



De werking van de Wet werk en bijstand

De Algemene bijstandswet (Abw) is in 1965 in werking getreden als vangnet voor mensen met onvoldoende middelen van bestaan. De wet is een aantal malen gewijzigd. In 1996 is de activerende werking geïntroduceerd waardoor in beginsel alle bijstandsontvangers beschikbaar moesten zijn voor betaald werk, met uitzondering van enkele groepen.

Het uitgangspunt werd dat iedereen zoveel mogelijk zelf in zijn levensonderhoud voorziet. Per 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (Wwb) van kracht die de Abw en een aantal wetten op het gebied van reïntegratie en gesubsidieerd werk vervangt. Gemeenten zijn nu zelf verantwoordelijk voor de reïntegratie van langdurig werklozen en schoolverlaters. Het verschuiven van verantwoordelijkheden van rijk naar gemeenten en naar individuele bijstandsontvangers heeft verantwoordelijkheden daar gelegd waar ze in theorie behoren te liggen. De vraag is of het verschuiven van die verantwoordelijkheden ook heeft geleid tot een andere dynamiek in de bijstand: is de instroom in de bijstand afgenomen door een strengere (zelf)selectie aan de poort en vinden bijstandsontvangers sneller

dan voorheen een baan? Dit artikel tracht op deze vragen een antwoord te geven.

De Wet werk en bijstand

De Wwb is in 2004 ingevoerd en houdt in dat iedere werkloze zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar inkomen terwijl de verantwoordelijkheid van de (gemeentelijke) overheid een aanvullende is. Gemeenten verlenen werklozen assistentie bij het vinden van een baan via scholing, werkervaringsplaatsen, detachering bij de gemeente, sociale activering, gesubsidieerde arbeid, loonkostensubsidies, enzovoort. De primaire doelstelling van de nieuwe bijstandswet is meer activering oftewel werk boven inkomen; in het jargon *work first*. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet ligt op het meest decentrale niveau, de gemeente. Waar in de Abw de gemeenten negentig procent van hun bijstandsuitgaven konden declareren bij het Rijk, kwam hier in het begin van de 21^{ste} eeuw verandering in. Vanaf 1 januari 2001 konden de gemeenten nog slechts 75 procent van hun bijstandsuitgaven declareren bij het Rijk en met de introductie van de Wwb werden gemeenten voor honderd procent verantwoordelijk voor budget en uitvoering van de

bijstandswetgeving. Er is dus sprake van getrapte activering. De gemeenten worden geactiveerd doordat ze de volledige verantwoordelijkheid voor de financiering van de bijstand dragen, de bijstandsonvangers worden geactiveerd omdat ze verondersteld worden een tegenprestatie te leveren in ruil voor het ontvangen van een uitkering.

