

# **De uitvoering van de Wet Werk en Bijstand**

## Een inventarisatie van praktijksignalen

## Bespreking en aanbevelingen

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd, een wet die ingrijpende gevolgen heeft voor de manier waarop de bijstand en het arbeidsmarktbeleid worden uitgevoerd.

De FNV heeft een signalerende inventarisatie gemaakt van de manier waarop gemeenten de WWB uitvoeren en van de effecten die dit in de praktijk heeft. Deze inventarisatie heeft twee doelen. In de eerste plaats willen we kaderleden die zich met lokaal beleid bezighouden, handvatten bieden om het gemeentelijk beleid kritisch te beoordelen. In de tweede plaats wordt de inventarisatie als voorbereiding gebruikt voor het vergelijkend onderzoek naar het gemeentelijk beleid (GWMS), dat de FNV eind dit jaar weer start.

Voor de inventarisatie zijn zeventien interviews afgenomen van hulpverleners en andere deskundigen die de praktijk kennen; er zijn vier bijeenkomsten georganiseerd met FNV-kaderleden die betrokken zijn bij lokaal beleid; er zijn ruim honderd artikelen uit de lokale pers over de uitvoering van de WWB geanalyseerd en er is literatuuronderzoek verricht.

Bij de inventarisatie is ernaar gestreefd om naast de 'papierene' werkelijkheid ook de praktijk in kaart te brengen. Uit de verzamelde informatie valt een aantal belangrijke trends te destilleren, die hieronder worden beschreven.

**Tewerkstelling zonder salaris:** Er is sprake van een wildgroei van zogenaamde 'Work First' projecten. Mensen die een uitkering aanvragen moeten meteen aan het werk, met als doel om de kansen op een echte baan te vergroten. Ze moeten simpele werkzaamheden verrichten zoals zwerfafval opruimen of klerhangers sorteren. Daarnaast besteden ze een deel van hun tijd aan het solliciteren.

Work First kan een nuttig middel zijn om de kansen van werkzoekenden op de arbeidsmarkt te vergroten, maar het mag niet zo zijn dat tewerkstelling de plaats inneemt van werk waar gewoon een salaris voor betaald hoort te worden. In het verleden is daarom benadrukt dat Work First alleen toelaatbaar is als het gaat om een periode van maximaal enkele maanden en als het onderdeel uitmaakt van een traject om werkzoekenden klaar te stomen voor de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door middel van bijscholing.

Inmiddels zijn er aanwijzingen dat deze uitgangspunten hier en daar met voeten worden getreden. De begeleiding van de werkzoekenden stelt soms weinig voor en de duur van de tewerkstelling kan oplopen tot een jaar, in een enkel geval zelfs 21 maanden.

**Er wordt weinig in mensen geïnvesteerd:** Veel gemeenten proberen om mensen zo snel mogelijk en zo goedkoop mogelijk uit de bijstand te krijgen. Werkzoekenden krijgen steeds minder mogelijkheden om zich bij te scholen, zodat ze duurzaam hun positie op de arbeidsmarkt kunnen verbeteren. Het reïntegratiebeleid van gemeenten laat veelal te wensen over.

Deze benadering staat op gespannen voet met de werkelijkheid dat er een omvangrijke groep laaggeschoolde werkzoekenden is, die moeilijk een baan kunnen vinden. Ook valt deze benadering moeilijk te rijmen met het grote belang dat algemeen wordt toegekend aan de kenniseconomie.

Sommige gemeenten lopen nu al tegen de grenzen van een korte termijnbeleid aan. Bij werkgelegenheidsprojecten voor bijstandsgerechtigden kost het verschillende gemeenten moeite om geschikte kandidaten te vinden die aan de slag kunnen bij de stadswacht, in de peuterspeelzaal of in een winkelbedrijf. De belangstelling voor een baan is erg groot, maar slechts weinig kandidaten hebben de kwalificaties die ervoor nodig zijn.

Waar gemeenten al terughoudend zijn om te investeren in bijstandsgerechtigden, geldt dit nog sterker voor werkzoekenden zonder uitkering. Hierbij speelt een rol dat de gemeente geen financieel belang heeft om die laatste groep aan het werk te helpen.

**Draaideurcliënten:** Werkzoekenden komen steeds meer onder druk te staan om een baantje te accepteren, terwijl gemeenten juist minder investeren om hun positie op de arbeidsmarkt duurzaam te versterken. Het effect is dat werkzoekenden steeds meer onder druk staan om tijdelijke baantjes te accepteren, met als risico dat ze na een paar maanden weer op straat staan. In 2003 moest 22,5% van degenen die werk vonden, binnen een jaar weer aankloppen bij de sociale dienst. Mensen die de praktijk kennen, signaleren dat het probleem sindsdien in sommige gemeenten alleen maar toeneemt. Er dreigt een nieuwe onderklasse te ontstaan van mensen die zich in leven proberen te houden met onzekere, slechtbetaalde baantjes.

Deze mensen worden bovendien nog eens gestraft door een systeem van sociale zekerheid dat niet is ingesteld op de werkelijkheid van tijdelijke baantjes. Mensen die na zo'n baantje weer op straat komen te staan, ondervinden grote problemen als ze weer een uitkering moeten aanvragen, waardoor ze soms maanden in onzekerheid zitten over hun inkomen. Ook het minimabeleid is slecht toegankelijk voor deze groep.

**Zorgvuldigheid in het geding:** Gemeenten spannen zich steeds meer in om oneigenlijk gebruik van de bijstand tegen te gaan. Dit is een positieve zaak. Minder positief is dat ze soms maatregelen nemen die niet effectief zijn en waarbij onzorgvuldig wordt omgegaan met uitkeringsgerechtigden.

In veel gemeenten worden mensen die een uitkering aanvragen geconfronteerd met een onaangekondigd huisbezoek. Dit lijkt een effectief middel om oneigenlijk gebruik van uitkeringen te bestrijden, maar in werkelijkheid valt dit tegen. Regelmatig blijkt dat gemeenten na een huisbezoek ten onrechte de uitkering weigeren of stopzetten. Dit wordt dan na bezwaar of een juridische procedure gecorrigeerd, maar het effect is wel dat mensen maandenlang geen inkomen hebben.

Een huiszoeking is een grote inbreuk op de privacy en normaal gesproken zijn hieraan dan ook strenge zorgvuldigheidseisen verbonden. Mensen die zonder inkomen zitten genieten deze bescherming echter niet: zij zijn gedwongen om de controleurs binnen te laten omdat ze anders het risico lopen om hun uitkering te verspelen.

Een positieve ontwikkeling is dat sommige gemeenten een einde maken aan zinloze controlerituelen zoals de maandelijkse controlebriefjes. In plaats daarvan controleren ze gericht op basis van 'risicoprofielen'. Zorgelijk is dat het vaak ondoorzichtig is op basis van wat voor criteria iemand tot een risicogroep kan worden gerekend en dat niemand zich af lijkt te vragen wat voor gevolgen deze benadering heeft voor de privacy en de gelijke behandeling. Het is logisch dat iemand die in het verleden gefraudeerd heeft, beter in de gaten wordt gehouden. Maar mag je ook mensen als verdachte aanmerken omdat ze in een bepaalde sector hebben gewerkt? Of op basis van hun postcode of hun geboorteland? Momenteel is het ondoorzichtig hoe gemeenten hiermee omgaan.

**Meer mensen financieel in de knel:** Er zijn steeds meer signalen dat mensen financieel in de knel raken. De schuldhelpverlening krijgt het steeds drukker en er worden her en der voedselbanken op gezet. Voor een deel is dit te wijten aan de economie en aan maatregelen van de landelijke overheid, maar ook gemeenten spelen hier een rol. Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld bezuinigd op het minimabeleid. De regelingen die nog bestaan zijn vaak moeilijk toegankelijk.

Een groot probleem is dat mensen die een uitkering aanvragen vaak lang in onzekerheid en zonder inkomsten zitten. Vooral als ze een tijdelijk baantje hebben gehad kan de aanvraagprocedure erg lang duren. Dit betekent dat het aanvaarden van tijdelijk werk een risico met zich meebrengt voor bijstandsgerechtigden, wat weer een negatieve impact kan hebben op hun reïntegratie.

Overigens zijn er ook gemeenten die bewust aanvragen traag verwerken omdat ze hopen dat mensen in de tussentijd een baantje vinden. Mensen die in financiële problemen komen terwijl ze wachten op de toekenning van hun uitkering, kunnen in principe een

voorschot vragen. In de praktijk krijgen ze hierover vaak geen informatie, waardoor deze mogelijkheid alleen wordt gebruikt door mensen die goed op de hoogte zijn van hun rechten.

Een specifieke groep vormen ouderen met een onvolledige AOW, vaak migranten, die recht hebben op een aanvulling uit de bijstand. De extra rompslomp die dit met zich meebrengt werpt een onnodige barrière op voor de ouderen om gebruik te maken van hun recht.

Onder daklozen en ex-gedetineerden zijn steeds meer mensen die helemaal geen inkomen hebben. Zij kunnen geen uitkering aanvragen omdat ze geen postadres hebben.

**Mensen raken uit het zicht:** Steeds meer mensen die zich bij het CWI melden om een uitkering aan te vragen, zien daar bij nader inzien toch maar van af. Ze worden afgeschrikt door de strengere controle, door de tewerkstelling, door de lange wachttijd en door andere methoden waarmee gemeenten het aanvragen van een uitkering proberen te ontmoedigen. Gemeenten met een Work First aanpak zien het aantal uitkeringsaanvragen dalen met 15-30%.

Gemeenten presenteren de daling van de instroom in de bijstand vaak als een succes. Op een enkele uitzondering na hebben ze echter geen enkel idee wat er gebeurt met de afhakers. Misschien hebben ze werk gevonden, maar het zou ook kunnen dat ze op straat zwerven of dat ze in de criminaliteit zijn terechtgekomen. Vaak weten hulpverleners ook niet wat er met de afhakers gebeurt. Voor zover ze het wel weten, is het beeld dat sommige afhakers zich prima weten te redden, maar dat anderen ernstig in de problemen komen.

**Schoorvoetend lokaal werkgelegenheidsbeleid:** Nu gemeenten er financieel belang bij hebben om mensen aan het werk te helpen, gaan ze actiever op zoek naar mogelijkheden om te zorgen dat er banen zijn voor de werkzoekenden. Ze kunnen bedrijven overhalen om mee te werken door voorwaarden te verbinden aan vestigingsvergunningen of bij aanbestedingsprocedures, en door loonkostensubsidies te verlenen. Het Amsterdamse bedrijfsleven heeft toegezegd om meer stageplaatsen te creëren, de gemeente heeft in ruil hiervoor toegezegd om eventuele besparingen op uitkeringen die hieruit voortvloeien te investeren in de economische infrastructuur.

Tot nog toe is het economische beleid van gemeenten vaak nog wat ad hoc. Het valt te verwachten dat er meer en meer gewerkt zal worden vanuit een omvattende visie. Dit moet wel op een transparante manier gebeuren, want er staan publieke belangen op het spel. Het gaat niet alleen om het aantal banen dat wordt gecreëerd, maar ook om de duurzaamheid van het beleid in economisch, sociaal en ecologisch opzicht.

## **Aanbevelingen**

De WWB biedt gemeenten meer vrijheid, en die vrijheid kunnen ze op een positieve manier benutten. Ze kunnen investeren in bijscholing van werkzoekenden en in werkgelegenheid. Deze investeringen kunnen ze op termijn weer terugverdienen, doordat hierdoor het beroep op de bijstand duurzaam kan worden teruggedrongen.

Sommige gemeenten grijpen hun kans om een beter beleid te voeren, maar helaas is dat niet het algemene beeld. Veel gemeenten maken zich zorgen om hun financiële positie op de korte termijn, waardoor ze bang zijn om te investeren in de langere termijn. Ze voeren een beleid dat er krampachtig op gericht is om mensen zo snel mogelijk en zo goedkoop mogelijk uit de bijstand te krijgen.

Er is ook positief nieuws. Uit een recent onderzoek van Divosa – de brancheorganisatie van sociale diensten – blijkt dat de uitkeringsinstanties steeds meer vertrouwen krijgen in de mogelijkheden om bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen.

