

Aantal gemeenten in financiële problemen door verdeelsleutel

De nieuwe Bijstandswet

De invoering van de Wet werk en bijstand begin 2004 heeft bij de gemeentelijke overheden geleid tot een cultuuromslag. Toch worstelen gemeenten nog met de nieuwe wet. Hoe dan ook: 'Niemand wil terug naar de oude situatie.'

'Gemeenten kiezen voor de makkelijke weg als het alleen draait om cijfertjes'



Triomfantelijk sprak de Amsterdamse wethouder Ahmed Aboutaleb op 28 januari bij de opening van Marktplaats Nieuw West, een ontmoetingsplaats voor werkgevers en werkzoekenden in Amsterdam West, over het efficiënte functioneren van de Sociale Dienst in de hoofdstad. Zijn woorden werden met scepsis ontvangen. Was het niet bij de Sociale Dienst van Amsterdam waar het de laatste jaren voortdurend misging bij de verstrekking van uitkeringen? Maar nu, volgens Aboutaleb, heeft Amsterdam het lek boven water gekregen.

En inderdaad, de prestaties van de Sociale Dienst in Amsterdam doen tegenwoordig niet meer onder bij die van andere gemeenten. Bij de opening van Marktplaats Nieuw West werd dit vermeende succes niet onder stoelen of banken gestoken. Er werd flink op de eigen borst geklopt.

Onterecht, vindt Tof Thissen, voorzitter van Divosa, de vereniging van directeurs van overheidsorganen voor werk, inkomen en sociale zorg: 'Zonder af te doen aan de prestaties van de gemeente Amsterdam, maar deze metamorfose was in zo'n kort tijdsbestek niet mogelijk geweest als de Wet werk en bijstand niet was ingevoerd.' Het stoorde Thissen dan ook dat er bij de feestelijke opening van Marktplaats met geen woord werd gesproken over de Wet werk en bijstand.

Het is namelijk de nieuwe Bijstandswet die gemeenten moet prikkelen tot innovatief sociaal beleid. Sinds januari 2004 zijn gemeenten verplicht zelf de bijstandsuitkeringen te financieren uit een van tevoren vastgesteld budget. Vroeger declareerden gemeenten de kosten bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat is nu verleden tijd.

Gemeenten voelen direct de financiële consequenties van hun sociale beleid.

Deze financiële prikkel lijkt zijn werk te doen. Niet alleen Amsterdam doet het significant beter, de resultaten van een jaar Wet werk en bijstand zijn volgens staatssecretaris van Sociale Zaken Henk van Hoof bemoedigend. Uit onderzoek van het ministerie onder alle gemeenten blijkt dat het grootste deel van de gemeenten (88 procent) vindt dat de invoering van de wet daadwerkelijk heeft geleid tot een cultuuromslag. De nadruk ligt nu eindelijk waar die hoort; bij het vinden van werk voor bijstandsgerechtigden.

Ook de cijfers staven dit. Ondanks een lichte stijging van 5 procent van het aantal bijstandsgerechtigden in 2004 was dit beduidend minder dan de prognose van 10 procent. In het derde kwartaal van 2004 verminderde



volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) daarentegen het aantal bijstandsuitkeringen zelfs met drieduizend tot een totaal van 335 duizend. Omdat gemeenten een overschot op hun budget voor bijstandsuitkeringen (het zogenaamde inkomensdeel) niet hoeven terug te betalen aan het Rijk, betekende dit in 2004 een meevaller van 200 miljoen euro voor de gemeenten.

Verdeelsleutel

Volgens Hans de Pooter van zakelijk dienstverlener Eiffel zeggen deze cijfers niets over de dynamiek op lokaal niveau. 'Waar velen al voor vreesden, is bewaarheid geworden; gemeenten kiezen voor de makkelijke weg als het alleen draait om cijfertjes. Er wordt nu duidelijker onderscheid gemaakt tussen moeilijk of makkelijk bemiddelbare werklozen.

