



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB) en
de Stichting Atlas voor gemeenten / M.
Hamersma, G. Marlet, M. Moes ... [et
al.]

Onderzoek

Divosa-monitor 2008: worstelen met
invloed: vier jaar Wet werk en bijstand
Einddatum – 1 oktober 2008

Categorie

Levensomstandigheden

Divosa-monitor 2008

Conclusie

De Divosa-monitor brengt jaarlijks het werkveld van de sociale diensten in beeld. Hoe doen gemeenten het en waar ligt hun invloed? Hierna volgen enkele belangrijke bevindingen vanuit die monitor. Werk is de belangrijkste reden voor uitstroom uit de bijstand. De helft van de instroom in de bijstand valt niet te voorzien. Het gaat dan bijvoorbeeld om scheiding, verhuizing en verlies van WW-rechten. Het bijstandsniveau daalde in 2007 tot 4% van de totale beroepsbevolking. De combinatie van (on)gunstige arbeidsmarkt en (on)gunstige samenstelling van de beroepsbevolking verklaart grotendeels de verschillen tussen gemeenten. Naast de Wwb en de aanpak van de armoede houdt bijna 80% van de sociale diensten zich ook bezig met inburgering en schuldhulpverlening. Sociale diensten werken binnen de gemeente het meest samen op het gebied van welzijn en zorg. Extern zijn vooral het CWI en WSW-organisaties de belangrijkste partners. Gemeenten willen dat iedereen meedoet naar vermogen. Toch formuleren gemeenten vaker concrete doelen voor in- en uitstroom dan voor participatie. Snelle daling van het aantal bijstandsgerechtigden heeft meestal prioriteit.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/3dg4wm5l>

Monitor

Divosa-monitor 2008

WORSTELEN MET INVLOED

Vier jaar Wet werk en bijstand



De Divosa-monitor 2008 bestaat uit twee delen.

Stichting Atlas voor gemeenten heeft het hoofdstuk Invloed bijstand en onderkant arbeidsmarkt geschreven.

Stichting Atlas voor gemeenten
Postbus 9627
3506 GP Utrecht
T 030 2656438
E info@atlasvoorgemeenten.nl
I www.atlasvoorgemeenten.nl



Centrum voor Arbeid en Beleid in Groningen heeft de vragenlijst onder managers van sociale diensten uitgezet, geanalyseerd en op basis daarvan de uitvoering van werk, inkomen en aanpalende terreinen door sociale diensten onderzocht.

Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB)
Martinikerkhof 30
9712 JH Groningen
T 050 3115113
E cab@cabgroningen.nl
I www.cabgroningen.nl



Divosa-monitor 2008

Worstelen met invloed

Vier jaar Wet werk en bijstand

Deze publicatie is onderdeel van de monitorreeks van Divosa



Divosa is de vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van werk, inkomen en participatie. Divosa wil dat iedereen aan de samenleving kan deelnemen, bij voorkeur door te werken. De vereniging ondersteunt haar leden bij deze missie.

DIVOSA

Bezoekadres

Verenigingsbureau Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

Postadres

Postbus 407
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37

F 030 233 37 26

E cb@divosa.nl

I www.divosa.nl

COLOFON

Uitgave

© oktober 2008, Divosa, Utrecht
ISBN 978-90-75892-38-3

Auteurs

Marije Hamersma, CAB Groningen
Gerard Marlet, Atlas voor gemeenten
Marcel Moes, CAB Groningen
Eelco Westerhof, CAB Groningen
Clemens van Woerkens, Atlas voor gemeenten
Rutger Zwart, Atlas voor gemeenten

Eindredactie en productie

Liny Bruijnzeel, Divosa
Yolanda van Empel, VEMP communicatie

Ontwerp

Rolf Resink, Martijn Slot,
RLF, hetismooiwerk.nl

Inhoud

Woord vooraf <i>Tof Thissen</i>	7
Inleiding	11
Het beeld van de Divosa-monitor 2008: context, samenvatting & analyse <i>Divosa</i>	15
Deel 1: 1. Invloed op bijstand en onderkant arbeidsmarkt <i>Atlas voor gemeenten</i>	35
Deel 2: Uitvoering door sociale diensten <i>Centrum voor Arbeid en Beleid</i>	65
2. Vier jaar Monitor	67
3. De context in Nederland	73
4. Klant en dienstverlening	89
5. Dienst en beleid	117
6. Dienst en partners	139
7. Bestuurlijk kader	151
8. Bijlage	168

Woord vooraf

‘Een dag niet geïnvesteerd in mensen, is een verloren dag’

De wethouder Sociale Zaken van New York vertelde dit voorjaar vol trots dat hij meer mensen aan werk had weten te helpen overeenkomstig hun talent. Met een gelijkblijvend budget. De opleiding tot vrachtwagenchauffeur van een jongen die gisteren zei dat te willen, start vandaag. Want: ‘een dag niet geïnvesteerd in mensen, is een verloren dag’, aldus de New Yorkse sociale dienst. Ik was er op werkbezoek en was diep onder de indruk.

New York is trots op meer mensen aan de slag met een gelijkblijvend budget. Nederlandse sociale diensten krijgen na vier jaar Wet werk en bijstand lof omdat het aantal bijstandsgerechtigden is gedaald, historisch gezien zelfs lang niet zo laag is geweest, en het Rijk veel minder geld aan bijstand kwijt is. Waar zijn wij trots op? Dat er minder mensen drukken op het Fonds werk en inkomen? Of dat er meer mensen (weer) op een eigen manier in levensonderhoud kunnen voorzien en meedoen aan de samenleving? Praktisch: waar stuurt u dagelijks op? Wat houdt u uw medewerkers dagelijks voor? Welke resultaten presenteert u met trots aan de gemeenteraad?

Sociale diensten hebben resultaten behaald door: scherper aan de poort te zijn, nieuwe effectieve instrumenten (‘work first’) in te zetten, alerter op misbruik en consequenter op handhaving te zijn, en een dominante inzet op werk en uitstroom. Het loont om zwaar in te zetten op volumevermindering, anders dreigt zwaar weer. Maar is meer perspectief bieden voor mensen alleen afhankelijk van financiële prikkels? Volumevermindering is een logische resultante van succesvolle inzet op meer participatie. Sec kan het echter leiden tot het omgekeerde: de poort dichthouden.

Bijstand is een sociaal vangnet. De poort dichthouden kan nooit de bedoeling zijn van een vangnet. Wel: voorkomen dat mensen er langdurig op zijn aangewezen. Dat vraagt om investeringen in preventie. In jongeren bijvoorbeeld, om een negatieve schoolcarrière tijdig om te buigen naar een passende startkwalificatie. Dat vraagt om allianties met roc’s zodat jongeren 365 dagen per jaar kunnen starten. Waarom lukt dat in New York wel en bij ons niet? Is de zogenaamde teldatum in het onderwijs belangrijker dan de dag dat een jeugdige zich herneemt en wil beginnen?

Net als de financiële druk drijven organisatie- en structuurvragen ons af van de wezenlijke vraag: wat hebben mensen nodig die vandaag hun baan verliezen, die morgen uit huis worden gezet, die gisteren al geen geld meer hadden om eten te kopen voor hun kinderen, die hun vacatures al vier maanden niet vervuld krijgen. Hadden we het kunnen voorkomen? De sociale dienst mag daarom nooit verworden tot een onneembare veste met te hoge drempels vanwege de dominantie van de volumereductie. Integendeel: de drempels voor (kwetsbare) mensen moeten laag zijn, de dienst nabij en toegankelijk en de ambities zo hoog mogelijk. Want: als wij er niet voor hen zijn, wie dan wel?

Ons werk is gebaat bij een arbeidsmarkt waar voldoende beweging in zit. Vacatures zijn kansen voor mensen om uit de uitkering te komen. En ook voor mensen zonder uitkering die nu niet werken, de zogenaamde nuggers. Deze groep aansluiten op de arbeidsmarkt is de uitdaging voor de komende jaren. In nauwe samenwerking met de eigen gemeentelijke afdelingen van economische zaken en onderwijs, met UWV-Werkbedrijf en met branches en sectoren moeten we de vervangingsvraag in de regio op korte en middellange termijn zo goed mogelijk in kaart brengen. Evenals de groeimogelijkheden en de employability-kansen aan zowel de vraag- als aanbodzijde.

Het werk van sociale diensten dient te starten met preventie, 'Schakelen en verbinden' hebben we dat genoemd. Uit zorg voor mensen. Ons werk zal nooit enkel zorg zijn. Bij iedereen moeten we gericht en alert zijn op de kleinste groei naar onafhankelijkheid van de bijstand. Voor de een is dat snel te bereiken, voor de meest kwetsbare duurt dat langer, omdat de problemen lastiger zijn. Maar dat laatste mag ons niet weerhouden om duurzaam te investeren, ook in de mensen die heel ver af lijken van de arbeidsmarkt. Want een dag niet geïnvesteerd in mensen is een verloren dag.

Dat het bij sociale diensten altijd om mensen gaat, maakt ons werk tegelijk boeiend en altijd scherp aan de wind. Het is daarom heel belangrijk te weten waarop we wel en geen invloed kunnen uitoefenen om te voorkomen dat teveel mensen bijstandsafhankelijk worden of blijven. Dat gaat niet van een leien dakje. Met die invloed blijven we worstelen, zo blijkt ook uit de Divosa-monitor 2008. Ik hoop dat deze vierde monitor sociale diensten inzicht geeft hoe we dat het best kunnen doen. Dat het een baken mag zijn op weg naar beter, breder en eerder.

Het past om hier mijn grote dank uit te spreken voor jullie, leden van Divosa die de moeite weer genomen hebben om mee te werken aan de enquête die ten

grondslag ligt aan de Divosa-monitor 2008. Het CAB uit Groningen is voor de vierde keer onze partner en zij hebben hun werk weer voortreffelijk gedaan. Mijn oprechte dank gaat uit naar Marije Hamersma, Marcel Moes en Eelco Westerhof. Voor de tweede maal is Atlas voor gemeenten nauw betrokken bij onze monitor. Hun specifieke invalshoek waarop gemeenten hun invloed kunnen doen gelden, voegt echt meerwaarde en scherp inzicht toe aan ons werk. Speciale dank voor Gerard Marlet, Clemens van Woerkens en Rutger Zwart.

Het eindredactiewerk was weer in professionele handen van Yolanda van Empel die ook immer kundig de communicatieadviezen verzorgt. Dankjewel! Tot slot en beslist niet in de laatste plaats veel dank voor het zowel inhoudelijke als redactionele bekwame werk van Liny Bruijnzeel, die voor de vierde keer eindverantwoordelijk was voor de Divosa-monitor.

We hebben prachtig, belangrijk en waardevol werk. Ons werk is de worsteling om invloed waard. En de mensen voor wie we zijn, nu, gisteren en morgen, zijn het zeer bijzonder waard. Een dag niet geïnvesteerd in hun leven is een verloren dag.

Tof Thissen
voorzitter Divosa

Inleiding

Gemeenten, UWV en CWI hebben een belangrijke taak voor mensen die af en toe of langdurig niet in staat zijn zelf voor inkomen en/of inkomen te zorgen. Hen wordt een bepaalde invloed toegedicht op de omvang van het aantal mensen met een uitkering. De bijstand is mede daarom in 2004 gedecentraliseerd en de financieringssystematiek van de Wet werk en bijstand (Wwb) is er zelfs op ontworpen. Voor de uitvoerders van sociale zekerheid is het dus van belang om te weten waar hun invloed ligt en deze te benutten.

Vorig jaar heeft de Divosa-monitor een model gepresenteerd met daarin de belangrijkste verklarende factoren voor het bijstandsniveau. De beschikbaarheid van banen en de kenmerken van de beroepsbevolking blijken een belangrijke voorspeller van het daadwerkelijke bijstandsniveau in gemeenten. Ze verklaren het bijstandsniveau voor zo'n driekwart. In het onverklaarde gedeelte – het gedeelte dat niet door algemene arbeidsmarktgegevens kan worden verklaard – zit het eigen beleid van de sociale dienst (onder andere handhaving, reïntegratiebeleid, samenwerking met CWI en UWV) maar bijvoorbeeld ook de lokale cultuur. In het Westland en Urk wordt anders aangekeken tegen het aanvragen van een uitkering dan in Rotterdam of Enschede.

Voor gemeenten en haar regionaal samenwerkende partners is het belangrijk om te weten waarom de werkloosheid in bepaalde regio's hoger is dan elders en waarom het bepaalde mensen niet lukt om werk te vinden. Is er een gebrek aan werkgelegenheid, sluiten de kwaliteiten van de werkzoekenden niet aan bij de vacatures en/of zit er nog winst in een betere uitvoering door de dienst zelf en in samenwerking met anderen? Pas als je weet wat het bijstandsniveau in jouw gemeente verklaard kun je je speerpunten kiezen.

De Divosa-monitor is ontstaan met de komst van de Wwb in 2004. Aanvankelijk om de invoering van de nieuwe wet te monitoren, vervolgens om de uitvoering en beleidskeuzes in beeld te brengen. Inmiddels kijkt ze verder naar het brede werkveld van sociale diensten. Een werkveld dat in samenhang met partners als UWV en CWI idealiter samenvalt met de groep mensen die niet zonder hulp van de overheid in werk en/of inkomen weet te voorzien.

LEESWIJZER EN VERANTWOORDING

Het eerste hoofdstuk staat stil bij de beïnvloedingsruimte. Wat kunnen gemeenten gegeven hun lokale situatie doen? De volgende hoofdstukken laten zien in hoeverre gemeenten via onder andere hun beleidskeuzes en samenwerkingsrelaties bezig zijn om die invloed ook te benutten. Deze hoofdstukken zijn gebaseerd op drie vragenlijsten en diverse bronnen.

Tenzij anders vermeld is bij de weergegeven gemiddelden in deze monitor geen weging gemaakt naar gemeentegrootte. Het antwoord van een kleine gemeente telt even zwaar als dat van een grote gemeente. Gemeenten kunnen zichzelf daardoor makkelijk vergelijken met het landelijke beeld. Het betekent wel dat opgepast moet worden om aan de hand van deze gemiddelden uitspraken te doen over de totale bijstandspopulatie.



☐ **Het beeld van de Divosa-monitor 2008:
context, samenvatting & analyse**

Door Divosa

CONTEXT MONITOR 2008

Gemeenten hebben samen met UWV en UWV-Werkbedrijf (CWI) een taak voor mensen die (af en toe of langdurig) niet zelf voor inkomen en/of werk kunnen zorgen. Behalve het verstrekken van een uitkering bevorderen zij maatschappelijke deelname van mensen, het liefst via een betaalde baan op de reguliere arbeidsmarkt. De publieke uitvoerders hebben daarmee een belangrijke rol in het emancipatieproces van mensen. In wet- en regelgeving probeert de rijksoverheid de uitvoerders prikkels mee te geven om dit doel te realiseren. De bijstand is mede daarom in 2004 gedecentraliseerd.

EIGEN BELEID

Gemeenten zijn vrij om hun eigen beleid op te stellen en krijgen daarvoor dekingsmiddelen die ze naar eigen inzicht kunnen inzetten. Want gemeenten zijn beter dan de landelijke overheid in staat om de maatschappelijke deelname van mensen te bevorderen, zo is de gedachte. Zij kunnen niet alleen beleid afstemmen op de lokale en regionale omstandigheden. Ook zijn zij beter in staat om de hulp die zij bieden bij werk en inkomen te combineren met andere vormen van hulp zoals zorg, schuldhulpverlening en onderwijs. Na de decentralisatie van de Wwb zijn de Wmo en de inburgeringswet gevolgd. Ook daarvoor zijn gemeenten nu de eerst verantwoordelijken, beleidsmatig en financieel, als uitvoerder of als opdrachtgever.

BEÏNVLOEDINGSRUIMTE

Nu gemeenten grotendeels zelf verantwoordelijk zijn voor hun beleid, gaan zij meer dan ooit op zoek naar hun beïnvloedingsruimte. Wat ligt wel en niet binnen hun macht om meer mensen in staat te stellen hun eigen inkomen te verdienen? Die kennis zou de basis voor de beleidskeuzes en ambities moeten vormen. De Divosa-monitor 2008 geeft net als voorgaande jaren een beeld van de uitvoering van sociale diensten. Ook belicht zij dit jaar de mate waarin gemeenten hun invloed kennen én benutten.

SAMENVATTING

Deel 1: Invloed op bijstand en onderkant arbeidsmarkt

VEEL VACATURES, DALEND AANTAL UITKERINGEN

Een toename van de vraag naar arbeid en een dalend aantal mensen met een Wwb-, Ww-, Wao/Wia-uitkering kenmerken de sociaal-economische omstandigheden van sociale diensten, UWV en CWI in 2007. Alleen het aantal mensen met een Wajong-uitkering stijgt. Het bijstandsniveau daalt tot ongeveer 4% van de beroepsbevolking. Maar er zijn grote verschillen. Gemeenten 'aan de randen' van het land en de grote steden kennen vaak een fors hoger bijstandsniveau.

REGIONALE VERSCHILLEN

Kansen op de arbeidsmarkt en de samenstelling van de beroepsbevolking zijn belangrijke factoren voor de verklaring van het bijstandsniveau in gemeenten en voor regionale verschillen. En bieden aanknopingspunten voor beleid, zo concludeert het eerste deel van de Divosa-monitor 2008. Grote uitdaging voor de uitvoerders is om de match te realiseren tussen de vele vacatures en de mensen die geen werk hebben. Want er gaapt vaak een (grote) kloof tussen de gevraagde en de aangeboden kwalificaties. Bovendien bestaan er grote verschillen tussen gemeenten en regio's onderling.

VIER TYPEN GEMEENTEN

Gemeenten zijn grofweg te onderscheiden in vier typen: een combinatie van (on)gunstige arbeidsmarkt en (on)gunstige samenstelling van de beroepsbevolking.

Type 1: veel werk, ongunstig samengestelde beroepsbevolking

Gemeenten met veel werk en een ongunstig samengestelde beroepsbevolking zijn vooral de grote steden in de Randstad. Hun beleid kan zich het beste richten op het dichten van de kloof tussen de vaardigheden van de werkzoekenden en de eisen van de werkgevers: scholing, taalcursussen, inburgering en werkgevers bekendmaken met allochtonen.

Type 2: ongunstige arbeidsmarkt, gunstige samenstelling beroepsbevolking

Gemeenten met een ongunstige arbeidsmarkt en een gunstige samenstelling van de beroepsbevolking zijn over het algemeen de dorpen en (kleinere) steden buiten de Randstad. Economisch beleid of infrastructurele projecten zouden hier de beschikbaarheid van banen kunnen verbeteren.

Type 3: tekort aan banen, ongunstige beroepsbevolking

In gemeenten met een tekort aan banen en een ongunstige beroepsbevolking staan alle signalen op rood. Het typeert vooral grotere steden buiten de Randstad. Ze moeten dubbel aan de bak: én de vaardigheden van de werkzoekenden verbeteren én de beschikbaarheid van banen vergroten.

Type 4: veel werk, gunstig samengestelde beroepsbevolking

Gemeenten met veel werk en een gunstig samengestelde beroepsbevolking zijn vooral de kleinere gemeenten in de nabijheid van de Randstad. Zij moeten in ieder geval hun eigen uitvoering goed op orde houden: effectieve poort en reïntegratie. Want ook in het niet door de arbeidsmarkt of beroepsbevolking bepaalde deel van het bijstandsniveau valt winst te behalen. Iets wat natuurlijk ook geldt voor de eerste drie groepen gemeenten.

Alle sociale diensten doen er goed aan de 'totale onderkant' van de arbeidsmarkt in hun beleid te betrekken (zie hoofdstuk 1). Dit voorkomt onnuttig beleid met ongewenste effecten van beleid, zoals de recente uitruil tussen de Wwb en de Wajong, worden zo sneller zichtbaar.

LOGISCHE PARTNERS VOOR ARBEIDSMARKTBELEID

Met name gemeenten met een gebrek aan werk zouden op zoek moeten naar kansen in de regio. Maar met wie is samenwerking logisch? Gemeenten die in potentie de banenkans voor een inwoner van een andere gemeente vergroten, zijn voor die gemeente een logische partner voor arbeidsmarktbeleid dat zich richt op het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

De Divosa-monitor 2008 biedt gemeenten een methode om logische arbeidsmarktregio's samen te stellen, op basis van wederzijdse belangen, en gericht op het verbeteren van de matching. In een tijd waarin de landelijke politiek veel verwacht van regionaal arbeidsmarkt kan deze methodiek mogelijk helpen.

Deel 2: Uitvoering door sociale diensten

DE KLANT: VERWACHTINGEN, INSTROOM EN UITSTROOM

Van de huidige bijstandsgerechtigden kan naar inschatting van de managers van sociale diensten 30% regulier werken, 31% heeft een aangepaste werksituatie of loonkostensubsidie nodig. De overige 39% is volgens managers van sociale diensten (op dit moment) niet voor arbeid (in welke vorm dan ook) te activeren en langdurig op bijstand aangewezen. Deze inschatting is vergelijkbaar met vorig jaar. Het aantal mensen dat is vrijgesteld van arbeidsplicht is gemiddeld per gemeente 33%, eveneens vergelijkbaar met vorig jaar. De gemiddelde bijstandsduur is vier jaar.

INSTROOM IN DE BIJSTAND: 50% ONVOORZIEN

Meest gebruikte instrumenten om instroom in de bijstand te voorkomen zijn work first, poortwachter en directe bemiddeling. Het lijkt erop dat 'de uitruil' tussen bijstand en Wajong tot staan is gekomen. Voorliggende voorzieningen werden vorig jaar nog vaak genoemd om instroom van de minst kansrijken te voorkomen, dit jaar niet meer.

Gemeenten kunnen een beperkt deel van de instroom zien aankomen: 15% komt uit de Ww of Wia, 6% betreft schoolverlaters (zonder en met diploma), 3% komt uit detentie. Samenwerking met UWV, scholen en justitie kan gemeenten voorbereiden op instroom van deze groepen in de bijstand.

De helft van de huidige instroom is voor een sociale dienst echter niet of nauwelijks te voorzien: 37% van de aanvragen is het gevolg van scheiding, verhuizing en het generaal pardon, 12% zijn werklozen zonder WW-rechten. Tenzij er sprake is van een bedrijfssluiting of een recessie is deze instroom nauwelijks te voorspellen.

UITSTROOM UIT DE BIJSTAND: 39% NAAR WERK

Gemeenten zetten het vaakst work first, directe bemiddeling en maatwerk in om uitstroom uit de bijstand te bevorderen. Bij mensen met minder kansen op de arbeidsmarkt zetten zij vaak loonkostensubsidie en gesubsidieerde arbeid in. Nog weinig gemeenten (31%) bieden het instrument persoonsgebonden reïntegratiebudget (prb) aan. De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre het in de gemoderniseerde Wsw geïntroduceerde pgb begeleid werken breed aangeboden en gebruikt gaat worden. Verloning is bezig met een flinke opmars: driekwart van

de gemeenten zet het instrument in, zij het bij een klein deel (zo'n 10%) van de klanten. Gemiddeld blijft 64% van hen na afloop aan het werk.

Het aanvaarden van werk is de belangrijkste reden voor uitstroom uit de bijstand (39%). 29% van de uitstroom is persoonsgerelateerd en niet (direct) de verdienste van de sociale dienst: verhuizing, samenwonen, 65 jaar worden, overlijden en detentie. Volgens sociale diensten zijn psychische problemen de meest voorkomende belemmering voor succesvolle uitstroom. Sociale of fysieke belemmeringen en een lage of verouderde opleiding noemt ongeveer de helft van de respondenten als obstakel voor uitstroom uit de bijstand. Opmerkelijk is dat sociale diensten de complexe problemen van de klant als meest voorkomende reden voor vertraging in trajecten noemen.

Beleid

VEEL BELEID, WEINIG DOELEN

Alleen voor instroombeperking en uitstroombevordering heeft een ruime meerderheid van de gemeenten zowel beleid als doelen opgesteld. Bij de helft van de gemeenten ontbreken doelen voor participatie en inkomenswaarborg; twee onderwerpen die in de gemeenteraadsverkiezingen en later in menig collegeakkoord dominant aanwezig waren/zijn.

CLIËNTENPARTICIPATIE

Clïëntenparticipatie lijkt vooral een beleidsitem. Driekwart van de sociale diensten heeft daarop geen doelen. Opmerkelijk is dat een van de dominante leiderschapsstijlen van managers taakgericht is: een nauwkeurige bepaling van doelen die bereikt moeten worden. Terwijl zowel in de opdracht van het politieke bestuur als in de uitvoering zelf doelen niet altijd helder zijn of ontbreken.

BELEIDSARME WSW

De per 1 januari 2008 gemoderniseerde Wsw is in de helft van de gemeenten beleidsarm ingevoerd. Had vorig jaar 1% het beleid en de uitvoering grondig herzien, nu zegt 9% van de sociale diensten klaar te zijn voor de komende jaren. Overigens verwachten managers van sociale diensten niet dat de Wsw haar huidige vorm zal behouden.

ARBEIDSMARKTBELEID

Sociale diensten voeren steeds vaker een actief regionaal arbeidsmarktbeleid, al is dit beleid in een groot deel van de gemeenten ook nog steeds in ontwikke-

ling. Zeker de helft van de sociale diensten hanteert een vrij smalle definitie van arbeidsmarktbeleid (zonder onderwijs of economisch beleid), die feitelijk niet verschilt van veelzijdig reïntegratiebeleid.

Vaker dan voorheen hebben managers het gevoel invloed te hebben op de omgeving. CWI, werkgevers en andere gemeenten zijn de belangrijkste partners op gebied van arbeidsmarktbeleid. Iets meer dan de helft van de sociale diensten heeft zicht op de vervangings- en uitbreidingsvraag op de lokale arbeidsmarkt. Driekwart heeft, al dan niet samen met CWI/UWV, een actieve werkgeversbenadering. Gelet op de invoeringwijze van de gemoderniseerde Wsw is het aanneemelijk dat een strategische discussie over de positie van de Wsw in het regionaal arbeidsmarktbeleid nog op gang moet komen.

INBURGERING EN MINIMABELEID

Het merendeel van de kleine gemeenten koopt inburgeringsprogramma's in bij roc's. Grotere gemeenten werken voor een groter aandeel samen met private aanbieders. De meeste gemeenten geven aan voldoende deelnemers te hebben voor de inburgeringstrajecten. Het minimabeleid is in de meeste gemeenten inkomensondersteunend. Grotere gemeenten geven iets vaker aan een activerend beleid ofwel een combinatie van beide te hebben.

FINANCIËEL BELEID

Het grootste deel van het werkbudget wordt besteed op de private markt. Sociale diensten gebruiken in overgrote mate ook inburgerings- en Wmo-budgetten bij de uitvoering van beleid. Dat is logisch gezien hun steeds bredere takenpakket.

BUDGETTEN VOOR UITKERINGEN EN REÏNTEGRATIE

Macro gezien komen gemeenten uit met de budgetten voor uitkeringen en reïntegratie. Maar ook in 2007 zijn er veel gemeenten die meer uitgeven aan uitkeringen dan zij aan dekking via het inkomensdeel ontvangen. Daarentegen hebben vrijwel alle gemeenten een overschot op het werkdeel.

Het meeste geld (een kwart van het werkdeel) wordt besteed aan begeleidingstrajecten naar werk. Voor het eerst zijn de oude Wiw- en ID-regelingen niet meer de grootste investeringspost. Mocht er gekort worden op het werkbudget, dan gaan de meeste gemeenten minder aandacht besteden aan mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan, zo geven managers van sociale diensten aan. Volgens managers zijn beleid en inhoud in de meeste gevallen taakstellend voor het budget.

Managers zijn over het algemeen positief over een ontschotting van het participatiebudget en zijn van mening dat de invoering van dit budget een positieve invloed kan hebben op de integrale dienstverlening. Diensten kijken over het algemeen steeds verder vooruit bij het maken van plannen.

Opschaling en integratie van uitvoering

SOCIALE DIENST STEEDS BREDER

De overgrote meerderheid van sociale diensten heeft een bredere doelgroep dan de Wwb: nuggers (niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden), overige minima en mensen op de wachtlijst van de Wsw behoren in meer dan 90% van de gemeenten ook tot de doelgroep. Zo'n 60% rekent eveneens mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering of alle burgers in de gemeente tot de doelgroep van de sociale dienst. Dit is in lijn met het takenpakket. Vrijwel alle sociale diensten voeren de Wwb, minimaregelingen en armoedebeleid uit. Bijna 80% doet ook de inburgering en schuldhulpverlening. Kleinere sociale diensten voeren vaker dan grote sociale diensten ook de Wsw en (onderdelen van) de Wmo uit. Intergemeentelijke sociale diensten hebben daarentegen vaker een smal takenpakket.

'OPSCHALING'

Uitvoering van de diverse wetten vraagt een robuuste, professionele organisatie die met name kleinere gemeenten niet altijd meer kunnen waarborgen. Het proces van opschaling van de uitvoering is in 2007 doorgegaan. Inmiddels heeft een kwart van de 443 gemeenten geen eigen sociale dienst meer. De uitvoering is ondergebracht in 29 intergemeentelijke sociale diensten. Daarnaast bestaan er verschillende samenwerkingsvormen, waarbij een sociale dienst onderdelen van de uitvoering en/of beleid door een (grotere) buurgemeente laat uitvoeren.

Desondanks vindt eenderde van de sociale diensten de eigen schaal nog steeds te klein. Na twee jaar krimp is dit percentage nu weer terug op het niveau van 2005. Opmerkelijk is dat iets meer dan de helft van de intergemeentelijke sociale diensten de eigen schaal te klein vindt. Ook het samenbrengen van de dienstverlening van gemeenten, en CWI/UWV in de zogenaamde werkpleinen is in 2007 verdergegaan. Het aantal werkpleinen is toegenomen tot 85.

INTEGRALE DIENSTVERLENING: SAMENWERKING MET CWI/UWV

Zeventig procent van de sociale diensten noemt haar dienstverlening integraal,

vaak doordat zij een bedrijfsverzamelgebouw of werkplein delen samen met CWI/UWV en klanten en werkgevers één contactpersoon bieden. In slechts 10% van de gemeenten hebben klanten geen last meer van overdrachtsmomenten, terwijl in de helft van de gemeenten klanten nog meerdere keren hun gegevens moeten verstrekken. Bijna zeventig procent (68%) van de diensten zegt 'slechts deels in staat' om integrale dienstverlening daadwerkelijk uit te voeren. Gemeenschappelijke doelen en een gedeelde visie zijn de belangrijkste succesfactor voor integrale dienstverlening, starheid van organisatiecultuur en een gebrek aan vertrouwen in elkaar de belangrijkste factor waardoor het kan mislukken.

INTERNE SAMENWERKING

Gemeenten werken zowel intern als extern samen. Binnen de gemeente kiezen sociale diensten vooral voor integraal beleid op het gebied van inburgering, welzijn en zorg, reïntegratiebeleid, arbeidsmarktbeleid en jeugdbeleid. Interne samenwerking op het gebied van onderwijs blijft achter, terwijl hier wel een deel van de instroom vandaan komt.

EXTERNE SAMENWERKING

Op extern niveau wordt de relatie tussen gemeenten en CWI steeds intensiever. Ook de samenwerking met Wsw-instellingen, andere gemeenten, kredietinstellingen en private reïntegratiebedrijven is over het algemeen hoog. Waar de integrale samenwerking op gebied van welzijn en zorg nog hoog scoort, blijft deze samenwerking op extern gebied wat achter. Verder valt de relatief lage samenwerking met UWV op, terwijl hier wel een deel van de instroom vandaan komt.

Over het algemeen wordt er door grotere gemeenten intensiever samengewerkt dan door kleinere gemeenten. De zogenaamde voortrekkergemeenten (aangewezen door de VNG om regionaal arbeidsmarktbeleid te bevorderen) werken op de meeste terreinen significant intensiever samen dan de overige gemeenten.

Er lijkt een positieve relatie tussen de mate van samenwerking en de mate van integrale dienstverlening. Grote en middelgrote gemeenten scoren hoger op de drie indicatoren dan kleinere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten. Kennelijk zijn zij beter in staat of hebben zij een bredere opdracht om een breed dienstenaanbod rond de klant te organiseren. Toch zijn er ook binnen de grootteklassen grote verschillen. Dat wijst erop dat gemeenten zeer verschillende keuzes maken ten aanzien van doelgroep en samenwerking.

Cultuur & politiek

Bijna driekwart van de sociale diensten noemt de eigen cultuur activerend en doelmatig (versus ondersteunend en rechtmatig). Om de professionaliteit van de organisatie te bevorderen, investeren vrijwel alle sociale diensten in opleidingen voor medewerkers. Ook sturing op beleid en budget scoort hoog, evenals het doen van onderzoek en evaluatie.

RAAD EN COLLEGE

De rol van de politiek is in de vorige monitoren en ook in de recente evaluatie van de Wwb kritisch beoordeeld. Managers ervaren weinig betrokkenheid van de raad. Dit jaar zijn daarom ook raadsleden en wethouders ondervraagd. Er zitten aanzienlijke verschillen tussen de antwoorden van managers, raadsleden en wethouders.

Allereerst ervaren managers minder betrokkenheid en sturing door de raad dan de raad zelf vindt. Raadsleden vinden zichzelf meer dan de managers ervaren in alle fasen van de beleidsvoering betrokken. Voor wethouders geldt het omgekeerde. Raadsleden vinden hun eigen rol vaak sturender en controlerender dan managers ondervinden.

Bij beschouwing van de bestuurlijke opdracht, doelen en kwaliteitscriteria komen opmerkelijke discrepanties naar voren. Managers geven vaker dan raadsleden en wethouders aan dat er een bestuurlijke opdracht ligt. Drie onderwerpen domineren daarin: verlaging van het bestand, financiële doelen (benutting werkdeel, bezuiniging op inkomensdeel) en participatie. Driekwart van de wethouders en de helft van de raadsleden zegt ook doelen te hebben geformuleerd. Vrijwel altijd hebben deze betrekking op het aantal of het percentage bijstandgerechtigden dat jaarlijks de bijstand uit (moet) stromen en in mindere mate op het minimaalbeleid.

De doelen zijn in lijn met de opdracht. Dat geldt niet voor de kwaliteitscriteria die wethouders en raadsleden voor de sociale dienst noemen: klantvriendelijkheid, klantgerichtheid en kennis en kunde van de medewerkers. Daarmee richt het politieke bestuur zich op het proces, terwijl het in de opdracht aan de sociale dienst vooral draait om vermindering van bijstandsvolume en financiële aspecten. In weerwil hiervan zegt het merendeel van de managers, raadsleden en wethouders het sociale te prevaleren boven het financiële rendement.

Managers rekenen veel vaker dan raadsleden en wethouders alle burgers tot de doelgroep van de sociale dienst. Al is een ruime meerderheid van de lokale politici wel van mening dat kennis en deskundigheid van de sociale dienst veel breder ingezet zou moeten worden. Driekwart van de managers en tweederde van de raadsleden en wethouders vinden niet dat de formatie van de dienst omlaag kan vanwege het dalende bijstandsvolume. Managers vinden iets vaker dan wethouders en raadsleden dat de cultuur van de dienst primair op activering en doelmatigheid gericht moet zijn. Wethouders en raadsleden beoordelen de inspanningen van de sociale dienst als voldoende.

ANALYSE

Door Divosa

Gebruiken gemeenten de invloed die ze met de gedecentraliseerde Wwb, en vervolgens de inburgeringswet, de gemoderniseerde Wsw en de Wmo hebben gekregen? Verbinden en verknopen ze hun mogelijkheden om bij te dragen aan de participatie van hun inwoners?

[lof]

Krachtige uitvoering

Ruim vier jaar na de invoering van de Wwb staat er een stevige uitvoering.

Gemeenten hebben nieuwe instrumenten ontwikkeld en ingezet om meer mensen aan werk te helpen en minder mensen in de uitkering te laten stromen. Er is in de tussentijd veel nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving aan de uitvoering toegevoegd (Wmo, inburgering, Wsw). En ook de steeds hechtere samenwerking met CWI/UWV resulteert in meer werkpleinen waar burgers met een soort dienstverlening van doen hebben. De 'winkel' is al die tijd gewoon open gebleven.

[aandacht voor]

Tijd, organisatie, samenwerking

Alleen maar lof dus? Nee, op het beleid valt nog wel wat aan te merken.

DE FACTOR TIJD

De Divosa-monitor 2008 constateert een beleidsarme invoering van de Wsw. Al eerder is vastgesteld dat ook de Wmo in veel gemeenten in eerste instantie beleidsarm is ingevoerd. De snelle aanpassingen van Wwb-verordeningen wijzen deels ook in die richting. Betekent het dat gemeenten hun invloed niet (gretig) genoeg pakken? Misschien, maar het vergt jaren om nieuwe wetgeving in te voeren, zeker waar nieuwe samenwerking moet worden gezocht en opgezet (Wmo) of waar jaren nodig zijn om de koers van de sociale werkvoorziening om te buigen tegen verantwoorde financiële risico's. De veelgebruikte (beleidsarme) invoeringsstrategie roept wel de vraag op naar de oorzaken: is het tempo waarin beleid wordt gedecentraliseerd te hoog, de invoeringstermijn te kort, het absorptievermogen van (een deel van de) gemeenten bereikt, of is het gewoon slim dat gemeenten meer tijd nemen?

DE FACTOR ORGANISATIE

De schaal van gemeenten groeit niet vanzelf mee met de grote hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden die in korte tijd naar gemeenten zijn overgeheveld. Met de komst van de Wwb is de oplossing gezocht in opschaling van de uitvoering in intergemeentelijke sociale diensten en andere samenwerkingsvormen. Werk en inkomen is daarmee verder van de afzonderlijke gemeenten komen te staan. Met name voor sterk op de Wwb gerichte isd'en blijkt het nu lastig om de samenhang met onderwijs, zorg, welzijn en economisch beleid te realiseren, omdat deze beleidsonderdelen in de afzonderlijke gemeenten zijn achtergebleven.

DE FACTOR SAMENWERKING

Gemeenten hebben ondanks de grotere mogelijkheden om hun beleid en uitvoering zelf in te richten, niet alles in de hand. Voor integrale dienstverlening is samenwerking met verschillende organisaties buiten de gemeente nodig. Een gebrek aan samenwerking kan niet altijd de gemeente aangerekend worden. De omgeving moet ook bereid zijn.

[kritiek]

Gemeenten willen dat iedereen meedoet naar vermogen. Maar in de praktijk heeft een snelle bestandsdaling meestal prioriteit.

Maar toch. Gemeenten hebben veel meer mogelijkheden gekregen. En die zouden ze met inachtneming van bovenstaande aandachtspunten ook nu al beter kunnen benutten. Hoe?

De Wwb-evaluatie van het ministerie van SZW gaf de zwarte piet vorig jaar aan het gemeentelijke bestuur. De Wwb zou een 'managerswet' zijn bij gebrek aan helder geformuleerde opdrachten van het politiek bestuur. De Divosa-monitor ontkracht dat beeld: 63% van de wethouders zegt weldegelijk een bestuurlijke opdracht voor de sociale dienst te formuleren. En 79%(!) van de managers ervaart dat ook zo.