In de nieuwe aanpak gaat het niet alleen om het activeren maar ook om preventie. Uit onderzoek dat enkele jaren geleden is gehouden bleek dat zestig procent van de uitkeringsgerechtigden niet of slechts beperkt op de hoogte is van het feit dat er plichten aan hun uitkeringsrecht zijn verbonden en dat, als niet wordt voldaan aan deze plichten, het uitkeringsrecht aangetast kan worden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002). Gebrek aan informatie over de arbeidsmarktperspectieven kan ook een rol spelen; iemand die ten onrechte in de veronderstelling verkeert dat er voor hem of haar toch geen baan is zal er ook niet hard naar zoeken. Preventie begint al op het moment dat een werkloze een Wwb-uitkering aanvraagt bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Dan geldt een verlengde zoektijd van meestal drie tot vier weken die is bedoeld om voor betrokkene werk te vinden met als doel instroom in de uitkering te voorkomen. Een deel van de preventie komt tot stand door voorlichting over rechten en plichten en door onderzoek van de rechtmatigheid van de aanvraag in het kader van fraudebestrijding. Indien een aanvrager afspraken niet nakomt, wordt deze uitgeschreven en ook dat wordt gerekend tot preventie. De preventiequote, het percentage van potentieel uitkeringsgerechtigden dat uitstroomt zonder een uitkering te ontvangen bedroeg in 2005 gemiddeld 48 procent, en voor jongeren tot 23 jaar zelfs 64 procent (CWI, 2006). Alhoewel de inkomensondersteuning ook in de nieuwe bijstandswet centraal staat, worden er dus ook meer eisen gesteld aan mensen die een bijstandsuitkering willen ontvangen. Die eisen kunnen zowel een instroombelemmerend effect hebben als een uitstroombevorderend effect. De voor-wat-hoort-wat filosofie kan er toe leiden dat mensen die zich in eerste instantie aan het uitkeringsloket vervoegen en in tweede instantie hun aanvraag niet doorzetten. Dezelfde filosofie kan er ook toe leiden dat mensen sneller uit de bijstand stromen omdat ze liever een baan aanvaarden dan blootgesteld te worden aan activeringsmaatregelen. De gemeenten kunnen gesubsidieerde arbeid als middel inzetten om werklozen terug te brengen naar een reguliere baan en hebben ook de mogelijkheid om sancties aan bijstandsonvangers op te leggen als daartoe aanleiding is. Dat sancties de uitstroom van bijstand naar baan kunnen stimuleren blijkt uit onderzoek in Rotterdam (zie Van den Berg et al. (2004)). Via de Wwb krijgen de gemeenten een budget voor inkomensondersteuning – het inkomensdeel – en een budget voor reïntegratie – het werkdeel. De middelen in het werkdeel zijn geormerkt en moeten aan reïntegratie worden besteed; overschotten vloeien terug naar het Rijk

en mogen niet worden gehouden. Voor het inkomensdeel geldt dat tekorten door de gemeenten zelf aangevuld moeten worden, maar overschotten mogen anders worden besteed.

Kenmerken van de bijstandspopulatie

In tabel 1 worden enkele kenmerken van de bijstandspopulatie tot 65 jaar getoond. Gemiddeld genomen waren er in 2006 ruim 300 duizend bijstandsonvangers, waarvan bijna zeven procent jonger dan 25 jaar was en bijna de helft ouder dan 45. Van de bijstandsonvangers woonde ruim dertig procent in een gemeente met meer dan 250 duizend inwoners. De meest recente informatie over instroom in en uitstroom uit de bijstand heeft betrekking op het jaar 2005. Zoals aangegeven stroomden er in dat jaar ongeveer 100 duizend mensen in en uit de bijstand, waarbij de uitstroom net iets groter was dan de instroom. De verhouding tussen bestand en stroom laat zien dat een persoon die instroomt in de bijstand gemiddeld drie jaar in de bijstand verblijft. De leeftijdsamenstelling van in- en uitstroom verschilt nogal van die van het bestand. Van de uitstroom was 21 procent jonger dan 25 jaar en slechts 10,4 procent ouder dan 55 jaar. Dit geeft aan dat de doorstroming in de bijstandspopulatie sterk leeftijdsafhankelijk is. Wie jong is ontvangt slechts kort bijstand, wie oud is doet dat vele jaren achtereen. Voor de categorie jonger dan 25 jaar is de uitstroom iets groter dan het bestand hetgeen laat zien dat de gemiddelde verblijfsduur iets korter is dan een jaar. Voor de leeftijdscategorie 45–55 jaar daarentegen is het bestand bijna zes keer zo groot als de uitstroom; de gemiddelde verblijfsduur is iets korter dan zes jaar. De uitstroom uit de bijstand is ook sterk afhankelijk van de verblijfsduur. Terwijl van het bestand slechts achttien procent korter dan een jaar bijstand ontvangt bestaat de uitstroom voor ruim veertig procent uit mensen die

tabel 1

Kenmerken van de bijstandspopulatie

a. Naar leeftijd en gemeentegrootte			
	Bestand 2006	Instroom 2005	Uitstroom 2005
Leeftijd			
<25 jaar	6,7	24,5	21,0
25–35 jaar	19,4	31,5	30,9
35–45 jaar	27,6	24,7	24,2
45–55 jaar	24,6	13,6	13,5
55–65 jaar	21,6	5,7	10,4
Totaal	100,0	100,0	100,0
Aantal (*1000)	301,9	99,1	105,0
Gemeentegrootte Bestand 2006			
< 20.000	7,0		
20–50.000	19,8		
50–100.000	18,5		
100–250.000	24,2		
> 250.000	30,5		
Totaal	100,0		
b. Naar duur van de uitkering			
%	Bestand 2006	Uitstroom 2005	
< 1 jaar	18,0	41,1	
> 1 jaar	82,0	58,9	
Totaal	100,0	100,0	
Aantal (*1000)	301,9	105,0	
c. Andere informatie			
Herhaalde instroom (2005): 18,3 %			
Uitstroom naar werk (februari – september 2005): 30,4 %			
Arbeidsplicht (2005): 59%			

