toegenomen.

TABEL 13: UITGAVEN BIJZONDERE BIJSTAND

Uitgaven aan individuele verstrekkingen bijzondere bijstand	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Samenwerkingsverband
Gemiddeld bedrag per huishouden	€25	€15	€22	€33	€32
Zijn de uitgaven in 2006 meer of minder dan in 2005 ?	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Samenwerkingsverband
Meer	60%	54%	50%	59%	78%
Gelijk gebleven	15%	23%	25%	4%	11%
Minder	25%	23%	25%	37%	11%

Sinds 2006 is deze regeling licht versoepeld en mogen gemeenten weer categoriaal beleid voeren aan de hand van gedefinieerde doelgroepkenmerken. Iets meer dan de helft van de gemeenten heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

(Middel)grote gemeenten maken hier vaker gebruik van, ongeveer tweederde.

De meeste gemeenten ondersteunen ouderen en/of chronisch zieken en gehandicapten categoriaal. Deze mogelijkheid is met de afschaffing van de categoriale bijstand overleefd gebleven en kan dus niet als nieuw gerekend worden. Een kwart van de gemeenten die categoriaal ondersteunt doet dit voor ouders en/of gezinnen met schoolgaande kinderen. 15% noemt mensen die langdurig een bijstandsuitkering ontvangen als nieuwe specifieke doelgroep.

TABEL 14: CATEGORIALE BIJZONDERE BIJSTAND

Maakt uw gemeente gebruik van de mogelijkheid voor categoriale bijzondere bijstand voor bijzondere doelgroepen?	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Nee	45%	58%	33%	32%
Ja, voor				
Jongeren	5%	3%	0%	7%
Alleenstaande ouders	3%	5%	0%	4%
Allochtonen	3%	0%	0%	7%
Ouderen	34%	24%	42%	39%
Andere doelgroep	41%	32%	58%	57%

Naast bijzondere bijstand voeren veel gemeenten ook een minima- of armoedebeleid, bijvoorbeeld door inzet van een participatiefonds, een computerregeling of een kwijtschelding van de gemeentelijke lasten. Om te bepalen of inwoners van een gemeente in aanmerking komen voor ondersteuning hanteren gemeenten vaak een inkomensgrens, doorgaans uitgedrukt als percentage van de bijstandsnorm. Gemeenten hanteren bovendien verschillende grenzen, uiteenlopend van 110% van de bijstandsnorm tot aan 130% van het wettelijk minimumloon, met een gemiddelde van 113,5% van de bijstandsnorm. Omdat de grens in de meeste gemeenten hoger ligt dan de bijstandsnorm is de doelgroep breder dan alleen het bijstandbestand. Het blijkt dat gemiddeld slechts 27% van de gemeenten in beeld heeft hoe groot deze doelgroep is. De helft van de grote gemeenten heeft zicht op de omvang van de doelgroep voor het minimabeleid.

TABEL 15: GEHANTEERDE INKOMENSGRENS ALS PERCENTAGE VAN DE BIJSTANDSNORM

Welke inkomensgrens hanteert u (als percentage van de bijstandsnorm) in het minimabeleid ?	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Gemiddeld percentage	113,5%	114,2%	113,3%	112,9%
Heeft u zicht op hoe groot de doelgroep is voor het minimabeleid?	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Ja	27%	24%	17%	50%
Nee, alleen een schatting	47%	53%	50%	32%
Nee	27%	24%	33%	18%

In 2006 hebben gemeenten gemiddeld €17 per huishouden uitgegeven aan minimabeleid (exclusief bijzondere bijstand). Net als bij de bijzondere bijstand blijken ook hier de grote gemeenten iets meer uit te keren dan de kleinere. Ook de uitgaven voor het minimabeleid zijn in meer dan de helft van de gemeenten in 2006 toegenomen ten opzichte van 2005. Opvallend, gezien het bijstandbestand steeds verder afneemt. Mogelijk wordt het minimabeleid steeds meer ingezet voor de zogenaamde “werkende armen”. Dit sluit aan bij het beeld dat het Nibud²¹ geeft over de toename van schuldhulpverlening onder laagbetaalden.

TABEL 16: UITGAVEN MINIMABELEID

Uitgaven voor overig minimabeleid (excl. Bijzondere bijstand)	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Gemiddeld bedrag per huishouden	€ 17	€ 14	€ 8	€ 23
Zijn de uitgaven in 2006 meer of minder dan in 2005 ?	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Meer	57%	59%	36%	52%
Gelijk gebleven	27%	24%	45%	32%
Minder	17%	18%	18%	16%

Bij minimabeleid wordt vaak onderscheid gemaakt tussen een inkomensondersteunend (herstel/curatief) en een meer activerend (preventief) beleid. Ruim de helft van de gemeenten hanteert een minimabeleid dat vooral gericht is op

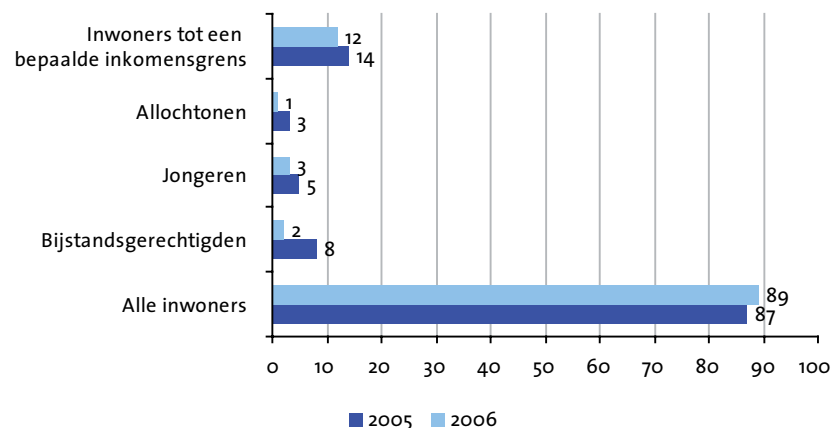
inkomsondersteuning. Bij de grote gemeenten betreft het beleid bij ruim de helft een combinatie van inkomsondersteuning en activering.

TABEL 17: ORIËNTATIE MINIMABELEID

Is uw minimabeleid vooral gericht op inkomsondersteuning of vooral op activering?	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Vooraf gericht op inkomsondersteuning	57%	63%	75%	39%
Vooraf gericht op activering	3%	3%	0%	4%
Beide	40%	34%	25%	57%

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

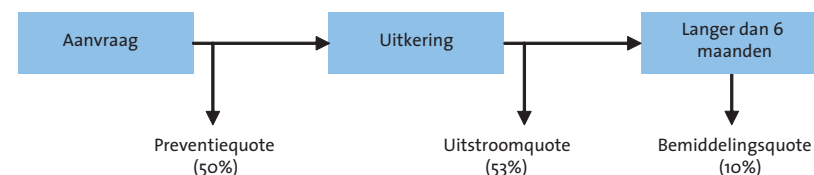
FIGUUR 5: WAT ZIJN BIJ U DE DOELGROEPEN VOOR SCHULDHULPVERLENING (IN %)



PREVENTIE EN REÏNTEGRATIE

Met de invoering van de WWB hebben gemeenten er financieel belang bij om zo min mogelijk mensen in de bijstand te hebben. Een van de mogelijkheden hiervoor is het beperken van de instroom of uitkeringsduur. In het proces van de aanvraag van een uitkering is er een aantal momenten dat mensen kunnen uitstromen of afzien van een uitkering. Rond deze momenten is een aantal prestatie-indicatoren benoemd, de preventiequote, de uitstroomquote en de bemiddelingsquote. Deze zijn in de onderstaande figuur weergegeven.

FIGUUR 6: PRESTATIE-INDICATOREN IN HET AANVRAAGPROCES



CWI hanteert een preventiequote. Deze drukt het aandeel aanvragen voor een uitkering die niet wordt omgezet in een daadwerkelijke uitkering uit. De helft van de gemeenten kan aangeven wat de preventiequote van CWI is. Bij deze gemeenten is de preventiequote gemiddeld 50%. Dit houdt in dat de helft van de mensen die een aanvraag voor een uitkering indient deze uiteindelijk niet ontvangt. De redenen hiervoor zijn divers, bijvoorbeeld het vinden van werk of het niet in aanmerking komen voor een uitkering. Sommige gemeenten voeren de intake zelf uit. Bij deze gemeenten ligt de preventiequote een stuk lager, 35%. Op basis van deze cijfers kan geconcludeerd worden dat de veelgehoorde kritiek op CWI onterecht is. Gemeenten doen het zelf niet beter.

Naast de preventiequote hanteert CWI de zogenaamde uitstroomquote. Deze quote drukt het aandeel mensen met een bijstandsuitkering uit dat na overdracht aan de gemeente binnen zes maanden is uitgestroomd naar betaald werk. Eenderde van de gemeenten kan deze uitstroomquote aangeven. Bij deze gemeenten ligt de uitstroomquote gemiddeld op 53%. Opvallend is dat de uitstroomquote bij grote gemeenten en samenwerkingsverbanden hoger is dan gemiddeld. Tot slot wordt er ook een bemiddelingsquote gebruikt. Deze drukt uit welk deel van de mensen met een bijstandsuitkering uitgestroomd is naar werk via bemiddeling door CWI. Slechts 10% van de gemeenten kan deze zogenaamde bemiddelingsquote aangeven. Bij deze gemeenten bedraagt die gemiddeld 10%. Vanwege de slechte respons is dit cijfer indicatief.

TABEL 18: KENGETALLEN

	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Samenwerkingsverband
Preventiequote					
CWI	50%	48%	51%	53%	48%
Eigen intake	35%	28%	52%	33%	29%
Uitstroomquote	53%	50%	32%	62%	57%

Wat vinden gemeenten de meest effectieve instrumenten om instroom in de bijstand te voorkomen? Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de drie groepen eerdergenoemde 'klienttypen' (zie paragraaf 2.1).

Work first is volgens het grootste deel van de gemeenten het meest effectieve instrument om de instroom te beperken van mensen die kunnen werken (groep 1). Ook directe bemiddeling en een strenge poortwachterfunctie noemen gemeenten als effectieve instrumenten voor deze groep. Voor de groep die aangepast werk of loonkostensubsidie nodig heeft (groep 2), noemen gemeenten met name gesubsidieerd werk en work first als effectief. Logischerwijs ziet een aanzienlijk deel van de gemeenten geen instroombeperkende instrumenten voor de groep die langdurig bijstand nodig heeft (groep 3). Wel worden de zogenaamde 'voorliggende voorzieningen' genoemd als instrument om instroom te voorkomen.

TABEL 19: EFFECTIEVE INSTRUMENTEN OM DE INSTROOM TE BEPERKEN

	Effectieve instrumenten op instroom te beperken.
Groep 1	1. Work first 2. Directe bemiddeling 3. Strenge poortwachterfunctie
Groep 2	1. Gesubsidieerd werk 2. Work first
Groep 3	1. Voorliggende voorzieningen 2. Geen

Ook voor het vergroten van de uitstroom uit de bijstand is aan gemeenten gevraagd welk instrument het meest effectief is. Gemeenten zien voor de meest kansrijke mensen in de bijstand (groep 1) work first het meest effectief om uitstroom te bevorderen. Verder noemen zij bemiddeling en intensieve begeleiding. Het meest effectieve instrument om uitstroom te bevorderen voor minder kansrijke mensen (groep 2) is volgens gemeenten gesubsidieerde arbeid. Ook intensieve begeleiding, werkervaringsplaatsen en work first worden genoemd. Voor de kansarme groep in de bijstand (groep 3) ziet een groot deel van de gemeenten sociale activering als het meest effectieve instrument. Daarnaast noemen zij persoonlijke coaching. Ongeveer 20% van de gemeenten geeft aan dat er geen enkel effectief instrument is om de uitstroom voor deze groep te bevorderen.

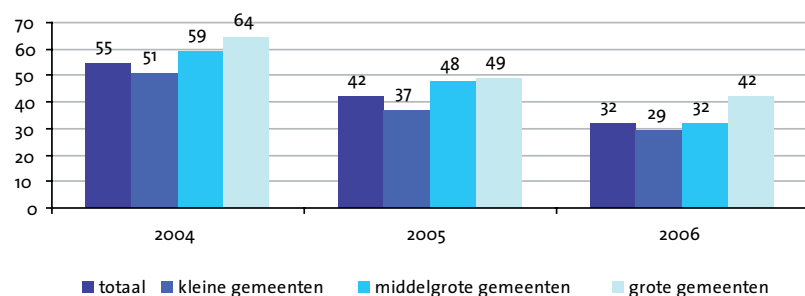
TABEL 20: EFFECTIEVE INSTRUMENTEN OM UITSTROOM TE BEVORDEREN

Effectieve instrumenten om uitstroom te bevorderen	
Groep 1	1. Work first 2. Bemiddeling 3. Intensieve begeleiding
Groep 2	1. Gesubsidieerd werk 2. Intensieve begeleiding 3. Werkervaringsplaatsen 4. Work first
Groep 3	1. Sociale activering 2. Persoonlijke coaching 3. Geen

Opmerkelijk is dat gemeenten 'klassieke' reïntegratietrajecten niet meer noemen als één van de meest effectieve instrumenten. Bij de eerdere onderzoeken werden deze nog veelvuldig genoemd. Een verklaring hiervoor kan zijn dat veel gemeenten reïntegratietrajecten tot onderdeel van hun work first-aanpak hebben gemaakt.²³

Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid in de keuze welke instrumenten zij inzetten en hoe het werkbudget besteed wordt. Van het bestede werkbudget gaat nog steeds het grootste gedeelte naar de oude regelingen van gesubsidieerde arbeid (32%). Vooral grote gemeenten geven hier nog een substantieel deel van het werkbudget aan uit (42%). In vergelijking met eerdere jaren blijkt dat de besteding aan 'oude regelingen' steeds verder afneemt (zie figuur 7).

FIGUUR 7: BESTEDINGEN VAN HET WERKBUDGET AAN VOORMALIGE WIW- EN ID-ERS (IN %)



Na deze oude regelingen geven gemeenten vooral geld uit aan begeleidingstrajecten, loonkostensubsidies en work first. Deze instrumenten komen vrijwel overeen met de meest effectieve instrumenten zoals gemeenten deze benoemen voor in- en uitstroom.

Gekeken naar de verdeling van het budget, dan blijkt dat het overgrote deel van het werkbudget ingezet wordt voor groep 1 en 2. Gemeenten investeren dus minder in moeilijker naar werk te bemiddelen mensen. Dit komt overeen met het oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI)²⁴, die concludeert dat gemeenten vooral inzetten op nieuwe instroom, makkelijk naar werk te bemiddelen mensen en jongeren.

Wanneer de besteding van het werkdeel vergeleken wordt met eerder onderzoek van Divosa²⁵ dan blijkt dat gemeenten een steeds groter gedeelte van het budget inzetten voor relatief nieuwe instrumenten als work first, loonkostensubsidies en scholing. Het budgettaire beslag van de oude regelingen als WIW en ID neemt als gevolg van de afbouw van deze regeling af.

TABEL 21: BESTEDING WERKBUDGET

Percentage van het werkbudget dat in 2006 is besteed aan:	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Oude regelingen zoals WIW- en ID	32	29	32	42
Loonkostensubsidies	12	14	12	12
Scholingssubsidies	8	10	11	5
Combinatie loonkosten- en scholingssubsidies	7	8	5	5
Work first	12	12	11	8
Schuldhelpverlening	4	5	4	1
Begeleidingstrajecten (zonder loonkosten)	19	17	15	20
Persoonsgebonden reïntegratietraject	7	7	14	2
Inburgering	3	4	7	2
Zorgtrajecten	5	7	6	4
Verkleining wachtlijst Wsw	3	2	6	2
Anders...	12	9	14	16

VAZALO

De Eerste Kamer heeft maart 2007 ingestemd met de Wet ondersteuning van alleenstaande ouders bij arbeid en zorg (Vazalo). Deze wet geeft alleenstaande ouders met jonge kinderen (in de praktijk vaak vrouwen) het recht op een toeslag als zij in deeltijd werken. Deze toeslag vult het inkomen aan tot minimaal 90% van het minimumloon. De regeling gaat gelden voor ouders van kinderen tot 16 jaar, die een inkomen hebben tussen minimaal 55% van het minimumloon en maximaal 110%. De wet wordt naar verwachting ingevoerd per 1 januari 2009. Gemeenten hebben een breed vertrouwen in de arbeidsactiverende werking van de wet Vazalo. Driekwart van de respondenten verwacht dat de invoering van de wet leidt tot minder ontheffingen en minder uitkeringen.

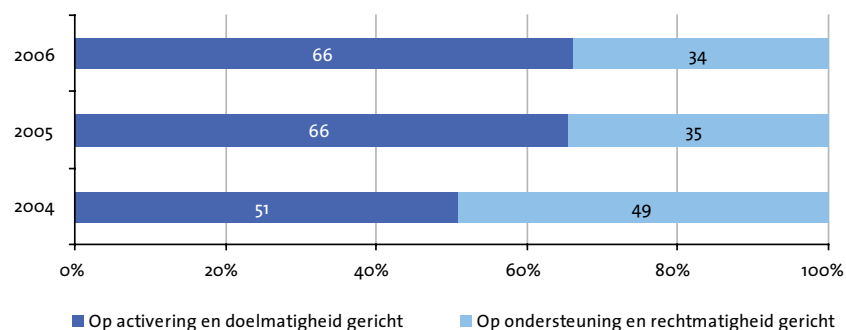
TABEL 22: BETEKENIS INVOERING WET VAZALO VOOR GEMEENTEN

Wat betekent de invoering van de wet Vazalo voor uw gemeente?	
Minder ontheffingen, minder uitkeringen	74
Meer ontheffingen, meer uitkeringen	1
Er zal weinig veranderen	21
Geen idee	4

3.2 Personeel, cultuur en opdrachtgeverschap

Tweederde van de gemeenten karakteriseert de cultuur van de eigen organisatie als vooral op activering en doelmatigheid gericht. Deze verdeling komt geheel overeen met de typering die de diensten gaven in de monitor van 2006.

FIGUUR 8: HOE ZOU U DE CULTUUR IN UW ORGANISATIE OP DIT MOMENT KENSCHETSSEN?



81% van de ondervraagde gemeenten heeft uitvoering, beleid en control binnen de dienst of afdeling georganiseerd, terwijl 11% van de gemeenten control ergens heeft anders ondergebracht. Kleinere gemeenten kiezen vaker voor dit model dan grotere gemeenten.

TABEL 23: ORGANISATIE VAN DE DIENST OF AFDELING

Hoe is uw dienst of afdeling sociale zaken intern georganiseerd?	Totaal		Kleinere gemeenten		Middelgrote gemeenten		Grote gemeenten	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Uitvoering, beleid en control allemaal binnen de dienst/afdeling	71	81	68	87	80	75	75	90
Uitvoering en control binnen de dienst/afdeling, beleid elders	4	4	2	0	0	8	9	5
Uitvoering en beleid binnen de dienst/afdeling, control elders	18	11	22	14	13	0	11	5
Alleen uitvoering binnen de dienst afdeling, beleid en control elders	7	3	8	0	7	17	5	0

3.3 Klantmanagement

Ruim de helft van de gemeenten werkt met zogenaamd integraal klantmanagement²⁶, vooral kleinere gemeenten. Over de vorm van klantmanagement zijn de gemeenten verdeeld. De helft kenschetst de klantmanager als een contractbeheerder, de andere helft ziet klantmanagers meer als een klantbegeleider. Gemeenten die kiezen voor integraal klantmanagement zien hun klantmanager vooral als een klantbegeleider.

