

Wet werk en bijstand

Raad en stad voeren dialoog over WWB Utrechts gemeentebestuur toont lef in aanloop naar WWB

Reian Gerrits-van der Maten en Vivian Jacobs

Op 4 december besluit de Utrechtse gemeenteraad over de nieuwe Wet werk en bijstand. Het Meerjarenbeleidsplan ligt dan voor, evenals de Reïntegratieverordening, Verordening toeslagen en verlagingen en Verordening afstemming bijstand. Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SoZaWe, investeerde in 2003 stevig in het te bewandelen bestuurlijke traject. Met als resultaat grote betrokkenheid en een basis voor sociaal beleid. Voorzover mogelijk, dat wel. Want de vierde stad wordt naar eigen zeggen van alle gemeenten het stevigst gekort in haar financiële mogelijkheden. Reian Gerrits en Vivian Jacobs bespraken het bestuurlijke pad naar de start van de WWB met de Utrechtse beleidsmedewerkers Marcel den Daas en Joke van der Meulen.

‘De komst van de WWB bracht ons in lastig pakket. Normaal gesproken praat je met een bestuur eerst over de koers van een stad, wat wil je in Utrecht bereiken? Vervolgens breng je de inhoudelijke consequenties van de WWB in kaart en werk je de veranderingen uit, met wat je als stad wil als kader. En dan neem je de financiële consequenties mee.’ Aan het woord is Marcel den Daas, beleidsmedewerker Arbeidsmarktbeleid. ‘Maar de financiële consequenties van de WWB zijn voor Utrecht zo enorm, dat een snelle en ingrijpende koerswijziging onvermijdelijk is. En dus moesten we al deze aspecten in één plan integreren om het nieuwe beleid snel te kunnen implementeren.’

Voortvarend

De Utrechtse aanpak verliep misschien niet volgens het ideale schema, voortvarend was die wel. In overleg met wethouder Sociale Zaken Hans Spekman gingen vier beleidsmedewerkers voorjaar 2003 aan de slag met een startnotitie over de richting van de drastische koerswijziging. Ook de unit Bedrijfsvoering en de uitvoeringsorganisatie van de afdeling SoZaWe werden erbij betrokken. En in de zomer werkten de beleidsmedewerkers met man en macht aan de uitwerking in het Meerjarenbeleidsplan zodat dit in oktober aan het college voorgelegd kon worden.

‘De financiële kaders van het Rijk dwingen ons tot drastische keuzes’, vervolgt Marcel den Daas zijn verhaal. ‘We krijgen jaarlijks een eigen risico van maximaal dertien miljoen op overschrijdingen van ons inkomensdeel, een structurele bezuiniging in 2004 van circa 3,8 miljoen op ons beleid voor

armoedebestrijding en in de komende acht jaar wordt ons reïntegratiebudget met zeventien miljoen verminderd. Dit is een bezuiniging van bijna dertig procent!’

Doelgroepen

‘Bij gesubsidieerde arbeid richten ons vanaf nu alleen op de klant en zijn uiteindelijke doorstroom naar regulier werk. We richten ons niet meer op de werkgevers van gesubsidieerde krachten’, vertelt Joke van der Meulen. ‘Hoofddoelstelling is effectieve reïntegratie van de doelgroepen die kunnen werken om zo middelen te genereren voor reïntegratie van kansarme werklozen. We hebben in het verleden altijd intensief invulling gegeven aan de reïntegratie van zeer moeilijke doelgroepen, zoals een deel van de arbeidsgehandicapten (Rea). Maar duidelijk is dat een groot deel van deze doelgroep niet kan werken, of een enorm intensief en langdurig traject nodig heeft en houdt. Omdat er veel aan oplossing van de persoonlijke problematiek gewerkt moet worden die belemmert dat mensen de arbeidsmarkt kunnen betreden. Voor deze laatste groep zijn vooralsnog minder middelen beschikbaar.’