KLOOF

Wat is de bestuurlijke opdracht die managers hebben gekregen? Drie onderwerpen komen steeds weer terug: volumereductie, financiële doelen en participatie. De gemeentelijke politiek wil graag bezuinigen op het inkomensdeel en het werkdeel zoveel mogelijk benutten. Het 'iedereen doet mee' van het kabinet

klinkt ook in de lokale politiek. Ook daar geldt 'dat iedereen meedoet', 'iedereen in een traject' zit en er een 'actief en sociaal minimabeleid' is. En natuurlijk moet dat allemaal op klantgerichte, deskundige en vriendelijke wijze.

Het zijn opdrachten die elkaar niet in de weg hoeven te zitten. Met nadruk op 'hoeven', want uit de monitor blijkt er een kloof te bestaan tussen droom en daad. Ondanks de mooie woorden over participatie, wordt de sociale dienst vooral toch afgerekend op de hoeveelheid klanten die zij heeft. Makkelijk te meten en te verantwoorden. En dus geldt: uitstroom, uitstroom, uitstroom; en snel een beetje. En dat het werk met minder klantmanagers kan als het volume daalt, vindt ook nog eens eenderde van de wethouders en raadsleden. Managers denken daar anders over, want zien 'de omzet' (de voortdurende in- en uitstroom) niet verminderen, ondanks het positievere resultaat.

Meer participatie kan leiden tot minder volume. Maar minder volume als hoofddoel hoeft niet te leiden tot meer participatie. De nadruk op financiële doelen kan de nadruk op duurzame participatie dus danig in de weg zitten. En het zicht wegnemen op de uitdagingen voor morgen. Denk aan het actief begeleiden van zogenaamde nuggers die graag willen werken, en zo meehelpen om de tekorten als gevolg van vergrijzing op te vangen. Weliswaar geen uitgespaarde uitkering, maar toch. Denk aan het voorkomen van bijstandsafhankelijkheid. Zijn er voor die preventieve rol wel voldoende financiële middelen paraat?

De cijfers spreken voor zich. Bijna de helft van de gemeenten heeft geen doelen of beleid op het gebied van participatie. En mocht het Rijk ooit besluiten om op het werkdeel te bezuinigen, dan gaat 71% van gemeentelijke sociale diensten minder aandacht besteden aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De helft zal ook nog beknibbelen op sociale activering. Kortom: de financiële prikkels van de Wwb prevaleren uiteindelijk boven sociale ambities.

[opdracht]

Politiek voeden


Nu is het natuurlijk makkelijk om de politiek de schuld te geven en te roepen dat zij geen keuzes maken.

Maar gemeentelijke managers kunnen ook de hand in eigen boezem steken. Uit de monitor blijkt dat de gemeenteraad en de wethouder weliswaar redelijk actief betrokken zijn bij het uitzetten van de hoofdlijnen van het Wwb-beleid, maar

verder weinig sturend en controlerend optreden. Iets anders: de brede dienst, de zogenaamde dienst van sociale diensten, blijkt vooral te leven in de hoofden van managers, het is (nog) niet een door de lokale politiek gedragen concept. Dat hoeft niet alleen de schuld van de politiek te zijn. Het is net zo goed aan managers de politiek te informeren en de discussie te voeden.

Een discussie met de politiek vraagt tijd en energie, maar levert wel duidelijkheid op. In de Divosa-publicatie 'Schakelen en verbinden. Hoe!' van voorjaar 2008 vertellen gemeentelijke managers hoe zij vanuit hun expertise in gesprek gaan met de politiek. Wat blijkt? Je kunt bestuurders best voor een scherpe keuze stellen: op geld en volume sturen, óf investeren en zoveel mogelijk mensen mee laten doen. Zolang je geen gedochten van beleidsnota's inbrengt, blijken politici dat ook nog te waarderen.

Op naar de raadszaal dus. Met verhalen van klantmanagers over waar ze tegenaan lopen. Met cijfers die inzicht geven over de samenstelling van het klantenbestand en de totale onderkant van de arbeidsmarkt. Met inspirerende voorbeelden van andere gemeenten over hoe zij de Wwb, Wmo en Wsw weten te integreren. Alles om een droom neer te zetten die ook een beetje realistisch is. Een spagaat is immers moeilijk vol te houden.

A large, light orange number '1' is centered within a thick, light orange circular border. The background is a solid, darker orange color.

1

**1. Invloed op bijstand en onderkant
arbeidsmarkt**

Door Atlas voor gemeenten

1. Invloed op bijstand en onderkant arbeidsmarkt

Door Atlas voor gemeenten

Atlas voor gemeenten heeft het afgelopen jaar bij verschillende gemeenten onderzoek gedaan naar de achtergronden van de bijstandsontwikkeling (de Bijstandwijzer) én naar de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit hoofdstuk koppelt de resultaten van beide typen onderzoek aan elkaar. Dat levert enerzijds een beeld op van de regionale verschillen als het gaat om de achtergronden van het bijstandsniveau van gemeenten. Welke rol spelen factoren als kansen op de arbeidsmarkt en de samenstelling van de beroepsbevolking? Welke gemeenten doen het relatief goed en welk beleid is in welke situatie kansrijk? Ook onderzoekt dit hoofdstuk hoe de ontwikkeling van de bijstand zich verhoudt tot de ontwikkeling van de totale onderkant van de arbeidsmarkt. Ofwel: de mensen die niet of niet zonder steun van de overheid kunnen werken. Tot slot wordt in het kader van de discussie over regionaal arbeidsmarktbeleid nog aandacht besteed aan een methode om de voor een gemeente optimale schaal van een arbeidsmarktregio te bepalen.

1.1 Bijstand

In deze paragraaf presenteert Atlas voor gemeenten de resultaten van de Bijstandwijzers die het afgelopen jaar voor diverse gemeenten zijn gemaakt. Er zal vooral aandacht zijn voor de algemene conclusies die op basis van die lokale exercities te trekken zijn, en de regionale verschillen die daaruit volgen.

Over de bijstandwijzer

De Bijstandwijzer is door Atlas voor Gemeenten in samenwerking met Divosa ontwikkeld om meer inzicht te krijgen in de achtergronden van het bijstandsniveau van een gemeente. De systematiek van de Wet werk en bijstand met scherpe financiële prikkels veronderstelt dat de gemeente met beleid grote invloed kan uitoefenen op dat bijstandsniveau.

In beeld: vraagkant arbeidsmarkt, samenstelling beroepsbevolking en gemeentelijk beleid

De Bijstandwijzer brengt voor de gemeente in beeld wat de invloed is van drie

clusters van factoren. In de eerste plaats de vraagkant van de arbeidsmarkt. De nieuw ontwikkelde indicator 'Kansen op arbeidsmarkt' brengt op geraffineerde wijze in beeld hoeveel banen vanuit een gemeente bereikbaar zijn voor bewoners. Het tweede cluster factoren heeft betrekking op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt: de samenstelling van de beroepsbevolking vooral wat etnische afkomst en opleiding betreft. De derde factor is het beleid van de gemeente, op het gebied van bijvoorbeeld handhaving en reïntegratie. Deze derde factor landt in het model van de Bijstandwijzer in het zogenaamde 'residu', het onverklaarde deel van het bijstandsniveau. Het niveau van het residu is een betere graadmeter voor de kwaliteit van het beleid in een gemeente dan het bijstandsniveau zelf.³

Typologie gemeenten

Op basis van de voor de achtergronden van het bijstandsniveau twee meest relevante kenmerken van gemeenten, de arbeidsmarkt (de beschikbaarheid van banen) en de samenstelling van de bevolking, is een indeling te maken in vier typen gemeenten.

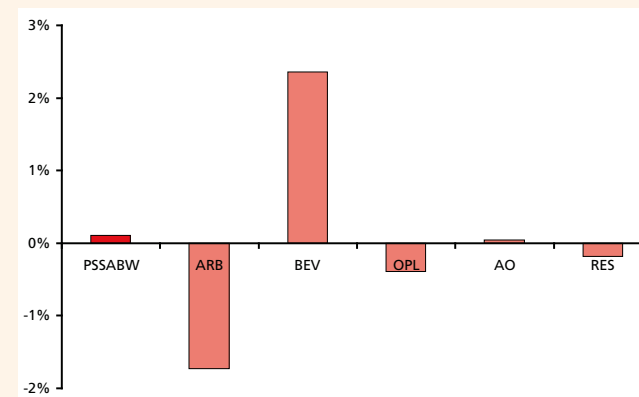
	Gunstige	Ongunstige
	Arbeidsmarkt	Arbeidsmarkt
Gunstige samenstelling beroepsbevolking	Kleine gemeenten	Kleine gemeenten
Ongunstige samenstelling beroepsbevolking	Randstad	buiten Randstad
Gunstige samenstelling beroepsbevolking	Steden	Steden
Ongunstige samenstelling beroepsbevolking	Randstad	buiten Randstad

Hierna wordt voor elk van deze vier typen gemeenten een algemene beschrijving gegeven.

TYPE 1: VEEL WERK, ONGUNSTIGE BEROEPSBEVOLKING

De gemeenten met enerzijds veel banen, maar anderzijds een ongunstige samenstelling van de beroepsbevolking, zijn vooral de grote steden in de Randstad. Het gaat dan bijvoorbeeld om de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), maar ook om groeikernen als Almere en Zoetermeer. Het beeld van de gemeente Utrecht is kenmerkend voor deze gemeenten:

Wat verklaart het bijstandsniveau (2006) van Utrecht?



PSSABW = voor demografische kenmerken gecorrigeerd bijstandsniveau (shift-share)

ARB = arbeidsmarktomstandigheden, de beschikbaarheid van werk

BEV = (etnische) samenstelling van de bevolking

OPL = opleidingsniveau van de bevolking

AO = aantal WAO-uitkeringen in de gemeente

RES = residu

De grafiek toont de afwijking van het gecorrigeerde bijstandsniveau in Utrecht van het gemiddelde van de Nederlandse gemeenten (het donkerrode staafje) en de bijdrage van de betreffende factor (de lichtrode staafjes) aan het bijstandsniveau in de gemeente, als afwijking van het gemiddelde van Nederlandse gemeenten

Bron: BijstandWijzer Utrecht 2007 (Atlas voor gemeenten, Utrecht)

Utrecht: ruime beschikbaarheid van banen

De grafiek geeft aan hoe de situatie in Utrecht zich verhoudt tot het gemiddelde van Nederland. Het bijstandsniveau is iets hoger dan gemiddeld in Nederland: het eerste staafje PSSABW steekt omhoog. De overige staafjes geven aan waardoor dit verschil verklaart wordt. Kenmerkend voor deze gemeenten is een ruime beschikbaarheid van banen: het staafje ARB wijst fors omlaag. Die gunstige factor wordt echter voor een deel tenietgedaan door een ongunstige samenstelling van de beroepsbevolking: het staafje BEV wijst fors omhoog. Het gaat dan vooral om het grote aantal niet-westerse allochtonen, maar soms ook om een relatief groot aandeel laagopgeleiden (in Utrecht is deze laatste factor niet aanwezig, het staafje

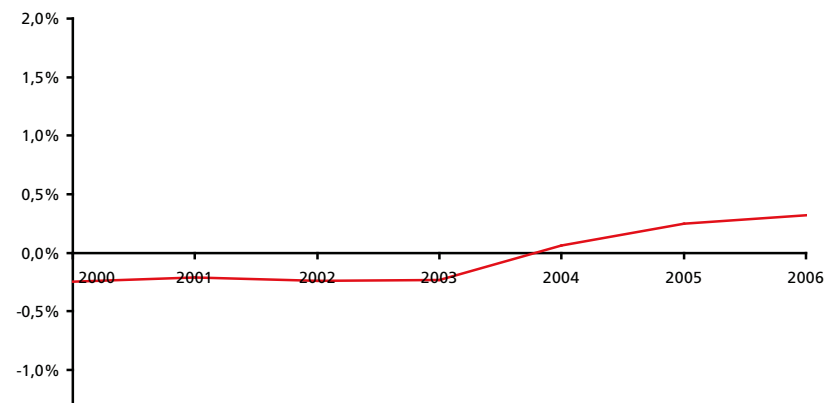
OPL wijst omlaag). Het staafje AO geeft de afwijking weer van het gemiddelde aantal arbeidsongeschikten in de gemeente. Ten slotte blijft het staafje Residu over. Als dit staafje omlaag wijst is dat een indicator voor succesvol beleid.

Vanwege de goede kansen op de arbeidsmarkt ligt het in steden als Utrecht niet voor de hand het beleid te richten op het verruimen van beschikbaarheid van banen, bijvoorbeeld via vormen van permanente gesubsidieerde arbeid. Het beleid kan zich het beste richten op het dichten van de kloof tussen enerzijds de vaardigheden van de bijstandsgerechtigden en anderzijds de eisen die werkgevers stellen. Het gaat dan dus om het verwerven van basale werknemersvaardigheden via opleidingen en het opdoen van werkervaring via stages. In gemeenten met een groot aantal niet-westerse allochtonen kan het lonend zijn speciale programma's te ontwikkelen, met als elementen bijvoorbeeld taalonderwijs en het tegengaan van vooroordelen bij werkgevers.

Almere en Zoetermeer

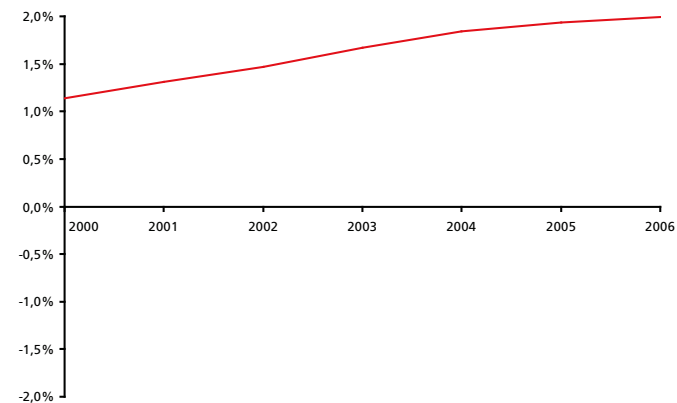
Binnen deze groep van steden zijn opvallende verschillen te constateren. Op het eerste gezicht lijken Almere en Zoetermeer een vergelijkbare ontwikkeling door te maken: een stijging van het (gecorrigeerde) bijstandsniveau. Een nadere blik leert echter dat die stijging in Almere grotendeels terug te voeren is op de forse groei van het aantal niet-westerse allochtonen. In Zoetermeer is zo'n verklarende factor niet aanwezig. Het verschil tussen beide steden zien we terug in het residu, het onverklaarde deel van het bijstandsniveau.

De ontwikkeling van het voor demografie gecorrigeerde bijstandsniveau in Almere



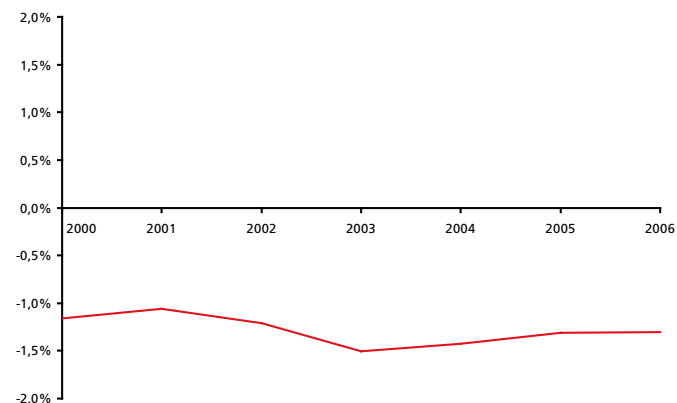
Het bijstandsniveau in Almere stijgt in vergelijking met de rest van Nederland...

De ontwikkeling van het aandeel niet-westerse allochtonen in Almere (BEV)



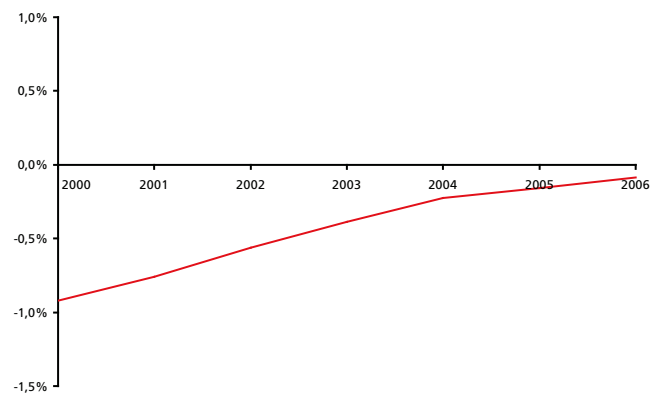
...deze stijging hangt sterk samen met de groei van het aantal niet-westerse allochtonen

De ontwikkeling van het onverklaarde deel van het bijstandsniveau in Almere



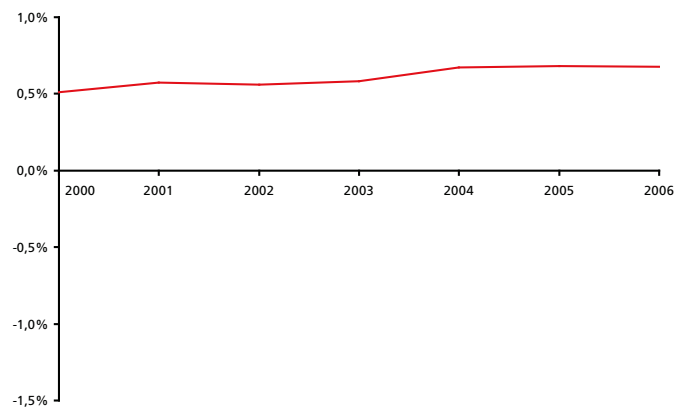
...het onverklaarde deel van het bijstandsniveau blijft in Almere redelijk stabiel

De ontwikkeling van het voor demografie gecorrigeerde bijstandsniveau in Zoetermeer



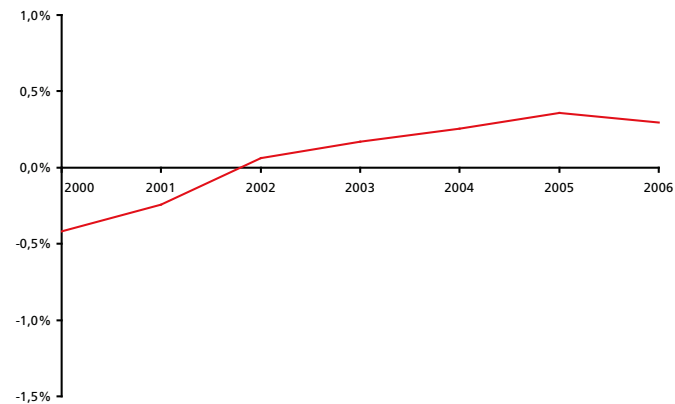
Ook in Zoetermeer stijgt het bijstandsniveau...

De ontwikkeling van het aandeel niet-westerse allochtonen in Zoetermeer (BEV)



...maar de stijging wordt niet verklaard door een stijgend aandeel niet-westerse allochtonen...

De ontwikkeling van het onverklaarde deel van het bijstandsniveau in Zoetermeer



...het onverklaarde deel van het bijstandsniveau stijgt.

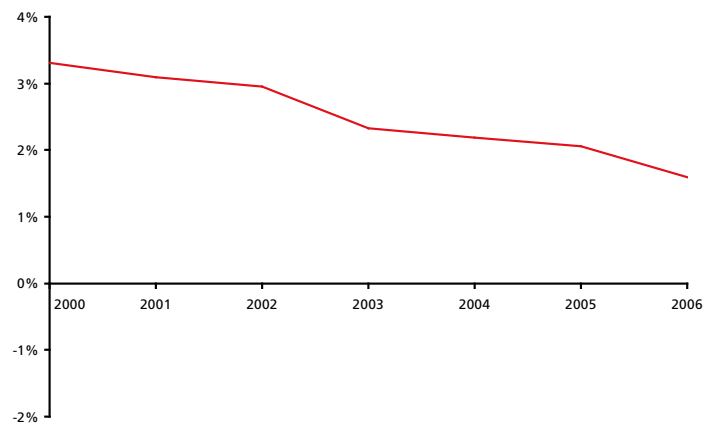
G4: hoog percentage allochtonen

In de G4 zijn ook opmerkelijke verschillen te constateren. Alle vier de grote steden kampen met een relatief hoog percentage allochtonen. Vooral Utrecht en Amsterdam hebben echter goede compensatie in de vorm van zeer goede kansen op de arbeidsmarkt en een relatief laag aantal laagopgeleiden. Een stad als Rotterdam ontbeert een dergelijke krachtige compenserende factor. Desondanks weet Rotterdam de laatste jaren het bijstandsniveau redelijk op peil te houden, ondanks een relatief groeiend aantal allochtonen.

Amsterdam: 'wet van de accelererende achterstand'⁹

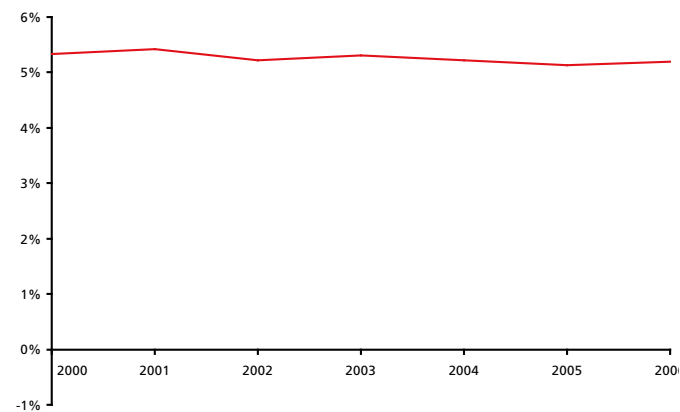
Uit de tijdreeksen blijkt dat Amsterdam de laatste jaren een flinke slag heeft gemaakt: het bijstandsniveau is voortdurend gedaald. Deze daling komt vooral op het conto van een daling van het residu (ofwel: het onverklaarde deel van het bijstandsniveau). De oorzaak moet waarschijnlijk gezocht worden in de scherpere aanpak van fraude (het succes van de Megabanenmarkt?). Op dit moment bevindt het bijstandsniveau in Amsterdam zich ongeveer op het landelijk gemiddelde. Amsterdam lijkt duidelijk te maken hebben gehad met de 'wet van de accelererende achterstand'.

De ontwikkeling van het voor demografie gecorrigeerde bijstandsniveau in Amsterdam



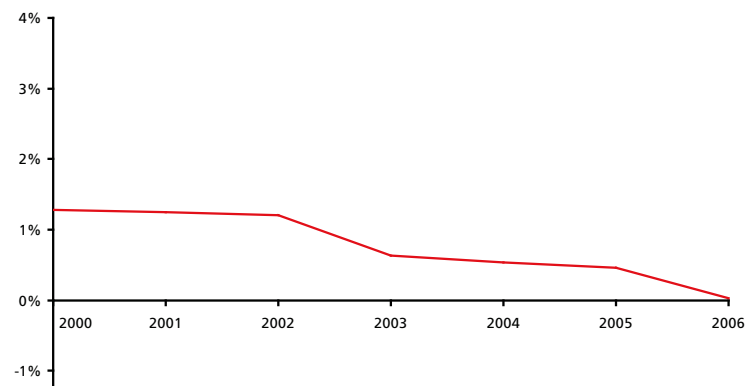
Het bijstandsniveau daalt in Amsterdam...

De ontwikkeling van het voor demografie gecorrigeerde bijstandsniveau in Rotterdam



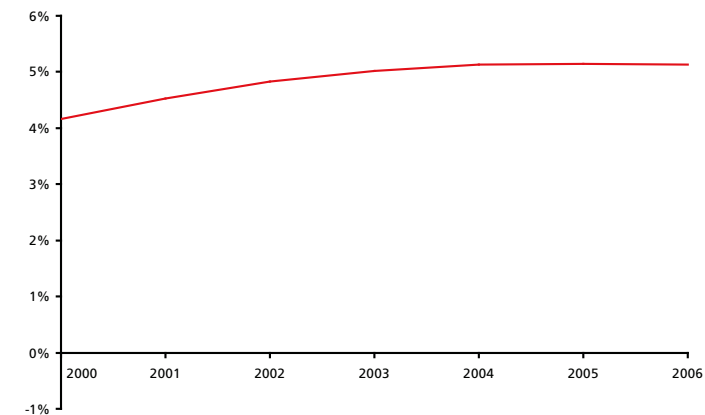
In Rotterdam blijft het aantal bijstandsgerechtigden min of meer gelijk (en hoog)...

De ontwikkeling van het onverklaarde deel van het bijstandsniveau in Amsterdam



...het Amsterdamse residu bevindt zich ondertussen op het landelijk gemiddelde

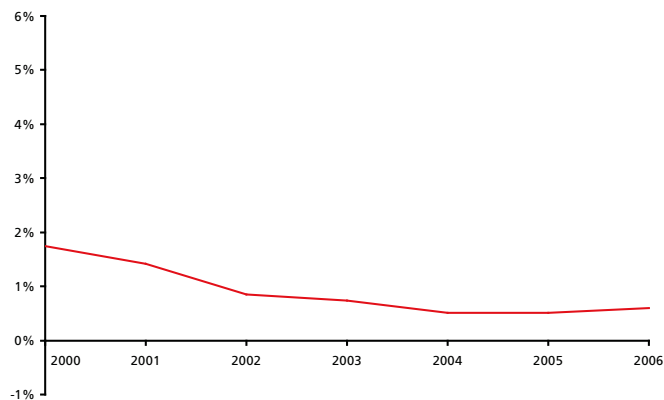
De ontwikkeling van het aandeel niet-westerse allochtonen in Rotterdam (BEV)



...een knappe prestatie gezien het stijgende aandeel niet-westerse allochtonen

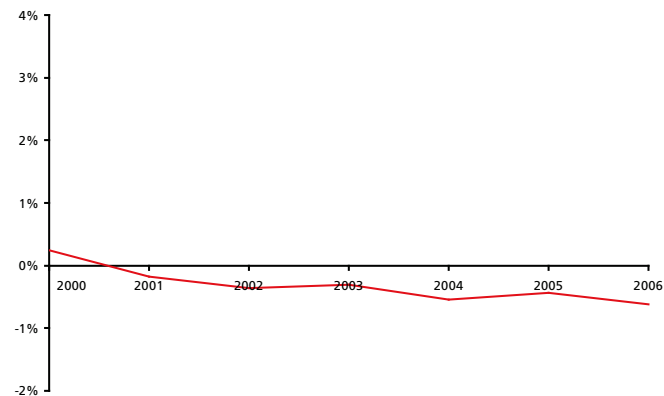
In Rotterdam is het aantal bijstandsgerechtigden min of meer op een gelijk (en hoog) niveau gebleven. Omdat het aandeel niet-westerse allochtonen de afgelopen jaren is blijven stijgen, is dit een knappe prestatie. Dat is dan ook terug te zien in de ontwikkeling van het residu.

De ontwikkeling van het onverklaarde deel van het bijstandsniveau in Rotterdam



Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor in Den Haag: een gelijkblijvend bijstandsniveau, met een stijgend aandeel niet-westerse allochtonen en een dalend residu. Verschil met Rotterdam is dat het onverklaarde deel van het bijstandsniveau in Den Haag al onder de o-lijn is gekomen.

De ontwikkeling van het onverklaarde deel van het bijstandsniveau in Den Haag

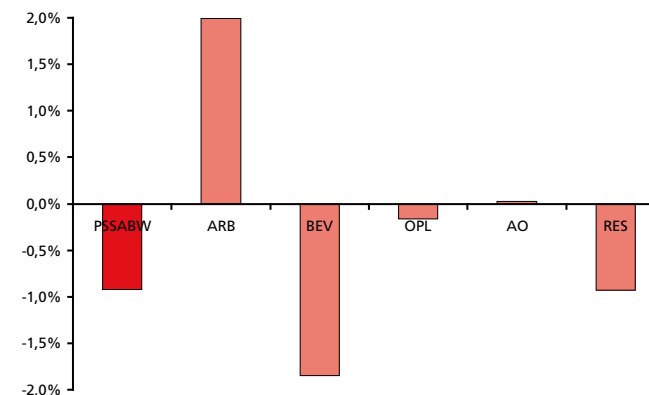


Steden met een residu boven de o-lijn, zoals Rotterdam en Zoetermeer, lijken met beleid nog een verdere daling van het bijstandsbestand te moeten kunnen realiseren.

TYPE 2: WEINIG WERK, GUNSTIGE BEROEPSBEVOLKING

De categorie gemeenten met een ongunstige arbeidsmarkt en een gunstige samenstelling van de beroepsbevolking, betreft over het algemeen de dorpen en (kleinere) steden buiten de Randstad. Een goed voorbeeld is de gemeente Tytsjerksteradiel:

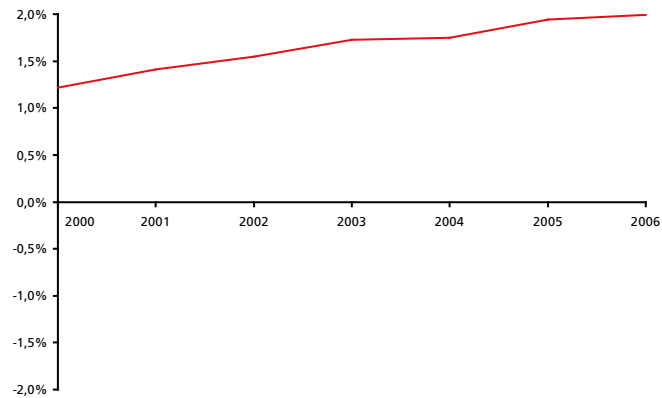
Wat verklaart het bijstandsniveau (2006) van Tytsjerksteradiel?



Zie voor een verklaring van de staafdiagram pagina 39

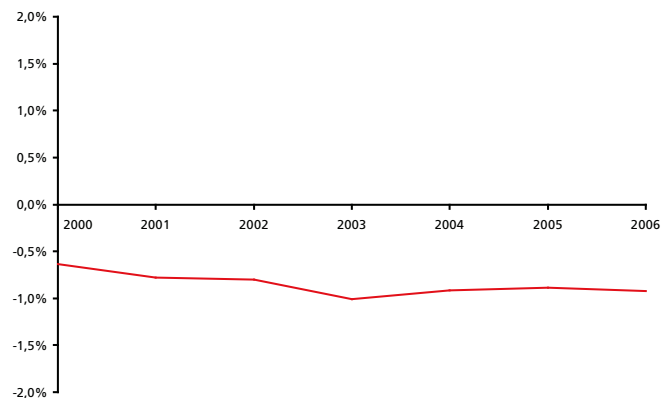
De problematiek van deze gemeenten ligt voor een groot deel in de beschikbaarheid van banen, het staafje ARB wijst fors omhoog. Deze negatieve factor wordt gecompenseerd door een gunstige samenstelling van de beroepsbevolking. Tytsjerksteradiel heeft de laatste jaren te maken met relatief verslechterende kansen op de arbeidsmarkt.

De ontwikkeling van de kansen op de arbeidsmarkt in Tytsjerksteradiel (ARB)



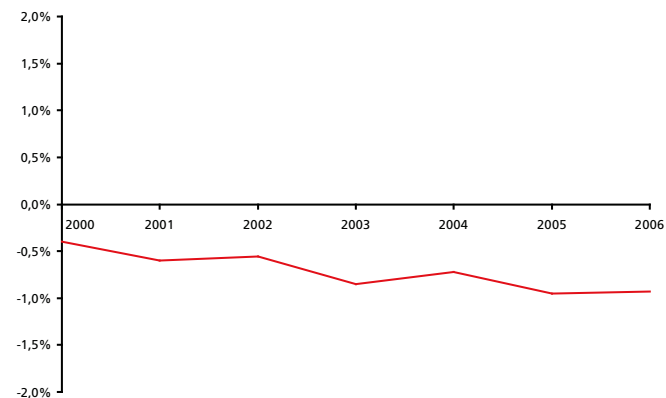
De kansen op de arbeidsmarkt in Tytsjerksteradiel verslechteren relatief..

De ontwikkeling van het voor demografie gecorrigeerde bijstandsniveau in Tytsjerksteradiel (PSSABW)



...desondanks weet deze gemeente het bijstandsniveau relatief laag te houden...

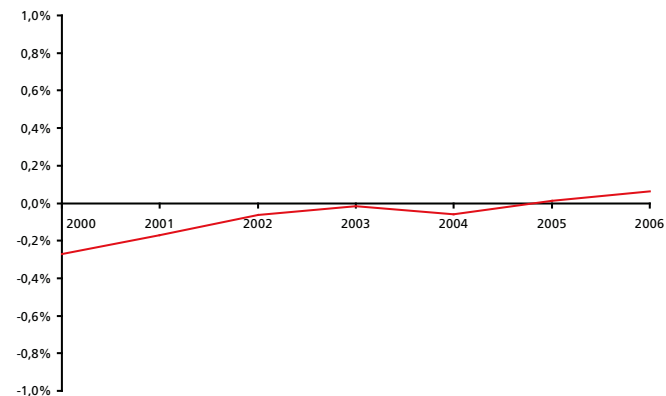
De ontwikkeling van het onverklaarde deel van het bijstandsniveau in Tytsjerksteradiel



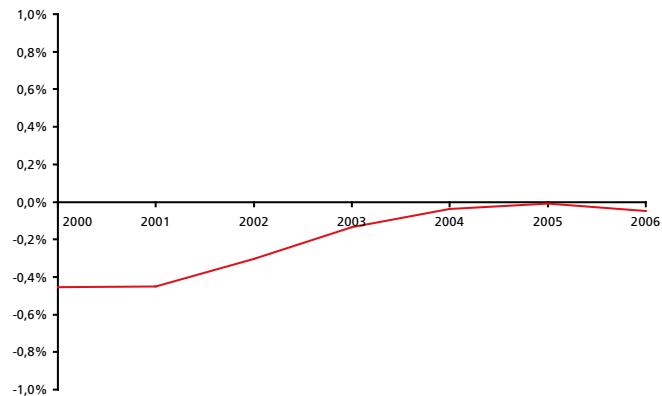
...hetgeen zich vertaalt in een zich gunstig ontwikkelend residu

Ook een gemeente als Zwolle heeft de laatste jaren duidelijk te maken met een verslechterende arbeidsmarkt, hetgeen zich direct vertaalt in een relatief hoger bijstandsniveau:

De ontwikkeling van de kansen op de arbeidsmarkt in Zwolle (ARB)



De ontwikkeling van het voor demografie gecorrigeerde bijstandsniveau in Zwolle

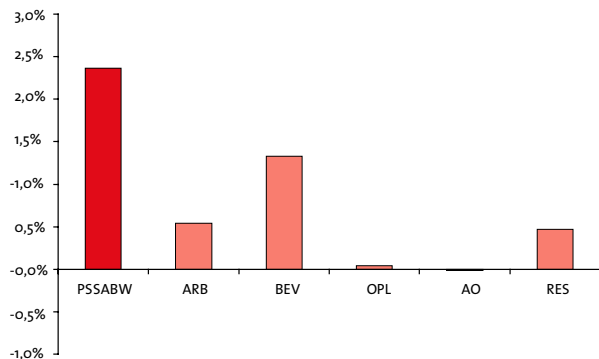


In deze steden kan het raadzaam zijn via economisch beleid of via infrastructurele projecten de beschikbaarheid van banen te verbeteren. Later gaat dit hoofdstuk nog in op het mogelijke effect van infrastructurele maatregelen.

TYPE 3: WEINIG WERK, ONGUNSTIGE BEROEPSBEVOLKING

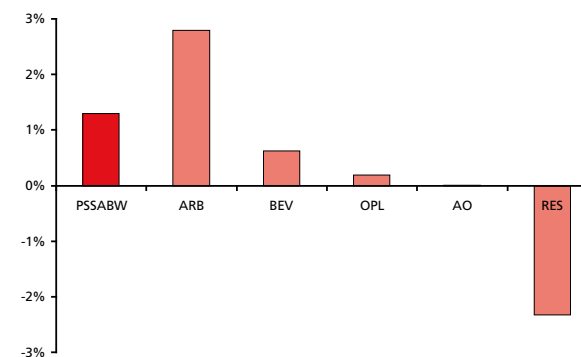
Er zijn ook gemeenten waar alle signalen op rood staan: gemeenten met én een tekort aan banen én een ongunstige samenstelling van de beroepsbevolking (veel allochtonen en/of laagopgeleiden). Het gaat hier vooral om grotere steden buiten de Randstad. De gemeente Arnhem kan hiervoor model staan:

Wat verklaart het bijstandsniveau (2006) van Arnhem?



In Arnhem wijzen alle staafjes omhoog: het bijstandsniveau is hoog en dat wordt deels verklaard door slechte kansen op de arbeidsmarkt en een ongunstige samenstelling van de beroepsbevolking. Dat dit niet per se hoeft te leiden tot een slecht 'residu' blijkt uit het voorbeeld Delfzijl.

Wat verklaart het bijstandsniveau (2006) van Delfzijl?

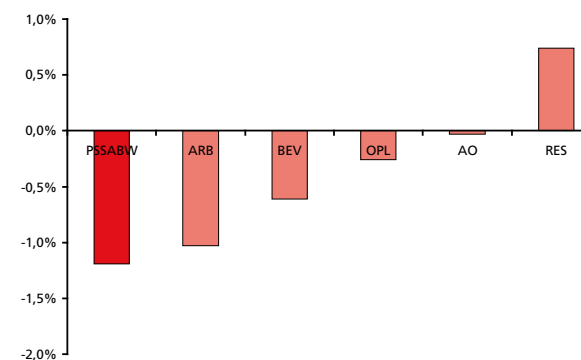


Ondanks een verslechterende arbeidsmarkt weet Delfzijl de laatste jaren het bijstandsniveau terug te dringen

TYPE 4: VEEL WERK, GUNSTIGE BEROEPSBEVOLKING

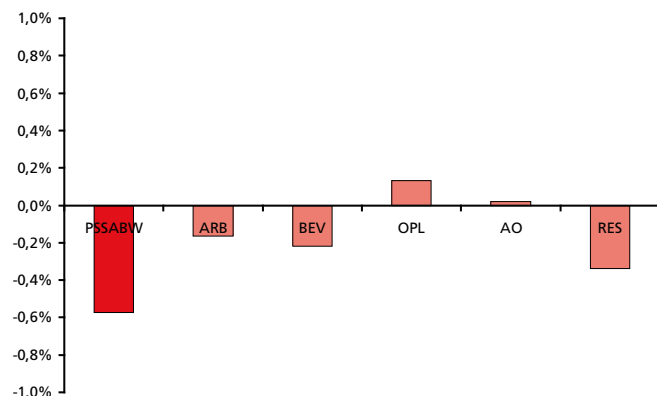
Gemeenten die op beide elementen goed scoren (veel banen, gunstige samenstelling van de bevolking) zijn vooral de kleinere gemeenten in de nabijheid van de Randstad. Een goed voorbeeld is Zeist (de intergemeentelijke sociale dienst Kromme Rijn Heuvelrug):

Bij Kromme Rijn Heuvelrug staan alle signalen op groen...