Bron: CBS en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007)

korter dan een jaar bijstand hebben ontvangen. Dat wil uiteraard nog niet zeggen dat de duur zelf oorzaak is van de lage uitstroom; dit kan ook het gevolg zijn van een sorteerproces waarbij de personen met de beste arbeidsmarktpositie eerst de bijstand verlaten zodat er na enige tijd alleen nog mensen met een slechte arbeidsmarktpositie resteren. Tot slot geeft tabel 1 enkele andere opmerkelijke karakteristieken van de bijstandpopulatie weer. Zo blijkt bijna twintig procent van de mensen die in 2005 de bijstand heeft verlaten binnen een jaar terug te keren in de bijstand (herhaalde instroom). Van degenen die de bijstand verlaten heeft ruim dertig procent een baan gevonden. De overige uitstroom is ontstaan door bijvoorbeeld verhuizingen, mensen die gaan samenwonen, het verkrijgen van studiefinanciering, het 65 jaar worden, enzovoort. Van de bijstandpopulatie had naar schatting ruim veertig procent een vrijstelling van de arbeidsplicht, vooral vanwege fysieke en psychische belemmeringen, maar ook vanwege de sociale situatie en zorgtaken voor kinderen.

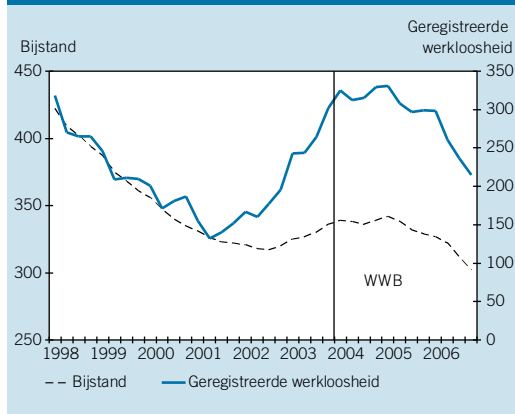
In een SEO-onderzoek wordt gesuggereerd dat de instroom in de bijstand tussen 2003 en 2004 van karakter is veranderd; er stromen minder mannen, jongeren en hoger opgeleiden in (De Graaf-Zijl et al., 2006). Dit zou het gevolg kunnen zijn van een strengere selectie aan de poort. De toelatingseisen worden strenger gehanteerd en kansrijke aanvragen worden weggestuurd met de boodschap dat ze eerst zelf maar moeten proberen een baan te vinden. Ook worden er hogere eisen gesteld aan het aantal sollicitaties dat bijstandsontvangers maandelijks moeten verrichten en is het begrip passende arbeid verruimd naar algemeen geaccepteerd arbeid, dat wil zeggen er wordt geen rekening meer gehouden met iemands werkervaring en opleidingsniveau. Ook dit kan een afschrikwekkende werking hebben. In hetzelfde SEO-onderzoek wordt geconcludeerd dat reïntegratieprojecten voor bijstandsontvangers veel effectiever zijn dan voor WW'ers. Voor de bijstandpopulatie is bemiddeling het meest effectieve instrument terwijl een traject dat bestaat uit meerdere instrumenten de kans op het vinden van een baan sterk vergroot.

Werkt de Wwb?

