

Presentation Round Table Glasgow

Activate the client, file the file. From orderliness to effectiveness

Inleiding

De Nederlandse overheid heeft in 2004 een nieuwe bijstandswet ingevoerd: de Wet werk en bijstand. De wet is een volgende stap in de vernieuwing van de verzorgingsstaat en het sociale zekerheidsstelsel in Nederland. Voor de professionele uitvoerders van de wet, de gemeentelijke sociale diensten, is het een omslag in werken en cultuur die zijn weerga niet kent.

Essentie

Ruim anderhalf jaar is de Wet werk en bijstand in werking. Meest opvallend is de decentralisatie van geld en beleidsverantwoordelijkheid van de rijksoverheid naar gemeenten. Gemeenten krijgen een budget voor de verlening van bijstand én een flexibel en vrij te besteden budget om uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar een baan. Zij kunnen bijstandsuitkeringen niet langer bij het rijk declareren. Gemeenten krijgen er daardoor financieel belang bij zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen en fraude met uitkeringen te bestrijden. Ook hoeven gemeenten zich aan minder regels te houden en is het aantal verplichte rapportages aan het rijk aanzienlijk gedaald.

De gemeenteraad heeft er taken bij gekregen. Zij stelt de kaders van het beleid vast en maakt via de verantwoordelijke wethouder, die geen lid is van de gemeenteraad, prestatieafspraken met de sociale dienst; die overigens steeds vaker Dienst Werk en Inkomen heet.

Tweede opvallende in de wet is de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Die is zelf verantwoordelijk voor zijn werk en zijn inkomen. Pas als hij daar niet in slaagt, mag hij een beroep op de gemeente doen. In de wet is vastgelegd dat alle bijstandsgerechtigden een algemene plicht hebben om werk te aanvaarden. Alleen voor alleenstaande ouders met jonge kinderen is een uitzondering gemaakt. Want ook dat is nieuw. Het realiseren van werk is, zowel voor de burger als de sociale dienst, het allerbelangrijkste. Belangrijker dan de uitkering. ‘Werk boven inkomen’ is het motto. Al blijft de inkomenswaarborg een kernfunctie van sociale diensten. Om mensen aan werk te helpen kopen gemeenten reïntegratietrajecten en –instrumenten in op de reïntegratiemarkt, die wordt gedomineerd door private partijen. Toch zijn ook gemeenten zelf actief als uitvoerders op deze markt.

Mensbeeld

Zoals gezegd laat de wet een nieuwe dominantie zien. Activering van burgers gaat boven uitkeringenverstrekking. De wet doorbreekt daarmee de trend van de afgelopen decennia. De sociale zekerheid ontwikkelde zich in de afgelopen zeventig jaar van particuliere liefdadigheid tot een volwaardige verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat moest de vernederende effecten van armoede en liefdadigheid bestrijden. Halverwege de jaren zeventig van de vorige eeuw was in Nederland het sluitende bestaansminimum een feit. Helaas creëerde de verzorgingsstaat een nieuw soort afhankelijkheid, die het zelfrespect van mensen met een uitkering opnieuw bedreigde. In de ‘perfecte’ verzorgingsstaat

waren mensen met bijstand of een arbeidsongeschiktheidsuitkering geen burgers met mogelijkheden meer, maar slechts nog steuntrekkers, WAO-ers, bijstandsgerechtigden, minima. Zij vielen samen met de regeling waarvan zij gebruik maakten.

Dergelijke mensbeelden gaat er niet van uit dat deze burgers nog enige controle over hun eigen lot hebben. Met als resultaat: burgers die niet meer in zichzelf geloven. Als de nieuwe Wet werk en bijstand ergens revolutionair in kan zijn, is het wel hierin: mensen die een beroep doen op de solidariteit van de samenleving niet langer reduceren tot behoeftigen, tot de regeling die ze benutten. Maar emanciperen tot actieve burgers, die durven geloven in hun eigen mogelijkheden, talenten en competenties. Dat positieve mensbeeld zit ook in de wet.