In deze gemeenten zijn de kansen op de arbeidsmarkt relatief goed, dankzij de nabijheid van de Randstad. In vergelijking met de grotere steden is de samenstelling van de beroepsbevolking gunstig: geen grote aantallen niet-westerse allochtonen. Dat alle signalen op groen staan is geen garantie voor een laag bijstandsniveau. Bij de Intergemeentelijke sociale dienst Kromme Rijn Heuvelrug is bijvoorbeeld sprake van een hoog residu. Dat het ook anders kan, laat de gemeente Oosterhout zien. Deze gemeente weet wel goed te profiteren van de gunstige omstandigheden.

Wat verklaart het bijstandsniveau (2006) van Oosterhout?



Topvijf Residu 2006

1. Veere	-2,08%
2. Cuijk	-1,99%
3. Tilburg	-1,97%
4. Sluis	-1,83%
5. Isd Noordoost	-1,72%

Topvijf Ontwikkeling Residu 2000-2006

1. Isd Noordoost	-1,64%
2. Schiedam	-1,39%
3. Ooststellingwerf	-1,39%
4. Amsterdam	-1,26%
5. Borger-Odoorn	-1,26%

Topvijf Residu Steden 50.000+

1. Tilburg	-1,97%
2. Almere	-1,31%
3. Bergen op Zoom	-1,24%
4. Alkmaar	-0,87%
5. Dordrecht	-0,81%

Topvijf Ontwikkeling Residu Steden 50.000+

1. Schiedam	-1,39%
2. Amsterdam	-1,26%
3. Emmen	-1,17%
4. Rotterdam	-1,14%
5. Dordrecht	-1,13%

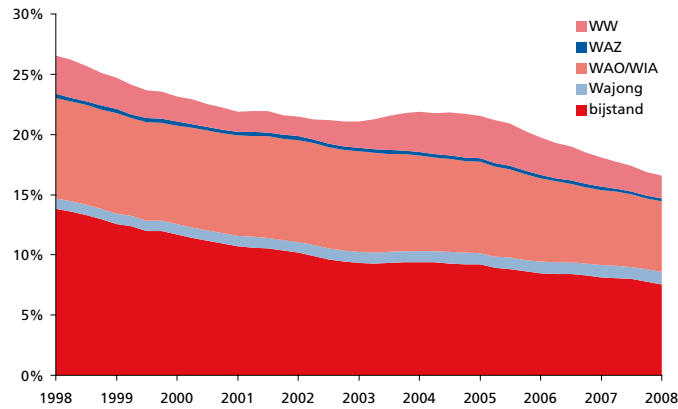
1.2 De onderkant van de arbeidsmarkt

De Bijstandwijzer richt zich uitsluitend op de ontwikkelingen in het bijstandsniveau. Hoewel dit voor gemeenten ook het meest relevante aspect is van het arbeidsmarktbeleid, kan het ook interessant zijn te kijken naar de ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld WAO/Wia-, WW- en Wajong-uitkeringen. Een belangrijke vraag is dan of gemeenten die succesvol zijn in het terugdringen van het bijstandsniveau ook de totale onderkant van de arbeidsmarkt hebben weten te verkleinen. Of is er sprake geweest van uitruil?⁴

Deze paragraaf zoomt in op de totale onderkant van de arbeidsmarkt. Dat gebeurt op basis van enkele cases van gemeenten die tegenstrijdige beelden laten zien. Het beeld van de totale onderkant in die gemeenten wordt vergeleken met de uitkomsten uit de Bijstandwijzer.

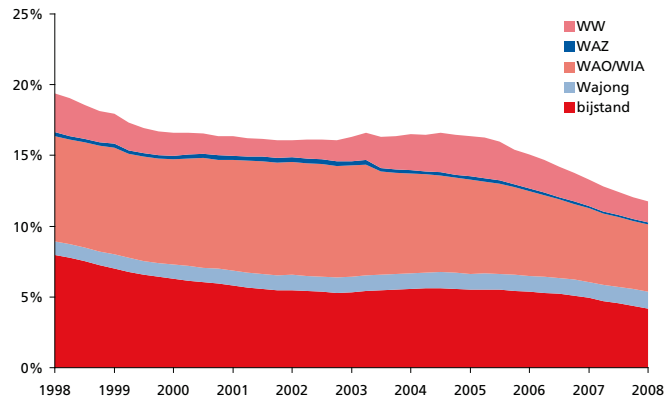
In de meeste gevallen lijkt een daling van het bijstandsniveau ook samen te zijn gegaan met een afname van 'de totale onderkant'. Amsterdam bijvoorbeeld combineert de daling van het bijstandspercentage tussen 1998 en 2008 van 13,83% naar 7,57% van de beroepsbevolking met een toename van de Wajong van 0,85% tot 1,04%. De afname van Wwb en Wajong is dus gezamenlijk van 14,68% naar 8,61% gegaan. Hier lijkt dus geen sprake te zijn van een significante uitruil.

Amsterdam: totale onderkant



De gemeente Utrecht laat een vergelijkbaar beeld zien. De Wajong is hier in tien jaar toegenomen van 0,94% in 1998 tot 1,21 in 2008. De forse daling van het Wwb-percentage van 7,98% naar 4,18% wordt dus maar voor een zeer beperkt deel gecombineerd met een stijging van de Wajong.

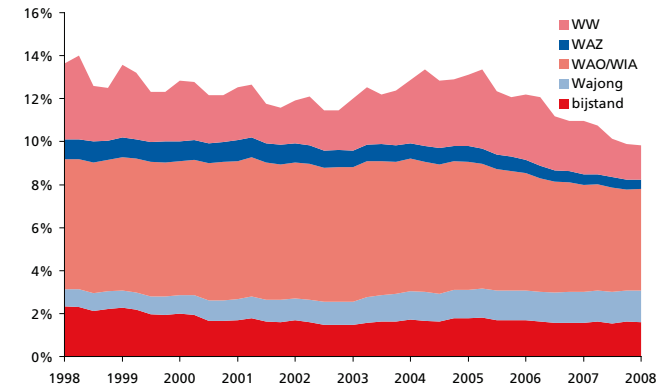
Utrecht



In andere gemeenten wordt echter de afname van de Wwb wel grotendeels gecompenseerd door een stijging van de Wajong. Dit geldt bijvoorbeeld voor Tytsjerksteradiel, waar naast een daling van de Wwb van 2,34% (1998) tot 1,59% (2008) een relatief forse stijging van de Wajong van 0,80% (1998) tot 1,49% (2008)

heeft plaatsgevonden. De combinatie van Wwb en Wajong maakt in die tien jaar slechts een zeer geringe daling door van 3,14% in 1998 tot 3,08% in 2008.

Tytsjerksteradiel



Zinvol: analyse gehele 'onderkant'

Uit deze voorbeelden blijkt dat het zinvol is om de gehele onderkant van de arbeidsmarkt te bezien. Verder onderzoek naar de ontwikkelingen binnen de gehele onderkant van de arbeidsmarkt kan zeker meer licht werpen op de regionale verschillen en ontwikkelingen.

1.3 Wat is het optimale schaalniveau voor arbeidsmarktbeleid?

Uit de Bijstandwijzer blijkt dat voor sommige gemeenten het gebrek aan werk een zeer belangrijke oorzaak is van een relatief hoog bijstandsniveau. In Arnhem bleek bijvoorbeeld het gebrek aan banen voor laagopgeleiden een belangrijke verklaring te bieden voor het relatief hoge bijstandsniveau in die gemeente. Dat vraagt om maatregelen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt, en om een betere aansluiting van die vraag op het aanbod aan potentiële werknemers in Arnhem.

Daarbij gaat het niet alleen om banen in Arnhem zelf, maar ook om banen in de omgeving van Arnhem. De banen in Arnhem zelf zijn weliswaar het belangrijkste voor de kansen op de arbeidsmarkt van laagopgeleiden. Maar ook de regio draagt een steentje bij. De arbeidsmarkt is een regionale markt, zodat regionaal arbeidsmarktbeleid voor de hand ligt. Maar om welke regio gaat het dan? In deze paragraaf wordt een methode geïntroduceerd om het optimale schaalniveau voor regionaal arbeidsmarktbeleid te bepalen.

BIJELKAAR BRENGEN VAN VRAAG EN AANBOD OP DE ARBEIDSMARKT

De methode om de optimale regio voor regionaal arbeidsmarktbeleid te bepalen is gebaseerd op het idee dat samenwerking tussen gemeenten het meest effectief is als die gemeenten in potentie een grote bijdrage leveren aan het banenaanbod voor de inwoners van de andere gemeenten. Gemeenten die in potentie de banenkans voor de inwoners van andere gemeenten vergroten zijn logische 'partners' voor arbeidsmarktbeleid dat zich richt op het bijelkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Beleidsinspanningen die gericht zijn op het verbeteren van de matching tussen banenzoekers in een bepaalde gemeente en de in de regio beschikbare banen zijn naar verwachting het meest effectief in een op die manier samengestelde arbeidsmarktregio.

WELKE GEMEENTEN HEBBEN IN POTENTIE DE MEESTE INTERACTIE MET ELKAAR OP DE ARBEIDSMARKT?

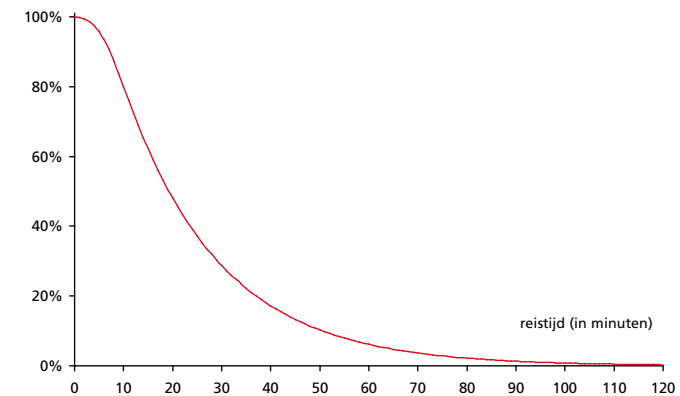
Om zo'n arbeidsmarktregio op basis van objectieve criteria te kunnen definiëren moet in kaart worden gebracht welke gemeenten in potentie de meeste interactie met elkaar zouden moeten hebben op de arbeidsmarkt. Welke gemeenten met andere woorden het meeste bijdragen aan het arbeidsaanbod voor elkaars inwoners. Die interactie is berekend op basis van de beschikbaarheid van banen in een bepaalde regio en de mate waarin gemeenten daarvan profiteren.

Daarbij is onderscheid gemaakt tussen banen die geschikt zijn voor laag-, middelbaar- en hoogopgeleiden. De beschikbaarheid van banen voor een bepaalde gemeente is – naast de banen in de eigen gemeente – berekend door te bepalen welk deel van de banen in andere gemeenten binnen voor de inwoners van die gemeente acceptabele reistijd liggen. Het gaat daarbij om de reistijd voor het woon-werkverkeer, dus 's ochtends van de gemeente naar de potentiële baan in een andere gemeente, en 's avonds terug. Die reistijd is berekend op basis van zowel reizen per auto, als per openbaar vervoer. Voor reizen per auto is rekening gehouden met de files die een potentiële werknemer in de praktijk gemiddeld tegen zal komen.⁵

Ook is rekening gehouden met de reistijdwaardering van verschillende bevolkingsgroepen, waarbij hoogopgeleiden bereid blijken langer te reizen voor hun werk dan laagopgeleiden. Voor hoogopgeleiden tellen verderweggelegen banen dus meer mee dan voor laagopgeleiden. Maar de actieradius van veel laagopgeleiden is wel groter dan vaak wordt gedacht. Vanzelfsprekend zijn er uitzonderingen – mensen die hun huis nauwelijks uitkomen voor werk – maar een gemiddelde laagopgeleide is best bereid een stukje te reizen voor werk. Ongeveer

de helft van het aantal laagopgeleiden is nog bereid om twintig minuten (enkele reis) van huis naar bedrijf af te leggen. Zes procent van de laagopgeleiden heeft zelfs een uur reistijd over voor een baan (zie onderstaande figuur). De arbeidsmarkt is dus ook voor veel laagopgeleiden een regionale markt; de meeste mensen zijn bereid voor hun werk te reizen en kijken verder dan de wijk of stad.

De bereidheid van laagopgeleiden om te reizen voor werk



Bron: RIVM, bewerking: Atlas voor gemeenten.

De beschikbaarheid van banen voor de inwoners van een bepaalde gemeente is dan het aantal banen in die gemeente, plus een deel van de banen in andere gemeenten. Dat deel is bepaald op basis van de reistijd naar die banen en de bereidheid van de mensen in de gemeente om die reistijd af te leggen. Stel: in Arnhem zijn er 30.000 banen geschikt voor laagopgeleiden. En stel: de reistijd van Duiven naar Arnhem bedraagt gemiddeld 20 minuten. Uit de vorige grafiek blijkt dat 50% van de laagopgeleiden bereid is 20 minuten enkele reis voor werk te reizen. Dat betekent dat de helft van de banen in Arnhem, 15.000 banen dus, meetelt voor het aantal potentieel beschikbare banen voor een laagopgeleide inwoner van Duiven.

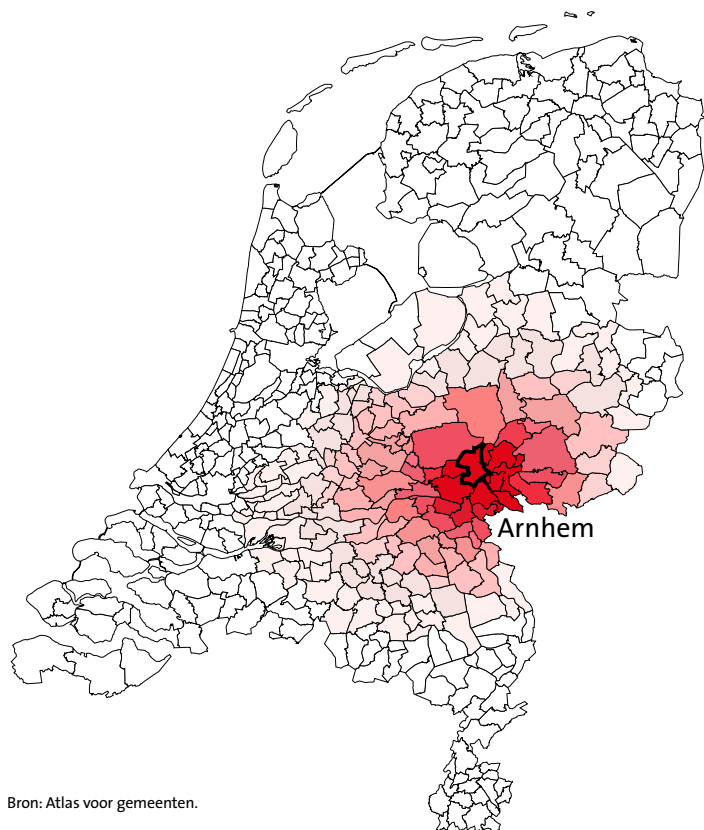
RUIMTELIJKE GEMIDDELDEN

Met zogenoemde ruimtelijke gemiddelden is vervolgens per gemeente berekend hoeveel banen in potentie bijdragen aan het banenaanbod van andere gemeenten, en in welke mate die gemeente afhankelijk is van het banenaanbod uit andere gemeenten. Daarmee is bepaald tussen welke gemeenten de interacties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in potentie het grootst zijn. Die gemeenten vormen volgens deze methode een logische arbeidsmarktregio.

DE 'LOGISCHE' ARBEIDSMARKTREGIO

De volgende kaart brengt de 'logische' arbeidsmarktregio voor Arnhem in kaart. Met kleurtinten is in de kaart aangegeven welke gemeenten naar verwachting het meest van Arnhem afhankelijk zijn, en omgekeerd (hoe donkerder, hoe groter de afhankelijkheid). Opvallend is dat vooral de gemeenten ten oosten en zuiden van Arnhem tot de logische arbeidsmarktregio van Arnhem behoren. Behalve Arnhem zelf zijn dat de gemeenten Rozendaal, Rheden, Westervoort, Duiven, Zevenaar, Rijnwaarden, Millingen, Lingewaard, Ubbergen, Nijmegen, Beuningen, Overbetuwe en Renken (de gemeenten die in het kaartje donkerrood gekleurd zijn). Dat zijn de gemeenten waarvan met regionaal arbeidsmarktbeleid, vooral van maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de matching tussen vraag en aanbod, het meeste te verwachten is.

Reikwijdte van de arbeidsmarkt voor laagopgeleide inwoners van Arnhem



Bron: Atlas voor gemeenten.

Het op basis van een dergelijk objectief criterium bepalen van een arbeidsmarktregio heeft als voordeel dat de effectiviteit van die samenwerking kan worden geoptimaliseerd. Bovendien kunnen verkeerde veronderstellingen worden weggenomen en is de resulterende regio-indeling beter te onderbouwen, ook als die afwijkt van wat gangbaar is. Tot slot houdt deze methode optimaal rekening met de mechanismen die op de arbeidsmarkt spelen en het effect daarop van de plek van bedrijventerreinen, transportmogelijkheden, files en geografische barrières. Er is bovendien altijd een politieke realiteit waarmee rekening gehouden moet worden: de wil om samen te werken. De objectieve methode kan helpen om die wil te bevorderen, zeker als blijkt dat er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid.

BESCHIKBAARHEID VAN BANEN

De volgende tabel presenteert de beschikbaarheid van banen voor bovenstaande regio. Voor inwoners (in dit geval niet alleen de laagopgeleiden, maar de totale beroepsbevolking) van Arnhem blijken bijna zeshonderdduizend banen beschikbaar (binnen acceptabele reistijd bereikbaar). Als de bijdrage van de omliggende – in de kaart hiervoor donkerrood gekleurde – gemeenten wordt weggelaten neemt het aantal beschikbare banen voor de Arnhemmers met ongeveer 20% af. Voor de inwoners van één van die omliggende gemeenten – Duiven – zijn bijna vierhonderdduizend banen beschikbaar. Als de bijdrage van Arnhem wordt weggelaten neemt de beschikbaarheid van banen voor Duiven ook met ongeveer 20% af. De bijdrage van de omliggende gemeenten van Arnhem aan het banenaanbod voor Arnhem is dus ongeveer even groot als de bijdrage van Arnhem aan de kans op werk voor een gemiddelde inwoner van die omliggende gemeenten. Die wederzijdse afhankelijkheid zal bij de betreffende gemeenten het inzicht in de noodzaak om op het gebied van arbeidsmarktbeleid samen te werken kunnen bevorderen.

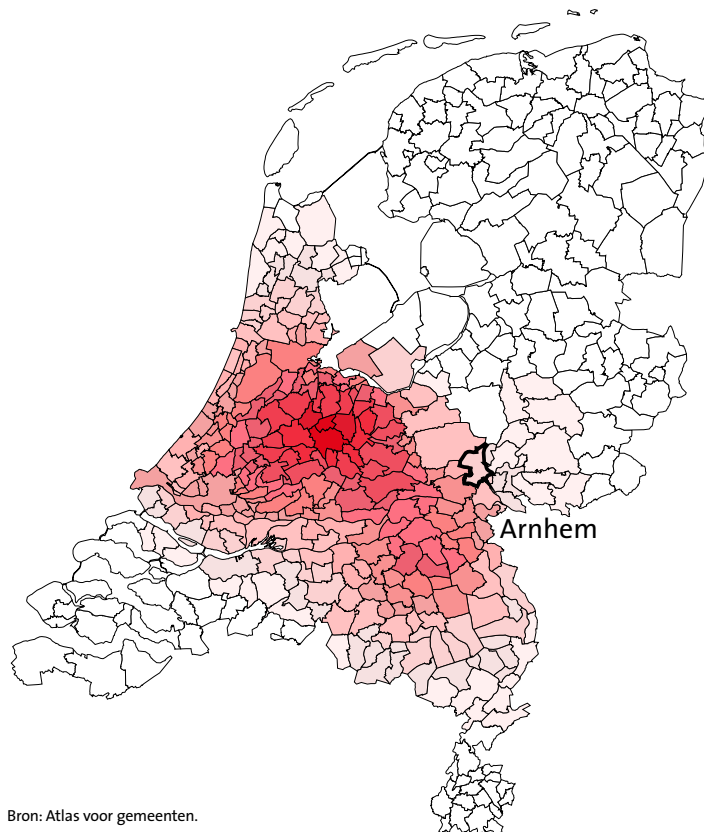
Bijdrage van stad en ommeland aan de beschikbaarheid van banen

	Beschikbare banen	Zonder Arnhem	Zonder omliggende gemeenten ⁶
Voor inwoners Arnhem	594.127		474.780
Voor inwoners Duiven	386.363	318.210	

VERSCHILLENDE TYPEN ARBEIDSMARKTBELEID, VERSCHILLENDE VORMEN VAN REGIONALE SAMENWERKING

Overigens is het ook denkbaar dat een gemeente voor verschillende typen arbeidsmarktbeleid verschillende vormen van regionale samenwerking met diverse regio's aangaat. Bovenstaand 'voorstel' voor een arbeidsmarktregio ging uit van arbeidsmarktbeleid dat zich richt op het bij elkaar brengen van de bestaande regionale vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt. Met het creëren van extra werk, maar ook met infrastructurele en transportprojecten kan die vraag worden vergroot. De volgende kaart laat zien waar zich veel banen bevinden die (net) niet binnen acceptabele tijd vanuit Arnhem te bereizen zijn.

In welke gemeente gaan als gevolg van files de meeste potentiële banen voor de inwoners van Arnhem verloren?



Bron: Atlas voor gemeenten.

De kaart toont de gebieden waar de meeste potentiële banen voor Arnhemers verloren gaan als gevolg van files. Het bieden van extra transportfaciliteiten richting die banen en het opheffen van files zouden dus een effectief arbeidsmarktinstrument kunnen zijn om de kans op werk voor de inwoners van Arnhem te vergroten. Voor die specifieke beleidsinzet is de donkerrood gekleurde regio in de tweede kaart dus een logische 'arbeidsmarktregio'.

Ook zou beleid erop gericht kunnen zijn grensbarrières op de arbeidsmarkt weg te nemen.⁷ Daarvoor liggen dan weer heel andere samenwerkingsvormen voor de hand. Voor dergelijke maatregelen, en als ook het banenaanbod over de grens in de methode wordt betrokken, zal de logische arbeidsmarktregio van Terneuzen naar verwachting niet bestaan uit Zeeuws-Vlaanderen en de bovengelegen Zeeuwse eilanden, maar uit Zeeuws-Vlaanderen en een deel van België.

Voor verschillende typen arbeidsmarktbeleid zijn dus verschillende samenwerkingsvormen 'optimaal'. De kernregio voor arbeidsmarktbeleid zal echter altijd de regio blijven zoals die aan het begin van deze paragraaf is gepresenteerd. Dat is de regio waar op korte termijn de meeste effecten van regionaal arbeidsmarktbeleid verwacht mogen worden. Van de BijstandWijzer nieuwe stijl zal – naast een update van de gegevens tot 1 januari 2008 – een vergelijkbare analyse van de optimale arbeidsmarktregio voor de betreffende gemeente deel uitmaken.

1.4 Conclusie

Kansen op de arbeidsmarkt en de samenstelling van de beroepsbevolking zijn belangrijke factoren voor de verklaring van het bijstandsniveau in gemeenten en voor regionale verschillen. En bieden aanknopingspunten voor beleid. Gemeenten zijn op te delen in vier typen: een combinatie van (on)gunstige arbeidsmarkt en (on)gunstige samenstelling van de beroepsbevolking.

Gemeenten met veel werk en een ongunstig samengestelde beroepsbevolking zijn vooral de grote steden in de Randstad. Hun beleid kan zich het beste richten op het dichten van de kloof tussen de vaardigheden van de werkzoekenden en de eisen van de werkgevers: scholing, taallessen, inburgering, werkgevers bekend maken met allochtonen.

Gemeenten met een ongunstige arbeidsmarkt en een gunstige samenstelling van de beroepsbevolking zijn over het algemeen de dorpen en (kleinere) steden buiten de Randstad. Economisch beleid of infrastructurele projecten zouden hier de beschikbaarheid van banen kunnen verbeteren.

In gemeenten met een tekort aan banen en een ongunstige beroepsbevolking staan alle signalen op rood. Het typeert vooral grotere steden buiten de Randstad. Ze moeten dubbel aan de bak: én de vaardigheden van de werkzoekenden verbeteren én de beschikbaarheid van banen vergroten.

Gemeenten met veel werk en een gunstig samengestelde beroepsbevolking zijn vooral de kleinere gemeenten in de nabijheid van de Randstad. Zij moeten in ieder geval hun eigen uitvoering goed op orde houden: effectieve poort en reïntegratie. Want ook in het niet door de arbeidsmarkt of beroepsbevolking bepaalde deel van het bijstandsniveau valt winst te behalen. Iets wat natuurlijk ook geldt voor 'de eerste drie groepen' gemeenten.

Alle sociale diensten doen er goed aan de totale onderkant van de arbeidsmarkt in hun beleid te betrekken. Dit voorkomt onnuttig beleid met ongewenste effecten, zoals de recente uitruil tussen de Wwb en de Wajong.

Met name gemeenten met een gebrek aan werk moeten op zoek naar kansen in de regio. Maar met wie is samenwerking logisch? Dit hoofdstuk gaf een methode waarbij gemeenten kunnen zien 'wat zij aan elkaar hebben'. Gemeenten die in potentie de banenkans voor en inwoner van een andere gemeente vergroten zijn voor die gemeente een logische 'partner' voor arbeidsmarktbeleid dat zich richt op het bijelkaarbrengen van vraag en aanbod.

Op deze manier kunnen 'logische' arbeidsmarktregio's worden samengesteld, op basis van wederzijdse belangen en gericht op het verbeteren van de matching. In een tijd waarin de landelijke politiek veel verwacht van regionaal arbeidsmarkt, dat in weerwil daarvan nog lang niet overal succesvol van de grond komt, kan deze methodiek mogelijk helpen.



2. Uitvoering door sociale diensten

Door Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB)

2. Vier jaar monitor

Door Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB)

Voor het vierde jaar heeft Divosa managers van sociale diensten gevraagd naar feiten en meningen over hun werkveld. Dit jaar zijn bovendien niet alleen managers, maar ook wethouders en raadsleden bevroegd. Aangevuld met bestaande cijfers en onderzoek levert dit een beeld op van de uitvoering door sociale diensten. En ook van de keuzes die gemeenten maken voor de mensen die een beroep op hen doen voor hulp bij werk en inkomen. De Divosa-monitor signaleert zo jaarlijks nieuwe ontwikkelingen en analyseert de gedachten en dynamieken erachter. De volgende hoofdstukken geven de resultaten hiervan. Met de kennis van het eerste hoofdstuk in het achterhoofd, kijken de volgende hoofdstukken regelmatig of gemeenten hun beïnvloedingsmogelijkheden benutten in de praktijk. Of op z'n minst zoeken.

TOEKOMST?

Het aantal mensen in de bijstand is sinds de invoering van de Wwb in 2004 flink gedaald. De nieuwe bijstandswet wordt daarom over het algemeen succesvol genoemd – al heeft de economie ook een handje meegeholpen. De implementatiefase is na vier jaar in de meeste gemeenten voltooid. Desondanks vraagt het realiseren van een nieuwe cultuur veel tijd, merken veel sociale diensten op. Zij doelen dan op de overgang van een cultuur gericht op rechtmatigheid naar activering.

DIENST VAN SOCIALE DIENSTEN

De vraag is hoe sociale diensten nu en in de toekomst invulling kunnen geven aan hun rol – de huidige samenstelling van het klantenbestand en de complexe sociale en economische context in ogenschouw nemend. Een sociale dienst van nu zou een 'dienst van sociale diensten' moeten zijn, stelt Divosa in twee recente publicaties.⁸ Wat houdt dat in?

Doelmatigheid, maatwerk en creativiteit zijn in deze visie kerndoelen. De klant staat centraal, niemand wordt afgeschreven; medewerkers van sociale diensten hebben de vrijheid en creativiteit om voor iedere klant een passende oplossing te vinden. Zij richten zich bovendien niet alleen op mensen in de bijstand, ook breidt zij haar doelgroep uit tot andere kwetsbare doelgroepen. Of zelfs alle burgers in de gemeente. Een ander kenmerk van de 'dienst van sociale diensten' is dat zij uitgebreide, ofwel 'integrale' dienstverlening biedt, gericht op activering en participatie van zoveel mogelijk mensen.

Deze integrale aanpak vraagt om samenwerking binnen de gemeente én met externe partners als werkgevers en CWI/UWV. Bovendien is betrouwbare informatie over zowel aanbod- als vraagkant van de (regionale) arbeidsmarkt als van partners op aanliggende terreinen een must.

Een analysemodel

Het landschap van sociale diensten is in de praktijk heel wat diverser dan geschetst. Globaal zijn ze onder te verdelen in de volgende vier typen:

EEN SOCIALE DIENST DIE:

1. *primair reageert op de prikkels uit de Wwb.* Zij beperkt haar financiële risico's door de inperking van instroom en stimulering van de meest kansrijke klanten richting werk.
2. *zich concentreert op de doelgroepen vanuit de Wwb.* Zij repareert de complexe problemen van mensen in de bijstand in nauwe samenwerking met samenwerkingspartners.
3. *inzet op het voorkomen van bijstandsafhankelijkheid.* Zij beweegt zich ook op andere beleidsterreinen als zorg, onderwijs en economie.
4. *zich in dienst stelt van de brede gemeentelijke zorgplicht.* Zij zet haar expertise ook in voor doelgroepen die geen bijstand ontvangen zoals arbeidsgehandicapten en ouderen.

De verschillen komen voort uit verschillende keuzes die sociale diensten maken. Keuzes over de doelgroep, maar ook over samenwerking, samenleving en dienstverlening. Sociale diensten maken, ingebed in haar eigen organisatiecultuur, eigen afwegingen om te komen tot succesvol beleid.

Ontwikkelingen in de afgelopen vier jaar

Vanaf 2005 geeft Divosa de Divosa-monitor uit. Welke stappen zijn de afgelopen jaren al gezet om zo'n brede dienst te worden? Een dienst die meer participatie weet te bewerkstelligen voor mensen met vaak complexe problemen? Een terugblik op eerdere uitkomsten.

DIVOSA-MONITOR 2005: SUCCESVOL VAN START

De Divosa-monitor 2005 staat in het teken van de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004. Wat voor keuzes maken gemeenten? Hoe ver zijn ze met de implementatie van nieuw beleid? Wat voor ideeën heersen er rond samenwerking en in hoeverre kiest men hiervoor bij de uitvoering van beleid?

Uit de monitor blijkt dat gemeenten hard aan de slag zijn gegaan. Het bijstandsvolume blijft dit jaar onder de ramingen van het ministerie. De financiële verantwoordelijkheid blijkt een belangrijke gangmaker te zijn voor veranderingen binnen de gemeente. Een kleine meerderheid van de gemeenten heeft een positief saldo op het inkomensdeel.

Het reïntegratiebudget wordt (echter) lang niet ten volle benut: driekwart van de gemeenten heeft een overschot. Dit kan vooral verklaard worden uit een afbouw van gesubsidieerde banen, investeringen aan de poort, voorzichtigheid bij het inzetten van het budget en de zoektocht naar nieuwe aanbestedingsprocedures.

Het merendeel van de sociale diensten heeft het minimabeleid sinds de invoering van de Wwb versoerd. Gemeenten zeggen vooral geïnvesteerd te hebben in de poortfunctie, fraudebestrijding en het ontwikkelen van een work first-aanpak, om daarmee beperking van de instroom te bewerkstelligen. Het grootste deel van de diensten geeft aan over het algemeen positief te zijn over de nieuwe wet; tweederde vindt het eigen invoeringstraject geslaagd.

Ondanks het behaalde succes zijn er ook punten van zorg. Gemeenten beschikken over het algemeen over een kortetermijnvisie. Ook vinden zij hun uitvoeringsschaal vaak te klein voor een goede en slagvaardige uitvoering van de wet en beheersing van externe invloeden. Daarbij blijken inspanningen vooral gericht op de voorkant van het proces (de poort) en activering van kansrijke groepen.

Samenwerking op andere beleidsterreinen en met externe partners staat bovendien nog in de kinderschoenen, al blijken er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten. Onzekerheid of de wet in de toekomst zijn vruchten zal gaan afwerpen komt duidelijk naar voren.

DIVOSA-MONITOR 2006: MEER PERSPECTIEF VOOR MENSEN

De Divosa-monitor 2006 kijkt vooral naar de verdere gemeentelijke uitwerking van de wet. Ook vindt er monitoring plaats op de belangrijkste vragen uit het eerste onderzoek. Zijn gemeenten gevorderd met de implementatie van de wet? Een groot deel van de vragen heeft betrekking op reïntegratie en inkomensbeleid. Wat zijn de doelgroepen en hoe wordt er invulling gegeven aan het reïntegratiebeleid?

Het aantal mensen in de bijstand is gedaald. Veel gemeenten zetten work first en handhavinginstrumenten in, vooral voor de nieuwe instroom en jongere bijstandsgerechtigden. Wel lijken gemeenten hun aandacht meer te verdelen over alle klantgroepen. Ondanks de financiële prikkel die is ingevoerd verwachten sociale diensten dat ongeveer 50% van de mensen in de bijstand niet meer zal uitstromen naar werk. Divosa werpt de vraag op of arbeidsongeschiktheid wel thuishoort in een wet die zich zo dominant richt op reguliere arbeidsdeelname.

Gemeenten geven een magere voldoende voor de eigen invloed op de omvang van het bijstandsbestand. Het beperken van het aantal mensen in de bijstand en het uitkomen met budgetten lijken de kerndoelen te zijn. De cultuur waarin de sociale dienst opereert, verschuift steeds meer van ondersteunend naar activerend. Gemeenten zijn over het algemeen positief over de invoering van de Wwb; 70% beoordeelt de invoering als geslaagd.

Ook in 2005 heeft een merendeel van de gemeenten een overschot op het inkomensbudget, terwijl op het werkbudget zelfs 90% geld over heeft. Een snellere daling van het aantal ID-banen dan verwacht wordt genoemd als een van de oorzaken.

Ten opzichte van 2005 blijken meer gemeenten tevreden te zijn over de uitvoeringschaal. Meer gemeenten kiezen voor samenwerking met andere gemeenten in een zogenaamde intergemeentelijke sociale dienst (isd). De samenwerking met andere beleidsterreinen en externe instanties lijkt weinig veranderd. Een duidelijke politieke betrokkenheid blijkt in veel gemeenten (nog) niet aanwezig. Daarnaast is er sprake van een afnemende aandacht voor arbeidsmarktbeleid, evenals een afnemende grip hierop; een zorgelijke ontwikkeling.

DIVOSA-MONITOR 2007: VERSCHIL MAKEN

De Divosa-monitor van 2007 kijkt niet alleen terug op drie jaar beleidsvoering. Ook gaat deze in op toekomstvisies van managers van sociale diensten. Het aantal mensen in de bijstand blijft dalen en ook het economisch tij is gunstig.

Regionaal gezien blijkt dat hogere bijstandspercentages vooral in grotere steden en perifeer gelegen gebieden te vinden zijn. Doordat de mensen die relatief het makkelijkst te activeren zijn snel uitstromen, zal het bijstandsbestand steeds meer gaan bestaan uit moeilijk bemiddelbare bijstandsgerechtigden. Daarom ziet een deel van de managers een toekomst voor de sociale dienst als vangnet voor mensen die echt niet in staat zijn te werken. Het aanbieden van sociale en maatschappelijke participatiemogelijkheden aan deze mensen lijkt de belangrijkste taak te worden.

In de huidige praktijk blijkt dit toekomstbeeld nog maar beperkt zichtbaar: een groot deel van het geld wordt ingezet voor de activering van kansrijken. Ook het werkbudget zetten sociale diensten voornamelijk in voor instrumenten voor deze groep – wellicht beïnvloed door de financiële prikkel om zoveel mogelijk geld op het inkomensbudget over te houden. Het aantal ontheffingen neemt af, terwijl de uitgaven voor minimabeleid blijven stijgen.

De grote beleidsvrijheid van de Wwb heeft nog nauwelijks geleid tot grote beleidsverschillen. Terwijl daar alle redenen voor is. Er zijn tussen gemeenten en regio's grote verschillen in de kansen op werk en de samenstelling van de beroepsbevolking, die vragen om andere oplossingen.

Veel managers kunnen zich vinden in een visie rond een 'dienst van sociale diensten'. Managers zijn op weg naar een organisatie die actief is bij de maatschappelijke deelname van al haar burgers, zo geven zij aan. Ze willen inzetten op proactief beleid en eigen verantwoordelijkheid van bijstandsgerechtigden stimuleren. Maatschappelijke deelname lijkt uitstroombestemming te gaan vervangen.

De politiek is echter nog weinig betrokken. Ook de aandacht voor beleidsthema's aan de vraagkant van de arbeidsmarkt is nog beperkt. Een meerderheid beschikt (nog) niet over een goed ontwikkeld arbeidsmarktbeleid. Er is dus nog sprake van een kloof tussen de praktijk en toekomstbeeld. Bovendien is het de vraag in hoeverre de financiële prikkel in de wet nog blijft werken nu het aantal 'makkelijk' te activeren mensen steeds verder daalt.

VRAGENLIJST 2008

In de Divosa-monitor van vorig jaar herkenden de meeste sociale diensten zich (in de nabije toekomst) in een dienst van sociale diensten. Het onderzoek van dit jaar borduurt daarop voort. Bij het opstellen van de vragen zijn de thema's rond een dienst van sociale diensten het uitgangspunt geweest. Doel: een beeld schetsen van de positie van sociale diensten in Nederland rond dit actuele thema. Het sluit ook nauw aan bij de huidige (politieke) ambities en afspraken tussen gemeenten en CWI/UWV: samenwerking, integraal beleid en integrale dienstverlening is het devies. Naast een groot aantal nieuwe vragen komt ook een aantal vragen uit voorgaande monitoren naar voren.

'VOORTREKKERGEMEENTEN'

De Divosa-monitor 2008 splitst de analyses niet alleen uit naar grootteklasse en landsdeel, maar ook naar 'voortrekkergemeenten' en overige gemeenten. Voortrekkergemeenten zijn vorig jaar door de VNG aangewezen gemeenten voor de vorming en uitvoering van arbeidsmarktbeleid. Gelet op de uitkomsten van hoofdstuk 1 en het grote belang dat de politiek op dit moment hecht aan effectief arbeidsmarktbeleid, bekijkt de monitor of er al effecten zichtbaar zijn.

3. De context in Nederland

3.1 Sociaal-economische kerncijfers

Aan de gunstige economische ontwikkeling die de laatste jaren is ingezet, lijkt in 2007 nog geen einde te zijn gekomen. Het Bruto Binnenlands Product (bbp) is in 2007 net als in 2006 met ongeveer 3% gegroeid. Naar alle waarschijnlijkheid zal de groei van het BBP in 2008 wat lager uitkomen (zie tabel 1). De toename van de werkgelegenheid was in 2007 met 2,5% hoger dan de afgelopen jaren. Ook in 2008 houdt deze groei waarschijnlijk aan – al zal de mate van groei lager uitvallen, zo is de verwachting.