Dit voorzichtige optimisme kan echter niet wegnemen dat de praktijksignalen over de invoering van de WWB aanleiding tot zorg geven. Steeds meer mensen raken financieel in de problemen. Er dreigt een onderklasse te ontstaan van working poor, mensen die heen en weer worden geslingerd tussen onzekere, slechtbetaalde baantjes en de bijstand. De WWB

is natuurlijk niet de enige oorzaak hiervan, maar het gemeentelijk beleid speelt een belangrijke rol. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verschillen die er zijn tussen gemeenten als het gaat om de ontwikkeling in het aandeel 'draaideurcliënten'. Ondertussen worden uitkeringsgerechtigden onderworpen aan indringende en vernederende controles, die soms ook nog eens leiden tot een onterechte afwijzing van de uitkeringsaanvraag. Het wordt hoog tijd om het beleid op een aantal punten aan te passen.

Bij dit alles moet worden opgemerkt dat gemeenten onder lastige omstandigheden moeten opereren. Ze krijgen te maken met kortingen op hun budgetten. Ondertussen voert de landelijke overheid een beleid dat ongunstig uitpakt voor de werkgelegenheid, wat het voor gemeenten weer moeilijker maakt om uitkeringsgerechtigden aan een baan te helpen.

Daarnaast is de nieuwe wet pas anderhalf jaar van kracht. Het ligt voor de hand dat gemeenten enige tijd nodig hebben om hun nieuwe taken onder de knie te krijgen. Dit alles mag echter geen reden zijn om de zaak dan maar op zijn beloop te laten. Het is juist nu van belang om de lokale uitvoering van de WWB kritisch te volgen. Hieronder formuleert de FNV enkele richtlijnen die hierbij benut kunnen worden.

**Work First:** Tewerkstelling van uitkeringsgerechtigden moet een middel zijn om werkzoekenden een betere kans op de arbeidsmarkt te geven. De FNV vindt dat het moet gaan om een periode van maximaal enkele maanden, dat het moet gaan om zinvol werk waar mensen ook echt iets van kunnen leren en dat het werk gecombineerd moet worden met bijscholing. Het recente RWI-advies over de onderkant van de arbeidsmarkt kan hierbij als uitgangspunt worden gehanteerd.

**Scholing:** Waar iedereen de mond vol heeft van de kenniseconomie, is het onacceptabel dat gemeenten bekibbelen op de bijscholing van werkzoekenden. Scholing moet een wezenlijk element vormen van de aanpak om laag opgeleide werkzoekenden duurzaam aan de slag te krijgen. Veelal zal een combinatie van werk en scholing de beste aanpak zijn. Ook hier dienen de aanbevelingen van de RWI te worden benut. Verder zouden gemeenten moeten overwegen om hun scholingsbeleid in te bedden in een bredere, preventieve aanpak die erop gericht is om schooluitval tegen te gaan en om de kwalificaties van laaggeschoolde werknemers te verbeteren.

**Huisbezoek:** De FNV is van mening dat huisbezoek alleen moet worden ingezet tegen mensen waartegen een concrete verdenking bestaat. Gemeenten waar huisbezoeken plaatsvinden moeten een verordening opstellen en moeten hun cliënten goed informeren over de procedures en over hun rechten en plichten.

**Risicoprofiel:** De FNV vindt het een goede zaak dat gemeenten zinloze rituele controles afschaffen en meer gericht gaan controleren. Als ze hierbij werken met risicoprofielen, dan moet dit wel op een transparante manier gebeuren, zodat er discussie kan worden gevoerd over de consequenties op het gebied van privacy en gelijke behandeling.

**Minimabeleid:** De FNV vindt dat gemeenten een ruimhartig minimabeleid moeten voeren waarbij de aanvraagprocedures helder en klantvriendelijk zijn. Ze moeten mensen met een laag inkomen actief informeren over de regelingen waarvan ze gebruik kunnen maken.

**Onvolledige AOW:** Gemeenten moeten ouderen met een onvolledige AOW, vaak migranten, informeren over hun recht op aanvullende bijstand. Bij de verlening van deze aanvullende bijstand moet overbodige bureaucratische rompslomp worden vermeden. Zo is het zinloos om deze 65-plussers maandelijkse controleformulieren te laten invullen. Ook moet de uitkering soepel worden hersteld als deze na een verblijf in het buitenland van langer dan dertien weken is opgeschort.

**Uitkeringsaanvraag:** De FNV hecht er veel belang aan dat aanvragen voor een uitkering snel worden afgehandeld, en zeker binnen acht weken, ook als het gaat om mensen die een

tijdelijk baantje hebben gehad. Mensen die wachten op een beslissing moeten standaard worden geïnformeerd over de mogelijkheid om een voorschot te krijgen.

**Afhakers:** De FNV vindt het belangrijk dat gemeenten onderzoek doen naar mensen die bij nader inzien afzien van het aanvragen van een uitkering. Dit onderzoek moet niet alleen gebaseerd zijn op een enquête: het is juist belangrijk om te weten wat er gebeurt met de mensen die niet reageren op een enquête.

**Uitzendbureautjes:** De FNV bepleit dat er beter toezicht komt om misstanden bij uitzendbureautjes aan te pakken. Hierbij moet met name ook worden gekeken naar de nieuwe bureautjes die zich op specifieke doelgroepen of sectoren aan de onderkant van de arbeidsmarkt richten.

**Werkgelegenheid:** Gemeenten hebben beperkte ruimte om een economisch beleid te voeren, maar de FNV vindt dat ze die ruimte optimaal moeten benutten om de werkgelegenheid te bevorderen. Dit beleid zal duurzaam moeten zijn in economisch, sociaal en ecologisch opzicht. Het moet op een transparante manier tot stand komen.

## Inleiding

Per 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) van kracht, die gemeenten grotere vrijheid geeft bij de uitvoering van de bijstand en het arbeidsmarktbeleid. Deze wet biedt gemeenten kansen als het erom gaat te investeren in werkzoekenden en in werkgelegenheid. Tegelijk bestaat het risico dat gemeenten kiezen voor een korte termijnbeleid. Dit zou kunnen leiden tot een verschraling van de bijstand en toenemende armoede en onzekerheid voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Inmiddels hebben de meeste gemeenten het nieuwe beleid ingevoerd en is het zaak om in kaart te brengen hoe het uitpakt. Eind 2004 hebben belangenorganisaties een eerste evaluatie verricht, waarin vooral is gekeken naar het beleid dat gemeenten op papier hebben gezet.<sup>1</sup> In aanvulling hierop heeft de FNV nu een inventarisatie gemaakt van de effecten die de nieuwe wet in de praktijk heeft. De uitkomsten van deze inventarisatie worden hieronder gerapporteerd.

## Doel en methode

De voorliggende inventarisatie heeft twee doelen. In de eerste plaats willen we kaderleden die zich met lokaal beleid bezighouden, handvatten bieden om het gemeentelijk beleid kritisch te beoordelen. In de tweede plaats wordt de inventarisatie als voorbereiding gebruikt voor het vergelijkend onderzoek naar het gemeentelijk beleid (GWMS), dat de FNV eind dit jaar weer start.

De inventarisatie heeft een signalerend karakter. Voor de gegevensverzameling zijn op basis van een semigestructureerde vragenlijst zeventien (telefonische) interviews afgenomen van sociaal raadslieden, medewerkers van de schuldhulpverlening en andere deskundigen die de door hun werk goed zicht hebben op de praktijk. Een tweede gegevensbron bestaat uit een viertal bijeenkomsten met FNV-kaderleden die betrokken zijn bij het lokale beleid, bijvoorbeeld doordat ze zitting hebben in een cliëntenraad. Een derde bron van informatie vormt een analyse van ruim honderd artikelen in de lokale en regionale media over de manier waarop gemeenten de Wet Werk en Bijstand uitvoeren. Tenslotte is literatuuronderzoek verricht.

## Minimabeleid

In veel gemeenten hebben kaderleden aangedrongen op uitkering van de 'zalmsnip'. Dit lijkt nauwelijks tot het gewenste resultaat te hebben geleid. Wel wil de gemeente Beesel huishoudens zeventien euro geven om de stijgende lasten te compenseren. De cliëntenraad is hierover niet geraadpleegd; die had liever gezien dat een hoger bedrag was uitgekeerd aan huishoudens met een minimuminkomen, in plaats van een laag bedrag aan alle huishoudens.<sup>2</sup>

De gemeente Heerhugowaard heeft op aandringen van de cliëntenraad besloten om de Zalmsnip uit te keren aan bijstandsgerechtigden. Wethouder Jan Willem de Boer geeft aan dat het ministerie heeft laten doorschemeren dat het Rijk dit zal aanmerken als ongeoorloofde inkomenspolitiek, maar de wethouder ziet hierin geen reden om het plan af te blazen.<sup>3</sup>

Een ander thema dat in veel gemeenten speelt is de mogelijkheid om een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering aan te bieden aan mensen met een minimuminkomen. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft zo'n regeling, met name in de grote steden. Er zijn grote verschillen als het gaat om de vraag of de huishoudens de volledige premie moeten betalen of dat er een korting aan ze wordt doorberekend.<sup>4</sup>

In een eerdere evaluatie is al gesignaleerd dat gemeenten de WWB aangrijpen om te bezuinigen op het minimabeleid. In Den Haag bijvoorbeeld kunnen mensen die minder dan vier jaar een minimuminkomen hebben alleen nog bijzondere bijstand krijgen in de vorm van een lening.<sup>5</sup> Cliëntenraden proberen bezuinigingen op het minimabeleid tegen te gaan of tenminste te beperken.

In Venlo heeft de cliëntenraad vorig jaar met blauwe 'actiehandjes' en met teksten als 'Gemeenteraad houd je rug recht!' politieke partijen benaderd en plaats genomen op de publieke tribune tijdens de behandeling in de gemeenteraad, om te protesteren tegen bezuinigingen op het minimabeleid. De bezuinigingen zijn niet doorgegaan. In de gemeenteraad van Tilburg bleek er steun te bestaan voor een voorstel van de adviesraad om 700.000 euro uit te trekken voor maatschappelijke participatie. Overigens staat hier tegenover dat met de afschaffing van de zogenaamde subjectsubsidies een bezuiniging van 2,2 miljoen euro was doorgevoerd. Een voorstel van de cliëntenraad in Wijchen om ouderen met een laag inkomen een extraatje te geven van 300 euro, kreeg geen steun. Ook in Dronten wist de cliëntenraad bezuinigingen op sociale zaken tegen te gaan.<sup>6</sup>

Waar het gaat om de vorm waarin het minimabeleid wordt gegoten, heeft de FNV altijd gepleit voor zoveel mogelijk 'categorale' regelingen. Zulke regelingen brengen minder bureaucratische rompslomp en minder uitvoeringskosten met zich mee, en ze zijn effectiever als het erom gaat te zorgen dat de ondersteuning daadwerkelijk terechtkomt bij de mensen voor wie het bedoeld is. Met de invoering van de WWB zijn de mogelijkheden voor gemeenten om categorale regelingen te hanteren ingeperkt, en sommige gemeenten denken dat dit soort regelingen helemaal niet meer mogen.<sup>7</sup> Dit is onjuist. Sterker nog, gemeenten hebben extra geld gekregen om via de bijzondere bijstand de financiële problemen van ouderen, chronisch zieken en gehandicapten aanpakken. De meest effectieve en efficiënte manier hiervoor zijn categorale regelingen.

