

Een nieuwe wet voor de bijstand

Verdomhoekje of effectieve aanpak?

Vanaf begin dit jaar kent Nederland een nieuwe bijstandswet. Deze Wet werk en bijstand (WWB) vervangt de algemene bijstandswet (Abw), de wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het besluit instroom-doorstroombanen (ID-banen). Uitgangspunt van de WWB is werk boven inkomen. Dit betekent een strengere aanpak dan in het verleden. De bijstandsgerechtigde mag aangeboden werk niet meer weigeren en moet aan kunnen tonen alles te doen om uit de uitkeringssituatie te komen. Verder zijn de gemeenten in plaats van het rijk verantwoordelijk geworden voor de besteding van de bijstandsbudgetten. De Wet werk en bijstand moet leiden tot een effectievere aanpak op bijstandsgebied. "Het is echter", geeft woordvoerder Bakker van het ministerie van Sociale Zaken toe, "ook een bezuinigingsmaatregel".

door: Gabor Mooij

Eigen risico gemeente

Het financiële risico voor de uitvoering van de bijstand is bij de gemeenten terechtgekomen. Jaarlijks krijgen de gemeenten een budget van het rijk om de bijstand uit te voeren. De gemeenten kunnen de bijstandsuitkeringen niet meer zoals vroeger bij het rijk declareren. Het eigen risico moet de gemeenten stimuleren zo veel mogelijk mensen aan werk te helpen en fraude met uitkeringen zo grondig mogelijk te bestrijden.

Het gemeentelijk budget is opgedeeld in een inkomensdeel om de uitkeringen te betalen en een werkdeel om mensen aan werk te helpen. Een belangrijk deel van dat werkdeel bestaat uit geld dat de gemeente voor reïntegratie uittrekt. Het rijk heeft de gemeenten verplicht van dat geld 70 procent bij commerciële reïntegratiebedrijven te besteden. Bakker: "Het ministerie wil een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteit verhouding op de reïntegratiemarkt."

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vindt, zo stelt woordvoester Vis, de bestedingsplicht niet consequent. "Gezien de grote eigen verantwoordelijkheid die gemeenten hebben gekregen op bijstandsgebied, zou je verwachten dat ze ook hierin vrij worden gelaten. We hebben dan ook aangedrongen op het schrappen van de regels tot verplichte besteding van reïntegratiebudgetten. De politiek is hier in zoverre aan tegemoet gekomen, dat ze in plaats van 100 procent de gemeenten een verplichting van 70 procent hebben opgelegd."

Directeur Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid van de gemeente Leiden Loes Neeft vindt de verplichte 70 procent een beperking. "Wij gaan dat opvangen door duidelijke eisen aan de reïntegratiebedrijven te stellen. De contracten sluiten we voor maximaal een jaar af, waarbij we steeds kritisch zullen beoordelen of het reïntegratiebedrijf aan de verplichtingen heeft voldaan."

Over twee jaar bekijkt het ministerie van SZW of de reïntegratiemarkt zich goed heeft ontwikkeld en zich ook het jaar daarop goed zal ontwikkelen. Als dit het geval is, verdwijnt de verplichting tot uitbesteding.

Reïntegratie-aanpak

De gemeente is voortaan verantwoordelijk voor de reïntegratie van haar bijstandsgerechtigden. De gemeente mag daarbij zelf bepalen met welke aanpak ze mensen aan de slag helpt. "We willen een zo divers mogelijk reïntegratie-aanbod om maatwerk aan de klant mogelijk te maken. Daarbij passen we onder andere een combinatie van stagelopen en solliciteren toe. Daarnaast zetten we een persoonsgebonden budget in, waarmee de cliënt de eigen reïntegratie vorm kan geven", vertelt Neeft. Wethouder Sociale Zaken Jan Voogd van de gemeente Alphen aan den Rijn: "Wij zetten verschillende instrumenten in, waarbij het individu centraal staat." Het gaat hierbij onder andere om een stage met behoud van uitkering en een loonkostensubsidie voor een werkgever die een bijstandsgerechtigde in dienst neemt.