TABEL 24: INHOUD KLANTMANAGEMENT

Welke vorm van klantmanagement heeft u?	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Integraal klantmanagement	57	65	42	52
Specialistisch klantmanagement	43	35	58	42
Hoe zou u het klantmanagement kenschetsen?	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Klantmanager is meer een klantbegeleider	51	59	42	54
Klantmanager is meer een contractbeheerder	49	41	58	46

Wat betreft de caseload (het aantal klanten per fte klantmanagement) zijn er grote verschillen tussen de gemeenten te zien. Deels valt dit te verklaren uit het aantal mensen met een bijstandsuitkering per gemeente. Over het algemeen ligt de caseload bij klantmanagers zorg en klantmanagers inkomen het hoogst. Opvallend is dat er geen relatie zichtbaar is tussen de omvang van de caseload en de typering van de klantmanagers (begeleider of contractbeheerder).

TABEL 25: CASELOAD CASEMANAGEMENT

Caseload (in klanten per fte)	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Integraal klantmanagement (werk, inkomen en zorg)	66	57	61	84
Specialistisch klantmanagement				
Werk	91	99	89	84
Inkomen	122	87	133	154
Zorg	130	137	52	163
Inburgering	72	25	21	117
Zorg en inkomen	88	48	90	110
Werk en inkomen	60	54	65	69

3.4 Conclusies

- Op inkomensgebied neemt inzet van bijzondere bijstand en minimabeleid bij de meeste gemeenten nog steeds toe. Hoewel de mogelijkheden voor categoriaal beleid binnen de inkomensondersteuning sinds eind 2006 verruimd zijn, blijkt slechts iets meer dan de helft van de gemeenten deze mogelijkheden te benutten.
- Gemeenten maken verschillende keuzes met betrekking tot de doelgroep voor het minimabeleid. Waar sommige gemeenten hun minimabeleid uitsluitend openstellen voor bijstandgerechtigden, hanteren andere gemeenten een inkomen tot 130% van het wettelijk minimumloon als grens voor gebruik van de regelingen.

- De meeste gemeenten zien minimabeleid als een inkomensondersteuning, grotere gemeenten voegen vaker een activerende component toe aan het gevoerde beleid.
- 50% van de aanvragen bij CWI monden uiteindelijk niet uit in een uitkering. 53% van de mensen die na overdracht van CWI aan de gemeentelijke sociale dienst stroomt binnen zes maanden uit de bijstand.
- Om de instroom in de bijstand te voorkomen zetten gemeenten vooral in op instrumenten als work first en een strenge poortwachtersfunctie. Ook het zoeken naar voorliggende voorzieningen zien gemeenten als een effectief instrument, vooral om langdurige bijstandsafhankelijkheid te voorkomen.
- Uitstroom van mensen uit de bijstand kan volgens gemeenten het meest effectief worden bereikt door voor de meest kansrijke groepen work first en intensieve begeleiding in te zetten. Voor de minder kansrijken zien zij gesubsidieerd werk en werkervaringsplekken als effectieve instrumenten om uitstroom te bereiken.
- Gemeenten zetten bij reïntegratie vooral in op mensen die relatief eenvoudig kunnen uitstromen naar (betaald) werk. Voor kansarmen blijkt minder geld ingezet te worden. Het lijkt er op dat gemeenten met deze keuze vooral inzetten op de quick-win situatie op het uitkeringsbudget.
- Tweederde van de gemeenten geeft aan dat de sociale dienst zich kenmerkt door een cultuur die op activering en doelmatigheid is gericht. Om dit goed vorm te geven kiest de meerderheid van de gemeenten voor integraal klantmanagement. De klantmanager wordt door ongeveer de helft van de gemeenten gezien als een klantbegeleider, de ander helft ziet de klantmanager meer als een contractbeheerder.

4. Beleidsagenda

Sinds de invoering van de WWB is het aantal mensen in de bijstand teruggelopen (zie hoofdstuk 1). Vanuit volumereductie bezien is de WWB dus succesvol gebleken. De vraag is echter of de WWB zo niet vanuit een te smal perspectief wordt bekeken. De meest kansarme mensen in de bijstand kunnen immers pas uitstromen, mits er voldoende werkgelegenheid is. Willen gemeenten ook deze groep uit de uitkering laten uitstromen, dan zullen ze dus de werking van de arbeidsmarkt moeten beïnvloeden.²⁷ Dat betekent zowel investeren in de aanbodzijde (scholing) als in de vraagzijde (werkgevers) van de arbeidsmarkt.²⁸ Anderzijds hebben sociale diensten te maken met een substantieel aantal onbemiddelbaren (41%). Juist hier liggen dus taken voor gemeenten op het gebied maatschappelijke deelname, welzijn en zorg.

Om op de langere termijn een daling van het bijstandsvolume te kunnen realiseren, is meer nodig dan een doelmatige uitvoering van de WWB. Zijn sociale diensten voorbereid en in staat om de WWB door te ontwikkelen, na de uitwerking van de initiële financiële prikkels die bij de invoering van de wet zijn meegegeven? Dit hoofdstuk bekijkt dit vanuit een breed perspectief. De volgende vragen staan daarbij centraal:

1. Integraal beleid. In hoeverre werken sociale diensten aan het voorkomen van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid door hun primaire proces te verknopen met andere beleidsterreinen?
2. Arbeidsmarktbeleid. Hoe zit het met het organiserende vermogen van gemeenten op het terrein van arbeidsmarktbeleid?
3. Werkgeversbenadering. Op welke wijze werken gemeenten aan een betere relatie tussen gemeenten en werkgevers?

4.1 Integraal beleid

Vaak wordt verondersteld dat als gevolg van decentralisering en het verstrekken van brede doeluitkeringen, gemeenten beleid meer op maat en vooral meer integraal oppakken. Vorig jaar heeft de Algemene Rekenkamer²⁹ echter uitgewezen dat deze veronderstelde mate van integraliteit niet of nauwelijks van de grond komt. In de eerste twee jaar van de WWB-monitor werd eenzelfde conclusie getrokken. In tabel 26 is te zien dat de mate van beleidsintegratie het afgelopen jaar een voorzichtige impuls heeft gekregen, hoewel de mate waarin integratie

wordt toegepast nog steeds laag is. Om tot een nauwkeuriger beeld te komen van de mate van beleidsintegratie zijn aan gemeenten de afgelopen drie jaar 12 tot 15 beleidsthema's voorgelegd die te maken hebben met de relatie:

- onderwijs-arbeidsmarkt,
- zorg-arbeidsmarkt en
- economie-arbeidsmarkt.

Per aspect zijn deelvragen gesteld die iets zeggen over de mate van informatie-uitwisseling, de formulering van (kwantificeerbare) doelen, de inrichting van beleidsinstrumenten en de beschikbaarheid van financiële danwel andere beleidsmiddelen. De waardering van de antwoorden leidt tot een integraliteits-score die uiteenloopt van 0 (geen integratie) tot 10 (volledige integratie).

De beleidsthema's inburgering en sociale werkvoorziening scoren hoog wat betreft de integratie van beleid. De kwaliteit van het beroepsonderwijs en de arbeidskansen van opleidingen scoren daarentegen zeer laag. Opvallend is verder dat beleidsthema's die meer aan de vraagkant van de arbeidsmarkt liggen (knelpunten op de arbeidsmarkt, scholingsafspraken bedrijven) minder aandacht van gemeenten hebben.

TABEL 26: INTEGRAAL BELEID (SCORE LOOPT UITEEN VAN 0 TOT 10, WAARBIJ 10 DUIDT OP HOGE MATE VAN BELEIDSINTEGRATIE EN 0 DUIDT OP LAGE MATE VAN BELEIDSINTEGRATIE)

Beleidsthema's	2004	2006	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Samenwerkingsverband
Beleid en uitvoering rond inburgering	-	6,8	6	7,1	7,8	6,5
Beleid en uitvoering rond de Wsw	-	5,4	5,7	5,5	6,4	3,3
Afspraken over instroompreventie	4	5,2	3,1	6,4	6,2	5,3
Mogelijkheden voor startende ondernemers	3,3	5,1	4,3	5,2	6,4	4,9
Kinderopvang	4,9	4,9	4,2	5,3	5,9	4,3
Voorkomen voortijdig schooluitval	4,2	4,7	3,7	6,5	6,2	3,4
Gemeente als werkgever						
gesubsidieerde arbeid	-	4,5	4,0	4,6	5,8	3,7

Personele voorziening werkgevers	-	3,9	2,9	4,9	4,9	3,9
Anticiperen op knelpunten op de arbeidsmarkt	-	3,2	2,3	3,8	4,4	2,8
Afspraken over vacaturemelding	1,6	2,9	1,2	2,9	3,3	2,5
Zorg-werkarrangementen	1,6	2,9	1,8	3,5	3,4	2,8
Scholingsafspraken met bedrijven	0,9	2,5	1,2	2,4	4,1	2,5
Arbeidskansen opleidingen	-	2	1,6	3,2	2,6	1,5
Leeftijdsbewust reïntegratiebeleid	2,9	1,9	1,3	2,7	2,4	1,7
Kwaliteit beroepsonderwijs	0,8	0,6	0,3	1,5	0,9	0,4
Totaal	2,7	3,8	2,9	4,4	4,7	3,3

Hoe groter de gemeente, hoe meer integraal beleid

Uit tabel 26 blijkt dat er een relatie bestaat tussen de integraliteitsscore en de grootteklasse van gemeenten: hoe groter de gemeente, hoe meer integraal beleid. Dat is opvallend, omdat kleinere gemeenten, juist vanwege hun kleine schaal en korte lijnen, beter in staat zouden zijn tot meer integrale benaderingen. Er blijkt een licht verband te bestaan tussen de ontwikkeling van het bijstandsvolume en de mate van integraal beleid. Sociale diensten die actief zijn op andere beleidsterreinen scoren beter op volumeontwikkeling in de bijstand dan gemeenten die niet actief zijn op andere beleidsterreinen.

4.2 Wsw

De modernisering van de Wet op de sociale werkvoorziening (mWsw) wordt vermoedelijk op 1 januari 2008 ingevoerd. De modernisering van de Wsw beoogt mensen een aangepaste arbeidsplaats in een sociale werkvoorziening te bieden in een zo regulier mogelijke arbeidsomgeving. Ook zorgt stroomlijning en herindicatie ervoor dat de Wsw behouden blijft voor wie die bedoeld is. De financieringssysteem wordt bovendien gewijzigd. Ook mogen SW-bedrijven naast de uitvoering van de Wsw activiteiten uitvoeren voor andere (niet-Wsw-) doelgroepen en krijgen Wsw-geïndiceerden meer keuzevrijheid in het aannemen van werkgevers en de selectie van begeleidingsorganisaties.

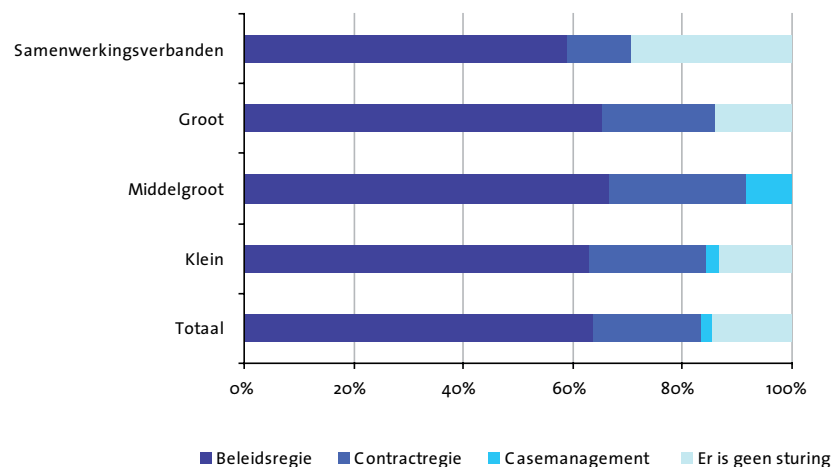
VORMEN VAN REGIE

Met betrekking tot de sturing op de Wsw kunnen drie vormen van sturing worden onderscheiden:³⁰

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

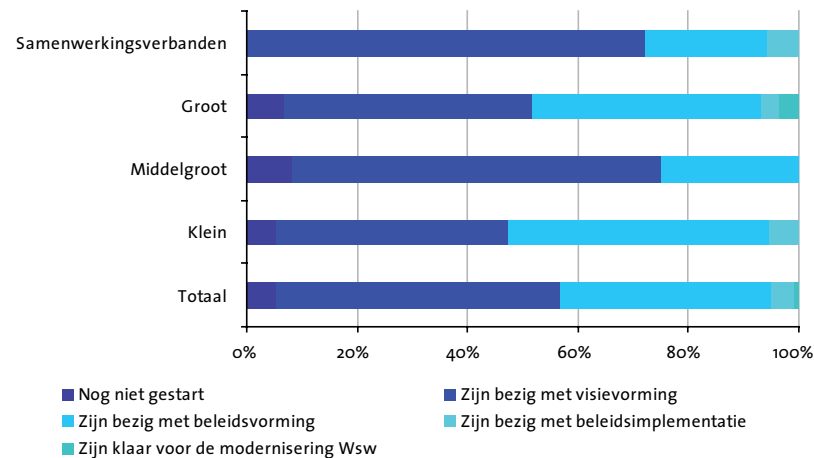
Bijna tweederde van de gemeenten stuurt de uitvoering van de Wsw via beleidsregie. Contractregie wordt door een vijfde van de respondenten als regiemodel genoemd. 2% van de respondenten geeft aan op individueel werknemersniveau te sturen, terwijl 14% van de respondenten aangeeft niet op de Wsw te sturen.

FIGUUR 9: GEMEENTELIJKE REGIE OP DE WSW, IN PERCENTAGES



De fase waarin sociale diensten zich bevinden met betrekking tot de invoering van de moderniseringsvoorstellen voor de Wsw, is in de volgende figuur weergegeven.

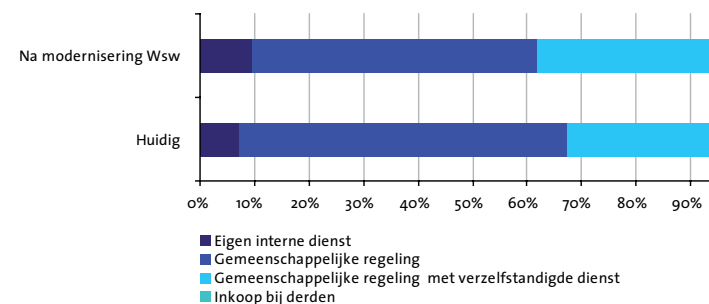
FIGUUR 10: VOORTGANG INVOERINGSTRAJECT MODERNISERING WSW



In totaal geeft 5% van de respondenten aan nog niet met de voorbereidingen te zijn gestart. Iets meer dan de helft van de respondenten is bezig met visievorming op de Wsw en 38% is bezig de visie te vervatten in beleid. 4% geeft aan bezig te zijn met de beleidsimplementatie. Slechts 1% zegt klaar te zijn voor de modernisering van de Wsw.

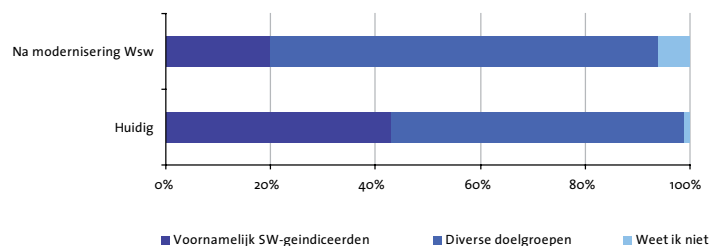
Om zicht te krijgen op de vraag of de moderniseringsvoorstellen van de Wsw effect zullen hebben op de uitvoeringsvarianten voor de Wsw, is sociale diensten gevraagd wat de huidige en de verwachte uitvoeringsvarianten voor de Wsw zijn. Figuur 11 geeft deze weer.

FIGUUR 11: UITVOERINGSVARIANTEN VOOR DE WSW



Opvallend is de afname van de zogenaamde gemeenschappelijke regeling als uitvoeringsvariant. Gemeenten kiezen of voor het meer binnen de eigen gemeentelijke organisatie halen van de Wsw of voor het verder op afstand zetten ervan, via een gemeenschappelijke regeling met een verzelfstandigde dienst. Figuur 12 toont dat met de invoering van de moderniseringsvoorstellen de doelgroepen voor het SW-bedrijf zullen verbreden. SW-bedrijven krijgen een bredere functie dan het bieden van aangepast werk aan arbeidsgehandicapten.

FIGUUR 12: DOELGROEPEN VOOR HET SW-BEDRIJF



4.3 Wmo

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. Deze wet bundelt een aantal taken, zoals de welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de huishoudelijke verzorging (afkomstig uit de Awbz). Centraal in de Wmo staan activiteiten die het mogelijk maken deel te nemen in de samenleving.

Om zicht te krijgen op de betekenis van de invoering van de Wmo voor de sociale diensten is gevraagd of de sociale diensten activiteiten uitvoeren in het kader van de Wmo en welke activiteiten dat zijn. In tabel 27 is te zien dat 60% van de gemeenten Wmo-taken uitvoert. Er zijn hierbij verschillen waar te nemen naar gemeentegrootte. In kleine gemeenten zijn vaker Wmo-taken ondergebracht bij de sociale zaken dan in grote gemeenten.

TABEL 27: VOERT UW DIENST ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN DE WMO UIT?

	Voert uw dienst activiteiten in het kader van de Wmo uit?				
	Totaal	Klein	Middel	Groot	Samenwerkingsverbanden
Ja	60	76	75	46	40
Nee	40	24	25	54	60

De Wmo-activiteiten hebben in de meeste gevallen betrekking op het verstrekken van Wmo-voorzieningen of huishoudelijke verzorging. 15% van de respondenten geeft aan de hele Wmo uit te voeren.

4.4 Inburgering

De Wet inburgering (Wi) en de Regeling 2007 voor vrijwillige inburgering³¹ zijn op 1 januari 2007 in werking getreden. Met de invoering van de Wi hebben gemeentelijke sociale diensten er een functie bij gekregen; het uitvoeren van activiteiten gericht op deelname van allochtone uitkeringsgerechtigden met een taalachterstand in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt. De Wi noodzaakt gemeenten een koppeling te maken tussen reïntegratie en inburgering voor die groep oud- en nieuwkomers die een uitkering krijgt en arbeidsplichtig is.

Gemeenten hebben met de Wi kortom een aantal belangrijke taken toebedeeld gekregen. Zo hebben gemeenten de opdracht om de doelgroep goed te informeren over de rechten en plichten die voortvloeien uit deze wet. Daarnaast hebben gemeenten de taak aan bepaalde groepen inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Een inburgeringsvoorziening leidt inburgeringsplichtigen en -behoefigen naar het inburgeringsexamen. Ook moeten gemeenten de inburgeringsplicht handhaven.

Onderstaande tabel geeft weer wat de gemiddelde omvang van het aantal inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen in 2007 is. Gemiddeld bedraagt het aantal inburgeringsplichtigen 1313 personen per gemeente. Het gemiddeld aantal inburgeringsbehoefigen ligt met 3123 personen fors hoger. Dit is wellicht verklaarbaar vanuit het feit dat er meer oudkomers dan nieuwkomers in Nederland zijn.

