

MAAT EN OVERMAAT

BELEIDSAANBEVELINGEN VANUIT CLIËNTENPERSPECTIEF

Eerste tussentijdse evaluatie van de Wet werk en bijstand

een uitgave van
Sjakuus, FNV, CNV,
Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid (LocSZ)

Oktober 2004

Maat en Overmaat

Beleidsaanbevelingen vanuit cliëntenperspectief

Eerste tussentijdse evaluatie van de Wet werk en bijstand

Een uitgave van

Sjakuus, FNV, CNV,

Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid (LocSZ)

Oktober 2004

Maat en Overmaat

Eerste tussentijdse evaluatie van de WWB

Utrecht, oktober 2004

ISBN 90 71003 57 4

Samenstelling

Deze tussentijdse evaluatie is tot stand gekomen als samenwerkingsproject van Sjakuus, FNV, CNV en LocSZ (Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid). De volgende personen hebben inbreng geleverd:

Juul Barten, Henk van den Belt, Peter de Bie, André Bons, Gerard Bosma, Erna Cartigny, Corry Damen, Ria Debbink, Wil van Egdome, Nel van Esseveld, Annita Fischbach, Dinie Hendriks, Coby van de Hoeff, Marry de Jager, Raf Janssen, Annie Kappert, Marjon Koopman, Wilma Kuiper, Luuk Lindeboom, Victor Lizama, Marjan van Loenhout, Gerrit Lubbers, Cees Meijer, Eltjo Meijer, Ina Nelisse, Piet Nelissen, Hilletje Peet, Els Rotteveel, Corry Ruiten-de Rooij, Jan Schrauwen, Catrienus Smid, Bob Snackers, Karen Theelen, Janny Udo, Silvia Vaessen, Wim van de Voorde, Piet Vosbeek, Bé Wildeboer, Peter Ybeles Smit, Moniek Raemakers (tekstcontrole)

Schrijfgroep

De inhoud van deze brochure is mede gebaseerd op materiaal dat is ontwikkeld en ingebracht tijdens een landelijke bijeenkomst op 4 oktober 2004. Daaraan heeft een groot aantal afgevaardigden van lokale groepen deelgenomen. Op basis daarvan zijn ontwikkelingen en aanbevelingen gemeld en beschreven door: Juul Barten, André Bons, Wilma Kuiper, Ger Ramaekers, Jan Schrauwen, Janny Udo, Peter Ybeles Smit

Redactie

Raf Janssen (Sjakuus) en Ger Ramaekers (LocSZ)

Drukwerk

Opmaak en drukwerk: Pasklaar, Sittard

Bestellen

Deze brochure kan men bestellen door € 4,- (inclusief verzendkosten) over te maken op postbankrekening 239249 t.n.v. Sjakuus o.v.v. 'Maat en Overmaat'. Bij meer exemplaren gelden gereduceerde prijzen. Voor informatie kan (in de ochtenduren) gebeld worden met het secretariaat van Sjakuus: 030-2314819. De brochure is ook digitaal beschikbaar. Zie www.sjakuus.nl

INHOUD

1	De WWB getoetst	5
	Een samenvattende checklist	
2	Inleiding	6
3	De evaluatie van de WWB	7
4	Reïntegratie	8
	4.1 Reïntegratie staat te ver af van de werkpraktijk	
	4.2 Kwaliteit van veel reïntegratiebureaus is ondermaats	
	4.3 Gesubsidieerde banen worden versneld afgebouwd	
	4.4 Voor de meest kwetsbaren gebeurt het minst	
	4.5 Work first is overtrokken en werkt averechts	
	4.6 De sociale werkvoorziening zit in een dubbelrol	
	4.7 Bijverdienregeling en premiebeleid zijn te krap	
5	Minimabeleid	20
	5.1 Minimabeleid staat opnieuw onder druk	
	5.2 Collectieve ziektekostenverzekering blijkt loze belofte	
	5.3 De verschillen tussen gemeenten zijn erg groot	
	5.4 Langdurigheidstoeslag is veel gedoe om minder dan weinig	
6	Handhaving en Uitvoering	28
	6.1 Er is sprake van negatieve beeldvorming	
	6.2 De ingrijpendheid van het huisbezoek wordt onderschat	
	6.3 Controle slaat soms door	
	6.4 Personeel is vastgeroest in rechtmatigheidscontrole	
	6.5 Kwaliteit van de WWB-consulenten is matig	
	6.6 De samenwerking tussen sociale dienst – CWI – UWV hapert	
7	De rol van de gemeenteraad	34
	7.1 Raadsleden zijn te volgzzaam	
	7.2 Raadsleden verdedigen minimabeleid	
	7.3 Samenwerking tussen gemeenten gaat moeizaam	
8	Clëntenparticipatie	38
	Bijlage	40
	Evaluatieopzet van het ministerie van SZW	
	Informatie	42
	over Sjakuus, FNV, CNV, LocSZ	

1. DE WWB GETOETST

Een samenvattende checklist

Bij wijze van samenvatting wordt schematisch aangegeven welke ontwikkelingen beschreven worden in dit eerste tussentijdse evaluatierapport. Tevens is aangegeven in welke paragraaf van deze brochure hierover informatie te vinden is: wat constateren we op dit punt, wat vinden we daarvan, welke verbetervoorstellen doen we? Als men er meer over wil lezen moet men de betreffende paragraaf opslaan. Mogelijk moeten de daar gesignaleerde ontwikkelingen genuanceerd of aangescherpt worden voor de eigen gemeente. Mogelijk dringt een soortgelijk of ander oordeel zich op. Mogelijk spreekt het ene verbetervoorstel meer aan dan het andere.

Het materiaal van deze brochure is niet bedoeld om letterlijk te kopiëren. Dat mag wel als het zo uitkomt. Het materiaal is vooral bedoeld als een steun in de rug om zelf een tussentijdse evaluatie te maken van de WWB in de eigen gemeente en zo mogelijk eigen verbetervoorstellen in te brengen.

Een lokale groep of een gemeenteraadslid kan door onderstaand schema 'lopen' en aankruisen (in kolom +/-) welke ontwikkelingen zich voordoen in zijn/haar gemeente.

+ / -	Ontwikkelingen ten aanzien van reïntegratie	Paragraaf
	Reïntegratie staat te ver af van de werkpraktijk	4.1.
	Kwaliteit van veel reïntegratiebureaus is ondermaats	4.2.
	Gesubsidieerde banen worden versneld afgebouwd	4.3.
	Voor de meest kwetsbaren gebeurt het minst	4.4.
	Work first is overtrokken en werkt averechts	4.5.
	De sociale werkvoorziening zit in een dubbelrol	4.6.
	Bijverdienregeling en premiebeleid zijn te krap	4.7.
+ / -	Ontwikkelingen ten aanzien van minimabeleid	Paragraaf
	Minimabeleid staat opnieuw onder druk	5.1.
	Collectieve ziektekostenverzekering blijkt loze belofte	5.2.
	De verschillen tussen gemeenten zijn erg groot	5.3.
	Langdurigheidstoeslag is veel gedoe om minder dan weinig	5.4.
+ / -	Ontwikkelingen ten aanzien van handhaving en uitvoering	Paragraaf
	Er is sprake van negatieve beeldvorming	6.1.
	De ingrijpendheid van het huisbezoek wordt onderschat	6.2.
	Controle slaat soms door	6.3.
	Personeel is vastgeroest in rechtmatigheidscontrole	6.4.
	Kwaliteit van de WWB-consulenten is matig	6.5.
	De samenwerking tussen sociale dienst – CWI – UWV hapert	6.6.

2. INLEIDING

Per 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd. Gemeenten zijn volop bezig met de uitvoering van deze wet: er worden verordeningen opgesteld, er worden nieuwe beleidsaccenten gelegd, er worden nieuwe uitvoeringspraktijken ingevoerd. Het jaar 2004 is een invoeringsjaar waarin nog tal van zaken geregeld moeten worden.

Er is heel veel in beweging. Er is nog veel onduidelijk. Tegelijk tekenen zich ontwikkelingen af die soms tot tevredenheid stemmen en soms aanleiding zijn voor verontrusting. Veel lokale uitke­ringsgerechtigdenorganisaties en anti-armoedegroepen houden zich bezig met de WWB en lopen daarbij tegen dergelijke ontwikkelingen aan. Tijdens bijeenkomsten of per telefoon en e-mail worden ervaringen uitgewisseld en vraagt men elkaar om raad. Deze bewegingen aan de basis zijn de aanleiding geweest voor het organiseren van een tussentijdse evaluatiebijeenkomst op 4 oktober 2004.

Afgevaardigden van lokale groepen uit heel het land hebben daaraan deelgenomen. Er zijn ervaringen ingebracht, er is materiaal uitgewisseld, er zijn oordelen gevormd en verbetervoorstellen ontwikkeld. Mensen die verhinderd waren hebben ervaringen opgestuurd en naderhand hebben verschillende lokale groepen nog spullen nagestuurd. Al dat materiaal is samengevat in deze brochure. Daarbij hebben we ons moeten beperken tot hoofdlijnen. We hebben er voor willen waken om te veel bomen neer te zetten, omdat we vrezen dat we het bos dan niet meer kunnen zien.

Enkele ontwikkelingen die vanuit de basis worden gesignaleerd, zijn in deze brochure in kaart gebracht. Ze zijn gegroepeerd onder vier noemers: reïntegratie, minimabeleid, handhaving & uitvoering, de rol van de gemeenteraad. De opzet is telkens hetzelfde: eerst wordt een ontwikkeling kort beschreven (wat zien we?), vervolgens wordt hierover een oordeel gegeven (wat vinden wij ervan?) en tenslotte wordt aangegeven wat er verbeterd zou kunnen worden (wat doen we er aan?).

Ten aanzien van cliëntenparticipatie hebben we slechts enkele algemene ontwikkelingen gesignaleerd. Op dat thema gaan we in een volgende evaluatie nader in.

We willen benadrukken dat het een eerste tussentijdse evaluatie is. Ook is het niet zo dat de ontwikkelingen die in deze brochure worden beschreven een volledig beeld van de hele werkelijkheid in Nederland geven. Het is veel meer een beschrijving van een aantal tendensen die gesignaleerd worden door lokale groepen. Ongetwijfeld soms gekleurd en soms onvolledig, maar wel altijd van belang. We hebben geprobeerd de signalen uit het veld te onderbouwen met aanwijsbare bronnen. Als we daarin niet of niet voldoende zijn geslaagd willen we ons graag laten corrigeren of aanvullen. Het gaat in deze eerste evaluatie uitdrukkelijk om voorlopige signalen en voorlopige aanbevelingen. We blijven de ontwikkelingen volgen en zullen in het volgende tussentijdse evaluatierapport ook kritisch kijken naar onze eigen eerdere signalen en voorstellen.

We sparen niemand in onze kritiek, maar we willen tegelijkertijd niemand in de beklagdenbank zetten. We gaan er van uit dat alle betrokken partijen vanuit hun eigen positie en visie werken aan een verantwoord lokaal sociaal beleid. Over wat een verantwoord lokaal sociaal beleid is, lopen de meningen echter uiteen. Het onderkennen en erkennen van die verschillen is een voorwaarde voor een goed politiek debat. Als bijdrage daaraan brengen wij het cliëntenperspectief in en geven we vanuit die positie oordelen. Sommige zaken vinden wij aan de maat en andere zaken beoordelen wij als ongewenst, als doorgeschoten, als overmaat. De maat willen we versterken; de overmaat willen we bijgesteld hebben.

3. DE EVALUATIE VAN DE WWB

Bij de invoering van de Wet werk en bijstand is vastgelegd (artikel 84) dat de minister van SZW binnen 4 jaar na de inwerkingtreding van de WWB aan de Staten-Generaal verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Het ministerie van SZW heeft een plan van aanpak voor deze evaluatie opgesteld en naar de Tweede Kamer gestuurd.¹

Vanuit het veld hebben Sjakuus, FNV, CNV en LocSZ het initiatief genomen om naast het officiële evaluatieonderzoek zelf een evaluatieproject op te zetten, waarin cliëntenorganisaties hun ervaringen, oordelen en aanbevelingen met betrekking tot de WWB in kaart brengen.

In het Plan van Aanpak van het ministerie van SZW worden vier onderwerpen in kaart gebracht die men wil evalueren: activering, inkomensondersteuning, handhaving, cliëntenparticipatie. In een bijlage bij deze brochure staan de vragen die het ministerie aan de orde wil stellen bij deze vier onderwerpen.

Er zal een kwantitatieve analyse worden gehouden. Deze zal SZW zelf uitvoeren. Daarnaast is er een kwalitatieve analyse die uitbesteed zal worden aan een of meer onderzoeksbureaus. Dit kwalitatief onderzoek heeft twee elementen: een procesevaluatie naar de werkwijze en het beleid van gemeenten; een kwalitatief onderzoek onder cliënten.

Naast het feit dat men het kwalitatief onderzoek pas in 2007 wil (laten) uitvoeren, valt op dat over de opzet van het evaluatieonderzoek wel gesproken is met vertegenwoordigers van de gemeenten (VNG) en de gemeentelijke uitvoerders (Divosa), maar (nog) niet met de vertegenwoordigers van de cliënten en hun organisaties. Deze laatste hoeven ook niet af te wachten of, wanneer en hoe zij voor zo'n overleg worden uitgenodigd. In de achterbannen van de cliëntenorganisaties en de lokale groepen zit een schat aan informatie over de stand en gang van zaken wat betreft de WWB. Het is zaak om deze informatie met enige systematiek en enige regelmaat in kaart te brengen en beschikbaar te stellen aan de politiek, samen met de verbeterpunten die er aan ontleend kunnen worden. Het is van belang dat niet alleen meningen van per steekproef gekozen cliënten worden geregistreerd, maar dat met cliënten en hun organisaties ook beargumenteerde standpunten uit opgedane ervaringen worden geformuleerd. Daarom hebben Sjakuus, FNV, CNV en LocSZ het initiatief genomen voor het project 'op innovatie gerichte evaluatie van de WWB'. Aan de hand van de ervaringen die lokale groepen opdoen met de invoering van de WWB, worden ontwikkelingen en knelpunten gesignaleerd en worden verbetervoorstellen geformuleerd, zowel wat betreft het beleid als wat betreft de uitvoering. Deze signalen en verbetervoorstellen worden doorgesproken met representanten van beleidsmakers en uitvoerders op lokaal vlak en ze worden ook ter kennis gebracht aan het parlement, ministeries en landelijke (uitvoerings)organisaties. Het is de bedoeling om tot eind 2006 elk half jaar een evaluatiebijeenkomst te beleggen en op basis daarvan een tussentijds evaluatierapport uit te brengen. Deze brochure opent de reeks van tussentijdse evaluaties.

¹ Het Plan kan men vinden op internet. Ga naar www.gemeenteloket.szw.nl; tik bij zoeken in: evaluatie; men krijgt een lijstje met documenten, waaronder het Plan van Aanpak evaluatie WWB van 28-06-2004

4. REÏNTEGRATIE

In dit hoofdstuk worden de volgende ontwikkelingen gesignaleerd:

- 1 Reïntegratie staat te ver af van de werkpraktijk
- 2 Kwaliteit van veel reïntegratiebureaus is ondermaats
- 3 Gesubsidieerde banen worden versneld afgebouwd
- 4 Voor de meest kwetsbaren gebeurt het minst
- 5 Work first is overtrokken en werkt averechts
- 6 De Sociale Werkvoorziening zit in een dubbelrol
- 7 Bijverdienregeling en premiebeleid zijn te krap

4.1. Reïntegratie staat te ver af van de werkpraktijk

De reïntegratie stagneert omdat de bureaus die daarmee bezig zijn zich te veel opsluiten in zichzelf en te weinig op pad gaan in het bedrijfsleven. Ze sleutelen te veel aan mensen en creëren te weinig perspectiefvolle mogelijkheden in directe samenspraak met het bedrijfsleven. Daarnaast worden er te weinig vernieuwingsprojecten opgezet en wordt er te weinig samengewerkt tussen gemeentelijke diensten.

Wat zien we?

In veel gemeenten stagneert de reïntegratie. Er staan wel mooie plannen op schrift, er worden wel dure aanbestedingen georganiseerd, er worden door allerhande bureaus wel trajecten uitgezet, maar het levert allemaal heel weinig concreets op. De cijfers over de behaalde uitstroom zijn droevig: 30% is al heel veel; veel gemeenten blijven daar ver onder.

Wat vinden we ervan?

Veel uitkeringsgerechtigden kunnen niet anders dan vaststellen dat ze rond geduwd worden in een reïntegratiecircuit, zonder dat het hun enig perspectief geeft op een baan. Reïntegratiebedrijven scheppen geen banen! Veel uitvoerenden bij sociale diensten zijn ook uiterst gefrustreerd: er moet veel administratief werk verzet worden in het kader van genoemd reïntegratiecircuit, maar echte(r) resultaten blijven uit. Er zijn contracten afgesloten die veel geld kosten, er worden keer op keer moeilijke gesprekken gevoerd met bureaus die gestelde doelen niet halen. Frustratie alom.

Onderkend moet worden dat werkgevers vaak geen mensen willen waar een (vermeend) smetje aan zit. Er zijn veel vooroordelen over werkzoekenden. De overheid moet daar de discussie over aan gaan met de werkgevers en de samenleving. Ze moet zelf het goede voorbeeld geven door een personeelsbeleid te voeren waarbij ook aan WWB-ers een kans gegeven wordt, ook in de hogere functies.