Historisch gezien wisselen op dit moment veel mensen van baan – volgens het CWI⁹ veroorzaakt dit een aanzienlijk deel van de werkgelegenheids groei. Dit resulteert in extra vacatures. Het totale aantal vacatures stijgt in 2008 waarschijnlijk naar een recordhoogte: naar ongeveer 15,7% van het aantal banen.

De omvang van de werkloze bevolking in Nederland neemt steeds verder af; een gevolg van de gunstige economische ontwikkelingen én de veranderde aanpak in de uitvoering van het uitkeringsbeleid van de laatste jaren.

DALENDE BEROEPSBEVOLKING, STIJGENDE VRAAG NAAR ARBEID

De aanbodzijde van de arbeidsmarkt beweegt gedeeltelijk mee met de groeiende vraag. De ontwikkeling van het arbeidsaanbod was in 2007 op haar hoogtepunt, maar lijkt in 2008 weer wat af te nemen.

Ondanks de groei van het aantal banen is het zaak om rekening te houden met de demografische ontwikkelingen. Door een toename van het aantal ouderen ten opzichte van het aantal jongeren neemt de potentiële beroepsbevolking de komende jaren verder af. De eerste verschijnselen daarvan worden waarschijnlijk pas vanaf 2011 zichtbaar. De vraag naar arbeid zal bovendien stijgen, zo is de verwachting.

Tabel 1: Economische kerncijfers Nederland

Nederland	2004	2005	2006	2007	2008 (prognose)
Groei Bruto Binnenland Product	2,0%	1,5%	3,0%	3,0%	2,25%
Groei werkgelegenheid	-1,4%	-0,3%	1,8%	2,5%	1,25%
Werkloze beroepsbevolking (als percentage van beroepsbevolking)	6,5%	6,5%	5,5%	4,5%	4,0%
Ontwikkeling arbeidsaanbod	0,0%	0,0%	1,2%	1,75%	0,75%

Bron: Centraal Planbureau, Kerncijfers 1970-2008.

COMMISSIE BAKKER

Er circuleren diverse oplossingen voor deze voorziene krapte op de arbeidsmarkt. De commissie Bakker (2008) kwam onlangs met een aantal adviezen om de arbeidsdeelname de komende jaren te stimuleren.

Voor de korte termijn:

- *belastingvoordelen* om het aantal uren van deeltijdwerkers en het langer doorwerken van 65-plussers te stimuleren.
- *participatieplicht* voor mensen die een half jaar of langer bijstand ontvangen.
- *aanpassing van het subsidiesysteem voor kinderopvang* waardoor het voor vrouwen aantrekkelijker wordt om te gaan werken.

Op langere termijn:

- *doorbetaling van salaris door werkgevers tot een half jaar na ontslag*. Ook bieden werkgevers hulp bij het zoeken van een andere baan.
- *invoering van een 'werkbudget'* voor iedere werknemer voor het bekostigen van scholing en eventuele periodes van (tijdelijke) werkloosheid.
- *optrekken van de AOW-leeftijd* vanaf 2016 met een maand per jaar.
- *veranderde bekostiging van de AOW*: vanaf 2011 niet langer vanuit premies, maar vanuit belastinginkomsten.

Er zijn positieve, maar ook teleurgestelde reacties op de uitkomsten van de commissie Bakker. Volgens Divosa is er te weinig aandacht voor de mensen die aan de kant staan. Ook vindt Divosa de maatregelen teveel gericht op mensen die zich reeds op de arbeidsmarkt bevinden. Het rapport schenkt volgens de belangenorganisatie te weinig aandacht aan de zogenaamde 'niet-gewilden'.¹⁰

RWI

RWI (Raad voor Werk en Inkomen) schetst in de arbeidsmarktanalyse voor 2008 de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de nabije toekomst:

- Het potentieel voor verdere groei van de beroepsbevolking is beperkt. Vanwege de vergrijzing kan dat op termijn leiden tot een afname van het aanbod.
- Het aanbod van arbeid sluit kwalitatief niet voldoende aan op de vraag. De ontwikkelingen binnen het aanbod versterken dit alleen alleen maar.
- Het aantal onvervulbare vacatures zorgt voor gemiste kansen voor economische groei; dit was in 2007 al het geval.
- Het aantal mensen dat ongewenst aan de kant staat is groot.
- De conjunctuurgevoeligheid van bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt brengt met zich mee dat tijdens laagconjunctuur menselijk kapitaal wordt vernietigd waar in hoogconjunctuur grote tekorten aan zijn.
- De beroepsbevolking senioriseert. Een toenemend deel van de werkende maar ook van de werkloze beroepsbevolking is 55 jaar of ouder.¹¹

RWI doet ook aanbevelingen:

- upgradings van het competentieniveau om het arbeidsaanbod conjunctuurbestendiger maken.
- een veranderende arbeidsmarkt vraagt om andere beleidsaccenten. Zo vormen de niet-uitkeringsgerechtigden (de nuggers) het grootste deel van het participatiepotentieel, neemt het aantal zzp'ers toe, hebben veel oudere uitkeringsgerechtigden een proforma sollicitatiegedrag en vallen te veel jongeren buiten onderwijs, arbeidsmarkt en uitkering.
- uitbreiding van deeltijdbanen voor (vooral) beter opgeleide vrouwen is wenselijk.
- arbeidsmarktbeleid is meer dan schadelastbeperking in de sociale zekerheid.

VEEL UITDAGINGEN VOOR UITVOERING ARBEIDSMARKTBELEID

De komende jaren zijn er kortom veel uitdagingen voor de uitvoering van een effectief arbeidsmarktbeleid. Aan gemeenten als regisseurs van het arbeidsmarktbeleid de taak om hier, samen met anderen, op een juiste manier invulling om te geven.

OBSTAKELS

Op de weg naar een effectief en efficiënt arbeidsmarktbeleid liggen echter obstakels:¹²

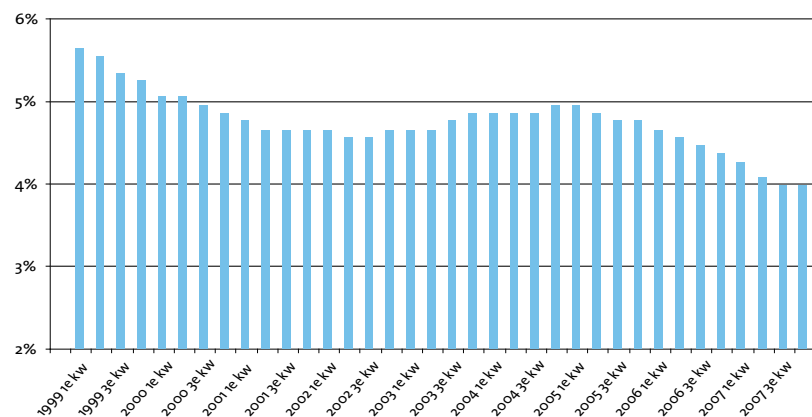
- de grenzen van een gemeente vallen niet samen met die van de arbeidsmarkt; dat vraagt om samenwerking terwijl er via de Wwb ook concurrentie wordt gevoeld.
- gemeenten kunnen geen goed onderscheid maken tussen maatregelen die wel en niet werken voor een specifieke doelgroep.
- een grote diversiteit aan partijen is bij het arbeidsmarktbeleid betrokken.

Gemeenten kunnen een hoop doen om deze obstakels uit de weg te ruimen, stelt Jouke van Dijk, hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse. Tegelijkertijd is volgens hem ook een duidelijkere regierol van de nationale overheid cruciaal.

3.2 Volume sociale zekerheid

Het aantal mensen in de bijstand daalt sinds 2005. Dat is deels te verklaren uit de gunstige economische situatie. Maar deze is zeker ook beïnvloed door de invoering van de volledige financiële verantwoordelijkheid van gemeenten sinds de invoering van de Wwb in 2004. Doordat de beroepsbevolking nog steeds toeneemt en het aantal mensen in de bijstand daalt, daalt het percentage bijstandsgerechtigden op de beroepsbevolking gestaag tot zelfs onder de 4% in het laatste kwartaal van 2007.

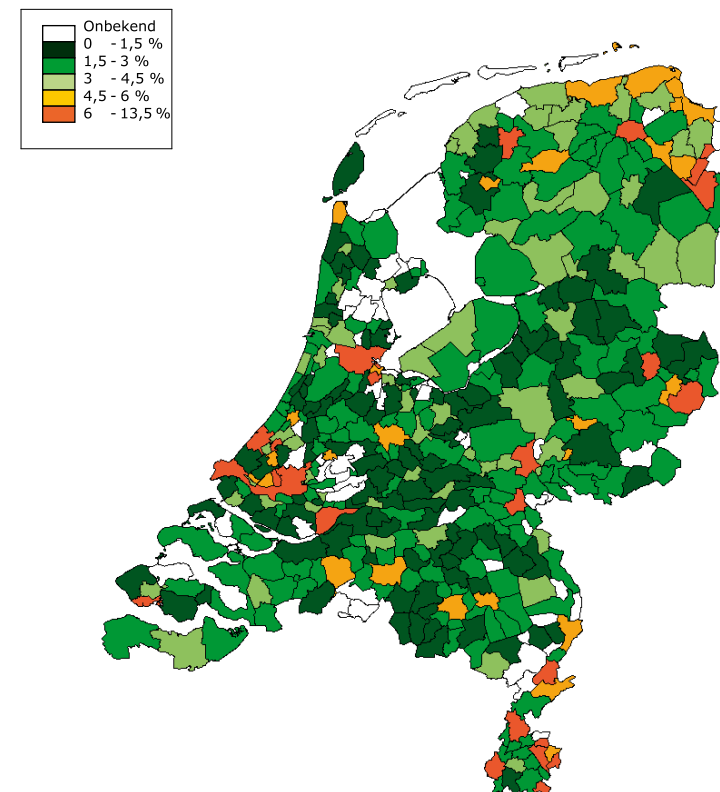
Figuur 1: Kwartaalontwikkeling bijstandscijfer als % van de beroepsbevolking



Bron: CBS, 2008

Er zijn echter grote verschillen tussen gemeenten. Grotere gemeenten en meer perifeer gelegen gemeenten kennen over het algemeen een hoger bijstandsniveau. Kaart 1 laat de verschillen in bijstandspercentage tussen gemeenten zien.

Kaart 1: Bijstand als percentage van de beroepsbevolking per gemeente

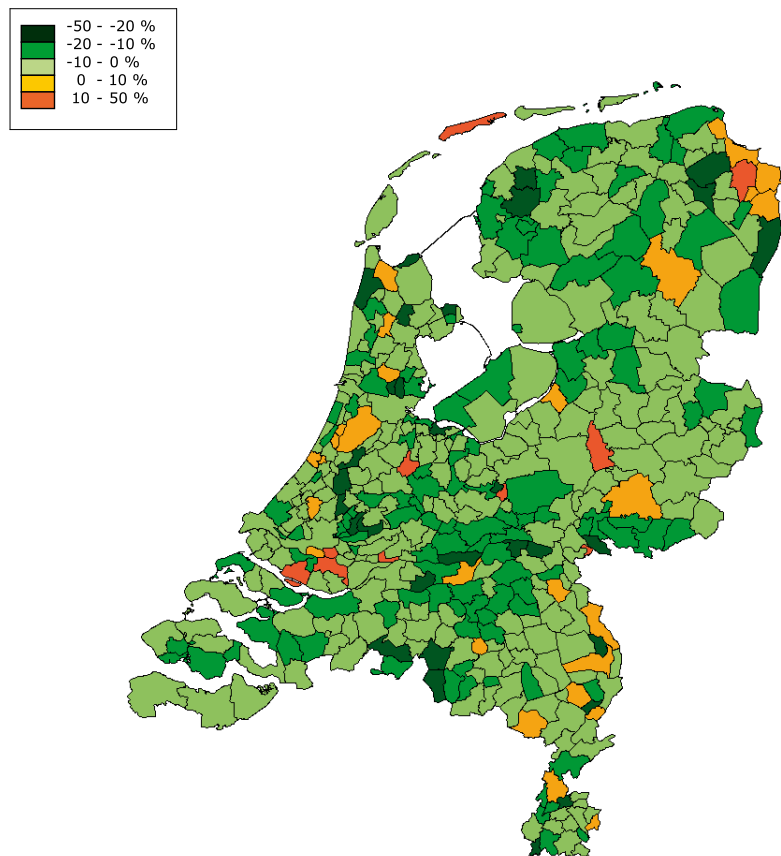


Toelichting: Het bijstandsaantal per gemeente in december 2007 is gedeeld door het beroepsbevolkingscijfer voor de gemeente voor de periode 2004-2006 (deze gegevens zijn alleen beschikbaar voor gemeenten groter dan 10000 inwoners).

Bron: CBS, 2008, bewerking: CAB.

lets vergelijkbaar is te zien bij de bijstandsontwikkeling. Zowel in 2007 als de afgelopen drie jaar daalt het aantal bijstandsgerechtigden landelijk, maar er zijn opnieuw uitzonderingen. Kaart 2 geeft de bijstandsontwikkeling voor gemeenten in de periode december 2006-december 2007 weer. In vergelijking met het uitvoeringsjaar 2006 (zie Divosa-monitor 2007) blijkt dat het aantal gemeenten met een bijstandsgroei van meer dan 10% is afgenomen.

Kaart 2: Bijstandsontwikkeling 2006-2007 per gemeente

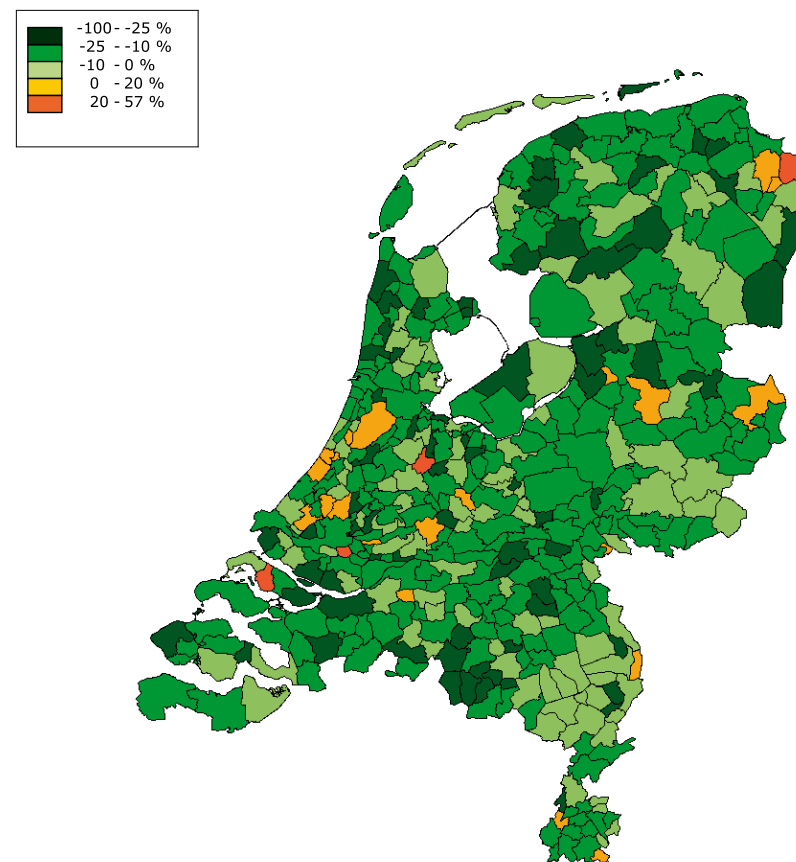


Bron: CBS, 2008, bewerking: CAB.

Toelichting: de berekening per gemeente is gemaakt door het absolute bijstandscijfer op december 2006 en op december 2007 met elkaar te vergelijken. Er is geen standaardisering toegepast.

Kaart 3 toont de bijstandsontwikkeling over de laatste vier jaar per gemeente. In het merendeel van de gemeenten is het bijstandsvolume de laatste jaren met meer dan 10% gedaald; maar er zijn ook een aantal gemeenten waar het bijstandsvolume relatief fors is toegenomen. Over het algemeen zijn dit gemeenten met een klein bijstandsvolume waar in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden een groot effect heeft op de bijstandsontwikkeling.

Kaart 3: Bijstandsontwikkeling 2004-2007 per gemeente



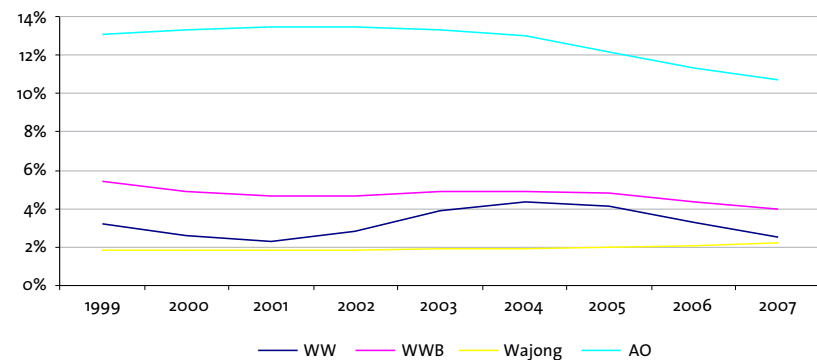
Bron: CBS, 2008, bewerking: CAB.

De dalende ontwikkeling van het volume is niet alleen in de bijstand zichtbaar. Figuur 2 laat zien dat ook het volume van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen daalt.

Uitzondering hierop is het aantal mensen in de Wajong, dat juist groeit. Deels is er sprake van uitruil tussen de Wwb en Wajong, deels is de groei van de Wajong autonoom.¹³ Uit een vergelijking van CBS-gegevens blijkt dat er een significante relatie bestaat tussen de ontwikkeling van het bijstands- en Wajong-volume in 2007. Gemeenten met een sterkere daling van het bijstandsvolume kennen over het algemeen een sterkere stijging van het aantal Wajong'ers.

Hoewel de totale 'onderkant van de arbeidsmarkt' (Zie hoofdstuk 1) de laatste drie jaar fors is afgenomen van zo'n 16,7% naar 13,3% aan het begin van 2008¹⁴, zitten er nu nog altijd zo'n 1,5 miljoen mensen (deels) op de reservebank van de arbeidsmarkt.

Figuur 2: Ontwikkeling volumecijfers sociale zekerheid



Bron: CBS, 2007.

3.3 Budget

Het budget dat gemeenten aan het begin van het jaar van het Rijk ontvangen om de bijstand te bekostigen, bestaat uit een inkomensdeel (i-deel) en een werkdeel (w-deel, ofwel: het reïntegratiebudget). Het totale rijksbudget voor de Wwb in 2007 is ten opzichte van 2006 wederom afgenomen. Ook de (voorlopig) toegekende budgetten voor 2008 lijken weer lager uit te komen; een logisch gevolg van het economische klimaat en de afname van het aantal bijstandsgerechtigden. Zowel op het inkomens- als het werkdeel hebben gemeenten gezamenlijk een overschot. Dit overschot wordt wel steeds kleiner. Dat kan erop wijzen dat de berekening van het macrobudget en de bestedingen van gemeenten gezamenlijk steeds meer in evenwicht komen.

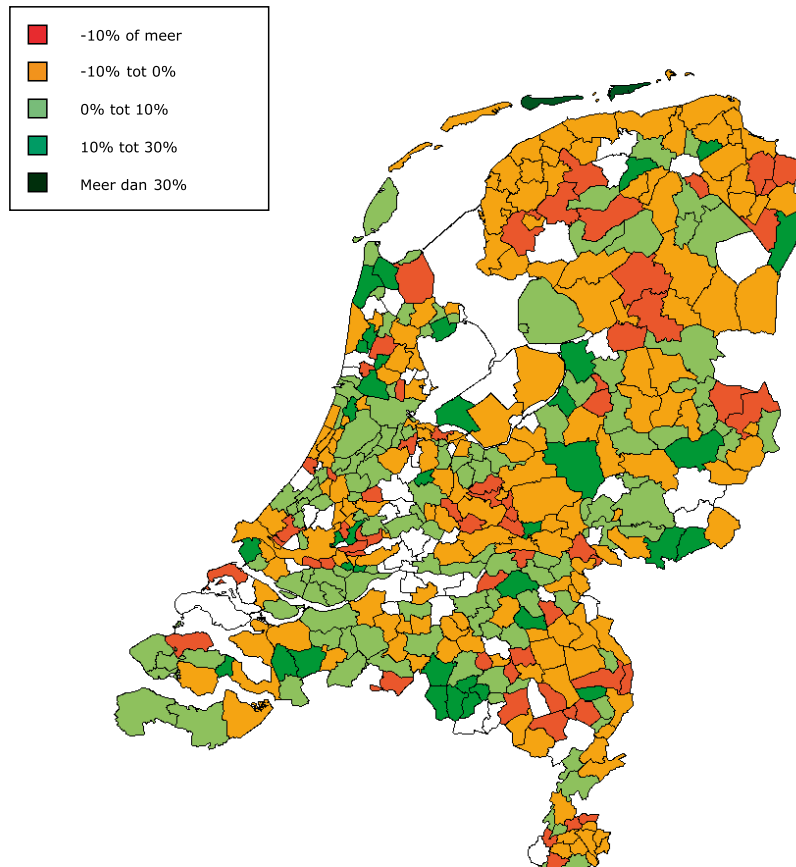
Tabel 2: Wwb-budget (x 1.000.000 euro)¹⁵

	2004 (Definitief)	2005 (Definitief)	2006 (Definitief)	2007 (Voorlopig)	2008 (Voorlopig)
Macrobudget Inkomensdeel	4.607	4.565	4.190	3.944	3.712
Saldo Inkomensdeel	+304	+233	+11	+43	nb
Macrobudget Werkdeel	1.582	1.611	1.629	1.591	1.567
Saldo Werkdeel	+128	+255	+242	+100	nb
Totaal budget Wwb	6.189	6.176	5.819	5.535	5.279
Totaal saldo Wwb	+432	+508	+253	+143	nb
Overschot als percentage	7%	8,2%	4,3%	2,6%	nb

Bron: ministerie van SZW, 2008.

Landelijk gezien komen gemeenten uit met het beschikbaar gestelde macrobudget. De opeenvolgende jaren laten telkens een overschot zien, zowel op het i- als het w-deel. In 2007 is het totale saldo op het inkomensdeel € 43 miljoen positief, 1,1% van het totaal beschikbaar gestelde budget. Kaart 4 brengt het inkomenssaldo per gemeente in kaart. Daaruit blijkt dat er ook aanzienlijke verschillen zijn. Bijna de helft van de sociale diensten (49%) scoort een tekort op het inkomensdeel. In vergelijking met vorig jaar is dit aandeel toegenomen.

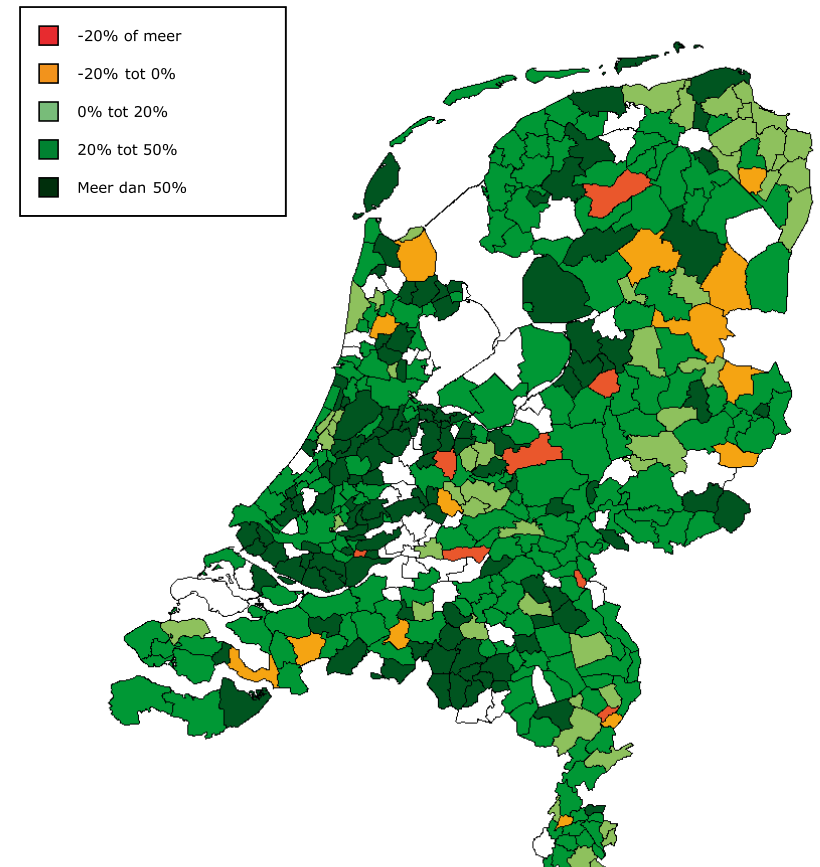
Kaart 4: Saldo op inkomensdeel 2007 per gemeente¹⁶



Bron: ministerie SZW, Kernkaart werk en bijstand 2007, bewerking: CAB.

Kaart 5 geeft het saldo op het werkbudget voor gemeenten weer. Vrijwel alle gemeenten hebben een overschot. Het aantal gemeenten met een tekort is minder dan vorig jaar.

Kaart 5: Saldo op werkbudget 2007 per gemeente



Bron: ministerie SZW, Kernkaart werk en bijstand 2007, bewerking: CAB.

Gemiddeld lag het werkbudget per bijstandsgerechtigde in 2007 op ongeveer € 4.394. Het gemiddelde budget neemt vanaf 2004 geleidelijk toe. De meeste gemeenten hebben in 2007 een overschot op het werkdeel. Het werkbudget varieert per gemeente; uitgaven aan reïntegratie uit het verleden bepalen grotendeels de omvang van het budget. De spreiding tussen het minimale en maximale werkbudget is iets toegenomen ten opzichte van 2006.

Tabel 3: Verschillen in werkbudget per bijstandsgerechtigde binnen gemeenten (€)

	2004	2005	2006	2007
Gemiddeld werkbudget per klant	3.851	3.915	4.158	4.394
Minimum werkbudget per klant	1.235	1.125	1.385	1.498
Maximum werkbudget per klant	13.547	13.790	12.963	16.025

Bron: ministerie SZW, bewerking: CAB.

Toelichting: het totale werkbudget per gemeente is gedeeld door het aantal bijstandsgerechtigden in december van het jaar. Mensen in een zogenaamd verloningstraject zijn in deze berekening buiten beschouwing gelaten.

3.4 Organisaties en actoren

SOCIALE DIENSTEN

Het aantal gemeenten is in 2007 afgenomen tot 443. Het aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, de zogenaamde intergemeentelijke sociale diensten (isd'en), neemt verder toe en ligt nu op ongeveer 29. Zij voeren voor in totaal 114 gemeenten de Wwb (en eventueel andere taken) uit. Dat betekent dat inmiddels 25% van de gemeenten haar uitvoering heeft opgeschaald en er nog circa 350 sociale diensten 'over' zijn. Daarbovenop bestaan er nog talloze andere samenwerkingsvormen waarin kleine sociale diensten taken uitbesteden aan (grotere) buurgemeenten.

Werden voor 2007 nog ongedeelde Wwb-budgetten verschaft aan samenwerkingsverbanden, sinds 2007 is dat niet langer het geval. De budgetten worden per individuele gemeente verstrekt. Volgens het Rijk kan zo beter gegarandeerd worden dat het college van b&w en de gemeenteraad actief betrokken zijn bij de uitvoering van de bijstand. Ook kunnen zij op deze manier beter controle uitoefenen. Dat laat onverlet dat het aantal officiële samenwerkingsverbanden (exclusief uitbestedingen) ook in 2007 weer is toegenomen.

Tabel 4: Aantal gemeenten en samenwerkingsverbanden

	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal gemeenten	476	467	458	443	443
Individuele, budgetverantwoordelijke gemeenten	454	411	398	443	443
Samenwerkingsverbanden*	7	14	23	26	29
Samenwerkingsverbanden met ongedeelde Wwb-budget	7	11	16	n.v.t	n.v.t

Bron: CBS, ministerie van SZW, StimulanSZ en VNG.

*=volgens ledenlijst Divosa

LEER-WERKORGANISATIES

Gemeenten besturen publieke leer-werkorganisaties. Deze vallen uiteen in voormalige Wiw- en ID-organisaties en Wsw-bedrijven (in totaal 95¹⁷). Vanaf 2008 krijgen gemeenten zelf het Wsw-budget van het Rijk. Dat betekent dat gemeenten meer verantwoordelijk zijn geworden voor de uitvoering. De verdeling van dit budget gebeurt op basis van het aantal inwoners met een Wsw-indicatie.

HERVORMING WSW

Het Rijk heeft zich voorgenomen de Wsw grondig te moderniseren. Per 1 januari 2008 is de gemoderniseerde Wet sociale werkvoorziening van kracht. De nieuwe wet stelt mensen met een Wsw-indicatie in staat om actief de rechten en mogelijkheden te benutten die ze hebben om een arbeidsplek te vinden die bij hen past. Dit moet bereikt worden door een Persoonsgebonden budget begeleid werken (pgb), cliëntenparticipatie en openheid over wachtlijsten. De commissie De Vries is in februari 2008 door het ministerie van SZW aangesteld voor een fundamentele herbezinning op de Wsw en breder, om voorstellen te doen die de kansen en mogelijkheden van alle mensen met een arbeidsbeperking bevorderen.

REÏNTEGRATIEPARTIJEN

Anno 2008 zijn er in Nederland respectievelijk 990 reïntegratiebedrijven, 193 scholingsinstituten, 157 interventiebedrijven en 53 arbodiensten actief¹⁸; in alle gevallen een toename ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze reïntegratiebedrijven

richten zich vooral op publieke opdrachtgevers als gemeenten en UWV.¹⁹ Zowel reïntegratiebedrijven, gemeenten, CWI/UWV, provincies als sociale partners werken samen op het niveau van de Regionale Platforms voor Arbeidsmarktbeleid (rpa's). In Nederland zijn 21 rpa's actief.

CWI/UWV

De andere grote uitvoerder van socialezekerheidsregelingen (arbeidsongeschiktheidsregelingen en WW), is UWV. UWV heeft in totaal veertig vestigingen verspreid over het land.

Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) begeeft zich op zijn beurt op de grens tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Nederland telt zes districtskantoren van het CWI, met in totaal ongeveer 130 vestigingen. Het CWI verricht de poortwachterfuncties (intake, beoordeling afstand naar werk, bemiddeling) en is verantwoordelijk voor de transparantie op de arbeidsmarkt en arbeidsmarktkennis.

Steeds meer werken CWI/UWV en gemeente(n) samen in zogenaamde bedrijfsverzamelgebouwen of werkpleinen; inmiddels op zo'n 85 plekken. Op dit moment is een fusie in voorbereiding tussen CWI en de reïntegratietak van UWV. De nieuwe organisatie gaat Werkbedrijf heten.

KETENSAMENWERKING/AKO

De landelijke ketenpartners CWI/UWV, VNG en Divosa overleggen gezamenlijk in het Algemeen Ketenoverleg (AKO). Het AKO probeert een optimale samenwerking tussen de verschillende partners te bevorderen. Ook op regionaal niveau vindt dit overleg plaats in het Regionaal Ketenoverleg (reko).

De organisatiecontext en actoren zijn vergeleken met 2006 nauwelijks veranderd. Wel is de druk om betere 'ketendienstverlening' te realiseren groter geworden. Ook neemt de wens om meer en betere samenwerking in de regio te realiseren toe. In het ketenprogramma van 2007 ligt de nadruk dan ook vooral op het 'doen' en het realiseren van resultaat.²⁰ Vooral integrale samenwerking staat hoog op de agenda.

3.5 Conclusies

Een toename van de vraag naar arbeid en een dalend aantal mensen met een Wwb-, WW-, WAO/ Wia-uitkering kenmerken de sociaal-economische omstandigheden van sociale diensten in 2007. Alleen het aantal mensen met een Wajong-uitkering stijgt.

Het bijstandsniveau daalt tot ongeveer 4% van de beroepsbevolking. Maar er zijn grote verschillen. Gemeenten aan de randen van het land en de grote steden kennen vaak een fors hoger bijstandsniveau.

Grote uitdaging voor de uitvoerders is om de match te realiseren tussen de vele vacatures en de mensen die geen werk hebben. Er gaapt vaak een (grote) kloof tussen de gevraagde en aangeboden kwalificaties.

Macro gezien komen gemeenten uit met de budgetten voor uitkeringen en reïntegratie. Maar ook in 2007 zijn er weer veel gemeenten die meer uitgeven aan uitkeringen dan zij aan dekking via het inkomensdeel ontvangen.

Opschaling en integratie van de uitvoering is in 2007 doorgegaan. Inmiddels heeft een kwart van de gemeenten geen eigen sociale dienst meer. De uitvoering is ondergebracht in een intergemeentelijke sociale dienst. Daarnaast bestaan er nog vele andere samenwerkingsvormen, waarbij de eigen sociale dienst weliswaar nog wel bestaat, maar onderdelen van de uitvoering en/of beleid aan een grotere buurgemeente zijn uitbesteed.

Het aantal plekken waar CWI/UWV en gemeenten hun uitvoering hebben samengebracht in een bedrijfsverzamelgebouw of op een werkplein is toegenomen tot 85.

4. Klant en dienstverlening

4.1 De klant

BREEDTE EN KENMERKEN VAN DE DOELGROEP

De doelgroep van de sociale dienst beperkt zich in de meeste gevallen niet tot bijstandsgerechtigden alleen. Veel diensten richten zich ook op andere minima, op mensen op de wachtlijst van de Wsw en op nuggers.

Zo'n 60% van de sociale diensten rekent ook mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering tot haar doelgroep. Een evengrote groep geeft aan alle burgers uit de gemeente als doelgroep te zien. Vooral managers van kleinere en middelgrote gemeenten blijken deze brede doelgroep aan te spreken. Dit komt waarschijnlijk doordat kleinere gemeenten vaak een breed takenpakket hebben. Intergemeentelijke diensten hebben over het algemeen een minder brede doelgroep. De grote en voortrekkergemeenten scoren laag op de brede doelgroep.²¹

Tabel 5: Doelgroepen van de sociale dienst

Hoe definieert u de doelgroep van uw dienst?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	Voor-trekkers
Mensen met een Wwb-uitkering	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Overige minima	95%	98%	100%	93%	88%	93%
Mensen op wachtlijst Wsw	91%	98%	100%	90%	65%	90%
Mensen met AO-uitkering	60%	66%	83%	48%	53%	48%
Nuggers	96%	96%	100%	100%	88%	100%
Alle burgers in mijn gemeente	62%	73%	83%	45%	47%	41%

UITSTROOMKANSEN

Hoe beoordelen managers van sociale diensten de kansen van de mensen in de bijstand in hun gemeente om uit de uitkering te komen? Op verzoek hebben de managers hun klanten verdeeld in drie groepen:

Groep 1: mensen die dicht bij de arbeidsmarkt staan en de capaciteiten hebben om uit te stromen naar regulier werk, mits voldoende banen beschikbaar.

Groep 2: mensen die alleen kunnen werken met behulp van een loonkostensubsidie of in een aangepaste werksituatie, bijvoorbeeld gesubsidieerd werk of in de sociale werkvoorziening.

Groep 3: mensen die door belemmeringen langdurig aangewezen zijn op de bijstand, zonder dat zij te activeren zijn.

In vergelijking met 2006 blijkt dat de groep goed te bemiddelen bijstandsgerechtigden over het algemeen iets toeneemt ten opzichte van de andere twee groepen, al is het verschil minimaal (zie tabel 6).

KLEINERE GEMEENTEN PESSIMISTISCHER

Kleinere gemeenten blijken over het algemeen wat pessimistischer over de mogelijkheden van de mensen in de bijstand in hun gemeente. Volgens hen is slechts een kwart makkelijk te activeren. Opvallend is dat intergemeentelijke sociale diensten juist een stuk positiever zijn. Zij geven aan dat gemiddeld ruim 40% van hun klanten in groep 1 valt.

Tabel 6: Uitsplitsing bestand naar categorieën

	2006		2007			
		totaal	Klein	Middel	Groot	Isd
Groep 1	29%	30%	24%	25%	35%	43%
Groep 2	29%	31%	33%	31%	30%	27%
Groep 3	41%	39%	43%	44%	35%	30%

Toelichting: de spreiding van de percentages binnen de verschillende groepen is groot. Voorbeeld: de inschatting over de grootte van groep loopt uiteen van 4% tot zelfs 87%. Een verklaring hiervoor is niet te geven. Het gaat om een inschatting.

ONTHEFFINGEN

Ondanks de verwachting dat 41% van het aantal mensen in de bijstand langdurig aangewezen zal zijn op de bijstand, ligt het percentage ontheffingen – verleend aan mensen die (tijdelijk) niet hoeven te zoeken naar werk – een stuk lager (zie tabel 7). Het gaat gemiddeld per gemeente om ongeveer 33% van het klantenbe-

stand. Voortrekkergemeenten melden over het algemeen een iets lager percentage ontheffingen. Het verschil is echter niet significant te noemen. Het aandeel bijstandsgerechtigden dat een ontheffing krijgt van arbeidsplicht is ten opzichte van 2006 stabiel gebleven.

Tabel 7: Percentage ontheffing arbeidsplicht

Welk percentage van uw klantenbestand heeft een ontheffing van de arbeidsplicht?	2004	2005	2006	2007		
				Totaal	Voortrekkers	Overig
	34%	41%	33%	33%	30%	34%

Toelichting: het gaat hier om een niet-gewogen gemiddelde. Dat betekent dat het antwoord van een kleine gemeente even zwaar telt als dat van een grote gemeente.

INSTRUMENTEN

De instrumenten die worden ingezet ter voorkoming van instroom en ter bevordering van uitstroom in de bijstand verschillen per klantgroep en gemeente. Wel worden per groep vaak dezelfde instrumenten genoemd.

Work first, poortwachtersfunctie en directe bemiddeling

Over het algemeen blijft work first een populair instrument voor zowel de beperking van instroom als de bevordering van uitstroom, voornamelijk voor groep 1. In 2006 bleek al dat veel sociale diensten work first gebruiken om klanten in deze groep zo snel mogelijk te activeren. Ter voorkoming van de instroom van potentiële 'groep 1-klanten' zijn daarnaast een goede poortwachtersfunctie en directe bemiddeling veelgebruikte instrumenten. In de monitor van vorig jaar stonden deze twee instrumenten ook al in de topdrie.

Ook voor de 'groep 2-klanten' is work first in 2007 volgens managers van sociale diensten het meest gebruikte instrument ter voorkoming van instroom. Ten opzichte van 2006 lijkt het gebruik van dit instrument voor deze groep te zijn toegenomen. Daarnaast werken veel sociale diensten voor deze groep met instrumenten die loonkosten subsidiëren. Een strenge poortwachtersfunctie is het derde instrument dat door managers wordt genoemd als instrument om de instroom van dit type klant zoveel mogelijk te voorkomen.

