

De Tegenprestatie voor Bijstandsgerechtigden: gedwongen arbeid of reciprociteit?

*Een onderzoek naar de effecten van gemeentelijk tegenprestatiebeleid op de arbeidsrelatie
van bijstandsgerechtigden*

Masterthesis Bestuurskunde AOM
Thomas de Winter – 349145
Erasmus Universiteit Rotterdam
Begeleider: dr. P.L. Hupe
Tweede lezer: dr. H.J.M. Fenger
Oktober 2014

Voorwoord

Wanneer de inleverdatum van een scriptie nadert resten er nog enkele onderdelen die als vanzelfsprekend worden beschouwd. Een daarvan is het voorwoord. Het voorwoord is geen verplicht onderdeel van de scriptie, maar wel ‘aanbevolen’. Als student zie je zo nu en dan scripties van andere studenten voorbijkomen. Het voorwoord is vaak het eerste stuk tekst dat opdoemt en dat je (of ik in ieder geval) toch even snel doorlees(t) uit nieuwsgierigheid, of omdat het iets persoonlijks zou kunnen vertellen over die student. Vaak is dit echter niet het geval: mij valt de eentonigheid van voorwoorden op, vrijwel elke student schrijft dat de scriptie de nodige moeite heeft gekost en bedankt een aantal mensen. Waarom is dat?

Ik denk dat hier twee verklaringen voor te geven zijn. De eerste verklaring is dat een student bij het schrijven van het voorwoord twijfelt aan de bedoeling ervan, daarop besluit een online zoekmachine te raadplegen en op een bekende online encyclopedie belandt die hem vertelt: het voorwoord gaat niet over de probleemstelling en de methode van onderzoek. Het is een persoonlijk getinte tekst, vandaar dat het voorwoord in de ik- of wij-vorm mag worden geschreven. Het voorwoord behandelt de geschiedenis van het onderzoek, en/of een dankwoord, het kader waarin het onderzoek is geschreven, het verband met eerder verschenen of nog te verschijnen onderzoeken, aanwijzingen omtrent het gebruik van het onderzoek, de taakverdeling die binnen een groep heeft plaatsgevonden, informatie over de auteurs, eventuele bronnen. Uit deze opsomming maakt de student een keuze, waarbij het dankwoord wellicht de meest voor de hand liggende optie is. De tweede verklaring is dat een student de deadline snel ziet naderen, zich plots bedenkt dat er ook nog een voorwoord in de scriptie moet, geen tijd meer heeft om iets te bedenken en vervolgens het standaard riedeltje afdraait.

Ik moet bekennen dat ik mij niet kan onttrekken aan de geconstateerde trend van monotone voorwoorden, met name door verklaring twee. Daarnaast kan ik nu ook zeker begrip opbrengen voor al die studenten die mij voorgingen. Desondanks wil ik (hartelijk!) bedanken: mijn scriptiebegeleider Peter Hupe, mijn stagebegeleider Pim Smit en mijn scriptiekringgenoten Rob en Mehtap voor de geboden hulp en feedback tijdens het schrijven van de scriptie in de afgelopen maanden.

Rest mij eenieder te bedanken die de moeite neemt om mijn scriptie te lezen.

Thomas de Winter

Rotterdam, oktober 2014

Samenvatting

Aanleiding

Sinds 2012 mogen gemeenten een tegenprestatie vragen aan bijstandsgerechtigden. Waar veel gemeenten er tot op heden voor kozen om hier geen invulling aan te geven, gaat dit per 1 januari 2015 veranderen als de Participatiewet in werking treedt. Deze wet verplicht gemeenten in ieder geval beleid te formuleren rondom de tegenprestatie. ‘Werken met behoud van uitkering’ houdt in dat iedereen die een uitkering ontvangt daar wat voor terug doet voor de maatschappij, ook als dit niet direct leidt tot een snellere re-integratie naar arbeid. Deze gedachte heeft voor veel discussie gezorgd in de maatschappij. Er is al het nodige onderzoek verricht naar hoe gemeenten het beleid al dan niet vormgeven, maar niet naar de groep die het beleid ondergaat: de bijstandsgerechtigden. Omdat dit onderzoek zich richt op de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden met hun werkgevers biedt het een ander perspectief.

Onderzoeksopzet

Op basis van beleidsdocumenten en interviews is het beleid van de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Breda en Leiden in kaart gebracht, aansluitend zijn in elke gemeente een aantal bijstandsgerechtigden geïnterviewd die, afhankelijk van het gemeentelijk beleid, een tegenprestatie verrichten of (al dan niet verplicht) vrijwilligerswerk doen. Aan de hand van deze interviews met bijstandsgerechtigden is vervolgens gekeken wat het effect van het gemeentelijk beleid op de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden met hun werkgevers is. Hiertoe is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat zijn de effecten van het tegenprestatiebeleid van de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Breda en Leiden op de arbeidsrelatie tussen werkgevers en bijstandsgerechtigden en welke factoren spelen daarbij een rol?

Het gemeentelijk beleid is in kaart gebracht aan de hand van indicatoren ontleend aan eerdere onderzoeken naar de tegenprestatie. De arbeidsrelatie bestaat in dit onderzoek uit een juridische en psychologische component en is geoperationaliseerd op basis van het in de literatuur bekende begrip ‘psychologisch contract’.

Resultaten

Het gemeentelijk beleid is op sommige indicatoren in grote lijnen hetzelfde, maar op andere indicatoren zijn duidelijke verschillen in aanpak te herkennen. Zo kiezen de gemeenten Rotterdam en Den Haag voor een samenwerking met (lokale) maatschappelijke organisaties om bijstandsgerechtigden te begeleiden en te koppelen aan geschikte vormen van tegenprestaties. De gemeente Breda heeft daarentegen haar sociale dienst samengevoegd met enkele maatschappelijke ondernemingen in één organisatie die screent, bemiddelt en begeleidt. De gemeente Leiden heeft nog geen formeel beleid op het gebied van de tegenprestatie. Dit betekent niet dat er in Leiden geen bijstandsgerechtigden maatschappelijk actief zijn; net als in de andere gemeenten zijn er ook hier bijstandsccliënten die zich bijvoorbeeld binnen zorginstellingen inzetten. Over het algemeen zijn de respondenten in dit onderzoek tevreden over de psychologische arbeidsrelatie met hun werkgever. De juridische arbeidsrelatie ligt vaak ingewikkeld, hier zijn de bijstandsgerechtigden ook minder goed van op de hoogte.

Conclusies

De onderdelen van het gemeentelijk beleid waarvan een effect op de arbeidsrelatie gevonden is zijn de duur van de tegenprestatie, de betrokken organisaties en de begeleiding. De duur en organisaties beïnvloeden voornamelijk de juridische component van de arbeidsrelatie, de begeleiding heeft ook effect op de psychologische component. De bevindingen op basis van de interviews met bijstandsgerechtigden laten zien dat zij weliswaar een goede arbeidsrelatie hebben met hun werkgever, maar dat dit vaak niet door het gemeentelijk beleid komt. De goede arbeidsrelatie die veel bijstandsgerechtigden ervaren komt veelal voort uit de begeleiding vanuit de werkgever of bemiddelende organisaties waar de gemeente mee samenwerkt. De begeleiding van- en communicatie met de gemeente worden vaak juist als matig ervaren. Naast de drie genoemde effecten is er ook nog het ‘algemene’ effect: het feit dat een gemeente er voor kiest om het beleid rondom de tegenprestatie op een bepaalde manier vorm te geven zorgt ervoor dat er al dan niet een arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigde en werkgever tot stand komt.

Aanbevelingen

Los van enkele algemene aanbevelingen die op basis van dit onderzoek geformuleerd kunnen worden en voor gemeenten van belang kunnen zijn bij de uitvoering van de tegenprestatie, zijn er een aantal specifieke aanbevelingen opgesteld. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de normatieve uitgangspunten dat een goede arbeidsrelatie wenselijk is en dat verdringing zo veel mogelijk voorkomen dient te worden. De aanbevelingen kunnen worden beschouwd als aandachtspunten waar een gemeente rekening mee zou kunnen houden bij het invullen van het beleid, omdat ze een groot verschil kunnen maken in hoe bijstandsgerechtigden de tegenprestatie ervaren:

- Formuleer een eenduidig beleid aangaande de duur van de uit te voeren tegenprestatie, zowel in uren per week als in totale omvang. Dit schept duidelijkheid en uniformiteit in zowel juridische als psychologische arbeidsrelaties;
- Stel een lijst op met organisaties die in aanmerking komen bij de uitvoering van de tegenprestatie, bijvoorbeeld op basis van hun diensten of eerdere ervaringen. Dit biedt meer zekerheid, ook met het oog op de begeleiding. Daarnaast kan het helpen om verdringing te voorkomen en organisaties met minder goede bedoelingen te weren;
- Investeer in de begeleiding van bijstandsgerechtigden, hetzij door meer klantmanagers in dienst te nemen, hetzij door maatschappelijke organisaties in de arm te nemen die als tussenpersoon kunnen fungeren.

Dit onderzoek belicht het beleid rondom de tegenprestatie vanuit een ander perspectief. Het laat zien dat communicatie en begeleiding vanuit de gemeente als belangrijk worden ervaren door bijstandsgerechtigden. Gedurende het onderzoek werd ook eens te meer bevestigd dat bijstandsgerechtigden best begrip kunnen opbrengen voor het standpunt dat iedereen die een uitkering ontvangt daar wat voor terug moet doen, maar een duidelijk beleid dat goed gecommuniceerd wordt is dan wel vereist. Door aan bovenstaande aanbevelingen aandacht te besteden kan beleid verbeterd worden. Dit kan voor bijstandsgerechtigden het verschil betekenen tussen een gevoel van gedwongen arbeid of reciprociteit.

Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Probleemanalyse.....	7
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Relevantie.....	9
1.4 Leeswijzer	10

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

2.1 De arbeidsrelatie.....	11
2.1.1 Arbeidsrelaties in internationaal perspectief	12
2.1.2 Arbeidsrelaties in Nederlands perspectief.....	14
2.1.3 Het psychologisch contract	16
2.1.4 De arbeidsrelatie gedefinieerd.....	17
2.2 De tegenprestatie en effecten van beleid.....	17
2.2.1 Beleid rondom de tegenprestatie	17
2.2.2 Verplicht vrijwilligerswerk	18
2.2.3 Over effecten van beleid.....	19
2.2.4 Onbedoelde effecten van beleid	20
2.2.5 De tegenprestatie gedefinieerd	22
2.3 De tegenprestatie en arbeidsrelatie geoperationaliseerd	22
2.3.1 Variabelenschema	23
2.3.2 Operationalisatieschema.....	23
2.3.3 Verwachtingen	24

Hoofdstuk 3: Methodologie en onderzoeksopzet

3.1 Onderzoeksmethoden en -technieken.....	25
3.2 Betrouwbaarheid en validiteit	26
3.2.1 Betrouwbaarheid	26
3.2.2 Validiteit.....	26
3.3 Onderzoeksdesign	27
3.3.1 Casusselectie	27
3.3.2 Respondentenselectie	27

Hoofdstuk 4: Empirische resultaten

4.1 Empirische achtergrond.....	29
4.1.1 Rijksbeleid.....	29
4.1.2 Sociaaleconomische situatie.....	30
4.1.3 Bestuurlijke vormgeving	31
4.2 Gemeentelijk beleid rondom de tegenprestatie	32
4.2.1 Rotterdam	32
4.2.2 Den Haag.....	35
4.2.3 Breda	37
4.2.4 Leiden.....	39
4.2.5 Vergelijkend overzicht	40
4.3 De arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden	41
4.3.1 Juridische component.....	41
4.3.2 Inhoud van het werk.....	42
4.3.3 Loopbaanontwikkeling.....	43
4.3.4 Werksfeer	43
4.3.5 Organisatiebeleid.....	44
4.3.6 In-rol en extra-rol gedrag	44
4.3.7 De arbeidsrelatie als geheel.....	45

Hoofdstuk 5: Analyse

5.1 Arbeidsrelatie per gemeente.....	46
5.1.1 Variatie in arbeidsrelatie	46
5.1.2 Arbeidsrelatie door theoretische bril	47
5.1.2.1 Totstandkoming en vorm	48
5.1.2.2 Inhoud.....	49
5.2 Gemeentelijk beleid.....	51
5.2.1 Verschillen en overeenkomsten	51
5.2.2 Gemeentelijk beleid door theoretische bril	52
5.3 Verwachtingen	56

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

6.1 Effecten gemeentelijk beleid op arbeidsrelatie	58
6.1.1 Effect duur van tegenprestatie op arbeidsrelatie	58
6.1.2 Effect organisaties op arbeidsrelatie	59

6.1.3 Effect begeleiding op arbeidsrelatie	60
6.1.4 Beantwoording hoofdvraag	61
6.2 Aanbevelingen.....	62
6.3 Discussie.....	63
6.4 Reflectie	63
6.5 Suggesties voor verder onderzoek.....	64
6.6 Publicatie Inspectie SZW ‘Aan de slag met werk’	65

Lijst van figuren en tabellen

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Figuur 1. De arbeidsrelatie.....	12
Figuur 2. Het moderne arbeidsbestel	14
Figuur 3. Dimensies en criteria van arbeidsrelaties	15
Figuur 4. Variabelenschema	23
Tabel 1. Operationalisatieschema	23

Hoofdstuk 4: Empirische resultaten

Grafiek 1. Verdeling bijstandsgerechtigden naar arbeidsvermogen	33
Tabel 2. Vergelijkend overzicht gemeenten	41

1. Inleiding

In het eerste hoofdstuk wordt het onderwerp geïntroduceerd in de probleemanalyse. Vervolgens komt de probleemstelling aan bod, waarin de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen worden uitgewerkt. Daarna volgen de maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie en de leeswijzer.

1.1 Probleemanalyse

Op 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking. Deze wet, een bundeling van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), is een van de grote decentralisatiewetten. Samen met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet maakt de Participatiewet dat gemeenten er extra verantwoordelijkheden bij krijgen (Binnenlands Bestuur, 21 februari 2014). Uiteindelijk is een ruime meerderheid van de Tweede Kamer met het wetsvoorstel akkoord gegaan, maar de wet kent al een lange voorgeschiedenis. Een nieuwe Wet werken naar vermogen kon rekenen op een meerderheid in de Kamer, maar trad door de val van het kabinet nooit in werking. Een eerdere versie van de Participatiewet moest aangepast worden door het sociaal akkoord dat begin 2013 gesloten werd.

De Participatiewet bevat onder meer afspraken om participatie onder jonggehandicapten te bevorderen, afspraken over garantiebanen, een wachttijd voor uitkeringen, een verhuisplicht voor bijstandsgerechtigden en maatregelen bij het niet nakomen van verplichtingen (Divosa, 7 februari 2014). In dit onderzoek zal de nadruk echter liggen op een van de WWB-maatregelen, namelijk de maatschappelijk nuttige tegenprestatie (hierna kortweg tegenprestatie genoemd). Dit onderdeel van de Participatiewet heeft een grote discussie op gang gebracht, onder andere over het al dan niet verplicht stellen van een tegenprestatie door bijstandsgerechtigden. De discussie wordt gevoerd onder wetenschappers, politici en belangenorganisaties. In een opiniestuk in Trouw waarschuwde onderzoeker Lex Veldboer bijvoorbeeld voor een afname van zelfrealisatie en zelfrespect als gevolg van het verrichten van maatschappelijk nuttige taken. Een treffend voorbeeld hiervan is het verhaal van een hogeropgeleide werkloze die zichzelf voelt weggezet als drs. Papierprikker (Trouw, 18 januari 2014). Daar tegenover betogen onderzoekers Thomas Kampen en Evelien Tonkens in de Volkskrant dat het kortzichtig is om de tegenprestatie van bijstandsgerechtigden als vernederend af te doen en dat het juist de negatieve spiraal van minder sociaal contact en toenemend isolement kan doorbreken, omdat er contacten opgedaan worden en men zinvol bezig is (Volkskrant, 31 december 2013).

De FNV constateert na eigen onderzoek dat trajecten waarin bijstandsgerechtigden werken met behoud van uitkering in veel gevallen tot verdringing leiden, dat werkgevers het zien als gratis arbeidskrachten en dat uitkeringsgerechtigden geen zicht hebben op een vast dienstverband (FNV, 2013). Zij stellen dan ook dat dit in strijd is met de WWB, waarin staat dat de tegenprestatie re-integratie naar arbeid niet in de weg mag staan en niet tot verdringing mag leiden. Daarnaast moet de tegenprestatie bestaan uit additioneel werk, dus met een zodanig karakter dat deze naast of in aanvulling op regulier werk verricht kan worden (Van Zeijl, 2010). Sommige politieke partijen zien het liefst zo snel mogelijk nog alle mensen die een bijstandsuitkering ontvangen een tegenprestatie leveren in de vorm van werk met behoud van uitkering, omdat zij hierin een win-win situatie zien: de bijstandsgerechtigde doet ervaring op, de gemeente kan ondanks bezuinigingen haar taken blijven uitvoeren en de

burger profiteert. Zo wil de VVD gemeenten die geen tegenprestatie vragen het liefst sancties opleggen door hen te korten op hun budget (Binnenlands Bestuur, 6 februari 2014). Het standpunt van de SP is het andere uiterste. Zij zouden de tegenprestatie bij voorkeur helemaal geschrapt zien, omdat volgens hen bijstandsgerechtigden al een sollicitatieplicht hebben en in het kader van hun re-integratietraject al sociaal geactiveerd worden (SP, 12 februari 2014).