Wat doen we eraan?

De reïntegratie veel meer inhoud en vorm geven vanuit het perspectief van de mensen waarom het gaat en meer aansluiten bij hun mogelijkheden. Er kan op een meer positieve wijze met mensen worden omgegaan. Bij 'dwang en drang' zetten mensen de hakken in het zand; bij perspectiefvolle mogelijkheden ervaren mensen respect en komen ze in beweging. Vanuit het motto 'niet zozeer aan mensen trekken, maar aan condities' doen we de volgende verbetervoorstellen:

a Kleinschalige praktijkprojecten

Minder geld stoppen in trajecten die op papier aardig ogen, maar in de praktijk weinig zoden aan de dijk zetten. Meer geld investeren in het opzetten van allerhande kleinschalige projecten, waar heel direct werk ontstaat dat zinvol is voor de samenleving en waarin mensen hun kwaliteiten kunnen ontdekken en ontplooien. Condities scheppen dat mensen in kleinschalige

praktijkprojecten de rust en aandacht krijgen om hun eigen mogelijkheden te ontdekken en 'baanwaardig' te maken. Niet omdat er druk en controle op hen uitgeoefend wordt, maar omdat ze er vertrouwen in krijgen en perspectief zien voor zichzelf.

Om die projecten te realiseren is het aan te bevelen om in de gemeente een goede samenwerking tot stand te brengen tussen verschillende diensten die hierbij betrokken kunnen zijn. Er is nog te vaak sprake van schotten tussen gemeentelijke diensten, zowel wat betreft beleidsfilosofie als wat betreft inzet van middelen en menskracht.

Prima OpStap

In Hardenberg worden goede resultaten geboekt met het project Prima OpStap. Het is een centrum waar vrouwen (met een laag inkomen) op een ongedwongen wijze gestimuleerd, begeleid en ondersteund worden om eigen mogelijkheden te leren ontdekken en voldoende zelfvertrouwen te krijgen om na verloop van tijd over te stappen naar een (deeltijd)baan of ergens aan de slag te gaan als vrijwilliger of een opleiding te gaan volgen. Er zijn inloepochtenden; er zijn cursussen, activiteiten en thema's op maat; er is persoonlijke coaching. Er wordt geen druk op mensen gelegd; mensen krijgen de tijd om zich in hun eigen tempo te ontwikkelen.

b Praktijkplaatsen in het bedrijfsleven

Veel meer directe contacten opbouwen met het bedrijfsleven. Er wordt nu veel te veel aan 'droogzwemmen' gedaan: sollicitatietraining hier (én daar), een test hier (én daar), een aansporing hier (én daar), een dreiging hier (én daar). Het blijkt dat daarmee relatief weinig mensen aan het werk komen. Dat zijn wegen naar de arbeidsmarkt voor mensen die dat soort zaken vanuit zichzelf al beheersen. Voor grote groepen mensen zijn andere wegen nodig. Wegen die veel directer lopen via de band van het persoonlijke contact, van persoonlijke binding, van vertrouwen opbouwen. Dat komt alleen tot stand als reïntegratiebemiddelaars een positie verwerven in het bedrijfsleven en kwaliteiten in huis hebben en middelen beschikbaar om daar een positie op te bouwen en te werken aan commitment. Er wordt door reïntegratiebureaus te veel en te uitsluitend gewerkt aan baanzoekers; er moet meer tijd en geld gestoken worden in (potentiële) baanaanbieders. Een gemeente kan het bedrijfsleven in de eigen regio bij elkaar roepen en de ondernemers aanspreken op de bijdragen die zij kunnen leveren aan verantwoord ondernemen. Daar hoeft je geen dure reïntegratiebureaus voor in te huren en ingewikkelde aanbestedingsprojecten voor op te zetten; daar kun je als burgemeester of wethouder je zelf voor inspannen. En – heel belangrijk om overtuigend over te komen – : de gemeente moet zelf het goede voorbeeld geven!

4.2. Kwaliteit van veel reïntegratiebureaus is ondermaats

Wat zien we?

Door de bezuinigingsdruk op de gemeentelijke financiën zien we dat de inzet van reïntegratie vooral gericht is op goedkope en snelle uitstroom. Meer dan na te gaan waar mensen het meest bij gediend zijn en zich te richten op de duurzaamheid van de uitstroom, gaat het om snel scoren. Veel reïntegratiebureaus maken dankbaar gebruik van uitzendbureaus. Scholing en langduriger begeleiding worden beschouwd als dure kostenposten; daar wordt ook zo min mogelijk geïnvesteerd. De budgetten die beschikbaar zijn om de uitstroom van cliënten te bevorderen, worden lang niet altijd op een goede wijze ingezet. Ter illustratie twee voorbeelden:

Een cliënt heeft een baangarantie voor chauffeur op zak, maar heeft nog geen chauffeursdiploma. De opleiding tot chauffeur (€ 8000,00) wordt niet vergoed; daarvoor in de plaats mag hij een traject met sollicitatietraining volgen (€ 6000,00).

Een cliënt met een lichamelijke handicap heeft al eerder een onderzoek gehad naar haar mogelijkheden. Ze is redelijk goed op de hoogte wat ze kan en wil. Bij de nieuwe aanbesteding rolt ze in een nieuw traject waar opnieuw gekeken wordt wat ze kan en wat ze wil. Er is niets veranderd in haar situatie, dus er komt hetzelfde uit. Ze krijgt het (haar onwaardige) advies om zich maar te melden bij de sociale werkvoorziening. De kosten van het heronderzoek en nagesprekken bedragen tegen de € 2000.

Als gemeenten bepaalde trajecten hebben ingekocht, willen ze daarvan ook gebruik maken. Dat is echter niet altijd in het belang van de cliënt, zeker niet als die iets anders wil. Tegelijkertijd moet de haalbaarheid van de opdracht aan het reïntegratiebureau goed ingeschat worden. Als de dagelijkse werkelijkheid is dat er geen banen voor bepaalde doelgroepen zijn, hoe kun je dan verwachten dat de uitstroom door een reïntegratiebureau gerealiseerd kan worden?

Wat vinden we ervan?

Begeleiding bij reïntegratie wordt toegejuicht, mits deze aansluit bij de wensen en mogelijkheden van mensen en er mogelijkheden zijn om zichzelf te ontwikkelen in een eigen gekozen richting. Reïntegratiebureaus en trajectbegeleiders constateren zelf dat motivatie van de betrokkenen de doorslaggevende factor is in het welslagen van het traject. Des te meer reden om aan te sluiten bij dat wat de betrokkene motiveert en waarvoor hij/zij gemotiveerd is. Dat betekent een mensgerichte benadering, waarin eigen regie centraal staat.

Helaas is dergelijk maatwerk nog zeldzaam. De praktijk van veel reïntegratiebureaus staat haaks op flitsende folderteksten, waarin altijd sprake is van maatwerk, klantgerichtheid, samenwerken met de cliënten, goed luisteren naar hun wensen en ideeën. 'Klanten' worden vaak op één hoop gegooid, ongeacht leeftijd, opleidingsniveau en andere kenmerken. Er is vaak sprake van bevoogding, vernedering, intimidatie en een behandeling die mensen hun eigenwaarde ontnemt. Cliënten worden niet of slecht geïnformeerd over het privacyreglement en de klachtenregeling.

Wat doen we eraan?

Om meer garanties te hebben dat cliënten te maken krijgen met kwalitatief goede reïntegratiebureaus doen we de volgende verbetervoorstellen:

a Kwaliteitseisen stellen

Reïntegratiebureaus moeten aan kunnen tonen dat ze voldoen aan enkele kwaliteitseisen voor het begeleiden van cliënten naar betaald werk. Het gaat onder meer om:

- respectvolle bejegening van de cliënt (goed opgeleide consulenten);
- aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van de cliënt;
- tijd nemen voor een traject waarin sprake is van onderling vertrouwen;
- mogelijkheden bieden op gebied van scholing zodat sprake kan zijn van duurzame uitstroom waarmee men uit de armoede komt;
- leveren van ECHT maatwerk en directe begeleiding waar het nodig is;
- kennis van de regionale arbeidsmarkt en de mogelijkheden die daar zijn;
- het hebben van een klachtenprocedure en een privacyprotocol.

Als reïntegratiebureaus niet aantoonbaar over deze kwaliteiten beschikken, moeten gemeenten geen zaken met hen doen.

b Recht op eigen keuze en eigen initiatief

Gemeenten kunnen meer mogelijkheden geven aan cliënten om zelf de regie te hebben over het reïntegratieproces. Dat houdt onder meer in:

- mogelijkheid om zelf een reïntegratiebedrijf te kiezen of overstap te maken naar ander reïntegratiebedrijf, als de afgesproken dienstverlening niet (voldoende) wordt geleverd;
- voorrang voor de eigen weg die mensen voor zichzelf hebben uitgestippeld; pas na een redelijke 'eigen probeerperiode' kan van cliënt gevraagd worden de route te volgen die de gemeente voor hem/haar in gedachte had;

- middelen beschikbaar stellen waarmee cliënten zelf reïntegratievoorzieningen kunnen inkoop om hun kansen op een baan te vergroten.

c Een evaluatie houden

Er blijken heel veel klachten te leven over het werken van de reïntegratiebureaus. Bij uitkeringsgerechtigden en bij medewerkers van de sociale diensten. Uitkeringsgerechtigden signaleren dat ze weinig tot geen baat hebben bij het werk van de reïntegratiebureaus, omdat deze slecht werk leveren of standaardcursussen in plaats van maatwerk, dat hun klachten niet serieus behandeld worden en dat er slordig omgesprongen wordt met hun persoonlijke gegevens. Medewerkers van sociale diensten voeren regelmatig gesprekken met de reïntegratiebureaus over hun matig of slecht functioneren en hun tegenvallende resultaten; er wordt beterschap beloofd; maar eigenlijk zouden veel medewerkers liever van die bureaus af zijn, als ze er niet contractueel aan vastzaten. Het is zaak dat dergelijke geluiden worden geregistreerd en geëvalueerd en dat er bestuurlijke consequenties uit getrokken worden. In de meeste gemeenten zijn intussen voldoende ervaringen opgedaan met reïntegratiebureaus om een evaluatie te houden. Daar moeten uitkeringsgerechtigden en uitvoerende medewerkers van de sociale dienst nadrukkelijk bij betrokken worden. De uitkomsten van zo'n evaluatie moeten gerapporteerd worden aan de gemeenteraad.

4.3. Gesubsidieerde banen worden versneld afgebouwd

De door het rijk opgelegde bezuinigingen dwingen veel gemeenten om de ID/WIW-banen af te bouwen. Vooral gemeenten die in het verleden een actief beleid gevoerd hebben op het terrein van gesubsidieerde arbeid worden nu als het ware gestraft voor hun inzet. Gesubsidieerde arbeid blijft echter nodig om mensen een plek te geven op de arbeidsmarkt.

Wat zien we?

Met de invoering van de WWB wordt ingezet op regulier werk voor bijstandgerechtigden. Vanwege de geringe doorstroom van mensen op gesubsidieerde werkplekken en omwille van bezuinigingen, heeft het kabinet besloten de regelingen voor WIW- en ID-banen af te bouwen. Voor het omzetten van ID- en WIW-banen naar reguliere werkplekken konden gemeenten extra subsidie aanvragen bij het rijk. Daarmee konden werkgevers over de streep getrokken worden. Deels is dat ook gelukt.

De inzet van WIW-ers en ID-ers op gesubsidieerde werkplekken legt een zware last op het werkdeel van het WWB-budget van gemeenten. Gezien de dreigende financiële tekorten willen gemeenten ook zo snel mogelijk af van de ID- en WIW-banen. Tijdelijke contracten van mensen lopen van rechtswege af, contracten voor onbepaalde tijd worden (waar mogelijk) met behulp van het eenmalige extra subsidie omgezet in reguliere banen. Ook wordt onderzocht of ID/WIW-banen omgezet kunnen worden in reguliere banen, zo nodig met behulp van opstapsubsidie (een extra traject om mensen ontbrekende vaardigheden bij te brengen). Soms lukt dat; soms niet. Bij veel betrokkenen bestaat een vrees voor terugval in de uitkering, alwaar zij opnieuw in een reïntegratietraject belanden en zo weer van voren af aan kunnen beginnen. Veel gemeenten willen dat echter niet laten gebeuren. Zij besteden zorg aan hun (ex-)WIW-ers en ID-ers en proberen hen toch op enigerlei wijze aan de slag te houden door middel van (gedeeltelijke) loonkosten-subsidies.

Wat vinden we ervan?

Het omzetten van ID- en WIW-banen in reguliere banen wordt met instemming begroet. Er zijn organisaties die dat al veel eerder hadden kunnen doen. Dus het is goed dat daar nu enige druk op gezet wordt. Echter, lang niet alle organisaties waar ID/WIW-ers werken hebben de financiële mogelijkheden om banen regulier te maken, ook niet als daar een tijdelijke subsidie voor beschikbaar wordt gesteld. De organisaties en degenen die daar op gesubsidieerde basis werken

doen goed werk en het is onverstandig dat werk te beëindigen. Daarnaast blijkt voor veel ID/WIW-ers de stap naar een reguliere baan te groot. Het is wrang en zinloos als de consequentie van het huidige beleid is dat zij weer terechtkomen in de bijstand, waar het 'reïntegratiecircus' van voren af aan begint. In alle redelijkheid mag men zich afvragen of deze mensen via een nieuw reïntegratietraject wel aan een reguliere baan kunnen komen, als dat al niet via de WIW gelukt is. We vinden dit een zeer bezwaarlijke ontwikkeling: mensen die op hun eigen wijze participeerden en een baan in de samenleving hadden, komen terug in de bijstand, terwijl hun leven net een zinvolle invulling had gekregen via de gesubsidieerde arbeid.

Deze ontwikkeling brengt veel onrust teweeg onder betrokkenen. Dit wordt versterkt door het recente onzalige voorstel van de coalitiepartijen in de Tweede Kamer om bijstandgerechtigden te laten werken voor 80% van het minimumloon. Het is het zoveelste bewijs dat mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zeer zwaar onder druk staan en dat de dwang om voor minder dan het minimum te gaan werken, wordt opgevoerd. In plaats van de Melkertbanen en de ID/WIW-banen zoeken gemeenten naar nog goedkopere en nog slechter geregelde vormen van gesubsidieerde arbeid. Dat zijn 'vernieuwingen' die ingegeven zijn door bezuinigingsoverwegingen. Het is een ontwikkeling waartegen vanuit cliëntperspectief fel stelling wordt genomen: gesubsidieerde arbeid is gewone arbeid en moet als zodanig vorm gegeven worden, met volledige en volwaardige werknemersrechten en -plichten.

Wat doen we eraan?

In de praktijk blijkt dat gesubsidieerde arbeid een belangrijk instrument is om mensen een eigen werkplek in de samenleving te garanderen. In dit verband doen we de volgende voorstellen:

a Steun aan gemeentelijke initiatieven

Het kabinet wil af van de gesubsidieerde arbeid en legt middels budgetkorting de gemeenten op deze klus te klaren. In veel gemeenten zijn bestuurders en uitvoerders druk bezig om een extra inzet te plegen om de huidige gesubsidieerde banen desondanks te behouden. Deze inzet verdient waardering en ondersteuning, onder meer door vanuit de anti-armoedebeweging mee te zoeken naar mogelijkheden om nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid te ontwikkelen, waarbij organisaties en ondernemingen die daartoe in staat zijn reële inleenvergoedingen betalen.

b Beleidsplan gesubsidieerde arbeid

Om langdurig bijstandsgerechtigden aan een baan te helpen blijven vormen van subsidiëring nodig. Een gemeente kan daartoe een beleidsplan opstellen, waarin enkele vormen van gesubsidieerde arbeid worden onderscheiden:

- leer/werkplaatsen voor het verkrijgen van een startkwalificatie dan wel het opdoen van werkervaring voor het verkrijgen van een arbeidsplaats op de reguliere markt;
- blijvende gesubsidieerde arbeidsplaatsen creëren voor belanghebbenden die niet kunnen doorstromen naar niet-gesubsidieerde arbeid;
- gereserveerde arbeidsplaatsen creëren voor de instroom van langdurig werklozen en/of uitkeringsgerechtigden aan de onderkant van het loongebouw (conform advies RWI)

Een gemeente kan overleg voeren met het lokale bedrijfsleven om samen met de overheid (middels loonkostensubsidie en andere regelingen) dergelijke vormen van gesubsidieerde arbeid te realiseren in de eigen regio. Daarbij kan de gemeente als bedrijf zelf het goede voorbeeld (blijven) geven door in sectoren als onderwijs, welzijn, openbare werken, politie, etc arbeidsplaatsen te creëren die speciaal geschikt zijn en beschikbaar zijn voor mensen die elders niet aan de slag komen in de betaalde arbeid.

c Goede rechtspositieregeling WWB-werknemers

De WWB geeft gemeenten in het kader van gesubsidieerde arbeid een aantal mogelijkheden om mensen aan de slag te helpen als opstap naar reguliere arbeid. Een van die mogelijkheden is het als gemeente zelf in dienst nemen van WWB-ers. Door de Vereniging van Nederlandse

Gemeenten en de bonden van overheidspersoneel is intensief overleg gevoerd om te komen tot een aparte rechtspositieregeling voor mensen, in dienst van gemeenten, die werkzaam zijn in het kader van de WWB. Er zijn slechts weinig gemeenten die daartoe bereid blijken. De meeste gemeenten kiezen ervoor om deze werknemers via een reeds bestaande WIW-organisatie in dienst te nemen of willen een privaat reïntegratiebedrijf (b.v. een uitzendbureau) in de arm nemen als detacherende instantie. De VNG heeft daarom het idee van een aparte rechtspositieregeling voor WWB-ers laten varen. Dat is een slechte zaak. WWB-ers hebben recht op een goede rechtspositie. De inzet was al een sobere variant van de rechtspositie van ander personeel. En zelfs deze sobere variant gaat velen te ver. Dat is een teken aan de wand. Gemeenten moeten onder druk worden gezet om zelf een meer faire houding aan te nemen ten opzichte van uitkeringsgerechtigden die men via gesubsidieerde arbeid een opstap wil geven naar reguliere arbeid. Er is een CAO-WIW. Die is verre van riant. Daar zou men ook met de WWB bij kunnen aansluiten in plaats van het grotendeels loze argument van 'uitstroombelemmerende werking' te blijven hanteren om mensen minimale rechten af te nemen of te onthouden.

d Voorzieningen voor mensen die gesubsidieerde baan verliezen

Voor mensen die desondanks toch hun ID/WIW-baan verliezen moeten er alternatieven worden ontwikkeld die aansluiten op de wensen en mogelijkheden van deze mensen en die rekening houden met de reïntegratiegeschiedenis die deze mensen vaak al hebben.