Van de inburgeringsplichtigen krijgt in 2007 21% een traject aangeboden, terwijl 9% van de inburgeringsbehoefigen een traject krijgt aangeboden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de budgetten voor de inburgeringstrajecten ontoereikend zijn om iedereen in een traject te plaatsen. In gemeenten met een overschot op het werkdeel zouden de trajecten vanuit dit budget kunnen worden gefinancierd. In grote gemeenten ligt het aantal inburgeringsbehoefigen een factor twintig hoger dan het aantal inburgeringsplichtigen. Opvallend is dat in

kleine en middelgrote gemeenten het aantal inburgeringsplichtigen het aantal inburgeringsbehoefigen overstijgt.

TABEL 28: OMVANG EN TRAJECTDEELNAME INBURGERINGSPLICHTIGEN EN INBURGERINGSBEHOEFIGEN, INDICATIEF*

Inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen	Gemiddelde omvang doelgroep 2007		Aantal trajecten 2007 (%)	
	Inburgeringsplichtigen	Inburgeringsbehoefigen	Inburgeringsplichtigen	Inburgeringsbehoefigen
Gemeente grootteklasse				
Klein	38	30	15 (41%)	10 (33%)
Middelgroot	151	33	51 (34%)	27 (80%)
Groot	3065	6630	629 (21%)	616 (9%)
Totaal	1313	3123	277 (21%)	296 (9%)
Regio				
Noord	338	575	45 (13%)	18 (3%)
Oost	151	70	76 (50%)	36 (52%)
West	3529	8560	700 (20%)	791 (9%)
Zuid	113	451	45 (40%)	67 (15%)
Totaal	1313	3123	277 (21%)	296 (9%)

* Slechts de helft van de respondenten heeft zicht op de omvang van de doelgroep

Er zijn ook regionale verschillen waarneembaar: in het westen is het gemiddeld aantal inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen fors hoger dan in de rest van het land. Opvallend is verder dat in het zuiden het aantal inburgeringsplichtigen laag is en het aantal inburgeringsbehoefigen relatief hoog. Dit kan worden verklaard doordat een aantal gemeenten alleen de totale doelgroep als inburgeringsbehoefig heeft ingevuld. In het oosten zien we een laag aantal inburgeringsbehoefigen en hoge percentages trajecten in 2007. Dit kan worden verklaard uit een lage respons in de regio op deze vraag.

4.5 Arbeidsmarktbeleid

Er bestaat een wisselend beeld wat betreft de aandacht voor het arbeidsmarktbeleid. Gaf in 2004 nog 31% van de respondenten aan een actief regionaal arbeidsmarktbeleid te voeren, in 2005 daalde dat naar 25%. In 2006 was er weer een opleving van regionaal arbeidsmarktbeleid waarneembaar. Vooral grote gemeenten geven aan werk te maken van regionaal arbeidsmarktbeleid, terwijl kleine gemeenten achterblijven op dit punt. Zeven op de tien gemeenten voert geen regionaal arbeidsmarktbeleid noch heeft dit in ontwikkeling.

TABEL 29: REGIEROL GEMEENTEN, IN PERCENTAGES

Voert u een actief regionaal arbeidsmarktbeleid?	2004	2005	2006	Totaal		
				Klein	Middel	Groot
Ja	31	25	34	18	50	52
Nee	24	37	14	26	17	7
In ontwikkeling	45	38	52	55	33	41

De vraag naar regionaal arbeidsmarktbeleid houdt nauw verband met het vraagstuk van regie en sturing. Ten opzichte van de afgelopen jaren neemt het aantal gemeenten af, die geen regie ervaren in het arbeidsmarktbeleid. 78% van de respondenten geeft aan dat de gemeente (mede) regie voert op het regionale arbeidsmarktbeleid. In kleine gemeenten is de gemeente minder actief in het voeren van de regie.

TABEL 30: REGIEROL GEMEENTEN, IN PERCENTAGES

Wie vervult naar uw idee de regierol in het arbeidsmarktbeleid?	2004	2005	2006	Totaal		
				Klein	Middel	Groot
Uitsluitend gemeentebestuur	4	5	7	11	8	7
Gemeentebestuur samen met andere partijen	68	63	71	66	75	76
Uitsluitend andere partijen dan het gemeentebestuur	10	5	7	11	0	7
Geen regie aanwezig	18	27	15	13	17	10

Vraaggerichte werkgeversbenadering

Onderdeel van het arbeidsmarktbeleid kan een vraaggerichte werkgeversbenadering zijn. Doel: een betere aansluiting zoeken bij specifieke personele knelpunten van werkgevers en te anticiperen op toekomstige discrepanties tussen vraag en aanbod. Vooral in de Suwi-keten wordt zwaar ingezet op een dergelijke aandacht voor de werkgever. De helft van de gemeenten geeft aan een werkgeversbenadering te hebben; in 46% van de ondervraagde gemeenten is deze in ontwikkeling. Middelgrote gemeenten lijken wat achter te blijven bij grote en kleinere gemeenten bij de invoering van de werkgeversbenadering.

TABEL 31: WERKGEVERSBENADERING NAAR GEMEENTEGROOTTE

Heeft u een actieve werkgeversbenadering, al dan niet samen met ketenpartners?	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Ja	51	50	25	76
Nee	4	5	8	0
In ontwikkeling	46	45	67	24

In het onderzoek zijn ook regionale verschillen gevonden. Van de gemeenten in de regio oost heeft tweederde van de respondenten een werkgeversbenadering. regio zuid scoort met 35% het laagst.

TABEL 32: WERKGEVERSBENADERING NAAR REGIO

Heeft u een actieve werkgeversbenadering, al dan niet samen met ketenpartners?	Totaal	noord	oost	west	zuid
Ja	51	54	67	49	35
Nee	4	8	0	6	4
In ontwikkeling	46	39	33	46	62

In de praktijk bestaan verschillende accenten in de gehanteerde werkgeversbenadering, zie de tabel. De aanpak van de werkgeversbenadering is in meer dan de helft van de gevallen te karakteriseren als een brede aanpak met gecoördineerde en integrale aanpak. Kleinere gemeenten richten zich voornamelijk op bemiddeling en plaatsing. Bij andere gemeenteklassen is deze smalle aanpak minder populair.

TABEL 33: WERKGEVERSBENADERING

Hoe zou u de doelen en de aanpak rond de actieve werkgeversbenadering willen kenschetsen?	Totaal	Kleinere gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Bemiddeling en plaatsing van bijstandsgerechtigden bij werkgevers. De gemeente opereert los van de ketenpartners en benadert werkgevers op eigen gezag en initiatief.	29	49	18	21
Fullservicedienstverlening door de gemeente met vergunningverlening, personeelsvoorziening, etc.	0	0	0	0
Dienstverlening door de gezamenlijke ketenpartners gericht op de individuele werkgevers de dienstverlening is meer op elkaar afgestemd. Uitsluitend andere partijen dan het gemeentebestuur	15	11	18	14
Een brede aanpak van ketenpartners (samen met anderen) op het gebied van arbeidsmarkt en scholing. Het gaat om duurzame plaatsingen en duurzame relaties met werkgevers. De werkgeversaanpak is gecoördineerd en integraal.	56	40	64	66

Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat zij aparte accountmanagers voor werkgevers hebben aangesteld. Bij grote gemeenten is dit aandeel hoger: meer dan driekwart heeft accountmanagers voor werkgevers. In kleinere gemeenten is dit aandeel lager (42%). Ook hier zijn regionale verschillen waarneembaar: in regio oost heeft bijna driekwart van de gemeenten met een werkgeversbenadering een aparte accountmanager aangesteld.

TABEL 34: ACCOUNTMANAGERS VOOR WERKGEVERS

Heeft u binnen de dienst sociale zaken aparte accountmanager(s) voor werkgevers aangesteld?	Totaal gemeenten	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Ja	57	42	67	76
Nee	43	58	33	24

Bijna tweederde van de respondenten geeft aan geen zicht te hebben op de uitbreidings- en vervangingsvraag op de lokale arbeidsmarkt. Dit lijkt erop te duiden dat de werkgeversbenadering beleidsarm in termen van arbeidsmarktbeleid wordt opgepakt. Middelgrote gemeenten geven aan het meest zicht te hebben op (verwachte) vraag op de arbeidsmarkt.

TABEL 35: UITBREIDINGS- EN VERVANGINGSVRAAG NAAR GEMEENTEGROOTTE

Heeft u zicht op de vervangings- en uitbreidingsvraag op de lokale arbeidsmarkt?	Totaal gemeenten	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Ja	37	26	58	41
Nee	63	74	42	59

In de regio's noord en zuid geeft bijna 70% van de respondenten aan geen zicht te hebben op de vervangings- en uitbreidingsvraag op de lokale arbeidsmarkt.

TABEL 36: UITBREIDINGS- EN VERVANGINGSVRAAG NAAR REGIO

Heeft u zicht op de vervangings- en uitbreidingsvraag op de lokale arbeidsmarkt?	Totaal	noord	oost	west	zuid
Ja	37	31	48	36	31
Nee	63	69	52	64	69

4.6 Conclusies

- Integraal beleid binnen sociale diensten is nog in ontwikkeling. Wel verknoopen gemeenten steeds vaker beleidsterreinen. Er is echter nog steeds weinig sprake van samenwerking. Ook valt wederom op dat beleidsthema's die meer aan de vraagkant van de arbeidsmarkt liggen (knelpunten op de arbeidsmarkt, scholingsafspraken bedrijven) minder in het vizier bij gemeenten zijn dan beleidsthema's aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt.
- Om integraal beleid echt te stimuleren moet geïnvesteerd worden in verbetering van de informatie-uitwisseling tussen beleidsterreinen. Ook moeten (kwantificeerbare) doelen op de betrokken beleidsthema's worden geformuleerd, evenals gezamenlijke beleidsinstrumenten worden ingericht. De beschikbaarheid van financiële of andere beleidsmiddelen moeten tevens worden gecoördineerd of de schotten tussen de vele budgetten moeten worden verwijderd.
- Gemeenten sturen nu nog op afstand op de Wsw. Met de invoering van de mWsw per 1 januari 2008 gaan gemeenten naar verwachting meer sturen op de uitvoering van de Wsw. De meeste gemeenten bevinden zich echter nog in de fase van visie- en beleidsvorming.
- De vraag naar inburgering overtreft in 2007 het aanbod. 21% van de inburgeringsplichtigen krijgt in 2007 naar verwachting een traject aangeboden. Voor inburgeringsbehoeftigen ligt dit op 9%.
- De aandacht voor het regionaal arbeidsmarktbeleid neemt toe, zij het beperkt. Meer dan driekwart van de gemeenten geeft aan (mede) te sturen op arbeidsmarktbeleid.
- De helft van de gemeenten heeft een actieve werkgeversbenadering. Meer dan de helft van de gemeenten kiest bij de invoering voor een brede gecoördineerde aanpak. Kleinere gemeenten kiezen vaker voor sec bemiddeling en plaatsing als doel van hun werkgeversbenadering. Meer dan de helft van de ondervraagde gemeenten heeft aparte accountmanagers hiervoor aangesteld. Opvallend is dat er nog weinig zicht is bij gemeenten op de uitbreidings- en vervangingsvraag op de arbeidsmarkt.

5. Bestuur en samenwerking

De WWB brengt het lokale bestuur in een sturende en controlerende rol. Niet de rijksoverheid, maar de colleges, de raden en de cliëntorganisaties zouden de doelmatigheid van de WWB moeten bewaken. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het (financiële) beleid. Voor een goede uitvoering van de WWB is bovendien samenwerking met in- en externe partijen essentieel. (Keten)samenwerking is tevens één van de sleutelbegrippen in de wet Suwi van 2002. Dit hoofdstuk analyseert de bestuurlijke aspecten en het samenwerkingsgedrag van gemeenten.

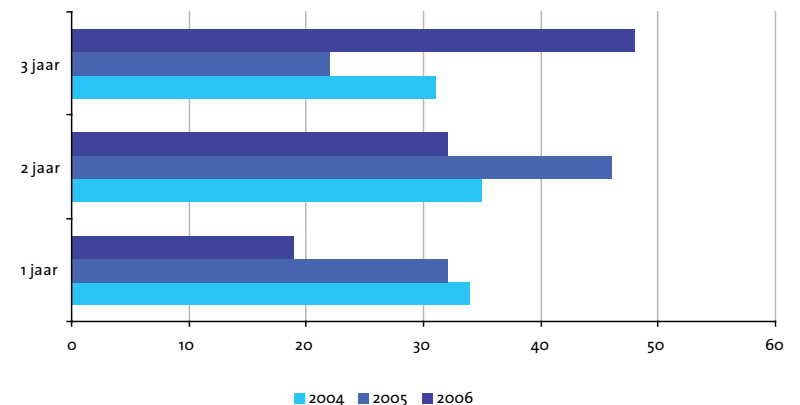
5.1 Strategische horizon

Besturen is vooruitzien. Een te korte tijdshorizon leidt vaak tot operationeel beleid, zonder oog voor de langere termijn. Dat geldt ook voor de uitvoering van de WWB. In het vorige hoofdstuk heeft een aantal van deze vraagstukken de revue gepasseerd, zoals arbeidsmarktbeleid en de samenhang met andere beleidsterreinen als welzijn en zorg.

Hoewel vorige edities van de WWB-monitor concludeerden dat gemeenten over het algemeen een korte tijdshorizon hebben, blijkt dit keer dat gemeenten steeds verder vooruit kijken. Gemiddeld kijken gemeenten in 2006 2,3 jaren vooruit, in 2005 en 2004 was dit respectievelijk 1,9 en 1,7 jaren. Figuur 13 geeft de verschillen voor het totaal van gemeenten weer over de periode 2004-2006.

FIGUUR 13: LANGETERMIJNSTRATEGIE TEN AANZIEN VAN DE WWB

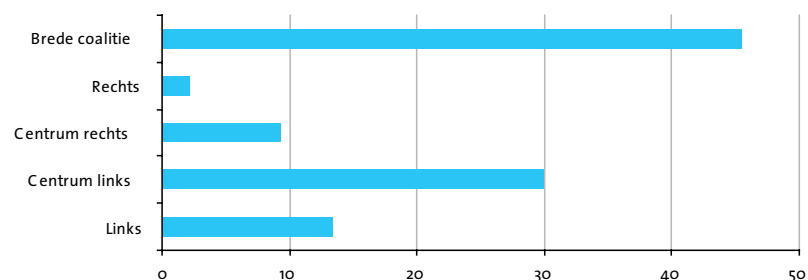
TOTAAL VAN GEMEENTEN, IN PERCENTAGES



5.2 Politieke en bestuurlijke constellatie

Met de komst van de WWB is de primaire verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de wetsuitvoering zoals gezegd bij het lokale bestuur komen te liggen. Een nauwe betrokkenheid van cliëntorganisaties moet daarbij zorgen voor voldoende draagvlak voor lokale veranderingen en daarmee voor de acceptatie van beleid. Onderstaande grafiek geeft de politieke kleur van de colleges van b&w in de responsgemeenten weer. Ruim 45% van de colleges heeft een brede coalitie, iets minder dan 43% heeft een centrumlinkse danwel linkse signatuur. Een kleine 12% heeft een centrumrechtse danwel rechtse signatuur.

FIGUUR 14: POLITIEKE SAMENSTELLING COLLEGES VAN B&W.



Opvallend is dat hoe groter de gemeente, met hoe meer wethouders de sociale-dienstmanager te maken heeft. De bestuurlijke complexiteit is naar verwachting het grootst bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Immers, daar wordt vaak één dienst geleid in opdracht van meerdere gemeenten, dus zijn er meerdere bestuurlijke verantwoordingslijnen.

TABEL 37: GEMIDDELD AANTAL WETHOUDERS

Met hoeveel wethouders heeft u gemiddeld genomen te maken?	Totaal	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	IGSD-en
Gemiddeld aantal wethouders	2,3	1,7	1,9	2,5	3,6

Een belangrijke vraag is de mate van betrokkenheid van raad, college en cliëntorganisaties bij de beleidsvorming rond de WWB. Op het gebied van sturing en beheersing is in veel gemeenten nog veel te verbeteren.³² De betrokkenheid

van de gemeenteraad lijkt iets groter dan een jaar geleden, zo blijkt uit tabel 38. De betrokkenheid van het college is groter. In middelgrote gemeenten bemoeien zelfs alle colleges zich met de WWB in alle fasen van beleidsvorming. In de kleine en grote gemeenten is dit in respectievelijk zes danwel zeven van de tien gevallen zo. Opvallend is dat de betrokkenheid van de cliëntorganisaties groter lijkt te zijn dan de betrokkenheid van de gemeenteraad. Vooral in kleine gemeenten is de betrokkenheid van cliëntorganisaties in alle fasen van de beleidsvorming groter dan die van de gemeenteraad.

TABEL 38: BETROKKENHEID BIJ DE VORMGEVING VAN HET WWB-BELEID, IN PERCENTAGES

	Is de gemeenteraad actief betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid?		Is het college van B&W actief betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid?		Zijn de cliëntorganisatie actief betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid?	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Totaal						
Nee, nauwelijks	6,8	5,1	1,4	2,1	15	6,1
Ja, in alle fasen van beleidsvorming	20,4	21,4	71,2	64,6	48,3	43,9
Ja, op hoofdlijnen	72,8	73,5	27,4	33,3	36,7	50
Klein						
Nee, nauwelijks	10	11	2	3	22	5
Ja, in alle fasen van beleidsvorming	17	14	67	70	43	49
Ja, op hoofdlijnen	73	76	30	27	55	46
Middel						
Nee, nauwelijks	7	0	0	0	13	0
Ja, in alle fasen van beleidsvorming	47	58	80	100	53	50
Ja, op hoofdlijnen	47	42	20	0	33	50
Groot						
Nee, nauwelijks	0	0	0	0	2	3
Ja, in alle fasen van beleidsvorming	18	21	75	62	57	28
Ja, op hoofdlijnen	82	79	25	38	41	69

Hoewel partijen politiek-bestuurlijk betrokken kunnen zijn bij beleidsvorming zegt dit nog weinig over de mate van sturing en controle, zoals dat wordt ervaren door de socialedienstmanager, (zie tabel 30). Het beeld ontstaat dat de sturende rol van de raad als gering wordt ervaren, zeker in kleine gemeenten waar zes van de tien respondenten deze mening is toegedaan. Het accent ligt op de controlerende rol.

TABEL 39: CONTROLE EN STURING

Is de gemeenteraad actief betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid?	Klein		Middel		Groot	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Zeers sturend, zeer controlerend	6	5	20	0	11	19
Zeers sturend, nauwelijks controlerend	1	8	20	0	5	11
Nauwelijks sturend, zeer controlerend	26	27	33	75	39	44
Nauwelijks sturend, nauwelijks controlerend	67	60	27	25	46	26

Is het college van B&W actief betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid?	Klein		Middel		Groot	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Zeers sturend, zeer controlerend	17	36	20	36	39	22
Zeers sturend, nauwelijks controlerend	16	22	33	27	18	0
Nauwelijks sturend, zeer controlerend	24	27	20	27	25	50
Nauwelijks sturend, nauwelijks controlerend	43	22	27	9	18	28

Zijn de cliëntorganisaties actief betrokken bij de vormgeving van het WWB-beleid?	Klein		Middel		Groot	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Zeers sturend, zeer controlerend	7	17	13	17	16	4
Zeers sturend, nauwelijks controlerend	7	3	7	8	0	4
Nauwelijks sturend, zeer controlerend	29	31	20	33	43	43
Nauwelijks sturend, nauwelijks controlerend	58	50	60	42	41	50

De mate van sturing en controle door raad, college en cliëntorganisaties kent ook hier geen relatie met de politieke samenstelling van het college. Er kan dus niet gesteld worden dat links- danwel rechtsgeoriënteerde gemeenten een andere wijze van sturing en controle hebben. Wel is er een voorzichtige, positieve beweging te zien in de richting van meer sturing en controle door het lokale bestuur. Het beeld is echter gemêleerd.

