



Opdrachtgever

Atlas voor Gemeenten

Opdrachtnemer

Atlas voor Gemeenten / G. Marlet, R.

Ponds, C. van Woerkens, R. Zwart

Onderzoek

Tien jaar WWB en Bijstandwijzer :

lessen voor gemeentelijk re-
integratiebeleid op basis van 25
casestudy's onder gemeenten
Einddatum – 9 februari 2016

Categorie

Wets- en beleidsevaluatie

Tien jaar WWB en Bijstandwijzer

lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid op basis van 25 casestudy's onder gemeenten

Conclusie

Om gemeenten te ondersteunen bij het bijstandsbeleid, hebben Divosa en Atlas voor Gemeenten in 2007 de Bijstandwijzer ontwikkeld. De Bijstandwijzer brengt in beeld hoe een gemeente, gecorrigeerd voor kenmerken van de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt, feitelijk presteert. Sindsdien is met de Bijstandwijzer voor een groot aantal gemeenten een analyse uitgevoerd van de effectiviteit van het bijstandsbeleid. N.a.v. de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015, wordt in dit rapport geanalyseerd hoe gemeenten sinds 2004 hebben gepresteerd. Zijn er opvallende verschillen tussen gemeenten, hoe kunnen die worden verklaard en welke lessen kunnen worden getrokken? Er worden vijf kansrijke strategieën voor succesvol bijstandsbeleid geïdentificeerd: een strikt handhavingsbeleid, verloning, streng zijn aan de poort, focussen op kansrijken en Workfirst. Belemmeringen voor een effectief re-integratiebeleid zijn interne reorganisaties, een ruim budget en politieke keuzes. Zo laten gemeenten met een tekort die een MAU-aanvraag hebben ingediend gemiddeld tot 2007 een verbetering zien, terwijl het bijstandsniveau nadat een MAU-uitkering heeft plaatsgevonden weer oploopt. Gemiddeld genomen is er geen sterk verband waarneembaar tussen de afbouw van loonkostensubsidies en een toename van het bijstandsniveau. Al met al is het van belang een actief re-integratiebeleid te voeren. Niets doen is geen optie. Kansrijke elementen zijn in elk geval: een intensief klantcontact (inclusief sancties), een actief beleid bij het begin van de uitkeringssituatie, een focus op de meest kansrijke cliënten en een beleid gericht op Workfirst.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/1ain3op8>

Gerard Marlet, Roderik Ponds
Clemens van Woerkens, Rutger Zwart

Tien jaar WWB en Bijstandwijzer

Lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid op basis van
25 casestudy's onder gemeenten

Eindredactie: Nadine van den Berg

Atlas voor gemeenten
Postbus 9627
3506 GP UTRECHT
T 030 2656438
F 030 2656439
E info@atlasvoorgemeenten.nl
I www.atlasvoorgemeenten.nl

© Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2016

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tien jaar WWB en Bijstandwijzer

Lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid op basis van 25 casestudy's onder gemeenten

Inhoud

Samenvatting en conclusies	7
1 Inleiding	10
2 De Bijstandwijzer	11
3 Uitkomsten uit de Bijstandwijzer	18
4 Succesvolle strategieën en belemmeringen	24
4.1 Vijf strategieën om het bestand te verkleinen	26
4.2 Drie belemmerende factoren	37
4.3 Lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid	42
5 Tekorten, MAU en loonkostensubsidies	46
5.1 Effect van de MAU	46
5.2 Gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies	51
Literatuur over effectiviteit van re-integratie	55

Samenvatting en conclusies

De in 2007 in samenwerking met Divosa ontwikkelde Bijstandwijzer biedt gemeenten inzicht in de achtergronden van de omvang van het bijstandsbestand. Een groot deel van het bijstandsniveau in een gemeente is te verklaren uit kenmerken van de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt. Het deel dat niet te verklaren is uit deze objectieve factoren – het residu – zegt mogelijk iets over de effectiviteit van het gemeentelijke bijstandsbeleid. Een negatief residu betekent dat het bijstandsniveau in een gemeente lager is dan op basis van de arbeidsmarktkenmerken verwacht mocht worden. Een afname van dat residu door de tijd is een aanwijzing voor succesvol beleid, en een knik in de ontwikkeling van het residu een indicatie voor een beleidswijziging.

Op basis van een analyse van de ontwikkeling van de residuen van gemeenten in de periode 2004-2013 zijn vijf kansrijke strategieën voor succesvol re-integratiebeleid te achterhalen. In de eerste plaats kan **handhavingsbeleid** succesvol zijn. Een dergelijk beleid, gericht op controle op de naleving van de plichten waaraan bijstandsgerechtigden moeten voldoen, kan vooral een positief effect hebben als er in een gemeente een traditie is van permissief beleid. Ook door de inzet van het instrument **verloning**, waarbij een re-integratiebedrijf uitkeringsgerechtigden in dienst neemt, kunnen gemeenten het bijstandsniveau omlaag krijgen, zij het meestal slechts voor korte tijd. Een strategie met een meer duurzaam effect is **Streng aan de poort**, waarbij gemeenten al direct bij de uitkeringsaanvraag alle aandacht richten op het vinden van werk. Ook gemeenten die ervoor gekozen hebben zich te **focussen op kansrijken** laten over het algemeen een positief effect in de residu-ontwikkeling zien. Hierbij ondersteunt de gemeente kansrijke bijstandsgerechtigden (bijvoorbeeld jongeren, hoger opgeleiden) en steekt de gemeente minder energie in participatie- of zorgtrajecten. Een laatste strategie die uit de analyse van de residu-ontwikkelingen als effectief naar voren komt is **Workfirst**. Bij deze aanpak, die uitgaat van de filosofie ‘werk boven uitkering’, krijgen nieuwe of bestaande klanten direct een vorm van werk aangeboden.

Gemeenten ondervinden ook belemmeringen bij het voeren van een effectief re-integratiebeleid. De analyses van de residu-ontwikkelingen leiden tot drie typen belemmeringen. In de eerste plaats blijkt een **interne**

reorganisatie te kunnen leiden tot minder effectief beleid. Een sociale dienst in reorganisatie is kennelijk minder in staat een effectief re-integratiebeleid te voeren. Gemeenten die een **ruim budget** hebben, lijken ook minder geprikkeld te worden tot de inzet van strategieën om het bestandsniveau te verlagen. Dat wijst erop dat de financiële prikkel die de WWB sinds 2004 kent, effect heeft. En tot slot ondervinden sociale diensten ook hinder van **politieke keuzen**, waardoor effectieve strategieën achterwege blijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de politieke wens om sterk in te zetten op participatietrajecten.

De uitkomsten van de analyses van de residu-ontwikkelingen sluiten goed aan bij wetenschappelijke inzichten over de effectiviteit van re-integratie. Uit recent onderzoek komt naar voren dat elementen als regelmatig klantcontact (met de dreiging van sancties), activiteiten bij de start van de uitkeringssituatie (Streng aan de poort) en Workfirst bijdragen aan een effectief re-integratiebeleid.

Gemeenten met een tekort, die een MAU-aanvraag hebben ingediend, laten gemiddeld tot 2007 een verbetering zien. Dat zou de aanname kunnen ondersteunen dat een tekort prikkelt tot betere prestaties. Echter, nadat (vanaf 2009) een MAU-uitkering heeft plaatsgevonden loopt het bijstandsniveau van de MAU-gemeenten gemiddeld genomen weer op. Dat zou er op kunnen wijzen dat met die MAU-uitkering de prikkel om beter te presteren (deels) weer teniet wordt gedaan.

In de onderzochte periode hebben veel gemeenten ervoor gekozen het aantal subsidiebanen drastisch af te bouwen. Bij een aantal gemeenten lijkt dit ook een negatief effect te hebben gehad in de bijstandsontwikkeling. *Gemiddeld genomen* is er echter geen sterk verband waarneembaar tussen de afbouw van loonkostensubsidies en een toename van (het onverklaarde deel van) het bijstandsniveau

De analyses van de meerjarige residu-ontwikkelingen laten zien dat succesvolle strategieën mogelijk zijn. Gemeenten die erin slagen meerdere kansrijke strategieën uit te voeren, en geen last hebben van belemmeringen, kunnen het bestand duurzaam verlagen.

Uit het onderzoek is een aantal lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid te trekken. Gemeenten die geen actief re-integratiebeleid voeren krijgen te

maken met een oplopend residu: niets doen is geen optie (tenzij dit door alle gemeenten gebeurt, hetgeen geen reëel scenario is). Met name strategieën die een duurzaam effect hebben zijn interessant. Kansrijke elementen in re-integratiebeleid zijn in elk geval: een intensief klantcontact (inclusief sancties), een actief beleid bij het begin van de uitkeringssituatie, een focus op de meest kansrijke cliënten en een beleid gericht op Workfirst.

1 Inleiding

De Wet werk en bijstand (WWB) is op 1 januari 2004 ingevoerd. Sindsdien werkt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met het systeem van een 'objectief' verdeelmodel. Vanuit het idee dat gemeenten in staat zijn invloed uit te oefenen op het aantal bijstandsuitkeringen, kent het model een financiële prikkel: gemeenten die erin slagen het aantal uitkeringen extra te verlagen, houden geld over. Wie echter (te) veel uitkeringen heeft, draait grotendeels zelf op voor de kosten.

Om gemeenten te ondersteunen bij het bijstandsbeleid, hebben Divosa en Atlas voor Gemeenten in 2007 de Bijstandwijzer ontwikkeld. De Bijstandwijzer brengt in beeld hoe een gemeente, gecorrigeerd voor de belangrijkste verklarende factoren, feitelijk presteert. Sindsdien is met de Bijstandwijzer voor een groot aantal gemeenten een analyse uitgevoerd van het bijstandsbeleid. Er is ook veel overleg geweest met gemeenten over mogelijke aanpassingen van het verdeelmodel en specifieke lokale factoren die invloed hebben op het aantal uitkeringen. Dit heeft tot aanpassingen en verdere verbeteringen van het model achter de Bijstandwijzer geleid.

De invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 maakte een einde aan de WWB en het bijbehorende verdeelmodel. Dat is een goed moment om terug te blikken op de periode sinds de invoering van de WWB. Hoe hebben gemeenten gepresteerd sinds 2004? Zijn er opvallende verschillen tussen gemeenten? Wat zijn daar de verklaringen voor? En welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor de toekomst onder de Participatiewet?

Om antwoord te geven op deze vragen vindt in dit rapport een evaluatie van tien jaar WWB in relatie tot de Bijstandwijzer plaats. Het rapport valt uiteen in twee onderdelen:

1. Een terugblik op de Bijstandwijzer (2004-2013) en de uitkomsten daarvan (hoofdstuk 2 en 3).
2. Een verdiepend onderzoek naar de successen van gemeentelijk bijstands- en arbeidsmarktbeleid (hoofdstuk 4 en 5).

2 De Bijstandwijzer

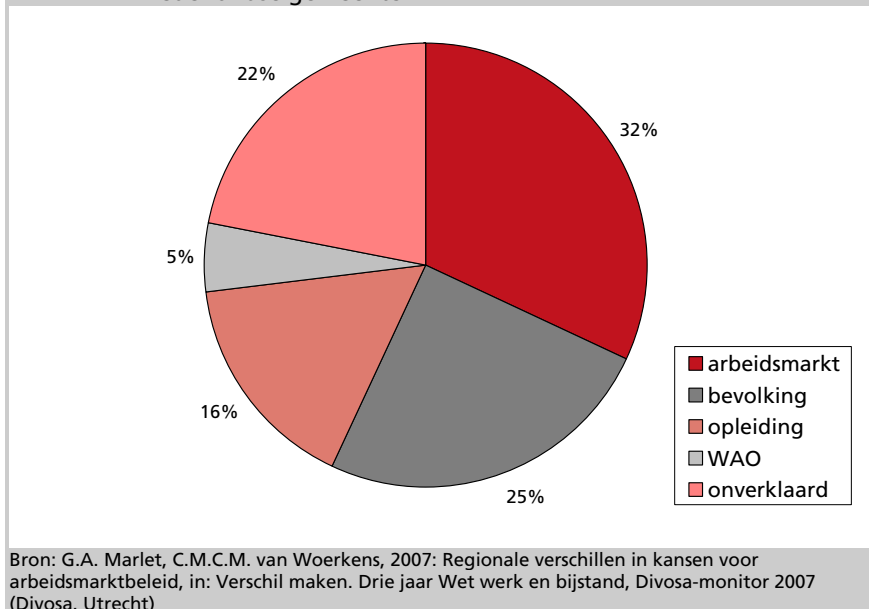
In 2007 is een model ontwikkeld om de verschillen in bijstandsniveau tussen gemeenten te kunnen verklaren. Dat model is gepubliceerd in de Divosa-monitor van 2007.¹ In dat model is allereerst het bijstandsniveau in gemeenten gecorrigeerd voor de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking, de man-vrouwverhouding in de beroepsbevolking en de huishoudenssamenstelling (aandeel alleenstaanden, eenoudergezinnen et cetera). Deze correctie was nodig omdat ouderen en mensen in een eenoudergezin bijvoorbeeld vaker een beroep doen op de bijstand. Door daarvoor met een *shift-share*-analyse (waarmee per bevolkingsgroep het bijstandsniveau als afwijking van het landelijk gemiddelde bijstandsniveau voor die groep wordt genomen) te corrigeren ontstaat een zogenoemde locatiecomponent van het bijstandsniveau, die vervolgens weer verklaard kan worden door locatiespecifieke kenmerken van de arbeidsmarkt.

De verschillen tussen Nederlandse gemeenten in die locatiecomponent van het bijstandsniveau bleken in belangrijke mate (32%) verklaard te kunnen worden uit de regionale beschikbaarheid van werk, het kwalificatieniveau van dat werk, en de mate waarin dat werk past bij de beroepsbevolking in een bepaalde gemeente (zie figuur 2.1). Verder bleek dat de verschillen tussen gemeenten voor 41% konden worden verklaard uit de aanbodkant van de arbeidsmarkt (de vaardigheden van de beroepsbevolking), de etnische samenstelling van de beroepsbevolking en het opleidingsniveau. Ook het aantal arbeidsongeschikten in gemeenten verklaarde een klein deel van de verschillen in bijstandsniveau (de correlatie is negatief omdat mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering over het algemeen geen bijstandsuitkering hebben).

Slechts 22% van de verschillen tussen gemeenten werden door het model niet verklaard. De kwaliteit van het beleid en de uitvoering zijn naar verwachting in hoge mate van invloed op dit onverklaarde deel, ofwel: het residu. Bij aspecten als beschikbaarheid en bereikbaarheid van werk, en het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, is er ook invloed van beleid mogelijk (denk aan het verbeteren van de verbindingen via snelweg of OV), maar het gaat dan wel om invloed op de veel langere termijn.

¹ G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2007: Regionale verschillen in kansen voor arbeidsmarktbeleid, in: Verschil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand, Divosa-monitor 2007 (Divosa, Utrecht).

Figuur 2.1 Wat verklaart (de locatiecomponent van) het bijstandsniveau in Nederlandse gemeenten?



De innovatie in dit verklaringsmodel was dat de vraagkant van de arbeidsmarkt voor het eerst goed in kaart werd gebracht. Ten behoeve van het model is een indicator voor de kansen op de arbeidsmarkt voor elk huishouden in Nederland (vanuit elke woonwijk) ontwikkeld. Die indicator houdt optimaal rekening met het regionale karakter van de arbeidsmarkt en houdt niet op bij toevallige grenzen van gemeenten of regio's.