4.4. Voor de meest kwetsbaren gebeurt het minst

In de systematiek van de WWB zit een tendens om vooral aandacht en geld te steken in mensen die relatief het dichtst bij de arbeidsmarkt staan. Eigenlijk is dat de omgekeerde wereld: degenen die het meeste nodig hebben krijgen het minst en degenen die het minste nodig hebben krijgen het meest. Dat is een ongerijmdheid die correctie behoeft.

Wat zien we?

In veel gemeenten wordt het merendeel van het WWB-budget (het werkdeel) ingezet op de meest kansrijke groepen. Er zijn gemeenten die in grote groepen mensen helemaal niet meer investeren, omdat men de uitstroomkansen laag inschat. De WWB zet de mensen met de minste kansen het verste buiten spel. Dat wordt gedaan vanwege de betaald-werk-optie. Er zit ook een systematiek in de WWB om zo'n keuze te maken: snelle uitstroom levert gemeenten voordeel op wat betreft het inkomensdeel; men houdt geld over en dat geld mag de gemeente zelf houden. Het beleid en de uitvoering zijn helemaal gefixeerd op uitstroom. Tegelijk stelt men vast dat om en nabij 75% van de personen die een bijstandsuitkering ontvangen weinig tot geen kansen hebben om aan betaald werk te komen op de reguliere arbeidsmarkt.

Een andere groep die vanwege de financieringssystematiek weinig aandacht krijgt zijn de Nuggers, de niet-uitkeringsgerechtigden. Het betreft personen die geen bijstandsuitkering hebben of personen met een nabestaandenuitkering en die toch behoefte hebben aan ondersteuning om een plaats te verwerven op de arbeidsmarkt. Veel gemeenten doen weinig tot niets voor deze groep, omdat de gemeente zelf er financieel niets mee opschiet als een Nugger een baan krijgt. Als iemand vanuit de bijstand naar een baan gaat heeft de gemeente direct financieel voordeel: de uitkering hoeft niet meer te worden betaald. De Nugger die aan de slag komt levert de gemeente niet zo'n direct financieel voordeel op. Daarom investeren veel gemeenten niet in deze groep.

Wat vinden wij ervan?

Veel gemeentelijke bestuurders verstarren in hun oplossingsgerichtheid ('zo min mogelijk instroom en zo veel en zo snel mogelijk uitstroom'), zien de werkelijkheid niet meer onder ogen en gunnen uitvoerders niet de tijd om eerst de cliënten eens aan het woord te laten over wat de pro-

blemen zijn en in welke positie mensen zich bevinden. De mensen die de meeste hulp nodig hebben, krijgen de minste aandacht en er worden nauwelijks tot niet reïntegratiemiddelen voor ingezet. Dat komt omdat men de reïntegratie te star vastpint op volledige uitstroom naar betaalde arbeid en onvoldoende inziet dat omwegen noodzakelijk zijn en veelal uiteindelijk de kortste weg blijken te zijn naar het gestelde doel.

We vinden het niet goed dat gemeenten omwille van financieel belang voor de eigen portemonnee geen aandacht schenken aan niet-uitkeringsgerechtigden. Vaak betreft het allochtone vrouwen. Die maken vaak deel uit van huishoudens die rond moeten komen van een laag inkomen. Deze groep behoeft zeker steun. De WWB (art 8, lid 2) schrijft voor dat er bij het reïntegratiebeleid een evenwichtige aandacht moet zijn voor alle doelgroepen: personen met een bijstandsuitkering, personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet, niet-uitkeringsgerechtigden.

Wat doen we eraan?

Het beleid en de uitvoering moeten condities scheppen die het mogelijk maken dat juist mensen die ver afstaan van de arbeidsmarkt tot participatie kunnen komen en mee kunnen doen in de samenleving op een wijze die bij hen past en die mogelijk, maar niet dwingend, uiteindelijk ook tot een baan kan leiden waarmee in het eigen levensonderhoud kan worden voorzien. We noemen in dit verband enkele actiepunten:

a Schep condities voor mensen die ver af staan van de arbeidsmarkt

De kortste weg naar de arbeidsmarkt gaat soms via omwegen. De drang om te scoren mag uitvoerders en beleidsmensen niet blind maken voor de werkelijkheid. Veel mensen hebben goede condities nodig om een eerste stap te zetten richting arbeidsmarkt:

- Geef mensen de tijd om te snuffelen, om vertrouwen op te bouwen, om te ontdekken wat ze willen. In plaats van mensen in een keurslijf te dwingen, moet je ze tijd geven om te zoeken en te ontdekken wat ze willen en kunnen.
- Garandeer mensen een goed vangnet, zodat ze de kans hebben om iets uit te proberen. Iedereen moet de kans hebben om zijn neus te stoten. Nu wordt er een veel te grote tijdsdruk op het hele proces gelegd.
- Neem serieus wat mensen als alternatief ontwikkeld hebben en doe er alles aan om dat alternatief ook mogelijk te maken. Er zit veel meer potentie bij de groep dan je denkt. Vaak blijken mensen op hun eigen wijze toch aan het werk te komen, als je ze maar de ruimte en het vertrouwen geeft.

b De waarde van onbetaalde arbeid erkennen

Ook buiten de sfeer van de betaalde arbeid liggen mogelijkheden die voor mens en maatschappij van groot belang zijn en uiteindelijk ook in financiële zin hun waarde hebben. Dat geldt voor mantelzorg, vrijwilligerswerk, onbetaalde arbeid in wijkprojecten en welzijnsprojecten. Al dat 'burger-werk' is straks hard nodig bij de WMO, de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning. Het is kortzichtig om dat nu allemaal te gaan afbreken of te laten versloffen.

c Sociale activering creatief invullen

Wees veel creatiever en ruimer met het instrument van sociale activering. Haal dat instrument uit de dwangbuis van de directe arbeidsmarkttoeleiding, overigens zonder het uit de financieringsstroom van het werkdeel te halen, want zelfs als sociale activering op korte termijn niet leidt tot arbeidsreïntegratie kan het een bijdrage leveren dat een dergelijk traject op termijn wel tot de mogelijkheden gaat behoren. Veel gemeenten houden geld over op hun werkdeel. Dat komt mede omdat ze te weinig vanuit het werkdeel doen voor mensen die ver af staan van de arbeidsmarkt.²

² In veel gemeenten wordt de stelregel gehanteerd dat projecten van sociale activering niet betaald zouden mogen worden uit het Werk-deel. Dat is een misverstand, waardoor mogelijkheden om iets te doen voor het merendeel van de cliën-

d Evenredige aandacht voor alle doelgroepen

Elk jaar wordt er gemeten of niet-uitkeringsgerechtigden en ANW'ers verhoudingsgewijs in gelijke mate gebruik maken van het reïntegratieaanbod.

Bovendien is het van belang dat er een relatie gelegd wordt met andere beleidsterreinen, waaronder het integratiebeleid.

4.5. Work first is overtrokken en werkt averechts

Beleidsmensen en uitvoerders bezigen ferme taal over Work First en stralen de boodschap uit van 'geen gezeur, aan de slag, iedereen moet iets doen voor z'n geld'. Deze Amerikaanse aanpak ademt de geest van 'dwang en drang'. Ze spreekt met name bestuurders aan. Uitkeringsgerechtigden voelen zich vooral geschoffeerd door deze aanpak: het biedt hen vernedering in plaats van perspectief en het versterkt de toch al negatieve beeldvorming over mensen met een uitkering.

Wat zien we?

Work First wordt vooral ingezet als middel om de instroom van mensen voor een uitkering te beperken. Dat betekent dat iemand die een uitkering aanvraagt direct aan het werk gezet wordt. Over het algemeen gaat het daarbij om heel simpel werk zoals klerhangers sorteren, relatiegeschenken inpakken, parketvloerdelen repareren en sorteren. Work First wordt vooral ingezet bij jongeren (18 tot 27 jaar), maar ook mensen ouder dan 27 jaar krijgen te maken met Work first projecten. Het idee is dat er een sluitend aanbod moet zijn, opdat mensen niet tussen verschillende fasen van een reïntegratietraject verloren lopen. Ook wordt beklemtoond dat mensen ervan doordrongen moeten zijn dat het krijgen van een uitkering een tegenprestatie vergt.

Als Work First een voorwaarde wordt om het recht op uitkering geldend te doen maken, zijn daar naast politieke en maatschappelijke, zeker ook ernstige juridische vragen bij te stellen. In gemeentekringen wordt nogal luchtig over kritische opmerkingen over Work First heengestapt met de opmerking dat Work First niet stigmatiserend is maar stimulerend: het voorkomt dat jongeren tot nietsdoen vervallen en in isolement geraken; ze worden gestimuleerd en geactiveerd. De praktijk is in veel gevallen anders: er wordt op een verplichtende en dwingende wijze werk opgelegd dat de jongeren en anderen die onder dit regiem worden gezet, weinig tot geen perspectief oplevert.

Wat vinden we ervan?

Intensieve bemiddeling, goed op elkaar aansluitende trajectonderdelen en praktische scholing spreken de meeste uitkeringsgerechtigden wel aan. Maar juist op die punten schieten Work First projecten vaak tekort. Het roept niet de sfeer op van mogelijkheden scheppen voor mensen, maar het onder druk zetten van mensen. Work First versterkt het beeld dat uitkeringsgerechtig-

ten van de sociale dienst ten onrechte worden beperkt. In WWB art 7 wordt sociale activering met name genoemd. De gemeente kan vaststellen dat de sociale activering een gerichtheid heeft op arbeidsinschakeling, ook als die in de verre toekomst ligt. Daarmee is het mogelijk geld uit het werkdeel in te zetten voor sociale activering. De gemeente kan dergelijke projecten ook zelf uitvoeren, eventueel in samenwerking met de dienst welzijn. "Uit artikel 6, vierde lid, van de Regeling WWB blijkt dat van de aan de gemeente voor dat doel toegekende uitkering (het werkdeel) in ieder geval € 100.000,- niet hoeft te worden uitbesteed. Van wat vervolgens van de uitkering voor het werkdeel overblijft in het desbetreffende jaar, hoeft voorts 30% niet te worden uitbesteed. (...) Een gemeente kan binnen de 30% vrije ruimte dus een voorziening, bijvoorbeeld sociale activering, door een eigen gemeentelijke dienst laten uitvoeren of kan ze een voorziening inkopen bij bijvoorbeeld een (welzijns)instelling zonder dat ze daarbij de aanbestedingsprocedures heeft gevolgd. Daarnaast wordt het hiermee mogelijk dat binnen deze 30%, gemeenten direct ingaan op een innovatief idee van een private werkgever en deze werkgever rechtstreeks contracteren." (drs. W.F.A. Eiselin, Tekst en toelichting Wet werk en bijstand, Editie 2004/2005, Den Haag, SDU, 2004, p. 108) Er zijn overigens gemeenten die geen aarzeling hebben om trajecten die niet leiden naar werk, maar het verhogen van maatschappelijke participatie en hulpverlening tot doel hebben, te financieren uit het werkdeel.

den slechte burgers zijn die hun verantwoordelijkheid niet willen nemen en die daarom tot hun plicht gedwongen moeten worden. Mensen voelen zich vernederd en miskend. Er wordt weinig rekening gehouden met de situatie van mensen en de redenen waarom er een uitkering nodig is. Ook het werk dat men moet doen biedt geen perspectief en men verwerft er niet de kwaliteiten die nodig zijn om aan regulier werk te komen. Bovendien is de vraag of het werk dat via de Work First benadering uitgevoerd moet worden niet ten koste gaat van de werkzaamheden voor de Sociale Werkvoorziening, waarvoor vaak wachtlijsten bestaan.

Wat doen we eraan?

Om te komen tot een meer verantwoorde en niet stigmatiserende inzet van Work First worden de volgende verbetervoorstellen gedaan:

a Ontferming

Bestuurders en uitvoerders zouden wat minder ferme taal uit kunnen slaan, zichzelf als het ware ont-fermen. Tot nu toe is het zo dat grote groepen mensen in de kou gezet zijn door het gevoerde sociaal beleid en helemaal geen perspectief hebben gekregen. Hoog van de toren blazen en verholen of openlijk dreigende taal uitslaan roept averechtse effecten op. Het is beter aan te sluiten bij de situatie en de leefwereld van mensen en proberen om daarin verandering te brengen, niet met dreigementen, maar met het bieden van daadwerkelijk en duurzaam perspectief.

b Scholing- en ervaringscomponent inbouwen

Voor bepaalde groepen – met name voor jongeren – kan de Work First benadering een goede aanpak zijn, maar dan moet het onderdeel zijn van een persoonlijk reïntegratieplan en er moet een scholings- c.q. ervaringscomponent inzitten zodat degene die het werk verricht er iets van leert om een betere positie te verwerven op de arbeidsmarkt. En er moeten basisregels gelden ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Het kan niet zo zijn dat in Nederland mensen aan het werk worden gezet zonder dat de voorwaarden waaronder dat gebeurt geregeld zijn. Er mag geen idee van dwangarbeid ontstaan.

c Maatwerk, geen algemene en verplichte route

Bij het toepassen van Work First moet er altijd eerst gekeken worden naar de persoonlijke situatie van de uitkeringsaanvrager. De volgorde ‘eerst werken en dan praten’ moet toch echt vervangen worden door ‘eerst praten en dan werken’. Daarbij moet het belang van Work First afgewogen worden tegen de activiteiten van de uitkeringsaanvrager die thuis (zorgtaken) of in de samenleving (vrijwilligerswerk) verricht worden.

4.6. De Sociale Werkvoorziening zit in een dubbelrol

In heel veel gemeenten/regio's speelt de Sociale Werkvoorziening actief in op de WWB en gaat opereren als reïntegratiebedrijf. Omdat gemeenten vaak ook financiële belangen hebben bij de Sociale Werkvoorziening kan er sprake zijn van belangenverstrengeling en verdringing. Zolang door gemeentelijke werkvoorziening c.q. reïntegratiebedrijf prima maatwerk wordt geleverd is het doorverwijzen naar een eigen bedrijf niet zo bezwaarlijk. Duidelijk moet wel zijn in hoeverre mensen eigen keuzevrijheid hebben in waar ze naar doorverwezen willen worden.

Wat zien we?

In veel gemeenten/regio's speelt de Sociale Werkvoorziening een grote rol bij de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Vanuit veel SW-bedrijven wordt een aanbod gedaan om te fungeren als reïntegratiebedrijf met name voor cliënten die een bepaalde afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Veel gemeenten kiezen er voor om 'hun SW-bedrijf' in te zetten in het kader van de 'Work-First-aanpak: personen die een uitkering aanvragen wordt meteen aan het werk gezet, getest en zo

mogelijk begeleid naar een reguliere baan. Tenslotte liggen er bij een SW-bedrijf mogelijkheden in de sfeer van de gesubsidieerde arbeid.

Wat vinden we ervan?

Organisaties van uitkeringsgerechtigden wijzen op het gevaar van belangenverstrengeling en van verdringing. De vrees voor belangenverstrengeling heeft te maken met het feit dat de meeste gemeenten een direct of indirect financieel belang hebben bij het financiële reilen en zeilen van 'hun' SW-bedrijf. Dat financiële belang kan ook een aanleiding zijn om verdringing door de vingers te zien: het SW-bedrijf gaat aan de slag op nieuwe werkterreinen en op de eigenlijke taakstelling – aangepast werk bieden voor mensen die daarvoor op basis van een SW-indicatie in aanmerking komen – laat men wachtlijsten ontstaan.

Wat doen we eraan?