Een punt van zorg is dat het geld voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten onvoldoende op de juiste plek terechtkomt. Uit onderzoek van het Cebeon komt naar voren dat het overgrote deel van de gemeenten geen inzicht heeft in het bereik van hun regeling, zeker niet onder de mensen met een laag inkomen die niet in het bijstandsbestand zitten. De meeste gemeenten hebben ook geen doelstelling geformuleerd om het ondergebruik aan te pakken. Wel neemt ongeveer de helft van de gemeenten maatregelen zoals het thuis bezoeken van mensen die mogelijk recht hebben op een vergoeding, en het koppelen van bestanden om mogelijke rechthebbenden op te sporen. Verder heeft een kwart van de gemeenten een categorale regeling en veertig procent is bezig om er een in te voeren.<sup>8</sup>

Voor langdurige minima is een zogenaamde 'langdurigheidstoelage' ingevoerd van rond de vierhonderd euro, al naar gelang de huishoudenssamenstelling. Om hiervoor in aanmerking te komen moeten mensen vijf jaar lang een inkomen op bijstandsniveau hebben gehad. Ook mogen ze in deze periode niet gewerkt hebben en mogen ze geen perspectief op werk hebben. Bij de invoering is er door critici al op gewezen dat deze criteria onwerkbaar zijn. Een evaluatie bevestigt dat de regeling slecht uitvoerbaar, onrechtvaardig en contraproductief is. Zo heeft iemand die gedurende de afgelopen vijf jaar een klein bedrag aan salaris heeft verdiend geen recht meer op de toeslag, zelfs niet als het salaris volledig is verrekend met de uitkering. De regeling kan een stimulans vormen voor bijstandsgerechtigden om niet te gaan werken, omdat ze daarmee hun recht op de toeslag verspelen. Op aandringen van de Tweede Kamer wil de staatssecretaris de regels voor het arbeidsverleden versoepelen, maar de gemeenten vinden dat hij dit criterium helemaal moet laten vallen.<sup>9</sup>

## Reïntegratie

Uit een recent onderzoek onder uitkeringsgerechtigden komt naar voren dat minder dan een derde concrete trajecten aangeboden hebben gekregen als ondersteuning bij het zoeken naar werk. Van degenen die een traject hebben gevolgd, vindt slechts een kwart dat ze hier daadwerkelijk iets hebben gehad.<sup>10</sup> Het onderzoek heeft niet alleen betrekking op bijstandsgerechtigden, maar ook op mensen met een andere uitkering. Het beeld komt echter overeen met signalen dat gemeenten steeds minder investeren in werkzoekenden.

Het algemene beeld is dat de mogelijkheden voor werkzoekenden om een opleiding te volgen worden ingeperkt. De nadruk wordt sterk gelegd op kortdurende trajecten. Werklozen moeten zo snel mogelijk aan de slag. Als er al ondersteuning wordt gegeven, dan sluit die niet voldoende aan op wat de werkzoekende nodig heeft. "Werklozen die eigen



plannen hebben om weer aan het werk te komen krijgen daar geen ruimte voor. Ook zie je bijvoorbeeld dat academici een cursus krijgen hoe ze een sollicitatiebrief moeten sturen”, aldus een sprekerhouder in Amsterdam. Een hulpverlener in Tilburg: “Mensen voelen zich vaak voor gek staan bij de derde oriëntatiecursus in zeven jaar”.

Sociale diensten geven zelf aan dat het beleid er vooral op gericht is om kansrijke werkzoekenden aan de slag te krijgen, en dat er weinig wordt geïnvesteerd in de arbeidsmarktkansen van uitkeringsgerechtigden met minder gunstige perspectieven. Ook zijn er maar weinig gemeenten die door middel van een persoonsgebonden budget de werkzoekende zelf het heft in handen geven waar het gaat om de vormgeving van het reïntegratiebeleid.<sup>11</sup>

In een handleiding van Stimulansz wordt het reïntegratiebeleid van sommige gemeenten ‘kortzichtig’ genoemd. De nadruk ligt op snelle uitstroom, met inzet van weinig middelen. Hier geldt echter vaak ‘goedkoop is duurkoop’. Vergelijkbare constatering doet Pieter Hilhorst in een essay dat hij schreef voor Divosa. Hij bepleit om reïntegratie in te bedden in een bredere, preventieve aanpak, onder meer gericht op het tegengaan van schooluitval.<sup>12</sup>

In het reïntegratiebeleid van gemeenten ligt vaak de nadruk op het onder druk zetten van werkzoekenden. In Den Haag probeert men werklozen te stimuleren om werk te zoeken door te bemiddelen en vooral ook door scherper te controleren. De consultants bij Kadova zijn van mening dat dit amper helpt om de kansen op werk te vergroten. “De werkgelegenheid neemt namelijk niet toe voor de meest kwetsbare groepen”. Wat naar hun mening op termijn wel helpt, is het aanbieden van opleidingen. “Wel is het nodig de mensen meer te informeren over hun mogelijkheden en kansen.”

In de gemeente Heiloo verzamelde de cliëntenraad meer dan twintig klachten over de reïntegratie. De kritiek is onder meer dat de gemeente en het reïntegratiebedrijf cliënten niet serieus nemen en ze intimideren. In een reactie zei de wethouder dat de gemeente tevreden is met het reïntegratiebedrijf, maar dat de klachten van de cliëntenraad serieus worden genomen. De raadsfracties vinden de bevindingen van de cliëntenraad verontrustend: “Al was maar de helft waar, dan nog zou het zeer ernstig zijn”.<sup>13</sup>

## **Gesubsidieerde banen**

De landelijke regelingen voor gesubsidieerde arbeid zijn afgebouwd. Veel gemeenten proberen te voorkomen dat mensen met een gesubsidieerde baan ontslagen moeten worden. Voor de bestaande banen wordt vaak gekozen voor een sterfhuisconstructie. Uit een inventarisatie in Zuid-Holland bleek bijvoorbeeld dat vrijwel alle gemeenten nog gesubsidieerde banen hebben, maar dat de grote meerderheid het aantal banen wel aan het terugbrengen is.<sup>14</sup>

Daarnaast probeert men werkgevers ertoe over te halen om gesubsidieerde banen om te zetten in reguliere banen. Aangezien het vaak gaat om gesubsidieerde instellingen, hebben deze werkgevers echter maar beperkte mogelijkheden om nieuwe banen te creëren. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om de vraag hoe succesvol ze zijn. In Almere lukte het om 242 van de 287 ID-ers aan een reguliere baan te helpen. Werkgevers die tenminste tot 2008 een ID-er in dienst nemen, krijgen een eenmalige subsidie.<sup>15</sup>

In Vlissingen en Middelburg hebben toezichhouders de hulp van het publiek ingeroepen om te zorgen dat hun gesubsidieerde banen behouden zouden blijven. Onder meer via winkels wist men bijna 500 enquêteformulieren en ruim 8.000 handtekeningen te verzamelen. B&w bleken gevoelig voor deze publieke steun en kwamen met een plan om dertig van de 45 banen te behouden. Dit bleek echter geen duurzame oplossing. Onlangs werd bekend dat de stichting waar de toezichhouders zijn ondergebracht per 1 januari 2006 wordt opgeheven. Negen medewerkers zijn als Bijzonder Opsporings Ambtenaar aan de slag gegaan bij de betrokken gemeenten, voor de rest is een sociaal plan afgesproken.<sup>16</sup>

Ook in Zwolle protesteerden werknemers met gesubsidieerde banen. Ze boden b&w een petitie aan omdat ze zich zorgen maakten over de organisatie waar ze in dienst zijn. De gemeente had besloten om het aantal arbeidsplaatsen voor stadswachten te handhaven

vanwege hun bijdrage aan de veiligheid. De organisatie werd omgevormd tot een leerwerkbedrijf. Probleem is dat het wel lukt om opgeleide mensen te laten doorstromen naar reguliere banen in de veiligheidsbranche, maar dat de instroom van nieuwe kandidaten stopt. Hierdoor ontstaat er een tekort aan opgeleide stadswachten. Er is veel belangstelling voor de banen, maar kandidaten voldoen vaak niet aan de eisen. Ze moeten gemotiveerd en dienstverlenend zijn, redelijk Nederlands kunnen schrijven, een opleiding op vmbo+ niveau hebben en ze mogen geen strafblad hebben. De Stadswacht is van mening dat er meer moet worden gedaan aan voortrajecten.<sup>17</sup>

Ook peuterspeelzalen in Zwolle hebben te maken met een stagnerende instroom. De gemeente heeft de gesubsidieerde banen voor groepshulpen opgeheven, maar daarvoor in de plaats moesten werkervaringsplaatsen komen. Nu er geen kandidaten zijn voor de werkervaringsplaatsen, probeert men de knelpunten zo goed mogelijk op te vangen met de inzet van vrijwilligers.<sup>18</sup>

De gemeente wordt er niet echt warm of koud van. "Dat er vacatures ontstaan is in principe niet mijn probleem", aldus de wethouder. "De gemeente heeft drieduizend klanten die nu nog in de bijstand zitten, daar zitten ook potentiële peuterleidsters bij. Die wil ik via leerwerkplekken graag aan de slag helpen. Maar ze passen nu niet in het profiel." Het steekt de wethouder dat de peuterspeelzaal in het verleden gesubsidieerde banen heeft aangeboden aan vrouwen die geen werk hadden, maar ook geen uitkering. "Het is natuurlijk goed dat die mensen via een ID-baan aan de slag konden, maar het waren niet onze klanten".<sup>19</sup>

## Economie en werkgelegenheid

Omdat gemeenten er financieel belang bij hebben om zoveel mogelijk werklozen aan het werk te helpen, is er toenemende belangstelling voor de lokale economische ontwikkeling en het werkgelegenheidsbeleid. In Nederland hebben gemeenten niet zo erg veel bevoegdheden als het gaat om het economische beleid. Toch zijn er aanwijzingen dat gemeenten die de relatie leggen met het economische beleid, meer succes hebben als het erom gaat werklozen aan het werk te helpen.<sup>20</sup>

Uit een enquête onder sociale diensten bleek dat tot nog toe een derde van de gemeenten een actief arbeidsmarktbeleid voert, waarbij relaties worden gelegd met het economisch beleid en met het onderwijs. Het verschijnsel neemt wel toe: 45% zegt zulk beleid in ontwikkeling te hebben.<sup>21</sup>

De gemeente Nuenen kijkt in de eerste plaats naar haar eigen rol als werkgever. Als er vacatures vrijkomen worden uitkeringsgerechtigden uitgenodigd om te solliciteren, maar ze krijgen geen voorrang op andere kandidaten. Men is zich bewust dat het niet altijd mee zal vallen om op deze manier geschikte kandidaten te vinden: "Voor de ene vacature zullen we eerder een Nuenense werkloze vinden dan voor een andere. Een planoloog bijvoorbeeld zullen we niet zo snel vinden in de kaartenbak van de sociale dienst. Maar iemand kan natuurlijk ook voor een bepaalde functie opgeleid worden", aldus de gemeentesecretaris.

Het aantal vacatures bij de gemeente is niet zo groot, vorig jaar waren het er vijftien. "Maar als er hierdoor één werkloze aan een baan wordt geholpen, ben ik al tevreden". Verder hoopt de gemeente dat bedrijven het voorbeeld zullen overnemen, maar het is natuurlijk de vraag of die daar belang bij hebben.<sup>22</sup>

In Dordrecht stelt men bij aanbesteding van grote werken als voorwaarde dat aannemers (leer-) werkplekken beschikbaar stellen voor klanten van de sociale dienst. In andere gemeenten wordt druk uitgeoefend via het vestigingsbeleid. Gemeente Wormerland bepaalde in 2003 bijvoorbeeld dat de Burger King alleen een vestigingsvergunning zou kunnen krijgen als het bedrijf zich verplicht om in eerste instantie mensen uit de gemeente te benaderen voor de vacatures. De invoering van de WWB die eraan zat te komen was een belangrijke reden voor de gemeente om deze voorwaarde te stellen.<sup>23</sup>

Toen bekend werd dat de Makro een vestiging in Vianen wilde gaan openen, heeft de gemeente samen met het bedrijf een plan gemaakt om te stimuleren dat bijstandsgerechtigden hier aan de slag zouden kunnen gaan. De gemeente heeft een

belangrijk deel van de werving en selectie op zich genomen. Alle bijstandsgerechtigden onder de 57,5 jaar zijn twee keer aangeschreven, daarnaast is geworven via een huis-aan-huiskrant en door middel van een banenmarkt in het stadhuis. Bewust is gekozen voor 'klantvriendelijke' wervingsacties, omdat men op zoek was naar gemotiveerde kandidaten. De geselecteerde kandidaten zijn gedurende twee maanden op proef bij de Makro gaan werken, waarna ze in aanmerking konden komen voor een contract voor zes maanden.