‘Wel zetten we bijvoorbeeld extra in op jongeren en op dak- en thuislozen. Want Utrecht blijft investeren in maatschappelijk herstel. In andere groepen investeren we minder, maar dat is wel relatief. Want ook zorgcliënten blijven we zoveel mogelijk bedienen. In samenwerking met aanbieders op andere beleidsterreinen. Sommige klanten kun je beter een tijdje met rust laten, anderen verwijst je juist naar maatschappelijke zorg. We delen in het werken met deze doelgroepen de verantwoordelijkheid met externe partners. Als gemeente vragen we bijvoorbeeld instellingen om bij verslaafden een of twee jaar te investeren in zorg. Pas als werk niet meer als middel van het behandelplan gezien wordt maar als doel op zich, nemen wij de klant over voor een reïntegratietraject. Dat moet je echter ruim zien. Maatschappelijk herstel is dus het eerste doel, reïntegratie volgt zo mogelijk later. En bij risicogroepen onder jongeren willen we een aanbod voor dagbesteding ontwikkelen in coproductie met bijvoorbeeld de afdeling onderwijs, bureau jeugdzorg en de reclassering. Een heel andere doelgroep is de alleenstaande ouders met kinderen tot twaalf jaar. De gemeente Utrecht onderstreept het belang van zorg, en wil dat voor deze groep beter mogelijk maken. Wettelijk gezien hebben zij een arbeidsplicht, maar in overleg met de klant zullen we bekijken hoe die arbeidsplicht met de zorgwens gecombineerd kan worden. Ontheffing van de sollicitatieplicht omdat de combinatie ouderschap en werk zwaar is, behoort tot de mogelijkheden, net als ouderschapsverlof voor ouders die werken. Wethouder Spekman had daar een duidelijk standpunt over. De aanvankelijk zwaardere nadruk op werk die ambtelijk ingezet was, is duidelijk genuanceerd.’

Sociaal gezicht

Utrecht zet maximaal in op de ESF-gelden en subsidieregelingen van het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid. Uitgangspunt is zoveel

mogelijk aanbod creëren met zo min mogelijk eigen middelen, die immers schaars zijn. Maar volstaan voor de nieuwe richting het FWI, de ESF-gelden en constructies als coproducties met ketenpartners? Marcel den Daas is duidelijk: 'Nee. We hebben namelijk niet alleen te maken met een bezuiniging op de bijzondere bijstand en het FWI, ook de stad Utrecht moet de komende jaren met minder geld rondkomen. Daarnaast wordt er landelijk ook op bijvoorbeeld de zorg (ziekenfondspakket, eigen bijdrage ziektekosten) en de huursubsidie bezuinigd. Dat is voor de klant een forse aanslag op de portemonnee, die zich zeker zal vertalen in het aantal aanvragen bij SoZaWe. Het beleidsterrein van sociale zaken en werkgelegenheid alleen kan al deze bezuinigingen nooit opvangen.

Daarom is het college het eens over een incidentele risicoreservering van 10,5 miljoen euro, binnen de begroting Sociale Zaken, maar ook het concern draagt daar jaarlijks 2,5 miljoen euro aan bij. Daarnaast komt er voor armoedebestrijding een egaliseringsfonds. Reserveringen zijn niet populair en moeilijk uit te leggen aan bijvoorbeeld het maatschappelijke veld. Maar ze kunnen hard nodig zijn omdat de gemeente nu zelf verantwoordelijk is voor de uitkeringen en Utrecht jaarlijks een risico loopt van dertien miljoen euro bij toename van het aantal bijstandsgerechtigden. Het college geeft met deze keuze wel een heldere boodschap aan de raad af. We reserveren nu meevallers binnen de begroting voor eventuele tegenvallers van straks, en we accepteren een tekort op de begroting voor armoedebestrijding.'