Het is positief als expertise en voorzieningen van een SW-bedrijf op verantwoorde wijze – vraag-gestuurd en niet als dwangmiddel – ingezet worden in het kader van het reïntegratiebeleid. Er moeten dan wel minstens twee zaken goed geregeld zijn:

a Geen verdringing

De hoofdtaak van de SW-voorziening mag geen hinder ondervinden van de activiteiten op het terrein van de reïntegratie van WWB-ers. Om dat te kunnen beoordelen is het belangrijk dat over deze nieuwe taken duidelijk wordt gerapporteerd in het jaarverslag (inhoudelijk én financieel) en dat ook daarbij de eventuele samenhang met de hoofdtaak van het SW-bedrijf wordt toegelicht. Er moet bijvoorbeeld ingegaan worden op het probleem van wachtlijsten als zich dat voordoet: waarom enerzijds wachtlijsten van SW-geïndiceerden laten ontstaan en anderzijds capaciteit inzetten om nieuwe werkterreinen aan te boren? Het moet duidelijk zijn dat het niet zo kan zijn dat met geld van SW-geïndiceerden plaatsen geregeld worden voor personen die geen SW-indicatie hebben.

b Onafhankelijke indicatie

Mensen mogen niet verplicht worden een WSW-indicatie aan te vragen en er moet sprake zijn van een onafhankelijke indicatiestelling. Deze beide zaken zijn met ingang van 2005 wettelijk gegarandeerd. Daar is vanuit de beweging lang voor gevochten.

4.7. Bijverdienregeling en premiebeleid zijn te krap

Werken moet lonen! Dat principe spreekt veel mensen aan. In de WWB zelf en in de wijze waarop sommige gemeenten daarmee omgaan zitten belemmeringen om mensen te honoreren voor hun inzet: ze werken wel, maar gaan er nauwelijks of niet in inkomen op vooruit. Om daarin verandering te brengen moet op lange termijn de wet bijgesteld worden en op korte termijn zouden gemeenten beter gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die er nu al zijn.

Wat zien we?

De WWB is gericht op volledige uitstroom naar betaald werk. Voor een groot aantal mensen is dat geen reëel perspectief. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen met zorgtaken. Het geldt ook voor mensen die vanwege een lichamelijke of geestelijke handicap nooit in staat zullen zijn om voltijds te werken. Veel van deze mensen hebben blijvend een aanvulling vanuit de bijstand nodig. Dat is vaak slecht geregeld. De verrekening van de (bij)verdiensten geeft vaak administratieve moeilijkheden en inkomensloze perioden. De regeling dat mensen een deel van hun verdiensten mogen houden is slecht en veel gemeenten hebben niet de creativiteit om hiervoor een oplossing te vinden. Er zijn gemeenten die dergelijke deeltijdbaners hooguit de vrijwilligerspremie willen laten houden. Dat is maximaal € 711 op jaarbasis.

Iemand met een chronische ziekte werkt drie dagen per week en is niet in staat om meer dagen te werken. Na elke dag werk is een dag rust nodig om fysiek weer 'op te krabbelen'. Voorheen kon de werknemer een klein deel van het salaris bovenop de aanvullende uitkering behouden. Nu valt na zes maanden die aanvulling weg en is er geen merkbaar financieel profijt meer van de met moeite geleverde arbeid. Doordat deze persoon door haar arbeid niet voldoet aan de eisen voor de langdurigheidstoelage, loopt ze die ook nog mis.

Vrouw krijgt werk voor 12 uur, is alleenstaande, verdient € 375,- per maand en blijft daarmee afhankelijk van de aanvullende bijstand. Op het moment dat mevrouw aan het werk gaat wordt onmiddellijk haar uitkering stopgezet. Verder worden de vaste lasten die door de sociale dienst automatisch worden ingehouden, nu niet betaald. Ze treedt in dienst op de 12e van de maand; ze krijgt geen uitkering op de 23^e; ze krijgt ook nog geen loon, want ze moet eerst een maand hebben gewerkt; ze zal haar loon de volgende maand krijgen. Dit betekent 2 maanden geen inkomen. De vaste lasten worden niet betaald, er is geen geld voor eten en drinken.

Wat vinden we ervan?

De WWB gaat veel te rigide uit van òf-òf, terwijl èn-èn veeleer de realiteit is. In veel gevallen is er geen sprake van ofwel gehele bijstand ofwel gehele uitstroom. Bij veel mensen – een toenevend aantal naar verwachting; denk aan ontwikkelingen rond de WAO – is er sprake van een mix en is dat ook het hoogst haalbare: én gedeeltelijk inkomsten uit arbeid én gedeeltelijk bijstand. Ook voor deze mensen en misschien wel bij uitstek voor deze mensen moet werken lonen. Deze mensen afschepen met een vrijwilligerspremie van € 711 op jaarbasis is kwetsend. Dat is € 59 per maand of € 13,67 per week! Als er sprake is van wisselende bijverdiensten, blijkt het nogal eens moeilijkheden op te leveren met de doorbetaling van de uitkering. Dat ontmoedigt mensen om aan de slag te gaan: ze mogen nauwelijks iets houden van de bijverdiensten en krijgen een hoop glazer op de koop toe.

Wat doen we eraan?

Om ook voor deeltijders inhoud te geven aan de stelregel 'werken moet lonen' doen wij de volgende voorstellen:

a Een verdere aanpassing van de WWB (langere termijn)

De WWB zou wat betreft de verrekening van bijverdiensten aangepast moeten worden, omdat het denken achter de huidige regeling voor een deel werkelijkheidsvreemd is. De vrijlatingsregeling is afgeschaft om duidelijker aan te geven dat de bijstand complementair is: ze vult aan op hetgeen mensen zelf kunnen verdienen. Bovendien is de redenering dat vrijlating mensen belemmert om door te stromen naar grotere deeltijdbanen of naar algehele bijstandsonafhankelijkheid. In heel veel gevallen staan deze ideeën haaks op de werkelijkheid. Veel mensen kunnen gewoon niet meer werken. Op initiatief van de Tweede Kamer is de starheid van de WWB op dit punt iets bijgesteld: gedurende maximaal 6 maanden mag men maximaal € 166 per maand bijverdienen (art 31, lid 2, onderdeel o). De wet zou op dit punt verder aangepast moeten worden om recht te kunnen doen aan een groot aantal mensen, een groeiend aantal naar verwachting.

b Een creatieve toepassing van wettelijke mogelijkheden (korte termijn)

Maak als gemeente creatief gebruik van de mogelijkheden die de huidige wet biedt door een combinatieregeling te maken van WWB art 31, lid 2o en art 31, lid 2j:

- Begin met de inkomsten uit deeltijdarbeid gedurende 6 maanden vrij te laten tot 25% van deze inkomsten, met een maximum van € 166 per maand (art 31 lid 2o)
- Ken over de daarop volgende 12 maanden een maximale premie toe van € 1984 (art 31, lid 2j.)

Let op: dat kan alleen als de gemeente niet per verordening of per beleidsregel uitsluit dat de maximale premie ook toegekend kan worden als er sprake is van deeltijdarbeid. Voor bepaalde groepen mensen (b.v. mensen met een handicap) zou dat uitermate onrechtvaardig zijn.³

- Na 18 maanden kan mogelijk weer geconstateerd worden dat volledige uitstroom of een grotere deeltijd baan als mogelijkheid niet uitgesloten mag worden en om dat te stimuleren kan weer 6 maanden lang maandelijks maximaal € 166 worden vrijgelaten.

Hoewel een maandelijkse vrijlating van belang kan zijn voor betrokkene – financieel en als blijk van waardering voor de inzet – kan bovenstaande combinatie toch te omslachtig gevonden worden. Een goed alternatief is dan een jaarlijkse toekenning van de eenmalige premie van € 1984. Het is weliswaar niet de bedoeling van de wet dat de premie elk jaar wordt verstrekt, maar verboden is dat niet. Wat betreft de premie is sprake van een grote mate van gemeentelijke vrijheid.

Passage uit de Nota naar aanleiding van het Verslag Wet werk en bijstand, pag 71:
Staatssecretaris Rutte: Vanzelfsprekend kan deze premie ook meerdere jaren achter elkaar worden uitgekeerd, indien het gaat om mensen die, zoals de leden van de PvdA fractie suggereren, vanwege hun specifieke omstandigheden niet volledig kunnen uitstromen.

c Een prompte administratieve afhandeling van wijzigingen

De verrekening van bijverdiensten wordt snel en accuraat uitgevoerd, en betrokkene krijgt de garantie dat er geen inkomensgat valt vanwege de aanpassingen die moeten worden aangebracht. Door deze garantie wordt voorkómen dat mensen angst hebben deeltijdarbeid te accepteren vanwege gaten die kunnen vallen in hun inkomen bij de verrekening ervan met de bijstandsuitkering. Omdat mensen vrezen daardoor in financiële moeilijkheden te komen, kan die (niet ontorechte) angst een extra belemmering zijn om deeltijdarbeid te aanvaarden.

³ In een aantal gemeenten wordt geen premie toegekend bij uitstroom, omdat het een plicht is werk te aanvaarden. In andere gemeenten wordt de premie i.v.m. arbeidsinschakeling maximaal gesteld op 50% (of een nog lager percentage) van het in de WWB genoemde bedrag van € 1984 per kalenderjaar. Rotterdam heeft in de reïntegratieverordening opgenomen dat de werkaanvaardingspremie vastgesteld wordt op maximaal € 500 per 24 maanden. En dan moet bovendien het inkomen uit arbeid meer zijn dan 100% van de desbetreffende bijstandsnorm. Wij vinden dat de gemeente met dergelijke regelgeving de mogelijkheden tot het leveren van maatwerk onnodig verkleint.

5. MINIMABELEID

In dit hoofdstuk worden de volgende ontwikkelingen gesignaleerd:

- 1 Minimabeleid staat opnieuw onder druk
- 2 Collectieve ziektekostenverzekering blijkt loze belofte
- 3 De verschillen tussen gemeenten zijn erg groot
- 4 Langdurigheidstoeslag is veel gedoe om minder dan weinig

5.1. Minimabeleid staat opnieuw onder druk

Bij de begroting 2004 hebben veel gemeenteraden bezuinigingen op het minimabeleid weten te voorkómen of weten te verzachten. Het is de vraag of dat bij de begroting 2005 weer lukt. De druk op gemeenten om te bezuinigen is sterk toegenomen: gemeenten krijgen meer taken overgedragen vanuit de rijksoverheid en tegelijk krijgen ze minder geld. Dan wordt bezuinigen onvermijdelijk. De vraag is of de laagste inkomensgroepen hierbij worden ontzien.

Wat zien we?

Alle gemeenten krijgen te maken met bezuinigingen van het rijk. Er is sprake van aanzienlijke ombuigingen van de gemeentelijke inkomsten. Tegelijkertijd schuift het rijk steeds meer taken op het bord van de gemeente. Dat geldt met name voor het sociaal beleid. Er is een ontwikkeling gaande van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad. Gemeenten krijgen de volledige financiële verantwoordelijkheid voor steeds meer voorzieningen. Het geld dat ze daarvoor krijgen van het rijk is aan de krappe kant of is ronduit te weinig. Dat legt een grote druk op de financiële speelruimte van de gemeenten. Veel Colleges van B&W hebben de invoering van de WWB al aangegrepen om in de begroting van 2004 te bezuinigen op het minimabeleid. In menige gemeenteraad zijn daarover de nodige politieke gevechten geleverd. Aangespoord door lokale cliëntenraden en anti-armoedegroepen hebben veel gemeenteraden de voorgenomen bezuinigingen terug kunnen draaien of aanmerkelijk kunnen verzachten. Dat was de situatie voor de begroting 2004. Voor de begroting 2005 tekent zich een zwarter scenario af. Nog sterker dan vorig jaar komen Colleges met voorstellen om ook te bezuinigen op het minimabeleid. Het is de vraag of de gemeenteraden dit jaar opnieuw deze bezuinigingen tegen kunnen houden.

Wat vinden we ervan?

Door maatregelen van het rijk stapelen bezuinigingen zich op en komen met name mensen met de laagste inkomens in de problemen. Door allerlei maatregelen daalt het vrij besteedbare inkomen van mensen en kampen steeds meer minima met problematische schulden. Te verwachten valt dat het aantal huishoudens met een laag inkomen in 2005 verder zal toenemen. Zelfs als de gemeenteraad erin slaagt om het budget voor minimabeleid op hetzelfde niveau te houden dan in 2004, zal er sprake zijn van een achteruitgang: meer mensen zullen aanspraak maken op voorzieningen en verstrekingen.

Het doet veel anti-armoedegroepen en cliëntenraden deugd dat ze gehoor vinden bij gemeenteraden en dat veel politieke partijen (van allerhande kleur en richting) steun toezeggen om het minimabeleid overeind te houden en ongeschonden door de bezuinigingsronde heen te loodsen.

Wat doen we eraan?

De volgende maatregelen worden voorgesteld:

- a Druk blijven uitoefenen op het kabinet en het parlement
Bijstand is een basisvoorziening. De rijksoverheid mag zich niet onttrekken aan haar verantwoordelijkheid hiervoor. Tot nu toe hebben gemeenten in discussies over de taakverdeling tussen landelijke en lokale overheden steeds een doorslaggevend belang gehecht aan de vergro-

ting van de gemeentelijke autonomie en regelvrijheid. Nu merken ze dat de bijhorende financiële verplichtingen wel heel zwaar op hun schouders drukken. Daarmee groeit ook in gemeentekringen de bereidheid om samen met maatschappelijke organisaties druk te zetten op kabinet en parlement, opdat de landelijke overheid haar verantwoordelijkheid neemt voor het ook in financieel opzicht veilig stellen van basisvoorzieningen zoals de bijstand.

b Overschotten op het inkomensdeel oormerken

Vanwege naijleffecten, toevalligheden in de verdelingssystematiek of om welke reden dan ook ziet het er naar uit dat een aantal gemeenten in 2004 geld overhoudt op het inkomensdeel en mogelijk ook op het geld dat begroot was voor de bijzondere bijstand. Gezien de financiële teruggang zullen veel Colleges geneigd zijn deze overschotten terug te laten vloeien naar de algemene middelen. Dat bespaart hen mogelijk enkele moeilijke bezuinigingen om de begroting 2005 sluitend te krijgen. Het gaat evenwel om geld dat bestemd is/was voor de mensen met de laagste inkomens. In veel gemeenten zal de minimaproblematiek de komende jaren in omvang en intensiteit toenemen. Daarom is het zaak dat gemeenteraden erop toezien dat eventuele overschotten op het inkomensdeel WWB en op de bijzondere bijstand geoormerkt worden voor het minimale in 2005 en volgende jaren. Het minimale zou met dit geld verbeterd en uitgebreid kunnen worden.

c Politieke keuzes maken op basis van een gedegen analyse

Menig college komt met bezuinigingsvoorstellen naar de gemeenteraad waarbij niet duidelijk wordt welke beleidsvisie achter het bezuinigingsvoorstel zit. Vaak is er ook geen sprake van een totaalbeeld. Een gemeenteraad kan dan geen gedegen afwegingen maken. Daarom is het zaak dat er politieke keuzes gemaakt worden op basis van totaaloverzichten waarbij ook de te verwachten korte- en langetermijneffecten van bezuinigingen goed omschreven worden, ook in financiële termen. In dat kader kan ook een totaal overzicht van het sociaal beleid en het minimale in de betreffende gemeente gevraagd worden. Daarbij kunnen vragen aan de orde komen als:

- hoeveel huishoudens moeten rondkomen van een minimuminkomen?
- hoeveel personen hebben hoe lang een bijstandsuitkering en hoe is de verdeling qua leeftijd?
- hoeveel aanvragen zijn er geweest voor bijzondere bijstand en voor welke uitgaven; hoeveel aanvragen zijn afgewezen en waarom?
- welke reïntegratieactiviteiten worden er ondernomen, met welke deelname, welke kosten, met welke resultaten en hoe duurzaam is de gerealiseerde uitstroom?
- hoe is de stand en gang van zaken wat betreft de gesubsidieerde banen, welk perspectief hebben ID/WIW-ers, welke afspraken zijn er gemaakt met inleners?
- welke budgetten zijn beschikbaar voor inkomensdeel, werkdeel en bijzondere bijstand en welke overschotten of tekorten zijn er het afgelopen jaar/jaren geweest op deze budgetten?
- hoeveel bijstandsinstroom en -uitstroom is er het afgelopen jaar geweest en wat zijn hiervan de hoofdoorzaken?

Dergelijke achtergrondgegevens kunnen worden afgezet tegen soortgelijke totaaloverzichten van andere beleidsterreinen. Dergelijke overzichten kunnen ook worden gebruikt om publieksacties op touw te zetten. Ze zijn in ieder geval nodig om verantwoord politieke afwegingen te maken. Mogelijk kan daarbij meerjarig beleid worden vastgelegd, omdat anders volgend jaar opnieuw alles en iedereen gemobiliseerd moet worden om het minimale overeind te houden.

d Raad niet met een kluitje in het riet sturen

Er zijn Colleges die de gemeenteraad voorhouden dat het voeren van een gemeentelijk minimale met de komst van de WWB verboden is: 'het mag niet meer van de WWB'. Dat klopt voor wat betreft de categoriale bijzondere bijstand, hetgeen wil zeggen dat aan bepaalde groepen personen vaste bedragen verstrekt worden zonder dat wordt nagegaan of deze kosten

daadwerkelijk noodzakelijk zijn en ook gemaakt zijn. Aan personen van 65 jaar en ouder mag nog wél categoriale bijzondere bijstand worden verleend. Het verbod op de categorale verstrekkingen heeft ook betrekking op regelingen die niet onder de bijzondere bijstand vallen en bijvoorbeeld gefinancierd worden uit eigen gemeentelijke middelen. De mogelijkheden van de gemeente voor een eigen minimabeleid zijn derhalve beperkter geworden. Maar ook onder de WWB blijft het mogelijk gemeentelijke inkomensondersteuning te geven aan mensen die dat nodig hebben. De noodzaak ervan moet wel individueel worden getoetst. Dat kan op een manier die de gemeente niet veel extra tijd/personeel/geld kost en die voor de burgers ook toegankelijk is. Sommige gemeenten hebben daartoe een bepaalde systeem ontworpen: de protocollaire verstrekkingen. Een aantal voorzieningen die voorheen in een systeem van een categoriale regeling zaten – bijvoorbeeld een schoolkostoetslag – worden nu overzichtelijk op een formulier gezet. Mensen kunnen aankruisen op welke voorzieningen ze denken recht te hebben. Zeker bij cliënten die al bekend zijn bij de sociale dienst is zo'n formulier heel eenvoudig te toetsen. Met creativiteit en politieke wil kom je een heel eind. Ook onder het regime van de WWB.⁴

5.2. Collectieve ziektekostenverzekering blijkt loze belofte

Er is door het kabinet extra geld uitgetrokken om de laagste inkomensgroepen en chronisch zieken/gehandicapten tegemoet te komen in ziektekosten. Dat wekt verwachtingen bij mensen. Ze worden daarin echter in veel gemeenten teleurgesteld, omdat regelingen daar niet adequaat worden opgepakt en uitgevoerd. Mogelijkheden die er zijn om mensen tegemoet te komen worden onvoldoende benut.