De indicator voor kansen op de arbeidsmarkt is het resultaat van een complexe berekening, waarin rekening is gehouden met zowel de lokale als de regionale omstandigheden. Allereerst is daarvoor de beschikbaarheid van het totaal aantal banen per kwalificatieniveau (bijvoorbeeld laagopgeleiden) genomen. De arbeidsmarkt voor de inwoners van een gemeente houdt natuurlijk niet op bij de gemeente- en regiogrenzen, veel mensen zijn bereid om voor hun werk naar een plek buiten de woongemeente te reizen. Daarom is de ruimtelijke concentratie (het ruimtelijk gemiddelde) van het aantal banen genomen, gebaseerd op de gemiddelde reistijd die mensen

acceptabel vinden voor het woon-werkverkeer (en die voor laagopgeleiden korter is dan voor hoogopgeleiden).²

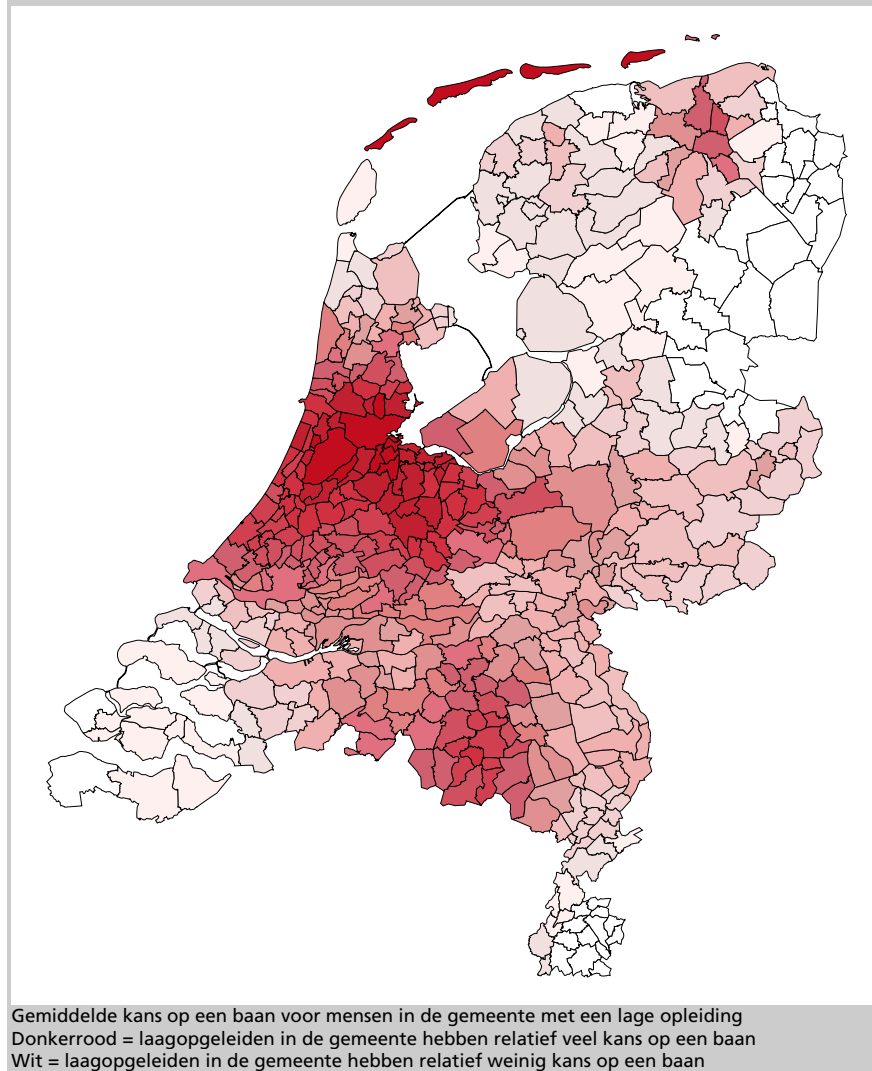
Die maat drukt uit hoeveel banen er door inwoners van de gemeente vanuit de gemeente binnen acceptabele reistijd te bereiken zijn. Ofwel: het aantal banen dat voor de inwoners van elke gemeente (of wijk) binnen acceptabele reistijd te bereiken is. De reistijden die hiervoor gehanteerd zijn, zijn de werkelijke reistijden per auto (rekening houdend met files) en per OV (gewogen op basis van het feitelijke gebruik van auto en OV).

Die beschikbaarheid van banen is echter niet hetzelfde als de kans op een baan voor de mensen in die gemeente. Die kans hangt (behalve van de vaardigheden van ieder individu) ook nog af van het aantal mensen dat om dezelfde baan concurreert. Daarom is de beschikbaarheid van banen gecorrigeerd voor het aantal mensen dat om diezelfde banen concurreert. Voor elke plek waar zich een baan bevindt is bepaald hoeveel mensen in Nederland die plek binnen een acceptabele reistijd kunnen bereiken (het ruimtelijk gemiddelde). De beschikbaarheid van banen is vervolgens gecorrigeerd voor het aantal mensen dat daarvoor in de markt is.

Het resultaat is de indicator 'kansen op de arbeidsmarkt'. Die indicator geeft de verhouding aan tussen het aantal inwoners (naar opleidingsniveau) in de gemeente en de beschikbaarheid van banen (dat past bij het opleidingsniveau), gecorrigeerd voor het aantal mensen van buiten de gemeente dat ook in aanmerking komt voor diezelfde banen. Figuur 2.2 laat zien dat de kansen op een baan voor een laagopgeleide het grootst zijn in de Randstad en in delen van Brabant. In gemeenten in die regio's zou je om die reden een lager bijstandsniveau verwachten dan in gemeenten in de grensregio's van het land.

² Zie voor een uitleg: C.M.C.M. van Woerkens, G.A. Marlet, 2005: De bereikbaarheid van gemeenten, in: Atlas voor gemeenten 2005 (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

Figuur 2.2 Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden



Sinds de ontwikkeling van de Bijstandwijzer in 2007 hebben diverse gemeenten aanvullende hypothesen aangedragen voor het verklaren van de verschillen in bijstandsniveau tussen gemeenten.

Gemeenten gaven onder andere aan:

- Een relatief grote instroom van bijstandsgerechtigden van buiten de gemeente te hebben vanwege een royale beschikbaarheid van sociale huurwoningen en/of goedkope koopwoningen.
- Een zogenoemde centrumgemeente te zijn, waardoor er een relatief grote groep bewoners instroomt die – omdat ze bijvoorbeeld te maken hebben met verslavingsproblematiek – weinig kans maken op een baan, en dus vaak een beroep doen op de bijstand.
- Te maken te hebben met een relatief grote groep naar het buitenland geëmigreerde beroepsbevolking, die wel in Nederland blijft werken. Dit leidt voor gemeenten in de grensregio's mogelijk tot een hoger bijstandspercentage omdat deze mensen banen voor de beroepsbevolking in die gemeenten blijven bezetten, terwijl ze niet meetellen in de beroepsbevolking van de gemeente (de teller – het aantal bijstandsgerechtigden – blijft dus gelijk, terwijl de noemer kleiner wordt).

Dit soort lokale omstandigheden kunnen in theorie van invloed zijn op het bijstandsniveau, en kunnen een additionele verklaring bieden voor het oplopende bijstandsniveau waar gemeenten mee kampen. Daarom is het oorspronkelijke model achter de Bijstandwijzer in 2012 aangepast.

Daarvoor zijn allereerst bruikbare indicatoren gezocht bij de door de gemeenten aangedragen hypothesen. Als indicator voor het effect 'centrumgemeente' is eenvoudigweg een dummyvariabele gemaakt met waarde 1 als de gemeente een centrumgemeente is, en waarde 0 als dat niet het geval is.³

Voor de instroom van buiten (van bijstandsgerechtigden en andere kansarme bevolkingsgroepen) is een *proxy* gebruikt die moet aangeven hoe moeilijk of makkelijk het is om in een bepaalde gemeente een goedkope

³ Dat zijn de 43 gemeenten die zijn aangewezen voor de maatschappelijke opvang van verslaafden.

woning te krijgen. Daarvoor is zowel het aandeel sociale huurwoningen in de gemeente genomen als het huizenprijsniveau. De aanname is dat het makkelijker is een goedkope woning te krijgen in gemeenten met een groot aanbod aan sociale huurwoningen en lage huizenprijzen (waardoor de druk op de sociale huurmarkt ook weer minder groot zal zijn).

Als indicator voor grensoverschrijdende pendel is gebruikgemaakt van de pendelgegevens van het CBS. Daarmee kan per COROP-regio worden bepaald hoeveel mensen die in het buitenland wonen in een bepaalde regio werken, en omgekeerd hoeveel mensen in een bepaalde regio wonen en in het buitenland werken. Van de ingaande pendel is niet alleen het cijfer bekend op COROP-niveau, maar ook op het niveau van gemeenten. Op basis van die cijfers is de uitgaande pendel gedeaggregeerd naar het gemeenteniveau. Met die gemeentecijfers is de indicator 'kansen op de arbeidsmarkt' gecorrigeerd. Het aantal beschikbare banen in die indicator is verlaagd met het aantal in het buitenland woonachtige mensen dat in de gemeente werkt. De beroepsbevolking is verlaagd met het aantal mensen dat in de gemeente woont maar in het buitenland werkt. In gemeenten met meer inkomende dan uitgaande pendel worden de kansen op de arbeidsmarkt per inwoner op die manier dus kleiner: er zijn minder banen voor de inwoners van de gemeente beschikbaar omdat mensen die in het buitenland wonen die banen innemen.

In het oorspronkelijke model zijn de indicatoren voor 'kansen op de arbeidsmarkt' vervangen door de indicatoren die zijn gecorrigeerd voor grensoverschrijdende pendel. Vervolgens zijn de indicatoren voor centrumfunctie, aandeel sociale huurwoningen en huizenprijzen aan het model toegevoegd (samen met nog meer nieuwe indicatoren die niet significant bleken te zijn). De indicatoren in de laatste versie van het model achter de Bijstandwijzer staan in tabel 2.1.

De indicator voor centrumfunctie bleek positief significant samen te hangen met het bijstandsniveau. Het simpele feit dat een stad als centrumgemeente is aangewezen rechtvaardigt dus een hoger dan gemiddeld bijstandsniveau. Ook het aandeel sociale huurwoningen hangt significant positief samen met bijstandsniveau: hoe meer sociale huur des te meer bijstand. Het huizenprijsniveau hangt negatief samen met het bijstandsniveau: hoe hoger de huizenprijzen des te minder bijstand. Die hypothese lijkt dus te worden

ondersteund: hoe meer goedkope woningen er beschikbaar zijn, des te groter is de instroom van bijstandsgerechtigden van buiten de gemeente.

Tabel 2.1 Wat zijn de verklaringen voor de verschillen in bijstandsniveau tussen gemeenten?

	Samenhang met het voor geslacht, leeftijdsopbouw en huishoudenssamenstelling gecorrigeerde bijstandsniveau (de locatiecomponent)	
	Coëfficiënt	Standaardfout
BESCHIKBAARHEID WERK		
Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden	0,103	0,011
Kansen op de arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden	0,099	0,016
BEVOLKINGSSAMENSTELLING		
Aandeel Marokkanen in de beroepsbevolking	0,161	0,022
Aandeel Turken in de beroepsbevolking	0,120	0,024
Aandeel Antillianen in de beroepsbevolking	0,756	0,090
OPLEIDINGSNIVEAU		
Aandeel lager opgeleiden	0,049	0,010
ARBEIDSONGESCHIKTEN		
Aandeel arbeidsongeschikten	0,132	0,028
AANTREKKINGSKRACHT OP KANSARMEN (EN LAGE AANTREKKINGSKRACHT OP KANSRIJKEN)		
Huizenprijsniveau (per vierkante meter)	-0,337	0,173
Aandeel sociale huurwoningen	0,067	0,005
Centrumgemeente (dummy)	0,004	0,001

In de tabel zijn alleen de significant verklarende factoren getoond. De coëfficiënt laat zien hoe groot de samenhang is tussen de genoemde indicator en het bijstandsniveau. Een "-" betekent dat die factor negatief samenhangt met het bijstandsniveau. De standaardfout geeft aan binnen welke bandbreedte (naar boven en naar beneden) die omvang van de samenhang waarschijnlijk ligt.

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe dit model de afgelopen jaren (sinds de invoering van de WWB in 2004) heeft uitpakkt voor gemeenten.

3 Uitkomsten uit de Bijstandwijzer

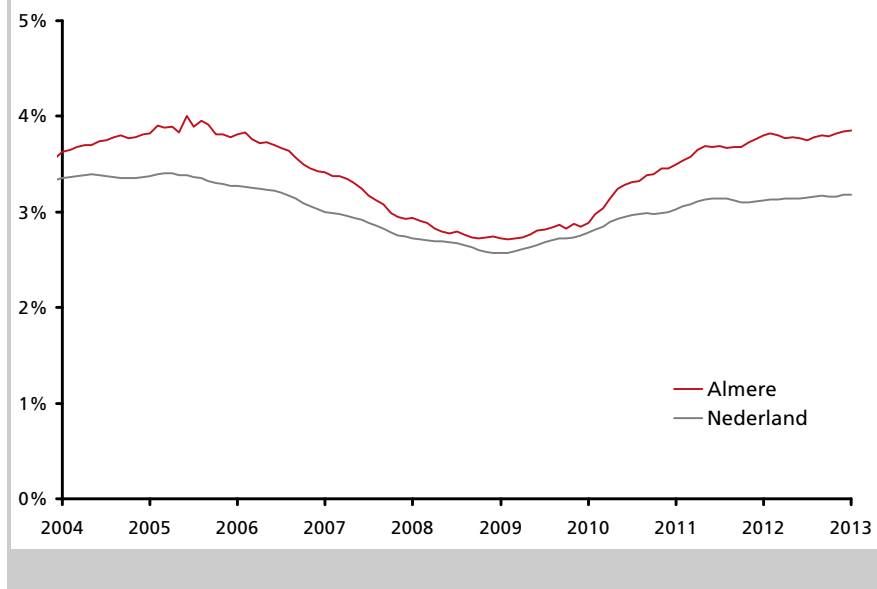
Het model achter de Bijstandwijzer gaat er vanuit dat het residu – het deel van de afwijking van het gemiddelde bijstandsniveau dat niet te verklaren is uit de verschillende kenmerken van de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt – iets zegt over de effectiviteit van beleid. Een negatief residu betekent dat het bijstandsniveau in een gemeente lager is dan op basis van de arbeidsmarktkenmerken in tabel 2.1 verwacht mocht worden. Daarnaast is een afname van dat residu door de tijd een aanwijzing voor succesvol beleid, en een knik in de residu-ontwikkeling een indicatie voor een beleidswijziging.

De ontwikkeling van het residu is een belangrijkere indicatie voor het succes van het beleid dan de bestandsontwikkeling zelf. Een gemeente die onder moeilijke omstandigheden (aan de vraag- of aanbodkant van de arbeidsmarkt) de stijging van het bestand beperkt weet te houden, presteert misschien wel beter dan een gemeente die onder ideale omstandigheden een kleine daling van het bestand weet te realiseren.

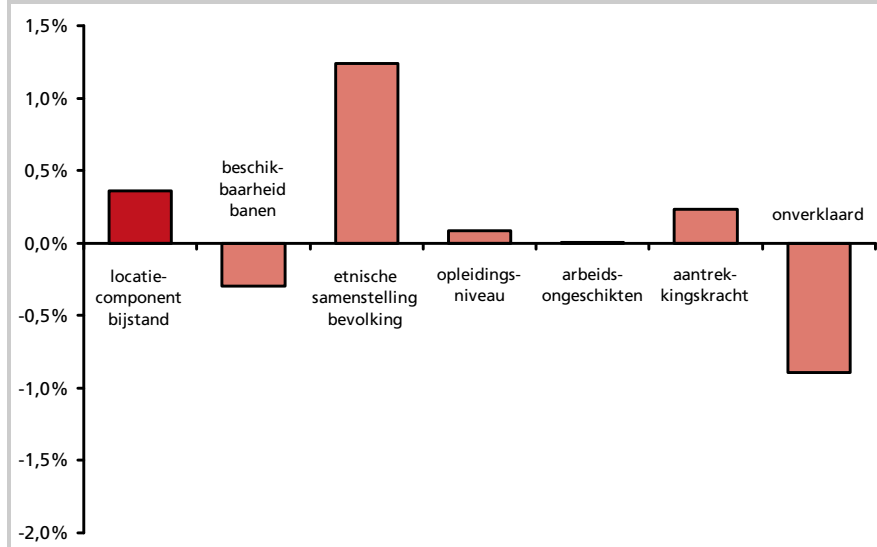
Het voorbeeld van Almere laat dit goed zien; het bijstandsniveau ligt daar sinds 2004 structureel boven het landelijke gemiddelde (zie figuur 3.1). Maar als wordt gecorrigeerd voor de factoren in het model doet Almere het juist relatief goed; het residu is negatief (zie figuur 3.2). Het eerste staafje in figuur 3.2 laat de locatiecomponent van het bijstandsniveau in Almere zien, als afwijking van het gemiddelde van Nederland. De overige staafjes tellen op tot dat staafje, en laten dus zien hoe die afwijking te verklaren is.