In de huidige situatie in Nederland regelt de WWB de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en een basisinkomen voor iedereen die aangewezen is op een uitkering. Nederlandse gemeenten zijn op grond van de WWB verplicht zich in te spannen om bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen. De invoering van deze wet gaf gemeenten in 2004 meer autonomie in de uitvoering van het beleid, maar ook een grotere financiële verantwoordelijkheid. Om de instroom tot de bijstand te beperken en de uitstroom te bevorderen kunnen gemeenten gebruik maken van uiteenlopende re-integratie instrumenten. Daarnaast zijn zij in de huidige situatie vrij om een tegenprestatie te eisen. Dit betreft het verrichten van onbeloonde activiteiten die maatschappelijk nuttig zijn als tegenprestatie voor de uitkering (Ministerie van SZW, 2013a). Waar gemeenten nu nog zelf mogen bepalen of zij van bijstandsgerechtigden een tegenprestatie eisen, wordt dat met de inwerkingtreding van de Participatiewet een stuk minder vrijblijvend. Alle discussie heeft tot constante aanpassingen van de wet en tot nieuwe voorstellen geleid, waarbij de definitieve versie zoals deze ter goedkeuring naar de Eerste Kamer zal gaan de volgende uitkomst kent op het gebied van de tegenprestatie: bijstandsgerechtigden zijn voortaan verplicht een tegenprestatie te leveren, maar gemeenten mogen wel zelf bepalen hoe ze daarmee omgaan (NOS, 3 februari 2014).

1.2 Probleemstelling

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet is de verwachting dat het aantal bijstandsgerechtigden dat vanuit de gemeente een tegenprestatie uit gaat voeren verder zal toenemen. Waar het sinds 2012 als mogelijkheid in de WWB is opgenomen, zal dit vanaf 2015 als verplichting zijn (NRC Handelsblad, 3 februari 2014). De uiteenlopende meningen, ook onder wetenschappers, laten zien dat de effecten van beleid rondom de tegenprestatie nog niet duidelijk zijn. Deze effecten behoeven daarom verder onderzoek. Met de huidige mogelijkheid en straks dus verplichting tot een tegenprestatie wordt in verschillende gemeenten ook anders omgegaan. Zo verlangt de gemeente Rotterdam al enkele jaren een verplichte tegenprestatie van mensen die bijstand aanvragen: in sommige gevallen is dit verplicht straatvegen bij Stadsbeheer, in andere gevallen verplicht vrijwilligerswerk (RTV Rijnmond, 25 februari 2014). De gemeente Rotterdam loopt met deze aanpak echter wel voorop.

Om de effecten van dit beleid te kunnen meten moet het beleid eerst zichtbaar gemaakt worden in de lokale politiek. Hiertoe zal het beleid rondom de tegenprestatie in kaart gebracht worden in vier steden in Zuidwest-Nederland: Rotterdam, Den Haag, Breda en Leiden (in volgorde van inwonersaantal), zowel door de bestaande afspraken aangaande de tegenprestatie in de genoemde steden te peilen, als door een inventarisatie te maken van organisaties waar de genoemde gemeenten mee samenwerken bij de uitvoering. Zo ontstaat een overzicht van alle relevante betrokken partijen. Naast ambtenaren van de vier gemeenten die het beleid uitvoeren moet men denken aan uiteenlopende organisaties als vrijwilligerscentrales, re-integratiebedrijven, gemeentelijke bedrijven, uitzendorganisaties, onderwijsinstellingen en sociale werkplaatsen.

De doelstelling is om onderzoek te doen naar de effecten van beleid rondom de tegenprestatie op de arbeidsrelatie tussen werkgevers en bijstandsgerechtigden, door ten eerste het gemeentelijke beleid rondom de tegenprestatie in de vier steden in kaart te brengen. Dit biedt een vergelijkend perspectief op de wijze waarop men in verschillende steden met het vraagstuk om gaat en hoe men al dan niet anticipeert op de aanstaande Participatiewet. Ten tweede is het de bedoeling om de effecten van het gemeentelijk beleid op de arbeidsrelatie tussen werkgevers en bijstandsgerechtigden te meten en te kijken welke factoren daarbij een rol spelen, door het interviewen van bijstandsgerechtigden die een tegenprestatie uitvoeren. De volgende hoofdvraag wordt geformuleerd:

Wat zijn de effecten van het tegenprestatiebeleid van de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Breda en Leiden op de arbeidsrelatie tussen werkgevers en bijstandsgerechtigden en welke factoren spelen daarbij een rol?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden en het onderzoek van meer structuur te voorzien zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Welke theoretische inzichten bestaan er over beleidseffecten, de tegenprestatie en de arbeidsrelatie?
- Hoe is het gemeentelijk beleid rondom de tegenprestatie in de vier betreffende gemeenten vormgegeven?
- Hoe ligt de arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigden die een tegenprestatie leveren en hun werkgevers?
- Welke factoren zijn volgens bijstandsgerechtigden van invloed op de arbeidsrelatie met hun werkgevers?

1.3 Relevantie

Met de huidige discussie over het al dan niet verplicht leveren van een tegenprestatie voor een bijstandsuitkering, die zowel onder wetenschappers als op landelijk niveau en in de lokale politiek gevoerd wordt, is een onderzoek naar de effecten van zo'n tegenprestatie maatschappelijk relevant. Zo hebben alle bijstandsgerechtigden, van werkloze advocaten tot ongeschoolde werklozen, er baat bij om te weten of een verplichte tegenprestatie zijn doel bereikt of voorbij schiet, of het tot sociale activering leidt of juist tot vernedering. Daarnaast kan dit onderzoek ook gemeenten van kennis voorzien. Doordat zij in het nieuwe wetsvoorstel van de Participatiewet belast worden met de uitvoering van de bijstandsregelingen en de tegenprestatie een verplicht instrument gaat worden, kan het ten eerste zeer nuttig zijn om het beleid in de lokale politiek in kaart te hebben gebracht. Zo kunnen gemeenten zien hoe anderen het doen. Daarnaast kunnen ook de effecten op de arbeidsrelatie tussen werkgever en bijstandsgerechtigden van grote waarde zijn. Met deze effecten helder in kaart kan een lokale overheid een weloverwogen afweging maken als het gaat om het opleggen van verplichte tegenprestaties. Zonder kennis van de effecten van het beleid is het voor een gemeente veel ingewikkelder om maatwerk te leveren, iets wat zij over het algemeen juist wel als doel hebben (Ministerie van SZW, 2013b). Ten slotte kan een gemeente, met de kennis van welke factoren er in het bijzonder van belang blijken, haar beleid verbeteren.

Uit een wetenschappelijk oogpunt is allereerst een interessant gegeven dat het in dit onderzoek om een niet-gangbare arbeidsrelatie gaat, namelijk tussen een werkgever en bijstandsgerechtigde. Veel auteurs, onder wie Kalleberg, hanteren de Engelse term *'nonstandard employment relations'*. Parttime werk, tijdelijk- en oproepwerk vallen onder

niet-gangbare arbeidsrelaties. Dit soort arbeidsrelaties is al jaren in opkomst en verdient verder onderzoek, omdat er nog relatief weinig bekend is over bijvoorbeeld de kwaliteit van dit soort werk en de psychologische contracten tussen werkgevers en werknemers (Kalleberg, 2000; 2009). Dit onderzoek gaat hier expliciet op in en verkent met de tegenprestatie een nieuw soort arbeidsrelatie. Daarmee wordt ook direct bijgedragen aan de kennis over het psychologisch contract. In de afgelopen jaren is dit concept een vruchtbaar onderwerp voor wetenschappelijk onderzoek gebleken, maar het is nog niet gecombineerd met het type arbeidsrelaties uit dit onderzoek. Verder wordt ook bijgedragen aan de wetenschappelijke kennis over de activering van bijstandsccliënten doordat het effecten van beleid (de tegenprestatie) in kaart brengt. Op dit gebied vult het onderzoek eerder werk van bijvoorbeeld Kampen (2010) aan. Doordat een neveneffect van beleid wordt belicht biedt het ook een toevoeging op werk van Engbersen (1992; 2009). Tot slot is wetenschappelijke beleidsevaluatie op zich al een apart proces in de beleidscyclus en kan beleidsevaluatie een bijdrage leveren aan beleidsverbetering (Bressers, Herweijer, & Korsten, 1993).

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk één is het inleidende hoofdstuk, waarna in hoofdstuk twee een theoretisch raamwerk geconstrueerd wordt dat het bestuurskundige leerstuk bevat, de voor het onderzoek relevante begrippen en de operationalisering hiervan. Hoofdstuk drie verschaft een methodologische verantwoording van het onderzoek. In hoofdstuk vier en hoofdstuk vijf worden achtereenvolgens de empirische resultaten uiteengezet en de analyse beschreven. In hoofdstuk zes volgen tot slot de conclusies en aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

Het theoretisch kader bestaat grofweg uit drie onderdelen. Om te beginnen wordt het bestuurskundig leerstuk gegeven de onderzoeksvraag behandeld, waarbij wordt ingegaan op de bestaande inzichten hieromtrent. Hieruit vloeien de centrale begrippen voort die in dit onderzoek gebruikt worden. Deze worden tot slot geoperationaliseerd, waarna enkele verwachtingen geformuleerd kunnen worden.

2.1 De arbeidsrelatie

Het bestuurskundig leerstuk dat gegeven de centrale vraag van dit onderzoek naar voren komt is dat van de arbeidsverhoudingen. De arbeidsverhoudingen spelen zich af op meso- en macroniveau, de arbeidsrelatie past binnen dit leerstuk op microniveau. Ter inleiding volgt er eerst een beknopt historisch overzicht.

Eén van de eersten die een theorie op het gebied van arbeidsverhoudingen ontwikkelde was John Dunlop in 1958. Hij ontwikkelde een theoretisch raamwerk voor arbeidsverhoudingen waarbij men eerst de omgevingsfactoren analyseert, zoals economische, technologische, politieke en sociale factoren. Vervolgens komen de kenmerken van- en interactie tussen de verschillende actoren in de arbeidsrelatie aan bod en tot slot de regels die de arbeidsverhoudingen beheersen en uit de interactie tussen actoren kunnen worden afgeleid (Dunlop, 1958; Kaufman, 2008; Kochan, McKersie, & Cappelli, 1984). De werkelijke wortels van het leerstuk arbeidsverhoudingen liggen enkele decennia eerder, rond 1920, in de Verenigde Staten (Kaufman, 2004). In die tijd was het kader van arbeidsverhoudingen breed: van private tot publieke arbeidsrelaties, formele tot informele werkgever-werknemersverhoudingen en vakbonden of geen vakbonden. Een destijds gangbare definitie van arbeidsverhoudingen was “de manier waarop werkgevers en werknemers met elkaar overweg kunnen” (Lyddon, 2003). Opvallend aan het werk van Dunlop, maar ook aan dat van Clark Kerr en andere vooraanstaande auteurs rond 1960, was dat men vrijwel geen aandacht besteedde aan personeelsmanagement. Hierin weken de naoorlogse wetenschappers af van de oorspronkelijke kaders (Guest, 1987). Verschillende auteurs betogen dat er rond de jaren '80 van de vorige eeuw een nieuwe verandering in het genoemde gedachtenpatroon op gang kwam. De omvang van het arbeidsverhoudingen-paradigma werd wat kleiner, wetenschappers gingen zich meer richten op vakbonden, collectieve arbeidsovereenkomsten en personeelsmanagement. Er wordt ook wel gesproken van de verschuiving van ‘oorspronkelijke arbeidsverhoudingen’ naar ‘moderne arbeidsverhoudingen’ (Cully, Woodland, O'Reilly, & Dix, 1999; Kochan et al., 1984).

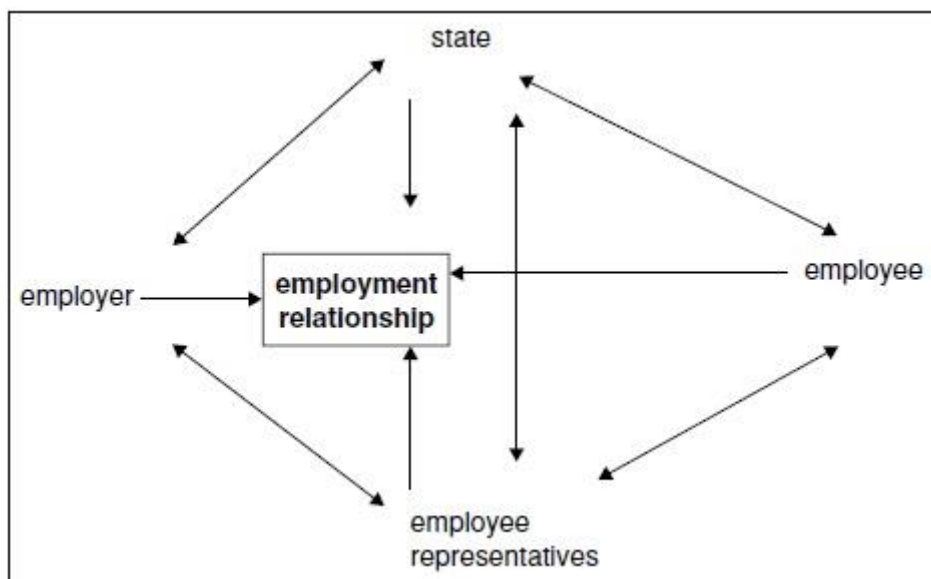
Het oorspronkelijke leerstuk rondom arbeidsverhoudingen is ontstaan vanuit de verslechterende staat van werkgever-werknemer relaties aan het begin van de twintigste eeuw. Het belangrijkste doel was om het in veel landen rijzende werkgelegenheidsprobleem het hoofd te bieden. Gebrek aan werkgelegenheid was in veel landen, waaronder de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Duitsland het grootste sociale probleem. Dit probleem bracht de dreiging van polarisatie en zelfs een socialistische revolutie met zich mee (Frege, 2007). Om de arbeidsmarkt beter te kunnen organiseren werden in het ‘originele arbeidsverhoudingen’-paradigma vier oplossingen aangedragen: professioneel personeelsmanagement, vakbonden en collectieve arbeidsovereenkomsten, macro-economische stabilisatie en arbeidsrecht en sociale verzekeringen voor werknemers. Het veld van de ‘moderne arbeidsverhoudingen’ is van veel van de oorspronkelijke onderdelen ontdaan en focust zich in de kern op vakbonden

en collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit is ontstaan na de Tweede Wereldoorlog, toen vakbonden, stakingen en salarisonderhandelingen een vlucht namen (Kaufman, 2008).

2.1.1 Arbeidsrelaties in internationaal perspectief

Zoals aangekondigd richt dit onderzoek zich niet zozeer op vakbonden en collectieve arbeidsovereenkomsten: het richt zich meer op de individuele arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer. Daarom wordt er vanaf het macroniveau afgedaald naar het microniveau en wordt uiteengezet hoe de arbeidsrelatie volgens wetenschappelijke literatuur tot stand komt en beïnvloed wordt. De arbeidsrelatie kan gemedieerd worden door de twee andere belangrijke actoren binnen het speelveld van de arbeidsverhoudingen, te weten de staat en de vakbonden (Edwards, 2003a). In onderstaande figuur staat deze relatie weergegeven.

Figuur 1. De arbeidsrelatie



(Edwards, 2003a. P. 9).

De staat kan op verschillende manieren invloed uitoefenen op de arbeidsrelatie. De staat kan dit op directe wijze door wetgeving, bijvoorbeeld omtrent een minimumloon, werktijden en –omstandigheden, maar ook in zijn rol als publieke werkgever. De staat kan dit ook op indirecte wijze, bijvoorbeeld door zijn relatie met vakbonden, met werkgevers, of met allebei (corporatisme). Vakbonden mediëren de arbeidsrelatie door enerzijds werknemers te verenigen en te mobiliseren en anderzijds deel te nemen aan de onderhandelingen over collectieve arbeidsafspraken met werkgevers. Daarnaast hebben zij ook betrekkingen met de staat. Ze kunnen bijvoorbeeld afspraken maken over langlopende akkoorden of nieuwe wetgeving eisen op een bepaald terrein (Edwards, 2003a). Edwards hanteert vier factoren om de rol van een vakbond te kunnen meten:

- Dichtheid: de verhouding leden/niet-leden in de betreffende groep werknemers.
- Grootte: de schaal waarop de vakbond actief is, van een lokaal bedrijf tot een landelijke beroepsgroep of meer dan dat.
- Mate van mobilisatie: de mate waarin een vakbond haar leden voor bepaalde belangen op de been kan krijgen, of zelfs ook niet-leden kan mobiliseren om actie te voeren.
- Bereik: de vraag of een vakbond alleen over salaris onderhandelt of ook over arbeidsomstandigheden, trainingen enzovoort.