KRIEKE OP VERDEELSLEUTEL

De VNG heeft kritiek op de verdeelsleutel van de Wet werk en bijstand. Deze leidt tot grote herverdelingseffecten. Het gevolg hiervan is dat gemeenten risicomijdend gedrag vertonen. 'Gemeenten moeten beleid maken gebaseerd op voorlopig toegewezen budgetten. Het definitieve budget wordt pas in september bekend. Gemeenten zullen zuinig aan doen en geen enkel risico nemen. Dit is precies het omgekeerde van wat je wilt bereiken met de Wet werk en bijstand,' zegt directielid Wim Kuiper. De VNG heeft een voorstel ingediend bij staatssecretaris Van Hoof. De winst die ontstaat door schommelingen tussen het voorlopige budget en het definitieve budget moet een gemeente in een potje kunnen stoppen voor wanneer het saldo negatief uitvalt.

Eind 2004 is bijna tiende van de beroepsbevolking op zoek naar een baan.

Gemeenten kiezen pas voor het inzetten van extra middelen om langdurig werklozen aan een baan te helpen als ze zeker zijn dat ze binnen het budget blijven.'

Divosa-voorzitter Thissen geeft toe dat deze gevolgtrekking inderdaad klopt. 'Er wordt aan de poort streng geselecteerd. De gedachte is dat elke week dat iemand langer in de bijstand zit, het moeilijker wordt om werk te vinden. Het effect is wel dat minder makkelijk plaatsbaren en iedereen die langdurig in de bijstand zit nog niet echt geholpen zijn door deze wet.'

Wat de cijfers op macroniveau ook niet vertellen, is dat er tientallen gemeenten zijn die door invoering van de Wet werk en bijstand geconfronteerd zijn met grote financiële tekorten. De exacte cijfers zijn niet bekend, gemeenten maken op dit moment de balans op, maar volgens Thissen gaat het om ongeveer honderd gemeenten. 'Dat is erg veel, meer dan gedacht,' voegt hij eraan toe.

Volgens de nieuwe regels van de Bijstandswet moeten gemeenten te allen tijde tot 10 procent van hun budgetoverschrijding zelf betalen. Als het tekort hoger uitvalt, kunnen ze aankloppen bij een speciaal opgerichte toetsingscommissie die onder leiding staat van de vice-voorzitter van de Open Universiteit, Theo Bovens. Als de toetsingscommissie tot de conclusie komt dat de overschrijding het gevolg is van een uitzonderlijke situatie, bijvoorbeeld doordat een grote fabriek binnen de gemeente sluit, zal het Rijk de gemeente financieel steunen.

Tot nu toe zit de Toetsingscommissie nog zonder werk. Dan is er toch geen sprake van wanbeleid? Volgens Wim Kuiper, directielid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) niet. Hij stelt: 'De grote meerderheid van de gemeenten waarvoor het toegewezen budget niet toereikend was, hielp bijstandsgerechtigden even actief met het vinden van werk als gemeenten die in de plus zitten.' Zoals Enschede. De stad kampt toch met een

Er is meer agressie bij klanten na invoering van Wet werk en bijstand

tekort van 4,5 miljoen euro op het budget voor bijstandsuitkeringen. Gouda zit met een gat van 1,8 miljoen euro.

Volgens de Sociale Diensten in beide steden is de reden voor hun overschrijding de door het ministerie gehanteerde verdeelsleutel van het totale budget. Hierdoor wordt sommige steden enorm tekortgedaan. Volgens Thissen is dit inherent aan het model. 'Hoe je de verdeelsleutel ook verandert, er zullen altijd gemeenten zijn die staan te juichen en gemeenten die treuren.'