(De ontwikkeling van) het residu is dus een betere indicator voor succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid dan (de ontwikkeling van) het bijstandsniveau. De volgens dit model meest succesvolle gemeenten zijn dan ook de gemeenten die erin zijn geslaagd om tussen 2004 en 2013 hun residu te verlagen én (daardoor) in 2013 een negatief residu hebben.

Figuur 3.1 De ontwikkeling van het bijstandsniveau als percentage van de potentiële beroepsbevolking in Almere en Nederland, 2004-2013



Figuur 3.2 Wat verklaart het bovengemiddelde bijstandsniveau (2013) van Almere?



De grafiek toont de afwijking van het gemiddelde van Nederland, en de verklaringen daarvoor.

De vraag is welke maatregelen in de gemeenten die hun residu tussen 2004 en 2013 – of gedurende een deel van die periode – hebben weten te verlagen, voor het succes hebben gezorgd. Daarbij is het allereerst van belang om een selectie van gemeenten te maken waarbij verwacht wordt dat de gunstige score is toe te schrijven aan beleid. Behalve de omvang en ontwikkeling van het residu, is een trendbreuk (knik) in het residu daarvoor een belangrijke aanwijzing. Een trendbreuk naar beneden duidt immers op een succesvolle koerswijziging. En ook een structureel negatief residu kan een aanwijzing zijn voor succesvol beleid. Dat betekent immers dat een gemeente het structureel beter doet dan andere gemeenten. Bij ‘niets doen’ zou het residu oplopen, omdat andere gemeenten niet stil zitten. Succesvol beleid kan dan ook worden afgelezen aan:

1. gemeenten die hun residu in de Bijstandwijzer tussen 2004 en 2013, of gedurende een deel van deze periode, hebben verlaagd;
2. gemeenten die structureel een negatief residu hebben gehad;
3. gemeenten waar een duidelijke trendbreuk waarneembaar is, die mogelijk is toe te schrijven aan een beleidswijziging.

Het onderzoek naar de ontwikkeling van het residu en de effectiviteit van beleid heeft zich op voorhand beperkt tot de 57 zogenoemde centrumsteden.⁴ Daar is voor gekozen omwille van de vergelijkbaarheid van de uitkomsten uit het onderzoek.

Die 57 gemeenten waren uitgenodigd voor een workshop op 2 oktober 2015. Tijdens de workshop is met dertien gemeenten besproken of men het beeld van de residugrafieken herkent, en welke verklaringen gegeven kunnen worden voor ontwikkelingen en trendbreuken. Daarbij is expliciet gevraagd naar een precieze beschrijving van de verschillende beleidsmaatregelen en beleidswijzigingen die volgens de betrokkenen tot het succes kunnen hebben geleid. De bevindingen van de workshop zijn nadien nog aangevuld met een nadere analyse van twaalf andere gemeenten die een interessante ontwikkeling lieten zien. In totaal zijn op die manier uiteindelijk 25 gemeenten (centrumsteden) in het onderzoek betrokken (zie tabel 3.1).

⁴ De selectie van centrumsteden is gebaseerd op: G. Marlet, C. van Woerkens, 2014: De nieuwe gemeentekaart van Nederland (VOC Uitgevers, Nijmegen).

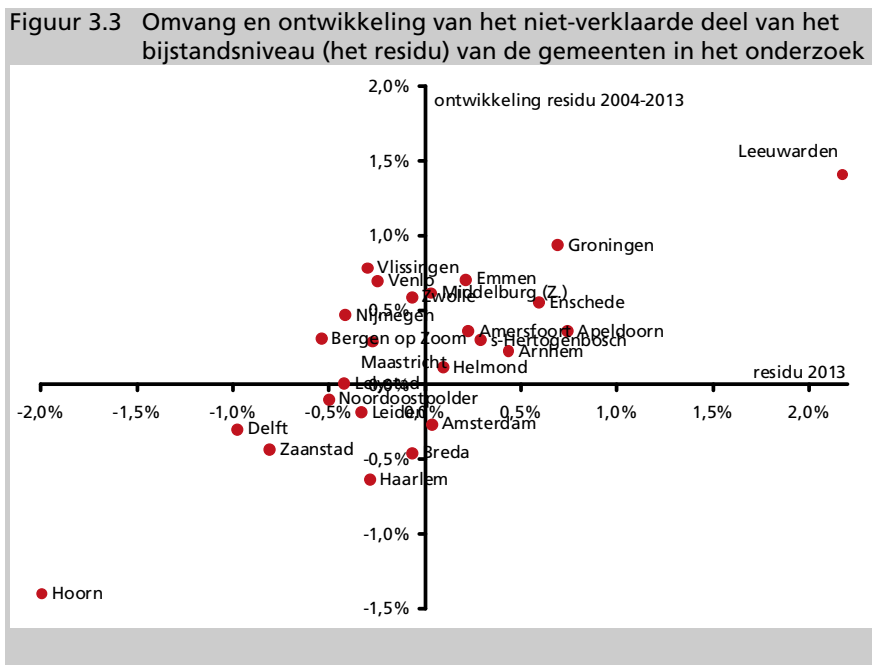
Tabel 3.1 De gemeenten in het onderzoek

	Verklaringen van gemeenten	Verklaringen uit secundaire bronnen
1 Maastricht	X	
2 Lelystad	X	
3 Den Bosch	X	
4 Leeuwarden	X	
5 Leiden	X	
6 Apeldoorn	X	
7 Bergen op Zoom	X	
8 Haarlem	X	
9 Vlissingen	X	
10 Middelburg	X	
11 Arnhem		X
12 Amersfoort	X	
13 Zwolle	X	
14 Enschede	X	
15 Hoorn	X	
16 Noordoostpolder (Emmeloord)	X	
17 Nijmegen	X	
18 Breda	X	
19 Helmond		X
20 Venlo		X
21 Emmen		X
22 Groningen		X
23 Delft	X	
24 Amsterdam		X
25 Zaanstad		X
Totaal	18	7

Voor zeven van die gemeenten komen de in dit onderzoek gerapporteerde verklaringen voor de ontwikkelingen in het residu niet van de gemeente zelf, maar uit secundaire bronnen (zie tabel 3.1). Daarbij is onder andere gebruik gemaakt van gegevens over MAU-uitkeringen en gemeentelijke uitgaven aan gesubsidieerde arbeid, en de gedurende de periode waarover dit onderzoek gaat voor verschillende gemeenten uitgevoerde Bijstandwijzers. Van de gemeenten in de *sample* is een dergelijke Bijstandwijzer bijvoorbeeld uitgevoerd voor Arnhem, Enschede, Zaanstad en Zwolle. Die Bijstandwijzers bieden naast de verklaringen van gemeenten zelf, en

verklaringen uit andere openbare databronnen, vaak ook onderbouwde verklaringen voor de gevonden ontwikkeling van het residu.⁵

Van die gemeenten is in figuur 3.3 het residu in 2013 afgezet tegen de ontwikkeling tussen 2004 en 2013. De meest succesvolle gemeenten zijn de gemeenten in het kwadrant linksonder in figuur 3.3, met Hoorn als de duidelijk best presterende gemeente binnen de *sample* en periode van dit onderzoek. In de volgende twee hoofdstukken worden de resultaten van het onderzoek onder die gemeenten uitgebreid beschreven.



De cijfers in figuur 3.3 lopen overigens tot 2013 omdat de Bijstandwijzer toen is gestopt. De reden daarvoor was de aangekondigde Participatiewet – die aanvankelijk op 1 januari 2014 zou ingaan – waarmee gemeenten verantwoordelijk werden voor een grotere groep dan alleen de bijstandsgerechtigden. Daarom is overgestapt op een nieuw

⁵ Die verklaringen zijn ondersteund door de betreffende gemeente, omdat die de rapportages van de Bijstandwijzer per definitie hebben geaccordeerd en expliciet toestemming hebben gegeven dat deze informatie gebruikt mag worden voor nadere analyses van Divosa.

verklaringsmodel, waarmee de totale participatiegraad en de nieuwe klantenkring in de gemeente kan worden verklaard.⁶

Het nadeel hiervan is dat de ontwikkeling vanaf 2013 niet meer te vergelijken is met de ontwikkeling daarvoor. Er is echter nog een tweede reden om het model achter de Bijstandwijzer niet te continueren; het CBS publiceert bijstandscijfers niet meer naar leeftijd en huishoudenssamenstelling, en bovendien zit er door definitiewijzigingen een trendbreuk in de werkgelegenheidsdata. Daarom is ervoor gekozen om analyses vanaf 2013 uit te voeren met de nieuwe modellen. Indien daar belangstelling voor is, kunnen analyses met die nieuwe modellen voor afzonderlijke gemeenten of (arbeidsmarkt)regio's met terugwerkende kracht worden uitgevoerd. Omdat dit onderzoek terugkijkt op de uitkomsten van tien jaar Bijstandwijzer, worden in dit rapport de resultaten uit de Bijstandwijzer tussen 2004 en 2013 gebruikt.

⁶ G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, R. Zwart, 2014: Participatie en de klantenkring van gemeenten, in Atlas voor gemeenten 2014 (VOC Uitgevers, Nijmegen).

4 Succesvolle strategieën en belemmeringen

Hoewel er veel onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van re-integratie, is er onder wetenschappers nog geen eensgezindheid over de manier waarop werkzoekenden het beste aan een baan geholpen kunnen worden. Een reden daarvoor is dat de effectiviteit van een re-integratie-instrument van erg veel factoren afhankelijk is; het is mensenwerk en het gaat altijd om maatwerk. Het vakmanschap van de professional speelt daarbij een grote rol.⁷ Hoewel het niet mogelijk is om definitieve uitspraken te doen over de effectiviteit van re-integratie, is er onder wetenschappers steeds meer consensus over een aantal elementen:⁸ Hieronder wordt die consensus allereerst kort samengevat.

Handhaving en sancties zijn effectief

Dreigen met sancties vormt een belangrijke prikkel voor werkzoekenden om in actie te komen. Werkzoekenden moeten weten dat zij aan bepaalde verplichtingen moeten voldoen. Het is daarom verstandig om regelmatig klantcontact te hebben. Niet voor niets komt het UWV terug op het beleid om alleen digitaal contact met klanten te hebben.⁹

Een goede start is van belang

Re-integratie kan het beste direct bij de start van de uitkeringssituatie beginnen. Activiteiten in het begin van het traject zijn het meest effectief.¹⁰

Het gaat om maatwerk en focus

Ondersteuning bij re-integratie is maatwerk. Per type klant moet het beste instrument ingezet worden. Om maatwerk te kunnen toepassen is de inzet van goede diagnose-instrumenten onmisbaar.¹¹ Het is daarbij uiteraard een politieke keuze of daarbij primair wordt ingezet op kansrijke cliënten of juist op cliënten die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De Participatiewet schrijft gemeenten voor de re-integratie-inspanningen evenwichtig in te zetten voor verschillende klantgroepen.

⁷ Groenewoud, Slotboom en Van Geuns, 2014: Vakkundig vervolg: vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke re-integratie (Regioplan).

⁸ Zie voor de gebruikte (samenvattende) literatuur het overzicht achterin dit rapport.

⁹ R.W.B. Blonk e.a., 2015: Quicksan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk (TNO); B. van der Klaauw, 2010: Aan het werk (TPEdigitaal 4/2, 130-147), L. Kok & A. Houkes, 2011: Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken. Een literatuurstudie, 10 (SEO); Card, Kluge en Weber, 2015: What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, 24 (NBER working paper).

¹⁰ Brief 'Effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving', 20 juli 2012, pagina 6 (SZW).

¹¹ R. Blonk, 2015: Re-integratie die wel werkt, in Socialisme & Democratie, 49.

Geen langdurige trajecten

Uit onderzoek blijkt dat langdurige trajecten kostbaar en weinig effectief zijn. Bij gesubsidieerde arbeid doet zich het *lock in*-effect voor: klanten raken verstrikt in de voorziening.¹²

Beroepsgerichte scholing is effectief

Ook bij scholing bestaat het gevaar van het *lock in*-effect. Toch zijn er ook aanwijzingen dat beroepsgerichte scholing voor specifieke groepen op de langere termijn juist wel effectief is.¹³

Loonkostensubsidies zijn soms effectief

Korte stimuleringsprogramma's om de loonkosten van werknemers tijdelijk te verlagen kunnen wel effectief zijn. Het gaat hier wel om maatwerk, er moet een reëel zicht zijn op re-integratie. Contacten met werkgevers zijn daarvoor cruciaal.¹⁴ Volgens onderzoek van SEO zou de inzet van loonkostensubsidies beperkt moeten worden tot groepen met een lagere productiviteit dan het minimumloon.

Workfirst is effectief

Een aanpak die is gericht op 'Workfirst' heeft grote kortetermijneffecten. Uit onderzoek blijkt dat Workfirst leidt tot minder instroom en meer uitstroom.¹⁵

De vraag is hoe deze algemene inzichten zich verhouden tot de uitkomsten van het onderzoek naar de ontwikkeling van het residu in de 25 gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken, en welke algemene lessen hieruit getrokken kunnen worden. Dat is onderzocht door middel van casestudy's.¹⁶

¹² Card (2015), 24.

¹³ Blonk (2015), TNO (2015), ii.

¹⁴ Blonk (2015), Re-integratie die wel werkt, 51.

¹⁵ SEO (2011), 11, Card (2015), 24.

¹⁶ Daarvoor is per gemeente allereerst gekeken naar de ontwikkeling van het niet-verklaarde deel van het bijstandsniveau; het zogenoemde residu. Het ging daarbij vooral om zogenaamde 'kniks' in het residu: een plotselinge trendbreuk, zowel positief als negatief. Een dergelijke trendbreuk kan wijzen op het effect van een beleidswijziging. Vervolgens is in samenspraak met de betreffende gemeente gezocht naar verklaringen voor, en achtergronden van, de bijzondere ontwikkelingen. Steeds is hierbij de vraag gesteld wat de (beleidsmatige) achtergrond van de ontwikkelingen zou kunnen zijn geweest. Bij veel van deze ontwikkelingen bleek door de gemeenten een beleidsmatige verklaring aan te wijzen te zijn. Als aanvulling daarop is gezocht naar aanvullende verklaringen in secundaire bronnen. Vervolgens zijn de verschillende verklaringen ondergebracht in categorieën van vergelijkbare verklaringen. Op basis van die categorieën van verklaringen zijn de vijf meest succesvolle strategieën om het bestand te verkleinen bepaald. Dat zijn de categorieën van meest voorkomende verklaringen voor een gunstige ontwikkeling van het residu. Daarnaast zijn de drie belangrijkste belemmeringen aangewezen; dat zijn de categorieën van meest voorkomende verklaringen voor een ongunstige ontwikkeling van het residu.

4.1 Vijf strategieën om het bestand te verkleinen

Uit die 25 casestudy's komen de volgende vijf succesvolle strategieën om het bestand te verkleinen naar voren:¹⁷

1. Handhaving
2. Verloning
3. Streng aan de poort
4. Focus op kansrijken
5. Workfirst

Strategie 1: Handhaving

Met name als een gemeente een traditie heeft van permissief beleid, kan inzet op handhaving – controle op de naleving van de plichten waaraan bijstandsgerechtigden moeten voldoen – een groot effect hebben. Het meest sprekende voorbeeld daarvan is de ‘Megabanenmarkt’ die de gemeente Amsterdam in de periode 2001-2003 organiseerde. Bij deze actie werden alle bijstandsgerechtigden uitgenodigd voor een gesprek op een speciaal daarvoor ingerichte locatie op een bedrijventerrein in Amsterdam. Het resultaat was spectaculair.¹⁸ Alleen al door het grote aantal mensen dat niet kwam opdagen (meer dan 2.500!), daalde het bestand aanzienlijk. In de grafiek met ontwikkeling van het residu is het effect van deze grote actie dan ook duidelijk terug te zien (figuur 4.1).