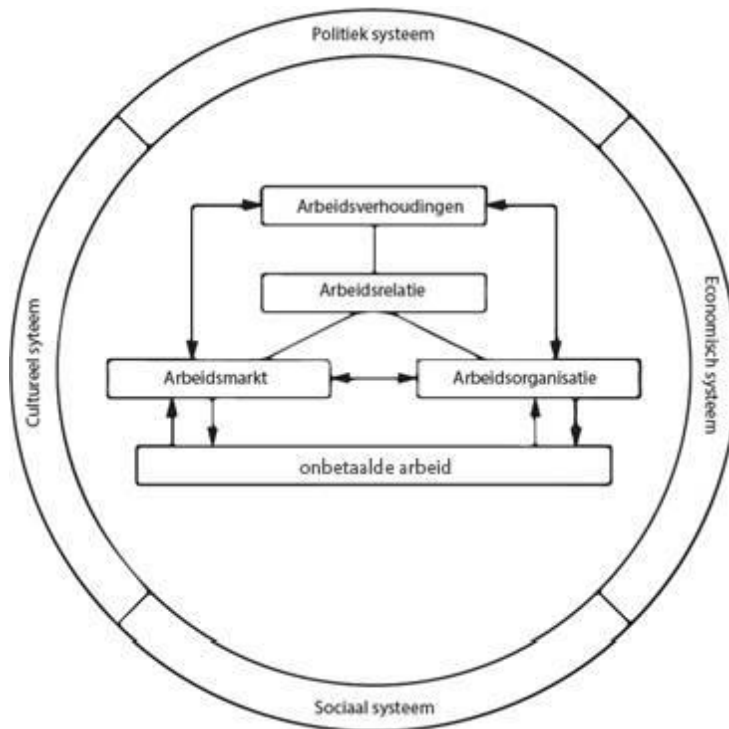
Om een arbeidsrelatie te kunnen doorgronden is een referentiekader nodig. Vanuit de literatuur zijn drie perspectieven te onderscheiden, te weten het unitaristische perspectief, het pluralistische perspectief en het radicale perspectief (Edwards, 2003a; Ross & Bamber, 2009).

- Het unitaristische perspectief gaat er vanuit dat werkgever en werknemer altijd gezamenlijke belangen hebben en dat conflicten die in de relatie voorkomen dan ook het gevolg zijn van misverstanden. Dit perspectief is gebaseerd op de gedachte dat iedereen in een organisatie dezelfde doelen heeft en ziet de organisatie als een team (Edwards, 2003a). Daarnaast hebben werknemers slechts te maken met één vorm van autoriteit, namelijk het management. Vanuit dit perspectief bezien is de werknemer loyaal aan de werkgever en hier past geen andere partij tussen. Loyaliteit aan een vakbond zou volgens het uniforme perspectief ten koste gaan van de loyaliteit aan de werkgever en is dus ongewenst. Vakbonden worden gezien als ongewenste derde partijen die de natuurlijke hiërarchie in een organisatie verstoren (Ross & Bamber, 2009). Dit referentiekader vertoont sterke gelijkenissen met het HRM-gedachtegoed, waarin vaak wordt uitgegaan van het management als belangrijkste autoriteit. Dit maakt dat het unitaristische perspectief rond 1980 een revival heeft doorgemaakt en zeker nog niet achterhaald is (Edwards, 2003a).
- Vanuit een pluralistisch perspectief bezien is conflict juist onvermijdelijk. Bij de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden en de regels van de werkvloer zijn verschillende partijen of organisaties betrokken. Zij ontleen hun autoriteit allemaal aan verschillende bronnen en waar verschillende bronnen van autoriteit bestaan zal conflict op kunnen treden, aldus de pluralisten (Clegg, 1979). Daarnaast zijn ook organisaties zelf opgebouwd uit verschillende entiteiten met uiteenlopende belangen die tot conflicten kunnen leiden, zowel onderling als met het management of tussen verschillende leidinggevenden (Ross & Bamber, 2009). Vakbonden en cao-onderhandelingen zijn een logisch gevolg van de pluralistische kijk op arbeidsrelaties, omdat ze een middel voor werknemers zijn om te verenigen tegen de macht van de werkgevers. Juist zonder vakbonden of andere vormen van vereniging van werknemers zijn ze kwetsbaar (Leat, 2007).
- Het radicale perspectief, ook wel het marxistische perspectief genoemd, is te zien als een kritische reactie op het pluralisme. Waar pluralisten er vanuit gaan dat onderhandelen en compromissen sluiten effectief is, zal een marxist vinden dat dit juist geen zoden aan de dijk zet (Edwards, 2003a). Volgens het radicale perspectief worden werknemers enkel gebruikt met de bedoeling om een maximale winst te maken. Dit wordt bereikt door zo veel mogelijk arbeid te verkrijgen tegen de laagst mogelijke kosten. Hierdoor zal er al snel sprake zijn van uitbuiting (Leat, 2007). Wel zal er in een organisatie doorlopend sprake zijn van conflict over de prijs van arbeid en het arbeidsproces, maar omdat de werkgever als machthebber wordt gezien zullen compromissen altijd in het voordeel van de werkgever uitvallen. Vakbonden en cao-onderhandelingen moeten dan ook vermeden worden: dit zijn middelen waarmee de werkgever de status quo kan handhaven (Leat, 2007).

2.1.2 Arbeidsrelaties in Nederlands perspectief

In de Engelstalige literatuur worden de termen arbeidsverhoudingen, arbeidsrelaties, werknemersrelaties en werkrelaties veelal door elkaar heen gebruikt. In de Nederlandse literatuur komt het verschil tussen arbeidsverhoudingen en arbeidsrelaties, dat voor dit onderzoek essentieel is, duidelijker naar voren. Arbeidsverhoudingen spelen zich af op het meso- en macroniveau, waar de arbeidsrelatie het microniveau betreft. Jacques van Hoof heeft getracht het moderne arbeidsbestel in een model te vatten.

Figuur 2. Het moderne arbeidsbestel



De auteur onderscheidt in dit model drie domeinen waarin de actoren elkaar in verschillende rollen ontmoeten, namelijk de arbeidsmarkt, het organisatiedomein en het domein van de collectieve arbeidsverhoudingen. Hij geeft de lezer een les geschiedenis mee door te wijzen op het feit dat arbeidsverhoudingen zich vroeger geheel tussen werkgevers en werknemers afspeelden, dus binnen het organisatiedomein, waarbij de werkgever zo goed als alle macht had. Vakbonden waren hier een reactie op (Van Hoof, 2007).

(Van Hoof, 2007. P. 9)

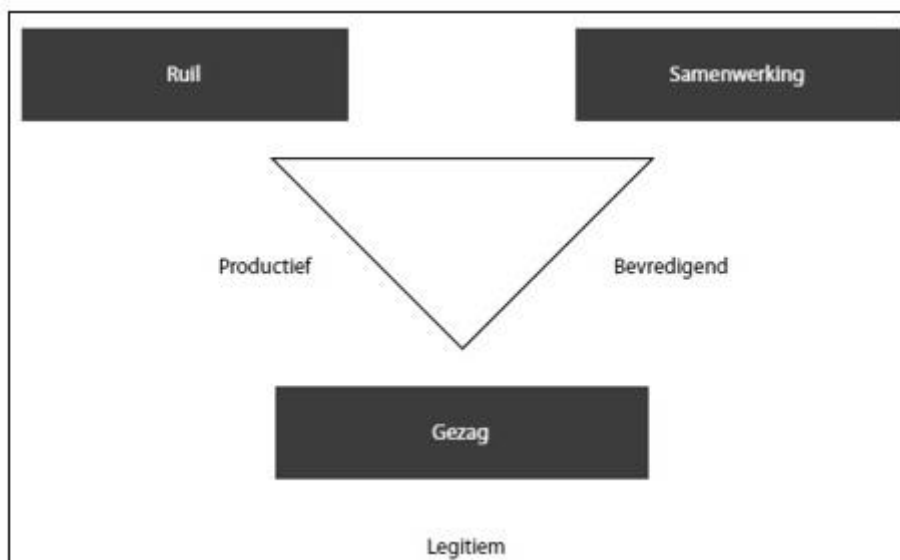
De arbeidsmarkt is de arena waar werknemers en werkgevers bij elkaar komen, als aanbieders van- en vragers naar arbeid. Deze ruil- en onderhandelingsarena leidt tot verbindingen tussen werkgevers en werknemers, ook wel de allocatie van arbeid genoemd. In de arena van arbeidsorganisatie draait het om de werkgever-werknemer relatie, die voor dit onderzoek het meest relevant is. De collectieve arbeidsverhoudingen zijn het domein van de vakbonden en werkgeversorganisaties. Hier ontmoeten de actoren elkaar in georganiseerde partijen (Van Hoof, 2007). Te zien is dat de arbeidsrelatie in het model van Hoof de meest prominente rol inneemt en verbonden is met alle drie de arena's. Dit impliceert dat veranderingen in de arbeidsrelatie beïnvloedt kunnen worden door zowel veranderingen op de arbeidsmarkt als in de organisatie of in arbeidsverhoudingen.

Het concept arbeidsrelatie is te definiëren vanuit verschillende oogpunten: een juridisch-, een economisch- en een psychologisch oogpunt. Met welke van de drie brillen men ook naar het begrip kijkt, er zal consensus zijn over het feit dat de arbeidsrelatie bedoeld is om afspraken tussen werkgevers en werknemers efficiënt te doen naleven (Nauta, 2011). Het verschil tussen de drie oogpunten zit in de vraag via welk mechanisme de relatie werkt. Alle drie de theoretische brillen worden kort uitgewerkt:

- Bezien door een psychologische bril is de arbeidsrelatie een ruilrelatie: een werkgever en een werknemer wisselen arbeid uit in ruil voor beloning, mogelijkheden tot zelfontplooiing voor flexibele inzetbaarheid, loyaliteit voor baan zekerheid (Nauta, Oeij, Huiskamp, & Goudswaard, 2007). Vanuit dit perspectief vertoont de arbeidsrelatie sterke gelijkenissen met het concept psychologisch contract. Er is sprake van bepaalde verwachtingen en verplichtingen bij zowel de werkgever als de werknemer (Nauta, 2011).
- In een economische opvatting is een arbeidsrelatie simpelweg een langdurige uitwisseling van producten of diensten tegen een bepaalde prijs. Bij een marktrelatie komt er eenmalig zo'n uitwisseling tot stand, maar bij een arbeidsrelatie wordt deze uitwisseling bezegeld in een duurzame relatie, dus voor de lange termijn. Zo is er zowel voor de werkgever als de werknemer zekerheid (Nauta, 2011).
- Vanuit het juridisch perspectief is een arbeidsrelatie het voortvloeisel van een wettelijk geldende arbeidsovereenkomst die opgesteld wordt wanneer werkgever en werknemer elkaar vinden op de arbeidsmarkt. De arbeidsrelatie is dan te definiëren als door een werknemer persoonlijk te verrichten arbeid tegen een beloning, gedurende zekere tijd, in ondergeschiktheid aan de werkgever (Jacobs, Massuger, & Plessen, 2009).

Los van de verschillende perspectieven op de arbeidsrelatie is deze onder te verdelen in drie dimensies die samen de arbeidsrelatie vormen. Dit zijn de ruildimensie, de gezagsdimensie en de samenwerkingsdimensie. Met de ruildimensie wordt bedoeld op de ruil tussen arbeid en beloning, met de samenwerkingsdimensie op de samenwerking tussen werkgever en werknemer en met de gezagsdimensie op het recht van de werkgever om aan te geven wat de werknemer moet doen (Kluijtmans, 2008; Van Hoof, 2007).

Figuur 3. Dimensies en criteria van arbeidsrelaties



(Kluijtmans, 2008. P. 7)

De criteria om een arbeidsrelatie goed te laten verlopen zijn in bovenstaande figuur weergegeven als productief, bevredigend en legitiem. De drie dimensies zorgen ervoor dat

een arbeidsrelatie altijd onder druk staat. Te weinig beloning voor arbeid zal zorgen voor een lagere bereidheid tot werken en een conflict binnen de samenwerking ook. Gezag dat te nadrukkelijk aanwezig is kan voor dezelfde problemen zorgen. Om de samenhangende factoren in balans te houden en de spanningen te beperken zijn er de drie criteria. De samenwerking moet bevredigend zijn, het gezag moet legitiem zijn en de ruil moet productief zijn (Kluijtmans, 2008).

2.1.3 Het psychologisch contract

De arbeidsrelatie bestaat uit een arbeidscontract enerzijds en een psychologisch contract anderzijds. In het arbeidscontract worden expliciet concrete afspraken tussen de werkgever en de werknemer vastgelegd die gebaseerd zijn op economische uitwisseling van bijvoorbeeld arbeid tegen beloning (Steijn, 2009). Naast de expliciete afspraken zijn er echter ook onuitgesproken verwachtingen in een arbeidsrelatie: het psychologisch contract. Het psychologisch contract draait om de subjectieve perceptie van een individuele werknemer aangaande de wederzijdse verplichtingen tussen werkgever en werknemer (Rousseau, 1998). Het arbeidscontract gaat kortgezegd over verplichtingen, het psychologisch contract over verwachtingen. Daarnaast is het arbeidscontract statisch, maar het psychologisch contract dynamisch. Verwachtingen kunnen worden bijgesteld als gevolg van interactie tussen beide partijen (Guest, 1998). Binnen het psychologisch contract kan een onderscheid gemaakt worden tussen een relationeel en een transactioneel psychologisch contract, waarbij er ook nog een mengvorm mogelijk is: het gebalanceerde psychologisch contract (Rousseau, 1995).

- Een transactioneel psychologisch contract is vaak schriftelijk en kan als een economische ruilrelatie gezien worden, in die zin dat de relatie zich beperkt tot economische zaken. De werknemer ervaart weinig wederzijdse verplichtingen en de relatie is zakelijk. De werknemer doet zijn werk, maar niet meer dan dat (Rousseau, 1995).
- Een relationeel psychologisch contract gaat verder dan alleen de zakelijke transactie. Naast economische zaken bevat de ruilrelatie ook persoonlijke, sociale en emotionele aspecten als vertrouwen, eerlijkheid en rechtvaardige behandeling. Werknemers verwachten empathie van de werkgever en in ruil daarvoor krijgt de werkgever loyaliteit (Hui, Lee, & Rousseau, 2004).
- Het gebalanceerde psychologisch contract is een combinatie van beide voorgaande vormen. Er is met andere woorden zowel sprake van de zakelijke overeenkomst op basis waarvan de werknemer zijn werk doet, als van vertrouwen op basis waarvan continuïteit beoogt wordt (Nauta, 2011).

Belangrijk om te noemen is dat het psychologisch contract niet transactioneel dan wel relationeel is door de inhoud van het arbeidscontract, maar door de manier waarop werkgever en werknemer met elkaar omgaan. Een psychologisch contract kan volgens sommige auteurs zelfs bestaan zonder dat daar een formeel arbeidscontract voor nodig is. Werknemers kunnen een emotionele band met een organisatie krijgen zonder daar formeel aan verbonden te zijn (Guest, 1998). Een ander noemenswaardig punt is dat een arbeidscontract niet per definitie de ruil van arbeid tegen beloning is, maar dat de afspraken die werkgevers en werknemers maken ook kunnen gaan over bijvoorbeeld werktijden, prestaties en ontwikkeling (Nauta et al., 2007).

2.1.4 De arbeidsrelatie gedefinieerd

Om de effecten van het gemeentelijk beleid rondom werken met behoud van uitkering, oftewel de tegenprestatie, op de arbeidsrelatie tussen werkgevers en bijstandsgerechtigden te kunnen meten is een heldere conceptualisering van het begrip arbeidsrelatie nodig. De arbeidsrelatie in dit onderzoek is geen gangbare, daar de werknemer een bijstandsgerechtigde is die de arbeid verricht om zijn of haar uitkering niet te verliezen. Er is dan ook geen sprake van een beloning voor de werknemer, los van het niet verliezen van de uitkering (Ministerie van SZW, 2013b). Dit sluit een economische definitie van de arbeidsrelatie vrijwel uit, omdat deze gaat om een langdurige uitwisseling van producten of diensten tegen een bepaalde prijs. Ook een juridische definitie is niet berekend op een constructie waarin de werknemer onbetaalde arbeid verricht, want ook deze gaat uit van te verrichten arbeid tegen beloning. Het hanteren van een strikt juridische definitie zou daarnaast een meer arbeidsrechtelijk rapport opleveren, wat niet de insteek van dit onderzoek is. Daarom wordt in dit onderzoek hoofdzakelijk de psychologische definitie van de arbeidsrelatie gehanteerd. Zoals reeds beargumenteerd vertoont deze sterke gelijkenissen met het concept psychologisch contract. In de psychologische benadering van de arbeidsrelatie is naleving van afspraken gebaseerd op morele verplichtingen. Er is een geldende ‘norm van wederkerigheid’ (Nauta, 2011). De arbeidsrelatie, bestaande uit het arbeidscontract enerzijds en het psychologisch contract anderzijds, kan in dit geval als volgt gedefinieerd worden:

De individuele ruilrelatie tussen werkgever en bijstandsgerechtigde, waarbinnen aan beide kanten sprake is van verwachtingen en verplichtingen.