5.3 Intergemeentelijke samenwerking

Lange tijd is de vorming van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het terrein van sociale zaken gestimuleerd. Dat heeft geleid tot een explosieve toename van het aantal samenwerkingsverbanden (zie hoofdstuk 1). Dat is ook terug te zien in de afname van het aantal gemeenten dat de eigen schaal als te klein ervaart. Vond in 2004 nog 54% van de gemeenten de eigen schaal te klein, in 2006 is dit teruggelopen naar 21%. Opvallend is dat igsd-en zelfs na samenwerking de eigen schaal soms nog te klein vinden.

TABEL 40: SCHAALGROOTTE EN DE WWB, IN PERCENTAGES

Is uw gemeenteschaal te groot, te klein of precies goed voor de uitvoering van de WWB?	2004	2005	2006	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	IGSD
Gemeenteschaal is te groot	0	1	1	0	0	4	0
Gemeenteschaal is precies goed	46	66	78	77	83	82	70
Gemeenteschaal is te klein	54	33	21	23	17	14	21

Onderzoek toont aan dat ‘de ideale schaal’ niet bestaat.³³ Het is beter om te zoeken naar de juiste schaal van samenwerking, rekening houdend met lokale behoeften, politieke ambities, de natuurlijke schaal van opereren en de meest effectieve en efficiënte wijze van handelen. Durven differentiëren, zo luidt de boodschap.

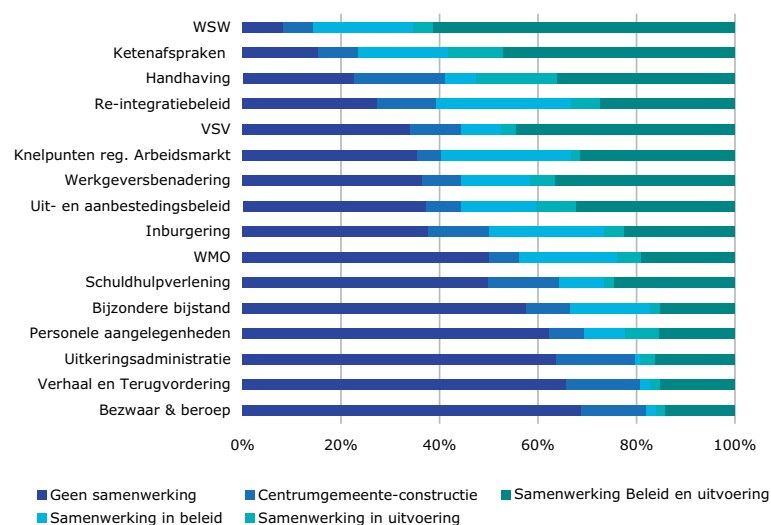
En dat gebeurt volop, zoals uit de volgende tabel blijkt. Gemeenten werken in verhouding veel samen op thema's die beleidsmatig danwel extern georiënteerd zijn, zoals reïntegratiebeleid, uit- en aanbestedingsbeleid, ketenafspraken, werkgeversbenadering en vooral de Wsw. Minder samenwerking is er op de meer uitvoeringsgeoriënteerde aspecten als uitkeringsadministratie, verhaal en terugvordering, bezwaar en beroep en bijzondere bijstand. Ten opzichte van 2005 is de intergemeentelijke samenwerking licht gestegen, wat voor een deel veroorzaakt wordt door het hoge percentage samenwerking met betrekking tot de Wsw. Een verdere opvallende stijger is de werkgeversbenadering.

TABEL 41: PERCENTAGE VAN DE GEMEENTEN DAT AANGEEFT SAMEN TE WERKEN MET ANDERE GEMEENTEN (AL DAN NIET IN EEN CENTRUMGEMEENTE-) CONSTRUCTIE EN/OF AL DAN NIET IN BELEID OF UITVOERING OP EEN AANTAL BELEIDSUITVOERINGSTHEMA'S, IN 2005 EN 2006.

Beleids thema's	2005	2006	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	IGSD
Wsw		92%	95%	100%	79%	100%
Ketenafspraken met UWV / CWI	85%	85%	89%	100%	69%	90%
Handhaving	74%	77%	76%	58%	79%	77%
Reïntegratiebeleid	71%	72%	60%	92%	72%	85%
Aanpak voortijdig schoolverlaten	66%	66%	67%	50%	64%	75%
Oplossen knelpunten regionaal arbeidsmarktbeleid	67%	65%	52%	67%	76%	70%
Werkgeversbenadering	50%	64%	58%	67%	59%	80%
Uit- en aanbestedingsbeleid	70%	63%	58%	67%	55%	80%
Inburgering		62%	68%	83%	31%	85%
Wmo		55%	65%	45%	41%	61%
Schuldhelpverlening	53%	50%	51%	42%	38%	70%
Bijzondere bijstand	49%	42%	32%	33%	31%	85%
Personele aangelegenheden	47%	38%	32%	33%	25%	70%
Uitkeringsadministratie	23%	36%	29%	24%	24%	80%
Verhaal & terugvordering	26%	34%	21%	25%	28%	75%
Juridisch beleid (bezwaar & beroep)	26%	31%	18%	25%	21%	75%
Totaal	54%	58%	55%	58%	46%	78%

Figuur 15 splitst de samenwerking uit in varianten van samenwerking. Opvallend is dat de meer technische WWB-activiteiten (uitkeringsadministratie, bezwaar en beroep, verhaal & terugvordering, schuldhelpverlening) in verhouding meer in een centrumgemeenteconstructie worden uitgevoerd. Samenwerking zowel in beleid als in uitvoering vindt in verhouding het meest plaats in het kader van de Wsw, de ketenafspraken met UWV en CWI en voortijdig schoolverlatersproblematiek.

FIGUUR 15: VARIATIES VAN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING OP THEMA'S



5.4 Externe samenwerking

Gemeenten werken niet alleen onderling samen, maar hebben bij de beleidsvorming en uitvoering van WWB-taken te maken met vele actoren. Samenwerking met externe organisaties, of deze zich nou bevinden in de keten op uitvoerend niveau of bij de totstandkoming van regionaal beleid, wordt door het Rijk en adviesorganen als de RWI ook zwaar bepleit. Onderstaande tabel geeft de samenwerkingscijfers op een schaal van 0–10 weer. De mate van samenwerking is in de periode 2004-2006 nauwelijks veranderd. Op de totale score van samenwerking, scoren gemeenten een ruime 3. Dat is mager en duidt op een interne oriëntatie.³⁴

Wel bestaan er duidelijke verschillen tussen de verschillende partijen en actoren. Bovenaan de samenwerkingslijst staat CWI, op de voet gevolgd door krediet- en schuldhelpverleningsorganisaties en UWV. Opvallende dalers in de samenwerking met gemeenten ten opzichte van 2004 zijn de Wsw- en voormalige WIW/ID-organisaties en de regionale platforms arbeidsmarktbeleid (rpa's). Opvallende stijger is UWV. Gemeenten werken verder nauwelijks samen met organisaties

aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, getuige de lage score van samenwerking met brancheorganisaties. Een conclusie die ondersteund wordt door de geringe aandacht voor beleidsthema's aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

Externe samenwerking heeft een relatie met grootteklasse. Hoewel de verschillen gering zijn, lijken grotere gemeenten meer samen te werken met externe actoren dan kleinere gemeenten. Samenwerkingsverbanden werken in verhouding net zo weinig samen met andere actoren dan kleine gemeenten, een constatering die ook in de eerdere WWB-monitoren naar voren kwam.³⁵

TABEL 42: SCORE OP SAMENWERKING MET ACTOREN.

SCORE LOOPT UITEEN VAN 0 TOT 10, WAARBIJ 10 DUIDT OP HOGE MATE VAN SAMENWERKING EN 0 DUIDT OP LAGE MATE VAN SAMENWERKING

Beleidsthema's	2005	2006	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Samenwerkingsverband
Centrum voor Werk en Inkomen	5,0	5,3	4,8	5,2	5,9	5,5
Kredietbank, schuldhelpverlening		4,9	4,6	5,1	5,3	5,0
Uitvoeringorganisatie						
Werknemersverzekeringen	2,6	4,3	3,3	4,6	5,2	4,8
WSW-organisaties	6,0	4,2	3,7	6	4,5	3,4
Zorgverzekeraars	2,0	4,2	4,0	3,8	4,7	4,0
WIW- en ID-organisaties	5,6	4,0	4,0	4,7	4,1	3,6
Welzijnsinstellingen		3,4	3,6	4	3,4	2,5
Woningbouwcorporaties		3,3	4,2	3,3	4,2	1,6
Regionale opleidingscentra	3,1	3,0	2,6	3,6	3,7	2,5
Zorginstellingen		2,9	1,4	2,8	3,9	2,1
Regionale platforms arbeidsmarktbeleid	3,4	2,7	2,3	4,3	2,8	2,4
Provincie	1,2	2,2	1,7	3,6	2,7	1,8
Brancheorganisatie	1,1	2,0	1,4	2,5	3	1,5
Energiebedrijven		2,0	3,5	1,6	3,3	1,3
Jeugdzorg, kinderbescherming		1,6	1,6	2	1,8	1,2
Regionale innovatiecentra	0,3	0,6	0,1	0,6	0,9	1,5
Totaal	3,0	3,2	2,9	3,6	3,7	2,8

5.5 Conclusies

- De tijdshorizon van gemeenten is verbreed. Er zijn positieve ontwikkelingen op het terrein van de sturende en controlerende rol van het lokale bestuur. Dat neemt niet weg dat er nog veel te verbeteren valt op dit gebied, vooral bij kleinere gemeenten.
- De samenwerkingstrend bij sociale diensten naar igsd-en heeft geleid tot een afname van het aantal gemeenten dat de eigen schaal te klein vindt. Er wordt op verschillende terreinen nauwelijks meer samengewerkt dan vorig jaar. Wat betreft samenwerking met externe partijen is er weinig verandering ten opzichte met 2004.
- Het lokale bestuur lijkt zich meer bewust van de eigen verantwoordelijkheden. Wel zien gemeenten nog te weinig raakvlakken en aanknopingspunten voor intensivering van de samenwerking met andere gemeenten en andere organisaties die voor de taakuitoefening van belang kunnen zijn.

6. Visies op de toekomst

6.1 Toekomstvisies

Wat zijn de toekomstvisies van de managers van sociale diensten? Hoe zien zij de sociale dienst van de toekomst? En wat zijn hun sociale ambities?

VOLUME-ONTWIKKELING EN DOELGROEPVERANDERING

De meeste sociale diensten verwachten een verdere daling van het bijstandsvolume en – mede daardoor – een veranderende samenstelling van het bestand. Ter illustratie: *‘... dat door demografische ontwikkelingen de werkloosheid zich goeddeels oplost. De aandacht verschuift naar zorgbehoeftigen waarvan er steeds meer zullen zijn.’ Of: ‘Over 5 jaar is het bestand gehalveerd. Wij zijn dan nog nauwelijks bezig met reïntegratie, maar veel meer met (maatschappelijke) participatie en dagbesteding.’*

DIGITALISERING EN AUTOMATISERING

De verwachtingen ten aanzien van digitalisering en automatisering van gemeenten zijn hooggespannen. Op de vraag of inkomstenstaken in de toekomst nog wel door de gemeenten moeten worden uitgevoerd, antwoorden gemeenten: *‘Inkomensondersteuning door sociale dienst/UWV wordt ondergebracht bij de belastingdienst.’ Of er wordt gesproken over ‘...een overgang van de rechtmatigheid naar de ‘digitale overheid’ die WWB en WW gaan betalen in de vorm van een soort ‘heffingskorting.’ Sommige sociale diensten zien de overgang van de uitkeringsadministratie naar de belastingdienst als een vaststaand feit, andere twijfelen: ‘Ik vraag me af of uitbetaling van uitkeringen niet overgaat naar de belastingdienst.’*

Digitalisering en automatisering zien gemeenten bovendien als belangrijke aanjagers van verdere verzakelijking en vergroting van de efficiency van de uitvoering¹: *‘Verdergaande automatisering en digitalisering worden katalysator voor grote wijzigingen. Fysiek klantcontact wordt deels vervangen door internet, hoewel dit nooit mag betekenen dat er een ‘dé-intensivering’ van klantcontact plaatsvindt. Makkelijker gegevensuitwisseling werkt zo een efficiëntere klantanalyse in de hand.’*

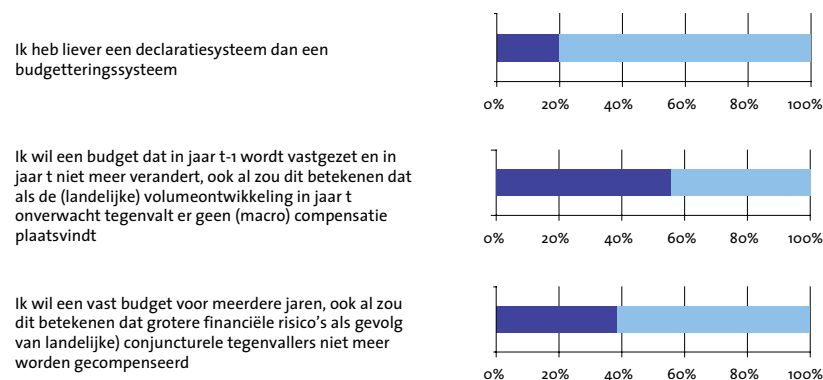
FINANCIERINGSSYSTEMATIEK

De financieringssysteem van de WWB is naast de deregulering en de administratieve lastenverlichting de essentie van de WWB. Gemeenten zijn overwegend

positief over de budgettering, zo bleek ook uit eerdere monitoren. Acht op de tien gemeenten geeft aan liever een budgetteringssysteem te hebben dan een declaratiesysteem. Vooral kleinere gemeenten en samenwerkingsverbanden geven aan liever een declaratiesysteem te hebben.

Veelvoorkomend discussiepunt is de vaststelling van het budget over meerdere jaren. Recentelijk is besloten dat gemeenten zich committeren aan een substantiële daling van het bijstandsvolume onder de voorwaarde dat ze het 'bespaarde' deel ook zelf voor een aantal jaren mogen houden. Een over meerdere vastgelegd budget heeft voordelen door de zekerheid om over voldoende middelen te beschikken. Er kleven ook nadelen en risico's aan met het oog op de tussentijdse compensatie van (conjuncturele) tegenvallers. Gemeenten hebben een lichte voorkeur (zes van de tien gemeenten) voor een meerjarenbudget, mits het budget wordt vastgesteld op het niveau van het jaar t-1. Grotere gemeenten zijn hier overigens een grotere voorstander van dan kleinere gemeenten.

TABEL 43: OPVATTING RESPONDENTEN OP STELLINGEN OVER FINANCIERINGS-SYSTEMATIEK (DONKERBLAUW IS 'EENS' EN LICHTBLAUW IS 'ONEENS')



ONTSCHOTTING

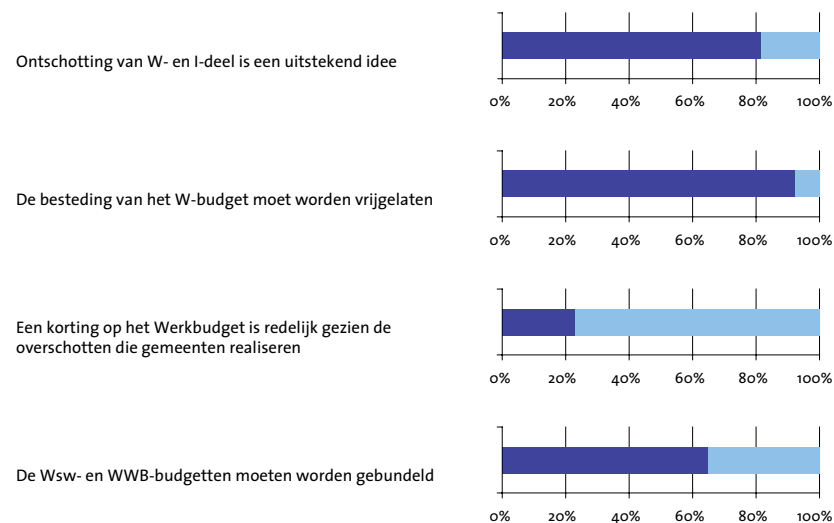
Ook hopen veel sociale diensten op verdere ontschotting van middelen en activiteiten: *'Ik spreek de hoop uit dat de budgetten ontschot zullen worden en dat de gemeente meer beleidsvrijheid krijgt. Mede daardoor kan beter ingespeeld worden op de lokale situatie en kan maatwerk geleverd worden (...). Of: 'de verkokering in denken van organisaties zal (moeten) verdwijnen waardoor de klant in het middelpunt komen te verkeren.'*

Acht van de tien gemeenten is voorstander van het ontschotten van het I- en het

W-deel. Vooral grotere gemeenten zijn hier voorstander van. Ook is een meerderheid van de gemeenten (61%) voorstander van het ontschotten van de WWB- en de Wsw-budgetten. Hier doen zich nauwelijks verschillen voor tussen grote en kleine gemeenten. Wel zijn negen van de tien gemeenten voorstander van het vrijlaten van de besteding van werkdeel. Kennelijk willen gemeenten meer vrijheid op dit terrein om zelf invulling te geven aan de eigen re-integratieactiviteiten. Daarbij willen ze ook de eigen overschotten zelf kunnen inzetten, getuige het feit dat maar 20% van de gemeenten vindt dat een korting op het W-budget redelijk is gezien de overschotten die zijn gerealiseerd.

TABEL 44: OPVATTING RESPONDENTEN OP STELLINGEN OVER BESTEDING EN ONTSCHOTTING MIDDELEN

(DONKERBLAUW IS EENS EN LICHTBLAUW IS ONEENS)



UITVOERINGSSTRUCTUUR

De meeste sociale diensten verwachten wijzigingen in de uitvoeringsstructuur van werk en inkomen. Sommige gemeenten verwachten dat CWI en UWV in elkaar opgaan ('CWI en UWV worden één organisatie'). Andere diensten verwachten dat CWI overgaat naar gemeenten: *'Taak CWI naar gemeente.'* En: *'de grenzen tussen CWI en gemeenten verdwijnen.'* Vaststaat dat sociale diensten een klimaat voor zich zien waarin er optimaal wordt samengewerkt tussen ketenpartners: *'Ik zie in de toekomst de ketensamenwerking centraal staan. Eén re-integratie-afdeling voor CWI/UWV en de sociale dienst.'* Of: *'de gemeentelijke sociale dienst zal zich tevens meer richten op externe partijen en ketensamenwerking.'*

6.2 Accenten in beleid en taken

In het licht van de volume-ontwikkeling, de digitalisering en automatisering, de financieringssysteematiek en de ontschotting, kiezen gemeenten voor verschillende accenten in beleid. Dat is niet vreemd. Met het in zicht komen van de harde kern in de bijstand, werpt zich de vraag op wat de handelingsmogelijkheden van gemeenten zijn om burgers van dienst te zijn.