Bijstand als vangnet

Managers vinden het lastig, zo blijkt uit de antwoorden, om passende instrumenten te vinden ter voorkoming van de instroom van mensen uit de derde groep. Veel respondenten geven aan voor deze groep geen passend instrument te hebben; instroom is niet te voorkomen en dat is eigenlijk ook wel logisch. Voor deze groep is de bijstand hét vangnet.

Het aantal managers met deze mening is toegenomen ten opzichte van 2006. De inzet van voorliggende voorzieningen ter voorkoming van instroom wordt minder vaak genoemd dan voorgaand jaar. Daarentegen zeggen managers controle aan de poort en handhaving vaker toe te passen om de instroom van deze groep te voorkomen.

Tabel 8: Topdrie instroom voorkomende instrumenten

	2006	2007
Groep 1	1. Work first 2. Directe bemiddeling 3. Poortwachtersfunctie	1. Work first 2. Poortwachtersfunctie 3. Directe bemiddeling
Groep 2	1. Gesubsidieerd werk 2. Work first	1. Work first 2. Gesubsidieerde arbeid 3. Poortwachtersfunctie
Groep 3	1. Voorliggende voorzieningen 2. Geen	1. Geen instrumenten 2. Handhaving 3. Sociale activering

UITSTROOM

De topdrie van instrumenten ter bevordering van uitstroom van klanten in groep 1 is nauwelijks veranderd. Work first blijkt wederom zeer populair. De inzet van work first voor 'groep 2' is enigszins toegenomen.

Vaak ingezet: loonkostensubsidies, gesubsidieerde arbeid en leer-werktrajecten

Voor de tweede groep zetten sociale diensten voornamelijk subsidies in ter bevordering van de uitstroom. Loonkostensubsidie staat op de eerste plaats, op de voet gevolgd door gesubsidieerde arbeid. Ook voor groep 3 is loonkostensubsidie volgens managers het meest gebruikte instrument ter bevordering van de uitstroom.

Minder vaak: sociale activering

Het aanbieden van sociale activering staat in 2007 niet langer in de topdrie. Wel zetten sociale diensten leer-werktrajecten en maatwerk in voor deze klantgroep. Intensieve begeleiding wordt steeds vaker aangeduid als 'maatwerk'.

Andere inzet voor moeilijk te bemiddelen klanten

Vergeleken met 2006 en 2007 zoeken sociale diensten steeds vaker naar op uitstroom gerichte instrumenten voor hun moeilijk te bemiddelen klanten (in plaats van sociale activering). Dat is opvallend gezien het hier gaat om een categorie mensen die volgens inschatting van de managers niet naar werk te activeren zou zijn. Blijkbaar zoeken sociale diensten ook in deze groep toch ontwikkelpotentieel naar werk.

Tabel 9: Topdrie uitstroom bevorderende instrumenten

	2006	2007
Groep 1	1. Work first 2. Bemiddeling 3. Intensieve begeleiding	1. Work first 2. Directe bemiddeling 3. Maatwerk
Groep 2	1. Gesubsidieerd werk 2. Intensieve begeleiding 3. Werkervaringsplaatsen	1. Loonkostensubsidie 2. Gesubsidieerde arbeid 3. Work first
Groep 3	1. Sociale activering 2. Persoonlijke coaching 3. Geen	1. Loonkostensubsidie 2. Leer/werk trajecten 3. Begeleiding/maatwerk

Prb: nog weinig ingezet

Het persoonsgebonden reïntegratiebudget (prb) prijkt (nog) niet in de top van meest ingezette instrumenten voor uitstroom uit de bijstand. En dat terwijl UWV de iro (de evenknie van het prb) succesvol inzet. Het succes ligt in het feit dat klanten zelf hun reïntegratietraject kunnen kiezen.

In 69% van de gemeenten kunnen klanten nog steeds geen gebruikmaken van een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Wel is het percentage gemeenten dat werkt met een prb in vergelijking met 2005 toegenomen. Voortrekkergemeenten werken significant vaker met een prb. Gemeenten die prb aanbieden, stellen dit meestal beschikbaar aan alle mensen die bijstand ontvangen, ongeacht de 'categorie'.

Tabel 10: Beschikbaarheid persoonsgebonden reïntegratietraject

Kunnen uw bijstandsgerechtigden gebruik- maken van een persoonsgebonden reïntegratiebudget (prb)?	2005	2007			
		Totaal	Voortrekkers	Overig	
Nee	87%	69%	54%	74%	
Ja	Prb voor de minst kansrijken	13%	1%	0%	
		Prb voor de meest kansrijken	5%	7%	4%
		Prb voor alle klanten	26%	39%	21%

Verloning: in opmars

Een ander instrument is verloning. Verloning betekent dat mensen geen uitkering krijgen, maar loon ontvangen uit het werkdeel. Betrokkenen treden vaak in dienst bij een reïntegratiebedrijf dat zelf werk heeft of mensen detacheert. Verloning komt niet voor in de topdrie van succesvolle uitstroominstrumenten, maar heeft in 2007 een flinke opmars gemaakt.

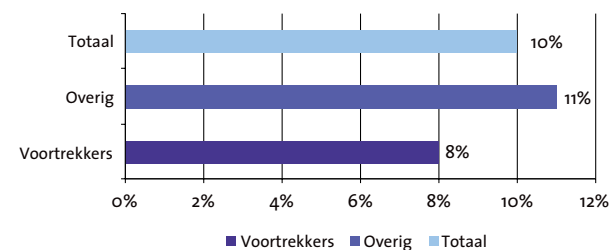
De meeste sociale diensten passen verloning toe als instrument om mensen weer aan het werk te krijgen. Kleinere gemeenten passen dit instrument iets minder vaak toe. Onder voortrekkergemeenten blijkt verloning een geliefd instrument: 93% van de voortrekkergemeenten past (een vorm van) verloning toe.

Tabel 11: Toepassing verloning

Werkt u met het instrument verloning?	Toepassing verloning					
	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	Voortrekkers
Ja	75%	64%	86%	93%	78%	93%
Nee	25%	36%	14%	7%	22%	7%

Hoewel veel sociale diensten gebruikmaken van verloning, bieden zij het vaak maar aan een klein deel van de klanten aan. Dit is met name het geval in de voortrekkergemeenten.

Figuur 9: Percentage klanten waarop verloning wordt toegepast



Gemiddeld genomen duurt de verloningsperiode ongeveer vijftien maanden, maar de inzet varieert van 3 tot zelfs 36 maanden (in twee gemeenten). Een deel van de bijstandsgerechtigden vindt na de verloningsperiode een reguliere baan, terwijl voor een (grote) minderheid verloning slechts een tijdelijke oplossing is. Zij vallen na de verloningsperiode terug op een bijstandsuitkering.

Uitstroom na verloning

Uit de cijfers blijkt dat voor ongeveer eenderde van de bijstandsgerechtigden verloning geen middel is om aan regulier werk te komen. Bij intergemeentelijke diensten ligt dit percentage zelfs op meer dan 50%. Bij kleinere gemeenten ligt het terugvalpercentage een stuk lager. Er is geen relatie tussen het percentage bijstandsgerechtigden waarop verloning wordt toegepast en het percentage dat na verloning niet aan het werk is.

Tabel 12: Duur verloning en percentage terugvallers

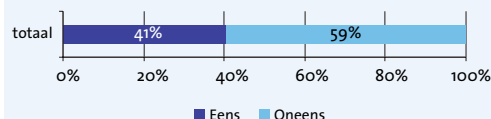
Hoe lang duurt de verloning maximaal (in maanden)?	Percentage terugvallers					
	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	Voortrekkers
Welk deel van de mensen in verloning is na afloop van de maximale periode niet aan het werk?	36%	26%	40%	35%	51%	34%

Lang niet iedereen een traject

Overigens is de kans groot dat lang niet alle bijstandsgerechtigden ondersteuning in de vorm van een traject krijgen. Slechts 41% van de managers vindt dat alle

bijstandsgerechtigden jonger dan 65 jaar een traject zouden moeten volgen. Er is op dit punt weinig verschil tussen managers van grotere en kleinere gemeenten.

Al mijn bijstandsgerechtigden jonger dan 65 jaar hebben een traject



REDENEN VOOR INSTROOM

Na scheiding, verhuizing, generaal pardon

Ondanks de instroombeperkende instrumenten die sociale diensten toepassen, zijn er altijd mensen die wel de bijstand instromen. De meeste klanten stromen in na een scheiding (zie figuur 3). Samen met verhuizingen en instroom als gevolg van het generaal pardon ligt 37% van de instroom dus buiten de invloedssfeer van gemeenten.

Na WW en Wia

Een relatief groot aandeel stroomt vanuit de WW de bijstand in, een kleiner deel vanuit de Wia (samen 15%). Een andere grote groep instromers zijn werklozen zonder WW-rechten. Schoolverlaters (zonder en met diploma) vormen 6% van de instroom. Via samenwerking met UWV en het onderwijs zouden gemeenten een deel van deze instroom tijdig kunnen detecteren.

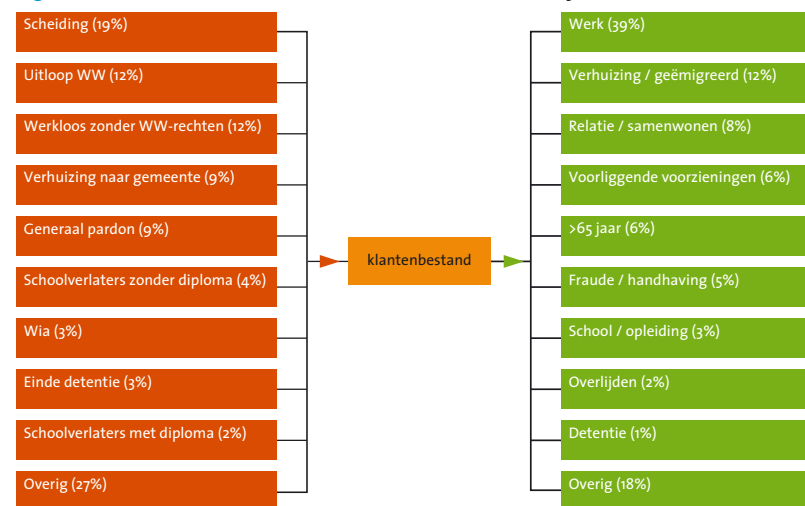
REDENEN VOOR UITSTROOM

Om verschillende redenen stromen bijstandsgerechtigden weer uit de uitkering. Figuur 3 geeft een overzicht van de mate waarin de verschillende redenen voor instroom en uitstroom het bijstandsbestand bepalen. De uitstroom van bijstandsgerechtigden is deels wel en deels vrijwel niet beïnvloedbaar door sociale diensten. Uitstroom vanwege werk, scholing en controle op fraude en handhaving is beïnvloedbaar; volgens de respondenten bestaat dat deel uit ongeveer de helft van de uitstroom.

Werk

De meeste bijstandsgerechtigden beëindigen hun uitkering omdat zij een baan hebben gevonden. Gemiddeld gaat het om zo'n 40% van de totale uitstroom. Andere belangrijke redenen voor uitstroom zijn verhuizing of emigratie of het aangaan van een relatie. Opvallend is de behoorlijke omvang van de groep 'overig'. Wellicht gaat het dan om een samenloop van verschillende redenen die niet expliciet onder één noemer te vangen zijn.

Figuur 3: Redenen van instroom in en uitstroom uit de bijstand



Een vergelijking van de instroomredenen naar landsdeel geeft een paar noemenswaardige verschillen (zie tabel 13). Het percentage schoolverlaters met of zonder diploma dat instroomt in de bijstand ligt in het noorden procentueel gezien wat hoger dan gemiddeld, evenals de instroom na een scheiding. In het oosten van het land ligt het percentage klanten dat instroomt wegens een generaal pardon iets hoger dan gemiddeld.

Het percentage ingestroomde werklozen zonder WW-rechten maakt in het noorden een wat lager en in het oosten juist een wat hoger aandeel van de instroom uit, vergeleken met het gemiddelde. Sociale diensten in het westen hebben over het algemeen een groter aandeel klanten dat door andere redenen (hetzij een combinatie van de genoemde redenen) is ingestroomd in de bijstand.

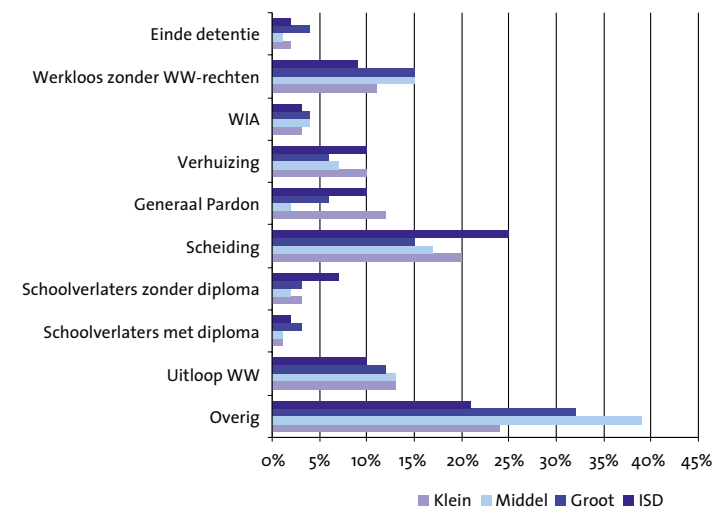
Tabel 13: Herkomst instroom naar gemiddelde percentages

Kunt u in percentages aangeven waar uw instroom vandaan komt?	Noord	Oost	Zuid	West
% uitloop WW	12%	14%	12%	10%
% schoolverlaters met diploma	4%	1%	2%	2%
% schoolverlaters zonder diploma	6%	3%	3%	4%
% scheiding	25%	21%	17%	16%
% generaal pardon	7%	11%	8%	10%
% verhuizing naar uw gemeente	12%	6%	12%	7%
% Wia	1%	4%	4%	3%
% Werkloos zonder WW-rechten	8%	14%	13%	12%
% einde detentie	2%	3%	4%	2%
% overige	25%	22%	24%	34%

Een uitsplitsing van de instroomredenen naar gemeentegrootte laat kleine verschillen zien. Het aandeel bijstandsgerechtigden dat is ingestroomd vanwege een generaal pardon ligt in kleine gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten (die ook grotendeels bestaan uit kleinere gemeenten) nogal wat hoger dan in grotere gemeenten.

De bijstandsgerechtigden die instromen vanwege beëindiging van detentie ligt in grotere gemeenten wat hoger. In kleinere gemeenten vormen klanten die instromen na een scheiding een relatief groter aandeel van het bestand in vergelijking met grotere gemeenten. In grote en middelgrote gemeenten beslaan werklozen zonder WW-rechten gemiddeld een groter deel van de instroom.

Figuur 4: Herkomst instroom naar grootteklasse



Wanneer de redenen voor uitstroom naar landsdeel uitgesplitst worden, zijn er minimale verschillen (zie tabel 14). Het aandeel dat uitstroomt naar voorliggende voorzieningen ligt in het noorden van het land wat lager dan gemiddeld, terwijl het aandeel dat uitstroomt naar werk in het Noorden gemiddeld het hoogst is. In het zuiden en westen stroomt gemiddeld een iets hoger aandeel uit vanwege controle op fraude en handhaving. De verschillen naar gemeentegrootte zijn over het algemeen minimaal.

Tabel 14: Redenen uitstroom naar gemiddelde percentages

Kunt u in percentages aangeven waarom mensen binnen uw bestand uitstromen?	Totaal	Noord	Oost	Zuid	West
% >65 jaar	6%	3%	6%	6%	7%
% detentie	1%	1%	1%	1%	1%
% verhuizing/geëmigreerd	12%	14%	13%	12%	10%
% relatie/samenwonen	8%	6%	8%	8%	8%
% overlijden	2%	1%	3%	3%	3%
% werk	39%	41%	39%	39%	40%
% school/opleiding	3%	4%	3%	2%	3%
% voorliggende voorzieningen	6%	4%	6%	6%	6%
% fraude/handhaving	5%	4%	3%	6%	6%
% overige	18%	21%	20%	17%	16%

BELEMMERINGEN VOOR UITSTROOM

Ondanks de uitstroombevordering lukt het lang niet altijd om iedereen weer aan werk en een eigen inkomen te helpen. Wat zijn volgens sociale diensten de belangrijkste belemmeringen voor uitstroom?

Waar sociale diensten vorig jaar de aanwezigheid van fysieke belemmeringen als hoofdreden voor onbemiddelbaarheid noemden, zien zij nu vooral psychische belemmeringen als het grootste struikelblok (zie tabel 15).

Meer dan de helft van de respondenten geeft daarnaast aan dat mensen sociale en/of fysieke belemmeringen hebben. Ook een lage of verouderde opleiding is regelmatig een knelpunt. Het vervullen van zorgtaken is ook, maar minder vaak, een beletsel om op de arbeidsmarkt deel te nemen. Kleinere gemeenten geven vaker aan dat een hoge leeftijd en een gebrek aan werkervaring belangrijke belemmeringen zijn, terwijl grotere gemeenten een lagere of verouderde opleiding vaker als belemmering noemen.

Tabel 15: Belemmering grootste groep bijstandsccliënten

De grootste groep bijstandsgerechtigden heeft te maken met:	Totaal	Klein	Midden	Groot	Isd
% psychische belemmeringen	81%	87%	75%	76%	75%
% fysieke belemmeringen	54%	62%	50%	40%	50%
% sociale belemmeringen	67%	71%	75%	60%	63%
% hoge leeftijd	46%	52%	38%	36%	44%
% vervullen zorgtaken	24%	23%	38%	24%	19%
% lage/verouderde opleiding	59%	54%	50%	76%	56%
% geen werkervaring	42%	48%	38%	32%	38%

Omvang onderkant arbeidsmarkt

Sociale diensten is gevraagd naar een schatting van de grootte van de onderkant van de arbeidsmarkt in het gebied van hun dienst. Deze schattingen zijn vergeleken met cijfers die recent zijn berekend door Atlas voor gemeenten.²²

Zij hebben aan de hand van verschillende data de omvang van de onderkant van de arbeidsmarkt per gemeente in kaart gebracht. Tot de onderkant wordt gerekend iedereen die voor werk en/of inkomen de hulp van de overheid nodig heeft. Gemiddeld gezien blijken de schattingen van managers iets hoger uit te komen dan de berekeningen uit het onderzoek, al zijn de verschillen klein.

Een vergelijking naar gemeentegrootte laat zien dat het kleine verschil voornamelijk wordt veroorzaakt door de schattingen van kleinere gemeenten. Zij blijken de omvang van de onderkant van hun arbeidsmarkt vaker te overschatten in vergelijking met de uitkomsten van het onderzoek.

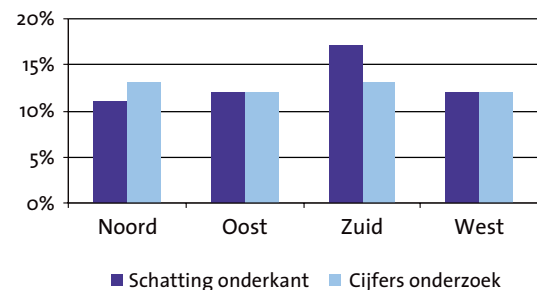
Tabel 16: Percentage onderkant arbeidsmarkt naar grootteklasse

Welk percentage (schatting) van de potentiële beroepsbevolking in uw gemeente maakt deel uit van de onderkant van de arbeidsmarkt?	Eigen schatting	Cijfers onderzoek
Totaal	13%	12%
Klein	14%	11%
Middel	9%	12%
Groot	14%	14%
Voortrekkersgemeenten	13%	15%

Toelichting: De schattingen lopen uiteen van 1% tot 55% van de arbeidsmarkt. Een verklaring hiervoor is moeilijk te geven. Het gaat om een inschatting.

Regionaal gezien blijken gemeenten in het oosten en westen het beste een inschatting te kunnen maken van de onderkant van hun arbeidsmarkt. Gemeenten in het zuiden overschatten de omvang gemiddeld iets vaker.

Figuur 5: Percentage onderkant arbeidsmarkt naar regio



Het merendeel van de sociale diensten voert onderzoeken uit om de klanttevredenheid in beeld te brengen. De meeste diensten hebben recentelijk nog een dergelijk onderzoek uitgevoerd. Een vergelijking tussen voortrekkergemeenten en ‘overige’ gemeenten laat zien dat voortrekkergemeenten over het algemeen vaker de tevredenheid van hun klanten onderzoeken.

Tabel 17: Uitvoering klanttevredenheidsonderzoeken

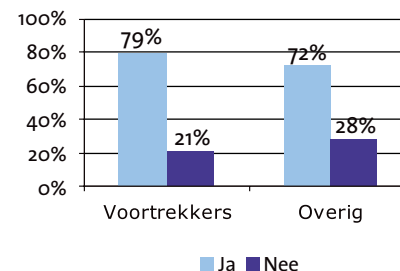
Wanneer is er binnen uw dienst voor het laatst een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd?	Totaal	Voortrekkers	Overig	
Niet uitgevoerd	20%	7%	25%	
Wel uitgevoerd	Langer dan 3 jaar geleden uitgevoerd	5%	0%	7%
	2-3 jaar geleden uitgevoerd	15%	11%	16%
	0-2 jaar geleden uitgevoerd	81%	89%	77%

Naar de mening van de managers zijn klanten over het algemeen tevreden. In slechts 1% van de gevallen (die gemeld zijn) bleek er een negatief eindoordeel aan het klantonderzoek verbonden te zijn.

Bekijken eigen digitale klantdossier

Driekwart van de gemeenten geeft aan dat hun klanten de mogelijkheid hebben hun eigen digitale dossier in te kijken. Er zijn op dit punt geen duidelijke verschillen zichtbaar tussen grote en kleine gemeenten, voortrekkergemeenten en overige gemeenten. Met de komst van het digitaal klantdossier heeft feitelijk iedereen de mogelijkheid om het eigen dossier in te zien. Waarom dit nog niet in alle gemeenten gebeurt, is onduidelijk. Mogelijk kennen gemeenten zelf de mogelijkheden van het digitaal klantdossier nog onvoldoende. Of is nog niet ruim gecommuniceerd naar de klant over deze mogelijkheid.

Figuur 6: Mogelijkheid tot inkijken digitaal klantdossier



4.2 Eigen dienst

Dat de meeste sociale diensten veel meer mensen tot hun doelgroep rekenen dan alleen bijstandsgerechtigden, zoals eerder bleek, is goed te verklaren. Het takenpakket van de huidige sociale dienst beperkt zich over het algemeen niet tot het uitvoeren van de Wwb. De meeste diensten voeren ook taken uit in het kader van de Wet inburgering (Wi), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), schuldhulpverlening en minimaregelingen in de vorm van armoedebeleid.

Sociale diensten van kleinere gemeenten hebben over het algemeen meer taken binnen de dienst dan sociale diensten van grotere gemeenten. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat kleinere gemeenten over het algemeen minder personeel hebben waardoor het takenpakket breder is. Grotere gemeenten hebben vaak de capaciteit en ruimte om specialistischer te werken.

Tabel 18: Taken sociale dienst

Welke taken voert uw dienst uit?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	Voortrekkers
Wwb	99%	98%*	100%	100%	100%	100%
Minimaregelingen/ Armoedebeleid	95%	96%	86%	97%	89%	93%
Wi	79%	80%	71%	79%	78%	76%
Schuldhulpverlening	77%	76%	71%	86%	67%	83%
Wsw	62%	80%	57%	62%	11%	55%
Wmo (bepaalde onderdelen)	39%	47%	43%	35%	22%	31%
Wmmo (alles)	29%	40%	29%	24%	6%	28%
WEB	20%	24%	43%	14%	11%	14%

* Er is één kleinere gemeente die heeft aangegeven de Wwb niet uit te voeren aangezien de uitvoering van de Wwb is uitbesteed.

Ook uit tabel 19 blijkt dat sociale diensten van kleine gemeenten over het algemeen meer taken uitvoeren dan grotere gemeenten. Met name op de Wsw en de Wmo scoren ze bovengemiddeld. Gemeenten die gezamenlijk een Isd vormen hebben over het algemeen een kleiner takenpakket.

Tabel 19: Breedte van de dienst

	Totaal	Klein	Groot	Isd	Voortrekkers
Één taak	1%	0%	3%	0%	3%
Bredere dienst (2 tot 4 taken)	29%	18%	31%	67%	31%
Brede dienst (meer dan 4 taken)	70%	82%	69%	33%	66%

Toelichting: de taken per dienst zijn opgeteld. Het minimale aantal taken bedraagt 1 en het maximale aantal 8.

Uit de dienstverlening van de frontoffice blijkt eveneens dat sociale diensten zich niet beperken tot de bijstand, maar meerdere taken integreren. Bij de meeste gemeenten kunnen klanten zowel voor inkomens-, reïntegratie- als voor zorgvragen bij de frontoffice terecht. Intergemeentelijke diensten richten zich gemiddeld gezien minder vaak op de uitvoering van zorgtaken.

Tabel 20: Werkterrein frontoffice

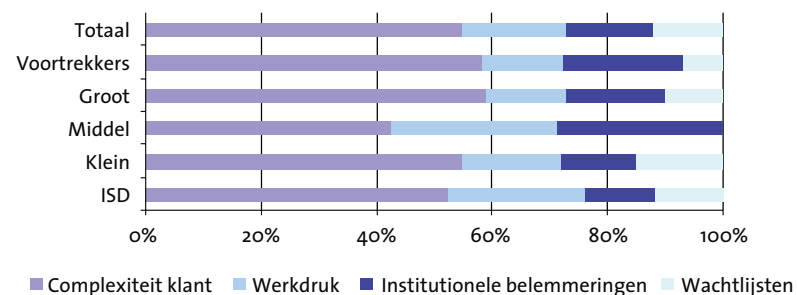
Waarvoor kunnen uw klanten terecht bij uw frontoffice?						
	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	Voortrekkers
Inkomensvragen	98%	96%	100%	100%	100%	100%
Reïntegratievragen	92%	86%	100%	97%	100%	97%
Zorgvragen	72%	89%	71%	62%	33%	62%

Vertragingen in traject

Tijdens het traject van een klant kunnen er om allerlei redenen vertragingen optreden. De volgende figuur geeft weer hoe deze vertraging binnen de meeste diensten totstandkomt. Volgens managers vormen de complexe problemen van de klant de belangrijkste reden voor vertraging, terwijl werkdruk de tweede reden voor vertraging is. Wachtlijsten lijken daarentegen over het algemeen niet zo veel vertragingen te veroorzaken.

Er zijn weinig duidelijke verschillen als naar gemeentegrootte wordt vergeleken. Dat de complexe problemen van de klant als belangrijkste reden worden genoemd, is op z'n minst opmerkelijk. Bijstand als laatste vangnet impliceert, zeker in tijden van lage werkloosheid, dat zich daar de mensen melden met (veel) problemen.

Figuur 7: Meest voorkomende reden van vertraging



Uitkeringsduur

De uitkeringsduur ligt in de responsgemeenten gemiddeld op ongeveer 48 maanden (vier jaar). Het minimale aantal maanden ligt in dit onderzoek op zes maanden, het maximum op 96 maanden.

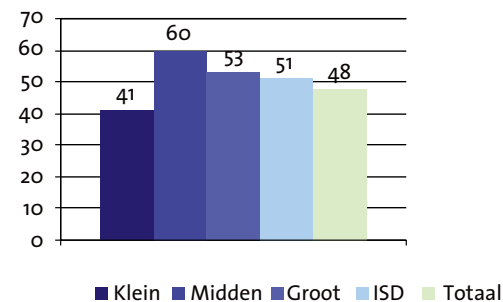
Regionaal gezien ontvangen bijstandsgerechtigden in het noorden gemiddeld het kortst een bijstandsuitkering. In het zuiden en westen scoort de gemiddelde bijstandsdur bovengemiddeld. Het CBS becijferde in 2008 dat in september 2005 een bijstandsgerechtigde gemiddeld zes jaar een uitkering ontvangt.²³

Tabel 21: Gemiddelde lengte van de uitkering

Hoe lang heeft een bijstandsgerechtigde in uw gemeente gemiddeld een bijstandsuitkering?	Totaal	Noord	Oost	Zuid	West
Aantal maanden	48	39	48	51	49

Respondenten in de kleinere gemeenten geven over het algemeen een lagere gemiddelde uitkeringsduur aan dan collega's uit de grotere gemeenten.

Figuur 8: Gemiddelde lengte van de uitkering in maanden naar gemeentegrootte



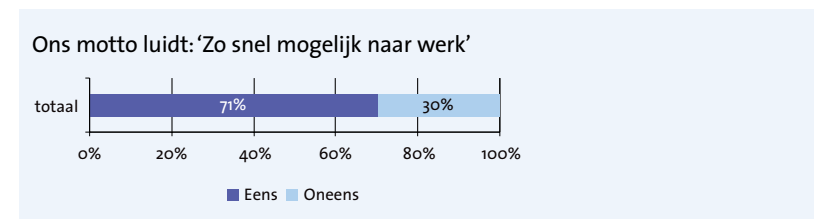
Cultuur & organisatie

De sociale dienst van nu probeert haar klanten zo snel mogelijk aan het werk te helpen. Dit blijkt ook uit de ontwikkeling van de organisatiecultuur sinds de invoering van de Wwb. Steeds vaker geven gemeenten aan dat activering en doelmatigheid de cultuur binnen de dienst kenmerken.

Tabel 22: Cultuur van de eigen organisatie

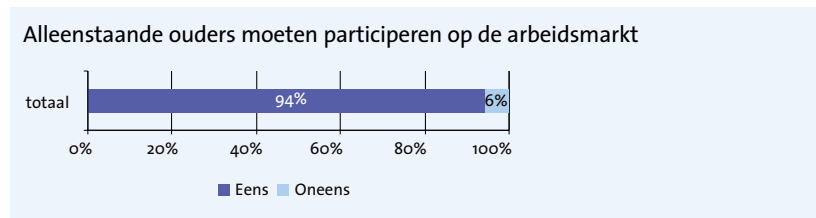
Hoe zou u de cultuur van uw organisatie typeren?	2004	2005	2006	2007				
				Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd
Vooral op ondersteuning en rechtmatigheid gericht	49%	35%	34%	22%	28%	17%	18%	17%
Vooral op activering en doelmatigheid gericht	51%	66%	66%	78%	73%	83%	82%	83%

Zo'n 71% van de managers kan zich vinden in het motto 'zo snel mogelijk naar werk'.



Alleenstaande ouders

Vrijwel alle managers vinden dat alleenstaande ouders ook moeten deelnemen aan de arbeidsmarkt. Managers van grote gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten delen gemiddeld iets vaker deze mening dan managers van kleine en middelgrote gemeenten.

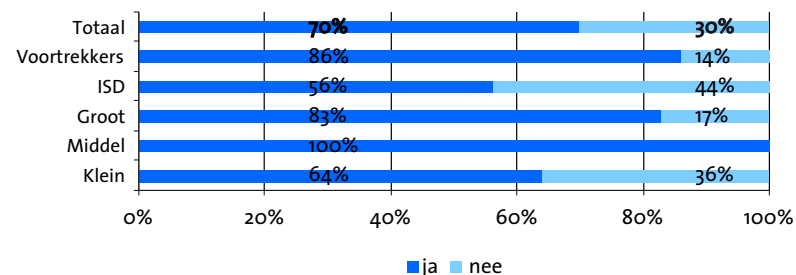


4.3 Integrale dienstverlening

Bij integrale dienstverlening is de vraag van de klant leidend voor de werkwijze. De samenwerking met andere instanties is daarop afgestemd, zodat de klant gezamenlijk op een snelle manier op een groot aantal fronten kan worden ondersteund.

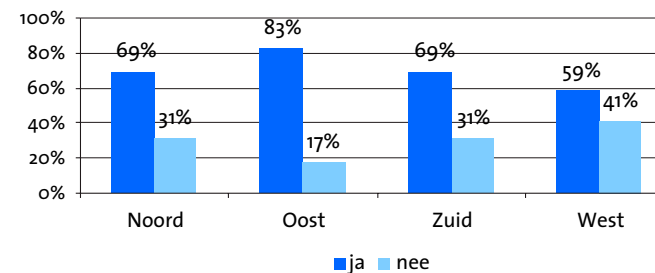
Managers zien hun doelgroep breed. Ook hebben sociale diensten (zoals eerder bleek) vaak een breder takenpakket dan alleen de uitvoering van de Wwb; zij zijn zich bewust van het feit dat klanten vaak meer nodig hebben dan alleen een uitkering en werk om zelfredzaam te zijn. Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat haar dienstverlening integraal genoemd kan worden. Intergemeentelijke sociale diensten en kleinere gemeenten noemen de eigen dienstverlening iets minder vaak integraal.

Figuur 10: Percentage gemeenten met integrale dienstverlening



Een uitsplitsing naar landsdeel laat zien dat sociale diensten in het oosten van het land iets vaker aangeven integrale dienstverlening aanbieden.

Figuur 11: Percentage gemeenten met integrale dienstverlening naar landsdeel



Geen overdrachtsmomenten, één keer gegevens verstrekken, één contactpersoon

Inhoeverre is die integrale dienstverlening ook zichtbaar op onderdelen die voor de klant belangrijk zijn? Geen overdrachtsmomenten, slechts één keer gegevens verstrekken, één contactpersoon voor het hele traject. En verder: een integraal gebruik van instrumenten door ketenpartijen en samen opereren in één bedrijfsverzamelgebouw of werkplein.

De sociale diensten in het onderzoek die aangeven integraal te werken, hebben naar eigen zeggen veel van deze werkwijzen doorgevoerd. Alleen het voorkomen van overdrachtsmomenten staat over het algemeen nog in de startblokken.

De integrale dienstverlening in gemeenten lijkt daarmee voornamelijk intern (ten behoeve van de organisatie) gericht te zijn. Er is geen verband tussen de breedte van de doelgroep van de sociale dienst en de wijze van integrale dienstverlening.

Kleine gemeenten die integraal werken, werken slechts in 31% van de gevallen samen met CWI/UWV in een bedrijfsverzamelgebouw. Reden daarvoor kan zijn dat het bedrijfsverzamelgebouw vaak in de centrumgemeente gevestigd is en een deel van de kleinere gemeenten hun dienstverlening daar niet heeft ondergebracht.

Tabel 23: Vormgeving integrale dienstverlening

Op welke wijze is integrale dienstverlening binnen uw dienst vormgegeven?	Totaal	Klein	Groot	Isd	Voortrekkers
Geen overdrachtsmomenten	10%	9%	13%	10%	12%
Één keer gegevensuitvraag	52%	38%	58%	60%	60%
Eén persoon regisseert traject	69%	75%	67%	40%	68%
Ketenpartijen maken gebruik van elkaars instrumenten	52%	34%	58%	80%	64%
Eén BVG of werkplein (met CWI en UWV)	58%	31%	75%	80%	76%

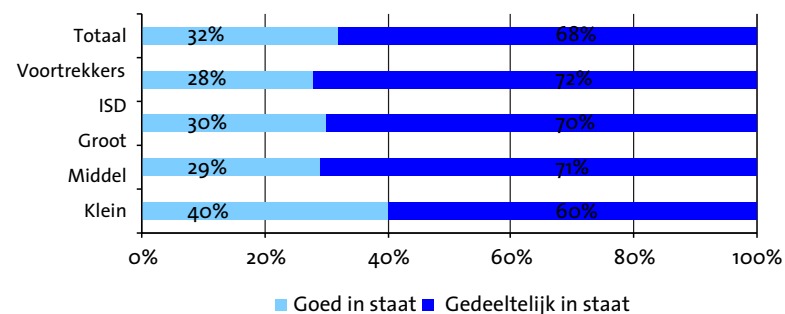
Toelichting: de categorie middelgrote gemeenten is niet in de figuur opgenomen vanwege de lage respons.

Samenwerking

Integrale dienstverlening gaat vaak hand in hand met samenwerking. Sociale diensten die actiever zijn op het gebied van integrale dienstverlening scoren significant hoger op zowel interne als externe samenwerking.

Ondanks dat een groot deel van de respondenten aangeeft integrale dienstverlening te bieden, geeft de meerderheid aan hier slechts gedeeltelijk toe in staat te zijn. Kleinere gemeenten werken minder vaak integraal, maar als ze het doen zijn ze daar 'goed toe in staat', zo geven zij aan.

Figuur 12: Mogelijkheid tot uitvoering integrale dienstverlening



Toelichting: de categorie middelgrote gemeenten is niet in de figuur opgenomen vanwege de lage respons.

Succesfactoren: één gezamenlijke visie en samenwerking

Eén van de succesfactoren om te komen tot integrale dienstverlening is volgens de meeste sociale diensten: werken vanuit één gezamenlijke visie en daaraan verbonden doelstellingen. Daardoor ontstaan er meer mogelijkheden om de klant met maatwerk en een persoonlijke benadering van dienst te zijn. Anderzijds draagt de samenwerking bij aan een betere kennis van de klant. Door krachten te bundelen kunnen de verschillende ketenpartners elkaar versterken en van elkaar leren.

Faalfactoren: andere belangen, gebrek aan vertrouwen en starheid

Naast deze succesfactoren zijn er ook factoren die integrale dienstverlening lastig maken. Samenwerken met verschillende organisaties betekent altijd 'dealen' met verschillende (eind)belangen en afhankelijkheid van elkaar. Afstappen van de eigen vrijheid en onafhankelijkheid voor het gezamenlijke doel is vaak een grote en moeilijke stap voor een organisatie. Gebrek aan vertrouwen in de kwaliteiten van de ander werkt het uit handen geven en verdelen van taken tegen. Daar komt bij dat elke organisatie is ingebed in een eigen organisatiecultuur. Starheid zit vaak het zetten van nieuwe stappen in de weg.

Tabel 24: Succes- en faalfactoren integrale dienstverlening

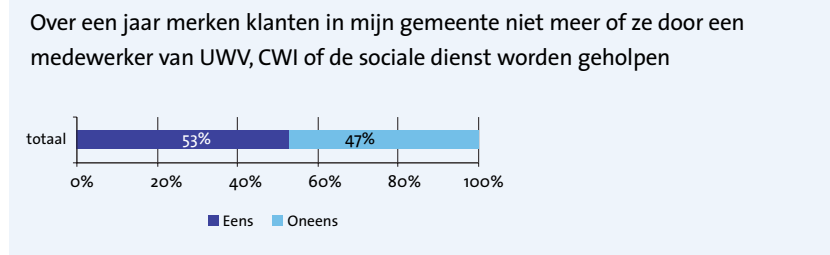
Wat zijn volgens u de belangrijkste succes- en faalfactor met betrekking tot integrale dienstverlening?	
Succesfactoren	Faalfactoren
1. Gezamenlijke doelen en visie	1. Verschillende organisatiecultuur (starheid)
2. Betere kennis van de klant (persoonlijke benadering)	2. Vertrouwensgebrek/afhankelijkheid
3. Leren en versterken van elkaar	3. Communicatiegebrek

Enmalige gegevensverstrekking versus integrale dienstverlening

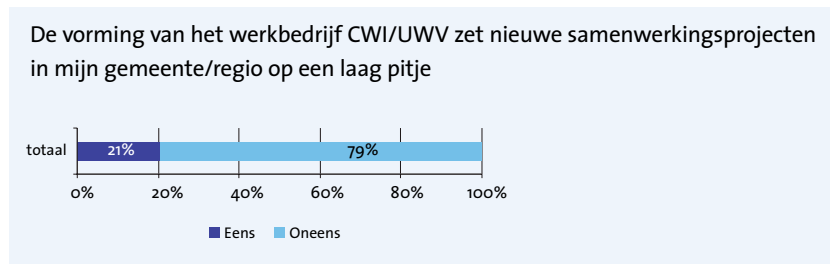
Er zit iets paradoxaals in voorgaande uitkomsten. Zeventig procent van de sociale diensten noemt haar eigen dienstverlening integraal. Maar in slechts 10% van de gemeenten hebben klanten geen last van overdrachtsmomenten. In de helft van de gemeenten zijn klanten genoodzaakt meerdere keren hun gegevens te verstrekken. En vervolgens zegt 68% van de sociale diensten in dit onderzoek slechts deels in staat om integrale dienstverlening uit te voeren.