Deze definitie bevat hoofdzakelijk de psychologische component van een arbeidsrelatie, maar ook de juridische component komt er in terug. Hierbij moet eerder gedacht worden aan bijvoorbeeld afspraken over het aantal uur per week dat een bijstandsgerechtigde werkzaamheden verricht, dan aan afspraken over arbeid tegen beloning. De conceptualisering van de arbeidsrelatie krijgt verder gestalte in de paragraaf die aan het operationaliseren gewijd is.

2.2 De tegenprestatie en effecten van beleid

Naast het bestuurskundig leerstuk dat gegeven de centrale vraag naar voren komt en de arbeidsrelatie tussen werkgever en bijstandsgerechtigde die in dit onderzoek de afhankelijke variabele is, bestaat er ook nog een onafhankelijke variabele. De onafhankelijke variabele is het beleid rondom de tegenprestatie. Van de onafhankelijke variabele worden bepaalde effecten op de afhankelijke variabele verondersteld. Daarom bevat deze paragraaf allereerst een toelichting op de tegenprestatie en loopt daarna over in een korte weergave van de bestaande literatuur over de effecten van beleid.

2.2.1 Beleid rondom de tegenprestatie

In de vorige paragraaf is genoemd dat het leerstuk rondom arbeidsverhoudingen een grote verscheidenheid aan termen kent. Ook het concept tegenprestatie wordt in de literatuur op allerlei wijzen aangeduid. De vakbond FNV spreekt van werken met behoud van uitkering, werken in de bijstand of onbetaald werk. Divosa heeft het over de maatschappelijk nuttige tegenprestatie, onderzoeker Thomas Kampen over verplicht vrijwilligerswerk en het Ministerie van SZW afwisselend over de Tegenprestatie WWB, de tegenprestatie naar vermogen en kortweg de tegenprestatie (Corra & Bosselaar, 2013; FNV, 2012; Kampen, 2010; Ministerie van SZW, 2013b). Alle termen doelen min of meer op hetzelfde, namelijk op

het beleidsinstrument waar gemeenten sinds 1 januari 2012 over beschikken om de maatschappelijke betrokkenheid bij uitkeringsgerechtigden te vergroten. Met dit beleidsinstrument kunnen gemeenten aan mensen in de WWB de verplichting opleggen om naar vermogen bepaalde onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten te verrichten (Ministerie van SZW, 2013b).

De tegenprestatie verschilt van andere re-integratie instrumenten (of is geen re-integratie instrument) in die zin dat deze niet hoeft bij te dragen aan een versnelde terugkeer naar de arbeidsmarkt. De tegenprestatie staat dus los van arbeidsinschakeling. Er is sprake van wederkerigheid: de tegenprestatie zorgt voor een 'voor wat, hoort wat' gevoel. Men stapt nadrukkelijk af van het solidariteitsprincipe, bijstand brengt verplichtingen met zich mee (Corra & Bosselaar, 2013). De onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten dienen geen verdringend effect te hebben op reguliere arbeidsactiviteiten. Verder dienen de activiteiten additioneel te zijn, dient het niet om reguliere werkzaamheden te gaan of op zijn minst om een andere invulling in tijd, duur en omvang van bestaande werkzaamheden (Ministerie van SZW, 2013b). Ten slotte mag het werk ook de re-integratie van een bijstandsgerechtigde niet in de weg staan en zijn de duur en hoeveelheid van het werk in principe altijd beperkt (Van Zeijl, 2010).

Een grijze vlek in het geheel is vrijwilligerswerk. Wettelijk gezien kan vrijwilligerswerk (alsmede mantelzorg) momenteel niet als tegenprestatie worden gezien. In de inleiding van dit onderzoek werd echter de Participatiewet al geïntroduceerd en met deze wet, die op 1 januari 2015 in zal gaan, wordt er meer duidelijkheid geschapen. Hierin wordt niet alleen de tegenprestatie verplicht, maar komt er ook een toelichting aangaande vrijwilligerswerk. Het Ministerie van SZW stelt dat zowel vrijwilligerswerk als de tegenprestatie draait om maatschappelijk nuttige activiteiten, maar dat het kenmerkende verschil zit in het al dan niet verplichte karakter, de duur en omvang van deze activiteiten (Ministerie van SZW, 2013b). Samengevat kan een gemeente met de invoering van de Participatiewet een bijstandsgerechtigde 'verplicht vrijwilligerswerk' opleggen, wat van regulier vrijwilligerswerk verschilt in die zin dat het dus verplicht is en de duur en hoeveelheid in principe beperkt zijn. Onder andere uit het onderzoek van het ministerie blijkt dat gemeenten ook in de huidige situatie al voornamelijk met vrijwilligerscentrales samenwerken om een tegenprestatie te verzorgen. De Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) stelt dan ook dat er vrijwel geen scheidslijn te trekken is tussen vrijwilligerswerk en onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten, omdat volgens de wet werk dat vanuit een vrijwilligersorganisatie wordt geboden als vrijwilligerswerk kan worden aangemerkt (NOV, 2014). Op basis van bovenstaande feiten wordt betoogd dat bepaalde vormen van de tegenprestatie gezien kunnen worden als 'verplicht vrijwilligerswerk', niet alleen vanaf 1 januari 2015 maar ook in de huidige situatie. Verplicht vrijwilligerswerk is een term die ook Kampen (2010) hanteert. Zijn werk biedt een weergave van de literatuur op dit gebied.

2.2.2 Verplicht vrijwilligerswerk

Kampen constateert dat de activering van bijstandsgerechtigden via verplicht vrijwilligerswerk (ofwel de tegenprestatie) gerelateerd is aan een veranderende verzorgingsstaat. Hij constateert een verschuiving van rechten naar plichten en verantwoordelijkheden, een verschuiving van een passieve burgerrol naar een actieve burgerrol en een verschuiving van collectieve naar individuele verantwoordelijkheid. De overheid ziet de aanbodkant, bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden, als de oorzaak van het

werkloosheidsprobleem en niet de vraagkant op de arbeidsmarkt (Kampen, 2010). Daarom zoekt men de oplossing in maatwerk en gedragsbeïnvloeding door een activerend beleid. De tegenprestatie en de beoogde participatiewet zijn hier verdere aanvullingen op. Kampen onderscheidt drie kerndoelen van (al dan niet verplicht) vrijwilligerswerk door bijstandsgerechtigden: employability, empowerment en responsabilisering (Kampen, 2010).

- Vrijwilligerswerk moet bijdragen aan de employability van bijstandsgerechtigden. Hiermee wordt bedoeld op reïntegreerbaarheid, in de literatuur omschreven als de vereiste vaardigheden om betaald werk te kunnen verrichten. Met vrijwilligerswerk kan aan de competenties van werklozen geschaafd worden en kunnen ze zich ontwikkelen (Kampen, 2010). Dit doel is bij de tegenprestatie niet van toepassing, daar expliciet wordt aangegeven dat de tegenprestatie niet hoeft bij te dragen aan een versnelde herintreding op de arbeidsmarkt (Ministerie van SZW, 2013b).
- Het tweede kerndoel is empowerment, een begrip dat de controle over het eigen leven aanduidt. Door arbeid te verrichten ondanks het ontvangen van een uitkering werkt een bijstandsgerechtigde aan zijn zelfredzaamheid, zelfstandigheid en participatie. De burger wordt als het ware geactiveerd. Ook het onderhouden van sociale contacten en een werkritme vallen hieronder (Kampen, 2010). Dit doel is deels van toepassing bij de tegenprestatie. Echter zijn er ook veel hogeropgeleiden die met de tegenprestatie naar vermogen te maken kunnen krijgen, waarbij de vraag is of zij door dit beleid hun zelfredzaamheid vergroten.
- Responsabilisering draait om het vormen van verantwoordelijke burgers. Door hen vrijwilligerswerk uit te laten voeren wil bijvoorbeeld een overheid laten zien dat iedereen een bijdrage aan de maatschappij moet leveren (Kampen, 2010). Dit kerndoel van vrijwilligerswerk komt wel overeen met het doel van de tegenprestatie. Responsabilisering is een voorbeeld van het ‘voor wat, hoort wat’ principe waar de overheid op stuurt. Men moet iets terug doen voor de uitkering (Ministerie van SZW, 2013b).

Er bestaat een smalle scheidslijn tussen de tegenprestatie, re-integratie instrumenten en vrijwilligerswerk. Waar de tegenprestatie volgens Kamerstukken niet bij hoeft te dragen aan het vergroten van kansen voor terugkeer naar de arbeidsmarkt, blijkt uit onderzoek van het Ministerie van SZW wel dat veel gemeenten activering als doel van de tegenprestatie zien en dat zij de tegenprestatie hebben ingebed in het algemene re-integratie beleid (Corra & Bosselaar, 2013; Ministerie van SZW, 2013b). Het feit dat de meeste gemeenten de tegenprestatie gebruiken om bij te dragen aan het verkleinen van de afstand naar de arbeidsmarkt impliceert dat het wel degelijk als een re-integratie instrument kan worden gezien.

2.2.3 Over effecten van beleid

Beleid is te zien als een streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen. Onderzoek dat gericht is op het beoordelen van de inhoud, processen of effecten van dat beleid wordt evaluatieonderzoek genoemd. Beleidsevaluatie kan zowel vooraf (*ex ante*) als achteraf (*ex post*) plaatsvinden en draait altijd om de waarneming van een situatie of verandering en het vervolgens vergelijken van deze waarneming met bepaalde criteria (Bressers & Hoogerwerf, 1991; Vedung, 2010). Evaluaties bestaan dus uit

drie zaken: de keuze van het onderwerp, de waarneming ervan en de criteria aan de hand waarvan het waargenomen onderwerp wordt beoordeeld. Op alle drie de elementen kan evaluatie verschillen. Met de 'waarneming' wordt bedoeld dat men niet zomaar een situatie met criteria kan vergelijken maar dat hier altijd een waarneming bij komt kijken: de manier waarop de onderzoeker de situatie of verandering interpreteert. Een onderscheid is bijvoorbeeld te maken tussen kwantitatief of kwalitatief waarnemen. Op het element 'onderwerp' kan evaluatie verschillen op de genoemde inhoud, processen of effecten van beleid. In veel beleidsevaluaties staan de effecten centraal en dat is in dit onderzoek niet anders. Ook hierin is echter nog een onderscheid te maken: *'summative evaluation'*, met als doel om de balans op te maken zonder praktische consequenties en *'formative evaluation'*, met als doel om beleidsuitvoering bij te stellen (Vedung, 2006). Voor de laatste vorm is het zaak om ook verklaringen van beleidseffecten op te nemen in het onderzoek (Bressers, 1993). Dan het element 'criteria'. De criteria voor evaluatie kunnen sterk uiteenlopen. Veel evaluatiecriteria zijn ontleend aan de doelen van beleid en dus gericht op de vraag of doelstellingen daadwerkelijk bereikt zijn. Dit is de *'goal attainment approach'*. Hier tegenover staat echter nog een andere benadering, namelijk die van *'goal free evaluation'*. Beide benaderingen verdienen kort de aandacht.

Doelbereikingsonderzoek is zoals gezegd gebaseerd op doeleinden van beleid. Er wordt gekeken in hoeverre bepaalde beleidsdoeleinden bereikt zijn, maar er wordt geen rekening gehouden met de vraag in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking aan het beleid zelf te danken is. Bij effectiviteitsonderzoek is dit wel het geval. Er wordt dan ook naar de causale relatie tussen beleid en waargenomen ontwikkelingen of situaties gekeken. Efficiëntie-onderzoek is een volgende mogelijkheid. Dit is onderzoek dat erop gericht is om de verhouding tussen kosten en baten van beleid in kaart te brengen. Wat al deze vormen van effectiviteitsonderzoek gemeen hebben is dat zij, door zich te richten op allerlei doelen van beleid, allemaal kijken naar beoogde effecten van beleid. Beleid kan echter ook niet-beoogde effecten hebben, de positieve en negatieve neveneffecten van beleid (Bressers, 1993; Vedung, 2006).

De benadering van *'goal free evaluation'*, vrij vertaald effectenevaluatie, richt zich op deze neveneffecten. Michael Scriven (1991) onderscheidt bedoelde en onbedoelde effecten van beleid en beargumenteert dat doelbereikingsonderzoek zich altijd op bedoelde effecten richt, waar onbedoelde effecten minstens zo belangrijk kunnen zijn. Hij maakt daarnaast een onderscheid tussen neveneffecten en onbedoelde effecten: neveneffecten omvatten zowel bedoelde als onbedoelde effecten. Verder stelt hij dat doelen van beleid simpelweg bestaan uit een selectie van bedoelde effecten, wat inhoudt dat doelbereikingsonderzoek de beleidsevaluatie in hoge mate beperkt (Scriven, 1991). Hij introduceert de term doelvrije evaluatie, wat zoveel betekent als de evaluatie van daadwerkelijke effecten ten opzichte van aangetoonde behoeften. Dit komt neer op evalueren waarbij de beoordeling van beleidseffecten niet uit doeleinden wordt afgeleid, maar in plaats daarvan kunnen de criteria uit verwachtingen worden afgeleid (Bressers & Hoogerwerf, 1991). Zo kunnen meer dan alleen de bedoelde effecten in kaart gebracht worden.

2.2.4 Onbedoelde effecten van beleid

Het is allereerst belangrijk te benadrukken dat er met de term onbedoelde effecten van beleid niet per definitie wordt bedoeld op negatieve effecten. De term is te zien als noemer waaronder alle andere effecten dan als bedoeld met het beleid geschaard kunnen worden:

neveneffecten, onverwachte effecten, lange termijn effecten, indirecte effecten, onvoorziene effecten enzovoort. Door Sam Sieber (1981) worden verschillende verklaringen aangedragen voor onbedoelde effecten van beleid. Zowel Engbersen (2009) als De Ruig, Frouws en Stroeker (2011) merken op dat deze mechanismen nog steeds relevant zijn. Uit de voorbeelden die erbij genoemd worden blijkt dat onbedoelde effecten zeker niet altijd negatief hoeven te zijn.

- Functionele ontwrichting: beleid kan destructief werken ten opzichte van specifieke functionele vereisten van een sociaal systeem of de samenhang tussen verschillende functionele vereisten verstoren (Engbersen & Van Der Veen, 1992). Zo zou bijvoorbeeld de tegenprestatie naar vermogen kunnen zorgen voor een verstoorde werkgever-werknemer relatie omdat de bijstandsgerechtigde als werknemer geen beloning ontvangt.
- Exploitatie: beleid kan leiden tot misbruik of oneigenlijk gebruik van middelen en mogelijkheden. Andere termen hiervoor zijn strategisch gedrag of calculerend gedrag (Engbersen, 2009). Ter illustratie kan een scenario aangehaald worden waarin de werkgever een werknemer ontslaat om vervolgens de ontstane arbeidsplek op te vullen met een bijstandsgerechtigde ('verdringing').
- Doelverschuiving: het uitvoeren van beleid kan er voor zorgen dat de oorspronkelijke doelen uit zicht raken en een instrumenteel doel zo een einddoel wordt (De Ruig, Frouws, & Stroeker, 2011). Terugpakkend op de tegenprestatie zou deze bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor re-integratie, waarmee het oorspronkelijke doel ('voor wat hoort wat') een middel wordt.
- Classificatie: beleid zal leiden tot classificatie, omdat er een onderscheid nodig is tussen mensen die wel of geen recht hebben op voorzieningen of situaties waarin wel of niet moet worden ingegrepen (Engbersen, 2009). Zo zal het voor dit onderzoek relevante beleid zorgen voor een onderscheid tussen bijstandsgerechtigden en reguliere werknemers.
- Provocatie: gevormd beleid is gebaseerd op een definitie van een situatie en kan een bedreiging vormen voor bepaalde groepen die het niet met deze definitie eens zijn (Sieber, 1981). Zo kan de tegenprestatie door bijstandsgerechtigden worden opgevat als een bedreiging voor hun situatie, omdat ze verplicht kunnen worden om te gaan werken.
- Over-commitment: beleid kan tot doelen leiden die niet te realiseren zijn. In zo'n geval kan men een belofte niet waarmaken (Sieber, 1981). Dit kan zowel komen door te hoge verwachtingen als te weinig middelen (De Ruig et al., 2011). Het zou in de praktijk bijvoorbeeld wegens een gebrek aan arbeidsplaatsen onhaalbaar kunnen blijken om elke bijstandsgerechtigde een tegenprestatie te laten verrichten.
- Geruststelling: beleid kan als primaire doel hebben om niet de problemen op te lossen maar om de burger gerust te stellen. Men spreekt dan van een symbolische functie (Engbersen & Van Der Veen, 1992). Zo zou het beleid rondom de tegenprestatie

aangeduid kunnen worden als geruststellend voor burgers die graag zien dat iedereen wat terug doet voor zijn uitkering.