WERKGELEGENHEID VERSUS SOCIALE UITSLUITING

Daar waar de ene gemeente de focus meer legt op verdere reïntegratie al dan niet in relatie met de vraagkant van de arbeidsmarkt (economie, de arbeidsmarkt, werkgevers), leggen andere gemeenten meer accenten aan de aanbodkant (zorg, welzijn, wonen). Twee uitersten: *'de gemeente is steeds meer ondernemer in het veld van onderwijs, economische zaken, bedrijfsleven en sociale zekerheid. En dat alles binnen de setting van een bvg, waarin de grenzen tussen de ketenpartners steeds meer gaan verdwijnen.'* Versus: *'Wij zijn nog nauwelijks bezig met re-integratie, maar veel meer met (maatschappelijke) participatie en dagbesteding. De sociale dienst zal zich in de toekomst steeds meer bezighouden met zorg en steeds meer raakvlakken krijgen met de Wmo en maatschappelijk werk. Voor de begeleiding van personen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt gaat CWI een grotere rol spelen.'*

De variëteit van opvattingen hoeft geen bezwaar te zijn, omdat deze het gevolg kan zijn van verschillende sociale ambities die worden nagestreefd, afhankelijk van de lokale situatie.

PARTICIPATIE EN INTEGRATIE

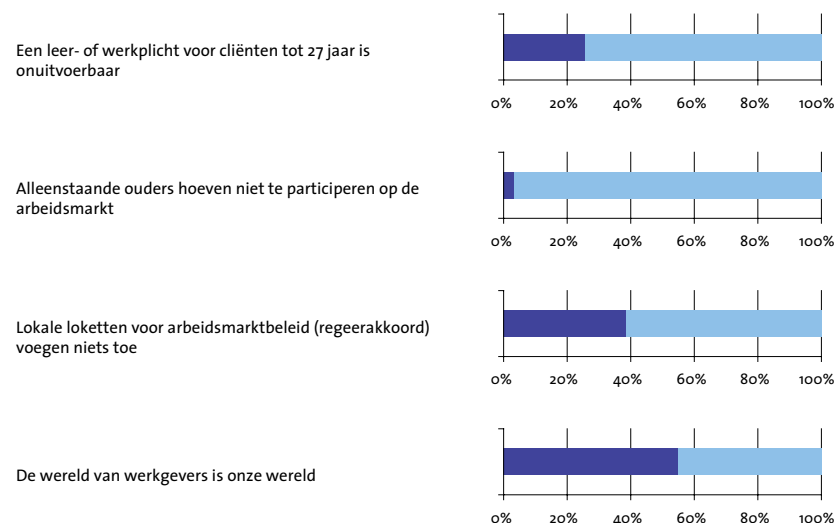
Het overgrote deel van de sociale diensten geeft aan de aanvankelijke (directe) doelen van uitstroom te willen verleggen naar maatschappelijke deelname en integratie in algemene zin: *'De sociale dienst zal van een inkomensondersteunende zakelijke dienstverlener steeds meer doorgroeien naar een organisatie die actief is bij de participatie van de burgers.'* Of: *'De sociale dienst van de toekomst is een brede, ondernemende en dienstverlenende organisatie die een essentiële rol speelt bij het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt en een bijdrage levert aan het versterken van sociale samenhang in de stad.'* Een andere sociale dienst: *'We moeten meer naar de klant toe om hem te ondersteunen naar eigen verantwoordelijkheid.'*

Maar hoe vrijblijvend is bijstand en wat is de gevraagde tegenprestatie? De afgelopen jaren zijn de rechten en plichten fors aangescherpt, zeker in de

handhavingssfeer. De afspraken in het regeerakkoord voor een invoering van een leerwerkplicht tot 27 jaar wordt door driekwart van de gemeenten als uitvoerbaar gezien, hoewel zich belangrijke verschillen voordoen naar grootteklasse: kleine gemeenten twijfelen aanzienlijk meer over de uitvoerbaarheid dan grotere gemeenten. Bijna alle gemeenten vinden dat alleenstaande ouders moeten deelnemen aan de arbeidsmarkt. Verschillen naar grootteklasse zijn hier te verwaarlozen.

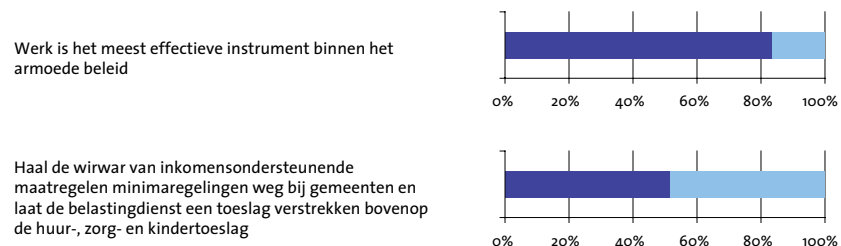
Over de plannen in het regeerakkoord om lokale loketten voor arbeidsmarktbeleid in te voeren, bestaat minder overeenstemming: vier van de tien gemeenten twijfelen over de toegevoegde waarde: *'Sociale diensten werken op het terrein van arbeidsmarktbeleid samen met de ketenpartners in bedrijfsverzamelgebouwen. Dat staat haaks op de lokale loketten uit het regeerakkoord.'* Kleinere gemeenten zijn hiervan minder overtuigd (50%) dan grote gemeenten (21%). Een reden kan zijn dat gemeenten nog in hoofdzaak georiënteerd zijn op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en nog onvoldoende zijn georiënteerd op het regionale arbeidsmarktbeleid. Dat blijkt ook uit de opstelling dat de wereld van werkgevers nog niet de wereld is van de afdeling sociale zaken. Ook hier bestaat geen consensus over.

TABEL 45: OPVATTING RESPONDENTEN OP STELLINGEN OVER BELEID EN REGELGEVING (DONKERBLAUW IS 'EENS' EN LICHTBLAUW IS 'ONEENS')



In de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting vinden verreweg de meeste diensten (84%) dat werk het meest effectieve instrument is. Sommige wijzen op een ‘...op-en-neer beweging binnen de sociale dienst. Naar mijn idee moet er weer meer aandacht komen voor de immateriële kant, die (vaak) niet los gezien kan worden van de materiële kant.’ Vooral middelgrote gemeenten scoren hier afwijkend: slechts 58% is deze mening is toegedaan. Of gemeenten niet moeten worden ontlast bij de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het minimabeleid door de uitvoering bij de belastingdienst neer te leggen, bestaat grote verdeeldheid. Kleinere gemeenten lijken hier iets vaker voorstander van te zijn dan grotere gemeenten.

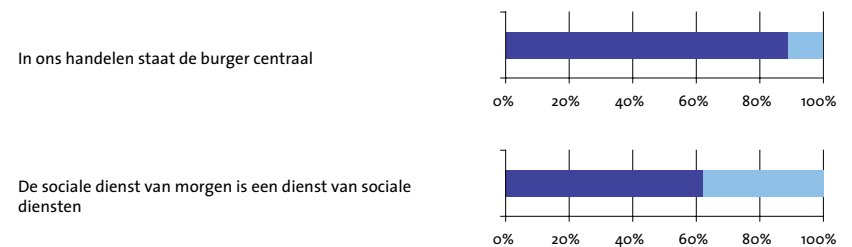
TABEL 46: OPVATTING RESPONDENTEN OP STELLINGEN OVER ARMOEDE
(DONKERBLAUW IS ‘EENS’ EN LICHTBLAUW IS ‘ONEENS’)



6.3 Het eind van de traditionele sociale dienst

Wie rekt de toekomstige sociale dienst eigenlijk tot haar doelgroep? Ook hierover verschillen de meningen. Gemeenten geven in grote meerderheid aan dat in hun toekomstige visie en handelen de burger centraal staat, kleinere gemeenten kijken hier licht van af. Een aantal passages: ‘Alle werkloze inwoners in de stad zijn klanten van de sociale dienst’ of ‘mensen’ of ‘zorgbehoeftigen’ of ‘werklozen’. Zes op de tien gemeenten is het een met de stelling dat de sociale dienst van morgen, ‘een dienst is van sociale diensten’. Dat wil zeggen: een dienst voor alle (kwetsbare) burgers, die hen op weg helpt bij deelname aan de maatschappij en door de focus op preventie uitkeringsafhankelijkheid voorkomt.

**TABEL 47: OPVATTING RESPONDENTEN OP STELLINGEN OVER UITVOERINGS-
KWESTIES** (DONKERBLAUW IS ‘EENS’ EN LICHTBLAUW IS ‘ONEENS’)



Sociale diensten zien zichzelf in de toekomst als een brede, dienstverlenende organisatie. Een paar voorbeelden:

‘De sociale dienst van de toekomst is een brede, ondernemende en dienstverlenende organisatie die een essentiële rol speelt bij het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt en een bijdrage levert aan het versterken van sociale samenhang in de stad.’

‘De sociale dienst ontwikkelt zich meer en meer tot een dienst om mensen te bewegen actief aan de samenleving mee te doen. (...) Diensten nemen zelf de begeleiding in grote mate op zich. Verder wordt de sociale dienst in het lokale krachtenveld spin-in-het-web voor integrale beleidsontwikkeling ter versterking van de lokale en regionale structuur.’

‘De sociale dienst vormt de spil in de plaatselijke gemeenschap om mensen die niet geheel in hun inkomen kunnen voorzien een passend aanvullend inkomen te verstrekken.’

‘We moeten meer naar de klant toe om hem te ondersteunen naar eigen verantwoordelijkheid. Samenwerking wordt hierbij alleen maar belangrijker. De dienst van sociale diensten spreekt me in dit kader erg aan.’

‘Doelstelling: Sociale Zaken opheffen.’

Wanneer de toekomstvisies van sociale diensten in één zin moeten worden verwoord, dan zou deze luiden: het einde van de traditionele sociale dienst is in zicht.

6.4 Conclusies

- Het kabinet wil dat sociale diensten als sociaal architect beleid op verschillende terreinen gaan verknoepen. Door zich te richten op participatie, emancipatie en integratie moet de sociale dienst maatschappelijke samenhang bevorderen.
- De ambities van sociale diensten sluiten grotendeels aan bij de kabinetsdoelstelling. Sociale diensten zien zich ontwikkelen tot een brede, dienstverlenende organisatie. Dit willen zij bereiken door vanuit een integrale visie verbanden te leggen tussen werk, inkomen, welzijn, zorg, leefbaarheid, economische zaken, inburgering en onderwijs. Integraal werken is het centrale thema voor de toekomst.
- Preventie is het toverwoord. Alleen wanneer sociale diensten de voorzorg goed organiseren kunnen zij de ambitie van brede sociale dienst waarmaken.
- De huidige positie van sociale diensten staat nog ver af van de geformuleerde visie op de toekomst. De meeste diensten richten zich vaak nog sec op een doelmatige uitvoering van de wet (WWB).
- Om de rol van sociaal architect te kunnen vervullen, moeten sociale diensten breed kennis opbouwen rond met name de sociale pijler. Creativiteit is een must om oplossingen te vinden voor de eigen lokale problemen. Sociale diensten moet ook de ruimte worden geboden om deze creativiteit te ontplooiën; ontschotting van middelen en activiteiten is bijvoorbeeld al langer een belangrijke wens van sociale diensten.
- Sociale diensten zien de samenstelling van hun bestand veranderen, doordat het aandeel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt. Deze groep vraagt om een meer vraaggerichte, multidisciplinaire aanpak. Wanneer de resultaten van de sociale dienst worden teruggebracht tot sec volumes en financiën kunnen sociale diensten de beoogde brede maatschappelijke functie onvoldoende uitvoeren.

7. Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid

Door Stichting Atlas voor gemeenten

Vorige hoofdstukken van deze monitor laten zien dat verschillen tussen gemeenten en regio's groot kunnen zijn, zowel in klantaantallen, klantperspectieven als in financiële resultaten en de context waarin sociale diensten opereren. Het is dan ook opvallend dat die verschillen vrijwel geen vertaling krijgen in beleidskeuzes. In het arbeidsmarktbeleid van sociale diensten zijn in ieder geval nauwelijks regionale patronen te herkennen.

Toch zal het succes van dat beleid grotendeels afhangen van regionale arbeidsmarktomstandigheden. Want wat heeft het voor zin om werklozen in Emmen naar de arbeidsmarkt te leiden als daar nauwelijks banen zijn? Hoe zinvol is de modieuze werkgeversbenadering in zo'n geval? En aan de andere kant: heeft extra banencreatie in een stad als Amsterdam wel zin als daar al veel onvervulde vacatures en een relatief hoge werkloosheid naast elkaar bestaan?

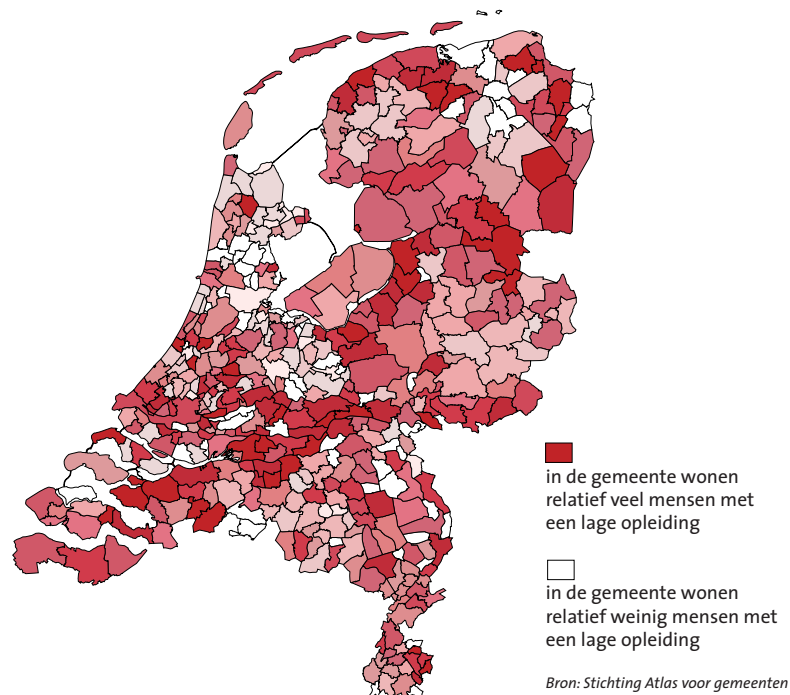
De ruimte om met beleid het bijstandsniveau in een gemeente te verlagen is grotendeels afhankelijk van de kenmerken van de bevolking en de regionale arbeidsmarktomstandigheden. Dat eerste aspect, de aanbodkant van de arbeidsmarkt, heeft al jaren veel aandacht, het tweede, de vraagkant, wordt structureel onderschat. Want juist de beschikbaarheid van banen blijkt grote regionale verschillen te vertonen. Die verschillen bieden naar verwachting een belangrijke verklaring voor de regionale verschillen in kansen op de arbeidsmarkt, en dus ook voor de kansen voor lokaal arbeidsmarktbeleid.

7.1 Kansen op de arbeidsmarkt

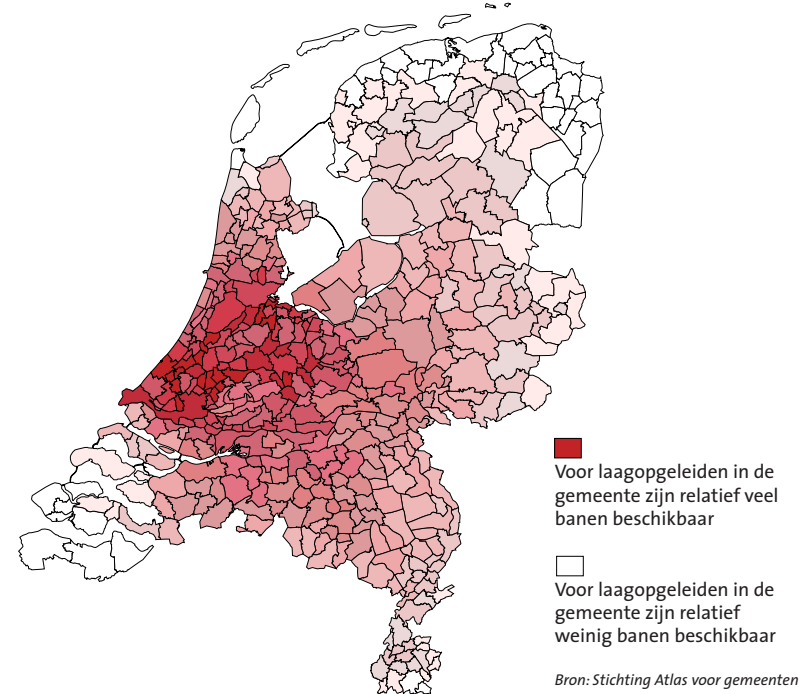
De kans op een baan voor de inwoners van een wijk of gemeente hangt behalve van zijn opleiding en vaardigheden af van het aantal banen dat zich in zijn omgeving bevindt en het aantal mensen dat om die baan concurreert. Een indicator die de regionale verschillen in kansen op de arbeidsmarkt meet, moet dus beide aspecten in zich hebben: de regionale beschikbaarheid van banen én het aantal mensen in die regio dat voor dezelfde baan in de markt is.

Uit kaart 7 blijkt bijvoorbeeld dat het aandeel laagopgeleiden onder de bevolking in Amsterdam relatief klein is. Kaart 8 laat zien dat in diezelfde stad relatief veel banen beschikbaar zijn voor laagopgeleiden. Met andere woorden: de kans op een baan voor een laagopgeleide in Amsterdam is (puur gerekend vanuit de vraagkant van de arbeidsmarkt) groot (zie kaart 9). In Rotterdam is de beschikbaarheid van banen voor laagopgeleiden vergelijkbaar met die in Amsterdam. Echter, het aandeel laagopgeleiden in (de regio) Rotterdam is groter dan in Amsterdam. Er concurreren dus meer mensen om dezelfde baan zodat de kansen op een baan voor laagopgeleiden in Rotterdam geringer zijn dan in Amsterdam (zie kaart 9). In steden als Emmen en Heerlen zijn die kansen nog veel kleiner dan in de steden in de Randstad. Veel van de steden in de periferie combineren een relatief groot aandeel laagopgeleiden met een geringe beschikbaarheid van banen voor laagopgeleiden.