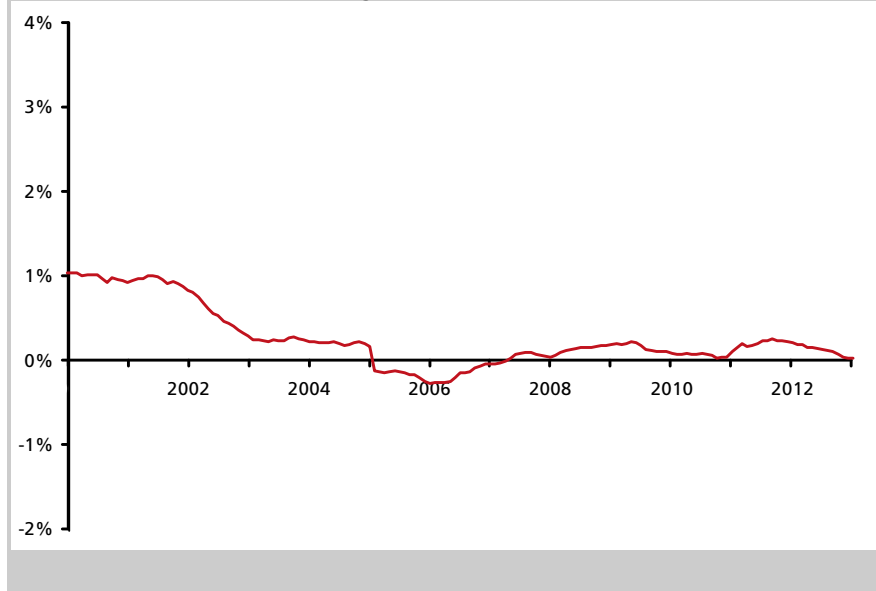
Ook bij andere gemeenten is het effect van een verscherpt handhavingsbeleid zichtbaar. In Zaanstad bijvoorbeeld leidde een strengere aanpak na een periode van permissief beleid tot een forse daling van het residu vanaf 2006 (figuur 4.2).¹⁹ Een ander voorbeeld hiervan is de gemeente Nijmegen, die in 2006 na een periode van permissiviteit (o.a. afschaffing van het maandelijkse ‘inkomstenbriefje’) koos voor meer inzet op rechtmatigheid en handhaving. De daling van het residu in de periode 2006-2010 kan hierdoor veroorzaakt zijn (figuur 4.3). De stijging in het residu van Nijmegen sinds 2011 kan volgens de gemeente verklaard worden door het stoppen met werkervaringsplekken en andere vormen van gesubsidieerde arbeid (noodzakelijk vanwege de daling van het participatiebudget).

¹⁷ De vijf meest succesvolle strategieën en drie belangrijkste belemmeringen zijn in willekeurige volgorde gepresenteerd. Het gaat hierbij dus niet om een rangorde.

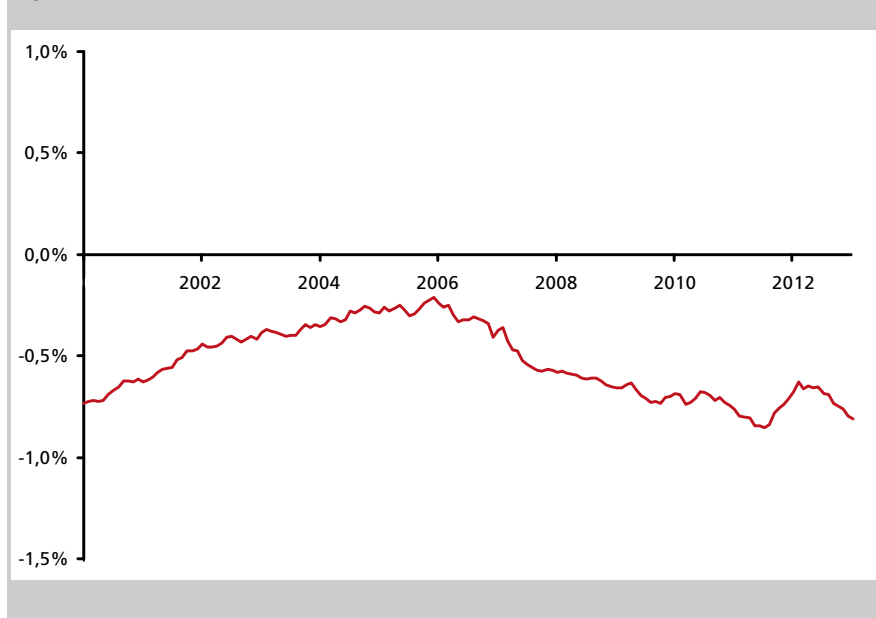
¹⁸ Policy Research Corporation, ‘Kwalitatieve analyse Megabanenmarkt’ Leren voor de toekomst (2004).

¹⁹ Zie: Bijstandwijzer Zaanstad.

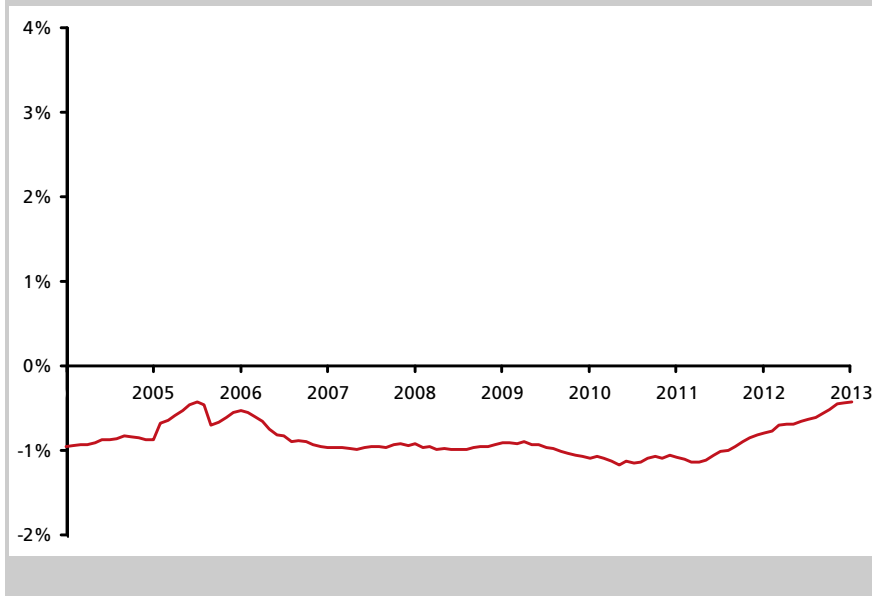
Figuur 4.1 Ontwikkeling van het onverklaarde deel van het bijstandsniveau (het residu) van de gemeente Amsterdam



Figuur 4.2 Zaanstad



Figuur 4.3 Nijmegen



Deze empirische uitkomsten sluiten aan bij recent onderzoek over de effectiviteit van re-integratie. Daaruit blijkt namelijk dat het van groot belang is dat klantmanagers regelmatig contact hebben met uitkeringsgerechtigden. Dit betekent dat de *caseload* van een klantmanager niet te groot moet zijn. Hoe meer contact, hoe hoger de uitstroom.²⁰ Ook blijkt hieruit dat dreigen met sancties zin heeft: ‘beter een stok dan een wortel’.

Strategie 2: Verloning

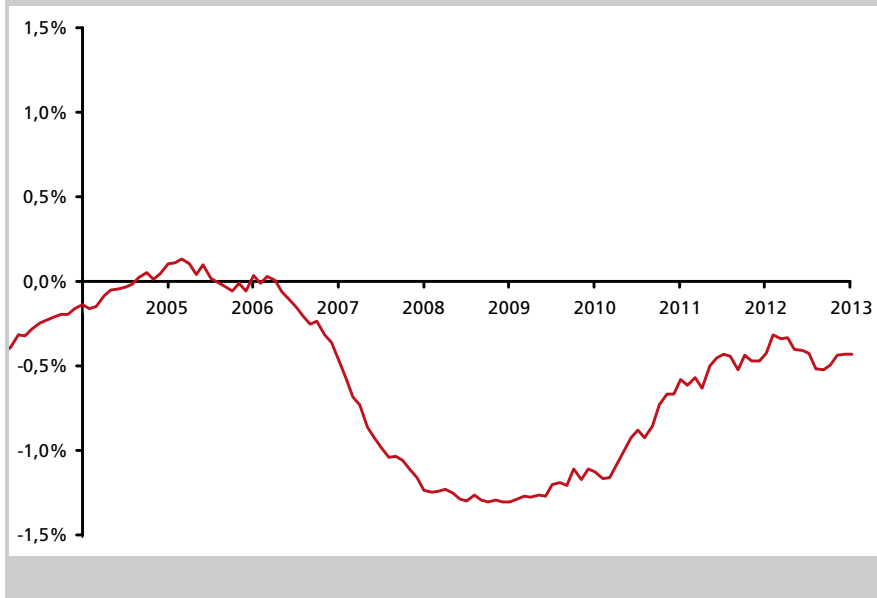
Een tweede strategie die bij de onderzochte gemeenten tot een zichtbaar effect op de residu-ontwikkeling heeft geleid, is het inzetten van het instrument ‘verloning’. Hierbij komen uitkeringsgerechtigden, bijvoorbeeld om werkervaring op te doen, in dienst van een re-integratiebureau. Zij ontvangen dan geen uitkering meer, maar loon. Voor de gemeente is er direct winst vanwege de uitstroom. Het re-integratiebureau neemt de verantwoordelijkheid voor de uitkeringsverstrekking (verloning) over en krijgt hiervoor per klant voldoende middelen om bijvoorbeeld één jaar een klant een minimuminkomen te verstrekken.

²⁰ P. Koning, 2012: Beter een stok dan een wortel, in J. Uitermark, A. Gielen en M. Ham (red.): Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies.

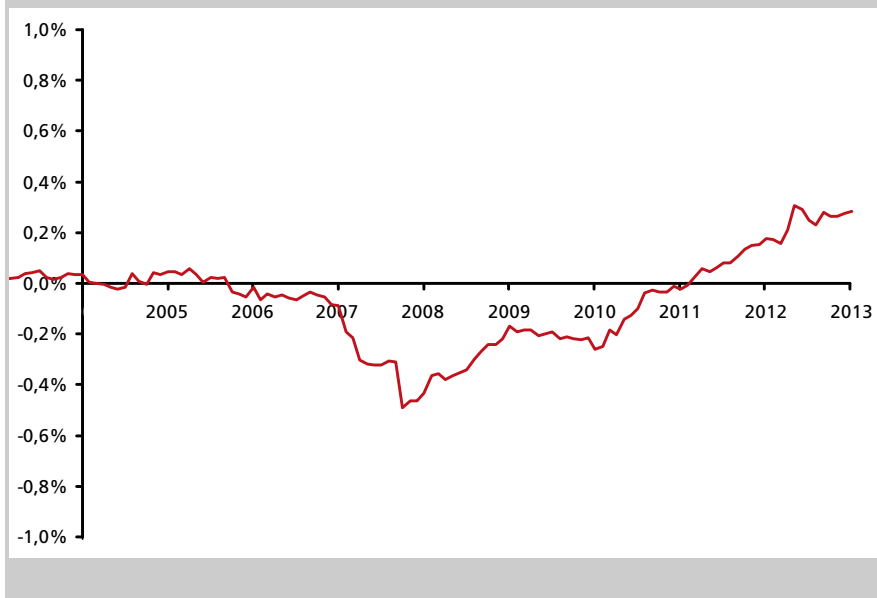
Grootschalige inzet op verloning is veelal terug te vinden in de residu-grafieken. Een duidelijk voorbeeld is Lelystad, waar vanaf 2006 grootschalig werd verloond (figuur 4.4). In de grafiek van Lelystad blijkt ook het grote nadeel van verloning: als gemeenten ermee stoppen, leidt dit voor een deel van de klanten tot een terugval. Dit effect is vanaf 2010 in de grafiek van Lelystad te zien. Twee jaar later is de gerealiseerde winst voor een deel weer verdampt omdat niet alle verloners een vaste baan vinden en weer terugkomen in de uitkering (een derde van het bestand in Lelystad is draaideurklant).

Ook bij de gemeente Den Bosch, een voorloper op het gebied van het inzetten van het verloningsinstrument (in combinatie met een Workfirst-aanpak) is een duidelijk effect van verloning terug te zien. In de periode 2006-2008 daalde het residu sterk. Na het stoppen met verloning veerde het residu echter weer op (figuur 4.5). Een extreem voorbeeld is de gemeente Leeuwarden, die in 2011 extra inzette op verloningstrajecten. Vanwege de daling van het Participatiebudget moest de gemeente hier ook snel weer mee stoppen, hetgeen leidde tot een zeer grillig verloop in de residugrafiek (figuur 4.6).

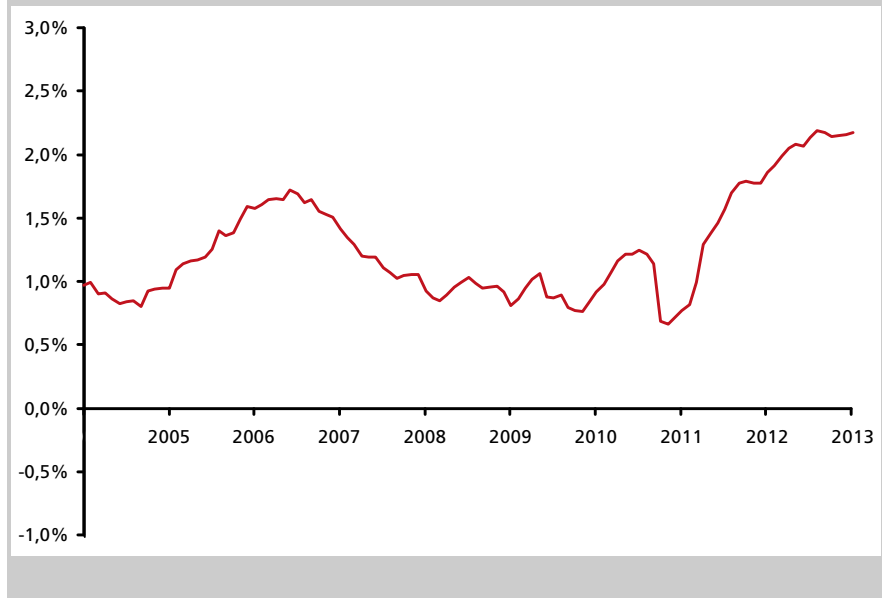
Figuur 4.4 Lelystad



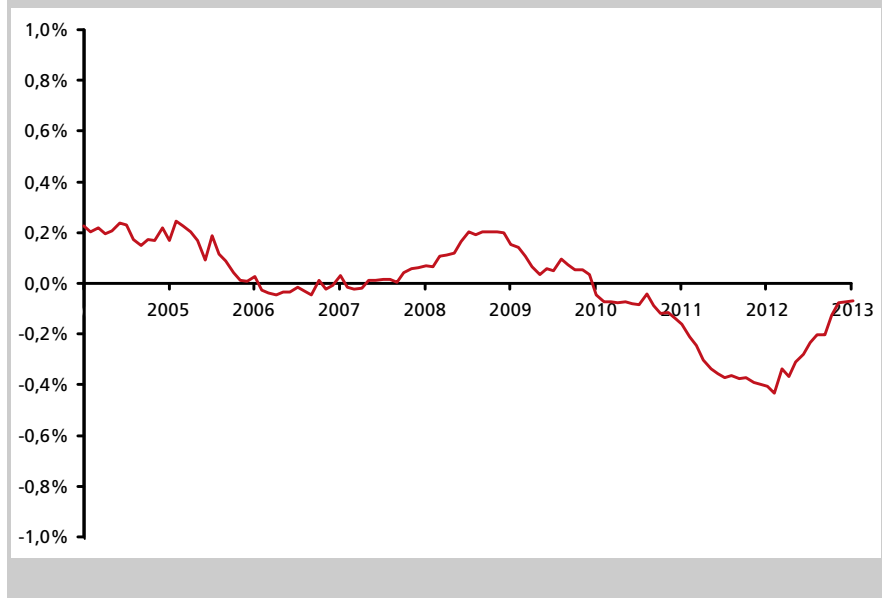
Figuur 4.5 Den Bosch



Figuur 4.6 Leeuwarden



Figuur 4.7 Breda



In Breda is een vergelijkbaar patroon te zien: een sterke daling in 2011, gevolgd door een scherpe stijging in 2012 (figuur 4.7). De sterke daling in de periode 2009-2011 komt volgens de gemeente door inzet op verloning. Breda kende vanaf 2009 het programma ‘Werk nu’. Hierbij kregen nieuwe klanten in plaats van een uitkering een baan aangeboden bij Neovita. Een en ander werd bekostigd door het ruime Participatiebudget. Toen hierop in 2011 sterk werd bezuinigd keerde een groot deel van de klanten – soms na een korte WW-uitkering – terug in de bijstand.