De Sociale Alliantie is een landelijk samenwerkingsverband van organisaties op het gebied van armoedebestrijding. Jan Schrauwen is teamlid bij de Sociale Alliantie en bij de FNV verantwoordelijk voor de armoedebestrijding. Hij vindt het positief dat de gemeenten nu meer maatwerk kunnen leveren. "In het voortraject van de reïntegratie hebben cliënten voorzieningen nodig zoals een cursus Nederlands, een sollicitatietraining en soms psychische hulp. De gemeenten kunnen prima een rol spelen bij het coördineren van deze voorzieningen. Wel moet de gemeente daarvoor weten hoe het arbeidsaanbod en de groepen bijstandsgerechtigden in de gemeente eruit zien."

Gesubsidieerde arbeid

De vroegere budgetten voor gesubsidieerde arbeid op basis van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het besluit Instroom-Doorstroombanen (ID-banen) bestaan niet langer. In plaats daarvan mag de gemeente gesubsidieerde arbeid betalen vanuit het werkdeel van het gemeentelijk bijstandsbudget.

Moniek Raemakers is lid van de Landelijke Cliëntenraad vanuit het Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid en zelf bijstandsgerechtigde. De Landelijke Cliëntenraad is een overlegorgaan van landelijke cliëntenorganisaties, gemeentelijke cliëntenraden en de cliëntenraden van het CWI, Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het UWV. "Het gevolg van het verdwijnen van gesubsidieerd werk is dat nuttige organisaties zoals kringlooporganisaties, die veel gebruik maken van gesubsidieerde arbeidskrachten, hierdoor geheel afhankelijk worden van vrijwilligerswerk", vindt zij.

De gemeente Leiden blijft ook in de toekomst gebruik maken van gesubsidieerd werk. "We gaan het gesubsidieerde werk anders dan vroeger niet meer behandelen als eindstation, maar als opstap naar regulier betaald werk. Het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen neemt wel af", vertelt Neeft.

Bijzondere bijstand

Het kabinet wil met het opheffen van de bijzondere bijstand voor groepen de zogenoemde armoedeval verminderen. Deze treedt op als mensen, als ze gaan werken, er in inkomen niet op vooruit gaan ten opzichte van hun uitkering. Bijzondere bijstand houdt in dat een gemeente geld voor bijvoorbeeld witgoed of het lidmaatschap van een sportclub aan een huishouden beschikbaar stelt. Deze vorm van bijstand kan alleen nog in individuele gevallen worden toegekend. Alleen voor 65-plussers en voor een collectieve ziektekostenverzekering mag een gemeente hierop nog een uitzondering maken. Ook houden chronisch zieken en gehandicapten als groep recht op bijzondere bijstand tot de invoering van een nieuw zorgstelsel in 2006.

Rien Vlam, directeur van de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Midden Holland: "Mensen moeten nu bijzondere bijstand zelf gaan aanvragen bij ambtenaren in plaats van dat ze het toegewezen krijgen. Het kan gebeuren dat mensen niet weten dat ze recht hebben op bijzondere bijstand en deze zo mislopen. Wij vangen gaten bij mensen op door gebruik te maken van fondsen, zoals het Fonds Bijzondere Noden. Dit kan alleen in noodsituaties, dus als het hele bijstandstraject is doorlopen."

Minder regels

Eén van de belangrijkste voordelen van de nieuwe wet zou het afnemen van de bureaucratie zijn. Gemeenten hoeven zich aan minder regels te houden en hoeven minder te rapporteren aan het rijk. "Er zijn vraagtekens te zetten bij de vermindering van de bureaucratie", vindt Raemakers. "De gemeenten worden bijvoorbeeld nu al beboet als ze meer dan één procent van de uitkeringen ten onrechte betalen. Dat was in het verleden vijf procent. Dit betekent dat de gemeenten gedwongen zijn om veel meer controles uit te voeren met alle bureaucratische rompslomp van dien."

Schrauwen: "Het individueel beoordelen van bijvoorbeeld aanvragen voor bijzondere bijstand levert extra werk op. De gemeenten hebben in het verleden niet zomaar regelingen voor bijzonder bijstand voor groepen ingevoerd."

Volgens de VNG neemt de bureaucratie niet toe. Vis: "De gemeenten krijgen meer werk door de afschaffing van bijzondere bijstand voor groepen. Dit betekent echter niet dat er meer regelgeving komt."

Algemeen geaccepteerd werk

De WWB verplicht bijstandsgerechtigden om algemeen geaccepteerd werk te aanvaarden en niet meer zoals vroeger alleen passend werk. "Algemeen geaccepteerd arbeid is een algemeen aanvaard begrip, waaronder nagenoeg alle arbeid valt. Niet algemeen geaccepteerde arbeid is het werken in de prostitutie, zwart werk of illegaal werk", verklaart Vis de term.