Wat zien we?

Eind 2003 verzacht het kabinet de voor 2004 opgelegde bezuinigingen op de bijstand met een bedrag van € 80 miljoen. Dat bedrag is met name bedoeld om regelingen te treffen in de sfeer van de ziektekosten: extra tegemoetkomingen aan chronisch zieken of gehandicapten; collectieve aanvullende ziektekostenverzekering. Het duurt een tijd voordat duidelijk wordt hoeveel iedere gemeente van dit extra geld (lees: minder minder geld, want het is in feite een vermindering van de opgelegde bezuiniging) krijgt. In de loop van februari komt het ministerie met een advies hoe gemeenten dit extra geld kunnen besteden. Gemeenten aarzelen. Het is ingewikkeld en bovendien is het de vraag of die € 80 miljoen structureel geld is. Er is weliswaar een motie ingediend van het kamerlid Weekers cs waarin de regering gevraagd wordt die toegezegde € 80 miljoen structureel te maken. Die motie is kamerbreed aangenomen. Maar... bij de gemeenten bestaat er twijfel. Die twijfel blijkt gerechtvaardigd. Bij prinsjesdag 2004 blijkt dat in de begroting 2005 slechts een extra bedrag opgenomen is van € 25 miljoen.

Begin oktober hebben we een onderzoek gehouden onder gemeenten wat betreft de stand van zaken wat betreft de regeling van een collectieve ziektekostenverzekering en/of een categoriale regeling voor chronisch zieken en gehandicapten. Er werden 450 gemeenten aangeschreven per e-mail; 117 hebben gereageerd; dat is 26%. Uit dit onderzoek komen de volgende cijfers naar voren, die overigens met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden (het betreft geen statistische of representatieve analyse, maar het is de weergave van het beeld dat naar voren komt uit de ontvangen reacties).

⁴ Over mogelijkheden voor gemeentelijk minimabeleid onder de werking van de WWB zie de brochure Met creativiteit en politieke wil. De brochure is in maart 2004 uitgebracht door de Sociale Alliantie en de Landelijke Cliëntenraad. De brochure is uitverkocht. De tekst is te vinden op de website van Sjakuus (www.sjakuus.nl) en de website van de Sociale Alliantie (www.socialealliantie.nl)

Regeling:	ja	nee	in voorbereiding
Collectieve aanvullende ziektekostenverzekering	42%	32%	22%
Categoriale regeling voor chronisch zieken en gehandicapten (€ 150 à € 250 op jaarbasis)	22%	55%	20%

Gemeenten die aangeven geen categoriale regeling te hebben of te overwegen, geven hiervoor verschillende gronden aan:

- te klein aantal inwoners waar het om zou kunnen gaan;
- onzekerheid over de continuering van de gelden in de komende jaren: men wil niet incidenteel geld inzetten om een structurele regeling te maken, terwijl de landelijke overheid niet garandeert dat de gemeenten daar ook voldoende geld voor krijgen.

De meeste gemeenten maken een regeling die alleen geldt voor dit jaar. Er zijn maar twee gemeenten van wie bekend is dat zij voorgenomen hebben een dergelijke regeling ook komend jaar te continueren. Ook hier liggen de gronden in de onzekere financiering door het rijk, gekoppeld aan de moeilijke financiële situatie van veel gemeenten. Sommige gemeenten hebben die onzekerheid aangegrepen om geen regeling te maken met als argument dat mensen die dit jaar wellicht wel een tegemoetkoming krijgen en volgend jaar niet, die teleurstelling bespaard moet worden.

Er zijn ook gemeenten die het extra geld gebruiken om hun eigen risico's af te dekken in plaats van minima een tegemoetkoming te geven. Er wordt een aanvullende verzekering gesloten voor de risico's die nog niet gedekt zijn in de aanvullende verzekering.⁵

Wat vinden we ervan?

Op basis van het beeld dat naar voren komt uit de stand en gang van zaken in de gemeenten meen wij de volgende conclusies te mogen trekken:

- Gemeenten komen makkelijker tot een Collectieve Aanvullende Ziektekosten verzekering dan tot een Categoriale Regeling voor gehandicapten en chronisch zieken. Tot dusver heeft 22 % van de gemeenten die geantwoord hebben een dergelijke regeling. 20 % studeert daar nog op. Of deze laatste tot invoering overgaan is dus nog onzeker. Inmiddels is het oktober. Dit betekent dat in meer dan de helft van de gemeenten en mogelijk zelfs in driekwart de chronisch zieken en gehandicapten geen extra tegemoetkoming zullen ontvangen terwijl de gemeente daar wel extra geld voor heeft gekregen van het rijk.
- De gemeenten die een wel een regeling hebben gemaakt, komen uit alle grootteklassen. Er is geen relatie tussen de grootte van de gemeente en het vóórkomen van een dergelijke regeling. Dit doet vermoeden dat naast de financiën – altijd een dankbaar argument voor gemeenten die niet willen – ook de politieke wil en de lokale bestuurscultuur een grote rol spelen bij de beslissing al dan niet tot zo'n regeling over te gaan.

⁵ Als bijvoorbeeld de aanvullende verzekering een nieuwe bril vergoedt voor 75%, resteert er nog 25% waarvoor mensen eventueel bijzondere bijstand aan zouden kunnen vragen. Gemeenten dekken dat risico af, zodat mensen in dergelijke gevallen geen bijzondere bijstand hoeven aan te vragen. Dat bespaart de gemeente ook werk. In feite profiteert de gemeente (én de verzekeraars, want de premies zijn niet mals!) van het extra geld van het rijk. De minima schieten er niet zo veel mee op, want als je al een aanvulling op de aanvullende verzekering nodig hebt, kan dat ook vergoed worden door de bijzondere bijstand. Het is wel een gedoe, maar het kan. Daarom ligt het meer in de lijn van de bedoeling van dat extra geld om over de gehele linie minima een reductie te geven op de aanvullende ziektekostenverzekering. Daar hebben alle minima iets aan, want in veel gemeenten gaat men er standaard vanuit dat bijstandsgerechtigden een aanvullende verzekering moeten hebben. (Het is de vraag of dit correct is, maar het is wel de praktijk in veel gemeenten: de aanvullende verzekering wordt beschouwd als een voorliggende voorziening; als men die niet heeft kan men bijvoorbeeld in het geval van die nieuwe bril niet voor de 75% bijzondere bijstand aanvragen, maar alleen voor de resterende 25%).

- De aanwezigheid van een sterke cliëntenraad of een sterk Platform Gehandicapten is helaas geen voldoende garantie of grond voor de aanwezigheid van een dergelijke regeling.
- De aanname van de Tweede Kamer dat de lokale democratie wel haar werk zal doen, wordt niet door de feiten ondersteund.

Wat doen we eraan?

Vanuit de cliëntenbeweging kunnen de volgende acties worden ondernomen:

a De Tweede Kamer aanspreken

De Tweede Kamer heeft aangedrongen op extra geld (minder bezuinigen!) opdat gemeenten met name in de sfeer van de ziektekosten iets zouden kunnen doen voor de mensen met de laagste inkomens. Gemeenten blijken traag in het toepassen van de mogelijkheden die de Kamer voor hen schept. Een van de oorzaken die gemeenten daarbij noemen is dat de Tweede Kamer verzuimd heeft te regelen dat gemeenten over structureel geld voor deze extra uitgaven kunnen beschikken. De Kamer heeft daarover een motie aangenomen. Die is slechts zeer ten dele uitgevoerd door de regering: in plaats van de € 80 miljoen is in de begroting 2005 slechts € 25 miljoen voor dit doel gereserveerd. Het is zaak dat de Kamer hierover verhaal gaat halen bij het kabinet.

b De Gemeenteraad aanspreken

De regeling was al bekend in februari. Toen lag er een uitvoeringsadvies van het ministerie van SZW. Gemeenten zijn veel te laat aan de slag gegaan met de uitvoering van deze regeling. Cliëntenorganisaties en hun achterbannen kunnen de gemeenteraad vragen het College te dwingen alsnog met een regeling te komen of in elk geval de gelden die bedoeld zijn voor dergelijke regelingen te reserveren voor 2005, om dan alsnog een goede regeling te treffen. Voorkómen moet worden dat deze middelen terugvloeien naar de algemene middelen, omdat ze niet besteed zijn in 2004. Samen met de middelen die nog extra komen in 2005 kan dan mogelijk nog een fatsoenlijke regeling gemaakt worden voor het jaar 2005.

c Erop toezien dat minima er profijt van hebben

Er worden heel veel verschillende manieren bedacht om het extra geld in te zetten. De gemeente kan verzocht worden een vergelijking te maken van de gemeenten in de eigen regio. Dan zullen verschillen blijken en kunnen zaken opnieuw besproken worden. In elk geval is het goed kritisch te kijken wie het grootste profijt heeft van de inzet van dit extra geld: de minima (zou moeten), de gemeente of de verzekeraars?

5.3. De verschillen tussen gemeenten zijn erg groot

Elke gemeente maakt eigen verordeningen en eigen beleidsplannen. Ze lijken veel op elkaar, maar er zijn ook grote verschillen. Dat maakt dat mensen die in vergelijkbare omstandigheden verkeren ongelijk behandeld worden. Dat is geen goede zaak.

Wat zien we?

De WWB geeft gemeenten meer autonomie en meer regelvrijheid. Deze 'ont-regeling' in de verhouding tussen rijk en gemeenten vertaalt zich wat betreft de verhouding tussen gemeente en uitkeringsgerechtigde in steeds meer regels die arme mensen blokkeren. In plaats van één regeluitvaardigend ministerie van SZW zijn er 450 gemeenten die regels stellen waaraan uitkeringsgerechtigden zich moeten houden. Dat zal leiden tot nog grotere ongelijkheid tussen gemeenten dan nu reeds het geval is. De 40-jarige geschiedenis van de bijstandswet laat zien hoe de drang naar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid tot een groeiende landelijke normering leidde. Nu wordt de omgekeerde weg gevolgd met als gevolg per gemeente verschillende nieuwe regelgeving.

Wat vinden we ervan?

Op het terrein van het minimabeleid was al sprake van verschillen tussen gemeenten voordat de WWB werd ingevoerd. Dat kwam omdat gemeenten heel verschillend omgingen met de mogelijkheden van inkomensondersteuningsbeleid. De anti-armoedebeweging is steeds een tegenstander geweest van dit gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid, juist vanwege de optredende ongelijkheid tussen gemeenten. Maar dit beleid werd gezien als onvermijdelijk omdat de landelijke overheid de uitkeringen structureel te laag hield. Zonder de basisfout van het te lage minimum te herstellen, zijn met de invoering van de WWB de mogelijkheden van gemeenten beperkt om een eigen minimabeleid te voeren. Dat vinden we ongerijmd. Vandaar dat we blijven zoeken naar mogelijkheden om de grenzen van de wet op te zoeken met lokale regelingen die de armoedesituatie van een groeiend aantal medeburgers kan verzachten of opheffen. De WWB biedt daartoe meer mogelijkheden als aanvankelijk werd gedacht. Die mogelijkheden willen we vergroten en tegelijk het resultaat ervan – groeiende verschillen tussen gemeenten – bestrijden.

Wat doen we eraan?

Ten aanzien van de toenemende verschillen tussen gemeenten kunnen de volgende acties worden ondernomen:

a Rijk blijven aanspreken op basisnormen

De landelijke overheid moet garant staan voor fatsoenlijke basisvoorzieningen. Het feit dat er grote verschillen in basisvoorzieningen voorkomen tussen de gemeenten en het feit dat de WWB deze tendens versterkt, duiden erop dat de WWB op dit punt bijgesteld moet worden. Ten aanzien van wezenlijke onderdelen van de wet moet landelijke normering worden toegepast.

b Bij gemeenten aandringen op maximale variant

De anti-armoedebeweging stelt zich op het standpunt dat de WWB een slechte wet is met goede mogelijkheden om lokaal een eigen invulling te geven aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Om de kans op het ontstaan van rechtsverschillen tussen gemeenten zo klein mogelijk te maken, wil de anti-armoedebeweging bevorderen dat alle gemeenten zo ruim mogelijk gebruik maken van deze mogelijkheden.

c Bekendheid geven aan goede voorbeelden

Er moet ruime bekendheid gegeven worden aan goede regelingen die in bepaalde gemeenten getroffen zijn, opdat dergelijke regelingen ook elders ingevoerd worden. Vaak weten lokale bestuurders, uitvoerders en raadsleden niet welke mogelijkheden er zijn. Door kennis te nemen van regelingen elders kan men zelf ook op goede ideeën komen.

5.4. Langdurigheidstoeslag is veel gedoe om minder dan weinig

Na 60 maanden leven op bijstandsniveau hebben mensen (tussen 23 en 65 jaar) recht op een langdurigheidstoeslag van € 462 (gehuwden), € 415 (alleenstaande ouders) of € 324 (alleenstaanden). Deze toeslag moet worden aangevraagd. Het blijkt een omslachtige procedure met erg hoge horden voor een relatief laag bedrag.

Wat zien we?

Veel gemeenten zijn traag met het uitvoeren van de langdurigheidstoeslag. Zo traag zelfs dat het in een aantal gemeenten niet meer zal lukken om de toeslag voor het einde van dit jaar uitgereikt te krijgen.

De regels zijn erg streng: 60 maanden lang mag je geen dag hebben gewerkt en moet je je uiterste best gedaan hebben om aan de slag te komen. Wat betreft dat laatste hanteren veel gemeenten als 'bewijs van goed gedrag' dat je vijf jaar lang geen verlaging van de uitkering hebt gehad.

Voor sommige gemeenten maakt de reden van zo'n verlaging niet uit: ook als die helemaal geen verband heeft met reïntegratie-inspanningen wordt het aangemerkt als criterium om de langdurigheidstoeslag te weigeren.

Wat vinden we ervan?

Het is een absurd magere regel om tegemoet te komen aan een probleem dat algemeen onderkend wordt: als men enkele jaren rond moet komen van het sociaal minimum komt men in de problemen. Algemeen wordt daarbij de termijn genoemd van 3 jaar. Dat was voorheen ook de regel bij extra tegemoetkomingen. Het was ook het voostel van de oorspronkelijke 'lang-laag-regeling'. De redelijkheid van dit idee en de hardheid van het ervaringsgegeven zijn opgeofferd aan de ideologie van de WWB: uitstroom, uitstroom, uitstroom. De overheid is doorgeslagen in haar streven naar arbeidsinschakeling. Achter elke voorziening waant ze de armoedeval; achter elke tegemoetkoming een belemmering voor mensen om uit te stromen. Het is prima dat een overheid mensen niet afschrijft door hen de stempel 'geen arbeidsmarktperspectief' op te drukken. Maar dat streven moet zich niet tegen diezelfde mensen keren: als mensen drie jaar lang moeten rondkomen van het te lage sociaal minimum, dan past het de overheid om met enige soepelheid een aanvulling te geven op dat minimum. Temeer daar het diezelfde overheid is die het te lage minimum handhaaft en weigert het niveau ervan op te trekken, zodat mensen er wel fatsoenlijk van kunnen leven.

Wat betreft de trage uitvoering vreest een aantal cliëntenraden dat de gemeente extra traag is met uitkeren om op die manier een jaar uit te sparen. Immers, men kan maar één keer in de 12 maanden zo'n toeslag krijgen als men aan de eisen voldoet. Als men de uitkering over 2004 in januari 2005 zou krijgen, zou men in dat jaar geen langdurigheidstoeslag meer kunnen ontvangen. Die redenering delen wij niet. Het gaat om de periode waarover het recht op de langdurigheidstoeslag is vastgesteld en niet om de datum waarop de gemeente de toeslag waarop je recht hebt daadwerkelijk uitkeert.

Wat doen we eraan?