In de wetenschappelijke literatuur lopen de opvattingen over de effectiviteit van loonkostensubsidies overigens uiteen. De algemene opvatting is sinds enkele jaren dat langdurige interventies – zoals bij gesubsidieerde arbeid – niet effectief zijn: mensen raken eerder verstrikt in de voorziening, het zogenaamde *lock in*-effect. Als re-integratie-instrument is gesubsidieerde arbeid dus weinig succesvol (los van het feit dat een gesubsidieerde baan voor een betrokkene prettig kan zijn). Kortere vormen van loonkostensubsidies of verloning (bijvoorbeeld maximaal een jaar) kunnen wel een positief effect hebben, vanwege de opgedane werkervaring.²¹

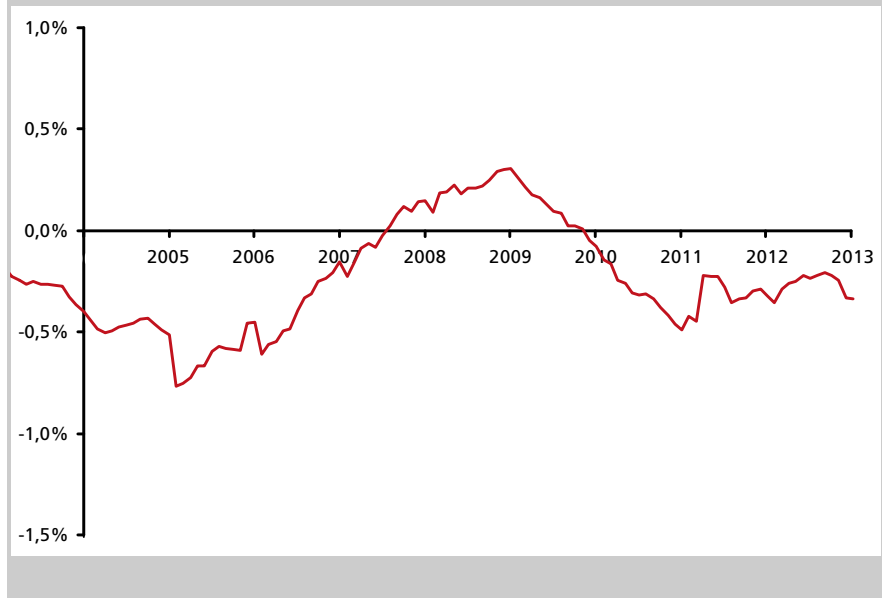
Strategie 3: Streng aan de poort

Niet bij alle gemeenten verdwijnt het effect van verloning direct na het stoppen met dit instrument. Een voorbeeld daarvan is de gemeente Leiden. Deze gemeente heeft tussen 2009 en 2011, voornamelijk vanwege een zeer ruim Participatiebudget, grootschalig ingezet op verloning. Het effect ervan is duidelijk terug te zien in de residugrafiek (figuur 4.8).

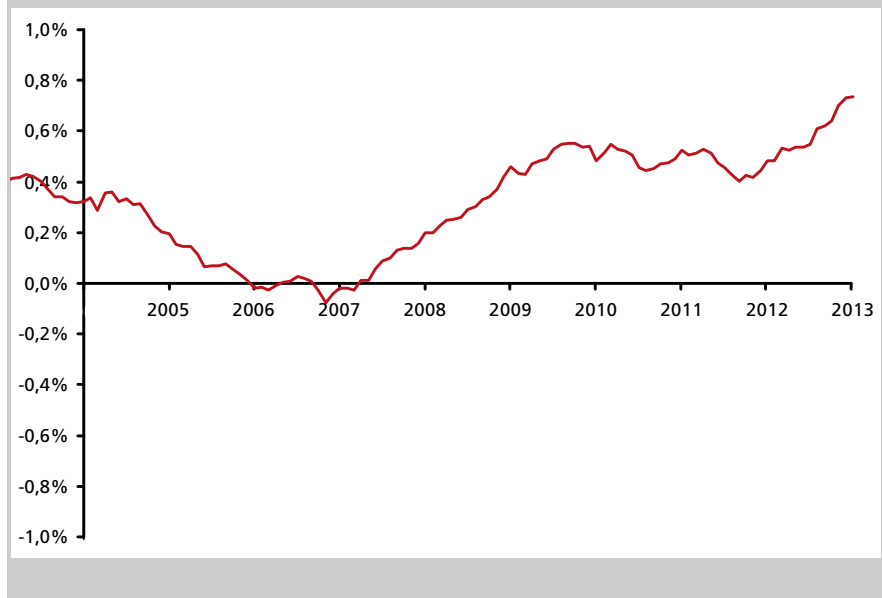
In het geval van Leiden lijkt er sprake te zijn van een meer duurzaam resultaat. De verklaring hiervoor kan gezocht worden in een andere strategie die gelijktijdig werd toegepast. Vanaf 2010 zette Leiden – aanvullend op verloning – in op een beleid waarin nieuwe klanten streng werden gescreend. Deze strategie van ‘Streng aan de poort’ – een strenge controle bij de aanvraag van de uitkering om instroom te voorkomen – zorgde voor een extra scherpe daling in de periode 2010-2011. Ook in de residugrafieken van andere steden zie je dit effect terug. Apeldoorn heeft bijvoorbeeld vanaf 2005 ingezet op een strenge poort (figuur 4.9).

²¹ P. Koning, 2012: Beter een stok dan een wortel, in J. Uitermark, A. Gielen en M. Ham (red.): Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies.

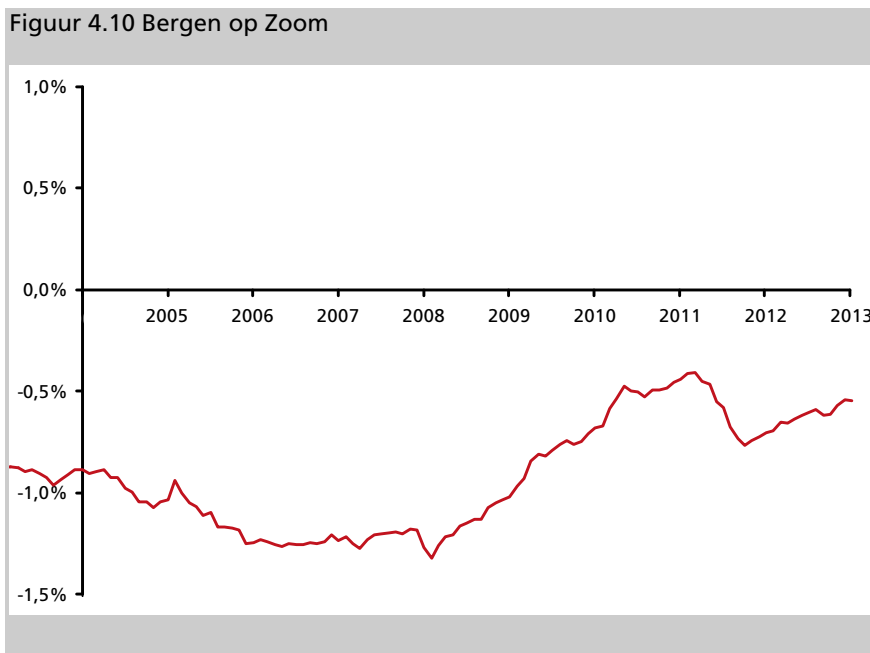
Figuur 4.8 Leiden



Figuur 4.9 Apeldoorn



Ook in de residugrafiek van Bergen op Zoom is het effect van een poortaanpak terug te zien (figuur 4.10). De residu-ontwikkeling van de gemeente Bergen op Zoom laat in 2011 een opmerkelijke knik zien. De verklaring hiervoor is een zeer strenge aanpak aan de poort. Wie een bijstandsuitkering aanvraagt, wordt in eerste instantie uitgenodigd om een programma van vier weken te doorlopen. Gedurende die vier weken moet de klant deelnemen aan intensieve workshops. In de workshops wordt aandacht besteed aan zaken als solliciteren, presenteren en netwerken. Wie deelneemt aan het programma krijgt een aanvraagformulier voor een bijstandsuitkering. In de praktijk valt een deel van de aanvragers in de eerste weken af.



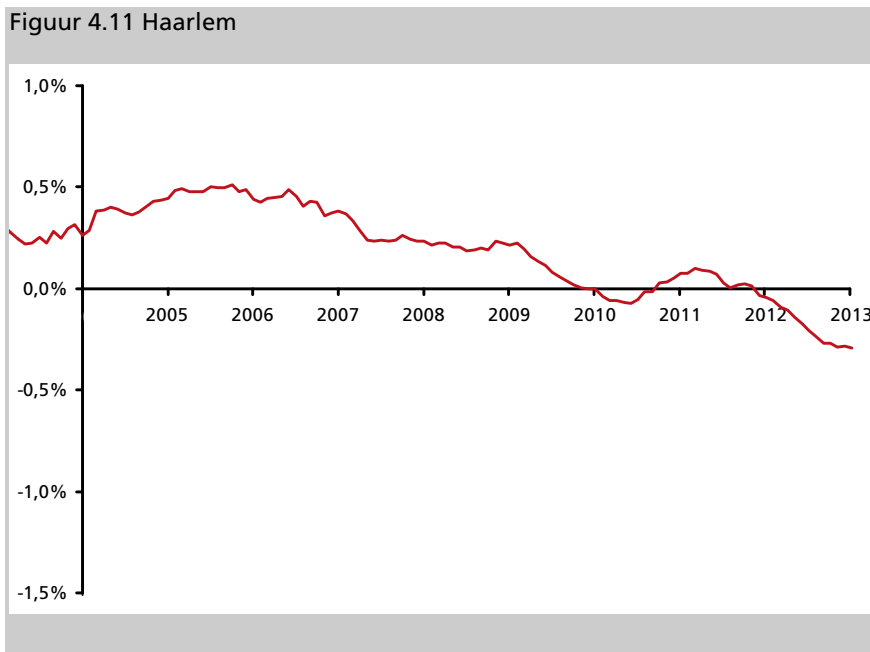
De bevinding dat een strenge aanpak bij nieuwe klanten effectief is, sluit aan bij de uitkomsten van onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie, waaruit blijkt dat vooral een vroege aanpak effectief is.

Strategie 4: Focus op kansrijken

Een vierde strategie die een verklaring vormt voor trendbreuken in de residugrafieken is het focussen op de klanten die het meest kansrijk zijn op de arbeidsmarkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om jongeren, om cliënten met recente werkervaring of om cliënten met een goede opleiding. Deze aanpak kan tot een toename van de uitstroom leiden. Ook hier is de grafiek van Leiden interessant (figuur 4.8). Toen Leiden vanwege de sterke daling in het Participatiebudget in 2011 ervoor koos te stoppen met verloning, leidde dit in eerste instantie tot een duidelijke groei van het bestand. De gemeente heeft er toen voor gekozen om te stoppen met zogenaamde zorgtrajecten, en bij de re-integratieactiviteiten uitsluitend te focussen op kansrijke cliënten. Dit leidde ertoe dat de stijging van het bestand niet doorzette of afvlakte.

Ook in de residugrafiek van Haarlem is het effect van deze strategie terug te zien (figuur 4.11). Na een langjarige trendmatige daling van het residu, is er vanaf medio 2010 een knik te zien. Rond 2011 heeft de gemeente Haarlem een nieuwe koers ingezet. In de periode hiervoor was de aandacht voor bestandsontwikkeling verslapt, onder andere doordat Haarlem jaarlijks forse overschotten had op het inkomensdeel (belemmering 2). Vanaf 2011 werden twee strategieën toegepast. In de eerste plaats koos Haarlem ervoor volledig te focussen op kansrijke uitkeringsgerechtigden. Haarlem stopte rigoureus met trajecten die niet op uitstroom maar op participatie gericht waren. Met in elk geval een financieel succes en een gunstige ontwikkeling van het residu. Later voerde Haarlem ook nog het Streng aan de poortmodel in: bij de bijstandsaanvraag werd alle aandacht gericht op het toe leiden naar werk in plaats van het verstrekken van een uitkering.

Deze uitkomst sluit aan bij de uitkomst van onderzoek dat re-integratie selectief moet worden ingezet. Als concrete belemmeringen kunnen worden aangepakt, heeft re-integratie het meeste effect. Een goede diagnose is dan ook belangrijk. Langdurige trajecten hebben veel minder netto effect.



Strategie 5: Workfirst

Een laatste strategie die op basis van analyse van de residugrafieken als succesvol aangemerkt kan worden is 'Workfirst'.²² Bij deze aanpak, die uitgaat van de filosofie 'werk boven uitkering', krijgen nieuwe of bestaande klanten direct een vorm van werk aangeboden. Deze aanpak leidde in Den Bosch tussen 2005 en 2008 tot een grote daling in het residu (figuur 4.5). Ook het succes van de gemeente Hoorn kan voor een deel verklaard worden uit de inzet van Workfirst (zie figuur 4.19 in paragraaf 4.3).

²² Bij Workfirst is altijd sprake van een werkcomponent, uitgevoerd in een echte of gesimuleerde werkomgeving. De projecten zijn doorgaans kortdurend en starten vaak korte tijd na de uitkeringsintake. Doorgaans wordt er ook gebruikgemaakt van sancties. Zie voor een uitgebreide definitie: E.Sol, e.a., 2007: Work first werkt. Op weg naar evidence based – workfirst (Divosa), 20.