Om een indruk te verkrijgen van het effect van de introductie van de Wwb kan worden gekeken naar recentelijke ontwikkelingen in de bijstandpopulatie. Figuur 1 laat zien dat er een sterke correlatie is tussen de fluctuaties in de bijstandpopulatie en de geregistreerde werkloosheid, zij het dat zowel relatief als absoluut de fluctuaties in de geregistreerde werkloosheid vele malen groter zijn. Figuur 2 laat zien dat de cyclische fluctuaties ook in de in- en uitstroom te herkennen zijn. Zo op het oog is er geen duidelijk verschil vóór en vanaf 2004. Blijkbaar zijn – tot dusver – cyclische fluctuaties belangrijker dan de structurele breuk van de Wwb-introductie. Figuur 3 presenteert ontwikkelingen in de bijstandpopulatie naar leeftijdsklasse. Hier is duidelijk te zien dat de populatie van ouderen nauwelijks gevoelig is voor cyclische fluctuaties, terwijl de jongeren daar zeer gevoelig voor zijn. Om een indicatie te geven: gemiddeld over de periode 1998–2006 is de bijstandpopulatie jonger dan 35 jaar met 5.7 procent gedaald, terwijl de totale populatie met 3.0 procent is gedaald. Als we de verhouding tussen beide getallen benoemen als leeftijdselasticiteit bedraagt deze voor de populatie jonger dan 35 jaar 1.9, voor 35–45 jaar is dit 0.9 en voor 45–65 jaar is de leeftijdselasticiteit slechts 0.1; als het totale bestand met 1 procent daalt, daalt het bestand met vijftienplussers met slechts 0.1 procent. Overigens uit dit verschil in dynamiek zich ook in uitstroom naar een baan. Van de jongeren die in 2004 instroomden in de bijstandpopulatie heeft bijna dertig procent binnen twee jaar een baan gevonden terwijl dat voor ouderen slechts 1 procent is (gemiddeld over de hele populatie negen procent). Tenslotte laat figuur 4 zien dat de ontwikkelingen in de bijstandpopulatie niet sterk afhankelijk zijn van de gemeentegrootte. Blijkbaar hebben grote gemeenten geen bijstandpopulatie die qua dynamiek sterk verschilt van die van middelgrote of kleine gemeenten. De gepresenteerde figuren geven aan dat een visuele inspectie niet voldoende is om vast te stellen dat de Wwb effect heeft gehad. De conjuncturele effecten zijn wellicht nog belangrijker dan de structurele veranderingen. Op basis van de eerste ervaringen met de Wwb heeft het CPB een analyse uitgevoerd waarbij rekening is gehouden met conjunctureffecten (Stegeman en Van Vuren, 2006). Doordat er een overgangsregeling bestond die verschilde tussen kleinere en grotere gemeen-

figuur 1

Aantal mensen in de bijstand en geregistreerde werkloosheid; kwartaalinformatie 1998–2006 (*1000)

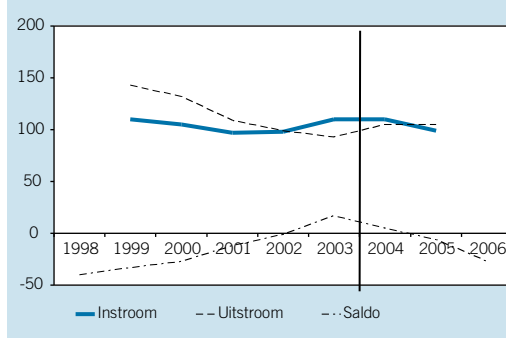


Bron: CBS

ten was er in de beginfase tussen gemeenten nogal wat variatie in de mate van budgettering. Hierdoor is het mogelijk om ook over een korte periode enig idee te krijgen van de effecten van de introductie van de Wwb. Geconcludeerd wordt dat budgettering heeft geleid tot een lagere instroom en een hogere uitstroom, maar er wordt ook gesteld dat conjunctuur en beleid niet geheel te scheiden zijn zodat niet duidelijk is welk deel van de effecten structureel is en welk deel tijdelijk. Dat is ook wel logisch want de effecten van de introductie van de Wwb worden geschat onder de veronderstelling dat het causale verband tussen conjunctuur en uitstroom, instroom en bestand niet wordt beïnvloed door de komst van de Wwb. Ook wijzen de onderzoekers erop dat de uitstroomeffecten wellicht tijdelijk zijn omdat de meest kansrijken geactiveerd worden maar niet de rest van de bijstandpopulatie. Dezelfde tijdelijkheid geldt uiteraard ook voor de instroomeffecten alhoewel het karakter daarvan verschillend is. Bij de uitstroom gaat het om het stimuleren van mensen die makkelijk in beweging kunnen komen waardoor een harde kern overblijft waarop het nieuwe beleid wellicht minder invloed heeft. Bij de instroom gaat het voor een belangrijk deel om het afschrikken van mensen met een sterke arbeidsmarktpositie die, geconfronteerd