Emancipatie vraagt echter niet alleen iets van de burger met bijstand, maar ook, of juist, heel veel van sociale diensten, van de samenleving, van werkgevers en werknemers. Niet iedere burger zal erin slagen. De emancipatie van klant tot actieve burger mag niet louter op de niet altijd even sterke schouders van het individu rusten. De gemeente moet voorwaarden creëren en beleid ontwikkelen opdat de samenleving actief meewerkt aan de emancipatie van uitkeringsgerechtigden in hun ontwikkeling naar participerend burgerschap.

Actieve stimulerende gemeente

Gemeenten in ons land zijn spin in het web van lokaal sociaal beleid. Behalve voor bijstand en reïntegratie zijn gemeenten verantwoordelijk voor onderwijskansen en leerplicht, economisch beleid en werkgelegenheidsbeleid, welzijnsbeleid en beleid om armoede te bestrijden. Daar komen de komende jaren naar verwachting nog belangrijke onderdelen van de zorg bij.

De grote uitdaging is om op al deze terreinen voor burgers een integraal pakket te formuleren. Daarvoor is het nodig dat de schotten tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen verdwijnen. Lukt het de afdeling economische zaken om een groot bedrijf met veel nieuwe werkgelegenheid naar de gemeente te halen dan zou het vanzelfsprekend moeten zijn dat voor de invulling van een deel van die nieuwe banen eerst mensen met een bijstandsuitkering in aanmerking komen. Dergelijke social-return-afspraken zijn ook mogelijk bij de aanbesteding van het schoonmaakcontract voor de gemeentelijke gebouwen en bij de bouw van een nieuwe wijk. Overigens is dit allemaal nazorg. Dingen die je kunt doen als mensen al in de bijstand zitten.

Dé belangrijke uitdaging voor de komende jaren is voorzorg: voorkomen dat mensen in de bijstand terechtkomen. Dat betekent samen met het onderwijs en de leerplichtambtenaren zoveel mogelijk jongeren in de schoolbanken houden tot ze een diploma hebben. En samen met het bedrijfsleven werknemers blijven scholen, zodat deze bij bedrijfssluitingen goede kansen houden op een andere baan. De gemeente als belangrijke actor in de ontwikkeling van de beroepsbevolking.

En dan is er nog de zorg voor die mensen die in economische termen niet productief zijn. Gelukkig zijn er meer wegen voor participatie. Behalve van economisch betaalde arbeid

profiteert een samenleving immers ook van allerlei vormen van sociale arbeid. Denk aan de mantelzorgers en aan de sociale productiviteit van mensen die niet aan de harde criteria van de economische productiviteit voldoen. Deze sociale productiviteit is goud waard. Ten eerste voor het zelfrespect van de betrokkenen. Daarnaast zijn er de maatschappelijke effecten in de gezondheidszorg, de leefbaarheid van een wijk, het onderwijs.

In essentie biedt deze wet gemeenten de kans om de maatschappelijke effecten op de langere termijn in hun beleid te betrekken. Investeren in die burgers die het het moeilijkst hebben. Bij hen zijn de persoonlijke en maatschappelijke baten immers het grootst. Dat kunnen gemeenten alleen, als het Rijk voldoende zekerheid geeft over de financiële kaders van de wet. Het Rijk moet een klimaat scheppen waarin gemeenten deze langetermijninvesteringen durven doen. De kortste weg naar arbeid is op termijn misschien wel de duurste.

De uitvoerders

De kritische succesfactor is of wij, de uitvoerders van de Wet werk en bijstand, erin slagen om ondernemende managers te zijn. Of wij erin slagen met een andere bril te kijken naar de burger, die bijstand heeft. Lukt het ons om naar de mogelijkheden van mensen te kijken, in plaats van naar zijn belemmeringen. Emancipatie van mensen ondersteunen, coachen en begeleiden en het hen niet uit handen nemen. Professionals de vrijheid geven om alle creativiteit aan te wenden om mensen wegen van participatie te laten benutten. Minder regels staan ten dienste, niet de dossiervorming en de rechtmatigheid komen op de eerste plaats, maar meer en meer de concentratie op menselijke mogelijkheden, van onze klanten, onze professionele uitvoerders en van ons de managers.

Divosa heeft na een jaar een monitoronderzoek georganiseerd. Wat heeft de Wet Werk en Bijstand na een jaar opgeleverd. Mijn collega Liny Bruijnzeel zal de belangrijkste resultaten daarvan nu presenteren.