Het onderzoeken van de effecten van het beleid rondom de tegenprestatie naar vermogen op de arbeidsrelatie tussen werkgevers en bijstandsgerechtigden bevindt zich ergens tussen doelbereikingsonderzoek en doelvrije evaluatie. Het gegeven dat bijstandsgerechtigden een arbeidsrelatie aangaan met werkgevers om een tegenprestatie te verrichten is niet een beoogd effect van het beleid zoals dat door bijvoorbeeld de minister is uitgesproken. Het is eerder te zien als een neveneffect: het doel om bijstandsgerechtigden maatschappelijk nuttige activiteiten te laten verrichten impliceert dat zij een arbeidsrelatie aan zullen gaan. Afhankelijk van hoe deze arbeidsrelatie eruit ziet kan vervolgens gesproken worden over een bedoeld of onbedoeld neveneffect.

2.2.5 De tegenprestatie gedefinieerd

Naast een conceptualisering van de afhankelijke variabele behoeft ook de onafhankelijke variabele een definitie. In dit onderzoek wordt de definitie gehanteerd zoals deze volgens de wet luidt. Aan de hand van artikel 9, lid 1, sub C van de Wet werk en bijstand (WWB) is een definitie van de tegenprestatie te formuleren:

Een beleidsinstrument voor gemeenten om de maatschappelijke betrokkenheid bij uitkeringsgerechtigden te vergroten, door hen naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te laten verrichten, die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

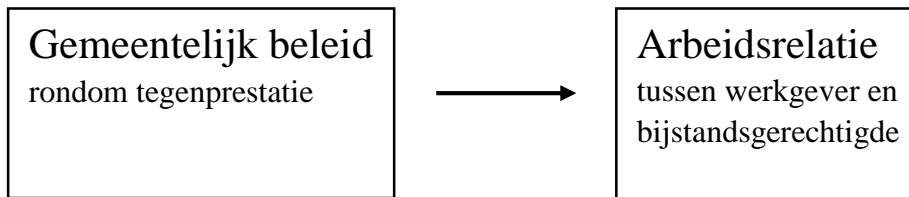
Deze definitie geeft weer dat de tegenprestatie in eerste instantie tot doel heeft om de maatschappelijke betrokkenheid bij uitkeringsgerechtigden te vergroten. Dit is het besproken ‘voor wat, hoort wat’- principe. Daarnaast is uit de definitie op te maken dat de uitvoering van dit beleidsinstrument bij de gemeenten ligt en meer specifiek bij het college. Om de wijze waarop de verschillende gemeenten dit beleid ten uitvoer brengen te kunnen beschrijven moet het begrip geoperationaliseerd worden. Aan het operationaliseren is de volgende paragraaf gewijd.

2.3 De tegenprestatie en arbeidsrelatie geoperationaliseerd

Op basis van het theoretisch kader zijn er definities geformuleerd van zowel de tegenprestatie als de arbeidsrelatie. Deze definities worden in het vervolg verder uitgewerkt en meetbaar gemaakt. In het variabelenschema worden de afhankelijke variabele en de onafhankelijke variabele onderscheiden en wordt er weergegeven hoe de onafhankelijke variabele de afhankelijke variabele beïnvloedt. In het operationalisatieschema worden per begrip de indicatoren uitgewerkt.

2.3.1 Variabelenschema

Figuur 4. Variabelenschema



2.3.2 Operationalisatieschema

De indicatoren om het beleid rondom de tegenprestatie in de vier gemeenten Rotterdam, Den Haag, Breda en Leiden systematisch in kaart te kunnen brengen en te vergelijken zijn grotendeels ontleend aan het onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013) en dat van Corra & Bosselaar (2013). De indicatoren van de arbeidsrelatie zijn een combinatie van het psychologisch contract en het juridisch contract. De psychologische component is ontleend aan de Tilburgse Psychologisch Contract Vragenlijst (TPCV) en is toegespitst op bijstandsgerechtigden in het bijzonder. Zo is de schaal ‘beloningen’ volledig geschrapt en zijn ook enkele waarden uit andere schalen weggelaten. Een gedetailleerd operationalisatieschema is terug te vinden in de bijlage.

Tabel 1. Operationalisatieschema

<i>Begrip</i>	<i>Indicatoren</i>
Arbeidsrelatie tussen werkgever en bijstandsgerechtigde	<ul style="list-style-type: none"> - Juridische component - Inhoud van het werk - Loopbaanontwikkeling - Werksfeer - Organisatiebeleid - In-rol gedrag - Extra-rol gedrag
<i>Begrip</i>	<i>Indicatoren</i>
Gemeentelijk beleid rondom tegenprestatie	<ul style="list-style-type: none"> - Doel van tegenprestatie - Doelgroep voor tegenprestatie - Activiteiten tegenprestatie - Duur van tegenprestatie - Organisaties voor tegenprestatie - Locatie van tegenprestatie - Begeleiding bij tegenprestatie - Sancties in kader tegenprestatie

2.3.3 Verwachtingen

Op basis van het theoretisch raamwerk en het daaruit voortvloeiende operationalisatieschema zijn een aantal verwachtingen te formuleren. Het gemeentelijk beleid rondom de tegenprestatie bestaat uit een relatief groot aantal indicatoren, daarom zijn deze waar mogelijk samengevoegd. Zo zijn de volgende verwachtingen opgesteld.

1. Het beleid rondom de tegenprestatie zal per gemeente verschillen, wat ook verschillende arbeidsrelaties tot gevolg zal hebben;
2. Duidelijke afspraken over het doel, de duur, de organisatie en de locatie van de tegenprestatie zullen leiden tot:
 - 2.1 Een expliciet zichtbare en duidelijke juridische component;
 - 2.2 Een positievere beoordeling van de inhoud van het werk door bijstandsgerechtigden;
 - 2.3 Een positiever perspectief op loopbaanontwikkeling door bijstandsgerechtigden;
 - 2.4 Een positiever oordeel over de werksfeer door bijstandsgerechtigden;
 - 2.5 Beter in-rol gedrag en extra-rol gedrag door bijstandsgerechtigden.
3. Goede begeleiding en keuze van activiteiten voor de tegenprestatie (maatwerk), zullen leiden tot:
 - 3.1 Een positievere beoordeling van de inhoud van het werk door bijstandsgerechtigden;
 - 3.2 Een positiever perspectief op loopbaanontwikkeling door bijstandsgerechtigden;
 - 3.3 Een positiever oordeel over de werksfeer door bijstandsgerechtigden;
 - 3.4 Beter in-rol gedrag en extra-rol gedrag door bijstandsgerechtigden.
4. Strengere sanctionering door gemeenten zal leiden tot:
 - 4.1 Een expliciet zichtbare en duidelijke juridische component;
 - 4.2 Een negatiever oordeel over de werksfeer door bijstandsgerechtigden;
 - 4.3 Slechter in-rol gedrag en extra-rol gedrag door bijstandsgerechtigden.

3. Methodologie en onderzoeksopzet

In het derde hoofdstuk komen de methoden van dataverzameling en analyse aan bod, alsmede de betrouwbaarheid- en validiteitsvraagstukken en de verantwoording van de casus- en respondentenselectie. Allereerst wordt de onderzoeksstrategie benoemd. In dit onderzoek worden enkele cases, namelijk de vier gemeenten Rotterdam, Den Haag, Breda en Leiden, in hun natuurlijke situatie onderzocht. Uit het vervolg van dit hoofdstuk zal blijken dat er diverse databronnen worden gebruikt en uit het vorige hoofdstuk is reeds gebleken dat er tal van variabelen onderzocht gaan worden. Deze kenmerken maken de onderzoeksstrategie tot een gevalstudie (Swanborn, 1996; Van Thiel, 2010).

3.1 Onderzoeksmethoden en -technieken

Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van het gemeentelijk beleid. Dit is gebeurd op basis van inhoudsanalyse van documenten, voornamelijk beleidsdocumenten over de tegenprestatie. Door documenten aan de hand van de in het operationalisatieschema opgestelde punten te analyseren kan in relatief korte tijd veel informatie worden verzameld. Deze methode is gecombineerd met het houden van interviews met betrokken beleidsmedewerkers binnen de gemeenten, zogenaamde expert-interviews (Van Thiel, 2010). Bij personen die op grond van hun kennis over het gemeentelijk beleid op dit terrein voor een expert-interview in aanmerking komen, sleutelpersonen, moet vooral gedacht worden aan beleidsmedewerkers en casemanagers die het beleid in de praktijk uitvoeren. De interviews waren semigestructureerd van aard, waarbij de interviewvragen afgeleid zijn uit de operationalisatie van de onafhankelijke variabele. De keuze voor semigestructureerde interviews is deels gemaakt op basis van het feit dat de operationalisatie in dit onderzoek zich goed leent om er direct vragen uit af te leiden. Daarnaast zijn gesloten interviews niets anders dan het afnemen van een vragenlijst en zullen open interviews mogelijk te veel irrelevante informatie opleveren (Ibid. P. 109). Een interviewprotocol van de expert-interviews is terug te vinden in de bijlage. De verslaglegging gebeurt door middel van een volledig transcript van de interviews, op basis van een opname van het gesprek. Deze transcripten zijn vervolgens voorgelegd aan de respondenten, om hen zo de gelegenheid te geven om het gehele interview terug te lezen en eventueel dingen aan te passen, te nuanceren en verder te verduidelijken. De volledige transcripten van interviews zijn bij de schrijver van dit onderzoek op te vragen.

Voor het tweede deel van het onderzoek zijn uitsluitend diepte-interviews gehouden. Dit deel draait om de individuele arbeidsrelatie zoals een bijstandsgerechtigde die ervaart. Omdat dit duidelijk over meningen, relaties en percepties gaat en interviews bijzonder geschikt zijn om niet-feitelijke informatie te verkrijgen ligt deze keuze voor de hand (Van Thiel, 2010). Ook deze interviews zijn gehouden op een semigestructureerde wijze, waarbij de interviewvragen zijn afgeleid uit de operationalisatie van de afhankelijke variabele. Veel vragen zijn ontleend aan de in hoofdstuk twee genoemde TPCV. Een interviewprotocol van deze interviews is ook in de bijlage terug te vinden. Net als de expert-interviews zijn ook deze interviews opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Tijdens de interviews is aan alle respondenten de mogelijkheid geboden om de transcripten na afloop in te zien en eventueel zaken aan te passen, te nuanceren, te verduidelijken of zelfs te verwijderen (bijvoorbeeld uit privacyoverwegingen). De duur van de interviews lag tussen de 30 en 90 minuten.

De interviews hebben grote hoeveelheden kwalitatieve data opgeleverd, die vervolgens geanalyseerd zijn door ze in kleinere eenheden op te delen, te coderen en te vergelijken. Hierbij is ter ondersteuning gebruik gemaakt van het computersoftware programma QRS NVivo 10. Verder is er een codeboek gemaakt, waarbij als basis gebruik is gemaakt van de wijze waarop de begrippen zijn geoperationaliseerd. Het codeboek is vervolgens aangevuld met codes die op basis van open coderen ontstaan zijn en is in de bijlage terug te vinden. De volledig gecodeerde interviews zijn bij de auteur van dit onderzoek op te vragen.

3.2 Betrouwbaarheid en validiteit

3.2.1 Betrouwbaarheid

Een eerste element van betrouwbaarheid betreft de nauwkeurigheid van de meetinstrumenten (Van Thiel, 2010). De vragenlijst voor bijstandsgerechtigden is grotendeels gebaseerd op de Tilburgse Psychologisch Contract Vragenlijst. Deze is ontwikkeld en uitgebreid getest door middel van factoranalyses en proefdraaien (Freese, Schalk, & Croon, 2008). Daarnaast is de vragenlijst in het Nederlands, waardoor verwarring en onduidelijkheden door vertalingen voorkomen worden. Door deze vragenlijst te gebruiken en hier alleen strikt noodzakelijke aanpassingen aan te doen om hem op bijstandsgerechtigden toe te spitsen wordt getracht de nauwkeurigheid zo goed mogelijk te waarborgen. Verder is het operationaliseren waar mogelijk gebeurd op basis van eerder onderzoek en theorie. Door de codes tijdens het codeerproces hier rechtstreeks uit af te leiden en gebruik te maken van computersoftware zal het onderzoek ook zo consistent mogelijk uitgevoerd worden, om zo ook aan het tweede element van betrouwbaarheid te voldoen. Tot slot draagt ook het doen van onderzoek in meerdere situaties of bij meerdere mensen bij aan de herhaalbaarheid (Van Thiel, 2010). Door in vier gemeenten het beleid in kaart te brengen en vervolgens meerdere bijstandsgerechtigden te interviewen wordt ook zo de betrouwbaarheid vergroot. Voor de expert-interviews geldt dat de weergave van het gemeentelijke beleid grotendeels gebaseerd is op beleidsdocumenten, waarnaar in de tekst ook uitdrukkelijk verwezen wordt, en dat de interviews vooral zijn gebruikt als aanvulling hierop. In sommige gevallen betekende dit simpelweg het vragen van informatie aan respondenten die min of meer al bekend was bij de onderzoeker, bij wijze van toetsing, in andere gevallen het vragen van informatie en deze informatie na afloop van de interviews vergelijken met bepaalde documenten.

3.2.2 Validiteit

Doordat de operationalisaties waar mogelijk afgeleid zijn uit bestaande literatuur, zoals bijvoorbeeld een groot deel van de arbeidsrelatie op het psychologisch contract en de bestaande operationalisatie daarvan is gebaseerd, wordt de interne validiteit zo goed mogelijk gewaarborgd. Doordat in dit onderzoek naar een gering aantal eenheden of casussen wordt gekeken, namelijk vier steden, kan er diep op deze casussen worden ingegaan, wat de interne validiteit ten goede komt (Ibid. P. 100). De externe validiteit, de mate waarin het onderzoek generaliseerbaar is, is door het geringe aantal eenheden in een gevalstudie vaak een hekel punt (Swanborn, 1996). Dit gaat in het bijzonder om de vraag of de gevonden resultaten voor de vier gemeenten ook daarbuiten werken en zo ja, in welke mate. In dit geval kan elke gemeente het beleid op eigen wijze invullen en zal hier altijd enig verschil in zitten. Feit blijft wel dat vrijwel elke gemeente straks in 2015 de tegenprestatie gaat opleggen en er arbeidsrelaties tussen bijstandsgerechtigden en werkgevers ontstaan. De generaliseerbaarheid van de bevindingen op dit gebied is vrij groot. Wel dient de kanttekening geplaatst te worden dat elke bijstandsgerechtigde een persoonlijk verhaal heeft en in dat opzicht al als een 'case'

op zich gezien kan worden, daarom zal de externe validiteit in onderzoeken als deze altijd betwistbaar zijn.

3.3 Onderzoeksdesign

3.3.1 Casusselectie

Er is gekozen voor vier gemeenten, die als vier cases gezien kunnen worden. Dit zijn de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Breda en Leiden. Deze gemeenten verschillen in inwonersaantal en zijn op basis van de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) te onderscheiden in twee zeer grote gemeenten Den Haag en Rotterdam (beiden meer dan vijfhonderdduizend inwoners) en twee middelgrote gemeenten Breda en Leiden (beiden meer dan honderdduizend inwoners). De precieze inwonersaantallen op 1 januari 2014 waren als volgt (CBS, 19 maart 2014): Rotterdam 618.467, Den Haag 508.592, Breda 179.999 en Leiden 121.199. Een aantal inhoudelijke overwegingen ligt ten grondslag aan de gemaakte keuzes rondom de casusselectie. Op basis van explorerend werk en voorkennis is namelijk geprobeerd om een heterogene selectie te maken op de onafhankelijke variabele. Het gemeentelijk beleid rondom de tegenprestatie lijkt te verschillen. Explorerend onderzoek leert dat Rotterdam bijvoorbeeld al jaren met een verplichte tegenprestatie werkt en dat Leiden weinig formeel beleid heeft op dit terrein. Uit de cijfers van het CBS blijkt verder dat de vier gemeenten allemaal boven het landelijk gemiddelde zitten wanneer gekeken wordt naar het aantal personen in de bijstand, maar onderling zijn er grote verschillen. De gemeente Rotterdam kent 98 personen met een bijstandsuitkering per 1000 inwoners en dit is het hoogste gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten. Den Haag volgt met 73 per 1000 inwoners, dan Breda met 43 per 1000 inwoners en tot slot Leiden met 42 per 1000 inwoners (CBS, september 2013). Breda en Leiden liggen het dichtst bij het landelijk gemiddelde, dat 40 personen met een bijstandsuitkering per 1000 inwoners bedraagt. Het voordeel van de grote verschillen in inwonersaantallen enerzijds en sterke gelijkenissen tussen aantallen bijstandsgerechtigden anderzijds, is dat er mogelijk patronen of factoren te ontdekken zijn die met de schaal van de stad te maken hebben. Den Haag en Rotterdam zijn in zekere mate vergelijkbaar, maar verschillen juist weer sterk van Breda en Leiden, die ook enigszins op elkaar lijken. Naast de inhoudelijke overwegingen bij de selectie van de cases is een pragmatische overweging geweest dat zij allemaal in Zuidwest-Nederland liggen. Dit biedt een voordeel op het gebied van afstand, tijd en geld ten opzichte van gemeenten van vergelijkbare grootte elders in het land.