Raemakers: "Alles draait om betaald werk, terwijl mensen zich ook onbetaald nuttig kunnen maken door vrijwilligerswerk en zorg voor hun naasten. Door een opeenstapeling van bezuinigingen moeten mensen gedwongen op hun familie en sociale netwerk terugvallen. Tegelijkertijd komt er steeds minder ruimte voor die familie en degenen in dat netwerk om te zorgen voor de verwanten en vrienden."

Als het vinden van algemeen geaccepteerd werk niet mogelijk is, moeten de bijstandsgerechtigden eraan meewerken dat in de toekomst wel mogelijk te maken. Vlam: "Voor een vergeten groep die al lang afgeschreven was door de sociale diensten komt nu opeens weer aandacht. Wij richten ons al langer op deze groep door ze bijvoorbeeld te motiveren om vrijwilligerswerk te doen. De nieuwe wet stimuleert deze mogelijkheid."

Sollicitatieplicht

In tegenstelling tot vroeger geldt de sollicitatieplicht nu voor iedereen. Ook alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar en mensen boven de 57 vallen eronder. "De groep bijstandsgerechtigden kan grofweg in drie grote groepen worden opgedeeld. Alleenstaande vrouwen met kinderen, allochtonen en oudere vrouwen die veel zorgtaken hebben vervuld. Het zal gewoon niet lukken om mensen uit deze groepen snel in te schakelen, omdat het werk dat beschikbaar is niet op deze groepen aansluit", voorspelt Schrauwen.

In individuele gevallen mag de gemeente een uitzondering maken op de sollicitatieplicht. Zo moet de gemeente rekening houden met de wens van alleenstaande ouders met kinderen onder de twaalf om werk en zorg te combineren. "Juist voor jonge kinderen moet er iemand thuis zijn. Kinderdagverblijven zijn voor alleenstaande moeders onbetaalbaar. Als zo'n moeder verplicht is te gaan werken, is er een probleem", waarschuwt Vlam.

Langdurigheidstoeslag

Er komt een jaarlijkse aanvullende toeslag voor degenen die vijf jaar lang geen werk hebben gehad en geen perspectief hebben op een baan. De hoogte van deze extra toeslag van maximaal 462 euro per jaar is landelijk vastgesteld en is bestemd voor mensen van 23 tot 65 jaar.

"Mensen worden zo niet gestimuleerd om iets te ondernemen. Als ze werk gaan doen, verliezen ze het recht op die toeslag. Zelfs als ze maar één dag hebben gewerkt", meent Raemakers.

Schrauwen: "Het gevaar bestaat dat mensen tijdens die vijf jaar met veel schulden komen te zitten. Als ze die toeslag dan gaan ontvangen, moeten ze die eerst gebruiken om hun schulden af te betalen."

Sancties

De Wet werk en bijstand kent maar één soort straf voor het niet nakomen van verplichtingen: het tijdelijk of definitief verlagen of stopzetten van de uitkering. De bijstandsgerechtigde moet de afspraken die hij of zij maakt met de sociale dienst over werk, scholing of sociale activering ondertekenen en zit er dan ook aan vast. Als de cliënt deze afspraken niet nakomt, volgen sancties. Dat gebeurt ook als een cliënt medewerkers van de sociale dienst bedreigt.

Vlam: "Je merkt dat de vrijblijvendheid weg is wat het al dan niet aannemen van werk betreft. Als iemand weigert, wordt hij of zij beboet. Ik zie voor ons in dat soort situaties een bemiddelende rol tussen ambtenaar en bijstandsgerechtigde weggelegd."

Gemeentelijke verordeningen

Uitgangspunt van de Wet werk en bijstand is dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de controle op de uitvoering van deze wet. De nieuwe wet geeft de gemeenteraad ruimte om op vijf terreinen eigen regels via verordeningen op te stellen. Het verhogen en verlagen van de bijstandsnorm kan worden geregeld in een Toeslagenverordening. De Reïntegratieverordening regelt de reïntegratie. De bestrijding van misbruik en fraude komt naar voren in een Handhavingsverordening. Sancties tenslotte worden geregeld in een Maatregelenverordening en cliëntenparticipatie via een Participatieverordening.