Totaal heeft Makro 430 mensen nodig. Er hebben zich 75 bijstandsgerechtigden aangemeld voor een baan, dat is een derde van het totale bestand. Van deze groep zijn er uiteindelijk 22 aangenomen voor een proefplaatsing. Redenen waarom mensen afvielen waren de leeftijd<sup>24</sup>, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, het hebben van een strafblad en het niet nakomen van een afspraak. Het ging om mensen die niet zo'n gunstige uitgangspositie hadden; ze hadden gemiddeld 2,5 jaar een uitkering en de helft zat in fase vier. Tijdens de proefplaatsing viel nog eens de helft van de geselecteerde kandidaten af, onder meer vanwege gezondheidsproblemen.

Uiteindelijk zijn 11 mensen aan het werk gegaan, waaronder zes fase 4 cliënten en vijf allochtonen. De gemiddelde tijdsinvestering door de gemeente was 25 uur per kandidaat. Het traject duurde 4,5 maanden, dat is korter dan de reguliere trajecten die gemiddeld twaalf maanden duren. Een ander verschil met reguliere trajecten is dat de nadruk niet ligt op scholing en training, maar op het zo snel mogelijk aan het werk zetten van de kandidaten. Hoewel er nog niets bekend is over de duurzaamheid van de plaatsingen, heeft de gemeente toch al besloten om voortaan alle reïntegratie zo vorm te geven. Ook heeft men een enquête uitgezet onder bedrijven om hun belangstelling voor werkgelegenheidsprojecten te peilen; dit heeft vooralsnog tien reacties opgeleverd.<sup>25</sup>

In Vlissingen, Middelburg en Goes konden vijftig langdurig werklozen met een contract voor zes maanden aan de slag als veiligheids- of brandwacht, vooral in de petrochemische industrie. Hun taak is onder meer om toezicht te houden bij raffinaderijen. Tien van de nieuwe medewerkers zijn bovendien ingezet om toe te zien op de veiligheid tijdens de begrafenis van Prins Bernhard.<sup>26</sup>

In Nijmegen kunnen werkgevers een groot deel van de loonkosten vergoed krijgen als ze een werkervaringsplaats aanbieden aan iemand die een paar jaar in de bijstand zit. Toch worden er nauwelijks arbeidsplaatsen aangeboden. "We hebben hier bijvoorbeeld duizend Polen in de stad rondlopen, die het werk doen dat ik zoek voor mijn klanten. Werkgevers nemen liever gezonde, flexibele, veelal jonge Polen aan voor drie maanden dan mensen die al geruime tijd uit het werkritme zijn of minder gezond zijn. De subsidie die werkgevers krijgen als ze deze mensen aannemen, weegt daar niet tegenop", aldus de wethouder.<sup>27</sup>

Veel scholieren hebben momenteel moeite om een stageplek te vinden, met name allochtone jongeren kampen met dit probleem. Het Amsterdamse bedrijfsleven heeft toegezegd om duizenden nieuwe stageplaatsen te creëren. De gemeente hoopt hierdoor op termijn te kunnen besparen op de uitgaven aan uitkeringen. Ze heeft het bedrijfsleven toegezegd om deze besparingen te investeren in de economische infrastructuur.<sup>28</sup>

## Work first

Al voordat de WWB werd ingevoerd, experimenteerden gemeenten als Den Bosch en Helmond met een zogenaamde Work First-aanpak, een werkwijze die is komen overwaaien uit Amerika. Uit een onderzoek van Divosa kwam naar voren dat zeventig procent van de gemeenten een vorm van Work First heeft geïntroduceerd. Stimulansz tekent daar wel bij aan dat sommige gemeenten de term gebruiken zonder dat ze precies weten wat ermee bedoeld wordt.<sup>29</sup>

Work First kan verschillende doelen hebben: werkzoekenden wennen aan het werkritme, ze doen werkervaring op en tegelijk kan in de praktijk worden gekeken waar ze goed in zijn. Werkzoekenden moeten twintig tot veertig uur per week aanwezig zijn om te solliciteren, werkzaamheden te verrichten en soms ook cursussen te volgen. In deze periode

worden ze behandeld als werknemers. Ze moeten op tijd komen en mensen die zich ziekmelden worden gecontroleerd.

De meeste gemeenten kiezen ervoor om mensen die een uitkering aanvragen zo snel mogelijk aan het werk te zetten, soms binnen een week, soms zelfs al binnen 24 uur. Er zijn echter ook gemeenten die bewust enkele weken wachten om werkzoekenden eerst zelf de kans te geven om iets te vinden. Er zijn gemeenten die uit principe een arbeidscontract bieden. Meestal werken de werkzoekenden echter met behoud van uitkering, dus ze krijgen geen normaal salaris voor hun werk.

De projecten richten zich meestal op nieuwe aanvragers van een uitkering, sommige projecten zijn bovendien specifiek op jongeren gericht. Over het algemeen heeft men wel het idee om in de toekomst Work First ook toe te passen op mensen die al langer werkloos zijn. In Vlissingen wil men verslaafden aan het werk zetten als straatveger voordat ze in aanmerking komen voor een uitkering.<sup>30</sup>

Een algemeen kenmerk van de Work First projecten is dat de deelnemers eenvoudig werk moeten verrichten. In Goes probeert men aan te sluiten bij het gewone vrijwilligerswerk: "Iedereen gaat buiten de deur iets doen, helpen bij de voetbalclub, boodschappen doen voor mensen die dat zelf niet meer kunnen, of desnoods maaltijden rondbrengen". De meeste gemeenten zoeken het echter in laaggeschoold werk. In Vianen kan het gaan om werk in de groenvoorziening, in het magazijn, bij kwekers, in de schoonmaak, en productiewerk. In Helmond gaat het om plantjes stekken, klee-hangers sorteren, en autostoeltjes of sleutelhangers in elkaar zetten. Deelnemers in Groningen moeten gordijnhaken maken. In Ede heeft men zich voorgenomen om wel iets gevarieerder werk aan te bieden dan in Helmond en Groningen.<sup>31</sup>

In 2004 was er sprake van dat werklozen in het kader van het project Nederland Schoon met een kaboutermuts op de parkeerplaatsen langs snelwegen zouden gaan schoonmaken. De gemeente Veenendaal wil mensen aan het werk zetten in het groenonderhoud of bij het opruimen van zwerfafval, maar men schrikt een beetje terug voor associaties met Nederland Schoon: "We willen echt geen mensen met een kaboutermuts op papier laten prikken, maar aan de andere kant is het wel een manier om werkritme en ervaring en ervaring op te doen".<sup>32</sup>

Volgens Stimulansz kan een meer gevarieerd werkaanbod eraan bijdragen dat werkzoekenden werk doen dat bij ze past. Dit is goed voor de motivatie, wat weer bij kan dragen aan de kans om werk te vinden. Werkgevers zitten immers meestal niet op ongemotiveerd personeel te wachten.<sup>33</sup>

De duur van de tewerkstelling verschilt nogal. In Helmond en Groningen worden werkzoekenden gedurende zes weken aan het werk gezet, in Vlissingen en Gouda twaalf maanden. In Dordrecht kan de opeenstapeling van verschillende soorten tewerkstelling ertoe leiden dat werkzoekenden maximaal 21 maanden aan het werk worden gezet zonder salaris.<sup>34</sup>

De Work First projecten hebben onder meer als doel om werkzoekenden beter toe te rusten voor de arbeidsmarkt, maar of dit ook echt gebeurt is de vraag. Zo stellen hulpverleners in Helmond dat ze nog nooit gehoord hebben dat iemand door het project Direct Werk daadwerkelijk een echte baan heeft gekregen. "De kansen op werk verbeteren niet, het roept alleen maar weerstand op. De sociale dienst heeft niets te bieden. Na zes weken Direct Werk komen ze weer op een wachtlijst."

Het belangrijkste effect van Work First is dat het een extra drempel opwerpt voor mensen om een uitkering aan te vragen. In Groningen bijvoorbeeld daalde het aantal uitkeringsaanvragen van gemiddeld 83 naar gemiddeld 50 per maand nadat het project Groningen@Work was ingevoerd. Over het algemeen leidt de invoering van Work First-projecten tot een daling van de uitkeringsaanvragen met 15-30%. Hoewel de projecten dus een afschrikwekkende werking hebben voor aanvragers, zijn deelnemers over het algemeen wel tevreden.<sup>35</sup>

Daarnaast hebben gemeenten nog een financieel motief voor de Work First-aanpak. In negen van de tien gemeenten worden de werkzaamheden ondergebracht bij de sociale werkvoorziening. Gemeenten zijn financieel verantwoordelijk voor de SW-bedrijven, die vaak

verlies draaien. Work First projecten kunnen worden gezien als een financiële ‘u-bochtconstructie’ om de verliezen bij het SW-bedrijf af te dekken met reïntegratiegeld. Gevolg is wel dat uitkeringsgerechtigden plekken innemen die eigenlijk bedoeld zijn voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap. Voor deze categorie bestaat er in Helmond bijvoorbeeld een wachtlijst van 350 personen, toevallig is dit even veel als het aantal uitkeringsgerechtigden dat bij het SW-bedrijf is tewerkgesteld.<sup>36</sup> Verschillende cliëntenraden hebben vragen gesteld over mogelijke verdringing van WSW-banen als gevolg van Work First. Gemeenten ontkennen over het algemeen dat hier sprake van is, maar sommige cliëntenraden vinden dit verhaal niet overtuigend.

Bij de uitvoering van de Work First projecten lijken sommige gemeenten nogal afgedreven te zijn van de intenties van de wet. Bij de invoering van de WWB is nadrukkelijk gesteld dat werken met behoud van uitkering nooit een goedkope manier mag zijn om productieve arbeid te laten verrichten, en dat het niet mag leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Het mag alleen worden opgelegd als de werkzaamheden noodzakelijk zijn om uit te stromen naar betaald werk. Het zal altijd moeten gaan om een tijdelijke situatie, waarbij een termijn van zes maanden als indicatie is gegeven. Verder zullen de activiteiten zich ‘in verschillende opzichten’ moeten onderscheiden van gewoon werk. “Dat kan door zorg te dragen voor een forse component scholing of training of door het formuleren van toetsbare leerdoelen aangevuld met specifieke afspraken over ‘arbeidstijden’, ‘tussenstappen’ en/of bemiddelingsactiviteiten”.<sup>37</sup>

In sommige gemeenten worden uitkeringsgerechtigden langer dan zes maanden tewerkgesteld en de ondersteuning om echt werk te vinden is in een deel van de gemeenten onder de maat. Als er onvoldoende onderscheid is met gewoon werk kunnen uitkeringsgerechtigden naar de rechter stappen om een fatsoenlijk salaris af te dwingen. Overigens heeft de huidige staatssecretaris gezegd dat het ‘wellicht’ nodig is om de uitgangspunten voor tewerkstelling te versoepelen. Aan de Tweede Kamer liet hij weten dat de WWB geen enkele tijdslimiet oplegt aan de tewerkstelling. Daarbij liet hij onvermeld dat de Memorie van Toelichting wel degelijk verwijst naar een limiet van zes maanden.<sup>38</sup>

## Handhaving

Door de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) hebben gemeenten meer vrijheid gekregen als het gaat om de manier waarop ze de handhaving vormgeven. Bijna de helft van de sociale diensten zegt dat de handhaving veel strenger is geworden sinds de nieuwe wet is ingevoerd.<sup>39</sup>

In het kader van het verscherpte toezicht gaan steeds meer gemeenten over tot huisbezoek om aanvragers of ontvangers van een uitkering te controleren. Vaak vinden deze bezoeken onaangekondigd plaats, en zonder dat er een concrete verdenking bestaat tegen de persoon in kwestie. De zorgvuldigheidseisen die normaal gesproken van toepassing zijn bij het uitvoeren van een huiszoeking, kunnen worden omzeild doordat uitkeringsgerechtigden onder druk van verlies van hun uitkering instemmen met het huisbezoek.