Het lijkt erop dat de eerste optimistische uitspraak meer betrekking heeft op de genoemde succesfactoren. Gezamenlijke doelen en visie zijn misschien al geformuleerd, maar betekenen nog niet dat de klant ook al iets merkt van integrale dienstverlening.

Gemiddeld verwacht zo'n 53% van de managers dat de klant in de gemeente over een jaar niet meer zou moeten kunnen merken of de medewerker die hem helpt werkt bij CWI/UWV of sociale dienst. Iets meer dan de helft van de respondenten verwacht een verdergaande integratie van deze ketenpartners. Managers van kleine gemeenten zijn pessimistischer op dit vlak; slechts 38% is het eens met de stelling.



Vanaf 2009 hebben gemeenten niet langer met twee ketenpartijen te maken, maar nog maar met één: het Werkbedrijf. Dat vergt een fusieproces met de nodige onzekerheid voor medewerkers van CWI en UWV. Gemeenten verwachten over het algemeen niet dat de fusie van CWI met de reïntegratietak van UWV zoveel energie gaat kosten dat het de vorming van nieuwe samenwerkingsprojecten tijdelijk in de weg zal staan. Gemiddeld is zo'n 79% van de managers van mening dat de ontwikkeling van integrale dienstverlening met de ketenpartner(s) doorgaat.



4.4 Professionalisering

Een professionele bedrijfsvoering is belangrijk bij het voeren van effectief beleid. Vrijwel alle sociale diensten sturen op budget en beleid. Ook bieden de meeste diensten hun werknemers een opleiding. Ook doen zij onderzoek naar de bedrijfsvoering en evalueren regelmatig. Intervisie en sturing op schadelastbeperking past ongeveer de helft van de sociale diensten toe.

Kleine gemeenten passen deze instrumenten iets minder vaak toe – zij investeren minder in professionalisering van de dienst. Opvallend is dat geen enkele kleinere sociale dienst gebruikmaakt van het instrument (Divosa-) visitatie, terwijl de helft van grotere en voortrekkinggemeenten hier wel van gebruikmaakt. Per regio bekeken, maken de meer perifeer gelegen sociale diensten het minst gebruik van visitatie.

Tabel 25: Toepassing van instrumenten in werkwijze

Kunt u aangeven welke van onderstaande instrumenten binnen uw dienst worden toegepast om effectiever en efficiënter te kunnen werken?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	Voortrekkers
Opleiding voor werknemers	97%	94%	100%	100%	100%	100%
Sturing op beleid	95%	96%	100%	93%	94%	93%
Sturing op budget	89%	83%	100%	90%	100%	90%
Evaluatie	87%	82%	86%	97%	89%	93%
Onderzoek	74%	69%	71%	83%	78%	83%
Sturing op schadelastbeperking	56%	56%	57%	59%	50%	59%
Intervisie	44%	33%	43%	52%	61%	48%
(Divosa) visitatie commissies	14%	0%	0%	45%	12%	45%

Regelmatig uitvoeren van onderzoek naar de eigen bedrijfsvoering is een graadmeter voor professionaliteit van de sociale dienst. De meeste gemeenten voeren een medewerkerstevredenheidsonderzoek uit. Voortrekkinggemeenten voeren significant vaker medewerkerstevredenheidsonderzoeken uit dan overige diensten. Van de gemeenten die een dergelijk onderzoek uitvoeren, heeft 76% dit de afgelopen twee jaar gedaan.

Tabel 26: Uitvoering medewerkerstevredenheidsonderzoeken

Wanneer is er binnen uw dienst voor het laatst een medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd?	Totaal	Voortrekkers	Overig	
Niet uitgevoerd	36%	15%	43%	
Wel uitgevoerd	Langer dan 3 jaar geleden uitgevoerd	6%	4%	7%
	2-3 jaar geleden uitgevoerd	19%	24%	16%
	0-2 jaar geleden uitgevoerd	76%	72%	78%

Gemiddeld geven managers aan dat hun medewerkers tevreden zijn over de organisatie waarin zij werken.

4.5 Conclusies

De overgrote meerderheid van sociale diensten heeft een bredere doelgroep dan de Wwb: nuggers, overige minima en mensen op de wachtlijst van de Wsw behoren in meer dan 90% van de gemeenten ook tot de doelgroep. Zo'n 60% rekent eveneens mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en zelfs alle burgers in de gemeente tot de doelgroep van de sociale dienst. Dit is in lijn met het takenpakket. Vrijwel alle sociale diensten voeren de Wwb, minimaregelingen en armoedebeleid uit. Bijna 80% doet ook de inburgering en schuldhulpverlening. Kleinere sociale diensten hebben vaker een breed takenpakket, waarin ook de Wsw en (onderdelen van) de Wmo zitten. Intergemeentelijke sociale diensten hebben vaker een smal takenpakket.

Van de huidige bijstandsgerechtigden kan naar inschatting van de managers 30% regulier werken en heeft 31% langdurig begeleiding of subsidie nodig. De overige 39% zal volgens de managers langdurig op bijstand zijn aangewezen. Deze inschatting is vergelijkbaar met vorig jaar. Het aantal mensen dat is vrijgesteld van arbeidsplicht is gemiddeld per gemeente 33%, eveneens vergelijkbaar met vorig jaar.

Meest gebruikte instrumenten om instroom in de uitkering te voorkomen zijn work first, poortwachter en directe bemiddeling. Het lijkt erop dat de uitruil met de Wajong tot staan is gekomen. Voorliggende voorzieningen werden vorig jaar nog vaak genoemd om instroom van de minst kansrijken te voorkomen, dit jaar

niet meer. Gemeenten kunnen slechts een beperkt deel van de instroom zien aankomen: 15% komt uit de WW of Wia, 6% betreft schoolverlaters (zonder en met diploma), 3% komt uit detentie. Goede samenwerking met UWV, scholen en justitie zou gemeenten hierop kunnen voorbereiden.

De helft van de huidige instroom is voor een sociale dienst niet of nauwelijks te voorzien. 37% van de aanvragen is het gevolg van scheiding, verhuizing en het generaal pardon. 12% betreft werklozen zonder WW-rechten. Tenzij er sprake is van een bedrijfssluiting of een recessie is deze instroom nauwelijks te voorspellen.

Om uitstroom te realiseren worden work first, directe bemiddeling en maatwerk het vaakst toegepast. Bij mensen met minder kansen worden loonkostensubsidie en gesubsidieerde arbeid ook vaak genoemd. Het instrument persoonsgebonden reïntegratiebudget wordt nog weinig aangeboden. De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre het in de gemoderniseerde Wsw geïntroduceerde pgb breed aangeboden en gebruikt gaat worden.

Verloning is bezig met een flinke opmars: driekwart van de gemeenten zet het instrument in, maar slechts bij zo'n 10% van de klanten. Gemiddeld is 36% van hen na afloop niet aan het werk. Overigens vindt slechts een minderheid van de managers dat alle klanten een traject zouden moeten hebben.

De belangrijkste uitstroomreden is werk (39%). 29% van de uitstroom is persoonsgerelateerd en niet (direct) de verdienste van de sociale dienst: verhuizing, samenwonen, 65 jaar worden, overlijden en detentie. Volgens sociale diensten zijn psychische problemen de meest voorkomende belemmering voor succesvolle uitstroom, gevolgd door sociale en fysieke belemmeringen en een lage of verouderde opleiding. Opmerkelijk is dat sociale diensten de complexe problemen van de klant als meest voorkomende reden voor vertraging in trajecten noemen.

70% van de respondenten noemt zijn dienstverlening integraal, vaak vanwege een bedrijfsverzamelgebouw of werkplein en een contactpersoon. Maar in slechts 10% van de gemeenten hebben klanten geen last van overdrachtsmomenten en in de helft van de gemeenten moeten klanten nog meerdere keren hun gegevens verstrekken. Vervolgens zegt 68% slechts deels in staat te zijn om integrale dienstverlening uit te voeren. Gemeenschappelijke doelen en een gedeelde visie zijn de belangrijkste succesfactor voor integrale dienstverlening. Starheid van organisatiecultuur en een gebrek aan vertrouwen in elkaar zijn de belangrijkste factor waardoor het kan mislukken.

Bijna driekwart van de sociale diensten noemt de eigen cultuur activerend en doelmatig (versus ondersteunend en rechtmatig). Om de professionaliteit van de organisatie te bevorderen, investeren vrijwel alle sociale diensten in opleidingen voor medewerkers. Ook sturing op beleid en budget scoort hoog, evenals het doen van onderzoek en evaluatie.

5. Dienst en beleid

5.1 Algemeen

Beleid en doelen

Ondanks het vaak brede takenpakket is de uitvoering van de Wwb de kernfunctie van de meeste sociale diensten. De uitvoering richt zich op inkomensvoorziening en reïntegratie. Deze twee hoofdaspecten zijn nader uit te splitsen in een aantal onderliggende aspecten (zie tabel 27).

Uitvoering gaat normaliter vooraf door: wat en hoe gaan we het doen (beleid)?

En: wat willen we bereiken (doel)? Het is opmerkelijk hoeveel gemeenten niet allebei hebben geformuleerd. Alleen instroombepaling en uitstroombestemming scoren ruim boven de 50% met beleid en doelen.²⁴

De meeste gemeenten hebben op vrijwel alle aspecten wel beleid opgesteld. Cliëntenparticipatie wordt over het algemeen minder vaak ondersteund door concrete doelen; men blijkt dit terrein vooral als beleidsitem te zien. Hoewel managers op de meeste uitgevraagde terreinen beleid of doelen hebben geformuleerd, blijven sociale diensten op het gebied van sturing en beheersing en inkomenswaarborg iets achter: in iets meer dan 10% van de gevallen blijken sociale diensten op deze terreinen geen enkele vorm van beleid of sturing toe te passen. Het lijkt er op dat de diensten vooral op aspecten die de omvang van het bestand kunnen beïnvloeden doelen opstellen. Opvallend is dat sociale diensten in de regio Noord vaker alleen beleid opstellen op de verschillende aspecten. Ook stellen kleinere gemeenten minder vaak doelen op.

Tabel 27: Formulering van beleid en doelstellingen

	Geen beleid, geen doelen	Alleen beleid	Alleen doelen	Zowel beleid als doelen
Inkomenswaarborg	11%	39%	1%	49%
Instroombepaling	8%	24%	5%	63%
Uitstroombestemming	1%	17%	4%	79%
Handhaving	7%	37%	5%	51%
Cliëntenparticipatie	7%	66%	4%	24%
Sturing en beheersing	12%	20%	11%	57%
Participatie	10%	41%	5%	44%

Verordeningen

Hoewel de Wwb pas 4,5 jaar oud is, hebben heel wat gemeenten hun verordeningen alweer aangepast. Zo blijkt zeker 72% van de sociale diensten de reïntegratieverordening na invoering van de Wwb te hebben aangepast, bijna de helft zelfs minder dan een jaar geleden. Ook de afstemmingsverordening is in de helft van de gemeenten de afgelopen twee jaar aangepast. Dit duidt op een aanvankelijk beleidsarme invoering, die nu met vernieuwde verordeningen alsnog wordt ingevuld.

Op het gebied van de toeslagen-, handhavings- en cliëntenparticipatieverordening zijn de diensten minder actief. Minder dan de helft heeft deze de afgelopen twee jaar aangepast.

Tabel 28: Aanpassing verordeningen

Wanneer zijn de volgende verordeningen voor het laatst aangepast?	< 1 jaar geleden	1-2 jaar geleden	> 2 jaar geleden
Reïntegratieverordening	45%	27%	28%
Afstemmingsverordening	25%	31%	44%
Toeslagenverordening	19%	27%	54%
Handhavingsverordening	16%	31%	53%
Cliëntenparticipatieverordening	19%	22%	58%

Schaalgrootte

Zoals eerder genoemd is het takenpakket en de doelgroep van de sociale dienst aan het verbreden. Deze verbreding kan invloed hebben op de gewenste omvang van de dienst. Extra taken kunnen invloed hebben op de personele capaciteit. Een kleine dienst kan ook problemen krijgen op het gebied van de continuïteit van de dienstverlening. Bijvoorbeeld wanneer taken bij slechts één persoon belegd zijn.

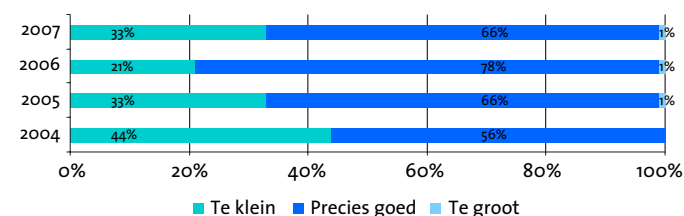
Op dit moment geeft eenderde van de managers aan de eigen schaal te klein te vinden. Opvallend is dat ruim de helft van de samenwerkingsverbanden deze mening aanhangt. De kleine schaal van de gemeente is waarschijnlijk de reden dat vooral kleinere gemeenten kiezen voor samenwerking in een intergemeentelijke sociale dienst.

Tabel 29: Schaalgrootte in percentages

Is uw gemeenteschaal te groot, te klein of precies goed voor de uitvoering van participatiebeleid?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd
Gemeenteschaal is te groot	1%	0%	0%	3%	0%
Gemeenteschaal is precies goed	66%	62%	57%	90%	44%
Gemeenteschaal is te klein	33%	38%	43%	7%	56%

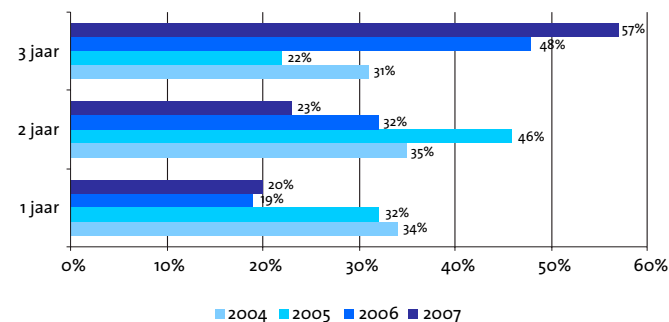
In vergelijking met de voorgaande jaren valt op dat het aandeel diensten dat zichzelf te klein vindt na jaren van krimp weer aan het toenemen is. Mogelijk draagt de komst van nieuwe taken als inburgering en Wmo hieraan bij.

Figuur 13: Vergelijking van mening over schaalgrootte in 2004, 2005, 2006, 2007



Sociale diensten blijken steeds verder in de tijd te kijken bij het ontwikkelen van beleid. Waar zij in 2004 gemiddeld nog 1,7 jaar vooruitkeken, is dit in 2007 2,4 jaar. Grotere gemeenten hebben over het algemeen een verdere tijdshorizon dan kleinere gemeenten. Ook valt op dat diensten in het westen en zuiden verder vooruitkijken dan in andere regio's.

Figuur 14: Langetermijnvisie met betrekking tot de Wwb in 2004, 2005, 2006, 2007



Leiderschap

Managers van sociale diensten hanteren twee verschillende leiderschapsstijlen. Allereerst een persoonsgerichte leiderschapsstijl. De leidinggevende communiceert informeel en toont belangstelling voor de persoonlijke problemen van de medewerkers. Daarnaast voeren zij een taakgericht leiderschap. De leidinggevende bepaalt dan nauwkeurig welke doelen er moeten worden bereikt, en volgt de vastgestelde regels ook zelf op.

5.2 Arbeidsmarktbeleid

Via arbeidsmarktbeleid kunnen sociale diensten invloed uitoefenen op de participatiegraad van de eigen beroepsbevolking. Hoofdstuk 1 beschreef de mogelijkheden voor gemeenten gegeven hun regionale omstandigheden. Maar is de belangstelling voor arbeidsmarktbeleid ook toegenomen bij sociale diensten?

'Opleving' zet door

Ondanks de toegenomen aandacht voor de regionale en de lokale arbeidsmarkt blijkt de mate van aandacht voor arbeidsmarktbeleid wisselend. Waar in 2004 nog 31% van de respondenten aangaf een actief regionaal arbeidsmarktbeleid te voeren, daalde dit percentage in 2005 naar 25%. In 2006 was een opleving van het regionale arbeidsmarktbeleid te zien. Deze opleving lijkt zich door te zetten. In 2007 voerden 43% van de sociale diensten in dit onderzoek een actief regionaal arbeidsmarktbeleid.

Kennelijk zijn er veel intenties om actief met regionaal arbeidsmarktbeleid aan de slag te gaan, maar is de praktijk vaak weerbarstig. Opvallend blijft dat veel gemeenten regionaal arbeidsmarktbeleid in ontwikkeling hebben. Vooral grote gemeenten zeggen hier werk van te maken. Samenwerkingsverbanden en kleine gemeenten blijven achter wat betreft het voeren van actief regionaal arbeidsmarktbeleid.

Het instellen van de ambassadeurs 'Ruimte voor de Regio' door de VNG lijkt zijn eerste vruchten af te gaan werpen. De voortrekkergemeenten voeren vaker actief regionaal arbeidsmarktbeleid, maar ook van deze groep geeft meer dan 40% aan dit in ontwikkeling te hebben.

Tabel 30: Aanwezigheid arbeidsmarktbeleid in 2004, 2005, 2006, 2007 in percentages

Voert u een actief regionaal arbeidsmarktbeleid?	2004	2005	2006	2007
Ja	31%	25%	34%	43%
Nee	24%	37%	14%	12%
In ontwikkeling	45%	38%	52%	46%

Tabel 31: Aanwezigheid arbeidsmarktbeleid naar gemeentegrootte in percentages

Voert u een actief regionaal arbeidsmarktbeleid?	Klein	Middel	Groot	Isd
Ja	38%	43%	59%	33%
Nee	16%	29%	0%	11%
In ontwikkeling	46%	29%	41%	56%

NB: de score van de voortrekkersgemeenten is gelijk aan die van de grote gemeenten

WAT IS ARBEIDSMARKTBELEID?

Omdat er geen eenduidige definitie bestaat van regionaal arbeidsmarktbeleid is aan de managers van sociale diensten gevraagd wat zij onder dit begrip verstaan. Uit de diversiteit van de gegeven beschrijvingen blijkt het ontbreken van een duidelijke definitie. Wel kan op basis van de omschrijvingen onderscheid gemaakt worden tussen een smalle en een brede definitie.

Smal regionaal arbeidsmarktbeleid

De smalle definitie van regionaal arbeidsmarktbeleid omvat met name de invoering van een werkgeversservicepunt en/of een intensieve samenwerking met het CWI/UWV, soms in de vorm van een bedrijfsverzamelgebouw. En de smalle definitie is vooral gericht op dienstverlening aan werkgevers. Feitelijk valt deze opvatting te scharen onder een veelzijdig reïntegratiebeleid.

Breed regionaal arbeidsmarktbeleid

Bij de brede definitie van arbeidsmarktbeleid worden meerdere partijen betrokken bij het invullen van het arbeidsmarktbeleid. Vaak worden hierbij de werkgevers expliciet betrokken. Naast werkgevers worden in veel gevallen ook het onderwijs en andere gemeenten betrokken bij het ontwikkelen van arbeidsmarktbeleid. Waar de smalle definitie zich vooral richt op dienstverlening, kenmerkt de brede definitie zich door een gezamenlijke aanpak.

De omschrijvingen van gemeenten vallen over het algemeen iets vaker in de smalle definitie dan in de bredere, al is de grens niet altijd duidelijk te trekken. De omschrijvingen die gegeven worden door managers van grote gemeenten kenmerken zich over het algemeen iets vaker door een bredere definitie.

Regierol voor gemeenten

Aan managers is gevraagd een indicatie van de regierol op het arbeidsmarktbeleid te geven. Waar in 2005 nog zo'n 43% van de managers aangaf invloed te hebben op de omgeving, stijgt dit percentage in 2007 tot zo'n 70%. Het aantal managers dat naar eigen zeggen geen plan en invloed heeft op de omgeving is ten opzichte van 2005 sterk afgenomen. De regierol van managers op het arbeidsmarktbeleid (of in ieder geval het gevoel hier invloed op te hebben) lijkt de laatste jaren dus te zijn toegenomen. Kleinere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten hebben in 2007 minder vaak een eigen plan en ervaren ook minder vaak invloed op de omgeving.

Tabel 32: Regierol arbeidsmarktbeleid

	2005		2007				
	Totaal	Klein	Middel	Groot	Voortrekkers	Isd	
We hebben een eigen plan en invloed op de omgeving om deze te realiseren	32%	47%	35%	71%	71%	73%	33%
We hebben geen eigen plan, hoewel we wel invloed hebben op de omgeving	11%	23%	28%	14%	14%	15%	28%
We hebben een eigen plan, maar nauwelijks invloed op de omgeving	24%	11%	11%	14%	11%	8%	11%
We hebben geen eigen plan en nauwelijks invloed op de omgeving	34%	19%	26%	0%	4%	4%	28%

De helft van de gemeenten heeft zicht op de vervangings- en uitbreidingsvraag op de lokale arbeidsmarkt. Dat is een flinke stijging in vergelijking met vorig jaar. Hoe groter de gemeente, hoe vaker men hier zicht op heeft.

Tabel 33: Vervangings- en uitbreidingsvraag lokale arbeidsmarkt

Heeft u zicht op de vervangings- en uitbreidingsvraag op de lokale arbeidsmarkt?	2006		2007				
	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	Voortrekkers	
Ja	37%	53%	40%	67%	75%	56	74%
Nee	63%	47%	60%	33%	25%	44	26%

UWV en onderwijs: ook belangrijke partners op het gebied van arbeidsmarktbeleid

Managers zien CWI, werkgevers en andere gemeenten als de belangrijkste partners op het gebied van arbeidsmarktbeleid. Gelet op de instroomredenen in de bijstand zouden UWV en het onderwijs niet misstaan in dit rijtje.

Tabel 34: Topdrie partners arbeidsmarktbeleid

Wat zijn uw belangrijkste partners op het gebied van arbeidsmarktbeleid?	
1.	CWI
2.	Werkgevers
3.	Andere gemeenten

Vraaggerichte werkgeversbenadering

Onderdeel van het arbeidsmarktbeleid kan een vraaggerichte werkgeversbenadering zijn. Het doel is een betere aansluiting te zoeken bij specifieke personele knelpunten van werkgevers en te anticiperen op toekomstige discrepanties tussen vraag en aanbod. Vooral de keten van werk en inkomen (de Suwi-keten) zet zwaar in op de werkgeversbenadering.

Meer dan tweederde van de managers geeft aan een werkgeversbenadering te hebben. In 23% van de gemeenten is deze in ontwikkeling. Het aantal sociale diensten dat werkt met een werkgeversbenadering is daarmee toegenomen. De kleinere gemeenten lijken wat achter te blijven bij de invoering van de werkgeversbenadering. Zij geven gemiddeld iets vaker aan dat een actieve werkgeversbenadering in ontwikkeling, of niet aanwezig is.

Tabel 35: Aanwezigheid werkgeversbenadering in percentages

Heeft u een actieve werkgeversbenadering, al dan niet samen met ketenpartners?	2006	2007	Klein	Middel	Groot	Isd	Voortrekkers
Ja, los van CWI/UWV	51%*	28%	38%	14%	10%	28%	10%
Ja, samen met CWI/UWV		47%	26%	71%	79%	50%	79%
In ontwikkeling	46%	23%	31%	14%	10%	22%	10%
Nee	4%	3%	6%	0%	0%	0%	0%

* In 2006 is het onderscheid tussen los dan wel samen met CWI/UWV niet gemaakt.

5.3 Wsw

Een van de modernisering van de nieuwe Wsw is dat gemeenten het budget ontvangen. Het Rijk hoopt op deze manier dat gemeenten gaan sturen op beleid en uitvoering van het sw-bedrijf. Ook de eerdergenoemde verbreding bij sociale diensten zorgt ervoor dat sociale diensten meer betrokken zijn bij de beleidsvorming en de uitvoering van de Wsw.

'Beleidsarme' invoering Wsw

Toch verloopt het proces nog maar mondjesmaat. Uit de vorige monitor bleek 1% van de respondenten klaar te zijn voor de invoering van deze wet. Gemeenten zijn druk aan de slag geweest: 9% van de diensten heeft afgelopen jaar een grondige herziening van het beleid en de uitvoering doorgevoerd. De helft van de diensten heeft alleen het hoogst noodzakelijke gedaan en moet het beleid en de uitvoering nog herzien. De gemoderniseerde Wsw lijkt in veel gemeenten dus beleidsarm te zijn ingevoerd.

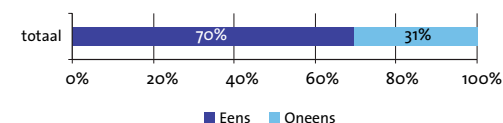
Tabel 36: invoeringsstrategie gemoderniseerde Wsw

Kunt u aangeven welke invoeringsstrategie met betrekking tot de modernisering van de Wsw het meest op u van toepassing is?	Totaal	Voortrekkers	Klein	Middel	Groot
We hebben het afgelopen jaar het hoogst noodzakelijke gedaan, een grondige herziening van beleid en uitvoering moet nog plaatsvinden	50%	56%	45%	57%	56%
We hebben het afgelopen jaar een grondige herziening van het beleid uitgevoerd, nu gaan we werken aan de uitvoering	41%	32%	51%	14%	30%
We hebben het afgelopen jaar een grondige herziening van beleid en uitvoering uitgevoerd, we zijn klaar voor de komende jaren	9%	12%	4%	29%	15%

NB: Isd'en ontbreken omdat weinig isd'en deze taak uitvoeren.

De meeste managers van sociale diensten voorzien dat de Wsw de komende jaren de nodige veranderingen zal ondergaan. Gemiddeld zegt zo'n 70% van de managers te verwachten dat de Wsw in haar huidige vorm over vijf jaar niet meer zal bestaan. Managers van kleine gemeenten zijn hierover iets minder uitgesproken.

De Wsw in haar huidige vorm bestaat over 5 jaar niet mee



5.4 Inburgering

De Wet inburgering (Wi) staat volop in de (media)belangstelling. Gemeenten zouden niet in staat zijn voldoende deelnemers te leveren voor de inburgering-

cursussen bij de roc's en andere aanbieders. Vooral de roc's hebben op dit aspect veelvuldig de media gezocht.

Op basis van de resultaten van deze monitor blijkt dat de meeste inburgeringprogramma's ingekocht zijn bij de roc's. Vooral kleinere gemeenten kiezen hiervoor. Grotere gemeenten besteden tweederde van de inburgeringprogramma's uit aan private aanbieders.

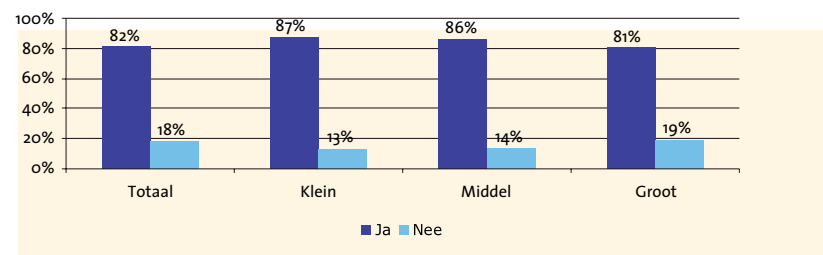
Tabel 37: inkoop inburgeringprogramma's

Kunt u aangeven waar u het budget rond inkoop voor inburgeringsprogramma's besteedt?	Totaal	Klein	Groot	Voortrekkers
% bij roc's	59%	74%	32%	37%
% bij private aanbieders	40%	26%	68%	74%

In verband met de lage respons in de categorie middelgrote gemeenten is deze niet in de tabel opgenomen. Isd'en ontbreken omdat weinig Isd'en deze taak uitvoeren.

Een ruime meerderheid van de managers (82%) zegt geen problemen te hebben met het aanleveren van voldoende deelnemers. Dit lijkt haaks te staan op de klachten van roc's over te weinig deelnemers. Mogelijk speelt de factor tijd een rol. Nu zijn er voldoende deelnemers, een jaar geleden nog niet.

Figuur 15: Bent u in staat voldoende deelnemers te leveren?



Van de gemeenten die niet in staat zijn voldoende deelnemers te leveren, geeft een deel aan dat dit te maken heeft met een te ambitieus beeld rond de omvang van de doelgroep en de te realiseren trajecten. Daarnaast geven zij aan dat een deel

van de mensen met een inburgeringsplicht al voldoet aan de inburgeringscriteria of gewoon niet komt opdagen. Ook geven gemeenten aan dat de BPI-lijst (de lijst met potentiële inburgeringsplichtigen) niet strookt met de werkelijkheid.

5.5 Minimabeleid

Ook het minimabeleid wordt door vrijwel alle sociale diensten uitgevoerd. Bij het minimabeleid wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen drie typeringen:

- **inkomensondersteunend:** minimabeleid gericht op financiële hulp of extraatjes voor inwoners onder een bepaalde inkomensgrens. Voorbeelden: bijzondere bijstand, eenmalige uitkeringen en sociale participatiefondsen.
- **preventief:** minimabeleid gericht op het voorkomen van armoede. Voorbeelden: budgetteringscursussen en werken met risicoprofielen.
- **activerend:** minimabeleid gericht op het activeren en zo mogelijk toeleiden naar arbeid. Voorbeelden: reïntegratie- en activeringstrajecten, maar ook peer to peer-dienstverlening (minima leren andere minima hoe om te gaan met een laag inkomen).

De meeste sociale diensten typeren het gevoerde minimabeleid als inkomensondersteunend, vooral kleinere gemeenten geven dit in meerderheid aan. Grotere gemeenten geven vaker aan een activerend minimabeleid te voeren of een combinatie van de verschillende vormen van minimabeleid toe te passen.

Tabel 38: Typering minimabeleid

Hoe zou u uw minimabeleid typeren?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd
Inkomensondersteunend	62%	70%	57%	41%	82%
Preventief	5%	2%	14%	7%	6%
Activerend	24%	25%	29%	31%	12%
Combinatie	9%	4%	0%	21%	0%

5.6 Financieel beleid

40% werkbudget besteed op private markt

Sinds 2006 hebben gemeenten meer mogelijkheden om reïntegratieactiviteiten in eigen beheer of bij publieke instellingen uit te voeren. Het lijkt erop dat gemeenten deze mogelijkheden met beide handen aangrijpen: sociale diensten besteden 'slechts' 40% van het werkbudget op de private markt.

Kleinere gemeenten en vooral de intergemeentelijke sociale diensten besteden een groter deel van het werkbudget op de private markt. Overigens blijft de private markt het grootste gedeelte van het werkbudget opslokken; iets minder dan een kwart van het werkbudget wordt besteed bij publieke instellingen.

Van het uitgegeven budget blijft 16% bij de gemeente zelf. Opvallend is dat sociale diensten een vijfde van het budget niet uitgeven of reserveren. Vooral de grotere gemeenten houden budget over.

Tabel 39: Besteding werkbudget

Kunt u aangeven waar u in 2007 uw werkbudget heeft besteed?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd
% bij de gemeente zelf	16%	13%	25%	19%	16%
% bij overige publieke instellingen	24%	27%	23%	21%	23%
% op de private markt	40%	41%	34%	35%	48%
% gereserveerd, nog niet besteed	19%	20%	15%	23%	13%

Niet alleen werkbudget

Voor de uitvoering van het beleid maken de meeste sociale diensten niet alleen gebruik van het werkbudget. Ook andere budgetten worden ingezet. Bijna alle gemeenten (92%) doen dit. Naast het werkbudget gebruiken sociale diensten vooral de inburgeringsbudgetten, maar ook de Wsw- en Wmo-budgetten wenden zij relatief vaak aan. Gelet op het brede takenpakket van veel sociale diensten is dit logisch.

Gemiddeld vier andere budgetten

Veel sociale diensten voeren ook inburgering uit, en in iets mindere mate Wmo-

taken. De grotere gemeenten maken vaker gebruik van ESF/Equal en minder van Wmo-budgetten. Gemiddeld maken sociale diensten gebruik van vier andere budgetten. Dat intergemeentelijk sociale diensten minder vaak gebruikmaken van andere budgetten is gelet op hun vaak specifiekere gerichtheid op de Wwb goed te verklaren.

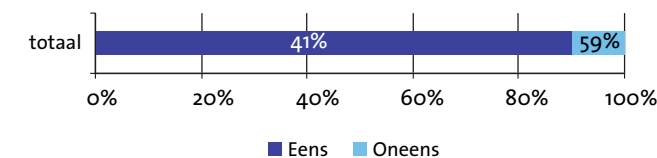
Tabel 40: Gebruik van andere budgetten

Welke andere budgetten en regelingen (naast het reguliere i-deel en w-deel) gebruikt u?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	Voortrekkers
Inburgeringsbudgetten	87%	86%	86%	89%	87%	89%
Wsw	66%	76%	71%	76%	13%	78%
Wmo	52%	62%	71%	38%	33%	41%
Educatiegelden	47%	46%	29%	48%	53%	46%
Eigen middelen	40%	38%	57%	45%	27%	52%
ESF/Equal	33%	16%	43%	59%	33%	59%
IPW	26%	20%	29%	45%	7%	41%

'Koppeling budgetten goede zaak'

Het is niet verwonderlijk dat ongeveer 90% van de managers de koppeling van de reïntegratie- en inburgeringsbudgetten met de budgetten voor volwasseneneducatie in één participatiebudget een goede zaak te vinden. Vooral managers van grote en middelgrote gemeenten zijn hier een voorstander van.

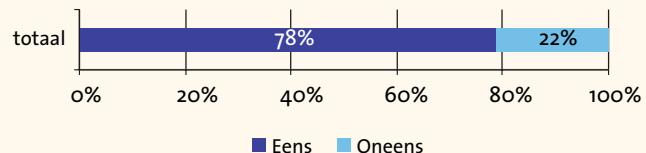
De koppeling van de reïntegratiebudgetten met de inburgeringsbudgetten en budgetten voor volwasseneneducatie in één participatiebudget vind ik een goede zaak



Managers zien dus over het algemeen vooral voordelen in een ontschotting via het participatiebudget. Ook vindt 78% van de managers dat het participatiebudget de dienst beter in staat stelt om integrale dienstverlening te realiseren. Managers

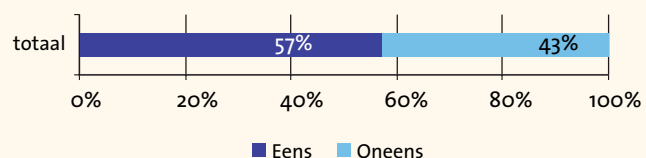
van intergemeentelijke diensten zijn iets gematigder over de positieve invloed van het participatiebudget op de uitvoering van integrale dienstverlening. Zij scoren gemiddeld iets lager.

Het participatiebudget stelt mij beter in staat integrale dienstverlening uit te voeren



Toch geeft een kleine meerderheid van de gemeenten aan dat, wanneer ze de keuze zou hebben, een ontschot reïntegratiebudget (waarbij UWV en gemeente zonder problemen over en weer geld kunnen inzetten) te verkiezen boven het nu voorgestelde participatiebudget.

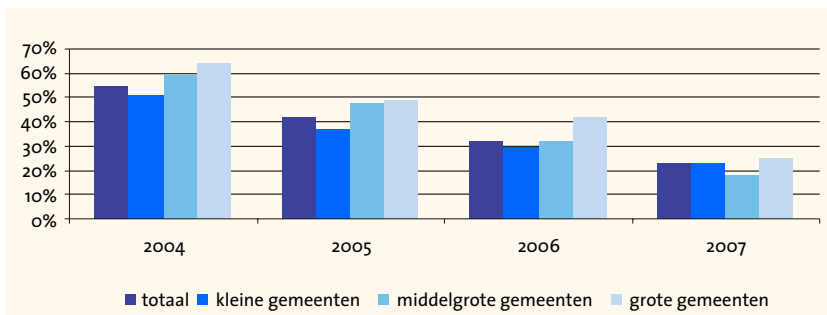
Een ontschot reïntegratiebudget waarbij UWV en gemeente zonder problemen over en weer geld kunnen inzetten, vind ik belangrijker dan het nu voorgestelde participatiebudget



Werkbudget

Gemeentelijke sociale diensten besluiten zelf waaraan ze het werkbudget besteden. Voor het eerst sinds de invoering van de Wwb besteden zij het merendeel van het werkbudget niet meer aan de oude regelingen van gesubsidieerde arbeid. Waar zij in 2006 nog 32% van het budget besteden aan de 'oude regelingen', is dit in 2007 nog 23%. Vooral bij de grotere gemeenten is dit sterk teruggelopen, hoewel dit instrument bij hen nog steeds de grootste kostenpost is.

Figuur 16: Bestedingen van het werkbudget aan voormalige WIW- en ID-ers (in %)



Het grootste gedeelte van het werkbudget (ongeveer 25%) wordt besteed aan begeleidingstrajecten naar werk. De WIW en ID zijn met 23% nog steeds een grote uitgavenpost. Work first vergt minder budget in vergelijking met de vorige meting. Dit is opvallend, aangezien het nog steeds gezien wordt als één van de meest effectieve instrumenten voor uitstroombevordering. Scholingskosten leggen nog steeds een relatief klein beslag op het werkbudget. Opmerkelijk, omdat er een belangrijke groep gemeenten is waar niet zozeer het gebrek aan banen als wel de kwaliteiten van de werkloze beroepsbevolking het knelpunt zijn (zie hoofdstuk 1).

Uit de verdeling van het werkbudget kan worden geconcludeerd dat, net als in 2006, het grootste gedeelte van het budget wordt ingezet voor de meer kansrijke klanten (in groep 1 en 2, zie hoofdstuk 3). Sociale diensten investeren minder in de instrumenten waar vooral de groep mensen die ver van de arbeidsmarkt afstaat, profijt van zou kunnen hebben.