Vier van de vijf verordeningen van de gemeente Leiden zijn op 1 september in werking getreden. Het gaat om de Reïntegratieverordening, de Toeslagenverordening, de Handhavingsverordening en de Maatregelenverordening. De Participatieverordening volgt nog. "Het belangrijkste is de Reïntegratieverordening. Hierin regelt de gemeente hoe ze haar klanten ondersteunt bij de terugkeer op de arbeidsmarkt", licht Neeft toe.

Voogd: "We hebben eerst beleid ontwikkeld en daarna de verordeningen gemaakt." Op 1 juli keurde de gemeenteraad van Alphen aan den Rijn de Reïntegratieverordening, de Toeslagenverordening en de Maatregelenverordening goed. Volgens Voogd de drie belangrijkste verordeningen. De andere verordeningen volgen nog.

Verschillen

Doordat iedere gemeente de ruimte krijgt voor een eigen bijstandsaanpak, zullen er verschillen tussen gemeenten gaan optreden. "Iedere gemeente kiest zijn eigen insteek om de financiële schade te beperken. Hierdoor treden uiteindelijk grote verschillen in aanpak op", denkt Raemakers.

Schrauwen is het met haar eens. "De rechtsgelijkheid voor de bijstandsgerechtigden onafhankelijk van hun woonplaats zou voorop moeten staan. Daar ontstaan nu veel te grote verschillen tussen gemeenten. Verschillen ontstaan vooral door de visie die een college heeft op de bijstand".

Volgens de VNG zijn die verschillen geen probleem. "Een gemeente zal altijd het belang van zijn burgers in de gaten blijven houden", beklemtoont Vis. "Verder is de hoogte van het bijstandsbedrag niet afhankelijk van de gemeente waar iemand woont. Dat de gemeenten de ruimte krijgen om maatwerk te bieden, vinden we alleen maar positief."

Rechten

De bijstandsgerechtigde lijkt geheel overgeleverd te zijn aan één instantie, de gemeente. "Het is daarom heel belangrijk dat er sinds 1 juli een arbeidsadviseur bestaat, die onafhankelijk van de uitkeringsinstanties de uitkeringsgerechtigde adviseert", zegt Neeft. Deze arbeidsadviseur is op 1 juli op 11 locaties gestart. Het is de bedoeling dat er op 1 januari 2005 op 60 locaties arbeidsadviseurs actief zijn.

Voor juridisch advies kunnen bijstandsgerechtigden van oudsher terecht bij de sociale raadsheren. "Het is zorgwekkend dat ook voor het werk dat de sociale raadsliden doen steeds minder geld beschikbaar komt. Terwijl de cliënten met steeds meer vragen komen", vindt Vlam.

Schrauwen: "Er vindt maatwerk vanuit het perspectief van de gemeente plaats, maar niet vanuit dat van de klant. Bezuinigingen maken het moeilijk om een knap sociaal beleid te voeren. Terwijl de gemeenten dat meestal best willen. De gemeenteraden zijn echter bij het vaststellen van beleid geneigd eerst naar het financiële plaatje te kijken en dan pas naar de burger."

Bedenkingen

"De WWB is te snel ingevoerd en daardoor prutswerk geworden", meent Raemakers. "Wij hebben evenals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voortdurend aangegeven dat het wetsvoorstel nog gebreken kende. Daarom verzochten we het kabinet de wet in januari 2005 in plaats van januari 2004 te laten ingaan, maar tevergeefs. Het is duidelijk dat er met alle geweld bezuinigd moest worden."

Schrauwen: "De timing om de nieuwe wet in te laten gaan, is beroerd. Juist nu de arbeidsmarkt op zijn slechtst is, wordt van mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt verwacht dat ze werk vinden."

Hoe denken gemeenten over de Wet werk en bijstand? Voogd: "Wij zien als voordeel van de WWB dat de gemeenten zelf veel mogen bepalen. Het nadeel van de WWB is dat het in feite een bezuinigingsmaatregel is van het rijk."

Neeft: "Een voordeel is dat je op lokaal niveau maatwerk kunt leveren. Een nadeel is dat de financiële risico's voor de gemeente zijn. Daarnaast zijn de bezuinigingen ingrijpend, vooral door het opheffen van de bijzondere bijstand voor groepen."

Of de nieuwe bijstandswet een verbetering is ten opzichte van de oude wetgeving zal pas blijken als er geruime tijd mee gewerkt is. Het ministerie van Sociale Zaken zal de resultaten van de WBB in 2006 beoordelen.