Wat betreft de langdurigheidstoeslag zijn twee acties mogelijk:

a Bij de Tweede Kamer aandringen op een betere regeling

Na een kamerbreed aanvaarde motie over een extra toeslag aan mensen die langdurig op het sociaal minimum zijn aangewezen, is er jarenlang tussen het ministerie van SZW en de gemeenten (VNG) gepraat en onderhandeld hoe deze motie moest worden uitgevoerd en wie er voor wat zou betalen. Dit gedoe om 'lang-laag' (lang aangewezen op en laag inkomen) is beschamend en tekenend voor de situatie: als mensen met een minimum er iets bij moeten hebben duurt het erg lang en blijkt het uiteindelijk nog vrij laag wat er bij komt (inderdaad 'lang-laag' dus). Als er van het weinige dat men heeft nog iets af moet worden het vaak op een achternamiddag geregeld. Daar worden mensen cynisch van. Het is van belang dat de Tweede Kamer keer op keer te horen krijgt dat zo'n schriele regeling geen recht doet aan de moeilijkheden waarvoor huishoudens met de laagste inkomens staan. Er moet een ruimhartiger beleid komen voor de langdurige minima en dat zijn alle personen die 3 jaar of langer hebben moeten zien rond te komen van het sociaal minimum. Alleen die vaststelling telt. Verder geen bijkomende criteria. En nog veel beter is het om het te laag gemaakte minimum structureel te verhogen. Dan zijn dergelijke lapmiddelen niet nodig. Dat bespaart mensen en uitvoerders een hoop gedoe.

b Bij de gemeente aandringen op een soepele uitvoering

Gemeenten kunnen er voor kiezen om de overdreven strenge regeling van de langdurigheidstoeslag zo soepel mogelijk toe te passen, uiteraard binnen de grenzen van de wettelijke mogelijkheden. Enkele mogelijkheden zijn:

- Ambtenaren van de sociale dienst kijken of personen van wie de gegevens bekend zijn in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag. Als dat zo is krijgen die personen een

briefje dat ze alleen hoeven te tekenen en terug te sturen en de gemeente regelt de zaak verder.

- Andere uitkeringsinstanties zoals UWV en SVB zouden iets soortgelijks kunnen doen.
- Via de media en via vertrouwenspersonen kan een intensieve voorlichtingscampagne worden gevoerd, opdat mensen die voor deze toeslag in aanmerking komen deze ook daadwerkelijk aanvragen.
- De aanvraagprocedure moet zo eenvoudig mogelijk zijn en de tijd tussen de vaststelling van het recht en de uitbetaling van de toeslag dient zo kort mogelijk te zijn.
- De gemeente kan gebruik maken van haar vrijheid om te bepalen dat de langdurigheidstoeslag niet in aanmerking wordt genomen bij het vaststellen van het recht op bijzondere bijstand.

c Duurzame gebruiksgoederen verstrekken om niet

Officieel is de bijstanduitkering ruim genoeg om te sparen voor de aanschaf of vervanging van duurzame gebruiksgoederen. In de praktijk kan dat echter helemaal niet. Die feitelijke vaststelling was voor veel gemeenten aanleiding om een wit-goederegeling in het leven te roepen: minima die langer dan 3 jaar op bijstandsniveau zaten konden geld krijgen voor bijvoorbeeld een nieuwe wasmachine. Met de komst van de WWB zijn dergelijke categoriale regelingen verboden, althans voor personen jonger dan 65 jaar. De WWB (art 51 lid 1) kent wel de mogelijkheid om op individuele basis bijzondere bijstand te verstrekken voor de kosten van noodzakelijke duurzame gebruiksgoederen. Het kan daarbij gaan om een lening of om een gift (bijstand om niet). Mensen die drie jaar of langer rond moeten zien te komen van een inkomen op bijstandsniveau zouden op basis van individuele toetsing conform de WWB in principe in aanmerking moeten kunnen komen voor bijstand die ze niet terug hoeven te geven (bijstand om niet) voor de aanschaf of vervanging van benodigde duurzame gebruiksgoederen. Men name en bij voorrang zouden daarvoor in aanmerking te brengen zijn de groep mensen die drie of vier jaar op bijstandsniveau zitten, omdat zij nog niet in aanmerking kunnen komen voor de langdurigheidstoeslag.

6. HANDHAVING EN UITVOERING

In dit hoofdstuk worden de volgende ontwikkelingen gesignaleerd:

- 1 Er is sprake van negatieve beeldvorming
- 2 De ingrijpendheid van het huisbezoek wordt onderschat
- 3 Controle slaat soms door
- 4 Personeel is vastgeroest in rechtmatigheidscontrole
- 5 Kwaliteit van de WWB-consulenten is matig
- 6 De samenwerking tussen sociale dienst – CWI – UWV hapert

6.1. Er is sprake van negatieve beeldvorming

Wat zien we?

In het beleid en de uitvoering van de WWB is er sprake van negatieve beeldvorming ten aanzien van uitkeringsgerechtigden. Als er fraude wordt vastgesteld, wordt daar vaak in te algemene termen over gesproken, alsof iedere uitkeringsgerechtigde een (mogelijke) fraudeur zou zijn. Ook in verordeningen en beleidsnota's worden formuleringen gebruikt die de negatieve beeldvorming versterken en een sfeer oproepen van achterdocht en verholen dreigementen, alsof uitkeringsgerechtigden per definitie de regels zouden overtreden of zich niet zouden houden aan de geldende verplichtingen.

In art 18 WWB lid 2 staat dat de gemeente de uitkering MOET verlagen, indien de betrokkene de verplichtingen die voortvloeien uit de WWB niet of onvoldoende nakomt. Alleen als de gemeente van oordeel is dat de cliënt niets te verwijten valt, wordt van een verlaging afgezien. De beleidsvrijheid van de gemeente ligt derhalve in de beoordeling van de verwijtbaarheid. Deze bepaling wordt in sommige gemeentelijke beleidsnota's vertaald in de regel: "Er wordt alleen van een verlaging van de uitkering afgezien als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. In overige gevallen wordt direct tot verlaging overgegaan." Dit is een voorbeeld van onnodige stemmingmakerij. De beleidsregel zou ook kunnen luiden: "Als er geen sprake is van verwijtbaarheid wordt er niet gesanctioneerd."

Wat vinden we ervan?

Evidente fraude, bedoeld misbruik en bewust oneigenlijk gebruik moeten streng bestreden worden met de inhouding van de uitkering en de terugvordering van wat te veel of ten onrechte is betaald. Ongegronde verdachtmakingen, hetze-achtig taalgebruik en onterechte generaliseringen moeten worden voorkomen. Ze raken mensen diep en zetten hen in de beklagdenbank.

Wat doen we eraan?

De gemeentelijke overheid moet waken voor een versterking van de toch al aanwezige tendens tot negatieve beeldvorming ten aanzien van uitkeringsgerechtigden. Dat kan door de volgende maatregelen te nemen:

a Kwetsend taalgebruik vermijden

In beleidsnota's over handhaving wordt soms gebruik gemaakt van stoer en dreigend taalgebruik. Mogelijk wil men daarmee tegemoet komen aan bepaalde of vermeende onderbuikgevoelens bij delen van de bevolking. Dat is onverstandig. Er moet een heldere regel zijn wat betreft fraude en bewust misbruik: die worden opgespoord en bestraft. Er zou een 'ontfermingsoperatie' doorgevoerd kunnen worden: de beleidsnota's nalopen op onnodig stoer en hetze-achtig taalgebruik. En door negatieve formuleringen een positieve hertaling te geven, kan dezelfde boodschap op heel wat correcter en vriendelijker wijze worden overgebracht.

b Niet generaliseren

Als uit onderzoeksgegevens blijkt dat er sprake is van fraude, moeten dergelijke onderzoeksgegevens niet gegeneraliseerd worden of uit hun context getrokken. Zeker bij onderzoek naar fraude bij uitkeringen gebeurt dat herhaaldelijk. Later blijken zaken veel genuanceerder te liggen dan in de pers als beeld naar buiten komt. Bij de presentatie van dergelijke nota's moet daar rekening mee gehouden worden.

6.2. De ingrijpendheid van het huisbezoek wordt onderschat

Het afleggen van een huisbezoek is steeds vaker een standaardprocedure bij het beoordelen van een aanvraag voor een uitkering. Het is de vraag of het middel niet erger is dan de kwaal. De noodzaak van het afleggen van een huisbezoek staat niet vast: relevante gegevens kunnen ook op een andere manier worden verzameld.

Wat zien we?

Onder het regime van de Abw werden onaangekondigde huisbezoeken met name afgelegd waar grote twijfel bestond aan de rechtmatigheid van de aanvraag van een uitkering en bij het sterke vermoeden van uitkeringsfraude. Het lijkt er echter op dat huisbezoek tot de normale procedure gaat behoren bij de aanvraag van een uitkering. Het is blijkbaar niet meer mogelijk een aanvraag voor een uitkering te beoordelen zonder binnen te dringen in de privésfeer van de aanvrager.

Mensen worden in sommige gevallen direct voor het blok gezet. Het komt voor dat iemand die bij sociale dienst een uitkering komt aanvragen, de vraag krijgt voorgelegd: "Kunnen we nu meteen even bij jou thuis komen kijken?" Weigeren maakt een slechte indruk, zo is meteen duidelijk, maar is het werkelijk noodzakelijk de aanvrager van een uitkering het gevoel te geven dat geen enkel intiem detail aan de directe blik van de consulent zal kunnen ontsnappen?

Huisbezoeken zijn een populair beoordelingsmiddel. Het ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid heeft subsidie ter beschikking gesteld van huisbezoekprojecten. Ergens kwamen we een wel erg toepasselijke naam tegen van een dergelijk project: Zoeklicht. Niemand kan er nog aan twijfelen dat het deel is gaan uitmaken van het normale arsenaal aan middelen dat ter beschikking staat van degenen die een aanvraag moet beoordelen.

Wat vinden we ervan

In het kader van aanwijsbare verdenking van fraude moet onaangekondigd huisbezoek mogelijk zijn, mits met goede waarborgen omkleed. Waar we moeite mee hebben is de ontwikkeling om huisbezoek standaard op te nemen in de procedure bij het aanvragen van een uitkering, te meer daar een weigering tot medewerking feitelijk niet mogelijk is, omdat dan geconcludeerd wordt dat de noodzaak van een uitkering niet kan worden vastgesteld en betrokkenen dus geen uitkering krijgt. Hier wordt een grondrecht ('recht op privacy') geschonden. Wij vinden dat met dit recht niet lichtzinnig mag worden omgesprongen. Huisbezoek is vaak niet nodig omdat via andere wegen die meer voor de hand liggen en gemakkelijker zijn alle nodige informatie kan worden ingewonnen. Het is dus zaak dat hier het proportionaliteitsbeginsel in acht wordt genomen. Huisbezoek als regel is verder onwenselijk, omdat het bijdraagt aan valse beeldvorming en aan criminalisering van uitkeringsgerechtigden. Op deze wijze ontwikkelt hulpverlening zich (terug) naar een vorm van politietoezicht.

Wat doen we eraan?

Het lijkt onvermijdelijk te streven naar protocollen voor huisbezoeken. Die moeten regels bevatten waaraan degenen die huisbezoeken afleggen zich moeten houden. Ze moeten ook duidelijke richtlijnen geven voor de opstelling van de huisbezoekers. Elke vorm van intimidatie of overrompeling is vanzelfsprekend niet toegestaan, de normale regels van fatsoen moeten blijven gelden. Een protocol moet ook duidelijk aangeven wat de rechten zijn van degene wiens huis wordt

betreden, wanneer toelating geweigerd kan worden, en welke voorwaarden door de bewoner kunnen worden gesteld. Het kan bijvoorbeeld raadzaam zijn een getuige of vertrouwenspersoon aanwezig te laten zijn; er moet daarom ruimte en tijd zijn zo'n vertrouwenspersoon in te schakelen.

6.3. Controle slaat soms door

Het verschil tussen consulenten en sociale rechercheurs lijkt te vervagen. Consulenten lijken de cliënt steeds meer routinematig te beschouwen met een blik die eerder voorbehouden lijkt aan een sociaal rechercheur.

Wat zien we?

Sociaal rechercheurs spelen met hun specifieke onderzoeks- en opsporingsdeskundigheid een belangrijke rol in de manier waarop cliënten worden bejegend. Consulenten worden door sociaal rechercheurs geschoold in 'fraude-alertheid': ze leren de vaardigheden van de sociaal rechercheur te integreren in hun normale omgang met cliënten. Dat leidt tot bizarre toestanden, waarin steevast de uitkeringsgerechtigde het kind van de rekening is.

Hoe de controle kan doorslaan ervoer de vrouw die een paar schoenen van haar overleden vader in de kast had staan. De controleur zag ze aan voor het schoeisel van een verzwegen vriend. Een sanctie was het gevolg.

In een ander, banaler voorval vermeldde een bankafschrift dat een cliënt benzine had getankt. De man had niet opgegeven dat hij in het bezit was van een auto. Dat was ook niet zo. Hij had wel een rit gemaakt in de auto van iemand anders. Toch kreeg hij een sanctie, omdat hij blijkbaar niet de waarheid had gesproken.

Wat vinden we ervan?

Het probleem is de spanning die er bestaat tussen het recht op privacy en de manier waarop de overheid het recht op een uitkering wil vaststellen. Als het weigeren een controleur toe te laten tot de woning leidt tot het verliezen van het recht op de uitkering, is er een fundamenteel vraagstuk in het geding. Het recht op privacy en het recht op een uitkering mogen niet tegen elkaar worden uitgespeeld. Beide zijn van het grootste belang voor alle burgers, en dus ook voor uitkeringsgerechtigden.

Wat doen we eraan?

Cliëntenraden zullen elk nieuw geval van overdreven controle moeten voegen bij de bestaande voorbeelden en de samenleving voor moeten houden dat hier een fundamentele vraag aan de orde is: hoe zorgen we ervoor dat de rechten van uitkeringsgerechtigden worden geëerbiedigd?

6.4. Personeel is vastgeroest in rechtmatigheidscontrole

Wat zien we?

Met de invoering van de nieuwe Algemeen bijstandswet in 1995 is een klimaatsverandering doorgevoerd in de sociale diensten. Zorg en hulpverlening werden naar de achtergrond gedrongen. De controle op de rechtmatigheid kwam steeds sterker op de voorgrond te staan. In feite was het een versterking van een tendens die reeds jaren daarvoor werd ingezet. Ook de inspectie van het ministerie legde daar nogal nadruk op: als de dossiers maar kloppen en volledig zijn. In een moderne overheid en een modern management ontstaan andere denkbeelden over doelmatigheid en doeltreffendheid. Het personeel is daar vaak nog niet aan toe en wordt gehinderd door de werkwijzen waarin het de afgelopen jaren is geschoold. Het houdt van regels, controles en dubbelchecks.

Wat vinden we ervan?

Er gaat heel veel tijd, geld en energie zitten in rechtmatigheidscontrole die soms erg gedetailleerd en overtrokken is. Met meer steekproefgewijze en slimmere administratie en controle kan recht gedaan worden aan de noodzaak van het toetsen van de rechtmatigheid van de uitkeringen en voorzieningen én tegelijk kunnen menskracht en middelen vrijgespeeld worden die kunnen worden ingezet voor reïntegratie, begeleiding en hulpverlening.

Het ROF-je is een voorbeeld van veel onnodig gevraagd naar gegevens die allang bekend zijn.

Bij de invoering van de WWB hebben gemeenten de vrijheid om eenvoudige administratieve regels in te stellen. In plaats van cliënten te verplichten elke maand een rechtmatigheidsonderzoeksformulier (ROF) in te vullen, kan men ook volstaan met de regel dat cliënten alleen een melding moeten doen als er gegevens wijzigen. Veel ambtenaren hebben moeite om het ROF-je los te laten en houden vast aan de maandelijkse inlevering ervan. Enkele argumenten die in dit verband worden gehanteerd, zijn:

- contact tussen de klant en de gemeente is noodzakelijk om tot uitbetaling van de uitkering te komen, waardoor het uitbetalen van de uitkering niet als een automatisme ervaren kan worden;
- het dwingende karakter en de inhoud van het ROF-je maakt de klant bewust dat hij een aantal zaken dient op te geven die van belang zijn voor het uitbetalen van de uitkering en wat de gevolgen zijn als hij dit niet doet;
- de duidelijkheid: geen ROF-je betekent geen uitkering.

Effect: gevoed door wantrouwen zitten ambtenaren ROF-jes te controleren, terwijl de reïntegratie stagneert en er geen tijd is om mensen te ondersteunen om opnieuw hun draai te vinden in de samenleving.

Wat doen we eraan?