Tabel 41: Besteding werkbudget

Kunt u aangeven welk deel van het Werk-budget het afgelopen jaar aan de volgende activiteiten is besteed?	2006*	2007				
	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	
% begeleidingstrajecten naar werk	16%	25%	26%	31%	18%	31%
% oude regelingen zoals WIW/ID	32%	23%	23%	18%	25%	20%
% loonkostensubsidie	11%	11%	12%	6%	11%	9%
% verloning	g.g.	9%	9%	3%	9%	9%
% Work first	10%	8%	7%	13%	8%	5%
% sociale activering	g.g.	7%	7%	11%	6%	7%
% scholingskosten	7%	6%	8%	6%	4%	4%
% overig	14%	6%	3%	9%	11%	6%
% oplossen wachtlijsten	1%	3%	2%	4%	5%	4%
% combinatie loonkosten en scholings- subsidies	5%	2%	3%	0%	2%	4%
% prb	4%	1%	1%	0%	0%	0%

* In 2006 zijn niet dezelfde categorieën uitgevraagd, waardoor vergelijking lastig is.

g.g. = niet uitgevraagd in 2006

Er is politieke onvrede over het feit dat gemeenten het werkbudget niet volledig inzetten. Het zou tot de conclusie kunnen leiden dat het budget wel omlaag kan. Wat zouden managers doen wanneer het budget daalt? Geconfronteerd met een bezuiniging op het werkdeel zou dit vooral ten koste te gaan van de bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. 71% van de sociale diensten geeft aan dan minder aandacht te besteden aan deze groep. Bijna de helft zegt dan minder sociale activering in te gaan zetten. Er wordt dus bezuinigd op de klanten waaraan ook nu al minder wordt uitgegeven.

Bij bezuiniging kiezen gemeenten voor de 'korte klap'

Dat is opvallend, want uit de voorgaande Divosa-monitor bleek dat managers meer aandacht willen besteden aan de kansarme bijstandsgerechtigden. Ook uit de beleidsdoorlichting reïntegratie bleek dat juist voor de klanten die verder van de arbeidsmarkt afstaan het inzetten van een traject een groot effect heeft. Het lijkt er echter op dat de diensten bij een bezuiniging toch kiezen voor de korte klap, waarmee sneller financieel voordeel gehaald kan worden.

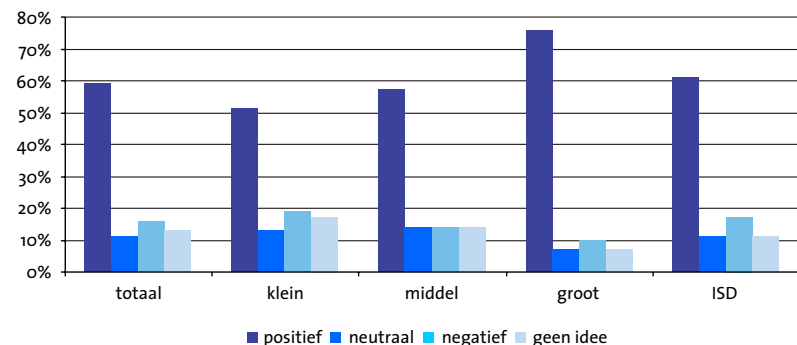
Tabel 42: Reactie op bezuinigingen werkdeel

Mocht het Rijk besluiten om op het werkdeel te gaan bezuinigen; welke invloed zou dit dan hebben op uw beleidsvoering (meerdere antwoorden mogelijk)?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd
Minder aandacht voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt	71%	72%	86%	68%	69%
Minder sociale activering	48%	36%	57%	54%	69%
Snellere afbouw gesubsidieerd werk	42%	46%	29%	36%	43%
Verdergaande resultaatfinanciering					
invoeren	31%	40%	14%	21%	25%
Minder verloning	30%	28%	29%	32%	31%
Middelen efficiënter inzetten	23%	20%	0%	32%	25%
Minder work first	18%	20%	29%	14%	13%
Geen	6%	4%	0%	11%	6%
Geen idee	3%	4%	14%	0%	0%

Financieel rendement

De gedachte achter de financiering van de Wwb is dat effectieve inzet van het werkdeel uiteindelijk leidt tot besparingen op het inkomensdeel. Er is dan sprake van een positief rendement. Gevraagd naar het financiële rendement op de besteding van het werkdeel in 2007, geeft een meerderheid (59%) aan dat het rendement positief is. Grotere gemeenten behalen naar eigen zeggen vaker een positief rendement op de bestedingen van het werkdeel. Opvallend is dat 13% van de managers zegt geen idee te hebben wat het financiële rendement is.

Figuur 17: Financieel rendement van de besteding op het werkdeel in 2007



Naast financieel voordeel kan inzet van het werkdeel ook leiden tot maatschappelijke kostenvoordelen. Hierbij kan gedacht worden aan bespaarde kosten aan schooluitval of kosten van een slechte gezondheid van mensen. 21% van de managers voert in het kader van reïntegratietrajecten een maatschappelijke kostenbatenanalyse uit. Vooral de kleinere gemeenten.

Effectiviteit van reïntegratie

Effectiviteit van reïntegratie staat volop in de belangstelling. Het ministerie heeft een beleidsdoorlichting reïntegratie laten uitvoeren; de Tweede Kamer heeft een hoorzitting gehouden over de effecten van reïntegratie.

Negentig procent van de managers meet de effectiviteit van het gevoerde reïntegratiebeleid. Kleinere gemeenten meten dit minder vaak. De meeste gemeenten zeggen dat zij de effectiviteit van het beleid meten op hoofdlijnen. Ook op instrument- en beleidsniveau wordt de effectiviteit redelijk vaak gemeten. Veel minder vaak meten de diensten de effectiviteit op persoonsniveau. Vooral de grotere gemeenten en samenwerkingsverbanden doen dit wel. Sociale diensten in het oosten en noorden meten de effectiviteit vaker op persoons-, instrument- en beleidsniveau dan andere gewesten.

Tabel 43 Metingen reïntegratiebeleid

Meet u de effectiviteit van uw reïntegratiebeleid?	Totaal	Noord	Oost	Zuid	West
Ja, op hoofdlijnen	50%	39%	52%	53%	49%
Ja, op instrumentniveau	45%	46%	48%	38%	49%
Ja, op beleidsniveau	44%	54%	48%	47%	33%
Ja, op persoonsniveau	25%	39%	31%	19%	21%

Gemeenten die de effectiviteit van hun reïntegratiebeleid meten, doen dit vaak intern, terwijl 10% van de diensten dit extern laat meten. Vooral grotere gemeenten.

Uit figuur 17 en tabel 43 blijkt dat het positieve gevoel dat managers van sociale diensten hebben over het financieel rendement op de bestedingen van het werkdeel niet in alle gevallen lijkt te zijn gefundeerd op een meting van de effectiviteit van het gevoerde beleid of de gehanteerde instrumenten.

Verhouding budget en ambities

De managers van sociale diensten is gevraagd naar de verhouding tussen budget en ambities. Ruim eenderde van de managers geeft aan dat het budget taakstellend is voor de uitvoering van het werk. Dit geldt met name voor kleine gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten. Tweederde van de gemeenten zegt dat beleid/inhoud van de geformuleerde ambities taakstellend zijn voor het budget. De reactie van de managers op de fictieve bezuiniging op het werkdeel doet echter het omgekeerde vermoeden. In dat geval rijst het beeld dat er niet gezocht wordt naar ander budget om het beleid overeind te houden. En dat het beleid voor de moeilijkste groep in meerderheid wordt teruggeschroefd om de uitvoering binnen het verlaagde budget te houden.

Tabel 44: Verhouding budget en ambities

Wat is voor uw sociale dienst het meest van toepassing?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd
Het budget is taakstellend voor de uitvoering van mijn werk	34%	43%	14%	17%	39%
Beleid/inhoud van de geformuleerde ambities zijn taakstellend voor het budget	66%	57%	86%	83%	61%

5.7 Conclusies

Sociale diensten formuleren lang niet altijd doelen en/of beleid. Ze formuleren vooral beleid en doelstellingen op het gebied van instroombeperking en uitstroombevordering. Het lijkt dat de diensten vooral op aspecten die de omvang van het bestand kunnen beïnvloeden doelen opstellen. Bij de helft van de gemeenten ontbreken doelen voor participatie en inkomenswaarborg, twee onderwerpen die in de gemeenteraadsverkiezingen en later in menig collegeakkoord dominant aanwezig waren/zijn.

De gemoderniseerde Wsw vraagt nog veel werk van gemeenten. Had vorig jaar 1% het beleid en de uitvoering grondig herzien, nu zegt 9% klaar te zijn voor de komende jaren. In de helft van de gemeenten is sprake van beleidsarme invoering van de Wsw. Overigens verwachten managers niet dat de Wsw in haar huidige vorm zal blijven bestaan.

Sociale diensten voeren steeds vaker een actief regionaal arbeidsmarktbeleid, al is dit beleid in een groot deel van de gemeenten nog steeds in ontwikkeling. Zeker de helft van de sociale diensten hanteert overigens een vrij smalle definitie van arbeidsmarktbeleid, die feitelijk niet verschilt van veelzijdig reïntegratiebeleid.

Vaker dan in voorgaande jaren geven managers aan het gevoel te hebben invloed te hebben op de omgeving. CWI, werkgevers en andere gemeenten zijn de belangrijkste partners op gebied van arbeidsmarktbeleid. Iets meer dan de helft heeft zicht op de vervangings- en uitbreidingsvraag op de lokale arbeidsmarkt. En driekwart heeft, al dan niet samen met CWI/UWV, een actieve werkgeversbenadering. Gelet op de geringe invulling van de gemoderniseerde Wsw is het aannemelijk dat een strategische discussie over de positie van de Wsw in het regionaal arbeidsmarktbeleid nog op gang moet komen.

Eenderde van de respondenten vindt de eigen schaal te klein voor een goede uitvoering. Opvallend is dat iets meer dan de helft van de intergemeentelijke sociale diensten dit ook vindt. Het aandeel sociale diensten dat zichzelf te klein vindt, is na jaren krimp weer gestegen. Mogelijk een gevolg van de komst van nieuwe taken als Wmo, Wi en de gemoderniseerde Wsw die vaak tot het takenpakket van de sociale dienst behoren.

Het merendeel van de kleine gemeenten koopt inburgeringsprogramma's in bij roc's. Grotere gemeenten werken voor een groter aandeel samen met private aanbieders. Het merendeel van de gemeenten geeft aan voldoende deelnemers te hebben voor de inburgeringstrajecten.

Het minimale beleid is in de meeste gemeenten inkomensondersteunend. Grotere gemeenten geven iets vaker aan een activerend beleid ofwel een combinatie van beide te hebben.

Het grootste deel van het werkbudget wordt besteed op de private markt. Sociale diensten gebruiken in overgrote mate ook inburgerings- en Wmo-budgetten bij de uitvoering van beleid, logisch gezien het steeds bredere takenpakket. Een kwart van het werkdeel wordt besteed aan begeleidingstrajecten naar werk. Voor het eerst zijn de oude WIW- en ID-regelingen niet meer de grootste investeringspost. Mocht er gekort worden op het werkbudget, dan geeft het merendeel van de gemeenten aan minder aandacht te gaan besteden aan mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan. Volgens managers zijn beleid en inhoud in de meeste gevallen taakstellend voor het budget.

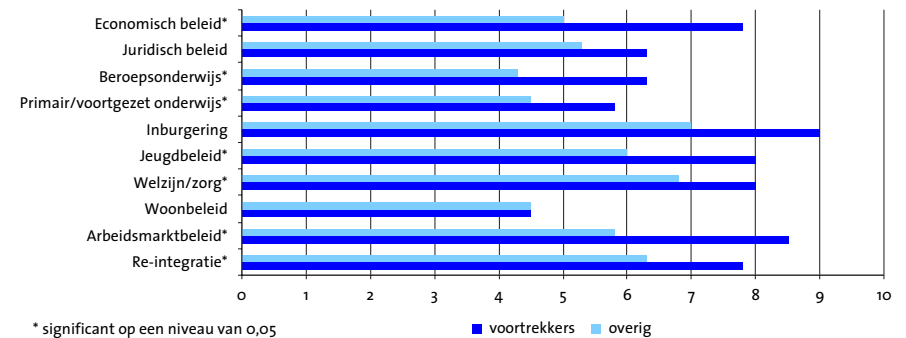
Managers zijn over het algemeen positief over een ontschotting van het participatiebudget en zijn van mening dat de invoering van dit budget een positieve invloed kan hebben op de integrale dienstverlening. Diensten kijken over het algemeen steeds verder vooruit bij het maken van plannen.

6. Dienst en partners

6.1 Integraal beleid

Om de brede doelgroep effectief te helpen bij de diverse problemen en vragen is integraal beleid en samenwerking met anderen onontbeerlijk. Integraal beleid is een vorm van interne samenwerking. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn verschillende afdelingen die kunnen bijdragen aan de zelfredzaamheid en participatie van burgers. De managers is gevraagd naar de mate waarin zij integraal beleid voeren op verschillende terreinen. In figuur 18 is per beleidsterrein weergegeven of er sprake is van interne samenwerking.

Figuur 18: Integraal beleid: samenwerking binnen de gemeente



Inburgering vaak integraal onderdeel beleid

De interne samenwerking kan ook worden weergegeven op een schaal van 0 tot 10 (0= nauwelijks tot geen samenwerking, 10=intensieve samenwerking). Dit is in tabel 45 weergegeven. Hieruit blijkt dat sociale diensten het sterkst integraal werken op gebied van inburgering. In veel gemeenten is inburgering inmiddels een integraal onderdeel van het participatiebeleid en volledig ingepast in het reïntegratiebeleid.

Andere terreinen waarop intensief integraal beleid plaatsvindt, zijn welzijn en zorg, reïntegratie en arbeidsmarktbeleid: terreinen die zich dichtbij de doelgroep van de sociale dienst bevinden. Ook zijn er regelmatig contacten met collega's op het gebied van jeugdbeleid.

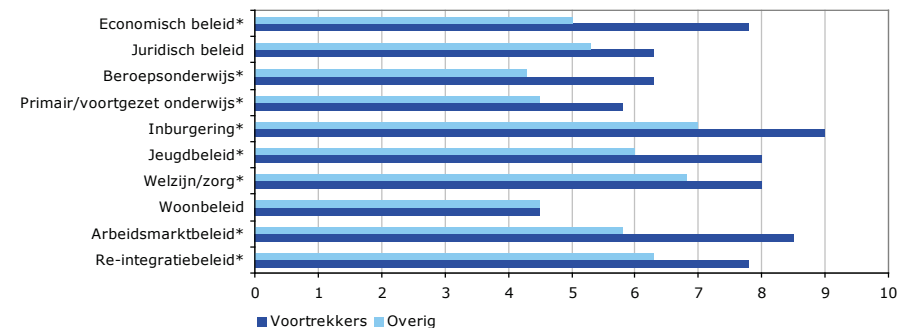
Opvallend is dat integrale samenwerking op het gebied van onderwijs gemiddeld gezien achterblijft en een onvoldoende scoort. De lage mate van samenwerking met onderwijs, economisch beleid en woonbeleid onderstreept wat al eerder werd geconstateerd: arbeidsmarktbeleid, dat hoger scoort, wordt vaak smal ingevuld. Grotere gemeenten hebben over het algemeen meer integrale contacten dan kleinere gemeenten. Intergemeentelijke sociale diensten werken het minste integraal samen. Dat is te verklaren uit het feit dat deze constructies vooral in het leven geroepen zijn voor het uitvoeren van de Wwb. En minder direct aan het verdere beleid van de opdrachtgevende gemeenten gekoppeld zijn.

Tabel 45: Mate van interne samenwerking op een schaal van 0-10

Kunt u aangeven in welke mate u op de volgende beleidsterreinen samenwerkt met andere afdelingen of diensten binnen uw gemeentelijke organisatie?					
	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd
Inburgering	7,5	7	7,8	9,3	6,3
Welzijn/zorg	7	6,8	8,8	8	5,3
Reïntegratiebeleid	6,8	6,3	7	8	6
Arbeidsmarktbeleid	6,5	5,5	7	8,8	5,3
Jeugdbeleid	6,5	6,3	6	8	4,8
Economisch beleid	5,8	5	6,5	7,5	4,3
Juridisch beleid	5,5	5,5	6	6,5	2,8
Primair/voorgezet onderwijsbeleid	4,8	4,8	5,8	5,5	3
Beroepsonderwijsbeleid	4,8	4,3	5	6,3	4,3
Woonbeleid	4,5	4,8	5,3	4,8	3

Werken afdelingen en diensten binnen voortrekkersgemeenten gemiddeld meer samen dan in 'andere' gemeenten? In figuur 19 zijn de gemiddelde scores van de voortrekkergemeenten in ons onderzoek uitgezet tegen de 'overige' gemeenten. Voortrekkers blijken op vrijwel elk terrein gemiddeld significant meer samen te werken dan de overige gemeenten.

Figuur 19: Mate van interne samenwerking

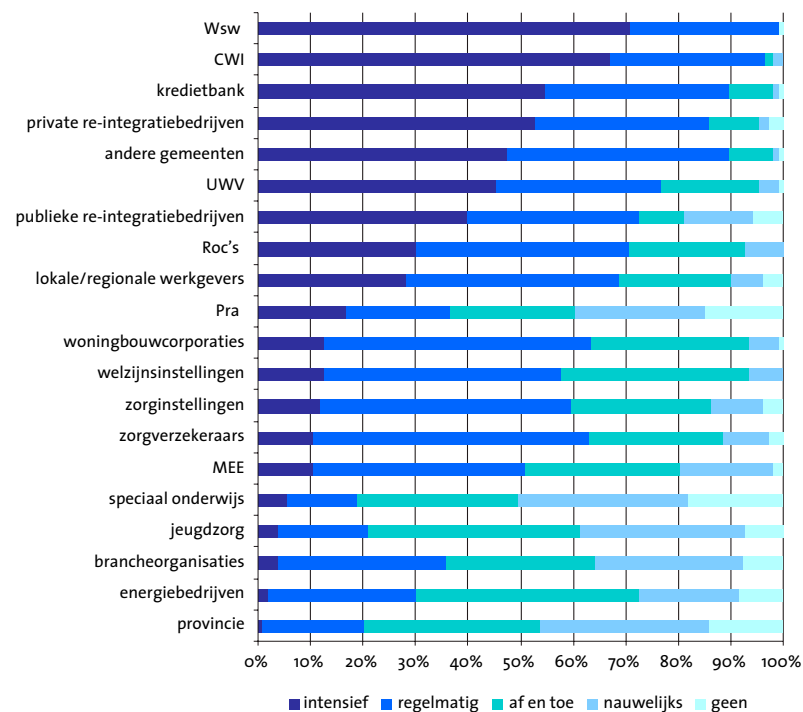


* significant op een niveau van 0,05.

6.2 Externe samenwerking

Naast interne partijen zijn er legio externe organisaties die voor de doelgroep van de sociale dienst van belang zijn. Door samen te werken met deze partijen aan zowel de vraag- als aanbodkant van de arbeidsmarkt kan men elkaar versterken en beter maatwerk leveren. De volgende figuur geeft een verdeling van de samenwerking met externe partners naar intensiviteit.

Figuur 20: Externe samenwerking



Toenemende samenwerking met CWI, Wsw-bedrijven, kredietinstellingen en private reïntegratiebedrijven

In de volgende tabel is de samenwerking van de sociale diensten in het onderzoek met verschillende externe partners uitgewerkt op een schaal van 0 tot 10. Gemiddeld gezien werken sociale diensten het meest intensief samen met CWI en Wsw-instellingen. De samenwerking met deze instanties neemt ieder jaar verder toe.

Ook wordt er veel samengewerkt met kredietinstellingen, evenals met private reïntegratiebedrijven. De samenwerking met andere gemeenten scoort ook hoog. Hierbij kan gedacht worden aan intergemeentelijke samenwerking rond de Wwb, maar ook aan het samenwerken op het gebied van bijvoorbeeld regionaal arbeidsmarktbeleid.

Relatief weinig samenwerking op het gebied van zorg

De samenwerking met externe partners op het gebied van zorg is relatief laag, zeker ten opzichte van de relatief hoge score op de interne samenwerking met welzijn en zorg. Over het algemeen is de samenwerking het meest intensief rond het publieke domein; er wordt voornamelijk veel samengewerkt met partners die zich 'vlakbij de werkvloer' bevinden.

Lage samenwerkingsscore met UWV

Opvallend is de relatief lage samenwerkingsscore voor UWV en roc's, aangezien hier toch zo'n 20% van de instroom in de bijstand vandaan komt.

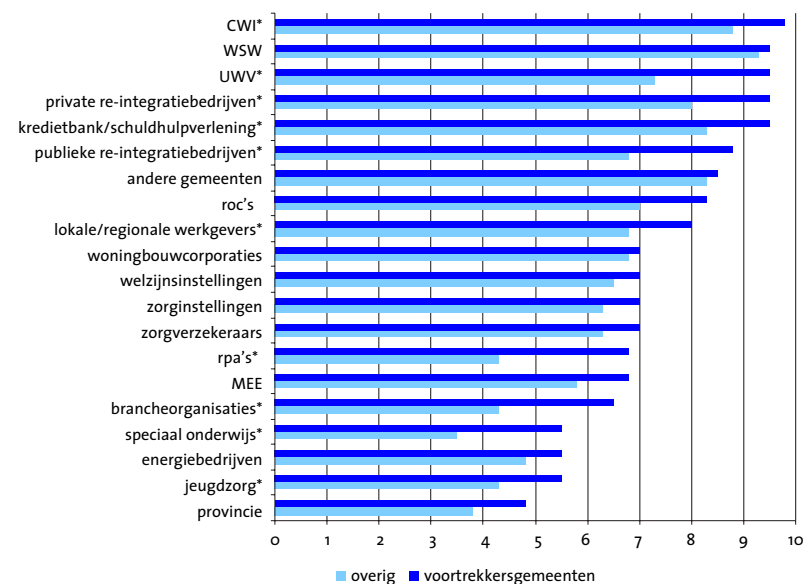
Kleinere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten werken ook hier over het algemeen iets minder intensief samen dan grotere gemeenten. Alleen op gebied van samenwerking met andere gemeenten (schaalvergroting) en zorginstellingen scoren kleine gemeenten bovengemiddeld. Gemeenten die intern intensiever samenwerken op gebied van onderwijs werken ook significant vaker samen met roc's.

Tabel 46: Mate van externe samenwerking op een schaal van 0-10

Kunt u aangeven in welke mate u met de volgende externe partners samenwerkt?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd
Wsw-instelling	9,3	9	10	9,5	9
CWI	9	8,3	10	9,8	9,5
Kredietbank/schuldhelpverlening	8,5	8	9,8	9,5	8,3
Private reïntegratiebedrijven	8,3	7,8	8,5	9,5	8,5
Andere gemeenten	8,3	8,5	8,3	8,5	8,3
UWV	8	6,8	9,3	9,3	8,5
Roc's	7,3	6,8	7,5	8,3	7,5
Publieke reïntegratiebedrijven	7,3	6,5	8,3	8,5	6,5
Lokale/regionale werkgevers	7	6,5	7,5	8	7,3
Woningbouwcorporaties	6,8	6,8	7,3	7	5,8
Welzijnsinstellingen	6,5	6,3	7,5	7	6,5
Zorginstellingen	6,5	6,5	5,8	7,3	5,8
Zorgverzekeraars	6,3	5,8	6	7,3	6,8
MEE	6	5,8	6,5	7	4,8
Rpa's	5	4,5	6,8	6,5	3
Brancheorganisaties	5	4	6,5	6,5	4,8
Energiebedrijven	5	4,8	5,8	5,8	4,5
Jeugdzorg/kinderbescherming	4,5	4,3	4	5,5	3,5
Provincie	4	3,8	4,8	4,5	3,8
Speciaal onderwijs	4	3,5	4	5,3	3

Voortrekkergemeenten werken over het algemeen meer samen met externe partners dan de 'overige' gemeenten. In figuur 21 is te zien dat voortrekkers met een groot aantal partners significant meer contact hebben.

Figuur 21: Mate van externe samenwerking



* significant op een niveau van 0,05.

Wanneer de scores rond samenwerking met interne en externe partners vergeleken wordt, luidt de conclusie dat gemeenten over het geheel gezien iets intensiever samenwerken met externe dan met interne partners. Gemeenten die intensiever intern samenwerken, werken ook significant vaker extern samen.

6.4 Breedte doelgroep, dienstverlening en samenwerking: een analyse

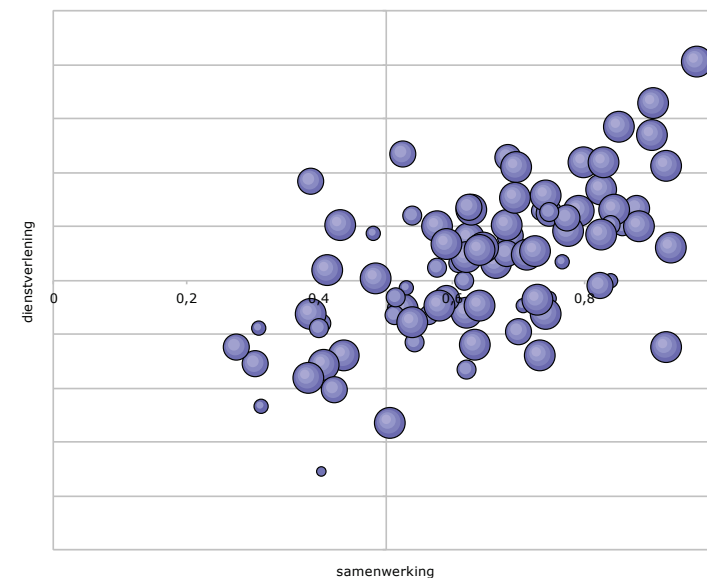
Zowel in beleidskeuzes als in resultaten is, zij het gestaag en soms weerbarstig, een trend zichtbaar naar meer samenwerking, meer integraal beleid en meer geïntegreerde dienstverlening. De leidende gedachte is de klant, bij wie een complex van problemen werk en een eigen inkomen in de weg staat. Ook de wens om eerder bijstand te voorkomen, leidt tot het aanhalen van banden met (nieuwe) samenwerkingspartners.

De ontwikkelingen worden verder gesteund vanuit het Algemeen Ketenoverleg, harde afspraken over het realiseren van integrale dienstverlening op werkpleinen, de roep om voorzorg en preventie. Integrale dienstverlening, integraal beleid, intensieve samenwerking zijn inmiddels door alle ketenpartijen benoemd als de middelen om succes voor klanten te behalen.

Deze paragraaf combineert de scores op interne en externe samenwerking met de mate van integrale dienstverlening en de breedte van de dienst (doelgroepen) uit de vorige hoofdstukken. Het is een reflectie op waar hoofdstuk 2 mee begon: vier typen sociale diensten die van smalle naar brede doelgroep en van smalle opdracht (de prikkel van de Wwb) tot brede opdracht zijn onder te verdelen. Is er een trend waarneembaar als sociale diensten op de drie indicatoren 'samenwerking', 'dienstverlening' en 'breedte doelgroep' worden gescoord? (zie voor opbouw van de indicatoren de bijlage.)

Figuur 23 brengt dit in beeld. Op de horizontale as is de samenwerkingsindicator weergegeven. Gemeenten aan de linkerkant van de as werken beperkt samen met interne en externe partners, rechts van de as wordt intensiever samengewerkt. Op de verticale as is de dienstverlening uitgezet. Gemeenten op het onderste deel van de as scoren relatief laag, terwijl diensten die zich in de bovenste helft van de figuur bevinden scoren hoog op de integrale dienstverlening. De omvang van de geplote punten geeft de breedte van de doelgroep van de dienst weer: hoe groter het rondje, hoe breder de doelgroep van die gemeente.

Figuur 23: Score van sociale diensten op drie indicatoren



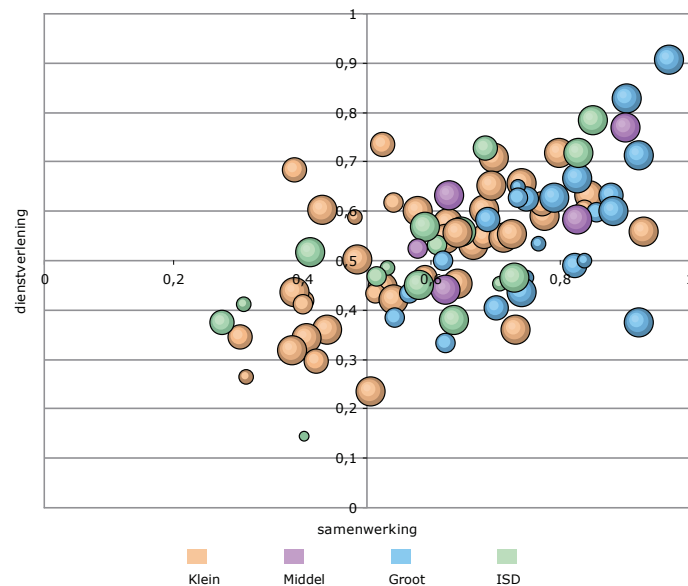
Toelichting: de omvang van de stippen geeft de omvang van de doelgroep aan. Hoe groter de stip, hoe breder de doelgroep.

Idealiter zouden zoveel mogelijk sociale diensten zich rechts boven in de figuur moeten bevinden, weergegeven in een groot bolletje. De klant heeft dan immers de grootste kans dat hij op één plek terecht kan met zijn vragen en problemen, vanwege de brede doelgroepbenadering, de hoge mate van samenwerking binnen en buiten de gemeente en de geïntegreerde dienstverlening. Een paar diensten bevinden zich dicht in de buurt van dit ideaal. Het merendeel van de diensten concentreert zich iets boven het midden aan het begin van de rechterhelft van de horizontale as.

Wanneer de respondenten worden verdeeld naar grootteklasse wordt de spreiding nog duidelijker. In figuur 24 is de vorige figuur nog een keer herhaald. Alleen geven de rondjes nu meer informatie prijs. Duidelijk wordt welk rondje een kleine, middelgrote of grote gemeente, danwel een isd is. Zowel grote en kleinere gemeenten als intergemeentelijke sociale diensten bevinden zich zowel aan de linker- als aan de rechterkant van de figuur, aan de onderkant en aan de bovenkant.

Wat wel opvalt, is dat kleinere gemeenten over het algemeen iets lager scoren op dienstverlening en samenwerking. Bij de grotere gemeenten is er slechts een enkeling die matig scoort op samenwerking en een minderheid die laag scoort op dienstverlening. De meeste intergemeentelijke sociale diensten bevinden zich rond de middenas, met een spreiding van weinig samenwerking tot behoorlijke samenwerking.

Figuur 24: Score van sociale diensten op indicatoren naar gemeentegrootte



Toelichting: de omvang van de stippen geeft de omvang van de doelgroep aan. Hoe groter de stip, hoe breder de doelgroep.

Wat betreft de breedte van de doelgroep zijn er ook verschillen binnen de grootteklassen. Zo zijn er grote gemeenten met een smalle, maar ook juist grotere gemeenten met een brede doelgroep. Ditzelfde beeld is ook waarneembaar bij intergemeentelijke sociale diensten en kleinere gemeenten. Er zijn dus wel enkele trends zichtbaar, maar ook binnen grootteklassen worden op dit moment verschillende keuzes gemaakt.

De denkbeeldige schuine lijn die van linksonder naar rechtsboven door de geplote punten loopt, geeft aan dat er over het algemeen een positieve relatie bestaat tussen de mate van samenwerking en de mate van integrale dienstver-

lening. Er is geen significante relatie gevonden tussen de bijstandontwikkeling in 2007 en de score van de diensten op de drie indicatoren. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of zo'n relatie wel bestaat met de score van gemeenten op het residu (het onverklaarde deel van het bijstandsniveau) uit hoofdstuk 1. Dat is immers een betere indicator om de effectiviteit van de sociale dienst weer te geven dan de volumeontwikkeling.

6.4 Conclusies

Gemeenten werken zowel intern als extern samen. Binnen de gemeente kiezen sociale diensten vooral voor integraal beleid op het gebied van inburgering, welzijn en zorg, reïntegratie-, arbeidsmarkt- en jeugdbeleid. Interne samenwerking op het gebied van onderwijs blijft achter. Terwijl hier wel een deel van de instroom vandaan komt. Het wijst ook op een wat smalle invulling van het arbeidsmarktbeleid.

Op extern niveau wordt de relatie tussen gemeenten en CWI steeds intensiever. Ook de samenwerking met Wsw-instellingen, andere gemeenten, kredietinstellingen en private reïntegratiebedrijven is over het algemeen hoog. Waar de integrale samenwerking op gebied van welzijn en zorg nog hoog scoort, blijft deze samenwerking op extern gebied wat achter. Verder valt de relatief lage samenwerking met UWV op, terwijl hier wel een deel van de instroom vandaan komt.

Over het algemeen wordt er door grotere gemeenten intensiever samengewerkt dan door kleinere gemeenten. Voortrekkergemeenten werken op de meeste terreinen significant intensiever samen dan de overige gemeenten.

Er lijkt een positieve relatie tussen de mate van samenwerking en de mate van integrale dienstverlening. Dat blijkt als gemeenten op drie indicatoren voor 'breedte doelgroep', 'samenwerking' en 'dienstverlening' worden gescoord. Grote en middelgrote gemeenten scoren hoger op de drie indicatoren dan kleinere gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten. Kennelijk zijn zij beter in staat of hebben zij een bredere opdracht om een breed dienstaanbod rond de klant te organiseren. Toch zijn er ook binnen de grootteklassen grote verschillen. Dit wijst erop dat gemeenten zeer verschillende keuzes maken ten aanzien van doelgroep en samenwerking.

7. Bestuurlijk kader

Uit de evaluatie van de Wwb door het ministerie van Szw bleek dat de invloed van het college van b&w en gemeenteraad achterblijft bij het opstellen van kaders en beleidsbepaling. Het evaluatierapport noemde de Wwb daarom een ‘managerswet’, bij gebrek aan helder geformuleerde opdrachten door het politieke bestuur. Dat veel gemeenteraden zich na de vaststelling van de Wwb-verordeningen weinig met de Wwb hebben beziggehouden, heeft volgens deze evaluatie mogelijk te maken met deze nieuwe rol voor de gemeenteraad.²⁵ Daarom is in deze Divosa-monitor ook een enquête uitgezet onder wethouders en gemeenteraadsleden.²⁶

7.1 Opdrachten en doelstellingen

In de praktijk blijkt 80% van de managers van sociale diensten een bestuurlijke opdracht te hebben van het gemeentebestuur – deze mening deelt bijna tweederde van de wethouders. Raadsleden geven veel minder vaak aan dat er vanuit het gemeentebestuur een bestuurlijke opdracht aan de sociale dienst is gegeven: minder dan de helft geeft aan dat zo’n opdracht er is. Opvallend is dat bij gemeenten waar zowel manager, wethouder als een gemeenteraadslid deelnamen aan het onderzoek, het gemeenteraadslid vaak een andere mening is toegedaan dan de wethouder en manager.

Tabel 47: Vergelijking mening managers, raden en wethouders over bestuurlijke opdracht in percentages

Is er een bestuurlijke opdracht voor de sociale dienst?	Managers	Wethouders	Raad
Ja	79%	63%	44%
Nee	21%	37%	56%

Als er een opdracht is, wat houdt deze dan in en zijn er ook doelen geformuleerd? Uit de omschrijvingen van de opdrachten die managers, wethouders en gemeenteraadsleden geven, komen drie onderwerpen vaak naar voren:

- **volumereductie:** veel opdrachten bevatten een opmerking over uitstroom. Onderscheid bestaat tussen kwantitatieve opdrachten (vermindering van het

bestand met een bepaald percentage) en opdrachten die meer kwalitatief van aard zijn (zoveel mogelijk mensen laten uitstromen).

- **financiële doelen:** benutting van het werkdeel komt meerdere malen terug in de beschrijvingen van de verschillende partijen. Daarnaast is een terugkerend thema bezuinigen op het inkomensdeel.
- **participatie:** terugkerend onderwerp is de notie 'dat iedereen meedoet'. Dit wordt vertaald in 'iedereen in een traject' tot een 'actief en sociaal minimizeleid'.

De managers beschrijven de bestuurlijke opdrachten veel gedetailleerder dan wethouders en gemeenteraadsleden.

Naast een beschrijving van een bestuurlijke opdracht is aan wethouders en raadsleden gevraagd of zij doelstellingen hebben opgesteld richting de sociale dienst. Bijna driekwart van de wethouders geeft aan dat zij doelen hebben geformuleerd, tegen 46% van de gemeenteraden.

De omschreven doelstellingen die wethouders en gemeenteraadsleden geven, komen sterk overeen met de bestuurlijke opdracht. Opvallend is dat vrijwel alle omschreven doelstellingen betrekking hebben op het aantal of het percentage bijstandsgerechtigden dat jaarlijks uit de bijstand (moet) stromen. Daarnaast worden meerdere keren doelstellingen genoemd in het kader van het minimizeleid.

7.2 Bestuurlijke rol en betrokkenheid

Gemeenteraad

Met de komst van de Wwb is de primaire verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de wetsuitvoering bij het lokale bestuur komen te liggen. Een nauwe betrokkenheid van cliëntenorganisaties moet daarbij zorgen voor voldoende draagvlak voor lokale veranderingen en daarmee voor de acceptatie van beleid.

Uit onderstaande tabel blijkt dat managers de invloed en betrokkenheid van de gemeenteraad als gering zien. Driekwart geeft aan dat de raad alleen op hoofdlijnen actief betrokken is. In vergelijking met voorgaande jaren valt op dat steeds meer managers vinden dat gemeenteraden nauwelijks betrokkenheid tonen bij het beleid. Overigens oordelen gemeenteraadsleden positiever over hun betrokkenheid.

Tabel 48: Vergelijking mening managers en raden over betrokkenheid

Is de gemeenteraad actief betrokken bij het Wwb-beleid van uw gemeente?	2005	2006	2007	
	Mening manager	Mening manager	Mening manager	Mening raad
Ja, in alle fasen van de beleidsvorming	20%	21%	12%	36%
Ja, bij het opstellen van hoofdlijnen	73%	74%	73%	52%
Er is nauwelijks betrokkenheid van de gemeenteraad	7%	5%	15%	12%

De positie en rol van de gemeenteraad wordt door managers als 'enigszins controlerend' beschouwd (zie tabel 49). 41% van de managers vindt dat de raad weinig sturend en controlerend is. De raadsleden zijn ook op dit punt positiever over de invulling van de eigen rol. Bijna een kwart van de raadsleden geeft aan de eigen rol als zeer sturend en zeer controlerend te zien, terwijl slechts 6% van de managers deze mening deelt. Opvallend is dat meer dan een kwart van de raadsleden vindt dat de eigen raad weinig actief is op het gebied van de Wwb. Daaruit blijkt een verschil in perceptie. Raadsleden hebben het gevoel invloedrijker te zijn dan in de ogen van managers wordt ervaren.

Tabel 49: Vergelijking mening managers en raden over rol

De positie en rol van de gemeenteraad met betrekking tot de Wwb in mijn gemeente ervaar ik als volgt:	2005	2006	2007	
	Mening manager	Mening manager	Mening manager	Mening raad
Zeer sturend, zeer controlerend	9%	10%	6%	24%
Weinig sturend, actief controlerend	31%	42%	41%	36%
Zeer sturend, weinig controlerend	4%	7%	12%	14%
Weinig sturend, weinig controlerend	57%	41%	1%	27%

College van b&w

Bij de wethouders is het beeld omgekeerd. Managers schatten de invloed en betrokkenheid van het college van b&w hoger in dan de wethouders zelf. Van de managers geeft 58% aan dat het college actief betrokken is in alle fasen van

beleidsvorming, van de wethouders deelt 37% deze mening. Wethouders geven juist vaker aan dat het college op hoofdlijnen betrokken is.