Toch werd de verdeelsleutel vorig jaar aangepast om sommige gemeenten tegemoet te komen voor het jaar 2005. Hans de Pooter ziet daar een gevaar in. 'De verdeelsleutel voor dit jaar is drastisch veranderd ten opzichte van 2004. Dit betekent voor veel gemeenten simpelweg dat ze een heel ander bedrag krijgen toegekend. Niet omdat ze een ander beleid voeren, maar door toepassing van andere variabelen in de verdeelsleutel.' De Pooter vindt dat onwenselijk, zeker niet omdat de verdeelsleutel in 2006 weer zal worden aangepast. 'Mijn ervaring uit 2004 is dat gemeenten geen langetermijnbeleid opstelden, omdat zij geen zekerheid hadden over de hoogte van het budget voor de komende jaren. Het is natuurlijk prima om een zo goed mogelijke verdeelsleutel te ontwikkelen, maar het resultaat is tot nu toe dat gemeenten ad hoc-beleid voeren.'

Grotere volumestijging

Het afgelopen jaar bleek dat gemeenten zuinig omgaan met het budget. Kuiper (VNG): 'Gemeenten zijn in september 2004 geconfronteerd met een nieuwe vaststelling van het budget. Terwijl ze geld hadden willen uitge-



Demonstrerende 'Melketiers' tegen dreigende bezuinigingen.

ven, zagen ze nu ineens dat het budget naar beneden werd bijgesteld. Dat geeft problemen.' En Kuiper ziet nog een probleem opdoemen. De cijfers zijn te rooskleurig. 'Nu lijkt het erop dat de bijstand minder groeit dan gepland, maar wij voorzien een grotere volumestijging dan het ministerie. Door strenger toe te zien op WW en WAO gaat de druk op de Wet werk en bijstand enorm toenemen. Al deze mensen aan een baan helpen, is moeilijk, zeker als het conjunctureel tegenzit zoals nu.'

Eind maart stuurt Van Hoof zijn plannen voor een nieuwe verdeelsleutel en enkele andere reparaties aan het systeem naar de Kamer. De VNG waarschuwt de parlementariërs alvast. Kuiper: 'Ondanks enkele negatieve effecten, zijn wij blij met de nieuwe Bijstandswet. De Tweede Kamer moet daarom niet reageren op pijnlijke incidenten, wat ze vaker doen, waarna langzamerhand de bevoegdheden weer onder de paraplu van het ministerie gaan vallen. Dat zou desastreus zijn.'

Een andere component binnen de Wet werk en bijstand, naast het inkomensdeel, is het werkdeel. Geld uit dit budget kunnen gemeenten vrij besteden in reïntegratietrajecten. Hans de Pooter: 'Zodra iemand zich nu meldt voor bijstand valt die persoon binnen tien dagen in een traject om hem/haar zo snel mogelijk aan regulier werk te helpen. Het *jobhunting* is enorm toegenomen door de nieuwe Bijstandswet.'

Bedreigende situatie

Maar niet iedereen zit te wachten op werk. Dit zegt Florence Eijck, vestigingsmanager van het Centrum voor Werk en Inkomen in Amsterdam Nieuw West. 'Je kunt spreken van meer bedreigende situaties voor het personeel door agressiever gedrag van klanten na invoering van de Wet werk en bijstand. Dat gaat je niet in de koude kleren zitten.'

'Gemeenten wilden geld uitgeven, maar zagen dat het budget naar beneden werd bijgesteld'

Vooraf langdurig werklozen snappen weinig van de nieuwe regels. Zie recent nog de man die in Enschede het kantoor van het UWV met een busje binnenreed.

Een ander punt dat Eijck aanhaalt, zijn de problemen die ontstaan doordat in de Bijstandswet strenger gekeken wordt naar de gezinssituatie en niet naar het individu. 'Bij een gezin waarin de man niet kan werken, kijken we naar de vrouw. Dit levert vooral bij allochtonen grote problemen op.'