Waar heeft de nieuwe wet toe geleid?

Succes

Allereerst succes. Het aantal mensen met een bijstandsuitkering was na 1 jaar lager dan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hield berekend op basis van onder andere economische ontwikkelingen. Gemeenten zijn bovendien blij met de beleidsvrijheid die ze nu hebben.

De poort

Handhaving Wat hebben sociale diensten gedaan? Er is veel geïnvesteerd in de poort tot de uitkering. Mensen die zich melden voor een bijstandsuitkering worden strenger gecontroleerd. Gemeenten maken gebruik van bestandskoppelingen met onder andere de Belastingdienst om direct te controleren of iemand nog andere inkomsten heeft, studeert, een eigen huis of een dure auto heeft, samenwoont met iemand die inkomen heeft. Een deel van de gemeenten heeft het huisbezoek weer ingevoerd. Om te controleren of iemand wel daadwerkelijk woont, waar hij zegt te wonen, en om de woonsituatie te onderzoeken.

Work-first In de tweede plaats heeft 70 procent van de gemeenten een vorm van ‘work-first’ ingevoerd. De invulling is zeer divers. Belangrijkste kenmerk van work-first is dat mensen die een uitkering aanvragen, direct, dus nog dezelfde dag of dezelfde week, een tegenprestatie wordt gevraagd. Zij moeten zich melden bij een werkvoorziening, waar ze meestal eenvoudige werkzaamheden moeten verrichten. Bedoeling is om mensen in een werkritme te houden, of te laten wennen aan werk: op tijd te komen, omgaan met collega's en een baas die opdrachten geeft. En ook om te onderzoeken wat mensen willen, en waar de belemmeringen voor een reguliere baan liggen. Een deel van de mensen die een uitkering aanvraagt, ziet af van de uitkering zodra zij horen wat de directe tegenprestatie is. Dan toch liever via een uitzendbureau bijvoorbeeld. Met name jongeren worden vaak eerst verwezen naar uitzendbureaus of eventueel terug naar school.

Geld

Uitkeringen Gemeenten zijn met de Wet werk en bijstand volledig financieel verantwoordelijk. Zij krijgen ieder jaar van het rijk een budget. Het rijk stelt vooraf, op basis van objectieve factoren, vast hoeveel geld iedere gemeente nodig heeft om de uitkeringen te betalen. Kom je tekort, dan heb je pech en zul je als gemeente elders moeten bezuinigen, bijvoorbeeld op de sportvelden of het straatonderhoud. De financiële prikkel is sterk. Sociale diensten investeren flink in efficiënte bedrijfsvoering. Iets meer dan de helft van de gemeenten verstrekke in 2004 minder uitkeringen dan waarvoor zij budget had gekregen. Zij hielden dus geld over. In de rest van de gemeenten was de situatie omgekeerd. Over de berekeningen van het rijk bestaat overigens nog flinke discussie. Zijn tekorten in een deel van de gemeenten echt te wijten aan slecht beleid van die gemeenten of kloppen de berekeningen van het rijk voor de verdeling van het geld niet?

Reïntegratie Behalve voor de uitkeringen krijgen gemeenten ook een budget voor activering en reïntegratie. Driekwart van de gemeenten hield in 2004 geld over. Dat lijkt

raar. Want met slimme inzet van dit geld kunnen sociale diensten immers mensen uit de uitkering krijgen en zo geld besparen op de lange termijn. Er zijn een paar verklaringen voor dit ogenschijnlijk opmerkelijke fenomeen. 1) Gemeenten mogen een deel van het geld meenemen naar het volgende jaar. Het overschot kan dus bedoeld zijn voor toekomstige activiteiten. 2) Verder zijn veel gemeenten nog bezig met het afbouwen van het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen, die in de nieuwe wet niet langer worden gefinancierd. Dit levert geld op, dat gemeenten vaak reserveren voor reïntegratie van mensen die hun gesubsidieerde baan verliezen. 3) Veel aandacht is het eerste jaar gegaan naar het beperken van de instroom in de uitkering. Jongeren en kansrijken hebben daardoor veel van de beschikbare tijd opgeslokt. Maar vaak hebben zij geen dure reïntegratietrajecten nodig. 4) Er zit ook een verklaring in de systematiek. Gemeenten krijgen van jaar tot jaar te horen hoeveel geld ze krijgen voor reïntegratie. Omdat ze niet beschikken over meerjarige budgetten, gaan ze ook geen meerjarige verplichtingen aan met reïntegratiebedrijven. Dat beperkt hun mogelijkheden, en derhalve ook de inzet van geld. Omdat gemeenten vaak contracten met reïntegratiebedrijven sluiten op basis van 'no cure, no (of less) pay' en niet alle reïntegratietrajecten succesvol zijn, blijft er geld over. 5) Een laatste verklaring is dat gemeenten niet tevreden zijn over het aanbod van reïntegratiebedrijven. Ze willen wel reïntegratie inkopen, maar vinden gewoonweg niet wat zij nodig hebben voor hun bijstandsgerechtigden.