Veel gemeenten verwijzen naar het voorbeeld van Amsterdam, waar het aantal toegekende uitkeringen sterk daalde nadat de gemeente begon om alle aanvragers van een uitkering onaangekondigd te bezoeken. In deze stad hebben verschillende organisaties acties gevoerd tegen de huisbezoeken en vooral ook tegen de willekeur die zich daarbij kan voordoen. Deze acties hebben in ieder geval tot gevolg dat er een juridisch kader is opgesteld, dat richtlijnen bevat over de procedures die moeten worden gevolgd. De Bijstandsbond heeft onlangs een brochure over de huisbezoeken uitgebracht, waarin praktijkvoorbeelden worden gegeven en een overzicht wordt gegeven van de juridische aspecten.<sup>40</sup>

Of de gerapporteerde daling van het aantal uitkeringen ook duurzaam is, moet worden afgewacht. Een sociaal raadvrouw in Amsterdam geeft aan dat de raadsleden regelmatig klanten bijstaan die bezwaar aantekenen nadat een huisbezoek ertoe heeft geleid dat de klant geen uitkering krijgt. Vaak wordt de klant in deze gevallen in het gelijk gesteld.

Uit cijfers van de gemeente Amsterdam blijkt inderdaad dat de verscherpte controle van aanvragers leidde tot een forse stijging van het aantal ingediende bezwaarschriften. Het percentage bezwaren dat gehonoreerd wordt is heel licht gedaald, maar in absolute aantallen is er een forse stijging van het aantal klanten die in het gelijk worden gesteld. Dit betekent dus dat een groeiend aantal mensen ten onrechte geen uitkering krijgt.<sup>41</sup>

In Rotterdam werden huisbezoeken in het verleden ruim van te voren aangekondigd. Tegenwoordig gebeurt het dat een medewerker van SoZaWe na een bezoek van een cliënt spontaan aankondigt dat hij of zij mee gaat naar huis voor een huisbezoek. Wanneer dit geweigerd wordt, volgt onderzoek. Op de vraag of de procedure op een zorgvuldige manier wordt uitgevoerd, antwoordt de sociaal raadvrouw “het is maar net wat je zorgvuldig noemt.”

De Rotterdamse ombudsman verricht onderzoek naar een aantal klachten van mensen die zeggen dat druk of een smoes is gebruikt om hun huis te doorzoeken. Zo zegt een vrouw dat een groep ambtenaren onder het mom van ‘balkoninspectie’ haar woning binnenliep, achteraf bleek de sociale dienst het bezoek te hebben gebruikt om te controleren of er sprake was van samenwonen. De gemeente zegt dat de huisbezoeken keurig volgens het boekje worden uitgevoerd. De ombudsman noemt het opvallend dat het verhaal van de gemeente en het verhaal van de klagers zo diametraal tegenover elkaar staan, ‘dat maken we eigenlijk vrijwel nooit mee’.<sup>42</sup>

In Heerhugowaard is een advocaat bezig om een klacht voor te bereiden tegen twee consulenten van de sociale dienst, die zich met name tijdens huisbezoeken ‘onbeschoft, intimiderend en bedreigend’ op zouden stellen. In het verleden is de gemeente al eens door de rechter op de vingers getikt, en twee keer werd een zitting op het laatste moment afgeblazen omdat de gemeente alsnog besloot om een uitkering toe te kennen. “Maar het kwaad is al geschied. Deze cliënte had 4,5 maand geen geld en Nuon heeft haar afgesloten. Ze zit te kleumen bij een butagasstel”, aldus de advocaat. Inmiddels heeft de cliëntenraad aanvullend onderzoek ingesteld en op basis daarvan een ongevraagd advies uitgebracht. De raad onderkent het belang van controle, maar het handhavingbeleid moet transparanter en klanten moeten op een respectvolle manier worden behandeld.<sup>43</sup>

In Den Haag is een project gestart waarbij men mogelijke fraudeurs dicht op de huid zit. Ze krijgen een onaangekondigd huisbezoek. Daarnaast moeten ze 32 uur per week activiteiten verrichten, zodat ze geen tijd hebben om zwart bij te klussen. Aan het project hebben tot nog toe ruim 150 mensen meegedaan. Bij tien à twintig mensen werd ten onrechte de uitkering stopgezet. Zij moesten een bezwaarprocedure voeren om dit rechtgezet te krijgen.<sup>44</sup>

Verscheidene gemeenten kiezen ervoor om de routinematige controles sterk in te perken en daarvoor in de plaats gericht te gaan controleren bij mensen die voldoen aan zogenaamde ‘risicoprofielen’. Over de vraag of zo’n beleid consequenties heeft op het gebied van privacy en gelijke behandeling lijkt niet of nauwelijks discussie te worden gevoerd.

De gemeente Enschede gaat een einde maken aan de ‘stalinistische’ inkomensbriefjesregeling. “Iedereen moet elke maand zo’n briefje inleveren, ook al is er niets veranderd. Dat geeft veel rompslomp met weinig meerwaarde”. In de toekomst hoeft er nog maar een keer per jaar zo’n briefje te worden ingeleverd, of als er iets veranderd in de persoonlijke situatie.<sup>45</sup> In Goor kiest men voor een vergelijkbaar systeem, waarbij men verwijst naar de manier waarop de kinderbijslag wordt uitgevoerd. “Daar hoeft je alleen iets door te geven als er iets is veranderd. Wij werken straks precies hetzelfde.”<sup>46</sup>

Ook Nijmegen heeft de maandelijkse werkbriefjes afgeschaft. Omdat het CDA-kamerlid Bruls in deze gemeente woont, leverde dit kamervragen op, zo meldde een regionale krant. De staatssecretaris ziet vooralsnog echter geen aanleiding om in te grijpen.<sup>47</sup>

In Veenendaal wil men door middel van strengere controles de instroom van nieuwe uitkeringsgerechtigden terugbrengen van gemiddeld 400 per jaar naar 250, bovendien wil men het aantal mensen dat al een uitkering heeft met 600 verlagen. Men wil de maandelijkse werkbriefjes gaan vervangen door ‘controle op maat’. Bij onderhuurders, kostgangers, uitkeringsgerechtigden die op hetzelfde adres wonen, en mensen met een postadres bestaat volgens de gemeente een grotere kans op ‘woonfraude’. Bij deze mensen vindt een

huisbezoek plaats. Als ambtenaren fraude vermoeden, dan vindt dit bezoek onaangekondigd plaats. Andere categorieën die als risicogroep worden aangemerkt zijn uitkeringsgerechtigden die in de afgelopen drie jaar gefraudeerd hebben en cliënten die hun afspraken slecht nakomen. Op deze categorieën is een 'fraudeprofiel' van toepassing, dat bestaat uit scherpere controles en huisbezoeken.<sup>48</sup>

Ook in Ede gaat men werken met risicoprofielen. Iemand die een gedeeltelijke uitkering heeft en daarnaast parttime in de horeca werkt, krijgt een zogenaamde 'code oranje' opgeplakt, omdat men ervan uitgaat dat personeel in de horeca vaak meer uren werkt dan formeel is opgegeven. Ook andere categorieën krijgen extra aandacht: "Bij een voormalige autohandelaar bekijken we bijvoorbeeld in de database van de Rijksdienst voor het Wegverkeer hoeveel auto's er in een periode op zijn naam hebben gestaan." Voor 'welwillende minima met de code groen' houdt de sociale dienst een 'vriendelijk gezicht'.<sup>49</sup>

Een relevante vraag is of het aangescherpte beleid op een zorgvuldige manier wordt uitgevoerd. Een hulpverlener in Vlissingen is hierover redelijk positief: "Er worden wel eens fouten gemaakt. Over het algemeen loopt dit wel goed." In Tilburg is een kritischer geluid te beluisteren: "Er zijn klachten over. We hebben ook een actie over bejegening lopen, onder andere hier over." De cliëntenraad in Kapelle wist te voorkomen "dat de gemeente al te heftig gaat handhaven als iemand eens vergeet een briefje in te vullen of iets niet helemaal goed doet." In Heiloo leidden klachten van de cliëntenraad ertoe dat de gemeente toezegde om cliënten te horen voordat er een sanctie wordt opgelegd. Uit een uitzending van Twee Vandaag kwam naar voren dat mensen die verdacht worden van uitkeringsfraude soms zo sterk onder druk worden gezet dat ze bekennen, ook al zijn ze onschuldig.<sup>50</sup>

In een handleiding van Stimulansz wordt gepleit voor een reïntegratiebeleid dat zoveel mogelijk voorkomt dat de gemeente sancties moet opleggen. "Als er veel maatregelen moeten worden uitgedeeld, is dat vaak een indicatie dat het programma onvoldoende rekening houdt met de wensen en mogelijkheden van klanten".

## Aanvraag uitkering

Uit de wachtkamerenquête die de FNV vorig jaar hield, bleek dat er steeds meer klachten zijn over het feit dat men na het aanvragen van een uitkering lang moet wachten totdat deze wordt toegekend. Mensen kunnen hierdoor soms maandenlang in onzekerheid zitten over hun inkomen. Bijna veertig procent van de respondenten had klachten over de toekenning, tegen dertig procent twee jaar daarvoor. De toename was het sterkst onder mensen met een bijstandsuitkering: van 26% naar 46%. Recent onderzoek in opdracht van de verantwoordelijke instanties bevestigt dit beeld: 41% van de klanten vindt dat de beslissing op de uitkeringsaanvraag te lang op zich laat wachten en dit percentage ligt nog iets hoger onder bijstandsgerechtigden.<sup>51</sup>

Bijna alle hulpverleners die we hebben geraadpleegd benadrukken dat de trage afhandeling van uitkeringsaanvragen een groot probleem vormt. Vaak zegt men ook dat dit probleem de laatste tijd is toegenomen. Zo stelt een hulpverlener in Helmond dat mensen tegenwoordig lang moeten wachten op een uitkering. Een collega in dezelfde stad bevestigt het probleem: "Dan hebben ze echt heel weinig inkomen". Een hulpverlener in Tilburg stelt dat het heel wisselend is hoe lang de aanvraag duurt. Een collega in dezelfde stad stelt dat de aanvraag ongeveer zes tot acht weken duurt, soms langer. In Vlissingen is de ervaring dat de aanvraag vaak langer duurt dan de toegestane termijn van acht weken. In Zwolle stelt men dat de lange wachttijd iets is waar veel over wordt geklaagd; een mogelijke oorzaak zou kunnen zijn dat de samenwerking met het CWI niet goed verloopt.

Het probleem was eerder ook al gesignaleerd in Amsterdam: "Mensen komen zo vier tot vijf maanden zonder inkomen te zitten, waardoor ze wel gedwongen zijn om alles maar te accepteren. Steeds meer mensen raken in de problemen en kunnen het hoofd niet meer boven water houden. Je ziet steeds meer mensen omvallen. Het gaat om mensen zonder financiële reserves, die bij de schuldhulpverlening terechtkomen of hun huis wordt ontruimd."<sup>52</sup>

Sommige hulpverleners geven aan dat de aanvraag langer duurt bij mensen die een tijdelijk baantje hebben gehad, omdat dan moet worden vastgesteld of ze recht hebben op WW. De consultants van Kadova in Den Haag: "Er zijn mensen die een uitkering aanvragen, die vervolgens wordt geweigerd omdat de werkgever het vertikt om een werkgeversverklaring af te geven wanneer men korter dan zes maanden in dienst is geweest. Het gaat dan vooral om mondelinge contracten, die niet schriftelijk zijn vastgelegd. De afdeling Ledenservice van de vakbond gaat met al deze mensen aan de slag en wint meestal het proces."

Een sociaal raadvrouw in Rotterdam bevestigt dat kortdurende contracten veel administratieve ellende veroorzaken. Ze heeft regelmatig zaken met betrekking tot tijdelijk werk, het stopzetten van de uitkering, het te veel inhouden van niet verdiend geld en ga zo maar door. Verder geeft ze aan dat met name bij jongeren die thuiswonen extra lang wordt gewacht met de verstrekking van de uitkering, om ze te stimuleren om werk te vinden. Ze heeft de indruk dat dit niet gebeurt bij kostwinners.