3.3.2 Respondentselectie

Voor het eerste deel van het onderzoek zijn op basis van kennis en posities zogenoemde sleutelpersonen geselecteerd die vanuit hun functie veel konden vertellen over het gemeentelijk beleid. In Den Haag was dit een senior beleidsmedewerker maatschappelijke participatie van de dienst SZW van de gemeente Den Haag, in Rotterdam een politiek adviseur van de (ex-)wethouder Werk, Inkomen en Zorg, in Breda een vakbondsbestuurder en (ex-)gemeenteraadslid en in Leiden een teamleider Werk en Inkomen van de gemeente Leiden.

De bijstandsgerechtigden die in het tweede deel van het onderzoek als respondenten zullen dienen waren vooraf niet allemaal bekend en zijn door middel van een ‘sneeuwbal steekproef’, een vorm van een selecte steekproef, geselecteerd. Vertrekpunt hierbij zijn de contacten van de sleutelpersonen uit de eerdere interviews geweest, waarbij het de bedoeling

was om ongeveer vijf bijstandsgerechtigden per gemeente te interviewen die bij verschillende organisaties werkzaam zijn. Voor deze wijze van respondentenselectie is gekozen omdat het interviewen van bijstandsgerechtigden een relatief lastige opgave is gebleken. Veel mensen met een bijstandsuitkering willen niet graag meewerken aan een interview, bijvoorbeeld omdat zij zich schamen voor hun situatie of omdat zij een conflict met de gemeente hebben gehad. Daarnaast zijn ook privacyoverwegingen een obstakel, er bestaan immers geen lijsten met bijstandsgerechtigden en hun telefoonnummers. Sommige organisaties stelden dan ook dat zij om privacy redenen niet mee wilden werken, andere organisaties gaven aan dat zij überhaupt niet in kaart hebben welke vrijwilligers ‘verplicht’ door de gemeente gestuurd zijn. Door al deze obstakels was het noodzakelijk om via contactpersonen, zoals bijvoorbeeld vrijwilligerscoördinatoren van verschillende organisaties, de bijstandsgerechtigden te benaderen en interviewafspraken te plannen. Teneinde de representativiteit van de steekproef te verbeteren is geprobeerd om waar mogelijk te variëren op kenmerken van de respondenten. Naast de verschillende steden zijn dit onder andere kenmerken als de organisatie waar ze werkzaam zijn, hun geslacht en leeftijd. Een volledige lijst met respondenten is terug te vinden in de bijlage.

4. Empirische bevindingen

In het vierde hoofdstuk worden de bevindingen uit de empirie gepresenteerd. In dit hoofdstuk wordt eerst per casus het bestaande beleid rondom de tegenprestatie voor bijstandsgerechtigden uitgewerkt. De resultaten worden per gemeente, van groot naar klein op inwonersaantal, systematisch weergegeven aan de hand van de indicatoren uit het operationalisatieschema, waarna een laatste paragraaf gewijd wordt aan een vergelijking tussen de steden. Daarna komt de arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en hun werkgevers aan bod, eveneens aan de hand van de indicatoren uit het operationalisatieschema en ook hier wordt afgesloten met een paragraaf die verschillen en overeenkomsten toont.

4.1 Empirische achtergrond

Ter introductie op de daadwerkelijke empirische bevindingen in dit onderzoek volgt eerst een schets van de context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden. Hiertoe wordt kort stilgestaan bij het rijksbeleid, de sociaaleconomische situatie en de bestuurlijke vormgeving, allen van belang voor een beter begrip van de context van de tegenprestatie.

4.1.1 Rijksbeleid

De wettelijke basis voor de tegenprestatie is de Wet werk en bijstand uit 2012. Op 1 juli 2014, gedurende dit onderzoek, is vervolgens de ‘Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten’, kortweg Wet Maatregelen WWB, aangenomen door de Eerste Kamer. Een korte verduidelijking van de wet zoals deze na, enkele wijzigingen in de Tweede Kamer in februari 2014, door de Eerste Kamer is aangenomen, leert dat gemeenten het aan bijstandsgerechtigden opleggen van een tegenprestatie moeten regelen bij verordening. Dit houdt in dat er geen generieke verplichting is die voor iedereen geldt, maar ook dat gemeenten niet in de verordening mogen opnemen dat aan niemand een tegenprestatie zal worden opgelegd. De gemeenten hebben nu de mogelijkheid om maatwerk te leveren, omdat zij in de verordening aan kunnen geven aan wie zij wel en niet een tegenprestatie opleggen en wat de inhoud, omvang en vorm ervan mag zijn. Een gemeente kan met ingang van de nieuwe wet aangeven dat vrijwilligerswerk als tegenprestatie geldt. Wel is geregeld dat een tegenprestatie niet opgelegd kan worden aan alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar (Ministerie van SZW, 2014b).

Bijstand werd in Nederland geïntroduceerd in 1963, met de Algemene Bijstandswet van minister Klompé, waarmee voor het eerst een sociaal vangnet voor iedereen tot stand kwam, als ‘vervolmaking van de welvaartsstaat’. Een grote wijziging richting het huidige beleid vond vervolgens plaats in 2004, toen de Wet werk en bijstand ingevoerd werd. Vanaf dat moment moesten gemeenten hun bijstandsgerechtigden een re-integratietraject laten volgen, om hen zo snel mogelijk uit de bijstand te krijgen. Het grote verschil met de decennia ervoor was dat een bijstandsgerechtigde voortaan verplicht werd om ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ aan te nemen, waar vroeger het begrip ‘passende arbeid’ werd gebruikt. Met andere woorden, waar een bijstandsgerechtigde voorheen een baan niet hoefde te accepteren wanneer deze onder zijn of haar opleidings- of ervaringsniveau lag, werd nu de gedachte leidend dat men moet werken, ongeacht de vraag of dit werk aansluit bij de vermogens van een bijstandsklant (Volkskrant, 2013). Een volgende stap naar het verder beperken van de bijstand was de Wet werken naar vermogen die, zoals in de inleiding is vermeld, door de val van het toenmalige kabinet nooit in werking trad. Hierin werden de ideeën geïntroduceerd die nu middels de Participatiewet ingevoerd gaan worden, namelijk dat iemand die bijstand krijgt verplicht is

daar iets tegenover te stellen. Dit kan op twee manieren: alle mogelijke betaalde arbeid accepteren of anders het doen van vrijwilligerswerk of andere maatschappelijk nuttige activiteiten, bijvoorbeeld een tegenprestatie (Ibid.). Gemeenten mogen vanaf 2012 van bijstandsgerechtigden eisen dat ze als tegenprestatie voor hun uitkering arbeid leveren, ook als dit niet direct bijdraagt aan een vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt. Met de meest recente ontwikkelingen op het gebied van de bijstand is het ‘mogen’ uit 2012 nu ‘moeten’ geworden en is het eisen van een tegenprestatie niet langer een mogelijkheid voor gemeenten maar een verplichting.

Deze laatste ontwikkeling is een onderdeel van de drie grote decentralisaties binnen het sociaal domein. Gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Zij nemen een deel van deze taken over van de Rijksoverheid, met de gedachte dat gemeenten dichterbij hun inwoners staan en deze taken effectiever, goedkoper en met minder bureaucratie kunnen aanbieden (Rijksoverheid, 2014a). Deze decentralisaties gaan gepaard met grote bezuinigingen, alleen op de Participatiewet gaat het al om een structurele kostenbesparing van 1,8 miljard euro. Zo vormen ze een grote uitdaging voor gemeenten, daar ze niet alleen met nieuwe taken belast worden, maar deze ook met minder geld moeten uitvoeren (Divosa, 2014b).

4.1.2 Sociaal-economische situatie

De twee factoren die tekenend zijn voor de sociaal-economische situatie omtrent de bijstand zijn de relatief hoge werkloosheid in Nederland en de jarenlange bezuinigingen. Volgens cijfers van het CBS is er een trend te zien van oplopende werkloosheid vanaf juli 2011. In de periode 2011 – 2013 was zelfs een toename te zien van gemiddeld 12.000 werklozen per maand. In de meest recente periode lijkt er weer sprake te zijn van een lichte daling, zo constateert het CBS dat er in september 2014 voor de vierde maand op rij een daling van het aantal werklozen is. Toch is dit nog altijd acht procent van de beroepsbevolking, wat historisch gezien voor Nederlandse begrippen zeer hoog is (CBS, 2014b). Deze hoge werkloosheid slijpelt logischerwijs door in het aantal uitkeringen. Zo lag het aantal bijstandsuitkeringen in maart van dit jaar op 370.000, terwijl dit, ter vergelijking, in 2011 nog rond de 300.000 lag (Ibid.).

De financiële en economische crisis hebben de overheidsfinanciën sterk verslechterd, waardoor het begrotingstekort van Nederland is opgelopen. Dit heeft weer gevolgen voor de schulden, die tot stijgende rentelasten leiden. Om die reden zijn opeenvolgende kabinetten al jaren aan het bezuinigen, met als meest recente doel een geleidelijke besparing tot 16 miljard euro in 2017 (Rijksoverheid, 2014b). Dit proces van het op orde brengen van de schatkist, zoals het huidige kabinet dit noemt, wordt voor een aanzienlijk deel vormgegeven door geld bij gemeenten weg te halen. De genoemde decentralisaties zijn hier een treffend voorbeeld van. Doordat het Rijk taken bij gemeenten onderbrengt, denkt ongeveer driekwart van de Nederlandse gemeenten volgend jaar te moeten bezuinigen, zo blijkt uit een enquête van de NOS. Want ondanks het feit dat gemeenten extra budget krijgen voor het uitvoeren van de nieuwe taken in het kader van de decentralisaties, zijn veel gemeenten van mening dat dit extra budget ontoereikend is (NOS, 2014a).

De combinatie van beide genoemde factoren is een ongelukkige. Concreet betekent dit voor gemeenten namelijk dat zij te maken krijgen met meer uitkeringsgerechtigden, waardoor bijvoorbeeld het klantenbestand van de bijstand zal groeien. Als reactie hierop zouden

gemeenten eigenlijk meer personeel aan moeten nemen, zo kunnen zij alle bijstandsklanten in kaart brengen en houden. Daarnaast kunnen zij alle bijstandsgerechtigden binnen afzienbare tijd oproepen en ze vervolgens begeleiden naar ofwel een re-integratie traject, ofwel een activeringstraject. Daarnaast betekent meer bijstandscliënten ook meer kans op fraude of anderszins ontwijkend gedrag, waardoor er ook meer handhaving nodig zal zijn. Juist omdat er zo veel bezuinigd wordt hebben veel gemeenten echter niet de mogelijkheid om dit extra personeel aan te nemen, waardoor zij op termijn problemen voorzien. Dit blijkt ook uit de interviews die later in het onderzoek aan de orde komen. Samengevat is de sociaaleconomische situatie door de hoge werkloosheid en financieel zware tijden als zeer ongunstig te omschrijven.

4.1.3 Bestuurlijke vormgeving

De decentralisaties op het gebied van zorg, jeugd en werk maken de gemeenten verantwoordelijk voor een groot aantal nieuwe taken binnen het sociaal domein. Naast de sterke financiële noodzaak voor verandering zit er vanuit de Rijksoverheid ook wel degelijk een andere gedachte achter. Met de decentralisaties wordt invulling gegeven aan de veranderde maatschappij: van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij. Daarnaast komen er meer mogelijkheden om maatwerk te leveren en bureaucratie te voorkomen, door steeds meer taken van het sociaal domein onder te brengen bij de overheid die het dichtst bij de burger staat, de gemeente (VNG, 2013). Op het gebied van de Participatiewet en de bijstand wordt de gemeente verantwoordelijk voor de begeleiding en ondersteuning van veel meer mensen. Hier krijgen ze, volgens de plannen van de Rijksoverheid, dan ook meer beleidsvrijheid en middelen voor terug. Omdat er evenwel toch sprake is van bezuinigingen zullen veel gemeenten het lastig gaan krijgen om de ambities van het Rijk uit te voeren, zo is de verwachting van vele gemeentelijk belangenorganisaties (Movisie, 2013).

Er zijn veel samenwerkingsverbanden, platformen en adviesbureaus in bedrijf rondom de transitie van de genoemde taken naar lokaal niveau. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de opdrachten rond de uitvoering van onder andere de bijstand samen op te pakken. Zij gaan een samenwerkingsverband aan met elkaar, waar andere gemeenten er juist voor kiezen om organisaties in de hand te nemen die hen ondersteunen bij de begeleiding van bijstandsgerechtigden. Voor welke variant men in de onderzochte gemeenten heeft gekozen of gaat kiezen komt in het vervolg van het onderzoek aan bod. Van groot belang voor gemeenten is de grootte van het budget dat zij toegewezen krijgen. De bijstandsbudgetten worden voortaan verdeeld met behulp van een nieuw ‘multiniveau-model’, wat rekening houdt met objectieve kenmerken van huishoudens in een gemeente die van belang zijn voor de kans dat een huishouden een bijstandsuitkering ontvangt. Ook specifieke informatie over de regionale arbeidsmarkt wordt in dit model meegenomen (VNG, 2014).

De omslag van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving zou gemeenten dus de mogelijkheid moeten bieden om effectiever te kunnen werken dan het Rijk, omdat zij dicht bij de burgers staan. Op het gebied van bestuurlijke vormgeving betekent dit voor gemeenten een hoop keuzes en veranderingen. Zo zal elke gemeente een aantal consultants in dienst moeten hebben om burgers persoonlijk te kunnen begeleiden, maar ook om bijstandsgerechtigden in kaart te kunnen brengen. Daarnaast moeten gemeenten zelf zaken gaan inkopen, daarbij natuurlijk binnen hun budget blijven, maar tegelijk de verantwoordelijkheid dragen voor- en het waarborgen van bepaalde kwaliteit (Movisie, 2014). Er ligt, kortom, een grote uitdaging voor gemeenten als het gaat om de invulling en

bestuurlijke vormgeving van het beleid rondom de tegenprestatie en andere onderdelen van de participatiewet. Sommige gemeenten hebben daar al op geanticipeerd en zijn al een aantal jaren bezig, andere gemeenten moeten hier feitelijk nog mee beginnen. Hoe de situatie in de onderzochte gemeenten tot op heden is, komt in de volgende paragraaf aan bod.

4.2 Gemeentelijk beleid rondom de tegenprestatie

Het gemeentelijk beleid rondom de tegenprestatie verschilt per gemeente en in deze paragraaf wordt het beleid per gemeente uiteengezet, hier en daar geïllustreerd met enkele citaten die afkomstig zijn uit de ‘elite-interviews’.

4.2.1 Rotterdam

De gemeente Rotterdam was in 2011, na een kleine pilot in 2010, de eerste gemeente in Nederland die van bijstandsgerechtigden een tegenprestatie ging eisen. Onder de naam ‘Full Engagement’ wilde de gemeente elke burger die een gemeentelijke uitkering ontvangt wijkgericht activeren in de vorm van werk, scholing of een bijdrage aan de stad, met als uiteindelijk doel economische zelfstandigheid en uitstroom uit de bijstand (Gemeente Rotterdam, 2011). In de periode 2011-2014 heeft het beleid na een eerste evaluatie niet alleen een nieuwe naam gekregen, Maatschappelijke Inspanning, maar is het ook uitgebreid naar meer maatschappelijke partners en meer deelnemende wijken in de stad (Dona Daria, 2012).