KAART 7: AANDEEL LAAGOPGELEIDEN



KAART 8: BESCHIKBAARHEID VAN BANEN VOOR LAAGOPGELEIDEN



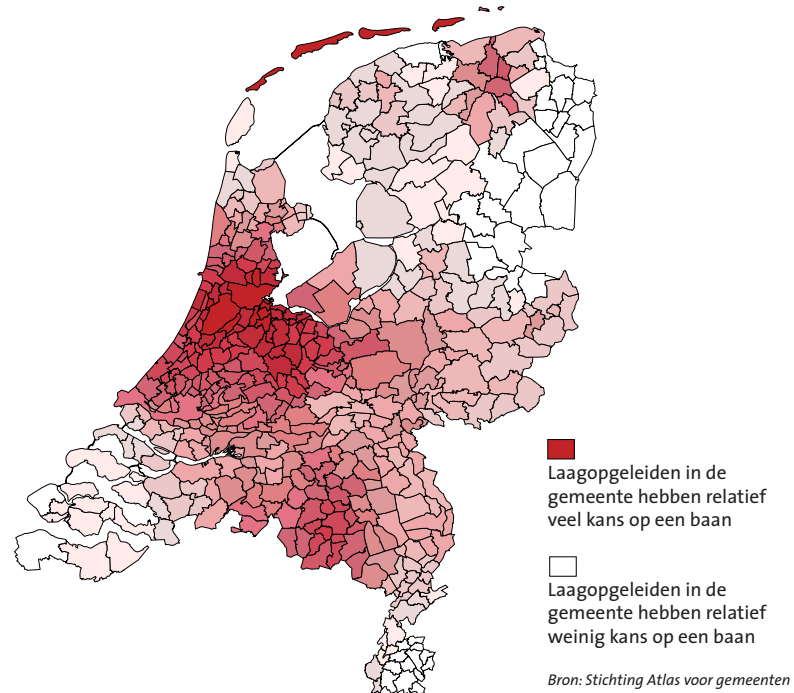
Kaart 8 toont de beschikbaarheid van het totaal aantal banen voor laagopgeleiden. De arbeidsmarkt voor de inwoners van een gemeente houdt natuurlijk niet op bij de gemeente- en regiogrenzen, veel mensen zijn bereid om voor hun werk naar een plek buiten de woongemeente te reizen. Daarom is de ruimtelijke concentratie (ruimtelijk gemiddelde) van het aantal banen voor laagopgeleiden genomen, gebaseerd op de gemiddelde reistijd die laagopgeleiden acceptabel vinden voor het woon-werkverkeer (en die korter is dan de acceptabele reistijd voor hoogopgeleiden). Die maat drukt uit hoeveel banen er voor een gemiddelde laagopgeleide in de gemeente vanuit de gemeente binnen acceptabele reistijd te bereiken zijn. Ofwel: het aantal banen dat voor de inwoners van iedere gemeente binnen acceptabele reistijd te bereiken is. De reistijden die hiervoor gehanteerd zijn, zijn de werkelijke reistijden per auto (rekening houdend met files) en per OV (gewogen op basis van het feitelijke gebruik van auto en OV).

In de donkerrode gemeenten in kaart 8 zijn de meeste banen voor laagopgeleiden beschikbaar, in de witte gemeenten de minste. Dat wil echter niet automatisch zeggen dat ook de kansen voor laagopgeleiden op een baan voor de mensen

in die gemeenten het grootst zijn. Dat hangt (behalve van de vaardigheden van ieder individu) ook nog af van het aantal mensen dat om dezelfde baan concurreert. Daarom is de beschikbaarheid van banen gecorrigeerd voor het aantal mensen dat om diezelfde banen concurreert. Voor iedere plek waar zich een baan voor laagopgeleiden bevindt is bepaald hoeveel mensen met een lage opleiding in Nederland die plek binnen een acceptabele reistijd kunnen bereiken (het ruimtelijk gemiddelde van het aantal laagopgeleiden). De beschikbaarheid van banen voor laagopgeleiden is vervolgens gecorrigeerd voor het aantal laagopgeleiden dat daarvoor in de markt is.

Het resultaat is de indicator 'kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden', die in kaart 9 op gemeenteniveau getoond is. Die indicator geeft de verhouding aan tussen het aantal laagopgeleiden in de gemeente, de beschikbaarheid van banen voor die laagopgeleiden (ruimtelijk gemiddelde), en het aantal laagopgeleiden van buiten de gemeente dat ook in aanmerking komt voor diezelfde banen. In de donkerrood gekleurde gemeenten zijn de kansen op de arbeidsmarkt het grootst, in de witte gemeenten het kleinst.

KAART 9: KANSEN OP DE ARBEIDSMARKT VOOR LAAGOPGELEIDEN



Kaart 9 laat zien dat de kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden (vanuit het perspectief van de beschikbaarheid van banen) met name in de regio's Amsterdam, Utrecht en Den Haag groot zijn, maar bijvoorbeeld ook in en rond Groningen en Eindhoven. De kansen in de regio Rotterdam zijn ondanks de beschikbaarheid van veel banen voor laagopgeleiden kleiner. Dat komt zoals gezegd doordat in Rotterdam relatief veel laagopgeleiden wonen die om die banen concurreren.

Gemiddeld genomen zijn de kansen voor laagopgeleiden op de arbeidsmarkt in steden groter dan in kleinere gemeenten. Laagopgeleiden in de Randstad hebben over het algemeen meer kans op een baan dan laagopgeleiden in de perifere delen van het land. Met name in grote delen van het noorden en zuiden van het land en in de kop van Noord-Holland zijn de kansen voor laagopgeleiden op een baan relatief klein.

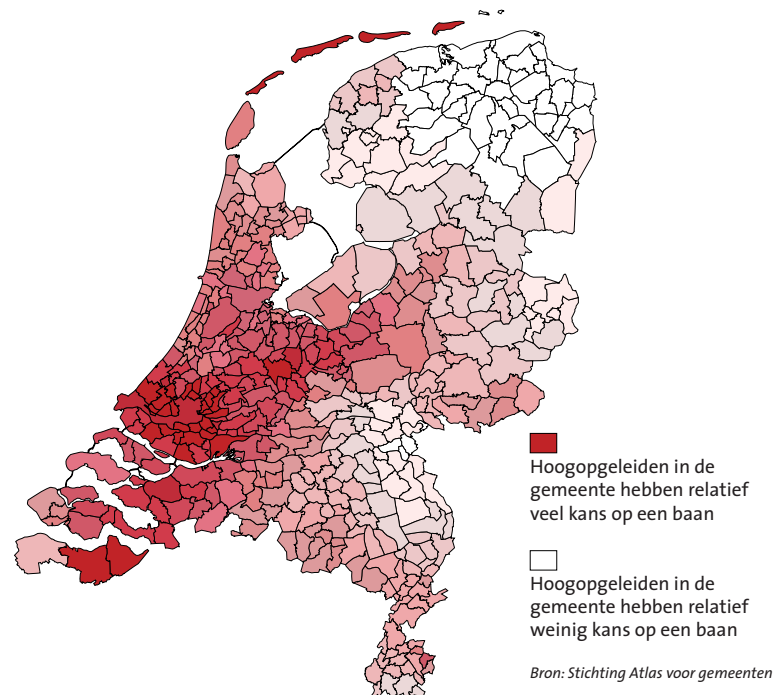
Overigens is bij het berekenen van de kansen voor laagopgeleiden geen rekening gehouden met verschillen tussen laagopgeleiden. De groep laagopgeleiden is natuurlijk geen homogene groep, en de regionale verschillen zijn naar verwachting groot. Zo zullen zich onder de laagopgeleiden in steden gemiddeld meer allochtonen bevinden dan in de kleinere gemeenten. Laagopgeleiden met een taalachterstand hebben bovendien minder kans op een baan, dan laagopgeleiden die de Nederlandse taal goed beheersen. Daar is in de indicator 'kansen op de arbeidsmarkt' geen rekening mee gehouden, maar in de volgende paragraaf wordt daar verder op ingegaan.

Waar ook nog geen rekening mee is gehouden is de eventuele branchespecifieke mismatch op de arbeidsmarkt; in een bepaalde regio kunnen veel banen zijn voor laagopgeleiden in bijvoorbeeld de tuinbouw, terwijl die laagopgeleiden voornamelijk zijn opgeleid voor functies in de horeca. Op basis van de hier geïntroduceerde indicator zouden de kansen voor laagopgeleiden in zo'n regio groot zijn, terwijl dat in de praktijk niet het geval is. Dat kan een van de oorzaken zijn achter het 'onverklaarde deel' van het bijstandsniveau in een gemeente, dat in de volgende paragraaf wordt geanalyseerd.

De kansen op de arbeidsmarkt verschillen niet alleen tussen gemeenten, maar ook tussen bevolkingsgroepen. Kaart 10 toont de kansen op de arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden (beschikbaarheid van banen voor hoogopgeleiden gecorrigeerd voor de regionale aanwezigheid van hoogopgeleiden). Uit de kaart blijkt dat de regionale spreiding van kansen voor hoogopgeleiden belangrijke verschillen vertoont met die voor laagopgeleiden. In de zuidvleugel van de Randstad zijn die kansen bijvoorbeeld relatief groot. Dat komt vooral omdat daar relatief weinig

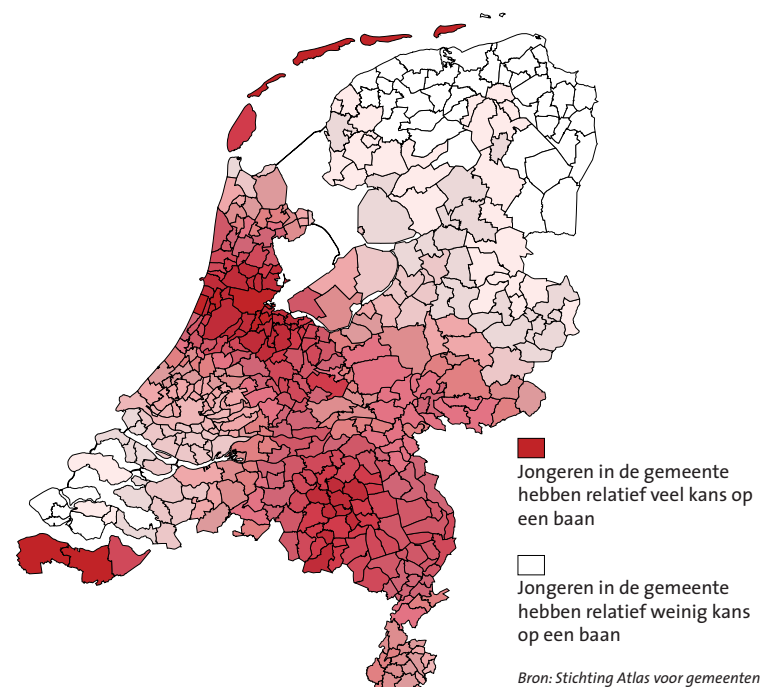
hoogopgeleiden wonen die om de beschikbare banen concurreren. Opmerkelijk is ook dat de kansen voor hoogopgeleiden in grote delen van het noorden, oosten en zuiden van het land gering zijn als gevolg van een gebrekkige beschikbaarheid van banen voor hoogopgeleiden.

KAART 10: KANSEN OP DE ARBEIDSMARKT VOOR HOOGOPGELEIDEN



In kaart 11 is dezelfde exercitie herhaald voor jongeren. Bij het berekenen daarvan zijn alleen de banen meegeteld die geschikt zijn voor jongeren. Daarbij is per sector het aandeel jongeren dat er werkzaam is bepaald. Het blijkt dat met name in de commerciële dienstverlening, en daarbinnen met name in de horeca & detailhandel, veel jongeren tussen 15 en 24 jaar actief zijn. Ook in de industrie zijn relatief veel jongeren werkzaam, maar het aantal banen in de industrie in totaal en het aantal banen voor jongeren in het bijzonder neemt wel in rap tempo af.

KAART 11: KANSEN OP DE ARBEIDSMARKT VOOR JONGEREN



De kansen voor jongeren op een baan zijn net als bij laagopgeleiden het grootst in de noordvleugel van de Randstad (van Utrecht via Amsterdam naar Den Haag). Maar ook rond Eindhoven en Den Bosch zijn relatief veel kansen voor jongeren. Het verschil tussen Noord- en Zuid-Nederland is opvallend. In beide landsdelen heeft de teruggang van de werkgelegenheid in de industrie negatieve consequenties voor de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt. Vooral in Limburg zijn de kansen voor jongeren als gevolg daarvan de laatste jaren flink afgenomen. Maar anders dan in Noord-Nederland zijn er in Brabant en Limburg veel alternatieven. De detailhandel en horeca, die in de bourgondische steden in het zuiden ruim vertegenwoordigd zijn, vormen een belangrijke banenmotor voor jongeren. Vooral in Brabant is de beschikbaarheid van banen voor jongeren de laatste tien jaar, met dank aan die verzorgende sectoren, juist flink toegenomen.

TABEL 46 REGIONALE VERSCHILLEN IN KANSEN OP DE ARBEIDSMARKT

(UITGEDRUKT IN BANEN PER INWONER)

	Kansen op de arbeidsmarkt (in banen per inwoner)	Kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt (in banen per jongere)	Kansen voor hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt (in banen per hoogopgeleide)	Kansen voor laagopgeleiden op de arbeidsmarkt (in banen per laagopgeleide)
EMMEN	0,86	0,82	0,84	0,87
HEERLEN	0,90	0,92	0,88	0,90
AMSTERDAM	1,00	1,02	0,90	1,16
ROTTERDAM	0,98	0,91	0,92	1,07
BUSSUM	1,00	1,00	0,90	1,13
TIEL	0,96	0,95	0,88	1,04
HOOGEZAND-SAPPEMEER	0,89	0,82	0,79	1,00
BERNISSE	0,95	0,88	0,92	1,03

In tabel 46 zijn de kansen op de arbeidsmarkt voor vier grote steden en vier kleinere gemeenten uitgedrukt in het aantal banen per hoogopgeleide, laagopgeleide en jongere inwoner in de gemeente.

Uit de tabel blijkt dat een gemiddelde laagopgeleide uit Amsterdam meer dan één geschikte baan tot zijn beschikking heeft (1,16). In Rotterdam ligt het gemiddeld aantal banen voor een laagopgeleide op 1,07 en in de perifere steden Emmen en Heerlen veel lager, respectievelijk 0,90 en 0,87. Voor jongeren en hoogopgeleiden zijn de verschillen tussen steden in de Randstad en de periferie iets minder groot. In het geval van hoogopgeleiden komt dat door de grotere bereidheid om over grotere afstanden voor werk te reizen.

Opvallend is dat de kansen voor laagopgeleiden in kleinere gemeenten in de periferie, zoals Hoogezand-Sappemeer, over het algemeen groter zijn dan voor de grote steden in die grensregio's. De reden is dat er in kleinere gemeenten minder laagopgeleiden wonen die om dezelfde banen concurreren. In de Randstad zijn de kansen voor laagopgeleiden juist in de grote steden groter dan in een kleinere gemeente zoals Bussum in het Gooi of Bernisse op Voorne-Putten. In die laatste gemeente zijn de kansen voor hoogopgeleiden overigens opmerkelijk groot. Dat komt omdat er relatief weinig mensen met hogere opleiding concurreren om de banen in de nabijgelegen Rijnmond en regio Den Haag.

7.2 Bijstandsniveau verklaard uit vraagkant arbeidsmarkt

Er zijn dus grote regionale verschillen in kansen op de arbeidsmarkt. Dezelfde persoon met dezelfde kennis en vaardigheden heeft meer kans op een baan als hij in Amsterdam woont dan als hij in Emmen woont. In theorie zouden die kansen op de arbeidsmarkt dan ook een belangrijke verklaring moeten bieden voor verschillen in het bijstandsniveau. En dat blijkt in de praktijk ook zo te zijn. De verschillen in bijstandsniveau tussen gemeenten worden voor een belangrijk deel verklaard door verschillen in kansen op de arbeidsmarkt.

In tabel 47 zijn de resultaten opgenomen van een zogenoemde meervoudige regressie-analyse waarmee de verschillen in bijstandsniveau in Nederlandse gemeenten zijn verklaard. Dat bijstandsniveau is allereerst met een zogenoemde shift-share-analyse gecorrigeerd voor de demografische samenstelling van de bevolking in de gemeente op basis van geslacht, leeftijd en gezinssamenstelling (eenpersoonshuishoudens, gezinnen met kinderen, eenoudergezinnen et cetera.). Het bijstandspercentage ligt onder eenoudergezinnen gemiddeld bijvoorbeeld hoger dan onder alleenstaanden en onder vijftigers weer hoger dan onder dertigers en veertigers. Door voor dergelijke demografische kenmerken te corrigeren ontstaat een bijstandspercentage dat niet meer afhankelijk is van verschillen in de fase in het leven van de bevolking in de gemeente, maar puur van locatie-specifieke omstandigheden. Het gecorrigeerde bijstandsniveau is in feite de locatie-component van dat bijstandsniveau.

Uit tabel 47 blijkt dat die locatiecomponent voor een belangrijk deel verklaard wordt uit de in de vorige paragraaf beschreven kansen op de arbeidsmarkt (voor zowel laag- als hoogopgeleiden); waar die kansen het grootst zijn (het aantal banen per inwoner in de beroepsbevolking het hoogst, zie tabel 46) is het bijstandsniveau over het algemeen lager.

Overigens bieden de ontwikkelde indicatoren voor kansen op de arbeidsmarkt niet alleen een verklaring voor de regionale verschillen in het bijstandsniveau, maar ook voor de *afname*²⁷ van het aantal bijstandsccliënten tussen 2002 en 2006 (hoe meer kansen op de arbeidsmarkt, hoe groter de afname) en tevens voor de uitstroombquote (hoe meer kansen op de arbeidsmarkt, hoe groter de uitstroom).

In de tabel zijn alle indicatoren opgenomen die het bijstandsniveau in een gemeente significant verklaren. De getoonde t-waarde geeft aan wat het bijbehorende significantieniveau is; hoe hoger de t-waarde, des te groter de verklaringskracht. Een minnetje voor de t-waarde geeft aan dat die factor een negatieve ver-

klaring biedt voor het bijstandsniveau, zoals in het geval van de indicator ‘kansen op de arbeidsmarkt’; hoe groter de kansen, des te lager het bijstandsniveau.

TABEL 47 WAT VERKLAART REGIONALE VERSCHILLEN IN HET BIJSTANDSNIVEAU (2006)?

Indicator	T-waarde
Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden	-10,442
Kansen op de arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden	-8,938
Aandeel arbeidsongeschikten in de beroepsbevolking	-3,167
Aandeel Marokkanen in de beroepsbevolking	12,597
Aandeel Turken in de beroepsbevolking	7,608
Aandeel Antillianen de beroepsbevolking	11,646
Aandeel overige niet-westerse allochtonen in de beroepsbevolking	4,311
Aandeel laagopgeleiden in de beroepsbevolking	5,899

Resultaten uit een meervoudige regressie-analyse met het op basis van een shift-share-analyse voor demografische kenmerken gecorrigeerde bijstandsniveau als afhankelijke variabele. In de tabel zijn de t-waardes getoond. Hoe hoger de t-waarde, hoe groter de verklaringskracht is. Alleen significant verklarende variabelen (bij een 99%-betrouwbaarheidsinterval) zijn in deze tabel getoond.

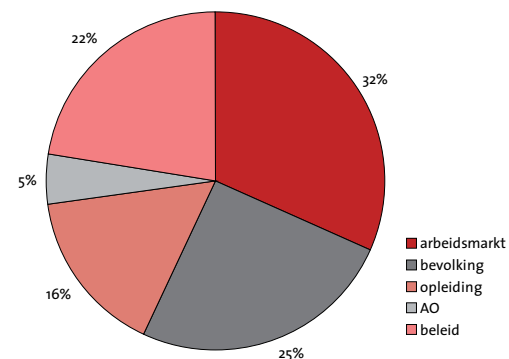
Veel kansen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt gaat dus gemiddeld samen met een laag bijstandsniveau. Maar hoe kan het dan dat het bijstandsniveau in een stad als Amsterdam (met veel kansen, zie tabel 46) toch relatief hoog is? Een deel van die verklaring is te vinden aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Want uit het model blijkt ook dat het bijstandsniveau in Nederlandse gemeenten, behalve uit ‘kansen op de arbeidsmarkt,’ kan worden verklaard uit de etnische samenstelling van de bevolking; hoe meer Antillianen, Marokkanen, Turken en andere niet-westerse allochtonen in de gemeente, des te hoger het bijstandsniveau over het algemeen is. Die etnische samenstelling van de bevolking blijkt een belangrijkere verklaring te bieden voor een hoog bijstandsniveau dan het aandeel laagopgeleiden. Kennelijk is het aandeel niet-westerse allochtonen een betere indicator dan het aandeel laagopgeleiden (dat uit een zeer heterogene groep bestaat) voor de mensen die het het moeilijkst hebben op de arbeidsmarkt door gebrek aan vaardigheden, of wellicht ook door stigmatisering van de kant van werkgevers. Tot slot hangt het bijstandsniveau in een gemeente negatief samen met het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (uitruil).