Een hulpverlener van het Leger des Heils in Rotterdam beaamt dat het aanvragen van een uitkering erg moeizaam loopt bij mensen die een tijdelijk baantje hebben gehad. "Het loopt over zoveel schijven, instanties schuiven het op elkaar af." Hij schat dat ongeveer de helft van de aanvragen binnen de wettelijke termijn van acht weken wordt afgehandeld, de rest duurt langer.

Een sociaal raadvrouw in Amsterdam zegt dat de aanvraag vooral lang duurt bij ex-ondernemers, bij kunstenaars en bij mensen die gaan scheiden.

In principe kunnen mensen die wachten op een uitkering, een voorschot aanvragen als ze in financiële problemen komen. In de praktijk is dit echter niet altijd even eenvoudig. Een hulpverlener in Helmond zegt dat de toekenning van een voorschot ook maanden kan duren. Bovendien wordt er geen goede informatie gegeven over de mogelijkheid van een voorschot; mensen worden 'afgescheept'. Een hulpverlener in Tilburg zegt dat soms een voorschot wordt verleend. "Dit moet speciaal worden aangevraagd, ze krijgen het niet automatisch. Bij twijfel over de uitkering is geen voorschot mogelijk. Ze krijgen hier geen informatie over."

Een collega in Tilburg over de vraag of mensen een voorschot krijgen: "Bijna nooit, terwijl het heel nodig kan zijn. We hebben gevraagd aan het CWI om standaard te vragen of mensen in financiële problemen komen. Waarschijnlijk zullen ze dit niet doen, omdat ze dat op gespannen voet vinden staan met de poortwachtersfunctie." Ook in Vlissingen ervaart men dat er niet zomaar een voorschot wordt gegeven: "Nee, dat is niet gebruikelijk. Pas als de aanvraag een paar stadia bij Sociale Zaken is doorlopen en er intern al enige zekerheid is over de verstrekking ervan krijgen ze meestal wel een voorschot."

In Den Haag krijgen mensen soms een voorschot in afwachting van de beschikking over hun uitkeringsaanvraag. De ombudsman: "Dat is afhankelijk van de ambtenaar die men krijgt. De klantvriendelijkheid laat hier en daar nog te wensen over. De ambtenaren staan continu onder werkdruk. De informatie over het voorschot kan veel beter." Bij Kadova zegt men dat meestal geen voorschot wordt gegeven. "Soms wil het wel lukken als Ledenservice enkele telefoontjes pleegt of een pittige brief stuurt naar de betreffende instantie." De consultants geven aan dat mensen niet worden geïnformeerd over het feit dat ze mogelijk recht hebben op een voorschot, ze moeten hier zelf achteraan.

## Geen uitkering aanvragen

In een essay geschreven in opdracht van Divosa stelt Pieter Hilhorst dat er steeds meer jongeren zijn "die verdwijnen uit de officiële statistieken. Ze krijgen geen uitkering en ze hebben geen baan. Een deel zal zijn brood verdienen in het criminele circuit. Een ander deel leeft van familie of gewoon ver onder de armoedegrens. [...] Dat een deel van de jongeren letterlijk door de bodem van het systeem zakt, wordt achteloos geaccepteerd."<sup>53</sup>

"Wat er gebeurt met hen die geen uitkering aanvragen valt buiten het gezichtsveld van de gemeente", aldus een hulpverlener in Zwolle. Dit geldt meer in het algemeen voor mensen die vanwege de aanscherping van het beleid geen uitkering meer aanvragen.



Gemeenten veronderstellen dat deze mensen alsnog werk vinden, maar ze weten het niet. Sterker nog, de meeste gemeenten spannen zich ook niet in om hier achter te komen. De gemeenten Groningen en Apeldoorn vormen een uitzondering.

In Apeldoorn worden mensen die een uitkering aanvragen in eerste instantie geadviseerd om zelf werk te zoeken. Vijfendertig procent weet inderdaad werk te vinden, maar vijf procent blijkt uiteindelijk helemaal geen inkomen meer te hebben. De gemeente wil nader onderzoek doen naar deze groep, die vooral uit jongeren bestaat. Van de 23 mensen die ten onrechte geen uitkering krijgen, worden er 15 alsnog opgeroepen. De gemeente wil samen met het CWI en het ROC een plan maken voor deze groep.<sup>54</sup>

In Groningen moeten jongeren die een uitkering aanvragen het programma Groningen@Work volgen. Ook hier haakt een substantiële groep af. Uit een enquête bleek dat ruim de helft van de afhakers werk had gevonden en dat nog eens ruim twintig procent een uitkering van de UWV had gekregen. Eén op de zes afhakers kon niet worden achterhaald. De gemeente stelt echter dat er geen signalen zijn dat deze groep in problematische situaties terecht zou zijn gekomen.<sup>55</sup>

Niet alleen door Work First, maar ook door andere aanscherpingen zien steeds meer mensen af van het aanvragen van een uitkering. Een sociaal raadvrouw in Rotterdam geeft aan dat het lastiger is geworden om een uitkering aan te vragen, ze sluit niet uit dat mensen hierdoor afhaken. Wat er met deze mensen gebeurt is niet bekend.

Anderen zijn stilliger. “De mensen worden weer ontmoedigd. Jongeren melden zich bij het CWI en krijgen de eerste twee weken geen uitkering. De zoektijd wordt niet verrekend. Ook het niet verzekerd zijn in die periode baart ons zorgen”, aldus een hulpverlener in Tilburg. “Uiteindelijk doen ze de aanvraag via ons dan toch, maar we weten van mensen die geen contact hebben met ons dat ze het erbij laten zitten”. Een hulpverlener in Helmond wijst erop dat deze groep extra in de problemen kan komen doordat men niet in aanmerking komt voor aanvullende voorzieningen.<sup>56</sup>

Een spreekuurhouder in Amsterdam: “Door de toenemende strengheid voor het verkrijgen van een uitkering zijn er steeds meer mensen die geen uitkering aanvragen. Het is verbazingwekkend hoe mensen zonder inkomen erin slagen om te overleven. Bij jongeren zie je dat ze terugvallen op hun ouders en bij ouderen zie je dat ze vaak lenen bij familieleden. Veel mensen proberen aan een gratis maaltijd te komen. Zo kunnen daklozen voor een gratis maaltijd in aanmerking komen als zij met reclame op hun rug lopen. Ook eten zij uit vuilnisbakken. Kortom, de hardere aanpak leidt nog niet tot dakloosheid omdat sociale structuren dit opvangen, maar op lange termijn zal dit wel problemen gaan opleveren.” Een hulpverlener in Vlissingen geeft vergelijkbare signalen: “Een gedeelte lost de problemen op via nieuwe werkzaamheden, bijvoorbeeld via een uitzendbureau, of via familie en dergelijke. De overige komen in grote financiële en psychische problemen.”

Ook bij mensen van wie de uitkering wordt geweigerd of beëindigd is vaak onduidelijk wat ermee gebeurt. De Bijstandsbond snijdt het probleem aan in een recente brochure: “Het ergste is, dat bij de overheid geen duidelijk beeld bestaat van wat er met de mensen gebeurt die uit hun huis gezet worden of die geen uitkering toegekend krijgen of waarvan de uitkering stopgezet wordt. Een deel van hen krijgt na een moeizame beroepsprocedure alsnog een uitkering... Maar de anderen? Ook na indringende vragen die belangenorganisaties en de cliëntenraad hierover aan de directeur van de Dienst Werk en Inkomen stelden, kwam geen antwoord. De directeur wist niet wat er met de mensen gebeurde, die afzien van een aanvraag of waarvan de uitkering stopgezet wordt.”<sup>57</sup>

Een sociaal raadvrouw in Amsterdam wijst erop dat veel oudere migranten door ondoorzichtige procedures afzien van het aanvragen van aanvullende bijstand, waar ze recht op hebben als ze geen volledige AOW krijgen. Uit onderzoek van de ouderenbonden en de inspraakorganen van etnische minderheden blijkt weliswaar dat steeds meer gemeenten de procedures ontdoen van overbodige rompslomp, maar er is nog veel verbetering mogelijk.<sup>58</sup>

## Effecten

### Voorlopers van de WWB

De invoering van de WWB kan worden gezien als een intensivering van maatregelen die al vanaf de jaren negentig zijn doorgevoerd. Het algemene uitgangspunt hierbij is het streven om de sociale zekerheid meer 'activerend' te maken. De mogelijkheden voor jongeren om bijstand te krijgen werden sterk ingeperkt, de normen voor de uitkeringshoogte werden aangepast en ook de normen voor 'passende arbeid' werden aangescherpt, waardoor werklozen minder gemakkelijk werk kunnen weigeren. Tegelijkertijd werden er op grote schaal 'trajecten' ingezet om mensen aan het werk te krijgen. Bij deze trajecten werd maar in beperkte mate geïnvesteerd om de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden duurzaam te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van onderwijs.

Vaak wordt Scandinavië aangewezen als inspiratiebron voor het activeringsbeleid dat Nederland vanaf de jaren negentig is gaan voeren. In werkelijkheid is het Scandinavische voorbeeld echter maar ten dele overgenomen. Werklozen worden wel actiever aangespoord om werk te zoeken, maar de bijbehorende investeringen in bijscholing en in werkgelegenheid zijn grotendeels achterwege gebleven.<sup>59</sup>

Toename armoede onder werkenden

Werkenden met laag inkomen (tot 105% sociaal minimum): aantallen huishoudens x1000

	werkenden totaal	waaronder: zelfstandige
1995	105	53
1996	136	67
1997	144	65
1998	144	70
1999	150	68
2000	160	72

Bron: CBS

Het effect van al deze maatregelen is dat werklozen sterker onder druk kwamen te staan om banen met ongunstige arbeidsvoorwaarden te accepteren. Het aantal bijstandsuitkeringen is in de tweede helft van de jaren negentig sterk afgenomen, maar tegelijk ontstaat er langzaam maar zeker een klasse van *working poor*. Zo is de armoede onder werkenden in de tweede helft van de jaren negentig sterk toegenomen (zie tabel). Ook worden steeds meer werknemers onderbetaald. Het aantal werknemers dat minder betaald krijgt dan het minimumloon dat op hun van toepassing is, steeg van 36.000 in 1997 tot 68.000 in 2001.<sup>60</sup> Er zijn verschillende signalen dat steeds meer mensen zijn overgeleverd aan tijdelijke baantjes. Voor recente jaren zijn er cijfers over de zogenaamde 'draaideurratio', het aandeel van de bijstandsgerechtigden die een baan vinden en die binnen een jaar weer aan moeten kloppen bij de sociale dienst. Voor heel Nederland is dit aandeel tussen 2001 en 2003 gestegen van 17,5% naar 22,5% (zie bijlage).

### De arbeidsmarkt

De aanscherpingen die zijn doorgevoerd in de jaren negentig, worden met de invoering van de WWB nog eens geïntensiveerd. Het valt te verwachten dat hierdoor de druk om onzekere, laagbetaalde banen te accepteren toeneemt. De verschillende hulpverleners die we hebben gesproken verschillen van mening over de vraag of het tijdelijk werk is toegenomen, wellicht verschilt de situatie ook per gemeente.

Een spreekuurhouder in Amsterdam stelt dat er sprake is van een toenemende druk om tijdelijke banen te accepteren, daarnaast moeten met name Turkse medewerkers ook steeds meer concurreren met Polen. Een sociaal raadvrouw in dezelfde stad: "Het tijdelijk werk neemt toe bij allochtonen met weinig of geen opleiding. Mensen worden vooral via kleine uitzendbureau's aan het werk geholpen, voor korte duur dus. Het gaat voornamelijk

om schoonmaakwerk. Vaak worden overuren niet uitbetaald door de uitzendbureau's. Veel mensen werken op oproepbasis voor een aantal uren. Ze worden continu heen en weer geslingerd tussen werk en een uitkering. Het is ook niet lonend om naast je uitkering te gaan werken door de bureaucratische rompslomp".