Collega Joke van der Meulen vult aan: 'Utrecht wil bijvoorbeeld niet nu een goed werkend instrument als de U-pas afschaffen, en later – wanneer je de exacte cijfers hebt – tot de conclusie komen dat we zo'n pas wellicht hadden kunnen behouden. Dan nu maar even een tekort en een reservering. Risico's beheersen gaat dus samen met risico's nemen. Ook dat vraagt lef, maar zo hou je de mogelijkheid om bij te sturen. Die reserveringen zijn ook bedoeld voor tegenvallers bij de invoering. Want het budget voor invoering stelt niks voor, ook niet na de verdubbeling. Je moet zoveel zaken meer oppakken, en het raakt veel facetten van je organisatie en middelen. Denk alleen maar aan opleidingen, formulieren, automatisering, voorlichtingsmateriaal, het moet allemaal aangepast worden voor de WWB.'

Dialog

Maar hoe kwam men in Utrecht tot deze keuzes? Marcel den Daas vertelt over het bestuurlijke traject. 'Wethouder Hans Spekman was van meet af aan zeer betrokken bij het proces. Hij maakte het college al vroeg nadrukkelijk deelgenoot van de consequenties en de benodigde koerswijziging. En hij vroeg ons een presentatie in het college te verzorgen. Op hoofdlijnen hebben we daar de WWB uiteengezet. De wethouder vond de veranderingen van begin af aan erg zwaar. Vooral de veranderingen – en bezuiniging – op de ID-regeling die ingrijpend is voor klanten en werkgevers en nogal wat consequenties heeft voor kleinere organisaties. Daarom koos Hans Spekman voor de klant. Dan kun je

vervolgens gericht op zoek naar geldstromen, kies je voor activering en inkomensondersteuning, voorzover dat nog mag. Hij had dus het lef om duidelijke keuzes te maken en daarvoor te gaan.'

Het college deelgenoot maken is één zaak, samen werken met de raad is een andere. Hoe bereidde de gemeenteraad zich voor? Joke van der Meulen: 'De raad was in het begin natuurlijk zoekende, zoals alle gemeenteraden. Maar men nam wel het initiatief tot informatie verzamelen in een tweetal bijeenkomsten in september. Eerst was er een voorlichtingsbijeenkomst over de WWB, met een presentatie van het SGBO en het ministerie van SZW. Vervolgens organiseerde de raad een openbare bijeenkomst met belangengroeperingen en de Cliëntenraad, die al veel eerder in het ambtelijke proces was betrokken. In een workshop ging de raad aan de slag met organisaties met ID-medewerkers in dienst, andere maatschappelijke instellingen, maar ook reïntegratiebedrijven en de belangenbehartigers van minima. De invalshoek verschilde per gesprekspartner. Ouderenorganisaties kijken bijvoorbeeld niet zo zeer naar reïntegratie, maar wel naar armoedebestrijding, zorg en de toekomstige arbeidsplicht voor 57-plussers. De werkwijze met workshops met 'het veld' was nieuw voor de raad, maar het onderwerp leende zich ervoor. Ambtelijk werd niet geparticipeerd. Dit was duidelijk een activiteit van de raad. Voor ons was het interessant de dialoog te volgen, en te weten waar discussiepunten lagen.'

Dualisme en verantwoording

De Utrechtse raad werkt sinds de start van het dualisme in 2001 met een programmabegroting en een bijbehorende verantwoordingscyclus. Daarnaast vraagt de raad ook om verantwoording via de armoedemonitor en de minimaeffectrapportage van het Nibud en wordt er op dit moment aan een reïntegratiemonitor gewerkt. De raad kiest voor verantwoording over de uitvoering van de WWB dus voor de beschikbare instrumenten. Joke van der Meulen: 'Wel vraagt men aan de beleidsmedewerkers nogal eens streefcijfers, die wij niet altijd zomaar kunnen berekenen. Men denkt iets te gemakkelijk over het meetbaar maken van effecten en het berekenen van de omvang van de potentiële doelgroep, denk ik wel eens. Op sommige beleidsterreinen is dat gewoon niet eenvoudig. Bijvoorbeeld, cijfers voor niet-gebruik zijn niet 'hard' uit te leggen, omdat je een deel van de doelgroep ook niet met je onderzoek bereikt. Onderzoeken op huishoudenniveau om de gegevens wel boven tafel te krijgen, zijn kostbaar en leveren niet altijd zoveel meer op dan men met het gezonde verstand ook kan bedenken. Het blijft echter belangrijk de vinger aan de pols te houden en regelmatig te kijken of we op koers zitten. Met de genoemde monitoren werkt de raad graag, al wordt de frequentie afgebouwd naar eens in de twee jaar. En de Cliëntenraad vindt zelfs een keer in de drie jaar prima. Dat spaart uitgaven, die ziet zij dan liever voor andere doelen ingezet worden.'