De hier gepresenteerde indicator ‘kansen op de arbeidsmarkt’ biedt dus een goede verklaring voor de regionale verschillen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt. De indicator geeft aan waarom sociale diensten in Heerlen of Emmen meer moeite hebben om een identieke cliënt aan het werk te helpen dan een sociale dienst in Amsterdam en blijkt – naast de samenstelling van de bevolking – dan ook een heel belangrijke verklaring te bieden voor de verschillen in bijstandsniveau tussen gemeenten. Die regionale component is ook precies de ‘missing link’ in het veel bekritiseerde verdeelmodel voor het WWB-budget, waardoor steden in de periferie van het land structureel onderbedeeld worden.

7.3 Kansen voor lokaal arbeidsmarktbeleid

Regionale verschillen in het bijstandsniveau worden, behalve door de verschillen in bevolkingssamenstelling, dus voor een belangrijk deel verklaard uit regionale verschillen in kansen op de arbeidsmarkt. Dat betekent automatisch ook dat er grote regionale verschillen zijn in kansen voor lokaal arbeidsmarktbeleid én dat het succesvolle beleidsrecept per regio en per gemeente sterk kan verschillen.

FIGUUR 16 WAAR ZIT DE RUIMTE VOOR BELEID?



In figuur 16 zijn de resultaten uit de modelschattingen die in de vorige paragraaf werden besproken nog een keer gestileerd weergegeven. De taartdiagram toont de gemiddelde verdeling van de locatiecomponent van het bijstandsniveau in de Nederlandse gemeenten. De indicatoren zijn daarin samengevoegd tot vijf hoofdcategorieën: kansen op de arbeidsmarkt, etnische samenstelling van de bevolking, opleidingsniveau, aantal arbeidsongeschikten in de gemeente (AO) en overig.

De hele 'taart' is min of meer te interpreteren als de beleidsruimte die gemeenten hebben om hun bijstandsniveau terug te dringen. Min of meer, omdat de regionale kansen op de arbeidsmarkt erg moeilijk met beleid te beïnvloeden zijn. Regionaal economisch stimuleringsbeleid (banen brengen naar de periferie van het land) is nog niet zo vaak succesvol gebleken. De taartpunt 'kansen op de arbeidsmarkt' moet dus eigenlijk van de beleidsruimte worden afgetrokken, want die taartpunt maakt juist bescheiden over de kansen voor lokaal arbeidsmarktbeleid in regio's waar een tekort aan banen de belangrijkste oorzaak achter een hoog bijstandsniveau is.

In de figuren 17 tot en met 25 is te zien dat dit bijvoorbeeld voor Emmen en Heerlen, maar ook voor kleinere gemeenten in de 'periferie' van het land, geldt. Mogelijk is dat voor die steden en gemeenten een aansporing om mensen met gesubsidieerde arbeid aan de slag te helpen. Maar in ieder geval is kennis van de omvang van die taartpunt van groot belang omdat hierdoor blijkt welk deel van het bijstandsniveau niet of nauwelijks met lokaal beleid terug te dringen is, en de lokale beleidsambitie dus drastisch zou moeten beperken.

Lokaal arbeidsmarktbeleid kan zich wel richten op de taartpunten 'etniciteit' en 'opleiding'. Beide wijzen op een gebrek aan kennis en vaardigheden onder de lokale bevolking als oorzaak van een hoog bijstandsniveau. Scholingsbeleid ligt in die gevallen dus het meest voor de hand, maar mogelijk kan ook met investeringen in het woonklimaat een stad aantrekkelijker gemaakt worden voor mensen met een midden- en hogere opleiding, waardoor het gemiddelde opleidingsniveau in zo'n gemeente kan toenemen. Ook kan het verbeteren van de informatievoorziening op de lokale arbeidsmarkt, zoals werkgevers bekendmaken met de kwaliteiten van de allochtone bevolking in de gemeente, hier behulpzaam zijn.

De categorie 'overig' bevat – tot slot – het onverklaarde deel van de locatiecomponent van het bijstandsniveau. Een deel daarvan heeft naar verwachting te maken met de mate van succes van het lokale activeringsbeleid. Het is overigens opmerkelijk dat dit zogenoemde residu in steden gemiddeld veel hoger is dan in kleinere gemeenten. Heeft dat te maken met de anonimiteit van de stad waardoor de sociale controle geringer is? Of ligt hier wellicht de politieke kleur van het lokale bestuur aan ten grondslag en de implicaties daarvan voor de strengheid van het arbeidsmarktbeleid? Nader onderzoek moet dat uitwijzen.

In de figuren 17 tot en met 25 is voor een aantal steden en kleinere gemeenten de locatiecomponent van het bijstandsniveau (de linker, donkerrode, staaf) in kaart gebracht. Tevens zijn de onderdelen van die locatiecomponent getoond.

De grafieken geven overigens het gemiddelde van de gemeenten aan. Het is ook mogelijk om een dergelijke analyse per wijk of per verzorgingsgebied van een specifieke CWI-vestiging uit te voeren.

Uit de grafieken blijkt dat die locatiecomponent voor de meeste steden (maar niet alle, zie Utrecht) negatief is. Dat betekent dat het bijstandsniveau daar hoger is dan op basis van de demografische samenstelling van de bevolking mag worden verwacht. In de meeste (maar wederom niet in alle, zie Hoogezand-Sappemeer) kleinere gemeenten is die locatiecomponent juist positief; het bijstandsniveau is daar dus lager dan op basis van de demografische samenstelling van de bevolking mag worden verwacht.

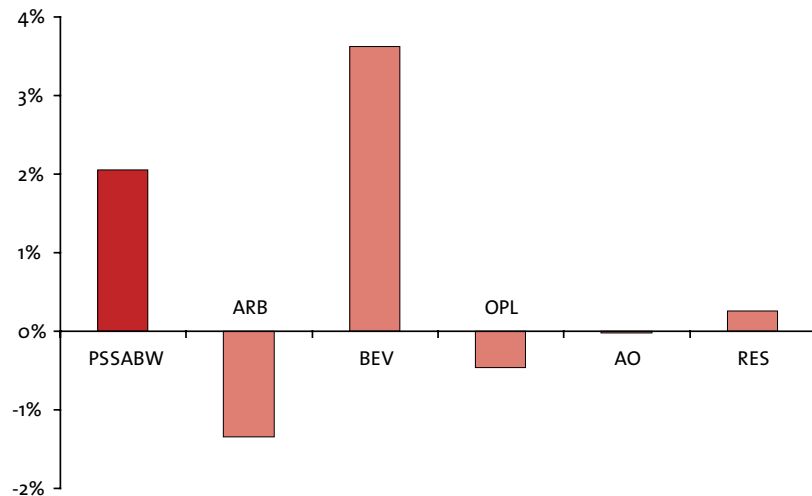
De grafieken geven per gemeente aan wat de kansen zijn om met lokaal arbeidsmarktbeleid het bijstandsniveau terug te dringen. En vooral ook waar die kansen liggen. Is het staafje 'kansen op de arbeidsmarkt' hoog (zie de leeswijzer bij de grafieken), dan zijn gesubsidieerde arbeid, inzetten op banencreatie in de persoonlijke dienstverlening en het stimuleren van maatschappelijk ondernemen bij werkgevers mogelijke oplossingen (hetgeen in het oosten van het land bijvoorbeeld meer dan gemiddeld blijkt te gebeuren, zo bleek eerder in deze monitor). Zijn de staafjes 'etniciteit' en 'opleiding' hoog, dan is er juist veel heil te verwachten van scholing en het verbeteren van de informatievoorziening en de 'matching' tussen vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt. Is het residu groot, dan kan dat betekenen dat activeringsbeleid en work first in de gemeente effectiever kunnen worden toegepast.

Leeswijzer grafieken per gemeente

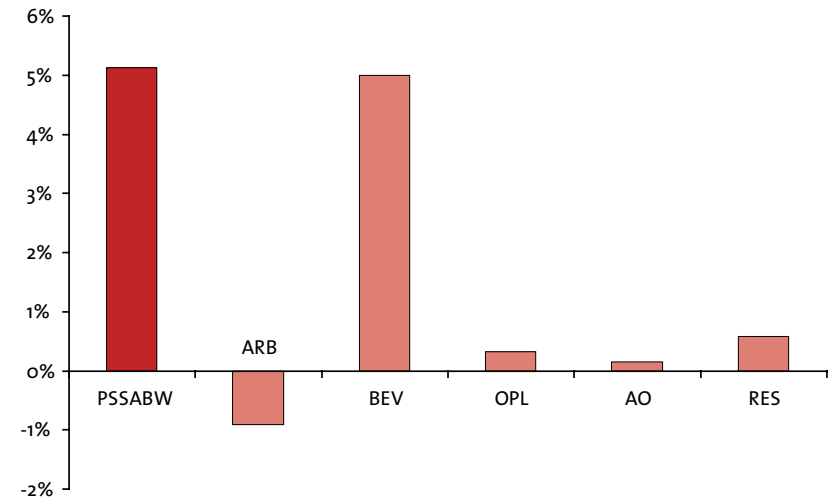
De grafieken geven per gemeente aan wat de kansen zijn om met lokaal arbeidsmarktbeleid het bijstandsniveau terug te dringen. En vooral ook waar die kansen liggen.

PSSABW	gecorrigeerd bijstandsniveau (locatiecomponent)
Donkerrood staafje omhoog	bijstandsniveau is hoger dan op basis van de demografische samenstelling van de bevolking verwacht mocht worden.
Donkerrood staafje omlaag	bijstandsniveau is lager dan op basis van de demografische samenstelling van de bevolking verwacht mocht worden.
ARB	kansen op de arbeidsmarkt
BEV	etnische samenstelling van de bevolking
OPL	opleidingsniveau van de bevolking
AO	aandeel arbeidsongeschikten in de beroepsbevolking
RES	residu, het onverklaarde deel van de locatiecomponent die mogelijk duidt op de effectiviteit van lokaal arbeidsmarktbeleid
Lichtrood staafje omhoog	biedt verklaring voor hoog bijstandsniveau (gemeente scoort ongunstig op de betreffende factor)
Lichtrood staafje omlaag	biedt een verklaring voor laag bijstandsniveau (gemeente scoort gunstig op de betreffende factor)

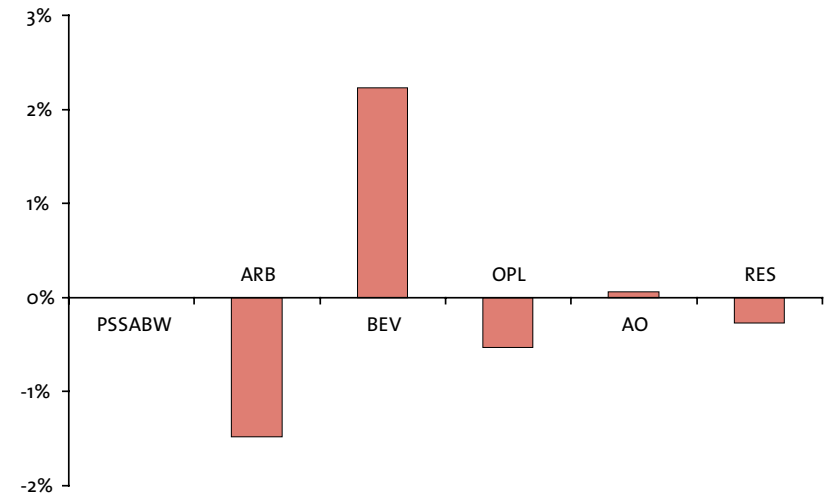
FIGUUR 17 KANSEN VOOR ARBEIDSMARKTBELEID IN AMSTERDAM



FIGUUR 18 KANSEN VOOR ARBEIDSMARKTBELEID IN ROTTERDAM



FIGUUR 19 KANSEN VOOR ARBEIDSMARKTBELEID IN UTRECHT

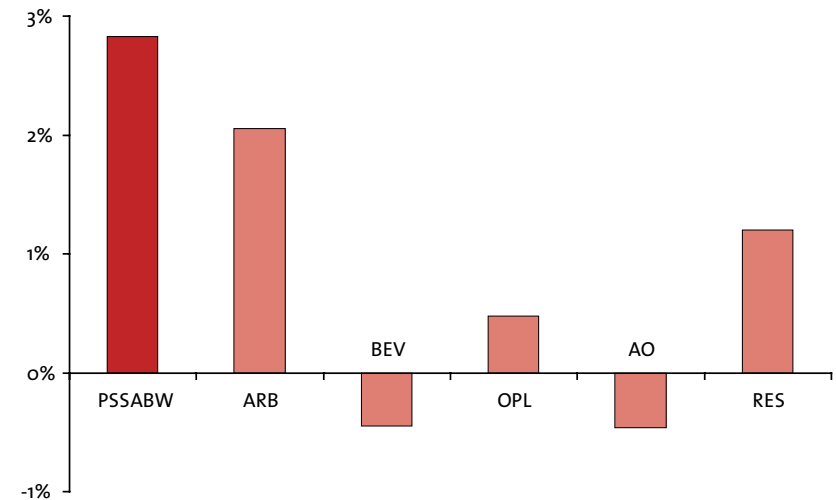


In Amsterdam en Rotterdam (zie figuur 17 en 18) wordt de locatiecomponent van het bijstandsniveau bijna volledig verklaard door de etnische samenstelling van de bevolking. In beide steden wonen relatief veel niet-westerse allochtonen die het hoge bijstandsniveau in die steden verklaren. In Amsterdam wordt dat bijstandsniveau echter weer gedempt doordat de kansen op de arbeidsmarkt er groot zijn en het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking relatief hoog is. In Rotterdam vormen de kansen op de arbeidsmarkt ook een positieve factor, maar in dit geval is het opleidingsniveau van de bevolking relatief laag, en dus een extra verklaring voor het relatief hoge bijstandsniveau in die stad. Het residu – tot slot – is in beide steden licht negatief hetgeen mogelijk betekent mogelijk dat er in Amsterdam en Rotterdam nog winst te behalen valt met slagvaardiger beleid.

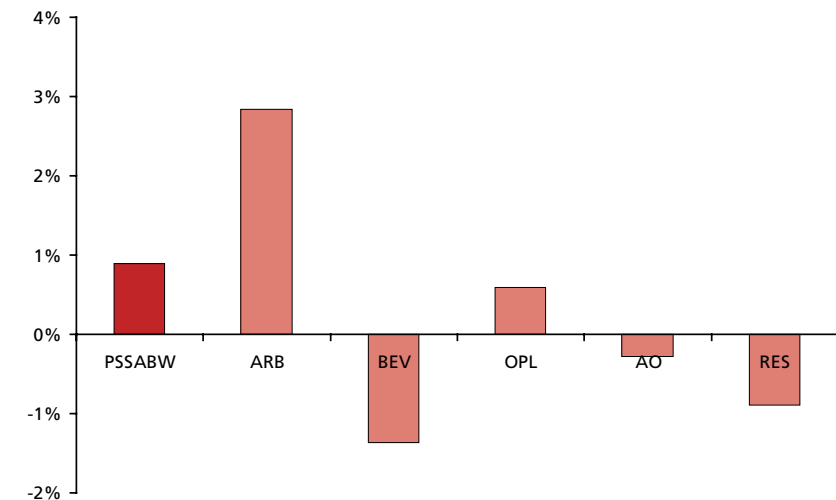
Van de vier grote steden is alleen in Utrecht de locatiecomponent niet positief. In Utrecht is die component nul (zie figuur 19), hetgeen betekent dat het bijstandsniveau precies even hoog is als op basis van de demografische samenstelling van de bevolking mocht worden verwacht. Utrecht kent weliswaar veel allochtonen onder de bevolking, maar die worden precies gecompenseerd door veel kansen op de arbeidsmarkt, een relatief hoog opgeleide bevolking en – waarschijnlijk – succesvol beleid (een negatief residu).

Overigens is met name in Amsterdam dat residu de laatste jaren fors afgenomen, hetgeen zou kunnen duiden op succesvol beleid op het gebied van fraudebestrijding, activering en work first. Juist voor de grote steden in de Randstad zijn dergelijke successen van groot belang. Niet alleen vanwege het terugdringen van het (te hoge) bijstandsniveau op zich, maar ook vanwege de positieve effecten die daarvan uit zullen gaan op de leefbaarheid in de wijken. Uit recent onderzoek blijkt dat juist een hoge werkloosheid in wijken in steden met veel kansen op de arbeidsmarkt leidt tot overlast, onveiligheid en andere leefbaarheidsproblemen in de woonomgeving.³⁸

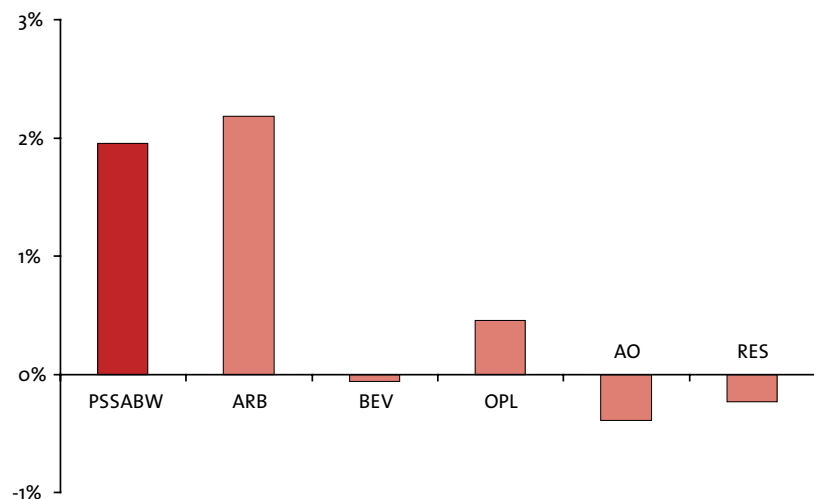
FIGUUR 20 KANSEN VOOR ARBEIDSMARKTBELEID IN HEERLEN



FIGUUR 21 KANSEN VOOR ARBEIDSMARKTBELEID IN EMMEN



FIGUUR 22 KANSEN VOOR ARBEIDSMARKTBELEID IN HOOGEZAND-SAPPEMEER



De beide voorbeeldsteden in de periferie – Emmen en Heerlen – hebben hun hoge bijstandsniveau te wijten aan de geringe kansen op de arbeidsmarkt als gevolg van het tekort aan banen. In tegenstelling tot Amsterdam en Rotterdam speelt de etnische samenstelling van de bevolking hier geen rol. Wel is de bevolking in beide steden relatief laag opgeleid en is er vooral in Heerlen sprake van een sterke uitruil tussen mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en de bijstand (in dit geval met als gevolg een lager bijstandsniveau).

Het belangrijkste verschil tussen beide steden is het residu. De voorzichtige conclusie zou dan ook kunnen zijn dat het lokale beleid in Emmen succesvoller is dan in Heerlen. Een kleinere gemeente in het Noorden – Hoogezand-Sappemeer (zie figuur 22) – laat overigens ongeveer hetzelfde beeld zien als Emmen; een relatief hoog bijstandsniveau dat niet te wijten is aan achterblijvende prestaties van de sociale dienst (integendeel, zoals uit het negatieve residu blijkt), maar aan het gebrek aan banen.