figuur 2

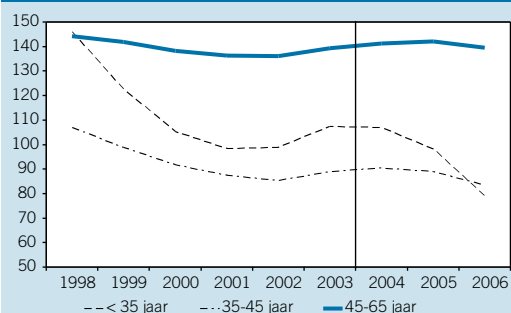
Instroom naar en uitstroom uit de bijstand; jaargegevens 1998–2006 (*1000)



Bron: CBS

figuur 3

Aantal mensen in de bijstand naar leeftijdsklasse; 1998–2006 (*1000)



Bron: CBS

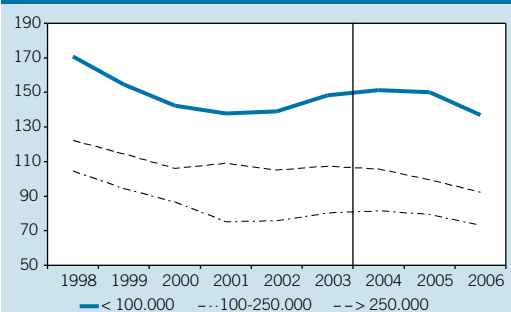
met de afweging uitkeringinspanning, besluiten om dan maar geen uitkering aan te vragen. Hierdoor kan de strengere selectie bij de instroom ook de uitstroom beïnvloed hebben. Wanneer kansrijke personen niet kunnen instromen kunnen ze ook niet snel uitstromen en daalt de gemiddelde uitstroomsnelheid.

En nu?

De krapte op de arbeidsmarkt blijft toenemen en de bijstandpopulatie daalt waardoor vooral de harde kern overblijft. Hierbij speelt niet alleen de moeilijke arbeidsmarktpositie van veel bijstandsonvangers een rol. Het aanvaarden van een baan is voor veel bijstandsonvangers geen aantrekkelijke optie. Dat is niet helemaal verbazingwekkend gegeven de ondoorzichtigheid in de consequenties van het aanvaarden van een baan (zie hierover ook Van Ours, 2005). Zeker waar allerlei heffingen en inkomensafhankelijke regelingen een rol spelen is het niet duidelijk wat de financiële gevolgen van het verlaten van de uitkeringspositie zijn. Gemeentelijke regelingen vervallen, huursubsidie wordt verlaagd, enzovoort. Het bieden van een perspectief op werk kan niet los gezien worden van financiële prikkels maar duwen zonder richting is niet effectief. In een omgeving waar de gevolgen van beslissingen onduidelijk zijn is het verstandig om op veilig te spelen. Waarom werk aanvaarden als dat verkeerd kan aflopen? Wat zeker niet bevorderend werkt is dat men na het verliezen van een onlangs aanvaarde baan weer opnieuw de administratieve molen in moet. Weerstand van bijstandsonvangers

figuur 4

Aantal mensen in de bijstand naar gemeentegrootte; 1998–2006 (*1000)