In het kader van een verbetering van de kwaliteit van het personeel zijn de volgende acties mogelijk:

a Overbodige regelgeving afschaffen

In kaart brengen welke regels eigenlijk overbodig zijn, gezien de doelstellingen die men stelt in het beleidsplan WWB. Veel gegevens die men al lang in de computer heeft staan, hoeven niet telkens opnieuw verstrekt te worden en weer gecontroleerd. De consulenten moet er zich van bewust zijn dat ze niet meer werken in aansturing van Den Haag, maar dat het beleid nu bepaald wordt door de gemeenteraad en dat de Colleges aansturen wat betreft de uitvoering.

b Cliënten betrekken bij bijscholing van personeel

Het is van belang om cliënten en hun organisaties een plaats te geven in de bijscholing van het personeel. Cliënten kunnen uit eigen ervaring aangeven hoe bepaalde gedragingen en regelgeving overkomen op uitkeringsgerechtigden. Dat geldt zeker voor een onderwerpen als bejegening. Maar ook op veel andere terreinen is er veel ervaringsdeskundigheid en materiedeskundigheid aanwezig bij cliënten. Uitvoerders zouden daar meer gebruik van kunnen maken.

c Neutraal loket voor informatie

Er zijn gemeenten waar een gemeenteloket is waar mensen terecht kunnen met vragen over voorzieningen op het gebied van wonen, welzijn, zorg en inkomensondersteuning. Dat loket is niet geplaatst bij de sociale dienst, maar staat uitdrukkelijk los daarvan. Daar kan men terecht om te (laten) kijken voor welke voorzieningen men mogelijk in aanmerking komt: rechtsbijstand, schuldhulpverlening, huursubsidie, bijzondere bijstand, langdurigheidstoelage, welzijnsfonds, vervoersvoorziening, woonvoorziening, enz. enz. Het loket is heel toegankelijk. Omdat mensen weten niet bang te hoeven zijn voor negatieve beeldvorming als ze bij het loket binnenstappen, worden er mensen bereikt die anders verstoken zouden blijven van goede informatie.

d Beter zicht op cliëntenbestand

Het is al vaker vastgesteld: sociale diensten kennen hun cliënten niet. Meer onderzoek naar de situatie van uitkeringsgerechtigden en gesprekken met hun vertegenwoordigers kunnen dit manco wegnemen en kunnen bijdragen aan de verbetering van het lokaal sociaal beleid. Cliëntenorganisaties kunnen in dergelijk onderzoek een (begeleidende) rol spelen.

6.5. Kwaliteit van de WWB-consulenten is matig

Een goede uitvoering van de WWB hangt onder andere af van de kwaliteit van de consulenten. Die is in een aantal gevallen onvoldoende, zo menen lokale belangenbehartigers van uitkeringsgerechtigden.

Wat zien we?

Het kennisniveau en de mentaliteit van WWB-consulenten schieten nogal eens tekort. De consulenten zouden deskundig moeten zijn op het terrein van de wet, maar ze blijken dat in de praktijk vaak niet te zijn. Ze beschikken in een aantal gevallen eenvoudigweg niet over voldoende kennis van de WWB en de mogelijkheden die de wet biedt. Ze gaan niet creatief om met de regels. Er zijn consulenten die zich weinig moeite getroosten recht te doen aan de levende werkelijkheid van de cliënten. Dat wijst er op dat zij niet bereid of niet in staat zijn cliënten tegemoet te komen.

Wat vinden we ervan?

Niet de papieren werkelijkheid van de wettekst moet uitgangspunt zijn van sociaal beleid, maar de concrete behoeften die uitkeringsgerechtigden hebben. Het is met andere woorden zaak de kwaliteit van consulenten zo te verbeteren dat zij in staat zijn en bereid zijn de WWB op een voor cliënten zo goed mogelijke wijze uit te voeren.

Wat doen we eraan?

Ervaringsgerichte trainingen, trainingen gegeven met behulp van ervaringsdeskundige cliënten, kunnen er wellicht toe bijdragen dat consulenten meer inzicht krijgen in de leefomstandigheden van cliënten en meer begrip voor hun positie. Consulenten zouden met dergelijke trainingen kunnen leren hoe ze de wet kunnen gebruiken om recht te doen aan de behoeften van cliënten.

6.6. De samenwerking tussen sociale dienst – CWI – UWV hapert

De uitvoering van de WWB vereist een goed overleg tussen verschillende partijen. Daaraan ontbreekt het in een aantal gevallen.

Wat zien we?

Een gestroomlijnde uitvoering van de WWB vereist een goed lopend overleg in de keten tussen sociale diensten, het CWI en het UWV. Deze partijen hebben elkaar nodig, ze moeten samenwerken en ze zijn van elkaar afhankelijk. Te vaak echter nemen ze hun verantwoordelijkheid niet. Dat betekent vooral dat cliënten heen en weer gaan tussen instanties, zonder dat een werkelijke verbetering van hun situatie optreedt.

Wat vinden we ervan?

De cliënten mogen niet het slachtoffer worden van slechte of onduidelijke afspraken tussen de instellingen die taken hebben op het gebied van verstrekking van uitkeringen en reïntegratieprocessen.

Wat doen we eraan?

Op de samenwerking tussen instellingen hebben cliëntenraden geen directe invloed. Ze kunnen wel signaleren waar het in dit opzicht aan schort. Een intensiever contact tussen cliëntenraden is een belangrijke voorwaarde die moet worden vervuld. Door elkaar te informeren, wordt duidelijk op welke onderdelen de samenwerking tussen instellingen verbeterd zou kunnen worden. Cliëntenraden moeten onder andere letten op wat in de zogenaamde service niveau overeenkomsten (SNO's) is afgesproken tussen de instellingen die schakels vormen in de keten. Een eerste indruk van dergelijke SNO's is dat het cliëntperspectief er geheel en al aan ontbreekt en dat er sprake is van overmaat wat betreft de uitstroomgerichtheid.

7. DE ROL VAN DE RAAD

In dit hoofdstuk worden de volgende ontwikkelingen gesignaleerd:

- 1 Raadsleden zijn te volgzaam
- 2 Raadsleden verdedigen minimabeleid
- 3 Samenwerking tussen gemeenten gaat moeizaam

7.1. Raadsleden zijn te volgzaam

In een aantal gemeenten gaat de WWB veel gemeenteraadsleden boven de pet. Ze hebben niet de tijd of de capaciteit zich te verdiepen in de nieuwe wet en een eigen positie in te nemen ten opzichte van het College van B&W. Ze volgen de route die het College wijst. Vergroten van kennis en inzicht in de werkelijkheid van de burgers is de eerste stap naar meer materiedeskundigheid bij raadsleden.

Wat zien we?

De WWB is een ingewikkelde materie: beleidsplannen, verordeningen, nieuwe financieringssysteematiek. Veel gemeenteraadsleden vinden het te ingewikkeld en zijn snel bereid om volgzaam de paden te bewandelen die ambtelijke (regie)groepen en Colleges uitzetten. De besprekingen over de WWB in de gemeenteraad staan ook geheel en al onder regie van de ambtenaren en zijn/haar wethouders.

Wat vinden we ervan?

De WWB is de eerste duale wet. De gemeenteraad moet leren zijn rol in het duale bestel te spelen. Die rol heeft betrekking op drie zaken:

- de stem van het volk vertegenwoordigen: van belang is dat in maatschappelijke en politieke gedachteswisselingen inwoners, direct betrokkenen en maatschappelijke organisaties hun opvattingen kenbaar kunnen maken;
- het stellen van kaders voor het door B&W te voeren beleid inzake de uitvoering van de WWB: het college moet duidelijk weten welke kant de gemeenteraad op wil, welke accenten hij wil leggen;
- het controleren van de manier waarop het College de WWB uitvoert: de gemeenteraad is de voornaamste instantie geworden die de uitvoering van de WWB controleert; het rijk controleert enkel de systematiek; de inhoud moet worden gecontroleerd door de gemeenteraad; dat kan alleen als de gemeenteraad duidelijke ijkpunten heeft vastgesteld.

Wat doen we eraan?

Vanuit cliëntenorganisaties en anti-armoedegroepen is het van belang de gemeenteraad te blijven wijzen op de eigen rol die hij geacht wordt te spelen. In dat verband kan gedacht worden aan twee acties:

a In gesprek blijven

Ook als men kritiek heeft op de gemeenteraad als geheel of afzonderlijke fracties is het van belang in gesprek te blijven. Kritiek hoeft niet worden ingeslikt, maar het is wel zaak ze zo te verwoorden dat een gesprek mogelijk blijft. De WWB is een ingewikkelde zaak. Raadsleden hebben het druk en er spelen veel zaken. Niettemin kan het goed zijn om met fracties te constateren dat er gaten vallen wat betreft de kennis van zaken over de WWB. De onderkenning daarvan is de eerste stap om er iets aan te doen. Daarbij hoef je niet telkens met de WWB aan te komen; eerst en vooral moet de werkelijkheid van de mensen met de laagste inkomens worden verteld. Die ervaringsdeskundigheid is een eerste stap om te onderkennen dat de deskundigheid op de materie van de WWB mogelijk ook vergroot moet worden. Want raadsleden zijn

aanspreekbaar op concrete problemen. Ze moeten in het duale bestel wel de grote beleidslijnen uitzetten, maar hun inspiratie en motivatie zullen velen toch op de eerste plaats halen uit concrete problemen van concrete mensen. Vanuit die invalshoek naar de WWB kijken is niet zo slecht!

b Samen bijeenkomsten beleggen/bezoeken

Veel gemeenteraden zoeken mogelijkheden om als raad naar buiten te treden, een eigen gezicht te krijgen, grotere bekendheid te krijgen bij de eigen bevolking. Daar kan op worden ingesprongen met het voorstel om samen met bijvoorbeeld een raadscommissie een bijeenkomst te beleggen over de positie van de minima in de eigen gemeente, over kinderen die in een armoedesituatie moeten opgroeien, etc. Ook de raadsgriffier kan gevraagd worden mee te denken over de vraag hoe groeperingen uit de bevolking betrokken kunnen worden bij het werk van de gemeenteraad en hoe de raad zichzelf meer kan betrekken bij het werk van maatschappelijke organisaties, waaronder cliëntengroepen.

Als het beleggen van een eigen bijeenkomst in de gemeente nog een stap te ver is, nodig dan gemeenteraadsleden uit om samen een bijeenkomst van een provinciaal netwerk te bezoeken.

c College moet ook een handje helpen

Een volgzaam gemeenteraad lijkt op het eerste gezicht gemakkelijk voor de lokale bestuurders. Op de langere duur is deze volgzzaamheid echter vaak nadelig voor het beleid. Een kritische en meedenkende houding van de gemeenteraad houdt bestuurders scherp en vernieuwend. Daarom zijn goede en sterke bestuurders helemaal niet zo blij met volgzame raadsleden, maar worden ze liever uitgedaagd door een gemeenteraad die ook van wanten weet. Om de gemeenteraad te stimuleren zijn eigen rol op te pakken in het duale stelsel zou het College elk jaar een beleidsplan WWB kunnen voorleggen aan de Raad. Dus liever niet alles in een keer vastleggen in verordeningen en daarin regelen dat het College verder alle bevoegdheden heeft, maar één keer per jaar met de Gemeenteraad een discussie op hoofdlijnen voeren over het te voeren c.q. bij te stellen beleid. In de WWB is bepaald dat het College minimaal één keer per jaar rapporteert aan de gemeenteraad over de uitvoering van de WWB. Als de Raad een beleidsplan WWB heeft vastgesteld biedt dat tevens een goed toetsingskader.

7.2. Raadsleden verdedigen minimabeleid

In veel gemeenten staan gemeenteraden als geheel en politieke fracties op de bres voor het eigen gemeentelijk minimabeleid. Colleges van B&W komen nogal eens met voorstellen om ook te bezuinigen op het minimabeleid. In veel gemeenten stuiten ze daarbij op taai verzet van de gemeenteraad.

Wat zien we?

In veel gemeenten is sinds 1995 (of al veel eerder) een eigen 'inkomensondersteuningsbeleid' ontwikkeld. Niet omdat men het zo leuk vond een eigen gemeentelijk minimabeleid te voeren, maar omdat het broodnodig bleek te zijn, omdat het rijk zijn verantwoordelijkheid niet nam om het sociaal minimum op peil te brengen en te houden. Met de invoering van de WWB zijn de mogelijkheden van gemeenten om een eigen minimabeleid te voeren kleiner geworden. De categoriale regelingen zijn zo goed als allemaal afgeschaft. Inkomensondersteuning moet individueel maatwerk zijn. Daarmee is het een stuk minder effectief en minder efficiënt en kost het veel inspanning en personeel om voorzieningen bij mensen te krijgen.

Veel colleges grijpen de invoering van de WWB aan om te bezuinigen op het minimabeleid. Op tal van plaatsen komt de gemeenteraad daartegen in verzet. Er worden hoorzittingen belegd met cliëntenorganisaties en maatschappelijke groeperingen. Voorgestelde bezuinigingen worden ongedaan gemaakt. Dat was heel duidelijk het geval bij de behandeling van de begroting voor 2004. Bij de behandeling van de begroting 2005 kondigt zich een zelfde scenario aan. Nu zal het

voor gemeenteraden echter een stuk lastiger zijn om het eigen gemeentelijk minimabeleid te verdedigen. Immers, over de gehele linie moet bezuinigd worden en de reserves zijn vaak al aangesproken om in 2004 voorzieningen overeind te houden.

Wat vinden we ervan?

Cliëntenorganisaties en anti-armoedegroepen zijn blij dat in veel gemeenten de gemeenteraad een open oor en oog heeft voor de belangen van de inwoners met de laagste inkomens.

Wat doen we eraan?

Gemeenteraden en politieke fracties die opkomen voor de belangen van de mensen met de laagste inkomens in de eigen gemeente moeten worden ondersteund. Daartoe kunnen lokale cliëntenorganisaties twee acties ondernemen:

a Regelmatig contacten onderhouden

De gemeentepolitiek volgen en regelmatig de bijeenkomsten bijwonen van de raadscommissie die sociale zaken behandelt. De raadsleden leren je kennen, je raakt goed geïnformeerd en je weet ook op welk moment je met welke ervaringen naar welke raadsleden moet gaan.

b Verhalen uit de praktijk inbrengen

In het beleid zijn cijfers van groot belang. Maar cijfers vertellen niet het hele verhaal. Cliëntenorganisaties kunnen de cijfers aanvullen met de levende werkelijkheid van concrete mensen. Dan gaan de cijfers vaak pas echt leven.

7.3 Samenwerking tussen gemeenten gaat moeizaam

De WWB stimuleert de samenwerking tussen gemeenten. Dat is een ingewikkeld proces met veel valkuilen, maar ook goede mogelijkheden om het lokaal sociaal beleid te verstreken. Ook voor cliëntenraden.

Wat zien we?

De WWB spoort kleinere gemeenten aan om met elkaar samen te werken. Dat was toch al een tendens, omdat het steeds moeilijker wordt om als kleinere gemeente een volwaardige sociale dienst te hebben. Er komen zoveel taken af op de gemeenten wat betreft het lokaal sociaal beleid, dat specialisten nodig zijn en die kunnen alleen aangetrokken en gefinancierd worden als er in grotere verbanden wordt samengewerkt. De gemeenten blijven zelfstandig; er wordt alleen samengewerkt wat betreft de uitvoering van de WWB. De beleidsbepaling en het vaststellen van de verordeningen moeten echter door de gemeenten afzonderlijk gebeuren. Dat resulteert soms in verschillend beleid en verschillende uitvoeringsregels, terwijl de uitvoering toch gebeurt vanuit dezelfde dienst.

Wat vinden we ervan?

Samenwerking tussen gemeenten, zeker tussen kleinere gemeenten, is een goede zaak. De processen van arbeidsinschakeling en hulpverlening overschrijden vaak de gemeentegrenzen. In een samenwerkingsregio moet men er naar streven om hetzelfde beleid te krijgen in alle betrokken gemeenten. Daarbij moet het water niet naar het laagste punt lopen, maar juist naar het hoogste: de regelingen uit de verschillende gemeenten die vanuit cliëntperspectief het beste zijn, moeten de norm zetten: dat moet de situatie zijn die in alle gemeenten bereikt moet worden. Dat vergt een proces waarin met name de gemeenteraden en de cliëntenorganisaties veel meer dan nu gebeurt een eigen rol moeten spelen.

Wat doen we eraan?

Het proces van samenwerking tussen gemeenten wat betreft de WWB moet niet alleen een

bestuurlijke en financiële invalshoek nemen en ook niet alleen kijken naar de uitvoering. Het gaat ook om de politieke en inhoudelijke inbreng vanuit de gemeenteraden en de cliëntenorganisaties. In dat verband kunnen de volgende acties worden aanbevolen:

a Proces van samenwerking beschrijven

Er zijn voorbeelden van regio's die al enkele jaren ervaring hebben met het samenwerkingsproces op het terrein van het sociaal beleid. De gang en stand van zaken van zo'n samenwerkingsproces kunnen beschreven worden: de valkuilen, de slimme oplossingen, de moeilijkheden waar men tegenaan loopt, de opstelling van de colleges, de rol van de gemeenteraden, de ervaringen van de uitvoerders. Aangegeven kan worden hoe politiek gevoelig bepaalde zaken liggen en hoe daarmee omgegaan wordt. Hoe men slimme oplossingen bedenkt die de financiële speelruimte van alle gemeenten vergroten, maar die wel vragen om over de gemeentegrenzen heen te denken en te handelen.

b Als cliëntenraden inspelen op nieuwe situatie

Cliëntenraden hebben soms de neiging om vast te houden aan een goed overleg dat ze hebben opgebouwd met het College of de sociale dienst. Op zich is het prima daar aan vast te houden, maar het mag een verandering niet in de weg staan. Als gemeenten met elkaar gaan samenwerken is het zaak dat ook cliëntenraden de koppen bij elkaar steken. Soms is er enige vrees dat vanuit de gemeente het samenwerkingsproces gebruikt of beter gezegd misbruikt wordt om lastige cliëntenraden aan de kant te schuiven. Dat mag niet gebeuren. De beste garantie om dat niet te laten gebeuren is zelf als cliëntenraden een actieve rol opeisen in het samenwerkingsproces: overleggen als cliëntenraden om gezamenlijk op te trekken en zo mogelijk ook een regionale cliëntenraad te vormen, met verschillende steunpunten in de afzonderlijke gemeenten. In zo'n samenwerking kan de cliëntenraad aan kracht winnen.