4.2 Drie belemmerende factoren

Eén van de conclusies van de analyse van de residugrafieken is dat gemeenten die geen gerichte re-integratiestrategie hebben, te maken krijgen met een oplopend residu. Gemeenten die een strategie hebben om het bestand in toom te houden zijn het meest succesvol. Zonder strategie ontstaat er een opwaartse druk, bijvoorbeeld doordat ze achterblijven bij andere gemeenten. De analyse van de residugrafieken laat een aantal factoren zien die gemeenten belemmeren bij het ontwikkelen van een strategie. De drie belangrijkste belemmerende factoren zijn:

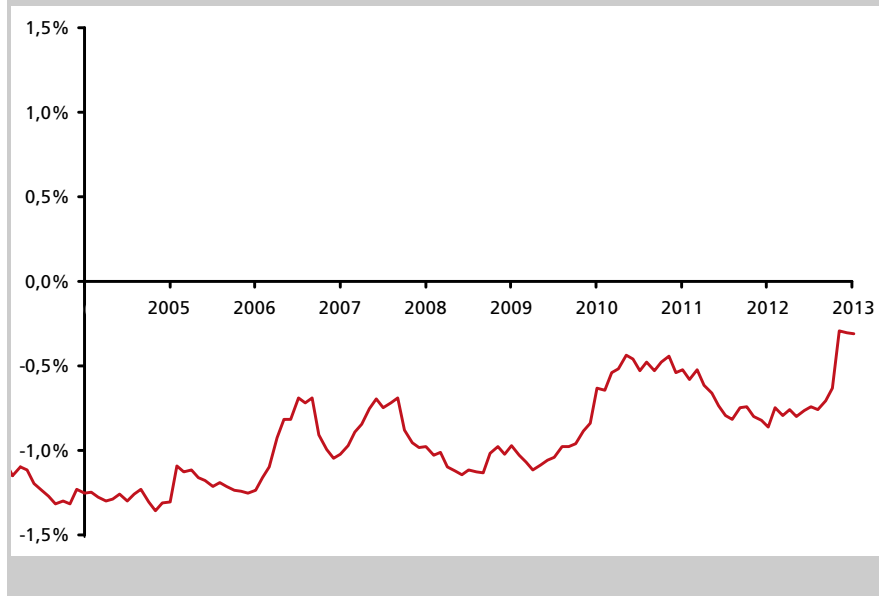
1. Interne reorganisatie
2. Een ruim budget
3. Politieke keuzen

Belemmering 1: Interne reorganisatie

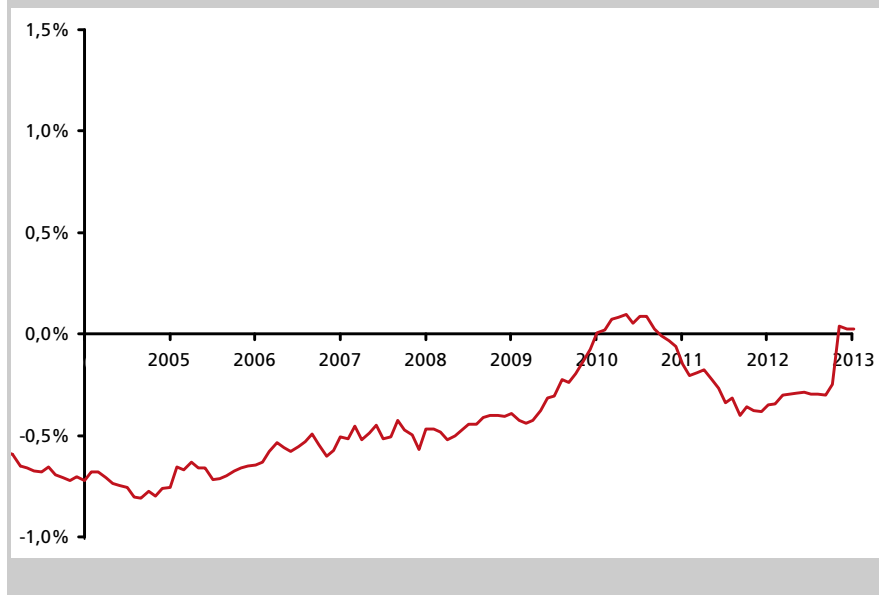
Reorganiseren kan een negatief effect hebben op de bestandsontwikkeling. Een grootschalige reorganisatie van de Sociale Dienst kan tot gevolg hebben dat er minder effectief gewerkt wordt aan re-integratie. Dit effect is bijvoorbeeld zichtbaar in de residu-ontwikkeling van Middelburg en Vlissingen, waar in 2012/2013 een grote reorganisatie plaatsvond. In beide steden zie je een plotselinge stijging van het residu (figuur 4.12 en 4.13). De stijgingen rond 2009 (Vlissingen) en 2010 (Middelburg) worden volgens de gemeenten overigens veroorzaakt door het stoppen met verloning.

Ook in andere steden is het effect van een interne reorganisatie terug te vinden, zoals in Arnhem (figuur 4.14). De oorzaak voor de trendbreuk rond 2011 kan gevonden worden in grote interne veranderingen die zich in de periode 2011/2012 binnen de Sociale Dienst van Arnhem hebben voorgedaan (werkwijze en organisatie). Tevens is stevig geanticipeerd op de invoering van de zogenaamde huishoudenstoets per 1 januari 2012, die echter medio 2012 weer werd met terugwerkende kracht werd ingetrokken. Deze interne factoren kunnen de trendbreuk verklaren.

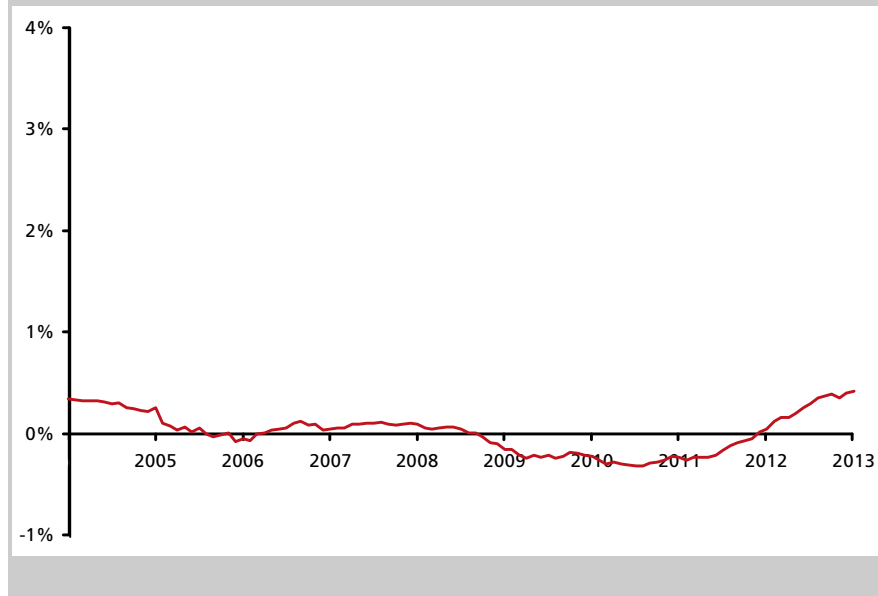
Figuur 4.12 Vlissingen



Figuur 4.13 Middelburg



Figuur 4.14 Arnhem

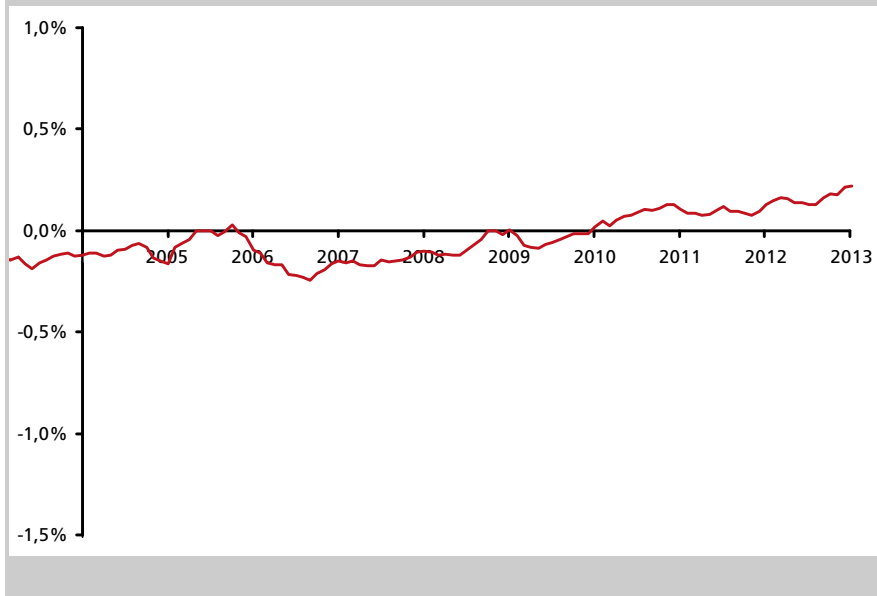


Belemmering 2: Een ruim budget

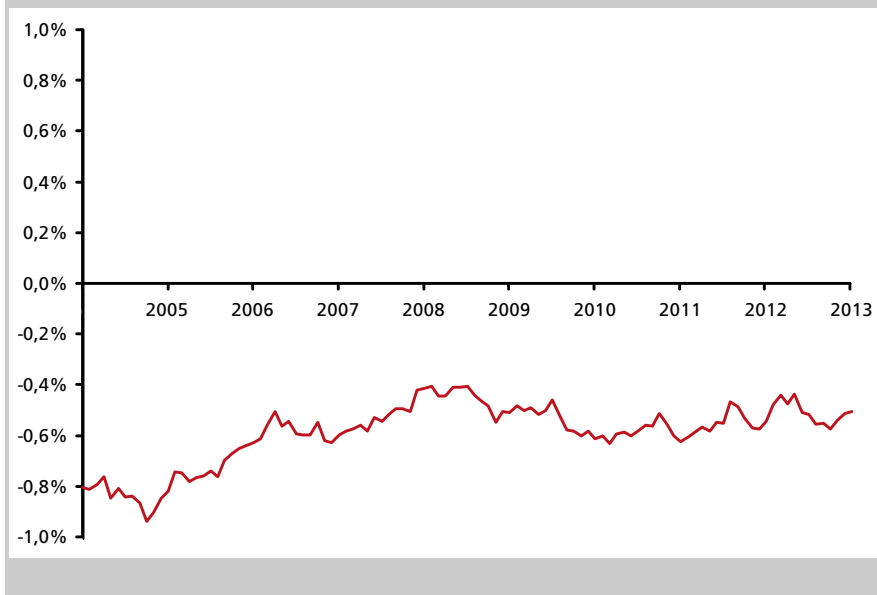
Een tweede factor die gemeenten kan belemmeren om tot een succesvol beleid te komen, is een overschot aan middelen. Gemeenten die qua bijstandsbudget ruim in het jasje zitten, zien vaak af van ingrijpende beleidswijzigingen. Zoals eerder gesteld kan zo'n strategie automatisch tot een opwaartse druk op het residu leiden. In Amersfoort leidde dat wellicht tot een langzaam oplopend residu (figuur 4.15).

Daar staan echter ook gemeenten tegenover die er wel in slagen om hun residu structureel laag te houden, zoals de gemeente Noordoostpolder (figuur 4.16). Deze gemeente heeft wel meegewerkt aan het onderzoek, maar had geen duidelijke verklaring voor deze uitkomst uit het onderzoek.

Figuur 4.15 Amersfoort



Figuur 4.16 Noordoostpolder (Emmeloord)

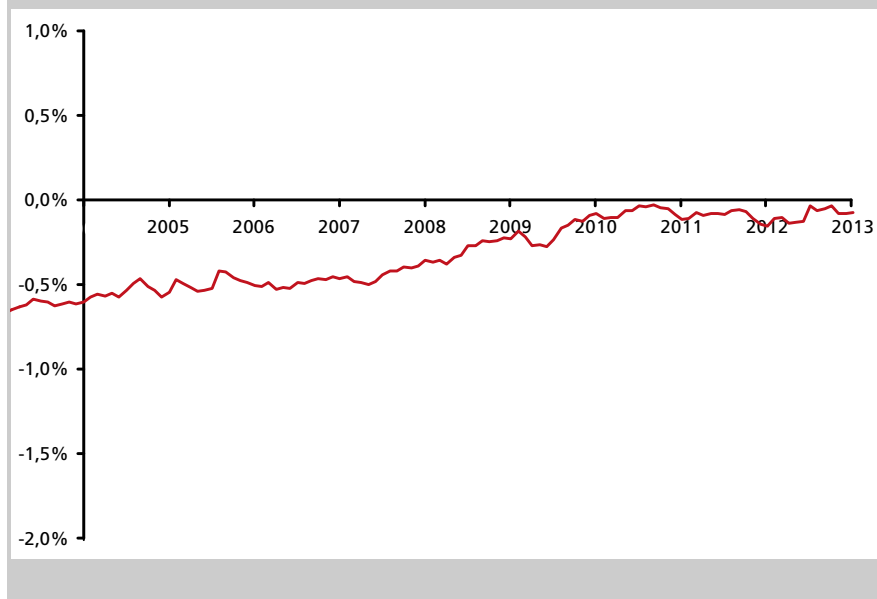


Belemmering 3: Politieke keuzen

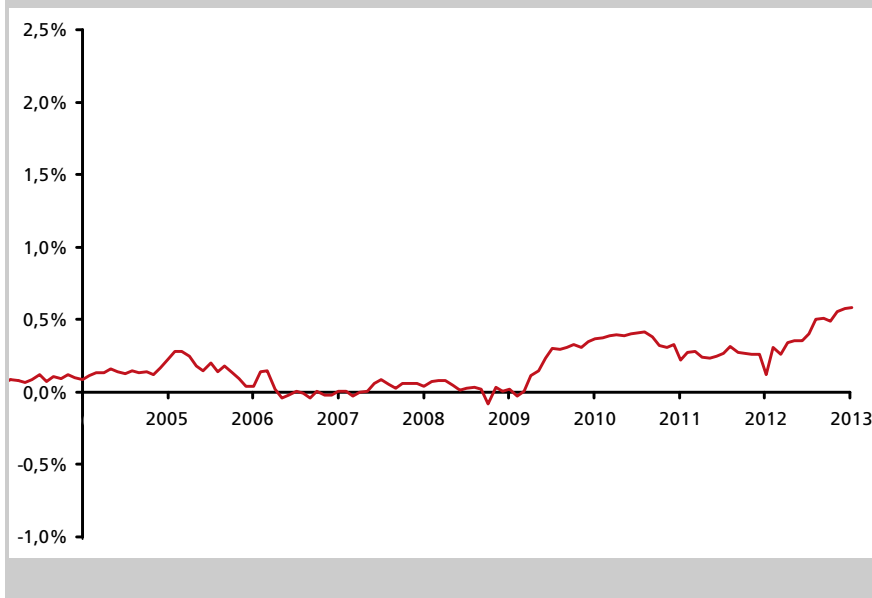
Een laatste belemmerende factor bestaat uit politieke weerstand tegen mogelijke strategieën om het bestand te verkleinen. In sommige gemeenten is politiek weinig draagvlak voor een restrictief toelatingsbeleid dat erop gericht is zoveel mogelijk mensen buiten de uitkering te houden. Dat geldt bijvoorbeeld voor Zwolle (figuur 4.17).

De gemeente Amersfoort geeft aan *outreaching* gewerkt te hebben, door samen met partijen in de stad op zoek te gaan naar kwetsbare burgers. Wellicht heeft dit mede bijgedragen aan de opwaartse druk (figuur 4.15). In Enschede (figuur 4.18), dat de laatste jaren onder financiële druk juist zeer streng beleid heeft vastgesteld, werd rond 2009 gekozen voor meer aandacht voor mensen die langdurig in de bijstand zaten, door middel van klimopbanen om te participeren.

Figuur 4.17 Zwolle



Figuur 4.18 Enschede



4.3 Lessen voor gemeentelijk re-integratiebeleid

Wat kunnen we leren van de residu-ontwikkelingen van de onderzochte gemeenten? Voorzichtigheid is geboden bij het trekken van conclusies. Het is goed te beseffen dat er verschillen tussen gemeenten zijn die ervoor zorgen dat prestaties moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Het verklaringsmodel van de Bijstandwijzer heeft ongetwijfeld ook beperkingen, waardoor het zicht op de gemeentelijke prestaties vertroebeld raakt. Ook komen gemeenten die erin slagen het bestand in toom te houden zonder rigoureuze beleidswijzigingen in dit onderzoek automatisch minder prominent naar voren. Desondanks geven de langjarige trends in de residu-ontwikkelingen toch zeker inzicht in kansrijke strategieën.

Niets doen is geen optie

Gemeenten die geen nieuw beleid ontwikkelen, krijgen te maken met een opwaartse druk en een oplopend residu. Deze druk ontstaat vanzelf als andere gemeenten door beleidsinspanningen erin slagen het bestand te laten dalen. Voor de gemeente die niets doet leidt dit tot een relatieve

achteruitgang. Stilstand is dus achteruitgang. Gemeenten moeten een strategie hebben om het bestand in toom te houden of omlaag te krijgen.

Verloning heeft slechts een kortetermijneffect

De inzet van het verloningsinstrument heeft bij veel gemeenten gezorgd voor een knik in de residu-ontwikkeling. In veel gemeenten is het residu echter weer opgeveerd zodra gemeenten – meestal om financiële redenen – stoppen met verloning.