Tabel 50: Vergelijking mening manager en wethouders over betrokkenheid b&w

Is het college van b&w actief betrokken bij het Wwb-beleid van uw gemeente?	2005		2006		2007	
	Manager	Wethouder	Manager	Wethouder	Manager	Wethouder
Ja, in alle fasen van de beleidsvorming	71%	37%	65%	58%	58%	37%
Ja, bij het opstellen van hoofdlijnen	27%	54%	33%	35%	35%	54%
Er is nauwelijks betrokkenheid van het college	1%	9%	2%	7%	7%	9%

De positie en rol van het college wordt door managers wisselend beoordeeld. Ruim een kwart beoordeelt de positie en rol als zeer sturend en zeer controlerend en bijna eenderde geeft aan dat het college hoewel minder sturend actief controlerend is. Overigens geeft 18% van de managers aan dat het college weinig sturend en weinig controlerend is. Ook bij de wethouders bestaat een wisselend beeld over de eigen positie en rol. Waar de wethouders het grotendeels over eens zijn is dat ze wel actief zijn; slechts 17% noemt de eigen rol weinig sturend en weinig controlerend.

Tabel 51: Vergelijking mening van managers en wethouders over rol b&w

De positie en rol van het college met betrekking tot de Wwb in mijn gemeente ervaar ik als volgt:	2005		2006		2007	
	Manager	Wethouder	Manager	Wethouder	Manager	Wethouder
Zeer sturend, zeer controlerend	24%	32%	35%	28%	28%	32%
Weinig sturend, actief controlerend	24%	21%	29%	31%	31%	21%
Zeer sturend, weinig controlerend	18%	30%	19%	23%	23%	30%
Weinig sturend, weinig controlerend	34%	17%	17%	18%	18%	17%

De betrokkenheid van de cliëntenorganisatie wordt door de managers van sociale diensten als zeer actief gezien. Ruim de helft van de managers ervaart actieve betrokkenheid in alle fasen van de beleidsvoering. Kleine gemeenten geven iets vaker aan dat er nauwelijks betrokkenheid is van de cliëntenraad.

Tabel 52: Betrokkenheid cliëntenorganisaties in 2006 en 2007

Wordt een cliëntenorganisatie en eventueel overige belanghebbenden actief betrokken bij het Wwb-beleid van uw gemeente?	2006		2007			Isd
	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	
Ja, in alle fasen van de beleidsvoering	44%	54%	56%	86%	55%	33%
Ja, bij het opstellen van hoofdlijnen	50%	40%	35%	14%	45%	61%
Er is nauwelijks betrokkenheid van de cliëntenraad	6%	6%	9%	0%	0%	6%

Ondanks hun grote betrokkenheid hebben cliëntenorganisaties volgens managers over het algemeen een nauwelijks sturende en hooguit een enigszins controlerende rol. Dit is in vergelijking met de vorige meting zelfs nog toegenomen. Opvallend is dat wanneer diensten een rol ervaren van de cliëntenorganisaties zij deze vooral als controlerend zien. Daar waar zij een rol kunnen spelen in de advisering over het te voeren beleid, lijken zij deze rol slechts beperkt te pakken.

Tabel 53: Positie en rol van de cliëntenorganisaties in 2006 en 2007

De positie en rol van de cliëntenorganisatie met betrekking tot de Wwb in mijn gemeente ervaar ik als volgt:	2006		2007			Isd
	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd	
Zeer sturend, zeer controlerend	12%	10%	16%	0%	3%	6%
Weinig sturend, actief controlerend	37%	28%	24%	29%	35%	28%
Zeer sturend, weinig controlerend	3%	6%	7%	0%	7%	0%
Weinig sturend, weinig controlerend	49%	57%	53%	71%	55%	67%

7.3 Visie op de sociale dienst

Doelgroep smaller

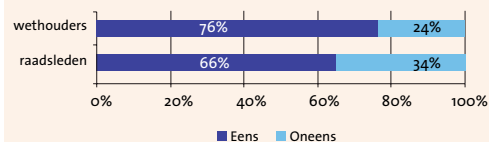
Deze Divosa-monitor constateert dat de meeste managers meer mensen tot de doelgroep rekent dan alleen bijstandsgerechtigden. Bijna tweederde rekent daar zelfs alle burgers in hun gemeente toe. Zover gaan wethouders en raadsleden niet. Wethouders zien de doelgroep van de sociale dienst over het algemeen wel wat breder dan raadsleden. Dit lijkt erop te duiden dat de vaak breed geformuleerde participatie-ambities binnen gemeenten (nog) niet organisatorisch bij de sociale dienst zijn belegd.

Tabel 54: Doelgroep van de sociale dienst

Hoe definieert u de doelgroep van uw dienst?	Managers	Wethouders	Raadsleden
Mensen met een Wwb-uitkering	100%	100%	99%
Overige minima	95%	98%	88%
Mensen op wachtlijst Wsw	91%	89%	80%
Mensen met AO-Uitkering	60%	66%	62%
Nuggers	96%	84%	63%
Alle burgers in mijn gemeente	62%	38%	39%

Anderzijds zijn wethouders en raadsleden meestal wel van mening dat hun sociale dienst veel kennis en deskundigheid in huis heeft die veel breder ingezet moet worden. Managers van sociale diensten zijn dus over het algemeen positief over de vaardigheden van het personeel.

Onze sociale dienst beschikt over kennis en deskundigheid die veel breder zou moeten worden ingezet.



Kwaliteitscriteria: proces centraal

Hoewel de invloed van de raad en college niet ten volle benut wordt, kan zij wel een visie hebben over hoe de organisatie dient te werken en waar de kernkwaliteiten zouden moeten liggen. Eerder bleek al dat zij vooral bijstandsreductie en een goed financieel beleid belangrijk vinden. Gevraagd naar de kwaliteitscriteria voor de sociale dienst, dan blijken de wethouders en raadsleden zich voornamelijk op het proces te richten.

Klantvriendelijkheid

De klantvriendelijkheid, met name de wijze waarop klanten bejegend worden, staat bij wethouders en gemeenteraadsleden hoog in het vaandel: sociaal, rechtvaardig en vriendelijk.

Klantgerichtheid

Het tweede kwaliteitscriterium is klantgerichtheid. Daarmee wordt meestal bedoeld dat er maatwerk geleverd moet worden aan klanten van de sociale dienst; persoonlijke omstandigheden zijn een meewegende factor.

Kennis en kunde

Tot slot vinden de wethouders en gemeenteraadsleden het van belang dat medewerkers van de sociale dienst voldoende kennis en kunde hebben. Medewerkers moeten goed op de hoogte zijn van de rechten en plichten van mensen. En ook moeten zij weten wat de mogelijkheden binnen de gemeente zijn, zowel op het gebied van inkomensondersteuning als reïntegratie.

Tabel 55: Kwaliteitscriteria voor de sociale dienst volgens raadsleden en wethouders

Wat zijn volgens u de 3 belangrijkste kwaliteits criteria waaraan de sociale dienst moet voldoen?	
Raadsleden	Wethouders
1. Klantvriendelijkheid	1. Kennis en kunde van de medewerkers
2. Klantgerichtheid	2. Klantvriendelijkheid
3. Kennis en kunde van de medewerkers	3. Klantgerichtheid

Klantvriendelijkheid en klantgerichtheid als belangrijke kwaliteitscriteria zijn echter niet terug te vinden in de bestuurlijke opdracht aan de sociale dienst. Wethouders en raadsleden hameren in hun bestuurlijke opdracht juist op bestandsreductie en financiële aspecten van de Wwb.

Rendement voldoende

Vinden wethouders en raadsleden dat sociale diensten voldoende rendement halen uit toegekende inkomens- en reïntegratiebudgetten? De helft van de raadsleden vindt dat er voldoende rendement behaald wordt, 50% vindt van niet.

Twee aspecten bepalen de ontevredenheid op dit punt bij gemeenteraadsleden:

1. sociale diensten laten een te groot gedeelte van het reïntegratiebudget liggen.
2. sociale diensten besteden teveel geld aan kansrijke bijstandsgerechtigden; beter zou dit geld aan kansarme klanten besteed kunnen worden.

Dat laatste is opvallend, gezien managers (zie hoofdstuk 5) bij beknipten op het reïntegratiebudget zeggen te gaan bezuinigen op activering van kansarme klanten.

Wethouders zijn positiever over het behaalde rendement: bijna tweederde is tevreden. Daarnaast signaleert een deel van de wethouders dat de sociale dienst in hun gemeenten ten goede aan het veranderen is. Dit komt in hun ogen het rendement ten goede.

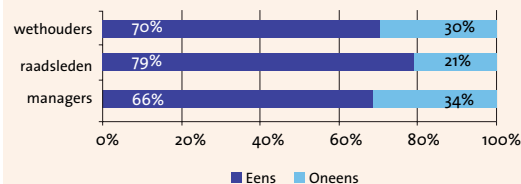
Tabel 56: Rendement van de dienst

Heeft u het idee dat uw sociale dienst voldoende rendement haalt uit het toegekende inkomens- en reïntegratiebudget?	Ja		Nee	
	Raadsleden	Wethouders	Raadsleden	Wethouders
	50%	64%	50%	36%

Sociaal rendement

Het merendeel van de managers, raadsleden en wethouders is van mening dat het niet primair gaat om het financiële resultaat van de dienst. Vooral raadsleden vinden massaal het sociale rendement van de dienst belangrijker. Dat is opvallend aangezien in de bestuurlijke opdracht het accent ligt op bestandsreductie en de financiële aspecten van de Wwb. Managers van intergemeentelijke diensten zijn over het algemeen iets minder overtuigend over het belang van het sociale rendement. Wat mogelijk samenhangt met hun veel specifiekere oriëntatie op de Wwb.

Het sociaal rendement van de dienst is belangrijker dan het financiële rendement



Cultuur

De cultuur van de sociale dienst behoort volgens managers, gemeenteraadsleden en wethouders vooral op activering en doelmatigheid te berusten. Vooral managers vinden dat. Wethouders vinden iets vaker dan de anderen dat de cultuur vooral op ondersteuning en rechtmatigheid gericht moet zijn.

Tabel 57: Vergelijking meningen over onderliggende cultuur sociale dienst

Wat zou volgens u de onderliggende cultuur binnen de gemeentelijke sociale dienst moeten zijn?	Managers	Raad	Wethouders
Vooraf op ondersteuning en rechtmatigheid gericht	22%	26%	32%
Vooraf op activering en doelmatigheid gericht	79%	74%	68%

Waardering

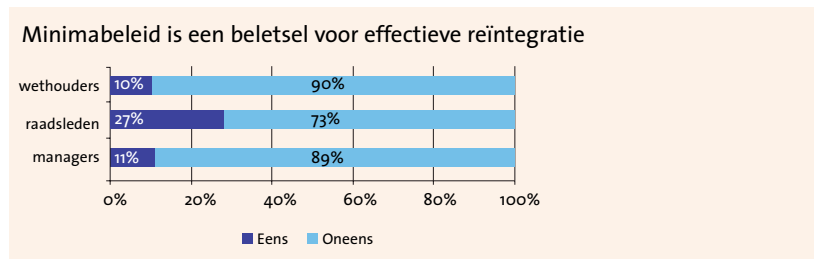
Gemeenteraadsleden geven gemiddeld een 6,9 aan de sociale dienst in hun gemeente; raadsleden van kleinere gemeenten geven een iets hoger rapportcijfer. Wethouders geven gemiddeld een 7,4. Naar gemeentegrootte blijken wethouders zeer constant in hun waardering.

Tabel 58: Cijfer voor sociale dienst

Wat voor cijfer geeft u voor het functioneren van de sociale dienst?	Totaal	Klein	Middel	Groot	Isd
Raadsleden	6,9	7,2	6,4	6,6	6,8
Wethouders	7,4	7,4	7,4	7,4	7,3

Minimabeleid

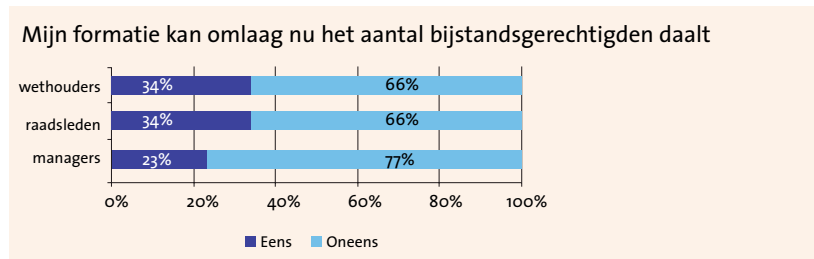
Managers van sociale diensten zeggen dat het gevoerde minimabeleid inkomensondersteunend is. Vaak gaan inkomensondersteunende regelingen verloren als mensen gaan werken. Het beleid is volgens zowel managers, raadsleden als wethouders echter geen beletsel voor het voeren van effectieve reïntegratie. Raadsleden zijn over het algemeen iets pessimistischer op dit punt dan managers en wethouders.



Formatie

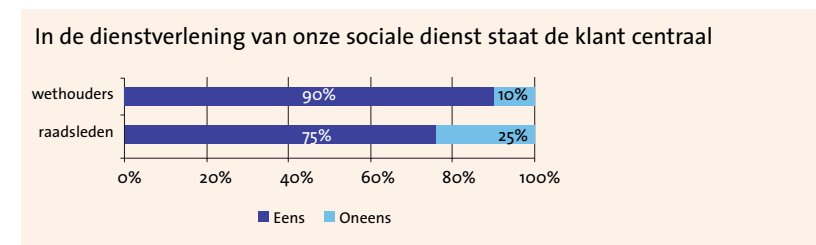
Ondanks de daling van het bijstandsvolume zijn zowel managers, wethouders als raadsleden meestal niet van mening dat hierdoor de formatie omlaag kan. Misschien komt dit omdat gemeenten over het algemeen een betere begeleiding willen geven aan de klant en daarom geen personeel kunnen missen. Ook de bredere doelgroep en taken kunnen een rol spelen. Wethouders en raadsleden vinden iets vaker dat de formatie omlaag kan.

Managers van kleinere gemeenten geven vaker dan grotere gemeenten aan dat de formatie niet omlaag kan. Kleinere gemeenten hebben vaak al minder personeel en de taken per werknemer zijn omvangrijker. Daardoor betekent wegvallen van personeelsleden al snel dat de 'taakdichtheid' per werknemer nog meer toeneemt. Of er verdwijnt specialistische kennis.



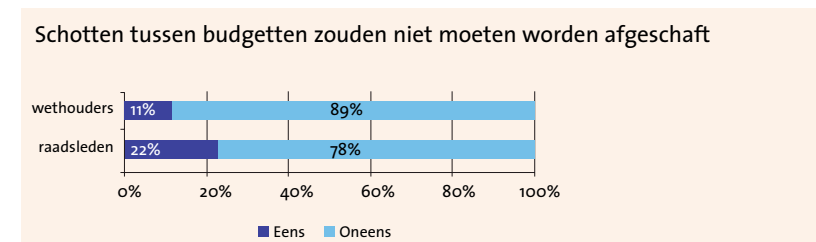
Klant centraal?

Zowel raadsleden als wethouders zijn van mening dat de klant het middelpunt moet zijn van de dienstverlening. Vooral wethouders delen deze mening massaal. Toch vertaalt deze opvatting zich niet in de opdracht aan de sociale dienst.



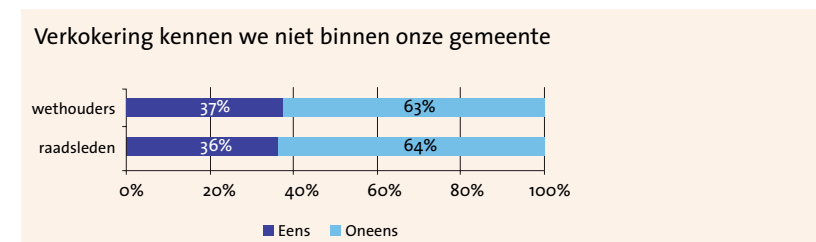
Ontschotting

De meerderheid van de wethouders en gemeenteraadsleden is van mening dat de schotten tussen de verschillende budgetten afgeschaft zouden moeten worden. Dit komt overeen met de wensen van de managers.



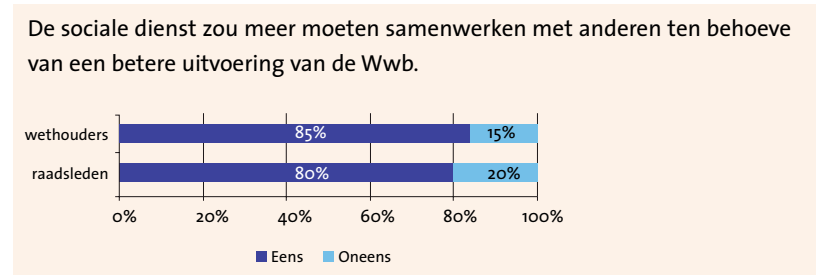
Interne samenwerking

Veel wethouders en raadsleden vinden dat er op dit moment nog teveel langselkaarheen wordt gewerkt binnen de gemeente. Tweederde vindt verkokering een bekend probleem.



Externe samenwerking

Volgens raadsleden en wethouders zouden sociale diensten nog veel meer de samenwerking op moeten zoeken met partners rond het speelveld van de Wwb, om op die manier beter beleid te voeren. Maar noch interne noch externe samenwerking komen voor in de opdrachten en doelen van het politieke bestuur voor de sociale dienst.



7.4 Conclusie

De rol van de lokale politiek is in de vorige monitoren en ook in de recente evaluatie van de Wwb kritisch beoordeeld. Managers ervaren weinig betrokkenheid van de raad. Dit jaar zijn daarom ook raadsleden en wethouders ondervraagd. Er zitten aanzienlijke verschillen tussen de antwoorden van managers, raadsleden en wethouders.

Allereerst ervaren managers minder betrokkenheid en sturing door de raad dan de raad zelf vindt. Raadsleden vinden zichzelf meer dan de managers ervaren, in alle fasen van de beleidsvoering betrokken. Voor wethouders geldt het omgekeerde. Raadsleden vinden hun eigen rol vaak sturender en controlerender dan managers ondervinden.

Bij beschouwing van de bestuurlijke opdracht, doelen en kwaliteitscriteria komen opmerkelijke discrepanties naar voren. Managers geven vaker dan raadsleden en wethouders aan dat er een bestuurlijke opdracht ligt. Drie onderwerpen domineren daarin: volumereductie, financiële doelen (benutting werkdeel, bezuiniging op inkomensdeel) en participatie (iedereen moet meedoen, iedereen in een traject, een actief en sociaal minimabeleid). Driekwart van de wethouders en de helft van

de raadsleden zegt ook doelen te hebben geformuleerd. Vrijwel altijd hebben deze betrekking op het aantal of het percentage bijstandsgerechtigden dat jaarlijks de bijstand uit (moet) stromen en in mindere mate op het minimabeleid.

De doelen zijn in lijn met de opdracht. Dat geldt niet voor de kwaliteitscriteria die wethouders en raadsleden voor de sociale dienst noemen: klantvriendelijkheid, klantgerichtheid en kennis en kunde van de medewerkers. Daarmee richt het politieke bestuur zich op het proces, terwijl het in de opdracht aan de sociale dienst vooral draait om vermindering van bijstandsvolume en financiële aspecten. In weerwil hiervan zegt het merendeel van de managers, raadsleden en wethouders dat het sociale rendement belangrijker te vinden dan het financiële rendement.

Managers rekenen veel vaker dan raadsleden en wethouders alle burgers tot de doelgroep van de sociale dienst. Al is een ruime meerderheid van de lokale politici wel van mening dat kennis en deskundigheid van de sociale dienst veel breder ingezet zou moeten worden.

Driekwart van de managers en tweederde van de raadsleden en wethouders vinden niet dat de formatie van de dienst omlaag kan vanwege het dalende bijstandsvolume. Managers vinden iets vaker dan wethouders en raadsleden dat de cultuur van de dienst primair op activering en doelmatigheid gericht moet zijn. Wethouders en raadsleden beoordelen de inspanningen van de sociale dienst als voldoende.

8. Bijlagen

8.1 Methodologische verantwoording

Voor het opstellen van de Divosa-monitor zijn dit jaar 3 enquêtes uitgezet; één onder managers van sociale diensten (Divosaleden), één onder raadsleden (via het ledenbestand van VNG) en één onder wethouders (mailadressen zijn handmatig opgezocht). Via een uitgebreide voorgestructureerde vragenlijst zijn opvattingen, werkwijzen en cijfers uitgevraagd.

De data zijn verzameld en geanalyseerd met behulp van SPSS. In het rapport worden de resultaten per vraag gerapporteerd waarbij soms onderscheid gemaakt wordt tussen regio's of naar grootteklasse. Ook wordt dit jaar regelmatig een vergelijking getrokken met de zogenaamde 'voortrekkergemeenten'. De respondenten die de vraag niet beantwoord hebben, zijn voor de betreffende vragen niet meegenomen. Dit zijn de zogenaamde 'missende waarden' of 'missing values'. De procentuele verdeling telt niet altijd keurig op tot 100%, door afrondingsverschillen is het totale percentage soms 99% en soms 101%.

Op sommige momenten zijn er indicatoren berekend. Aan verschillende antwoordcategorieën zijn punten toegekend die gezamenlijk hebben geleid tot een waarde op een schaal.

Waar mogelijk wordt vergeleken met uitkomsten van voorgaande monitoren. Aangezien er dit jaar is gekozen voor een vernieuwde vragenlijst is de mogelijkheid tot vergelijken gering. Wanneer wel wordt vergeleken dient in ogenschouw te worden genomen dat het bij de verschillende jaren om een andere groep respondenten gaat. De uitkomsten kunnen dus als vergelijkingsmateriaal dienen, maar bij het trekken van conclusies moet hiermee rekening worden gehouden.

Om de mogelijke invloed van achtergrondkenmerken (bijvoorbeeld gemeente-grootte en de grootte van het klantenbestand) te achterhalen is een correlatie-analyse uitgevoerd. Bij een correlatieanalyse wordt een indruk verkregen van de samenhang tussen twee variabelen. Een correlatie (r) van .30 of hoger ($\alpha=.05$) wordt in het algemeen in de sociale wetenschappen geïnterpreteerd als zijnde een

verband tussen twee variabelen. Wanneer verbanden zijn gevonden, en wanneer sprake is van invloed van een achtergrondkenmerk, wordt dit in de rapportage vermeld. Met betrekking tot de achtergrondkenmerken kan verder vermeld worden dat de voortrekkergemeenten een grote overlap vertonen met de groep grote gemeenten.

Om te achterhalen of er sprake is van statistisch significante verschillen tussen de gemeenten is een univariate variantieanalyse uitgevoerd. Deze analyse bevat een F-toets; hierbij worden twee hypothesen ten opzichte van elkaar getoetst, namelijk de nul-hypothese en de alternatieve hypothese. De formulering is zodanig dat de nul-hypothese geen verschil kent en dat de alternatieve hypothese uitgaat van een verschil tussen beide groepen. Wanneer de kans kleiner is dan ($\alpha =$) .05 om de nul-hypothese ten onrechte te verwerpen, kunnen we aannemen dat er sprake is van een verschil tussen de groepen.

SAMENWERKINGSVERBANDEN

De volgende samenwerkingsverbanden komen voor in het onderzoek:

Samenwerkingsverband
Isd Winsum-De Marne
Gr Drechtsteden
Isd Bollenstreek
Isd Noordenkwartier
Isd Noordoost
IGSD Veluwerand
Isd Voorne Putten Rozenburg
Isd OptimISD
RSD Hoeksche Waard
RSD Alblasserwaard-Oost/Vijfheerenlanden
SD Walcheren
Isd Kompas
Isd Oldambt
Isd BOL
Isd Kromme Rijn Heuvelrug
Isd Pentasz
Gemeenten Meerlo-Wanssum-Horst aan de Maas
Gemeenten Steenwijkerland-Westerveld
Gemeenten Groningen-Ten Boer
Gemeenten Dantumadeel-Dongeradeel
Gemeenten Waalre, Heeze-Leende, Valkenswaard
Gemeenten Nieuwekerk aan de IJssel, Zevenhuizen-Moerkapelle
Gemeenten Neder-Betuwe, Tiel
Gemeenten Baarn, Bunschoten, Soest

Het bestand van 110 respondenten vertegenwoordigt 166 gemeenten. Deze gemeenten vertegenwoordigen 50% van de Nederlandse bevolking.

WWB-VOLUME IN ONDERZOEK TEN OPZICHTE VAN HET LANDELIJK VOLUME

In dit onderzoek telt het totale aantal bijstandsgerechtigden 185.710 (CBS, december 2007). Dit is 60,9% van het totale aantal bijstandsgerechtigden in Nederland op 31 december 2007 (304.920).

Het aantal bijstandsgerechtigden ouder dan 65 jaar telt in dit onderzoek 19.790. Dit is 64,1% van het landelijke volume over 2007 (30.870).

In dit onderzoek heeft 10,7% van het bestand een Wwb-uitkering en is ouder dan 65 jaar. Landelijk is 10,1% van het Wwb-uitkeringsbestand ouder dan 65 jaar.

8.2 Budgetten

De gemeenten in ons bestand kregen samen 2.396.240.810 Euro om te besteden op hun inkomensdeel. Dit is 60,8% van het totaal verstrekte landelijke budget (3.943.591.968 Euro). Op het werkdeel kregen onze respondenten gezamenlijk 1.003.330.595 Euro, dit is 63,1% van het totaal verstrekte werkbudget in 2007 (1.590.550.255,39 Euro) ²⁷.

8.3 Respons

In de onderstaande tabel is de respons op de webenquête weergegeven naar aantal inwoners en per regio. Hierbij zijn samenwerkingsverbanden van gemeentelijke sociale diensten geteld als 1 respondent en als 1 lid van Divosa. Het is van belang op te merken dat het ledenbestand van Divosa een dynamisch bestand is en dat het hieronder weergegeven totaal kan afwijken van het meest actuele ledenbestand.

Tabel 60: Leden Divosa en respons naar aantal inwoners

Aantal inwoners	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
< 40.000 (klein)	209	58	28%
40.000 - 60.000 (middel)	37	10	27%
> 60.000 (groot)	74	39	53%
Voortrekkergemeenten	57	29	51%
G4	4	3	75%
Totaal	324	110	34%

Tabel 61: Verdeling leden Divosa en respons naar regio

Regio	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Noord	41	13	32%
Oost	71	30	42%
Zuid	93	33	35%
West	119	34	29%
Totaal	324	110	34%

In de volgende tabel is het aantal respondenten weergegeven dat heeft meegewerkt aan de enquête die is uitgezet onder respectievelijk raadsleden en wethouders. Bij het interpreteren van de uitkomsten moet in ogenschouw worden genomen dat het hier slechts gaat om een beperkt aantal van het totale aantal raadsleden en wethouders in Nederland en dat de groep respondenten uit deze 2

enquêtes niet uit dezelfde gemeenten afkomstig is als de groep respondenten uit de managersenquête. Ook moet ermee worden rekening gehouden dat raadsleden de antwoorden vanuit een politieke kleur hebben ingevuld.

Tabel 62: Respons onder wethouders en raadsleden.

	Aantal deelnemers aan onderzoek	Aantal vertegenwoordigde gemeenten
Wethouders	97	96
Raadsleden	274	159

8.4 Lijst met afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
AG	Arbeidsgehandicapten
ANW	Algemene Nabestaanden Wet
ARBO	Arbeidsomstandigheden
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
ESF	Europees Sociaal Fonds
IGSD	Intergemeentelijke Sociale Dienst
ID- banen	In- en Doorstroombanen
Iro	Individuele Reintegratie Overeenkomst
Rib	Reïntegratiebedrijf
Suwi	Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
UWV	Uitvoeringinstelling Werknemersverzekeringen
Wsw	Wet Sociale Werkvoorziening
Wajong	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheid
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WFA	Wet financiering Abw, IOAW, IOZ
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
Wvp	Wet verbetering Poortwachter
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet werk en bijstand

8.5 Hercodering integraal beleid en externe samenwerking

Interne samenwerking

Geen samenwerking=0

Nauwelijks=1

Af en toe =2

Regelmatig=3

Intensief=4

Resultaat: score op een schaal van 0 (nauwelijks tot geen) tot 4 (intensief)

Meting op een schaal van 0-10-> gemiddelde score * 2,5

Externe samenwerking

Geen samenwerking=0

Nauwelijks=1

Af en toe =2

Regelmatig=3

Intensief=4

Resultaat: score op een schaal van 0 (nauwelijks tot geen) tot 4 (intensief)

Meting op een schaal van 0-10-> gemiddelde score * 2,5

8.6 Berekening Indicatoren

De klant: hoe breed is de doelgroep van de sociale dienst? We hebben gemeenten gevraagd welke verschillende groepen zij als hun doelgroep zien.

Op basis van de doelgroepen die gemeenten aangeven is een indicator gevormd.

Deze doelgroep kan smal zijn (een beperkte doelgroep, met name alleen de WWB-populatie), tot heel breed (alle burgers van de gemeente). Sociale diensten die hebben aangegeven alle burgers in de gemeente als doelgroep te zien, hebben de maximale score gekregen. Het totaal aantal aangegeven doelgroepen per gemeente is gedeeld door het maximaal aantal uitgevraagde doelgroepen (6).

Diensten hebben een score gekregen op een schaal van 0 tot 1.

Samenwerking: hoe intensief werken sociale diensten samen op integraal beleid en met externe partners? We hebben een indicator gevormd op basis van een viertal punten die hieronder worden beschreven.

Ten eerste is een graad berekend voor de mate van integraal beleid. Intensieve

samenwerking scoort 4 punten, regelmatige samenwerking 3 punten, af en toe samenwerking 2 punten, nauwelijks samenwerking 1 punt en geen samenwerking 0 punten. Als op elk terrein intensief zou worden samengewerkt zouden er maximaal 40 punten kunnen worden behaald (4 punten keer het aantal uitgevraagde categorieën, in dit geval 10), wat een graad van 1 zou opleveren. Om tot een graad te komen is het totaal aantal behaalde punten gedeeld door het maximaal te behalen punten.

Voor de vraag over de samenwerking met externe partners is hetzelfde gedaan. Intensieve samenwerking scoort 4 punten, regelmatige samenwerking 3 punten, af en toe samenwerking 2 punten, nauwelijks samenwerking 1 punt en geen samenwerking 0 punten. Wanneer op elk terrein maximaal wordt samengewerkt kunnen er 80 punten gehaald worden (4 punten keer het aantal uitgevraagde categorieën, in dit geval 20). Het aantal behaalde punten per dienst hebben we dus gedeeld door 80 om te komen tot een externe samenwerkingsgraad.

Naast deze 2 graadmeters is de vraag over de aanwezigheid van een regionaal arbeidsmarktbeleid meegenomen. Gemeenten scoren 1 punt bij aanwezigheid, 0,5 punt wanneer het in ontwikkeling is en 0 punten wanneer er geen arbeidsmarktbeleid is.

Als laatste is de aanwezigheid van participatiebeleid meegenomen. Wanneer er geen beleid is op dit gebied heeft de dienst 0 punten gekregen, bij de aanwezigheid van beleid ofwel doelen 0,5 punt en bij de aanwezigheid van zowel beleid als doelen 1 punt.

-> Het totaal aantal punten op de 4 verschillende vragen is opgeteld en gedeeld door 4, wat leidt tot een maximale score van 1: de indicator samenwerking.

Dienstverlening: hoe is de dienst vormgegeven, wat is de onderliggende cultuur en hoe klantgericht is de dienst? Er is een indicator geformuleerd door een aantal vragen met betrekking tot dienstverlening samen te nemen. In de indicator zijn de volgende punten opgenomen.

Als eerste is gekeken of sociale diensten hun klanten een persoonsgebonden re-integratiebudget bieden. Wanneer zij dit niet doen heeft de dienst 0 punten gekregen, bij het aanbieden in beperkte mate 0,5 punt en bij de aanbieding van het PRB voor alle klanten krijgt de dienst 1 punt.

Daarnaast is het aantal taken van de dienst meegenomen. Hiervoor is een graad berekend. Een dienst die aangeeft alle in de vraag gedefinieerde taken te vervullen krijgt de maximale score; voor elke taak kan de dienst 1 punt verdienen. Het totaal

aantal verdiende punten is gedeeld door het maximaal te halen punten, namelijk 8. Zo is gekomen tot een score van 0 (beperkte taken) tot 1 (breed takenpakket). Een andere vraag die in deze indicator is meegenomen gaat over de breedte van de frontoffice. Er zijn 3 taakomschrijvingen gegeven. Het aantal taken is gedeeld door het maximaal aantal punten (in dit geval 3) om te komen tot een graad. De cultuur van de dienst is ook een onderdeel van deze indicator. Een ondersteunende cultuur levert 0 punten op, een activerende cultuur betekent 1 punt. Integrale dienstverlening is een ander onderdeel wat in deze indicator is verwerkt. Gemeenten die aangeven geen integrale dienstverlening toe te passen hebben 0 punten gekregen. De verschillende wijzen van integrale dienstverlening leveren allemaal 1 punt op; het totaal aantal punten is gedeeld door 5 (het maximaal aantal punten te behalen in deze vraag; 5 verschillende wijzen van integrale dienstverlening). Gemeenten die aangeven goed in staat te zijn tot integrale dienstverlening krijgen 1 punt, gedeeltelijk in staat levert 0,5 punt op. De 3 scores zijn opgeteld en gedeeld door 3 om te komen tot één integraliteitscore.

Ook is de mate waarin sociale diensten andere budgetten gebruiken bij de uitvoering van beleid meegenomen in de indicator. Het totaal aantal uitgevraagde 'potjes' is 8, dus het aantal gebruikte budgetten is per sociale dienst gedeeld door het totaal aantal uitgevraagde potjes (8) om te komen tot een score.

De vraag of de dienst al dan niet een maatschappelijke kosten-baten analyse uitvoert is ook onderdeel van de indicator, waarbij 'Ja' 1 punt oplevert en 'Nee' 0. Als laatste is er een opinievroeg meegenomen. Wat is taakstellend bij beleid? Wanneer diensten aangeven dat het budget taakstellend is, krijgen zij 0 punten, wanneer beleid taakstellend is, leidt dit tot 1 punt.

-> Alle aparte 8 aparte scores zijn samen opgeteld en gedeeld door 8, zodat er maximaal een score van 1 punt kan ontstaan wanneer de dienst op alle vragen de maximale score heeft behaald, de indicator dienstverlening.

8.7 Voetnoten

- 1 Verschil maken, Divosa-monitor 2007 (2007, Divosa, Utrecht).
- 2 De redenering gaat evengoed op voor het totale werkloosheidsniveau in een regio of de omvang van de onderkant van de arbeidsmarkt: de groep die niet zonder hulp van de overheid in inkomen en/of werk kan voorzien en is aangewezen op Wwb, WW, Wia, Wajong of Wsw.
- 3 Zie voor meer informatie: Stichting Atlas voor Gemeenten, 'Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid', Divosa-monitor 2007, pp.87-107.
- 4 Zie voor meer informatie over de onderkant van de arbeidsmarkt: Gerard Marlet, Clemens van Woerkens en Rutger Zwart, 'De onderkant van de arbeidsmarkt', in: Schakelen en verbinden. Hoe! 29-38, Divosa 2008.
- 5 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de berekening van reistijden voor woon-werkverkeer tussen gemeenten: G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2005: De bereikbaarheid van gemeenten, in: Atlas voor gemeenten 2005, thema bereikbaarheid (Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht).
- 6 Rozendaal, Rheden, Westervoort, Duiven, Zevenaar, Rijnwaarden, Millingen, Lingewaard, Ubbergen, Nijmegen, Beuningen, Overbetuwe, Renkum.
- 7 Zie hierover: F. Boekema (red.), 2000: Grensregio's en arbeidsmarkten. Theoretische en empirische perspectieven (Van Gorcum, Assen).
- 8 Divosa (2007), Schakelen en verbinden. Naar een dienst van sociale diensten (Utrecht, Divosa) en Divosa (2008), HOE! Schakelen en verbinden 2 (Utrecht, Divosa).
- 9 Centrum voor Werk en Inkomen (2007), Arbeidsmarktprognose 2007-2012. Amsterdam: CWI.
- 10 Tof Thissen, 'Bakker schrijft zo maar 900.000 mensen af' (Trouw, 10 juli 2008).
- 11 Raad voor Werk en Inkomen (2008), Arbeidsmarktanalyse 2008. Den Haag: RWI.
- 12 Jouke van Dijk (2008), Arbeidsmarktbeleid: het gouden recept bestaat niet, S&D, nr.5.
- 13 Atlas voor gemeenten, Onderkant van de arbeidsmarkt, in: Divosa (2008), Hoe! Schakelen en verbinden 2 (Utrecht, Divosa).

- 14 Ibidem.
- 15 De gegevens voor 2004 en 2005 zijn afkomstig uit de kernkaart. De overige budgetcijfers zijn voorlopig en kunnen geen rechten aan worden verleend. Deze voorlopige cijfers zijn afkomstig van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 16 Bron Kernkaart werk en bijstand 2007.
- 17 Het aantal leden van Cedris.
- 18 Bron: www.blikopwerk.nl.
- 19 Mallee, L et al (2000) De re-integratie geijkt; evaluatie introductie marktwerking bij re-integratie van niet werkenden. Amsterdam: Regioplan.
- 20 Zie: www.samenvoordeklant.nl.
- 21 De monitor is hier ook afhankelijk van de respondent. Grote gemeenten hebben het werk vaker opgesplitst in meerdere afdelingen, waarboven bijvoorbeeld een sectordirecteur staat. Een afdelingshoofd werk en inkomen zal deze vraag anders beantwoorden dan een sectordirecteur samenleving.
- 22 Atlas voor gemeenten, De onderkant van de arbeidsmarkt, in: Divosa (2008), HOE! Schakelen en verbinden 2 (Utrecht, Divosa).
- 23 CBS (2008), Sociaaleconomische trends, 1e kwartaal 2008.
- 24 Ook uit onderzoek van IWI onder de G27 blijkt dat uitstroombevordering het hoogst scoort als item waarin zowel beleid als doelstellingen zijn geformuleerd.
- 25 Meccano I S.M, Universiteit Twente & BSZ Beleidsonderzoek (2007), Werkt de Wwb?, ministerie van SZW.
- 26 Bij het interpreteren van de uitkomsten moet in ogenschouw worden genomen dat slechts een beperkt aantal van het totale aantal raadsleden en wethouders in Nederland heeft gereageerd en dat de groep respondenten uit deze enquêtes niet altijd uit dezelfde gemeenten afkomstig is als de groep respondenten uit de managersenquête. Ook moet ermee worden rekening gehouden dat raadsleden de antwoorden vanuit een politieke kleur hebben ingevuld.
- 27 Het gaat hier om voorlopige cijfers.