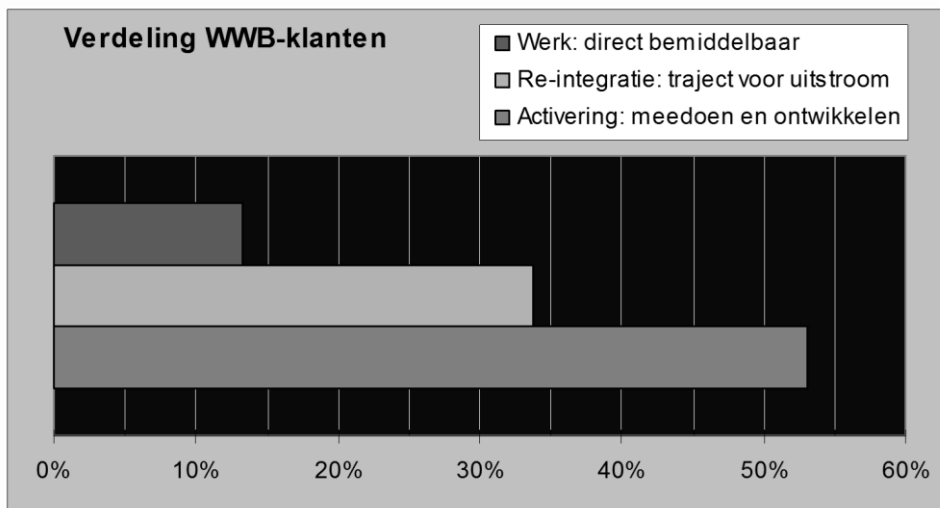
In een recent uitgebrachte brochure stelt de gemeente Rotterdam dat het idee achter de Maatschappelijke Inspanning eenvoudig is, namelijk dat een werkzoekende een dagritme krijgt en werkervaring en sociale contacten opdoet. Zo komt een bijstandsgerechtigde volgens de gemeente beter in zijn vel te zitten en raakt hij gemotiveerd, wat de eerste stap is op weg naar een actief leven (Gemeente Rotterdam, 2014). De manier waarop het idee achter de tegenprestatie hier geformuleerd is duidt erop dat de tegenprestatie onder andere tot doel heeft om de welzijnspositie van mensen te verbeteren, om uitstroom uit de bijstand te bevorderen en om bijstandsgerechtigden werknemersvaardigheden op te laten doen of te laten behouden. Het hoofddoel van de Maatschappelijke Inspanning is echter, zoals wethouder Florijn dat in een reactie aan het BurgerPanel Rotterdam noemt, bijstandsgerechtigden iets terug laten doen voor hun uitkering in de vorm van maatschappelijk nuttige activiteiten (Gemeente Rotterdam, 2013). Hierbij is de ambitie dat uitkeringsgerechtigden op een zo hoog mogelijk niveau maatschappelijk participeren, waarbij betaald werk zonder uitkering het streven is. De Full Engagement pilots hadden echter niet tot doel om alle uitkeringsgerechtigden in de wijken te benaderen. Om de doelgroep voor de pilots te bepalen maakte de gemeente een onderscheid tussen verschillende groepen bijstandsgerechtigden, verdeeld naar afstand tot de arbeidsmarkt. De bijna 38.000 bijstandsgerechtigden die Rotterdam heeft kunnen grofweg als volgt worden ingedeeld, zo vertelt de politiek adviseur van de Rotterdamse wethouder van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

Ons beleid is dat de ‘bovenkant’, de groep die gewoon heel goed is, die moet gewoon zo veel mogelijk gedwongen worden om weer aan het werk te gaan. De groep met een iets grotere achterstand, dat zijn er ongeveer 10.000, daar hebben we re-integratie instrumenten voor en de onderste groep is de groep waar wij de Maatschappelijke Inspanning op richten. – Respondent A

De gemeente Rotterdam verdeelt haar bijstandsgerechtigden in drie groepen. Onderstaande grafiek laat de verdeling van bijstandsgerechtigden naar afstand tot de arbeidsmarkt zien. De

doelgroep ‘Werk’ is direct te bemiddelen naar werk en bedraagt ongeveer 13% van de bijstandsgerechtigden. De doelgroep ‘Re-integratie’, om en nabij 34%, heeft ondersteuning nodig voordat zij weer naar werk in kan stromen en de doelgroep ‘Activering’, meer dan 50% met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, moet zich eerst ontwikkelen voordat uitstroom uit de bijstand mogelijk is (Gemeente Rotterdam, 2011). Voor de twee bovenste groepen zijn er zogenoemde ‘prematching- en matchingtrajecten’ die naar betaald werk moeten leiden. De onderste groep is de potentiële doelgroep voor de Maatschappelijke Inspanning en bestaat uit zo’n 20.000 bijstandsgerechtigden. Kenmerken van deze doelgroep zijn volgens de gemeente onder andere dat zij meer dan vijf jaar een WWB-uitkering hebben, vaak weinig of geen werkervaring en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook kan er sprake zijn van ‘multiproblematiek’: een situatie waarbij de problemen zich opstapelen. Er dient te worden opgemerkt dat het project stapsgewijs wordt uitgerold per wijk en dat het project op het moment van onderzoek, namelijk in het voorjaar van 2014, in veertien wijken loopt. Naar schatting zijn er zo’n 3.000 mensen die de MI-trajecten volgen.

Grafiek 1. Verdeling bijstandsgerechtigden naar arbeidsvermogen



(Gemeente Rotterdam, 2011. P. 8)

In het huidige beleid beoordeelt de gemeente bijstandsgerechtigden op hun arbeidsvermogen en zet in die zin de pilots door, waarbij het beleid rondom de tegenprestatie zich richt op de groep die het verst van betaalde arbeid verwijderd is: de groep ‘Activering’ in de grafiek (Van der Aa, 2012). Als tegenprestatie zijn in Rotterdam een groot aantal denkbare activiteiten mogelijk. Vrijwel alle vormen van de tegenprestatie vallen onder vrijwilligerswerk, uiteenlopend van koffie schenken in verzorgingstehuizen en kantinediensten bij sportclubs tot overblijfmoeder op basisscholen. Andere concrete praktijkvoorbeelden zijn werk in de groenvoorziening en in een buurthuis. Naast vrijwilligerswerk komt het voor dat bijstandsgerechtigden bijvoorbeeld aan hun taalachterstand werken of aan hun fysieke gezondheid werken door te sporten: ook op deze manier kan de tegenprestatie worden vervuld. Tot slot kunnen ook hulp met schulden trajecten of de genoemde multiproblematiek als invulling van de tegenprestatie dienen (Gemeente Rotterdam, 2014). Omtrent de duur zijn concrete richtlijnen vastgesteld, de gemeente verwacht een tegenprestatie van 20 uur per week of naar vermogen. Onder omstandigheden kan hier van afgeweken worden, zo kan een alleenstaande ouder met kleine kinderen met 12 uur per week volstaan en kan met oudere

bijstandsgerechtigden (boven de 57,5 jaar) specifieke afspraken worden gemaakt. In de praktijk wordt er regelmatig van de 20 uur afgeweken, bijvoorbeeld door de fysieke- of geestelijke gesteldheid van de betreffende persoon. De gedachte achter de richtlijn van 20 uur per week is volgens respondent A dat de andere helft van de werkweek aan re-integratie besteed kan worden. Een minimale of maximale duur in maanden is er niet, zo stelt hij, maar wel worden afspraken vaak voor een jaar gemaakt. Omdat het niet de bedoeling is dat mensen na een jaar actief te zijn geweest weer thuis gaan zitten, zou de tegenprestatie in theorie voort kunnen duren tot men uitstroomt uit de bijstand. Een vaste baan is een eindpunt van het traject, maar lang niet alle bijstandsgerechtigden hebben een sollicitatieplicht naast hun Maatschappelijke Inspanning. Het is ook mogelijk dat zo'n sollicitatieplicht op een gegeven moment komt te vervallen indien deze niet succesvol blijkt.

In de Rotterdamse aanpak zijn verschillende partijen betrokken. Activeringsconsulenten van de gemeente hebben direct contact met bijstandsgerechtigden en begeleiden hen samen met deeltgemeentelijke welzijnsorganisaties en vrijwilligersorganisaties. Een voorbeeld van zo'n vrijwilligersorganisatie is de Vrijwilligerswinkel in Crooswijk. Door samen te werken met partners in de wijk wil de stad bestaande netwerken gebruiken om zo veel mogelijk bijstandsgerechtigden te activeren. Andere organisaties waar behoefte is aan vrijwilligers zijn onderwijsinstellingen, verzorgingshuizen of sportverenigingen. Een organisatie als de Vrijwilligerswinkel verbindt 'markten' bijstandsgerechtigden en vrijwilligersorganisaties met elkaar, onder andere door vrijwilligersmarkten te organiseren. Op zo'n vrijwilligersmarkt zijn verschillende organisaties aanwezig met een markt kraam. De bijstandsgerechtigden worden uitgenodigd door de gemeente en bij aankomst en vertrek geregistreerd. Het is vervolgens de bedoeling dat zij op de markt rondkijken en daar minimaal één afspraak maken met een organisatie. Ook Vrijwilligerswerk Rotterdam is een partij die aan het project Maatschappelijke Inspanning deelneemt en heeft als doel om meer mensen met een bijstandsuitkering te motiveren tot vrijwilligerswerk. Dit Maatschappelijke Inspanning Rotterdam (MIR)-project is bedoeld om obstakels weg te nemen die mensen ervan weerhoudt om maatschappelijk actief te zijn.

De aanwezige organisaties zijn veelal stichtingen en verenigingen, die samen voor een groot aanbod aan vrijwilligerswerk zorgen. Enkele voorbeelden: de Stichting Buurtwerk, die actief is op sociaal-cultureel werk in de wijken, de Stichting Landschapsonderhoud Rotterdam, die bijdraagt aan behoud van natuur en landschap in en om de stad en de stichting Middin, die zorg en ondersteuning biedt aan mensen met een beperking, in activiteitencentra en aan huis. De ervaring met het bedrijfsleven is volgens de politiek adviseur dat zij snel geneigd zijn om bij de gemeente aan te kloppen voor vrijwilligers om deze op betaalde banen in te zetten, bijvoorbeeld als schoonmakers. Daarom zijn bedrijven in de samenwerking over het algemeen minder geschikt. Wel veel voorkomend, ook in de andere steden, zijn de grotere (thuis)zorgorganisaties als Aafje die, veelal via de Vrijwilligerswinkel, veel bijstandsgerechtigden werk kunnen bieden. Op dit moment heeft de gemeente zo'n 30 activeringsconsulenten: ambtenaren die de mensen oproepen, hen uitleggen wat de tegenprestatie is, als aanspreekpunt fungeren en ingeschakeld worden als iemand zich niet aan de afspraken houdt. Een vaak gehanteerde term in hun vakgebied is 'caseload': het aantal bijstandsgerechtigden dat een activeringsconsulent onder zich heeft. In Rotterdam is de verhouding volgens respondent A ongeveer 1000 bijstandsgerechtigden op één activeringsconsulent. Een caseload van zo'n omvang maakt het voor de activeringsconsulenten onmogelijk om maatwerk te leveren. Door samen te werken met

andere organisaties en gebruik te maken van netwerken in de wijk en de digitale vacaturebank van de gemeente proberen zij zo veel mogelijk bijstandsgerechtigden te begeleiden naar vrijwilligerswerk of een andere tegenprestatie. Wanneer iemand niet op komt dagen of zich niet voldoende inzet gaat de gemeente over tot handhaving. Ook de sanctionering is gestandaardiseerd en zorgt volgens de politiek adviseur voor een stok achter de deur, want het verplichtende karakter zorgt ervoor dat de meeste bijstandsgerechtigden wel komen opdagen. Gebeurt dit niet, dan krijgt een bijstandsgerechtigde eerst een waarschuwing, namelijk een officiële beschikking van de sociale dienst. Na twee waarschuwingen kunnen mensen een maand 30% gekort worden op hun uitkering en dit kan voor maximaal drie maanden. Uiteindelijk kan dit stapsgewijs opgevoerd worden naar 100%. De respondenten zijn van deze sancties goed op de hoogte en de meesten zien ze als een sterk dwangmiddel van de gemeente om afspraken na te komen, al wordt het verplichtende karakter van de tegenprestatie niet als overheersend ervaren, maar meer als iets wat op de achtergrond speelt.

4.2.2 Den Haag

De gemeente Den Haag werkt nog niet met de tegenprestatie zoals deze in de toekomstige Participatiewet wordt omschreven, maar is wel degelijk bezig met het activeren van bijstandsgerechtigden. Eind 2013 verklaarde het toenmalige college zich ten doel gesteld te hebben om 4000 mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt te activeren (Gemeente Den Haag, 2013). In dezelfde brief stelt het college dat de onduidelijkheid rondom de invoering van de tegenprestatie voor hen reden was om vast te houden aan het Haags participatiebeleid, namelijk bijstandsgerechtigden zo veel mogelijk aanzetten tot duurzame participatie. Waar de gemeente Rotterdam de naam Maatschappelijke Inspanning heeft gekozen, spreekt de gemeente Den Haag momenteel over maatschappelijke participatie. Een reden om de tegenprestatie zoals deze in de Participatiewet geformuleerd is nog niet in te voeren, is volgens respondent B geweest dat men in Den Haag altijd de gedachte heeft gehad dat de bijstandsklant zelf ook wat aan de tegenprestatie moet hebben, terwijl er in de toekomstige wet gesproken wordt over werk dat niet hoeft bij te dragen aan de eigen ontwikkeling of re-integratie van bijstandsgerechtigden. Zij formuleert het als volgt:

De gemeente Den Haag vindt het ook heel belangrijk dat iedereen, ook als je niet aan het werk kan, iets doet, dus een bijdrage levert aan de stad, een bijdrage levert aan de samenleving. Maar altijd wel ook kijkend van: aan die horizon misschien werk en in ieder geval je eigen ontwikkeling. – Respondent B

Omdat de tegenprestatie in de Participatiewet duidelijk géén re-integratie instrument mag zijn heeft de gemeente Den Haag er voor gekozen om het nog niet op die manier in te voeren. Dit wil echter niet zeggen dat zij niet al bezig zijn met het activeren van WWB'ers in de participatiedoelgroep. Het hoofddoel van de tegenprestatie zal in Den Haag worden om er voor te zorgen dat iedereen actief meedoet in de samenleving. Dit kan voor een WWB'er betekenen dat hij hard werkt aan re-integratie, dat hij vrijwilligerswerk doet of mantelzorger is, of wanneer hij hier niet aan mee wil werken, dat hij een tegenprestatie opgelegd krijgt vanuit de gemeente. Of dit nou 'voor wat, hoort wat', 'niemand zal gratis eten' of 'iedereen telt mee, dus iedereen draagt bij naar vermogen' genoemd wordt is volgens respondent B dan eigenlijk niet van belang. Een mooie bijvangst is dan de ontwikkeling van mensen, maar eventueel minder mensen in de bijstand is zeker geen doel van de tegenprestatie, daar zijn de re-integratie instrumenten voor.

De participatiedoelgroep is de groep bijstandsgerechtigden die op het moment niet in aanmerking komt voor regulier werk. Voor hen zijn er verschillende opties, zoals een leerwerkplek, vrijwilligerswerk of ander maatschappelijk nuttig werk. Binnen de participatiedoelgroep vallen alle bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en in de praktijk zijn dit alle mensen waarvan de gemeente verwacht dat het hen meer dan achttien maanden kost om aan betaald werk te komen. Dit wordt volgens respondent B bepaald middels een intakegesprek waar alle nieuwe bijstandsgerechtigden naartoe moeten en waarin alle mogelijkheden en onmogelijkheden van de cliënt door een gemeenteambtenaar onder de loep worden genomen. Den Haag telt ongeveer 22.000 mensen in de bijstand, waarvan zo'n 9.000 à 10.000 mensen de participatiedoelgroep vormen. Ook binnen deze doelgroep maakt de gemeente nog onderscheid omdat men van mening is dat deze groep verschilt in mate van zelfredzaamheid en perspectief. De eerste groep kan zelfstandig zorgen voor maatschappelijk nuttige werkzaamheden en moet deze werkzaamheden voor minstens acht uur per week gaan doen. De tweede groep krijgt ondersteuning bij het vinden van maatschappelijk nuttig werk en moet vervolgens ook de participatieplicht vervullen, terwijl de derde groep bestaat uit bijstandsgerechtigden met zo veel problemen dat zij niet in staat zijn maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten en zij krijgen dan ook ondersteuning vanuit de gemeente om eerst deze problemen op te lossen, waarna ze alsnog aan de participatieplicht moeten voldoen (Gemeente Den Haag, 2012).