Risico's

Minder kansrijken De nieuwe wet is, na 1 jaar, vooral succesvol te noemen voor de kansrijken en de nieuwe instroom in de bijstand. Maar wat gebeurt er met de groep die al geruime tijd, soms al meer dan vijf of tien jaar een uitkering heeft? Gemiddeld zo'n tachtig procent van alle bijstandsgerechtigden zit langer dan 1 jaar in de bijstand. De managers van sociale diensten verwachten zelf dat nog ongeveer de helft van de bijstandsgerechtigden kan uitstromen naar een reguliere baan. Stimuleert de wet gemeenten voldoende om ook in deze groep te investeren?

Tweederde van de gemeenten kijkt niet verder dan één of twee jaar vooruit en beschikt niet over een langetermijnstrategie. De eenjarige budgetten van het rijk vormen een obstakel. Doe je het in een jaar beter dan je collega's elders in het land, dan boek je winst. Maar die winst is het volgende jaar alweer verdwenen. Dat maakt gemeenten huiverig voor meerjarige investeringen, die nu juist de groep langdurig werklozen vaak nodig heeft. Ondanks deze obstakels in het systeem verschuift de aandacht in het tweede jaar van de nieuwe wet wel meer naar de groep langdurig werklozen.

Schaalgrootte De wet heeft ook een ander probleem blootgelegd. De helft van de gemeenten vindt zichzelf te klein om deze wet adequaat uit te voeren. Kleinere en ook een deel van de middelgrote gemeenten vinden de financiële en personele risico's te groot. De wet heeft een golf van samenwerkingsverbanden in gang gezet. Nederland telt 467 gemeenten, maar nog maar 390 sociale diensten. En dat aantal zal de komende tijd snel dalen.

Cultuur Iedere burger is in eerste instantie zelf verantwoordelijk om een baan te vinden en in zijn inkomen te voorzien. Pas wanneer hij daarin niet slaagt, mag hij een beroep

doen op de gemeente. Dat is het uitgangspunt van de nieuwe wet. En ook: werk gaat boven de uitkering. Mensen mogen niet meer kieskeurig zijn. Als er werk is, dan moet iemand dat aanvaarden. En gemeenten mogen tijdens de periode van de uitkering tegenprestaties van de burger verlangen en sancties opleggen. Niet alleen burgers moeten wennen aan de nieuwe grondgedachte van de wet, ook medewerkers en managers van sociale diensten. Voor sociale diensten was decennialang het allerbelangrijkste: het goed en tijdig betalen van de uitkeringen. Medewerkers van de sociale dienst zijn goed in administratieve processen. Maar de nieuwe wet en verankering van het succes van het eerste jaar vraagt iets heel anders: actieve bemoeienis met de klant, gericht op werk, op kansen van mensen. En ook bemoeienis met werkgevers en scholen. Om banen te vinden en om te voorkomen dat jongeren en werklozen in de bijstand belanden. De uitkering is belangrijk, maar slechts een voorwaarde. Deze omslag in denken en doen vraagt andere managers en andere medewerkers. De helft van de sociale diensten typeert zichzelf nog als een dienst die zich vooral richt op ondersteuning en de rechtmatige toekenning van de uitkering. Zij moeten de omslag naar een ondernemende dienst, met activering van de klant en doelmatigheid hoog in het vaandel, nog maken. En dat kost tijd, veel tijd.