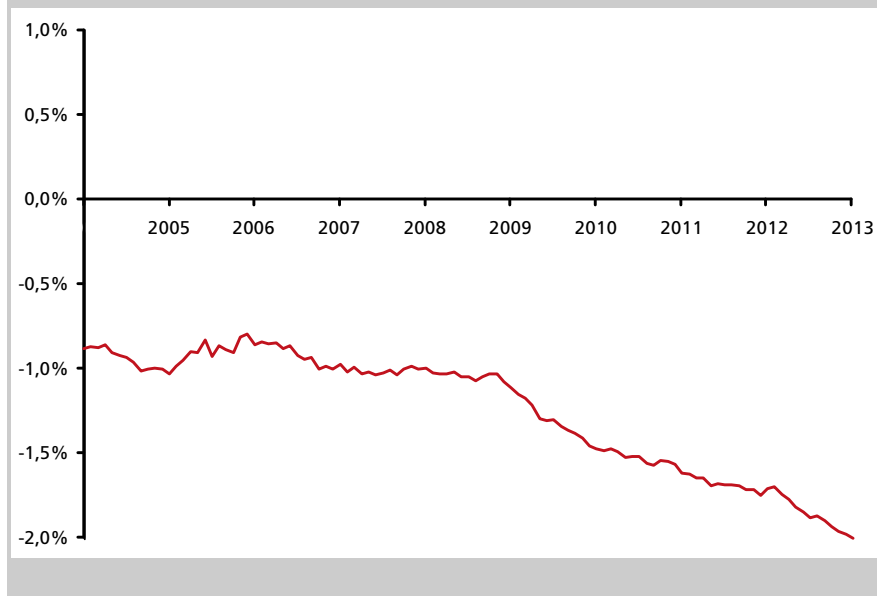
Ruim budget helpt niet altijd

Gemeenten die over een ruim budget beschikken voelen minder druk om ingrijpende strategieën als ‘Streng aan de poort’ in te zetten.

Optimale beleidsmix leidt tot optimaal resultaat

Gemeenten die meerdere strategieën tegelijkertijd hebben uitgevoerd bereiken een duurzaam effect. Het beste voorbeeld daarvan is Hoorn: door de inzet van meerdere strategieën is deze gemeente erin geslaagd het residu blijvend te verlagen (figuur 4.19). Van alle 57 centrumsteden is Hoorn de ‘kampioen’. Niet alleen heeft Hoorn in 2013 het laagste residu van alle centrumgemeenten, maar ook heeft Hoorn in de periode 2004-2013 de grootste daling van het residu gerealiseerd.

Figuur 4.19 Hoorn



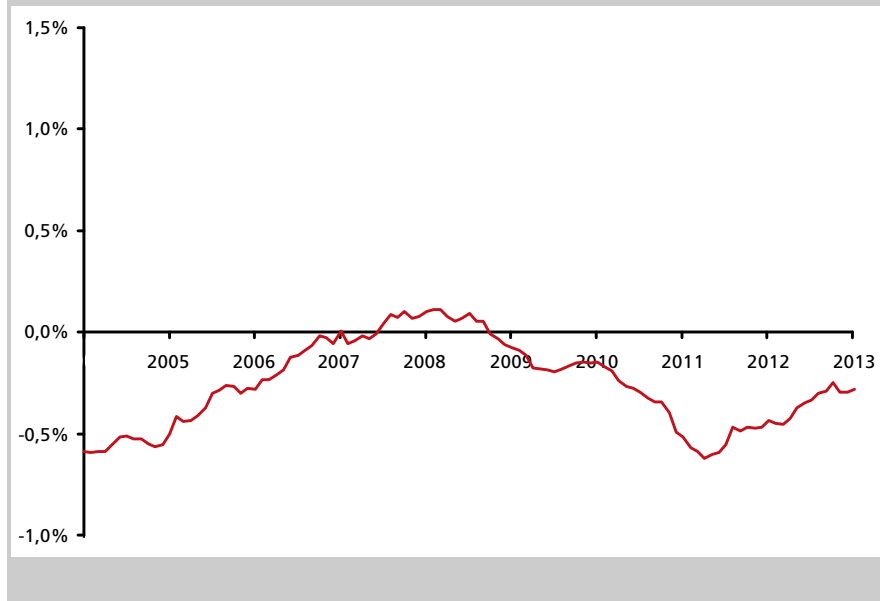
Het 'geheim' van dit succes lijkt de combinatie van meerdere succesvolle strategieën te zijn:

- een strenge bewaking aan 'de Poort';
- veel acties rond het zittend bestand: intensieve contacten, jaarlijkse themacontroles (rond autobezit, woonsituatie, vermogenstoets) en (onaangekondigde) huisbezoeken;
- werk boven uitkering (Workfirst): een methodiek waarbij nieuwe klanten direct werk krijgen aangeboden.

Juist de gelijktijdige combinatie van meerdere strategieën lijkt in Hoorn succes te hebben. Sinds 2015 heeft Hoorn overigens samen met andere gemeenten in West-Friesland de gemeenschappelijke regeling WerkSaam. De toekomst moet uitwijzen wat deze reorganisatie voor gevolgen heeft voor het residu.

Ook de ontwikkeling van het residu van de gemeente Maastricht laat tot slot zien dat zo'n combinatie van strategieën positief kan uitpakken (figuur 4.20). De gemeente Maastricht geeft aan dat de achtergrond van de gunstige ontwikkeling in de periode 2008-2011 naast de regionale aanpak ook gelegen is in een combinatie van strategieën: Workfirst, Inzet Transferium Werk en Bemiddeling, Streng aan de poort, Handhaving met onder andere themacontroles, inzet gesubsidieerd werk en een veelvoud van trajecten om te activeren en te scholen.

Figuur 4.20 Maastricht



Invloed van externe ontwikkelingen

In de residuontwikkeling van gemeenten zijn twee momenten terug te vinden waarop zich opvallend vaak trendbreuken voordoen: rond 2005 en rond 2011. In 2005 werd de werking van het verdeelmodel voor gemeenten duidelijk en kwam een eind aan de verplichte marktwerking bij re-integratie. Rond 2011 vond de grote bezuiniging op het Participatiebudget plaats. Omdat gemeenten anders reageerden op deze externe ontwikkelingen zijn in veel residugrafieken, zo blijkt uit de kwantitatieve analyse, stevige ontwikkelingen te zien (positief of negatief). In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

5 Tekorten, MAU en loonkostensubsidies

De bedoeling van het objectieve verdeelmodel voor de WWB was om gemeenten te prikkelen om het bijstandsniveau terug te dringen. Het lijkt erop dat dat gewerkt heeft. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat een financieel tekort gemeenten kan activeren en een financieel overschot gemeenten minder actief kan maken. In eerder onderzoek is ook al geconcludeerd dat tekorten op het bijstandsbudget in een bepaald jaar tot een gunstigere ontwikkeling van de bijstandslasten leiden in het jaar erna.²³ Volgens dat onderzoek prikkelt een tekort meer dan een overschot.

De vraag is vervolgens wat het effect van de Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU) is geweest op die financiële prikkel. Meer in zijn algemeenheid is het de vraag welke wetswijzigingen en andere veranderingen in de loop der tijd van invloed zijn geweest op de prestaties van gemeenten. Om daar gedegen uitspraken over te doen zou het effect van dergelijke wijzigingen op de ontwikkeling van het bijstandsniveau modelmatig moeten worden ingeschat. Dat valt echter buiten de scope van dit onderzoek. Hieronder worden tot slot wel wat aanvullende analyses gedaan naar de relatie tussen de MAU en loonkostensubsidies enerzijds en (de ontwikkeling van) het bijstandsniveau anderzijds.

5.1 Effect van de MAU

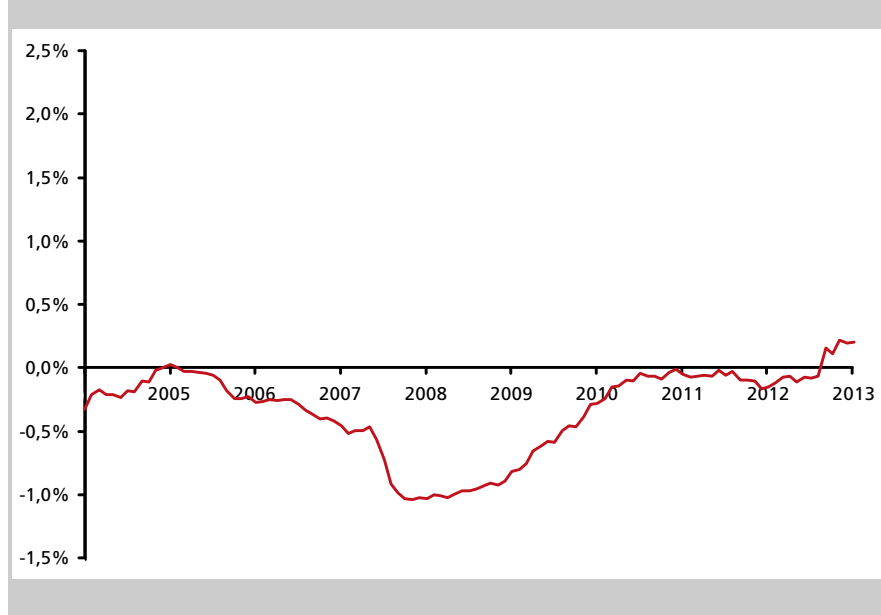
De systematiek van een objectief verdeelmodel kende vanaf het begin een mechanisme waarbij gemeenten met grote tekorten (meer dan tien procent) onder voorwaarden een financiële aanvulling op de uitkering konden krijgen. De gemeente die in aanmerking wilde komen voor zo'n aanvullende uitkering moest onder andere aantonen dat er sprake was van een verdeelstoornis. Sinds 2009 konden gemeenten die met een terugkerend tekort te maken hadden (dit hoefde anders dan bij de incidentele aanvullende uitkering niet per se groter dan tien procent te zijn) in aanmerking komen voor een Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU). Om voor zo'n MAU in aanmerking te komen moest de gemeente een concreet verbeterplan opstellen. De vraag is in hoeverre de toekenning van een MAU effect heeft gehad op de residu-ontwikkeling.

²³ M. Allers e.a., 2013: De doorwerking van de financiële prikkel in de WWB binnen gemeenten (Coelo).

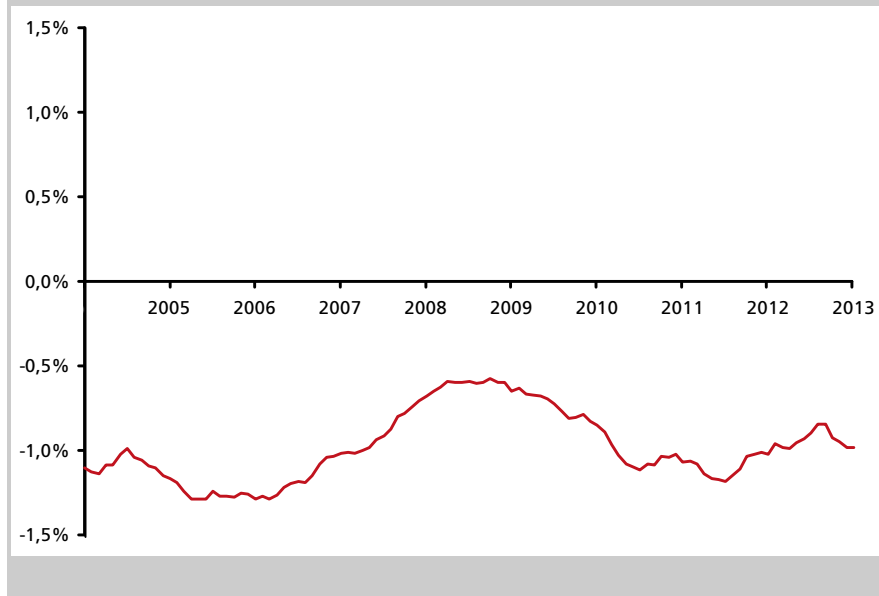
Om die vraag te beantwoorden is allereerst naar een aantal sprekende voorbeelden uit de *sample* van centrumsteden gekeken. Als wordt gekeken naar de residu-ontwikkeling van centrumsteden die in de periode van 2009 tot 2013 een MAU hebben ontvangen laat dat een gemêleerd beeld zien. De gemeente Delft heeft in 2011 een MAU ontvangen en de gemeente Emmen in 2012. Beide gemeenten laten sindsdien een oplopend residu zien (zie de figuren 5.1 en 5.2). Naar aanleiding van de MAU-aanvraag in 2010 (voor de jaren 2011 t/m 2013) heeft Delft extra middelen vrijgemaakt om het tekort in de bijstandsuitkeringen terug te dringen. Een taskforce WWB heeft tal van acties ingezet gericht op instroombeperking (Streng aan de poort), kostenbeheersing (rechtmatigheid, handhaving) en uitstroombetvoering. Het uiteindelijke resultaat was dat Delft in 2013 al geen MAU meer nodig had.

De gemeente Groningen heeft in 2009 een MAU ontvangen, en liet sindsdien een dalend residu zien, dat sinds 2011 echter weer snel oploopt (figuur 5.3). Bij de gemeente Helmond is wel een duidelijke trendbreuk te zien, al in de periode voor de MAU-toekenning (2010), toen Helmond een IAU (Incidentele Aanvullende Uitkering) had (figuur 5.4).