Kritiek

De koerswijziging kwam overigens niet uit de lucht vallen. Al in 2002, toen de bezuinigingen op de In- en Doorstroombanen werden afgekondigd, werd Utrecht gedwongen andere keuzes te maken. Joke van der Meulen: 'We hadden naar de nieuwe ministerienormen veel te veel Utrechters aan het werk in een ID-baan, en liepen dus grote financiële risico's. De eerste richting voor de veranderingen namen we dus al mee in het plan dat we eind 2002 aan het bestuur voorlegden. Er ontstond een actieve lobby voor de koerswijziging in gesubsidieerde arbeid. We deden een beroep op allerlei sectoren om mee te betalen aan de inzet van ID-krachten. Dat leverde voor een aantal zeker problemen op. Niet alle organisaties hebben voldoende weerstandsvermogen om dit soort veranderingen te kunnen doorvoeren. We hebben dan ook veel overlegd met werkgevers, hen intensief voorgelicht over de veranderingen.'

Het Utrechtse college zag geen andere optie dan structureel geld vrij te maken voor het regulier maken van de eigen ID-banen en stelde hiermee een voorbeeld. Wethouder Spekman stak zijn onvrede met de Haagse bezuinigingen destijds niet onder stoelen of banken. Sterker, hij zocht de media, en de media zochten hem. De Utrechtse visie en – in iets mindere mate – de aanpak kregen landelijke bekendheid. Ook over de WWB heeft de PvdA-wethouder dus een uitgesproken mening. Dat hij in 2002 al de dialoog over sociale keuzes openlijk startte, baande in de ogen van de beleidsmedewerkers de weg vrij voor de beslissingen die nu genomen worden. 'Waar mogelijk oefent Wethouder Spekman invloed uit op het proces. In de G4-besprekingen, maar ook in de Haagse besprekingen achter de schermen met partijgenoten in de Tweede Kamer of in informele contacten met de minister of staatssecretaris. Zijn betrokkenheid en bevlogenheid heeft zeker invloed op het proces, in positieve zin', aldus Marcel den Daas.

Kansen

De kritiek op de WWB richt zich op de inhoud en het proces, en komt uit bestuurlijke en ambtelijke hoek. Maar ook in Utrecht ziet men kansen in de nieuwe wet. Marcel den Daas: 'De WWB geeft je de mogelijkheden je organisatie anders in te richten en daadwerkelijk klantgerichter te gaan werken. Zo hebben we intern een structuur opgezet om de veranderingen integraal te bekijken. Ook integraal binnen de eigen organisatie, om tijdig beleidslijnen te toetsen op haalbaarheid in de uitvoering. Neem de invoering van het drempelbedrag voor de bijzondere bijstand of compensatie van de eigen bijdrage aan het Ziekenfonds. Als beleidsmakers kun je dit nastreven, maar als de uitvoering te complex of te duur blijkt te zijn, adviseren we negatief op basis van de kosten-batenanalyse. Maar de politieke stellingname van de wethouder is uiteindelijk bepalend voor de keuzes. Hij was bijvoorbeeld een uitgesproken tegenstander van de invoering van een drempelbedrag. We voorspellen wel een afwenteling van verhoogde kosten voor minima, bijvoorbeeld op de Bijzondere Bijstand. Maar om bij de kansen te blijven: binnen de financiële kaders die we hebben, maken we als gemeente zelf keuzes. En Utrecht kiest dus voor beleid

voor die doelgroepen die het in de ogen van de politiek het best kunnen gebruiken. Voor sociaal beleid dus.'

Reian Gerrits-van der Maten is senior manager bij Resources Connection. *Vivian Jacobs* is zelfstandig communicatiemanager.