Ook als de mensen eenmaal in een reïntegratietraject zitten, is succes niet gegarandeerd. Hans de Pooter: 'Er zijn vraagtekens hoe effectief de commerciële bedrijven zijn. Het resultaat is vaak bedroevend laag. Er is op lokaal niveau voor miljoenen ingekocht bij reïntegratiebedrijven, maar wat is er mee gebeurd? Het geld staat in geen verhouding tot wie er allemaal aan werk zijn geholpen. In Nijmegen bijvoorbeeld was maar 10 tot 15 procent van de personen daadwerkelijk doorgestroomd naar regulier werk.'

Dit is precies de reden dat gemeente Almelo ervoor heeft gekozen de greep op de markt te vergroten. De stad heeft een eigen arbeidsbemiddelingsbureau opgericht onder de naam Convince. Volgens de Almelse Sociale Dienst missen de reïntegratiebedrijven het contact met lokale werkgevers. Convince legt de nadruk op het vinden van werk binnen de eigen gemeente om vervolgens een bijstandsgerechtigde te zoeken die er het beste bij past. Dus eerst de werkgevers aan boord brengen alvorens te leuren met bijstandsgerechtigden.

Zo extreem hoeft een gemeente niet in te grijpen vindt De Pooter. 'Je kan het opvangen door beter uit te besteden. Bijvoorbeeld door eerst een aanbetaling te doen en pas bij geleverd resultaat de volledige prijs betalen. Een soort *no cure, no pay* of *less pay*.'

Nieuw probleem

Tot nu toe zijn gemeenten verplicht reïntegratiebedrijven in te huren. Gemeenten willen van die plicht af, maar de staatssecretaris heeft hierover twijfels. In *Trouw* zei hij hierover: 'Ik hoop dat de reïntegratiemarkt dit jaar al zo goed functioneert, dat ik die eis om uit te besteden kan loslaten. Maar mijn aarzeling is, dat gemeenten met het geld de oude subsidiebanen in stand houden. En dat wil ik niet.'

Hiermee is een nieuw probleem geschapen. De reïntegratiebudgetten worden opgeslokt door gesubsidieerd werk. Drievierde deel van budget komt terecht bij maar een kwart van het bijstandsvolume. Hans de Pooter: 'Het is geen prettig vooruitzicht voor gemeenten dat zij al het gesubsidieerde werk moeten betalen uit de reïntegratiebudgetten. Maar als ze dat niet doen, verdwijnen de mensen in de bijstand, wat weer een extra uitgavenpost oplevert. Gemeenten zijn dus wel gedwongen om op een bepaalde manier gesubsidieerd werk in stand te houden, ook al wil de staatssecretaris dat niet.'

Thissen: 'De gemeenten zitten nu met de problemen van jarenlange rijksbezuinigingen in zorg, onderwijs en sociaal werk. Toch moet het anders. Dan is het even slikken voor de speelplaats, school of kinderboerderij dat nu iemand kortstondig komt werken om ervaring op te doen, in plaats van iemand die er lange tijd kon werken via een gesubsidieerde baan.'

De VNG heeft geen behoefte aan kritiek van de staatssecretaris. Kuiper: 'De besteding van de reïntegratiebudgetten is een gemeentelijke beleidsvrijheid en dient niet aan banden te worden gelegd. Wanneer mensen niet op korte termijn naar een reguliere baan kunnen, is het goed als zij toch nog via gesubsidieerde arbeid een bijdrage kunnen leveren en werkervaring kunnen opdoen.'

Ondanks alle kritiek wil niemand terug naar de oude situatie. De financiële prikkel werkt uiterst stimulerend, volgens de betrokken uitvoerenden. Op lokaal niveau worden nu creatieve oplossingen gevonden die aansluiten op de lokale behoefte. Zie het succes van Amsterdam. Hoewel de hoofdstad dit nog niet wil toeschrijven aan de nieuwe regels, kreeg dit succes pas gestalte na de invoering van de nieuwe Bijstandswet. <