8. CLIËNTENPARTICIPATIE

De verordening cliëntenparticipatie wordt in veel gemeenten zo'n beetje als laatste gemaakt. Er is dan ook nu nog niet veel te melden vanuit de praktijk. In deze eerste tussentijdse evaluatie volstaan we met het aanstippen van enkele ontwikkelingen. In de volgende tussentijdse evaluatie zullen we nader ingaan op de gevolgen van de vastgestelde verordeningen cliëntenparticipatie WWB.

Uit verschillende delen van het land ontvangen we signalen dat gemeenten het opstellen van de verordening gebruiken om mogelijke invloed van de cliëntenraad in te perken, of dat goed (kritisch) functionerende cliëntenraden naar de zijlijn worden gemanoeuvreerd.

Na 1 januari 2006 zal ook duidelijk zijn hoeveel gemeenten op een andere manier dan met de instelling van een cliëntenraad aan hun verplichting volgens artikel 47 van de WWB. Tekenend is dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) de Wet werk en bijstand en de Wet SUWI zo leest dat een cliëntenraad geen verplichting is. Zo heeft het er alle schijn van dat gemeenten zich ongemakkelijk voelen bij de inspraak van cliënten van de sociale dienst of mensen met een inkomen op minimumniveau. Zouden gemeenten iets te verbergen hebben dat ze zo kopschuw zijn? Ook in het kader van het tegenwoordig toch alom (ook in de sociale zekerheid) gepropageerde principe van 'de klant centraal' is deze terughoudendheid een merkwaardig fenomeen. Gelukkig zijn er ook andere gemeenten juist bezig met het (opnieuw) van de grond krijgen van cliëntenparticipatie en zoeken naar mogelijkheden om cliënten meer inspraak en invloed te geven.

Participatie omvat altijd meer dan in een verordening kan worden vastgelegd. Een verordening legt globale rechten en plichten vast. De ervaringen zullen moeten uitwijzen of de verordeningen een positieve of negatieve uitwerking hebben op de kwaliteit van de participatie.

Toerusting

Als je de extra gelden die het ministerie van SZW voor implementatie (inclusief cliëntenparticipatie) van de WWB beschikbaar stelt, vergelijkt met budgetten die cliëntenraden in dat kader krijgen, dan kun je niet veel anders dan concluderen: Participatie moet, maar het mag vooral niks kosten. De verantwoordelijkheid voor het welslagen ervan komt zo wel erg op het bordje van de cliënten te liggen. Cliëntenparticipatie is een serieuze aangelegenheid en betutteling past niet in een samenleving die vraagt om actieve participatie van haar burgers. Daarbij hoort bijvoorbeeld een budget waarover achteraf verantwoording wordt afgelegd. En niet een constructie als:

"Ten laste hiervan (het budget, red.) kunnen, ter beoordeling van het college, onder meer kosten worden gebracht die verband houden met deskundigheidsbevordering, organisatiekosten, het inhuren van externe deskundigen en voorlichting." (citaat uit conceptverordening)

We hebben het hier niet over kleine kinderen die om geld voor een ijsje moeten komen bedelen, maar over mensen met een eigen oordelingsvermogen, die hun eigen deskundigheid in het proces van participatie inbrengen en die daarvoor in de gelegenheid gesteld dienen te worden.

Dit vóóronderstelt een uitnodigende houding van de overheid om mensen bij beleid en uitvoering te betrekken. Hieruit volgt voor de gemeente een aantal verplichtingen, bijvoorbeeld een tijdige en volledige informatievoorziening en een adequate facilitering. Het komt helaas nog te vaak voor dat de termijn waarop cliëntenraden geacht worden te reageren op nota's wel erg kort is. Veel gemeenten slagen er nog niet in om de inspraak van cliënten in te plannen in de beleids-cyclus.

Van de leden van de cliëntenraad mag anderzijds worden verwacht, dat ze zich ervan bewust zijn welke verantwoordelijkheid ze dragen, bereid zijn zich in te zetten voor de cliëntenraad en (naar vermogen) voldoende tijd vrij te maken en zich ervan bewust zijn, dat ze over voldoende kennis moeten beschikken om hun taak te kunnen vervullen.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van cliëntenraden is nog steeds niet overal gewaarborgd. Nog steeds zijn er wethouders die voorzitten, nog steeds bestaan er cliëntenraden bij de gratie van het overleg vier keer per jaar met sociale dienst en/of gemeente, wellicht voorafgegaan door een vooroverleg. Dan wordt één van de taken tot de hoofdactiviteit en dat kan natuurlijk nooit de bedoeling zijn van werkelijke inspraak vanuit cliëntenperspectief. Ook het duale stelsel vergt nog enig aanpassingsvermogen. Als een cliëntenraad geadviseerd heeft aan het College van B&W wil dat niet zeggen dat er geen inspraak meer plaats kan vinden in een commissievergadering.

Gemeenteraadsleden blijken vaak onvoldoende op de hoogte te zijn van het reilen en zeilen van de cliëntenraad in hun woonplaats; ze hebben natuurlijk ook veel te verhapstukken als ze hun werk goed willen doen. Wel blijken ze behoefte te hebben aan contact met of ervaringen van cliënten met de uitvoering van beleid. Deze brochure levert materiaal op basis waarvan gemeenteraadsleden zaken in de gemeenteraad aan de orde kunnen stellen. Het kan ook dienen als stimulans om in contact te treden met de lokale cliëntenraad. Andersom kan de cliëntenraad met deze brochure in de hand gemeenteraadsleden benaderen om de 'theorie' te staven met de ervaringen uit hun lokale uitvoeringspraktijk. De cliëntenraad kan het ook als onderdeel van zijn taken zien – zeker in het kader van het duale stelsel – om gemeenteraadsleden actiever te informeren. Wederzijds zal er geïnvesteerd moeten worden in contacten om op die manier voordeel te hebben van elkaars werkzaamheden.

Bijlage

PLAN SZW VOOR DE EVALUATIE VAN DE WWB

Bij de invoering van de Wet werk en bijstand is vastgelegd (artikel 84) dat de minister van SZW binnen 4 jaar na de inwerkingtreding van de WWB aan de Staten-Generaal verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Het ministerie van SZW heeft een plan van aanpak voor deze evaluatie opgesteld en naar de Tweede Kamer gestuurd.

In het plan van aanpak wordt eerst ingegaan op hetgeen men wil evalueren: nagaan of het systeem van de WWB het centrale doel – werk boven inkomen – naderbij heeft gebracht. Daarbij worden drie zaken nader in kaart gebracht: instroombeperking, behoud inkomenswaarborg, uitstroomvergroting (+ duurbepanking).

De instrumenten die de gemeente heeft om deze doelen te bereiken worden kort aangeduid: activering, inkomensondersteuning, handhaving, cliëntenparticipatie.

Bij activering komen de volgende vragen aan de orde:

- Hoe stimuleren de gemeenten de reïntegratie en de participatie, ook voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt?
- Hoe hebben gemeenten hun reïntegratiebeleid vastgelegd in verordeningen en in welke mate is er sprake van een evenwichtige benadering van de groepen? Is er sprake van een afromings-effect?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten?
- Hoe zit het met de ontheffing van de arbeidsplicht? Hoe hebben de ‘maatwerkonthefingen’ (in plaats van de categoriale ontheffingen) vorm gekregen?
- Hoe zit het met de verruiming van scholingsmogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden?
- Hoe zit het met het gebruik van het persoonsgebonden reïntegratiebudget?

Bij inkomensondersteuning komen de volgende vragen aan de orde:

- Hoe is het toeslagen- en verlagingenbeleid vormgegeven en speelt dat een rol voor het binnen de budgettaire ruimte houden van de uitgaven?
- Hoe is het beleid t.a.v. bijzondere bijstand? Hoe is de overschakeling van categoriale naar individuele bijzondere bijstand gegaan? In welke mate worden chronisch zieken, gehandicapten en ouderen bereikt?
- Hoe staat het met de langdurigheidstoelage: hoe wordt deze toegepast, welke bedragen zijn ermee gemoeid, welke groepen worden bediend?
- Welk beleid hebben gemeenten inzake budgetbeheer en bijstand in natura? In welke mate komt het voor?
- Apart wordt vermeld dat op verzoek van de Eerste Kamer ook ingegaan wordt op de relatie tussen WWB en armoede. Citaat: “De WWB biedt reïntegratie- en inkomensvoorzieningen ter ondersteuning van kwetsbare groepen, die bijvoorbeeld langdurig in de bijstand zitten of een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Aandacht wordt besteed aan de vraag in welke mate kwetsbare groepen profiteren van de voorzieningen van de WWB. De relatie tussen de WWB en het armoedebeleid wordt op deze manier aan de orde gesteld.”

Bij handhaving komen de volgende vragen aan de orde:

- In hoeverre en hoe geven gemeenten naast het CWI (= eerste poortwachter) zelf invulling aan de poortwachtersfunctie?
- Hebben gemeenten een meer effectief handhavingsbeleid gevoerd omdat ze de geldelijke opbrengsten ervan zelf mogen houden?

Bij cliëntenparticipatie komen de volgende vragen aan de orde:

- Wat is de inhoud van de verordeningen op de cliëntenparticipatie die gemeenten hebben opgesteld?
- Wat is het landelijke beeld van de vormgeving van de cliëntenparticipatie op lokaal niveau?

Vervolgens wordt een opsomming gegeven van de instrumenten die het rijk heeft ingezet: decentralisatie, deregulering, derapportage, facilitering (voorlichting, handreikingen, bijeenkomsten). Daarna volgt een paragraaf over de werkwijze. Hierin is sprake van een kwantitatieve analyse, die SZW zelf zal doen, en een kwalitatieve analyse die uitbesteed zal worden aan een of meer onderzoeksbureaus. Dit kwalitatief onderzoek heeft twee elementen: een procesevaluatie naar de werkwijze en het beleid van gemeenten; een kwalitatief onderzoek onder cliënten.

Wat betreft het onderzoek naar werkwijze en beleid van gemeenten komen de volgende vragen aan de orde:

- Hoe worden de wettelijke instrumenten ingezet en worden de door het rijk gehanteerde bestuurlijke en financiële kaders door gemeenten ervaren om het doel 'werk boven inkomen' te kunnen realiseren?
- Hoe heeft de deregulering bijgedragen aan de vergroting van het oplossend vermogen op lokaal niveau?
- Hoe worden overschotten in het inkomensdeel ingezet?
- Hoe wordt de facilitering van het rijk en van sectorale organisaties ervaren?
- Hoe heeft de keten- en gemeentelijke samenwerking en de dualisering vorm gekregen?

Wat betreft het onderzoek onder cliënten wordt meegedeeld dat deze worden bevraagd hoe zij de WWB ervaren: zien zij een verschil met de Abw bijvoorbeeld met betrekking tot het versterkte accent op werk boven inkomen (algemeen geaccepteerde arbeid) en met betrekking tot de grotere mate van beleidsvrijheid voor gemeenten? Indien inventariseerbaar, wordt daarnaast nagegaan hoeveel bezwaren door cliënten zijn ingediend: ligt dat anders dan onder de Abw?

Tenslotte wordt opgemerkt dat een van de meest lastige opgaven van evaluatieonderzoek is na te gaan of het al dan niet bereiken van de doelen op het conto van het beleid is te schrijven dan wel van andere factoren.

CNV (CHRISTELIJK NATIONAAL VAKVERBOND)

Het CNV is een christelijke vakbeweging met 355.000 leden, waarbij elf bonden zijn aangesloten in verschillende sectoren. Het CNV heeft als taak de belangen van mensen te behartigen op het gebied van werk en inkomen. We streven naar een samenleving waarin mensen gelijke kansen hebben en duurzaamheid een centraal begrip is. De bonden zetten zich in voor individuele en collectieve belangenbehartiging, zoals het afsluiten van CAO's, arbeidsomstandigheden en loopbaanmogelijkheden. De overkoepelende CNV Vakcentrale maakt zich sterk voor de gemeenschappelijke belangen van alle aangesloten bonden en hun leden. De vakcentrale richt zich op centraal niveau, waaronder het beïnvloeden van de politiek op het gebied van sociale zekerheid, medezeggenschap en zorg. Voor mensen met een uitkering willen wij duidelijke en sociale afspraken over regelingen en inkomen. Op het gebied van cliëntenparticipatie en het behartigen van cliëntenbelangen is het CNV actief in de Landelijke CliëntenRaad (LCR) en de lokale cliëntenraden, maar ook in het kader van de Sociale Alliantie.

CNV Vakcentrale, Ravellaan 1, 3533 JE Utrecht
www.cnv.nl

DE FNV: OOK VOOR LOKAAL BELEID

Met veertien bonden, die samen ruim 1,2 miljoen leden hebben, is de FNV de grootste vakcentrale in Nederland. De FNV onderhandelt niet alleen met de werkgevers over CAO's, ze bemoeit zich ook met de sociale zekerheid. Daarom zijn er naast werknemers ook veel uitkeringsgerechtigden lid van een vakbond. De verschillende bonden verzorgen de individuele belangenbehartiging en de vakcentrale FNV richt zich met een reeks projecten op de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en op de belangenbehartiging voor werklozen, WAO'ers en ouderen. Ook wordt intensief gewerkt aan het verbeteren van de cliëntenparticipatie. De FNV kiest bij al deze activiteiten graag voor samenwerking met anderen, bijvoorbeeld in de Sociale Alliantie. De FNV heeft ook herhaaldelijk onderzoek laten doen naar het lokale beleid in de rapportages "Gemeente Wees Minimaal Sociaal". De komst van de Wet Werk en Bijstand en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning zijn voor de FNV extra redenen om ook zich lokaal actief in te zetten.

FNV-secretariaat Uitkeringsgerechtigden en Ouderen
telefoon: 020-5816529.
www.fnv.nl/alliantie

LANDELIJK OVERLEG CLIËNTENRADEN SOCIALE ZEKERHEID (LocSZ)

LocSZ is een landelijk overleg/uitwisselingsplatform van vertegenwoordigers van provinciale bundelingen van lokale cliëntenraden.

Via de provinciale organisaties en overlegstructuren worden er 212 (stand maart 2004) lokale cliëntenraden bereikt.

LocSZ beminst een van de drie zetels voor participatie op gemeentelijk niveau in de Landelijke Cliëntenraad en is daardoor ook een doorgeefluik voor signalen van lokale cliëntenraden naar de LCR en andersom.

Het LocSZ wil:

- Bijdragen aan het functioneren van lokale cliëntenraden door ze in een actief netwerk met elkaar te verbinden en onderlinge communicatie en samenwerking te bevorderen.
- Het bieden van een landelijk platform voor uitwisseling (van ideeën, informatie en ervaringen) en gezamenlijk meningsvorming.
- Functioneren als schakel tussen de lokale cliëntenraden en de Landelijke Cliëntenraad.

Postbus 1121, 6201 BC MAASTRICHT
telefoon: 043-3525793, fax: 043-3525761
e-mail: depijler@odyssee-groep.nl

SJAKUUS

landelijk knooppunt in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting

Het samenwerkingsverband Sjakuus berust op versterking en uitbreiding van samenwerking en behoud van eigenstandigheid van de participanten. In een aantal projecten wordt ook samengewerkt met andere landelijke, regionale en lokale organisaties. Daarmee staat Sjakuus midden in een uitgebreid landelijk netwerk.

Doelstellingen:

- Het bevorderen van sociale en economische rechtvaardigheid
- Het bestrijden en opheffen van armoede
- Het voorkomen en tegengaan van maatschappelijke uitsluiting
- Het vragen van maatschappelijke aandacht voor vraagstukken rond arbeid, zorg en zekerheid
- Het bevorderen van maatschappelijke bewustwording, visieontwikkeling, deskundigheid en belangenbehartiging met en voor achtergestelde groepen in het algemeen en uitkeringsgerechtigden in het bijzonder

Plompetorengracht 19, 3512 CB Utrecht
telefoon: 030-2314819, fax: 030-2321597
e-mail: info@sjakuus.nl

MAAT EN OVERMAAT

Deze brochure is de eerste in een reeks van halfjaarlijkse tussentijdse evaluaties van de Wet werk en bijstand vanuit cliëntenperspectief.

Er wordt uitvoerig aandacht besteed aan reïntegratie, minimabeleid, handhaving en uitvoering.

Ook wordt er stil gestaan bij cliëntenparticipatie en bij de rol van de gemeenteraad.

Deze brochure is een coproductie van CNV, FNV, LocSZ en Sjakuus, allen actief op het terrein van lokale belangenbehartiging en cliëntenparticipatie.

ISBN 90 71003 57 4

Een volgende tussentijdse evaluatie verschijnt voorjaar 2005.

We gaan zelf natuurlijk op zoek naar materiaal daarvoor, maar we houden ons aanbevolen voor signalen:

meld het bij provinciale organisaties en samenwerkingsverbanden, bij CNV of FNV of info@sjakuus.nl

The logo for CNV, consisting of the lowercase letters 'cnv' in a bold, italicized, sans-serif font.The logo for FNV, consisting of the letters 'FNV' in a bold, sans-serif font, with the 'F' and 'V' overlapping.The logo for LocSZ, consisting of the letters 'LocSZ' in a bold, sans-serif font, with a curved line above the 'o'.The logo for Sjakuus, consisting of the word 'sjakuus' in a lowercase, sans-serif font, with a cluster of small white dots to the left.