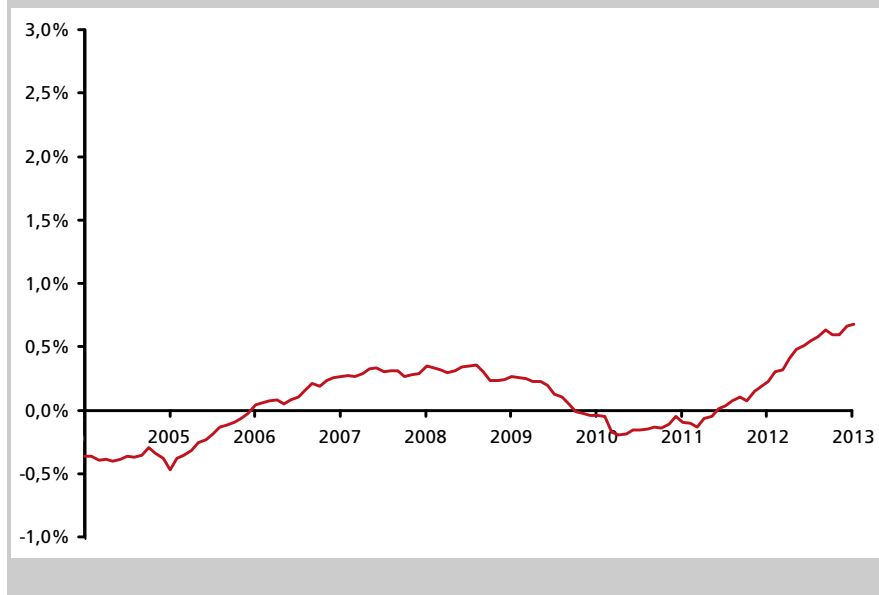
Figuur 5.1 Emmen



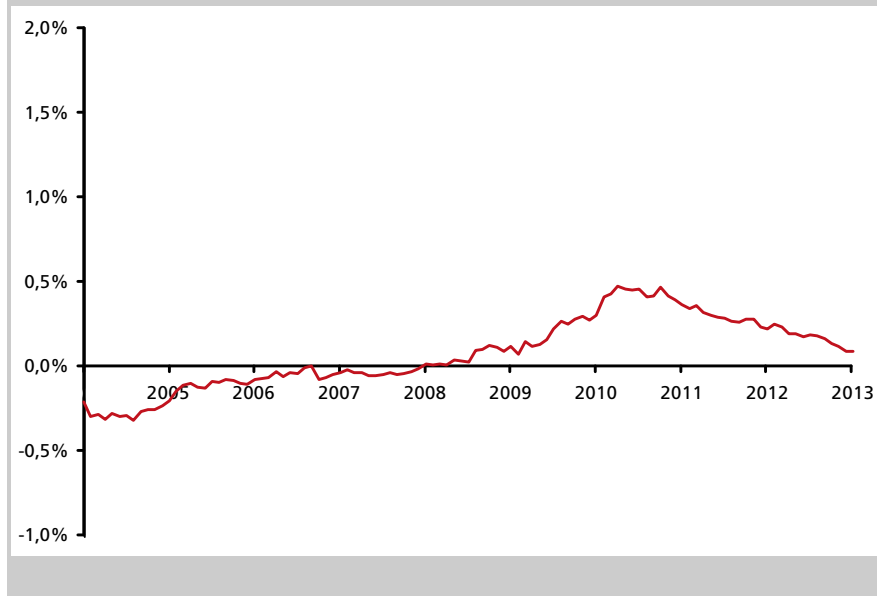
Figuur 5.2 Delft



Figuur 5.3 Groningen



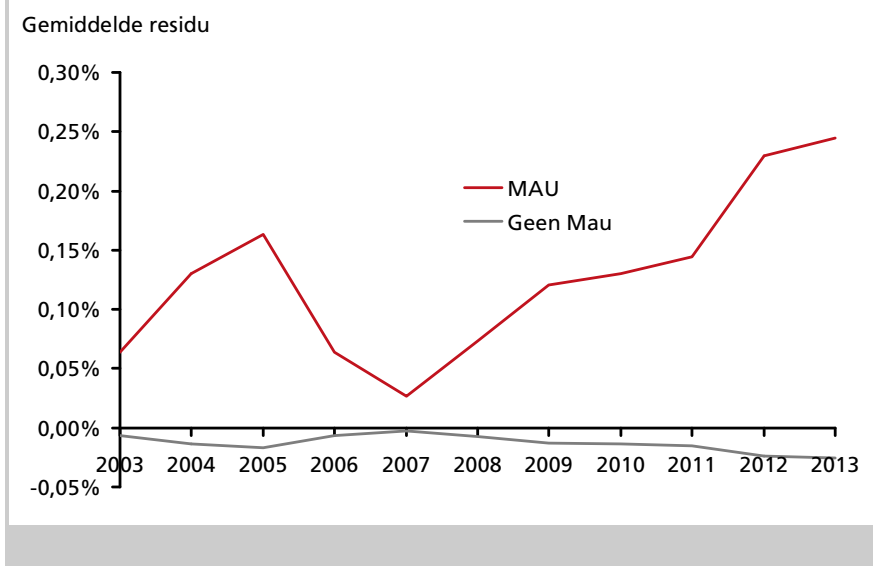
Figuur 5.4 Helmond



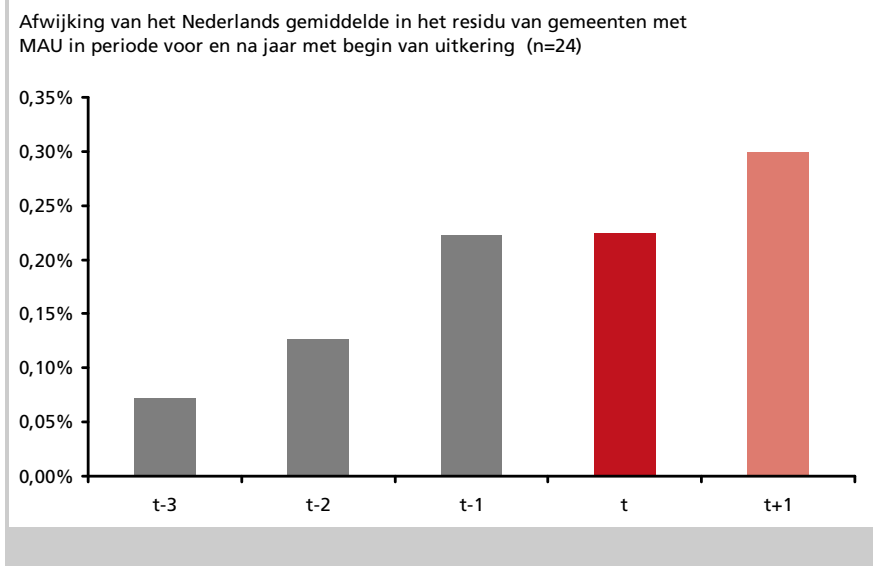
Vervolgens is gekeken naar de ontwikkeling van het residu van alle gemeenten die tussen 2009 en 2013 een MAU hebben ontvangen. Complicatie daarbij is dat de ontwikkeling van dat residu tot 2013 loopt, zodat een deel van een eventueel effect van de MAU-uitkeringen vooralsnog buiten het zicht blijft.

Figuur 5.5 laat zien dat het residu van gemeenten die een aanvullende uitkering hebben ontvangen sinds 2009 (moment van uitkering varieert van 2009 tot 2013) gemiddeld genomen is toegenomen. Een preciezer beeld geeft figuur 5.6, waaruit blijkt dat in het eerste jaar na de MAU-toekenning het residu gemiddeld eerder toe- dan afgenomen is. De voorlopige conclusie moet dan ook zijn dat de toekenning van een MAU en het uitvoeren van een verbeterplan op de korte termijn van één jaar geen zichtbaar positief effect heeft op de bijstandsontwikkeling van gemeenten. Hier moet wel bij worden opgemerkt dat alleen is gekeken naar de MAU-verstrekkingen tot 2013.

Figuur 5.5 Ontwikkeling gemiddeld residu gemeenten die ooit een aanvullende uitkering hebben ontvangen en overige gemeenten t.o.v. Nederlands gemiddelde



Figuur 5.6 Ontwikkeling afwijking gemiddeld residu in MAU-gemeenten ten opzichte van Nederland voor en start MAU (t)

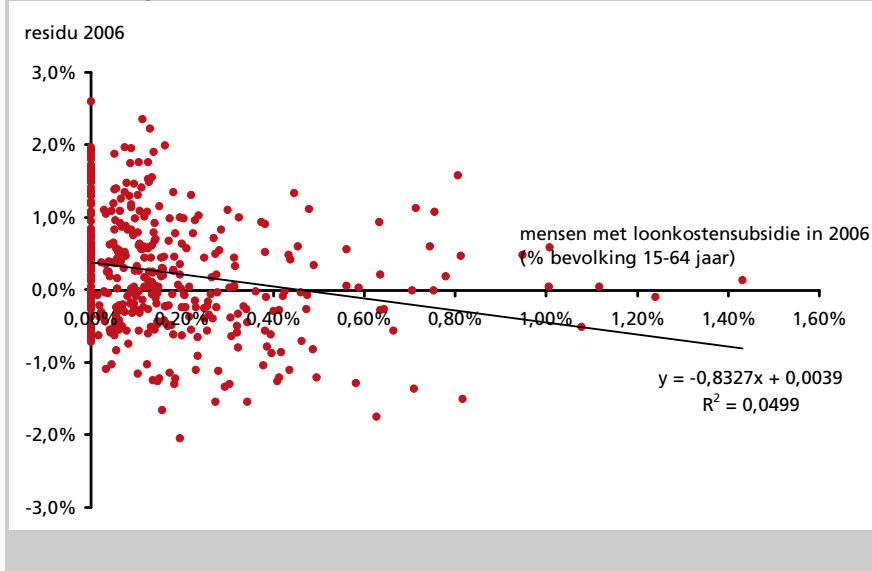


5.2 Gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies

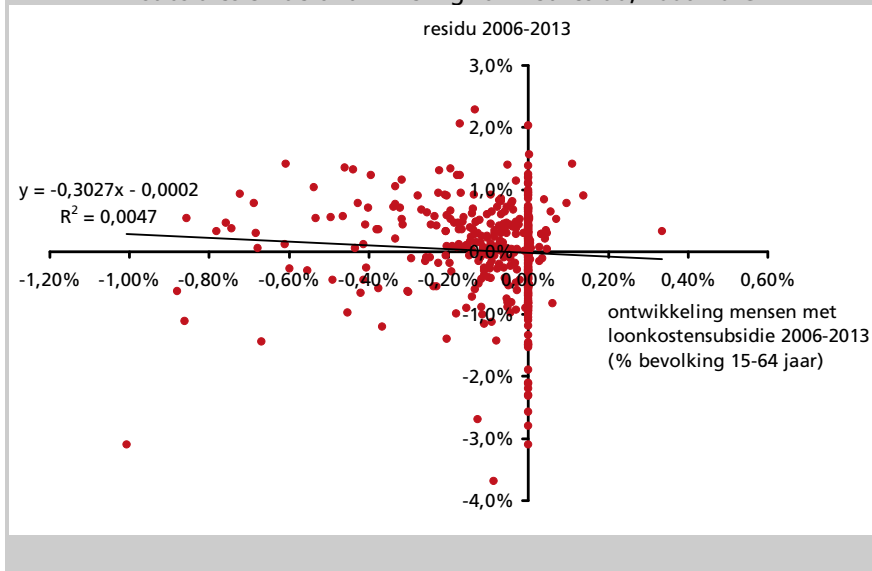
In de onderzochte periode hebben veel gemeenten, onder invloed van het krimpemde Participatiebudget, de uitgaven aan gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies sterk afgebouwd. Dit is een algemeen beeld; er zijn ook uitzonderingen. Zo hebben gemeenten als Assen en Venlo juist de uitgaven in deze periode vergroot. Het is de vraag wat deze afbouw van gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies voor invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het residu. Een stijging van het residu zou voor de hand liggen, omdat de inzet van gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies voor uitstroom zou moeten zorgen.

Figuur 5.7 laat allereerst zien dat het aandeel mensen met een gesubsidieerde baan of loonkostensubsidie in de gemeente significant negatief samenhangt met het residu. Dat kan erop duiden dat gemeenten met veel gesubsidieerde banen en loonkostensubsidies het bijstandsniveau meer hebben weten te verlagen dan andere gemeenten. Sinds 2006, en met name sinds 2010, hebben gemeenten de uitgaven voor gesubsidieerde banen en loonkostensubsidies in een hoog tempo afgebouwd. De vraag is waar dat toe heeft geleid. Figuur 5.8 laat zien dat er slechts een heel licht negatief verband bestaat tussen de afname van het aantal mensen met een gesubsidieerde baan of loonkostensubsidie tussen 2006 en 2013 en de ontwikkeling van het residu in dezelfde periode.

Figuur 5.7 Relatie tussen het aandeel mensen met loonkostensubsidie of gesubsidieerde arbeid en het residu in 2006

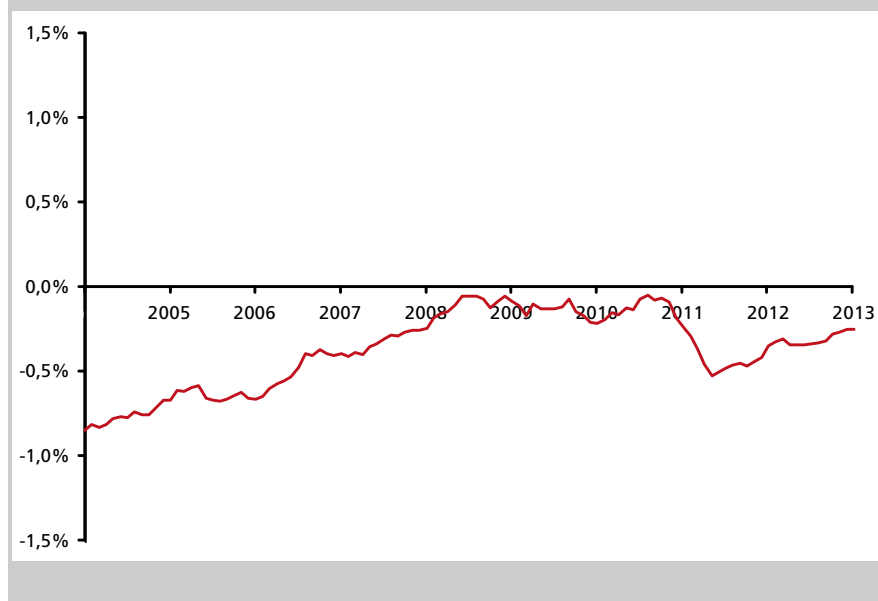


Figuur 5.8 Relatie tussen de ontwikkeling van subsidiebanen/loonkostensubsidies en de ontwikkeling van het residu, 2006-2013



De verwachte stijging van het residu als gevolg van de afbouw lijkt op het eerste gezicht dus mee te vallen. Maar bij sommige individuele gemeenten lijkt wel degelijk een effect zichtbaar te zijn. De grote stijging die diverse gemeenten vanaf 2011 laten zien, kunnen volgens hen mede verklaard worden door het wegvallen van het instrument gesubsidieerde arbeid of werkervaringsplaats. Dit effect lijkt zich bijvoorbeeld in Groningen in de periode 2011-2013 (afbouw aantal subsidiebanen van 1.100 naar 400) voor te hebben gedaan (figuur 5.3). In Nijmegen (figuur 4.3) is een vergelijkbaar beeld te zien voor de periode 2011-2013 (afbouw van zo'n 800 naar 200 subsidiebanen). Van de gemeenten die hun uitgaven aan gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies in deze periode juist hebben vergroot, laat Venlo een structureel gunstig, en sinds 2011 zelfs dalend, residu zien (figuur 5.9). Mogelijk heeft de keuze om dit beleid voort te zetten in deze gemeente dus effect gehad.

Figuur 5.9 Venlo



Hoewel er dus een aantal gemeenten is aan te wijzen dat het residu heeft zien oplopen na afbouw van de loonkostensubsidies, is er gemiddeld genomen geen overtuigend verband waar te nemen tussen beëindiging van die subsidies en een toename van het bijstandsniveau. De vraag is hoe dat

kan. In zijn algemeenheid is het zo dat een gemiddeld effect, of het ontbreken daarvan, niet per se iets zegt over een individuele waarneming. Er zijn altijd uitzonderingen op de regel. Dat het verband gemiddeld genomen niet zo sterk is kan komen omdat gemeenten alternatief beleid hebben gevoerd om die toename te voorkomen. Een mogelijke verklaring voor gemeenten die wel een forse toename laten zien kan zijn dat zij dat niet hebben gedaan. In het algemeen kunnen de verschillen die rond 2011 tussen gemeenten optreden te maken hebben met de verschillende manier waarop gemeenten gereageerd hebben op de grote korting op het Participatiebudget. Mogelijk hebben sommige gemeenten hier meer en beter op geanticipeerd dan andere. Meer cijfermatig onderzoek is nodig om valide uitspraken te kunnen doen over het effect van de schommelingen in de uitgaven voor gesubsidieerde arbeid en/of loonkostensubsidies.

In dit slothoofdstuk werd een aantal eerste cijfermatige analyses gepresenteerd van het verband tussen wetswijzigingen en andere beleidsveranderingen en de ontwikkeling van het bijstandsniveau van gemeenten. Om definitieve conclusies te kunnen trekken over die effecten zouden geavanceerde regressieanalyses moeten worden uitgevoerd. De in dit rapport gepresenteerde onderzoeksresultaten bieden interessante uitgangspunten en data voor een dergelijke vervolgstap.

Literatuur over effectiviteit van re-integratie

Allers, M. e.a., 2013: De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten (Coelo).

Blonk, R.W.B. e.a., 2015: Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk, (TNO).

Blonk, R. 2015: Re-integratie die wel werkt, in: Socialisme & Democratie 2015/1, 48-53.

Brief staatssecretaris P. de Krom aan de Tweede Kamer: 'Effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving', 20 juli 2012 (SZW).

Card, Kluge en Weber, 2015: What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, NBER working paper 21431.

Groenewoud, Slotboom en Van Geuns, 2014: Vakkundig vervolg: vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke re-integratie (Regioplan).

Van der Klaauw, B., 2010: Aan het werk, TPEdigitaal 4/2, 130-147.

Kok, L. & Houkes, A., 2011: Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken. Een literatuurstudie (SEO, in opdracht van de RWI).

Koning, P., 2012: Beter een stok dan een wortel, in: J. Uitermark, Gielen, A. en Ham, M. (red.): Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies.

Nazar, A., 2010: Wat werkt? Wat we weten over de effectiviteit van re-integratiemiddelen (DWI Amsterdam, ministerie SZW).