Eerder was overigens al naar voren gekomen dat er in Amsterdam steeds meer kleine uitzendbureautjes zijn die zich niet alleen richten op specifieke doelgroepen met baantjes aan de onderkant van de arbeidsmarkt, onder meer werk in de confectie en schoonmaakwerk. Bij deze kleine bureautjes zouden de rechten van werknemers regelmatig worden geschonden, bijvoorbeeld doordat fouten worden gemaakt bij het berekenen van het loon. Deze verschijnselen doen denken aan de misstanden bij malafide uitzendbureau's die zich richten op illegale arbeid.<sup>61</sup>

Een hulpverlener in Helmond zegt dat er steeds meer sprake is van tijdelijke baantjes, onder meer in de zorg en bij slachterijen. Vaak gaat het om vies werk en om ploegendiensten, waarbij men langer moet werken dan was afgesproken. Een andere hulpverlener in dezelfde stad zegt dat er veel tijdelijk werk is in de fabrieken, het gaat doorgaans om ongeschoold werk. Een hulpverlener in Tilburg zegt dat tijdelijk werk vooral te vinden is in sectoren als de schoonmaak en de catering; het verschijnsel zou niet zijn toegenomen de laatste tijd. Een collega in dezelfde stad ziet wel een toename, met name onder laag opgeleiden en allochtonen.

Een hulpverlener in Zwolle ziet geen toename. Hier zou het vooral gaan om jongeren en laag opgeleiden die via uitzendbureau's werkzaam zijn in de industriële sector. In Vlissingen ziet men weer wel een toename. Het gaat dan om werk in de havens, de mosselbranche, de techniek, de horeca, de dienstverlening, de handel en de schoonmaak. Het verschijnsel betreft vooral laag opgeleiden, jongeren en allochtonen.

De Kadovaconsulenten in Den Haag signaleren ook een toename van de tijdelijke baantjes. "Het grootste deel van de klanten heeft een tijdelijke aanstelling van maximaal zes maanden. Vooral in de sectoren agrarisch groen, schoonmaak, zorg en detailhandel is het schering en inslag". Het doet zich voor onder alle groepen, maar vooral opvallend veel bij jongeren en lager opgeleide allochtone mannen. "Het lijkt een trend te zijn onder werkgevers om alleen met tijdelijke contracten te werken".

## **Het inkomen**

Vrijwel alle hulpverleners die we hebben geraadpleegd, zeggen dat er een toename is van de mensen die in de financiële problemen komen. De oorzaak zoekt men voor een deel in bezuinigingen op het minimabeleid, voor een deel in de manier waarop bijstand en minimabeleid worden uitgevoerd en voor een deel ook in andere zaken.

Een schuldhulpverlener in Zwolle: "Er komen steeds meer mensen in financiële moeilijkheden. Het lijkt wel of de rek eruit is. Vanaf 2005 is het erger geworden. De verhouding tussen de vaste lasten en het inkomen is schever komen te liggen." Een hulpverlener in Helmond: "Het blijkt ons dat steeds meer mensen het moeilijk hebben, krap zitten, roodstanden oplopen en schulden maken... Het aantal voorzieningen nam drastisch af, de kosten namen fors toe en het inkomen steeg niet."

Ook in Vlissingen signaleert men een toename van het aantal mensen dat in financiële problemen komt. "Er moet vaker een beroep gedaan worden op de diaconie voor giften alsmede op de voedselbank". Het zou vooral gaan om laag opgeleiden en allochtonen. Een hulpverlener in Tilburg wijst op de bezuinigingen op de bijzondere bijstand: "Het wegvallen van de subjectsubsidie heeft veel mensen doen afhaken in de sociale participatie, geen sport meer, geen krant." In Tilburg zouden vooral zieken, ouderen, ouders met kinderen en ook de kinderen zelf in de problemen komen door geldnood.

In Den Haag blijkt de toename van de financiële problemen uit het feit dat mensen hun hypotheek niet meer kunnen aflossen, maar ook mensen die geen huis hebben komen in de problemen. De ombudsman: "De oorzaken liggen met name in het bezuinigingsbeleid van de overheid en stringentere toepassing van de regelgeving met betrekking tot de uitkeringen. Vooral de groep die minder aanspreekbaar is voor de gemeente en/of het

uitkeringscircuit komt hierdoor in grote problemen. Bijvoorbeeld ex-psychiatrische patiënten zonder woon- of verblijfplaats of laag opgeleide uitkeringsgerechtigden.”

Consulenten bij Kadova in Den Haag zien ook een toenemend aantal mensen die niet meer rond kunnen komen. De oorzaak ligt onder meer in verhoogde energiekosten en gemeentelijke lasten. Ook weten veel mensen met een onvolledige AOW (een verschijnsel dat zich veel voordoet onder migranten) niet dat ze recht hebben op een aanvulling uit de bijstand. Meer in het algemeen weten veel mensen niet meer dat ze recht hebben op bijzondere bijstand en hoe ze dat moeten aanvragen. Vooral oudere migranten en allochtone vrouwen komen in de problemen.

Een hulpverlener in Den Bosch zegt dat het vroeger zo was dat mensen in de schulden raakten doordat ze op een onverantwoordelijke manier met hun geld omgingen, maar dat tegenwoordig steeds meer mensen in de problemen komen omdat ze de vaste lasten niet meer kunnen betalen.

In Tilburg signaleert men problemen rond de aanvraag van de uitkering: “Het duurt lang voordat het geld wordt verstrekt bij aanvraag van een uitkering. Ondertussen lopen de schulden op.” Meer in het algemeen raken mensen in problemen door bureaucratische problemen. Een hulpverlener in Vlissingen: “Er zijn veel problemen met bijvoorbeeld het verrekenen van inkomsten. Mensen krijgen dan gewoon bijvoorbeeld twee maanden geen uitkering omdat deze achteraf betaald wordt en de verrekening nog moet plaatsvinden.” Ook wijst men hier achterstanden bij CWI en bij de gemeente en wachtlijsten voor hulp bij het invullen van aanvragen aan als problemen.

Een hulpverlener van het Leger des Heils in Rotterdam zegt dat er steeds meer mensen zijn die helemaal geen inkomen hebben. Dit komt vooral voor onder de zogenaamde ‘ernstige zorgmijders’, waarvan er in Rotterdam zo’n 80 tot 120 zijn. Van deze categorie heeft naar schatting zeventig procent geen uitkering. Een andere categorie die in de problemen raakt zijn mensen die hun gevangenisstraf hebben uitgezeten. Als ze geen postadres hebben, kunnen ze geen uitkering aanvragen.

## **Cliëntenparticipatie en gemeenteraad**

In de bijstandswet was al vastgelegd dat gemeenten hun klanten moeten raadplegen over de uitvoering van het beleid; in de WWB is deze bepaling verder aangescherpt. Een onderzoek in Zuid-Holland constateert dat het aantal cliëntenraden sindsdien is toegenomen. Tegelijk stelt men dat sommige gemeenten de gelegenheid hebben aangegrepen om kritische raden op een zijspoor te zetten.<sup>62</sup> Uit een enquête van Divosa bleek dat een kwart van de gemeenten zegt dat cliëntenorganisaties niet of nauwelijks betrokken zijn geweest bij de vormgeving van het WWB-beleid. Vooral in de kleinere gemeenten komt dit voor.<sup>63</sup>

Vanouds zijn veel cliëntenraden sterk betrokken bij het minimabeleid en dat is nog steeds het geval. Verschillende raden hebben zich ingezet voor een extraatje voor ouderen met een laag inkomen. In Venlo protesteerde de cliëntenraad met succes tegen bezuinigingen op het minimabeleid en in Tilburg kwam er steun voor een voorstel van de adviesraad om 700.000 euro uit te trekken voor een participatiefonds. Zoals uit de voorgaande paragrafen al bleek, zijn er ook cliëntenraden die zich met andere onderwerpen bezig houden. Zo zijn er verschillende cliëntenraden die zich inspinnen om te zorgen dat er op een zorgvuldige manier met uitkeringsgerechtigden wordt omgegaan, bijvoorbeeld bij de huisbezoeken.

Op een van de bijeenkomsten met kaderleden kwam naar voren dat noch cliëntenraadsleden noch gemeenteraadsleden goede informatie krijgen over de reïntegratie, waardoor het moeilijk is om hierover een oordeel te vellen. Men krijgt wel de reïntegratieverordening, maar cijfers over bijvoorbeeld de uitstroom dat ligt al een stuk lastiger.

Met de invoering van de WWB is het landelijke toezicht op de uitvoering van de bijstand afgenomen. Het achterliggende idee is dat gemeenteraden deze rol op zich nemen, dit past ook binnen het dualisme dat in 2002 is ingevoerd in het lokale bestuur. In verschillende gemeenten is de raad betrokken geweest bij de voorbereiding van de

verordeningen, bijvoorbeeld door verschillende scenario's te beoordelen die weer ten grondslag zouden moeten liggen aan de verordeningen. Verder proberen verschillende gemeenteraadsfracties om informatie te verzamelen over hoe de uitvoering van de WWB in de praktijk verloopt. Zo heeft de PvdA-fractie in Zwolle een 'waakhond WWB' ingevoerd: mensen met vragen of klachten kunnen terecht op een wekelijks spreekuur en de rest van de week kunnen ze een antwoordapparaat inspreken. De lokale partij 'De Nieuwe Lijn' in Vaassen organiseert spreekuren over de WWB. De PvdA-fractie in Deventer heeft minima opgeroepen om naar een hoorzitting te komen om te protesteren tegen bezuinigingen op het minimabeleid, maar dit heeft weinig reacties opgeleverd. Een andere vorm van bestuurlijke vernieuwing is een burgerinitiatief in Almelo, op basis waarvan de gemeente heeft besloten om een armoede effectrapportage te maken.<sup>64</sup>

Of de rol van de gemeenteraad altijd even goed uit de verf komt, is de vraag. Uit een enquête onder sociale diensten kwam naar voren dat ruim de helft van mening is dat de gemeenteraad weinig invloed heeft gehad op de vormgeving van het WWB-beleid.<sup>65</sup>

## Bijlagen

### ***Draaideurcliënten***

Cliënten die binnen twaalf maanden opnieuw bijstand aanvragen, als percentage van de totale uitstroom. Voor de exacte definitie zie SZW (2004a), waar ook de gegevens aan zijn ontleend.

	draaideurratio 2001	draaideurratio 2003	verschil 2003-2001*
Almelo	16,2	26,8	10,6
Alkmaar	14,0	19,2	5,2
Amersfoort	21,0	23,4	2,4
Amsterdam	17,5	23,0	5,5
Arnhem	22,3	27,8	5,5
Breda	30,4	37,6	7,2
Den Bosch	19,5	21,5	2,0
Den Haag	17,1	20,8	3,7
Deventer	15,4	15,9	0,5
Dordrecht	18,8	25,8	7,0
Eindhoven	25,6	34,7	9,1
Emmen	22,1	23,2	1,1
Enschede	23,2	31,6	8,4
Groningen	15,0	26,1	11,1
Haarlem	16,4	19,0	2,6
Heerlen	21,8	21,8	0,0
Helmond	21,5	29,7	8,2
Hengelo	13,0	17,8	4,8
Leeuwarden	19,3	25,4	6,1
Leiden	16,2	17,5	1,3
Lelystad	12,3	21,8	9,5
Maastricht	18,9	26,8	7,9
Nijmegen	18,6	22,0	3,4
Rotterdam	16,6	19,8	3,2
Schiedam	18,1	15,4	-2,7
Tilburg	31,9	26,0	-5,9
Utrecht	19,2	21,9	2,7
Venlo	38,1	28,8	-9,3
Zaanstad	16,8	19,9	3,1
Zwolle	15,0	22,0	7,0
Nederland	17,5	22,5	5,0

\*Verschil tussen aandeel draaideurcliënten in 2003 en 2001, uitgedrukt in procentpunten.