Bron: CBS

tegen veranderingen waarvan de voordelen niet gelijk duidelijk zijn, ligt voor de hand. Het moet ook nog blijken of gemeenten goed om kunnen gaan met hun nieuwe verantwoordelijkheden. Het is onvermijdelijk dat er bij de aanbesteding van reïntegratietrajecten veel geld wordt weggegooid maar dat is het onvermijdelijke korte termijn leergeld. Gezien de grote afstand tot de arbeidsmarkt is er voor wat betreft de harde kern van bijstandsonvangers behoefte aan reïntegratie trajecten met een lange adem. Jammer genoeg zijn tegelijk met de invoering van de Wwb de ID-banen afgeschaft. Jammer, want de gedachte achter de ID-banen dat werkervaring belangrijk is bij het vinden van een reguliere baan was prima. Alleen zoals zo vaak ging het mis in de uitvoering waardoor werklozen niet echt geprikkeld werden om door te stromen naar een reguliere baan. Voor wat betreft het actieve arbeidsmarktbeleid is de les uit het verleden helder. Het meest effectief zijn vormen van reïntegratie die niet te lang beslag leggen op de participanten. Dat wil zeggen dat trajecten kort dienen te zijn en niet vrijblijvend. Sommige werklozen hebben maar een klein duwtje in de rug nodig om weer werk te vinden. Hier kunnen kortdurende trajecten geflankeerd met sanctiebeleid soelaas bieden. Er zijn echter ook langdurig werklozen die ver van de arbeidsmarkt afstaan en een flinke duw in de rug nodig hebben bijvoorbeeld omdat ze weer een elementair arbeidsritme moeten opdoen. Hiervoor is meer tijd nodig, maar ook hier moeten het trajecten zijn met een eindige horizon. Mensen moeten zich ervan bewust zijn dat ze op een gegeven moment een reguliere baan moeten hebben gevonden of anders weer werkloos worden. De ID-banen zijn ondergegaan aan hun eigen succes. Indien de ID-banen meer gericht waren geweest op doorstroming naar normale banen hadden ze een zeer nuttige rol kunnen vervullen bij de reïntegratie van (zeer) langdurig werklozen. In het regeerakkoord wordt weliswaar gewag gemaakt van de creatie van 10 duizend brugbanen van een jaar bestemd voor degenen die na twaalf maanden nog geen uitzicht op werk hebben maar wat dat precies inhoudt is niet duidelijk en waarschijnlijk zijn ze bedoeld voor WAO'ers en niet voor bijstandsonvangers (zie <http://www.kabinetformatie20062007.nl/index.jsp>).

Conclusies

Het valt niet mee om zo kort na de invoering de werking van de Wwb goed in te schatten. In- en uitstroom en daarmee ook het aantal mensen in de bijstand blijken beïnvloed te worden door conjuncturele fluctuaties en het is moeilijk de effecten van conjunctuur en structuurbreuk te onderscheiden. Het lijkt erop dat de Wwb succesvol is in het beperken van de instroom in de bijstand. Ook is de uitstroom toegenomen, maar dit is zeker niet zo over de hele linie. Vooral de groepen die gemakkelijk in beweging zijn te brengen, zijn in beweging gekomen. Er is een sterke leeftijds- en duurafhankelijkheid. Jonge mensen en mensen die nog niet zo lang in de bijstand zitten stromen gemakkelijker uit dan ouderen en langdurige bijstandsonvangers. Resultaten zijn op korte termijn gemakkelijker te behalen dan op de lange termijn wanneer gepoogd wordt de harde kern van bijstandsonvangers naar een baan toe te leiden. Dat is weliswaar gemakkelijker in een opgaande conjunctuur maar zal toch een lange adem vergen omdat reïntegratietrajecten voor langdurig werklozen ook lang zullen moeten duren.

LITERATUUR

- Centrum voor Werk en Inkomen (2006) *CWI-jaarverslag 2005*. Amsterdam: CWI.
- De Graaf-Zijl, M., I. Groot en J.P. Hop (2006) *De weg naar werk*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002) *Eindrapportage campagne Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering*. Den Haag: SZW.
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007) *Wet werk en bijstand: de feiten op een rij; evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007*. Den Haag: SZW.
- Stegeman, H. en A. van Vuren (2006) *Wet Werk en Bijstand: Een eerste kwantificering van effecten*, CPB Document No. 120. Den Haag: CPB.
- Van Ours, J.C. (2005) *Vangnet en trampoline*, *Openbaar Bestuur*, 10, 6-8.
- Van den Berg, G.J., B. van der Klaauw en J.C. van Ours (2004) *Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work*. *Journal of Labor Economics*, 22 (1), 211-241.