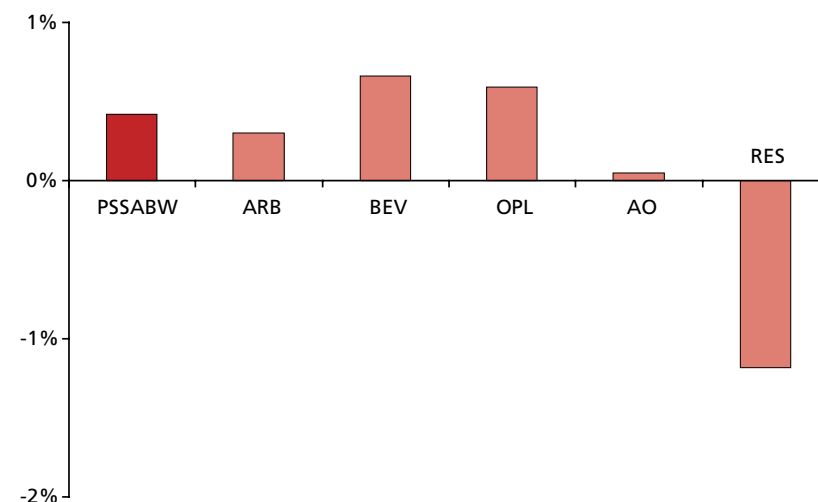
Dat beeld verschilt duidelijk van de meeste kleinere gemeenten in of nabij de Randstad. De voorbeelden van Tiel, Bussum en Bernisse (zie Figuren 23, 24 en 25) illustreren het nut van een dergelijke analyse omdat in alle drie gevallen de locatiecomponent en het residu een andere kant uitwijzen.

In het geval van Tiel is het bijstandsniveau hoger dan op basis van de demogra-

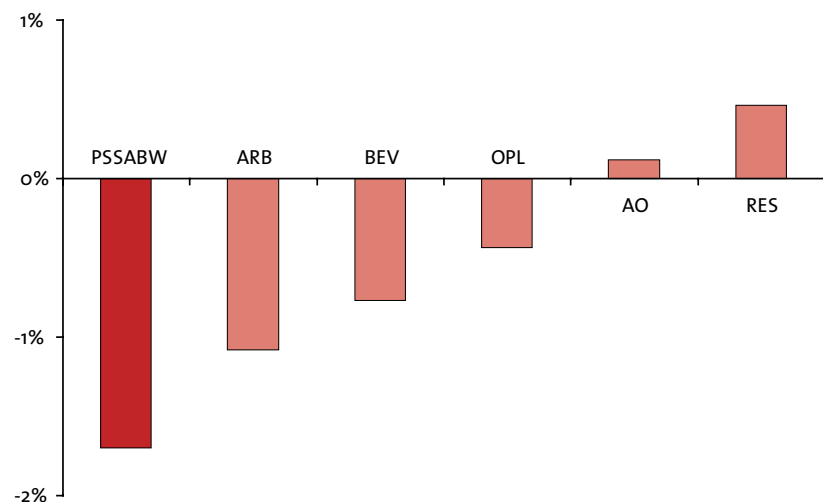
fische samenstelling van de bevolking mocht worden verwacht. Dat zou tot de intuïtieve conclusie kunnen leiden dat het lokale beleid daar niet goed werkt. Het tegendeel lijkt echter waar, want het residu is negatief. De locatiecomponent wordt dan ook volledig verklaard uit relatief geringe kansen op de arbeidsmarkt, veel alloctonen en een relatief laagopgeleide bevolking. Gegeven die omstandigheden lijkt het beleid in Tiel juist relatief succesvol.

In Bussum en Bernisse doet de tegenovergestelde situatie zich voor; een negatieve locatiecomponent en een positief residu. Het bijstandsniveau is in Bussum en Bernisse dus lager dan op basis van de demografische samenstelling van de bevolking zou mogen worden verwacht. Dat komt in het geval van Bussum vooral door de vele kansen op de arbeidsmarkt in die regio, en in het geval van Bernisse vooral door de bevolkingssamenstelling (weinig alloctonen). Rekening houdend met die omstandigheden is het bijstandsniveau in beide gemeenten eigenlijk nog hoger dan verwacht mocht worden (het residu is positief), wat kan duiden op minder succesvol beleid in die gemeenten.

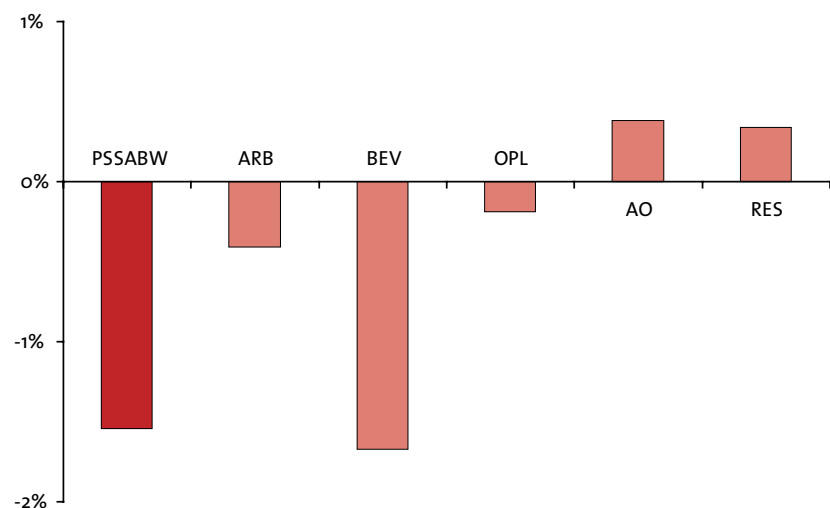
FIGUUR 23 KANSEN VOOR ARBEIDSMARKTBELEID IN TIEL



FIGUUR 24 KANSEN VOOR ARBEIDSMARKTBELEID IN BUSSUM



FIGUUR 25 KANSEN VOOR ARBEIDSMARKTBELEID IN BERNISSE



7.4 Conclusie

Gemeenten moeten meer naar hun eigen unieke omstandigheden kijken bij het bepalen van het arbeidsmarktbeleid. Alhoewel Nederland klein is, kunnen de verschillen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt tussen gemeenten en regio's aanzienlijk zijn. De gedecentraliseerde WWB (en ook de Wmo) biedt gemeenten alle ruimte om verschil te maken op basis van de eigen lokale en regionale omstandigheden.

Het eerste deel van deze monitor liet zien dat die ruimte (nog) nauwelijks benut wordt. Daarmee blijven kansen voor burgers en gemeenten liggen. Dit deel van de monitor liet zien dat die ruimte er is, zowel in regio's met een tekort aan banen als in regio's met veel vacatures. Afhankelijk van de lokale omstandigheden zijn de oplossingen zeer divers. Die kunnen uiteenlopen van een strak scholingsbeleid van de aankomende beroepsbevolking (te beginnen bij de peuters) om een cultuur van laaggeschooldheid te doorbreken tot investeringen in openbaar vervoer om mobiliteitsproblemen op te lossen.

Kortom, het succesvolle beleidsrecept kan per regio sterk verschillen. Dat vraagt om grote voorzichtigheid bij het simpelweg afkijken van successen elders. Overigens maakt die verscheidenheid ook duidelijk dat de beste oplossingen alleen tot stand komen als gemeenten integraal werken. Scholing, economische zaken, werk en inkomen, zorg en welzijn, inburgering en leefbaarheid zullen in verschillende samenstellingen nodig zijn voor de uitvoering van het beste arbeidsmarktbeleid. Is gluren bij de burens nu helemaal taboe? Nee, één ingrediënt van succesvol arbeidsmarktbeleid is voor alle gemeenten gelijk: het lef om verschil te maken.

8. Bijlagen

8.1 Methodologische verantwoording

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

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

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

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

VISIES OP DE TOEKOMST

Voor het onderzoeken van de visie op de toekomst van sociale diensten zijn twee bronnen van informatie gebruikt. In de eerste plaats door de meningen van res-

pondenten weer te geven op stellingen die aan hen zijn voorgelegd. In de tweede plaats is dit jaar voor het eerst in de vragenlijst ruimte gegeven voor respondenten om in maximaal 500 woorden aan te geven hoe zij tegen de toekomst van de sociale dienst aankijken.

SAMENWERKINGSVERBANDEN

De volgende samenwerkingsverbanden komen voor in het onderzoek:

TABEL 48: SAMENWERKINGSVERBANDEN IN HET ONDERZOEK

Samenwerkingsverband
Achtkarspelen/Kollumerland
SD Drechtsteden
ISD Bollenstreek
ISD Heemstede
ISD De Kempen
ISD Kromme Rijn Heuvelrug
ISD Middenlangstraat
ISD Noordenkwartier
ISD Noordoost
IGSD Veluwerand
ISD Voorne Putten Rozenburg
ISD BBS
OptimISD
RSD Hoeksche Waard
RSD Noardwest Fryslan
RSD Alblasserwaard-Oost/Vijfheerenlanden
SD Walcheren

Het bestand van 103 respondenten vertegenwoordigt 165 gemeenten. Deze gemeenten vertegenwoordigen 52% van de Nederlandse bevolking.

WWB-VOLUME IN ONDERZOEK TEN OPZICHTE VAN HET LANDELIJK VOLUME

In dit onderzoek telt het totale aantal bijstandsgerechtigden 223.320 (CBS, december 2006). Dit is 67,7% van het totale aantal bijstandsgerechtigden in Nederland op 31 december 2006 (329.770).

Het aantal bijstandsgerechtigden ouder dan 65 jaar telt in dit onderzoek 20.080. Dit is 72,9% van het landelijke volume over 2006 (275.50).

In dit onderzoek heeft 9% van het bestand een WWB-uitkering en is ouder dan 65 jaar. Landelijk is 8,4% van het WWB-uitkeringsbestand ouder dan 65 jaar.

BUDGETTEN

Het totaal definitief verstrekte budget aan het inkomensdeel bedraagt €4,19 miljard. De gemeenten in dit onderzoek ontvangen in totaal €2,84 miljard. Dat is ongeveer 67,8% van het landelijk verstrekte budget.

Het totaal definitief versterkte budget aan het werkdeel bedraagt €1.63 miljard. De gemeenten in het onderzoek ontvangen in totaal €1.18 miljard, dat is 72,4% van het landelijk verstrekte budget (berekend op voorlopig budget).

8.2 Respons

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

TABEL 49: LEDEN DIVOSA EN RESPONS NAAR AANTAL INWONERS

Aantal inwoners	Aantal leden	Respons	Respons
	Divosa	(absoluut)	(als % van aantal leden Divosa)
< 40.000	206	40	19%
40.000 - 60.000	41	12	29%
> 60.000	71	47	63%
G4	4	4	100%
Totaal	322	103	32%

TABEL 50: VERDELING LEDEN DIVOSA EN RESPONS NAAR REGIO.

Regio	Aantal leden	Respons	Respons
	Divosa	(absoluut)	(als % van aantal leden Divosa)
Noord	39	13	33%
Oost	72	27	38%
Zuid	95	28	29%
West	117	35	30%
Totaal	322	103	32%

8.3 Lijst met afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
AG	Arbeidsgehandicapten
ANW	Algemene Nabestaanden Wet
ARBO	Arbeidsomstandigheden
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ESF	Europees Sociaal Fonds
Igsd	Intergemeentelijke Sociale Dienst
ID- banen	In- en Doorstroombanen
IRO	Individuele Reïntegratie Overeenkomst
Rib	Reïntegratiebedrijf
Suwi	Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen

UWV	Uitvoeringinstelling Werknemersverzekeringen
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheid
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WFA	Wet financiering Abw, IOAW, IOZ
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
Wvp	Wet verbetering Poortwachter
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand

VOETNOTEN

- 1 Ter illustratie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007). Wet werk en bijstand: de feiten op een rij: evaluatie Wet werk en Bijstand 2004-2007. Den Haag: Szw; Sol, C.C.A.M., J. Castonguay, H. van Lindert en Y. van Amstel (2007). Work First werkt: op weg naar een evidence based-work First. Utrecht: Divosa; Stegeman, H. en A. van Vuren (2007). Wet Werk en Bijstand: een eerste kwalificering van effecten. Den Haag: CPB. zie ook diverse publicaties van IWI.
- 2 CBS (2007) Stegeman, H. en A. van Vuren (2007). Wet Werk en Bijstand: een eerste kwantificering van effecten. Den Haag: CPB.
- 3 Raad voor Werk en Inkomen (2007). Arbeidsmarktanalyse 2007. Den Haag: RWI. Eerder heeft de Raad al gewezen op specifieke vraagstukken voor regionaal beleid. Zie: Raad voor Werk en Inkomen (2007) De toegevoegde waarde van regionaal arbeidsmarktbeleid. Den Haag: RWI.

- 4 Vgl: RWI (2007).
- 5 Samen aan de slag! Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, d.d. 4 juni 2007
- 6 Zie hiervoor hoofdstuk 6: 'Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid' (Atlas voor Gemeenten, 2007).
- 7 Bijstandsontwikkeling is berekend door te kijken naar het verschil in bijstandsvolume tussen 2004 en 2006. Er zijn verder geen correcties op uitgevoerd.
- 8 Berekend door het totale werkbudget voor 2006 te delen door het aantal bijstandsccliënten op 31 december 2005. De zogenaamde 'verloners' zijn in deze berekening dus buiten beschouwing gelaten.
- 9 Mallee, L. et al (2000). De reïntegratie geijkt; evaluatie introductie marktwerking bij reïntegratie van niet werkenden. Amsterdam: Regioplan.
- 10 Zie: Algemeen Keten Overleg (2006).
- 11 Voor meer cijfermatige onderbouwing zie: Ministerie van SZW (2007) WWB in cijfers II. Den Haag: SZW.
- 12 Idem.
- 13 Deelakkoord Participatie SZW-VNG d.d. 31 mei 2007.
- 14 Motivaction (2007). Waardeoriëntatie managers & werknemers sociale dienst. Utrecht: Divosa.
- 15 De percentages tellen niet op tot 100% omdat gemiddelde percentages zijn gebruikt.
- 16 Zie voor meer cijfers Kernkaart WWB van het ministerie SZW.
- 17 De cijfers zijn berekend door het budget in 2006 te verminderen met de totale uitgaven en vervolgens de ontvangsten uit teruggevorderde bijstandsuitkeringen erbij op te tellen.
- 18 De cijfers zijn berekend door het budget in 2006 te verminderen met de totale uitgaven en vervolgens de ontvangsten uit teruggevorderde bijstandsuitkeringen erbij op te tellen.
- 19 De totaalsaldo's zijn berekend door het budget voor 2004, 2005 en 2006 bij elkaar op te tellen, te verminderen met de totale uitgaven (som 2004, 2005 en 2006) en hier vervolgens de som van de ontvangsten uit teruggevorderde uitkeringen weer bij op te tellen. Dit saldo is vervolgens gedeeld door de som van het totale budget.
- 20 De totaalsaldo's zijn berekend door het budget voor 2004, 2005 en 2006 bij elkaar op te tellen, te verminderen met de totale uitgaven (som 2004, 2005 en 2006) en hier vervolgens de som van de ontvangsten uit teruggevorderde uitkeringen weer bij op te tellen. Dit saldo is vervolgens gedeeld door de som van het totale budget.
- 21 Voor meer informatie zie www.nibud.nl.
- 22 en 23 Zie voor meer informatie: Sol et al. 2007. Work first werkt. Utrecht: Divosa.
- 24 Inspectie Werk en Inkomen (2007). In de bijstand, en dan. Den Haag: IWI.; IWI (2007) Maatwerk in de uitvoering van de WWB. Den Haag: IWI.
- 25 Divosa (2006). Aan de slag met het werkdeel. Achtergronden van de bestedingen van het werkdeel. Utrecht: Divosa.
- 26 Onder integraal klantmanagement wordt verstaan dat klantmanagers meerdere dienstverleningsterreinen bestrijken.
- 27 Ministerie van SZW/VNG (2006). Verder in verbindingen: visie op gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Den Haag.
- 28 RWI (2006). De toegevoegde waarde van het regionaal arbeidsmarktbeleid: een discussienotitie van de Raad voor Werk en Inkomen. Den Haag: RWI. De RWI wijst hierbij op drie kernthema's voor regionaal beleid: de aansluiting van onderwijs-arbeidsmarkt (bevorderen startkwalificaties, tegengaan voortijdig schoolverlaten), vraaggerichte reïntegratie en voorkomen van uitval door ziekte en werkloosheid. In lijn hiermee liggen de initiatieven van het ministerie van SZW en de VNG om het blikveld van gemeenten te verbreden. Zij sporen gemeenten aan tot beleid en activiteiten die breder liggen dan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de WWB.
- 29 Tweede Kamer der Staten Generaal. Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen. Vergaderjaar 2005-2006, 30 948, nr. 2.
- 30 Divosa (2005). Uit het isolement: De modernisering van de Wsw. Utrecht: Divosa.
- 31 Omdat de Tweede Kamer de inburgeringsplicht voor (genaturaliseerde) Nederlanders, bepaalde categorieën vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven (ondermeer onderdanen van de Europese Unie en van partijen aangesloten bij de Europese Economische Ruimte of van Zwitserland) uiteindelijk uit de WI geschrapt heeft is de Regeling vrijwillige inburgering 2007 vastgesteld. De mensen die onder deze regeling vallen kunnen inburgeringsbehoefstig zijn. Dit zijn geen inburgeringsplichtigen maar worden inburgeringsbehoefstig genoemd.
- 32 Zie: IWI (2006). Zie ook: Regioplan (2005). Gemeenten en de WWB 1: geprikkeld tot werken. Amsterdam: Regioplan.

- 33 Zie daarvoor de rapportages: Edzes, A.J.E., J.D. Gardenier, P. Vriezen en T.D.A. Horsten (2006). Schaalgroottevraagstukken rond werk en bijstand: een overzicht. Groningen; A. van Bochove, J. Bos en K. Sikkema (2006) De lokale gedaante van de verzorgingsstaat: een onderzoek naar afwegingen bij en een handelingskader voor schaalgrootte van sociale diensten. Leiden; Gardenier, J.D., A.J.E. Edzes, A. van Bochove en J. Bos (2006) Gouden schaal gewogen: over bijstand, schaalgrootte en sociale architectuur. Groningen/Leiden.
- 34 Er is hierbij een andere telling gehanteerd dan in de voorgaande jaren, vandaar dat de cijfers afwijken van hetgeen in de vorige monitoren is gepresenteerd. De cijfers zijn vergelijkbaar over de verschillende jaren.
- 35 Edzes et al (2006). Schaalgroottevraagstukken rond werk en bijstand: een overzicht. Groningen.
- 36 Uit informatie van het CP-ICT blijkt bijvoorbeeld dat grotere gemeenten (G4 en G27)actiever zijn met ICT-toepassingen dan kleinere gemeenten. Dit heeft te maken met de grotere beschikbare budgetten en kennis binnen die gemeenten. Er zijn ook regionale verschillen: in noord heeft 98% van de gemeenten e-WWB beschikbaar gesteld voor de klant en in noordwest slechts 21%.
- 37 Marlet, G.A., Van Woerkens, C.M.C.M., (red.), 2006: De effectiviteit van grotestedenbeleid. Stichting Atlas voor gemeenten. Utrecht.
- 38 Marlet, G.A., Van Woerkens, C.M.C.M., 2007. Op weg naar Early Warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk. Stichting Atlas voor gemeenten. Utrecht.