### ***Bronnen***

Bijeenkomsten met kaderleden	Deventer, Eindhoven, Bergen op Zoom, Amsterdam
Interviews met spreekuurhouders / hulpverleners	Amsterdam: sociaal raadvrouw, bijstandsbond Den Bosch: sociaal raadvrouw; projectleider oudkomers Den Haag: twee consultants van Kadova Helmond: twee consultants vrijwilligerscentrale; coördinator welzijnsorganisatie Rotterdam: sociaal raadvrouw, medewerker Leger des Heils Tilburg: medewerker informatiewinkel; coördinator welzijnsorganisatie

	Vlissingen: sociaal raadvrouw; medewerker kredietbank Zwolle: medewerker schuldhulpverlening
Overige interviews	Amsterdam: cliëntenraad Den Haag: ombudsman Utrecht: cliëntenraad Vianen: beleidsmedewerker gemeente, cliëntenraad Vlissingen: cliëntenraad Zwolle: beleidsmedewerker gemeente
Media	Analyse van ruim honderd berichten over de WWB in lokale / regionale kranten; aangevuld met berichten uit landelijke kranten.
Literatuuronderzoek	Zie bijlage Literatuur

## Literatuur

Amsterdam, gemeente

2004. *Halfjaarrapportage sociale dienst*. Amsterdam.

Cebeon

2004. *Terugdringing niet-gebruik bijzondere bijstand chronisch zieken, gehandicapten en ouderen met zorgbehoefte*. Amsterdam.

Edzes, Arjen, Marcel Moes, Eelco Westerhof en Richard Defourny

2005. *WWB monitor: Een jaar Wet werk en bijstand*. Utrecht: Divosa / Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.

Geest, Leo van der, Willem de Boer, Liny Bruijnzeel, Jasper Faber en Mirjam Janssen

2004. *Werkend en toch arm... Oorzaken en beleid*. Breukelen: Nyfer.

Groningen, gemeente

2004. *Tussenrapportage Groningen@Work – update oktober '04*. Gemeente Groningen.

2005. *Tweede voortgangsrapportage Groningen@Work (april-december 2004)*. Gemeente Groningen.

Hilhorst, Pieter

2005. *Machteloosheid van eigen makelij*. Utrecht: Divosa.

Hofhuis, Sandra

2005. *Evaluatie project 'Groothandel in banen': Een samenwerking tussen de groothandel Makro en de gemeente Vianen*. Gemeente Vianen.

Janssen, Raf en Ger Ramaekers

2004. *Maat en overmaat: Eerste tussentijdse evaluatie van de WWB*. Utrecht: Sjakuus, FNV, CNV en LocSZ.

Kloosterboer, Dirk

2002. Schralere bijstand leidt tot armoede onder werknemers. *Financieele Dagblad*, 28 december.

2004a. De globalisering slaat toe: Toename flexibele, slechtbetaalde banen. *Ravage* 7: 10-2.

2004b. Tweedeling moet lokaal worden bestreden. *Socialisme & Democratie* 61(10/11): 84-8.

Lansbergen, Nico

2005. Nieuwe aanpak volgens het Work First-principe: Het Dordtse model. *Sociaal Bestek* 3: 15-9.

Leenders, Piet

2005. Work first werkt. *Binnenlands Bestuur*, 18 maart.

Lemmens, Etienne, Ivo Kuijpers en Hanneke van Lindert

2005. *De klant in de keten: Ketensamenwerking SUWI-partners vanuit het klantperspectief*. Bussum: Orbis.

Lende, Piet van der

2005. *De klopp op de deur: Rechten en plichten van cliënten bij huisbezoeken door ambtenaren van de sociale dienst / DWI*. Amsterdam: Bijstandsbond.

LOM / CSO

2005. *Leuker kan het niet, wel klantvriendelijker. Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van gemeenten inzake de aanvullende bijstand van 65-plussers met een onvolledige AOW*. Utrecht.

Meihuizen, Menno

2005. Work First: Op weg naar een kansrijke aanpak. *WIZ Visie* 3: 8-10.

Moors, Frans

2005. *Langdurigheidstoeslag: Een verkennend onderzoek naar de uitvoering van de langdurigheidstoeslag door gemeentelijke sociale diensten*. Rotterdam: SoZaWe.

Nederland, Trudi, Monique Stavenuiter en Esmey Kromontono

2004. *De vijfde FNV Wachtkamerenquête: Cliënten aan het woord over dienstverlening en reïntegratie*. Amsterdam: FNV / Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Onstenk, Annemiek

2005. Het sterfhuis van de ID-banen. *GroenLinks Magazine*, maart.

Raad voor Werk en Inkomen

2005. 'Omdat iedereen nodig is': *Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag: RWI.

Slijpen, Sandra (met medewerking van Dick Vink, Menno Meihuizen en Jochem Berns)

2005. *Work First op instrumenteel niveau*. Den Haag: Stimulansz.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

2004a. *Tweede vervolgmeting indicatoren Agenda voor de toekomst*. Den Haag.

2004b. *Derde voortgangsrapportage Agenda voor de toekomst*. Den Haag.

Stichting Provinciaal Overleg van Cliëntenraden Zuid-Holland (SPOC-ZH)

2005. *Een ruimhartig minimabeleid blijft noodzakelijk*. SPOC-ZH.

## Noten

<sup>1</sup> Janssen en Ramaekers (2004).

<sup>2</sup> Informatie van kaderleden.

<sup>3</sup> [www.fnv.nl/lokaal](http://www.fnv.nl/lokaal), 14 juni 2005.

<sup>4</sup> Cebeon (2004).

<sup>5</sup> Janssen en Ramaekers (2004). Den Haag: Haagsche Courant, 2 maart 2004.

<sup>6</sup> Venlo: informatie van kaderleden. Tilburg: Brabants Dagblad 27 oktober 2004, 2 november 2004. Wijchen: De Gelderlander 10 november 2004, 30 november 2004. Dronten: Dagblad Flevoland, 8 april 2005.

<sup>7</sup> Janssen en Ramaekers (2004).

<sup>8</sup> Cebeon (2004).

<sup>9</sup> Evaluatie: Moors (2005). Kritiek VNG: [www.vng.nl](http://www.vng.nl), 1 juli 2005.

<sup>10</sup> Lemmens e.a. (2005).

<sup>11</sup> Edzes e.a. (2005).

<sup>12</sup> Slijpen (2005), Hilhorst (2005).

<sup>13</sup> Noordhollands Dagblad, 6 april 2005, 12 april 2005.

<sup>14</sup> SPOC-ZH (2005).

<sup>15</sup> Onstenk (2005).

<sup>16</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, 8 januari 2004, 30 januari 2004, 5 februari 2005.

<sup>17</sup> De Stentor, 3 november 2004, 24 februari 2005.

<sup>18</sup> De Stentor, 29 september 2004.

<sup>19</sup> Trouw, 24 januari 2005.

<sup>20</sup> SZW (2004b).

<sup>21</sup> Edzes e.a. (2005).

<sup>22</sup> Eindhovens Dagblad, 11 maart 2005.

<sup>23</sup> Dordrecht: Lansbergen (2005). Wormerland: Noordhollands Dagblad, 11 oktober 2003.



- 
- <sup>24</sup> Het ging om twee personen van 63 jaar, terwijl de pensioengerechtigde leeftijd 62 jaar is.
- <sup>25</sup> Hofhuis (2005), Utrechts Nieuwsblad, 12 augustus 2004.
- <sup>26</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, 10 december 2004.
- <sup>27</sup> NRC Handelsblad, 12 januari 2005.
- <sup>28</sup> Financieele Dagblad, 5 januari 2005.
- <sup>29</sup> Zeventig procent: Edzes e.a. (2005). Stimulansz: Slijpen (2005).
- <sup>30</sup> Vlissingen: Provinciale Zeeuwse Courant, 4 maart 2004.
- <sup>31</sup> Goes: Provinciale Zeeuwse Courant, 18 oktober 2004. Vianen en Helmond: interviews met gemeente en hulpverleners. Groningen: Volkskrant, 18 februari 2005. Ede: De Gelderlander, 29 juni 2004.
- <sup>32</sup> Veenendaal: De Gelderlander, 27 januari 2005.
- <sup>33</sup> Slijpen (2005).
- <sup>34</sup> Helmond en Vlissingen: interviews met gemeente en hulpverleners. Groningen: Gemeente Groningen (2004, 2005). Gouda: Goudsche Courant 16 februari 2004. Dordrecht: Lansbergen (2005).
- <sup>35</sup> Groningen (2005), Meihuizen (2005).
- <sup>36</sup> Leenders (2005).
- <sup>37</sup> Memorie van Toelichting WWB, TK 28870 nr 3; Brief van de Staatssecretaris van SZW, 22 januari 2004, TK 28870 nr 102.
- <sup>38</sup> Algemeen overleg 2 februari 2005, TK 29674 nr 4. De SP heeft in een motie aangedrongen op een onderzoek door de Arbeidsinspectie, TK 53-3450. De bewering dat de WWB geen tijdslimiet zou kennen met betrekking tot tewerkstelling is te vinden in een brief aan de Tweede Kamer, TK 28870, nr 125.
- <sup>39</sup> Edzes e.a. (2005).
- <sup>40</sup> Brochure: Van der Lende (2005). De Bijstandsbond heeft verder over de huisbezoeken de website [www.stophuisbezoeken.nl](http://www.stophuisbezoeken.nl) opgezet, waar veel achtergrondinformatie is te vinden.
- <sup>41</sup> Voor cijfers over bezwaarschriften zie Amsterdam (2004).
- <sup>42</sup> Binnenlands Bestuur, 18 maart 2005.
- <sup>43</sup> Noordhollands Dagblad, 22 januari 2005, 5 februari 2005, 6 april 2005. Advies cliëntenraad dd. 21 maart 2005.
- <sup>44</sup> Zie [www.fnv.nl/lokaal](http://www.fnv.nl/lokaal), cliëntenparticipatie.
- <sup>45</sup> Tubantia, 19 januari 2005.
- <sup>46</sup> Tubantia, 29 december 2004.
- <sup>47</sup> De Gelderlander, 1 maart 2005.
- <sup>48</sup> De Gelderlander, 23 februari 2005, 27 januari 2005.
- <sup>49</sup> De Gelderlander, 19 mei 2004.
- <sup>50</sup> Kapelle: Provinciale Zeeuwse Courant, 7 april 2004. Heiloo: Noordhollands Dagblad, 6 april 2005. Twee Vandaag: [http://www.tweevandaag.nl/index.php?module=PX\\_Story&func=view&cid=2&sid=28906](http://www.tweevandaag.nl/index.php?module=PX_Story&func=view&cid=2&sid=28906).
- <sup>51</sup> Nederland (2004). Lemmens e.a. (2005).
- <sup>52</sup> Geciteerd in Kloosterboer (2004a).
- <sup>53</sup> Hilhorst (2005).
- <sup>54</sup> [www.apeldoorn.nl](http://www.apeldoorn.nl).
- <sup>55</sup> Groningen (2004).
- <sup>56</sup> Formeel komen ook minima zonder bijstandsuitkering in aanmerking voor voorzieningen in het kader van het minimabeleid, maar in de praktijk is het voor deze groep een stuk moeilijker om van zulke regelingen gebruik te maken.
- <sup>57</sup> Van der Lende (2005: 47).
- <sup>58</sup> LOM en CSO (2005).
- <sup>59</sup> Kloosterboer (2004b).
- <sup>60</sup> Kloosterboer (2002, 2004b). Voor armoede onder werkenden zie ook Van der Geest e.a. (2004).
- <sup>61</sup> Kloosterboer (2004a).
- <sup>62</sup> SPOC-ZH (2005)
- <sup>63</sup> Edzes e.a. (2005).
- <sup>64</sup> Zwolle: De Stentor, 12 februari 2004. Vaassen: De Stentor, 10 september 2004. Deventer: De Stentor, 19 april 2004.
- <sup>65</sup> Edzes e.a. (2005).

#### **Colofon**

Amsterdam, augustus 2005

Uitgave: FNV Afdeling Lokaal Beleid en Dienstverlening (LBD)

Onderzoek: Dirk Kloosterboer

Gegevensverzameling: Els Westdijk (coördinatie), Lorette Anders, Yvonne Brouwers, Nida Doekhi, Ruud Fux, Bert Jaasma, Patricia Jorissen, Mustapha Laboui, Jan Schrauwen, Ruur Spijkerman, Nellie Stremmelaar

[www.fnv.nl/lokaal](http://www.fnv.nl/lokaal)