Omdat de financiële middelen vooral naar de re-integratie gaan kan er weinig begeleiding worden geboden aan de participatiedoelgroep. Dit uit zich onder andere in het feit dat er momenteel achttien activeringsconsulenten zijn en dat de ambtenaren zijn afgestapt van de term caseload, omdat ze van mening zijn dat er met zo weinig activeringsconsulenten nooit sprake kan zijn van maatwerk. Daarom is er gekozen voor een andere manier van begeleiden: in de eerste drie maanden wordt een bijstandsgerechtigde intensief begeleid, op zoek naar vrijwilligerswerk. Daarna volgen slechts af en toe nog gesprekken en bouwt men met name op een groot netwerk van partners in de stad door coalities aan te gaan. De stad werkt samen met de zogenoemde HWO's: de Haagse Welzijnsorganisaties. Dit zijn onder andere de organisaties MOOI, VÓÓRwelzijn en Zebra Welzijn, die burgers helpen zoeken naar passende maatschappelijk nuttige activiteiten. De HWO's vervullen in die zin een vergelijkbare rol als bijvoorbeeld de Vrijwilligerswinkel in Rotterdam. Ook vergelijkbaar met Rotterdam zijn de participatiebeurzen die de gemeente Den Haag in samenwerking met de HWO's organiseert. Hier presenteren Haagse vrijwilligersorganisaties zich aan mensen met een bijstandsuitkering. Op deze 'Klant op Koers'-dagen worden bijstandsgerechtigden verplicht om op te komen dagen, waarna ze langs verschillende ambtenaren moeten om hun opties te bespreken: werk, re-integratie of participatie. Zo wil de gemeente voorkomen dat mensen in een sociaal isolement raken (Gemeente Den Haag, 2012). In de praktijk komt de samenwerking met de HWO's, die de gemeente in veel beleidsstukken benoemt, er op neer dat het contact tussen bijstandsgerechtigden en de gemeente veelal via de participatie coördinatoren verloopt, die volgens respondent B als tussenpersonen en bemiddelaars fungeren. Direct contact met de gemeente hebben bijstandsgerechtigden vrijwel niet, behoudens de intensieve begeleiding in de eerste drie maanden door een klantmanager die hen is toegewezen. De klantmanager brengt hen dan in de meeste gevallen in contact met een participatie coördinator.

In Den Haag wordt de tegenprestatie niet zo nadrukkelijk uitgedragen als in Rotterdam, maar er is wel degelijk sprake van een verplichting. Zo stelt de gemeente dat de aanpak niet

vrijblijvend is, dat er met alle bijstandsgerechtigden in de participatiedoelgroep afspraken worden gemaakt over hoe zij de participatieverplichting in gaan vullen en dat deze afspraken in een overeenkomst worden vastgelegd. Worden deze afspraken niet nagekomen, dan past de gemeente sancties toe als bijvoorbeeld een financiële sanctie, overeenkomstig het maatregelenbeleid. Een concreet voorbeeld zijn de ‘Klant op Koers’-dagen, waar bijstandsgerechtigden die niet akkoord gaan met de afspraken of onvoldoende meewerken aan de uitvoering een verlaging van de uitkering of zelfs stopzetting riskeren. Het maatregelenbeleid houdt in dat een bijstandsgerechtigde, wanneer hij niet aan de participatieverplichting behorend bij een bijstandsuitkering voldoet, een maand tussen de 30% en 100% op de uitkering wordt gekort en dat de uitkering bij herhaling tot drie maanden kan worden stopgezet (Gemeente Den Haag, 2012).

4.2.3 Breda

In de veronderstelling dat op 1 januari 2014 de Participatiewet ingevoerd zou worden heeft de gemeente Breda begin 2013 haar beleidsnota op het gebied van re-integratie en participatie 2013-2014 gepubliceerd, met de naam ‘Werken@Breda, Op weg naar werk’. In deze beleidsnota hanteert de gemeente het principe ‘iedereen kan iets, iedereen doet iets’, wat inhoudt dat zoveel mogelijk mensen werken in een reguliere baan en dat mensen die dit niet kunnen een tegenprestatie leveren aan de stad. Het beleid is voornamelijk gericht op het bevorderen van participatie (Gemeente Breda, 2013a). Een duidelijke schets van de Bredase gedachte wordt gemaakt in het nieuwe coalitieakkoord voor de periode 2014-2018. Hierin staat dat de gemeente spontane maatschappelijke inzet verwacht van mensen die geen werk hebben en dat dit bijvoorbeeld bereikt kan worden door vrijwilligerswerk te doen (Gemeente Breda, 2014). In de praktijk komt dit er volgens respondenten X en Y op neer dat de gemeente een bijstandsgerechtigde die niet spontaan vrijwilligerswerk gaat doen een verplichting oplegt om vrijwilligerswerk te gaan zoeken, waardoor een categorie vrijwilligers ontstaat die onder vrijwilligerscoördinatoren van organisaties in de stad ook wel als de “moetjes” bekend staat.

De tegenprestatie is er in Breda om bijstandsgerechtigden iets terug te laten doen voor de stad. Omdat de stad als uiteindelijke doel heeft om zo veel mogelijk mensen te laten werken in een reguliere baan lijkt men de tegenprestatie vooral als instrument te zien om uitstroom naar werk te bevorderen. Een ander doel blijkt uit het gegeven dat Breda eind 2013 de regels voor de bijstand versoepelt. In een pilot geeft de gemeente bijstandsgerechtigden de ruimte om te ondernemen, waarbij ze kort gezegd de kans krijgen om zelf een bijdrage aan de samenleving te leveren, bijvoorbeeld door het opzetten van een restaurant in een buurthuis. In ruil is de gemeente dan wat soepeler met de regels rondom de tegenprestatie. De gedachte hierachter is dat wanneer men zelf gaat verdienen aan het ondernemen, dit de gemeente geld bespaart (Breda Vandaag, 17 december 2013). Zo is ook het bevorderen van de financiële positie van de gemeente een doel. Een doel dat ook blijkt uit een bezuinigingsmaatregel in de Voorjaarsnota van 2013: door taken als afvalbakken legen en het uitvoeren van cultureel-technische werkzaamheden direct door te spelen naar de ATEA-groep, die bijstandsgerechtigden het werk uit laat voeren, wil de gemeente bezuinigen bij de openbare ruimte en het groenonderhoud.

Om de doelgroep voor de tegenprestatie te bepalen hanteert de gemeente Breda een eigen participatieladder, waarin drie groepen mensen onderscheiden worden: mensen met een redelijke afstand tot de arbeidsmarkt, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt maar wel in staat om iets te doen en mensen die uitsluitend hulp en zorg nodig hebben (Gemeente

Breda, 2013a). De participatieladder bestaat uit acht treden, lopend van sociaal isolement tot regulier werk naar vermogen. De tegenprestatie richt zich op de tweede groep in bovenstaand onderscheid, dus mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die wel in staat zijn om iets te doen voor de stad. De doelgroep voor de tegenprestatie bevindt zich op de onderste vier trappen van de participatieladder: sociaal isolement, sociale contacten buiten de deur, deelname georganiseerde activiteiten of maatschappelijk nuttige werkzaamheden (Ibid.). Een respondent geeft hetzelfde beeld:

We hebben het ooit gehad over drie categorieën in Breda. Categorie één dat zijn de mensen die niet bemiddelbaar zijn. Dan kun je doen wat je wil, die kun je straffen wat je wil, die hebben geen enkele kans op de arbeidsmarkt. Die moet je dus wat ons betreft vrijstellen van sollicitatieplicht, maar niet van activeringsprogramma's. –

Respondent D

De begeleiding van de doelgroep voor de tegenprestatie komt vanuit de ATEA-groep. Deze organisatie, waarvan de afkorting staat voor Activering, Training En Arbeidsbemiddeling, is de Bredase sociale werkvoorziening en het nieuwe leerwerkbedrijf sinds de fusie van de Bredase Sociale Werkplaatsen en Sociale Zaken en heeft klantmanagers van het Zorg- en Activeringsbedrijf in dienst die de doelgroep ondersteunen naar participatie (ATEA-groep, 3 juni 2012). De ATEA-groep heeft verschillende projecten, een recent voorbeeld is het onderhouden van het Liesbos: bijstandsgerechtigden verrichten in het bos werkzaamheden als bomen snoeien, harken en zwerfvuil opruimen. Bij veel van deze projecten wordt samengewerkt met andere organisaties, zoals in het geval van het Liesbos met Staatsbosbeheer. Een ander voorbeeld is het opknappen van fietsen die van straat worden gehaald en niet meer door de eigenaar worden opgehaald. Deze worden door bijstandsgerechtigden opgeknapt en geschikt gemaakt voor verhuur, waarna ze in diverse fietsenstallingen in de gemeente te huur zijn. Ook stuurt ATEA veel mensen door naar grote zorginstellingen in de stad, zoals Amarant en Stichting Elisabeth, met de opdracht om daar vrijwilligerswerk te gaan zoeken. Sommige bijstandsgerechtigden melden zich dan bij zo'n instelling met de mededeling dat zij verplicht vrijwilligerswerk moeten gaan doen, dit zijn de zogenaamde 'moetjes', maar volgens respondenten X en Y geven andere respondenten aan dat zij grotendeels ook op eigen initiatief vrijwilligerswerk zijn gaan doen, bijvoorbeeld omdat zij graag in de maatschappij mee willen draaien of zich nuttig willen maken voor anderen en bovenal niet thuis willen zitten. In het nieuwe coalitieakkoord staat dat ATEA zich vooral richt op het investeren in mensen die welwillend zijn, maar nog hulp nodig hebben en dat het nut en de noodzaak van de sollicitatieplicht voor iedereen heroverwogen gaan worden, omdat verplicht brieven schrijven zonder kans op succes geen zin heeft (Gemeente Breda, 2014).

Voor wat de sanctionering rondom de tegenprestatie betreft is de gemeente Breda van mening dat van een positieve benadering meer stimulans uitgaat dan van straffen en dat maatschappelijke activiteiten baat hebben bij een tegenprestatie die wordt geleverd door een gemotiveerde bijstandsgerechtigde (Overheid.nl, 1 mei 2013). De gemeente stelt verder volledige ondersteuning te geven aan mensen die wel aan alle verplichtingen voldoen en meewerken. Daarnaast zal men aan de verzoeken ten aanzien van de tegenprestatie van bijstandsgerechtigden die meewerken eerder gehoor geven. Er is echter wel degelijk sprake van sanctionering, die volgens respondent D varieert van een waarschuwing tot een korting op de uitkering van een paar weken tot een volledige korting. Uit de maatregelenverordening

WWB is op te maken dat een korting, net als in de andere steden, kan variëren van minimaal 10% tot maximaal 100% van de bijstandsuitkering, afhankelijk van de zwaarte van een overtreding. Zo levert het niet verschijnen op een afspraak een korting van 20% gedurende één maand op en het afwijzen van een door het college aangeboden participatieplaats, dus het weigeren van het uitvoeren van een tegenprestatie, een korting van 50% voor een maand (Gemeente Breda, 2013b).

4.2.4 Leiden

Van de vier gemeenten die in dit onderzoek betrokken zijn heeft Leiden het minst concrete beleid op het gebied van de tegenprestatie. In de gemeenteraad is er volgens respondent C jarenlang op aangedrongen om geen invulling aan dit beleid te geven zo lang er geen verplichting was. Nu deze verplichting er wel aan komt is de gemeente begonnen om dit beleid vorm te geven, maar mede door de verkiezingen van maart 2014 is dit nog niet af. Dit betekent niet dat er in Leiden geen bijstandsgerechtigden werken met behoud van uitkering, zo is er het participatiecentrum De Zijl Bedrijven waar mensen die een uitkering aanvragen heen gaan om onbetaald te werken. Volgens de gemeente is dit zes weken, vier dagdelen per week, met als doel om de werknemersvaardigheden van bijstandsccliënten en hun afstand tot de arbeidsmarkt vast te stellen. Tegenstanders van dit beleid stellen dat mensen in de praktijk voor onbepaalde tijd moeten werken en bij weigering hun uitkering verliezen, zo bleek onder andere uit een gezamenlijk onderzoek van de Leidse PvdA en SP (PvdA Leiden & SP Leiden, 2012). Los van het feit dat dit volgens respondent C altijd een gevoelig onderwerp is geweest in de Leidse gemeenteraad is het voorbeeld van De Zijl Bedrijven formeel gezien een vorm van re-integratie en geen tegenprestatie. Het hoofddoel van de tegenprestatie moet volgens deze respondent wederkerigheid worden, met de gedachte dat men wat krijgt van de gemeente Leiden en men zich dus ook nuttig maakt om daar wat voor terug te doen.

De voorlopige plannen voor de tegenprestatie zijn volgens een respondent van de gemeente gericht op het activeren van de groep mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Zij zullen gestimuleerd gaan worden om vrijwilligerswerk te doen:

Het granieten bestand, zoals dat genoemd wordt. Daar hebben we er ook een hoop van. Simpelweg kan je zeggen dat er op dit moment voor die groep niks gebeurt. Die zitten inderdaad thuis 'versteend' te zijn. En dat zal met name de groep zijn die als eerste in beeld komt als je het over de tegenprestatie hebt. – Respondent C

Ambtenaren van de gemeente Leiden zijn in Den Haag bij de grootschalige oproepacties geweest, de 'Klant op Koers'-dagen, om daar hun licht op te steken. Daarop voortbouwend heeft men in Leiden een proces ontwikkeld, 'Klant in Beeld', waarin het de bedoeling is dat alle klantmanagers straks honderd klanten in hun bestand hebben waar ze alles voor moeten doen, van intake tot beheer, en waaruit ze elke maand een aantal klanten op moeten roepen om hen goed in beeld te krijgen. Zo wil de gemeente straks maatwerk kunnen leveren. Dat men nog geen verplichte tegenprestatie oplegt wil niet zeggen dat er geen bijstandsgerechtigden zijn die vrijwilligerswerk verrichten. Het tegendeel is namelijk waar en dit komt in het volgende hoofdstuk aan bod, maar de gemeente heeft deze mensen lang niet allemaal in kaart. De verwachting van respondent C is dan ook dat in de nabije toekomst, wanneer de verplichting er komt, veel bijstandsgerechtigden aan zullen geven dat zij al participeren en dat voor hen het vrijwilligerswerk wat ze nu doen voldoende zal zijn. Voor

hen verandert er dan niets en daarom zijn ook in Leiden al enkele vrijwilligers met een bijstandsuitkering geïnterviewd.

Om de tegenprestatie straks in de praktijk te brengen denkt de gemeente Leiden aan vrijwilligersorganisaties en vrijwilligerscentrales als I-doe of buurthuizen in samenwerking met Libertas Leiden. Een soortgelijk plan als in Rotterdam met de Roteb is ingewikkeld, omdat dan al snel het verdringingsvraagstuk aan de orde komt. Ook het handhavingselement is voor de gemeente Leiden een lastige puzzel, zeker ook uit financieel oogpunt. Het hoofddoel van de tegenprestatie voor Leidse bijstandsgerechtigden zal wederkerigheid zijn, het moet een instrument worden dat uitstraalt: ‘voor wat, hoort wat’, ik krijg van de gemeente Leiden een uitkering en ik maak me dus ook nuttig om hier wat voor terug te doen. In het stimuleren van vrijwilligerswerk voorziet de gemeente de nodige problemen, want de gedachte dat mensen vrijwilligerswerk doen is goed, maar vervolgens rijst de vraag hoe dit te controleren valt. Op het gebied van sanctionering kent de gemeente net als iedere andere gemeente een maatregelenverordening. De eerste maatregel is een korting van 10% of 20% per maand, maar bij herhaling loopt deze al snel op tot eerst 50% en daarna 100% korting op de uitkering (Gemeente Leiden, 2011).

4.2.5 Vergelijkend overzicht

Na het onderzoek in de vier steden kan een vergelijkend overzicht opgemaakt worden. Alle gemeenten geven aan dat de tegenprestatie als hoofddoel heeft om bijstandsgerechtigden iets terug te laten doen voor de uitkering en dat de doelgroep waarop deze maatregel toegepast wordt, of gaat worden, het ‘granieten bestand’ is, de onderste groep die het langst in de uitkering zit dan wel het verst van werk af staat. Verder erkennen alle gemeenten dat er een groot aantal activiteiten bedacht kan worden, maar dat bij veel voorbeelden al snel het verdringingsvraagstuk om de hoek komt kijken, waardoor vrijwilligerswerk vrijwel altijd het meest geschikt wordt geacht. Hier zit dan ook het grote knelpunt: de meeste gemeenten zien de tegenprestatie als instrument om in te zetten wanneer iemand niet maatschappelijk participeert, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk te doen of mantelzorger te zijn, maar tegelijkertijd sporen zij in eerste instantie hun cliënten aan om, of verplichten ze tot, het doen van vrijwilligerswerk, mantelzorg of andere maatschappelijk nuttige activiteiten. De term tegenprestatie wordt over het algemeen gezien als aanduiding voor werk dat de gemeente haar bijstandsgerechtigden oplegt indien zij zelf niets kunnen of willen vinden. In dat geval zouden werkzaamheden als sneeuwruimen of blaadjes opvegen in beeld komen, maar van dit soort activiteiten is inmiddels bekend dat ze verdringing op de arbeidsmarkt opleveren. De gemeenten willen het liefst dat hun bijstandsgerechtigden maatschappelijk actief zijn en participeren, en zien in de meeste gevallen het verplichten hiertoe als de meest geschikte tegenprestatie, waardoor verplicht vrijwilligerswerk ontstaat.

Tabel 2. Vergelijkend overzicht gemeenten

Gemeente	Rotterdam	Den Haag	Breda	Leiden
Aantal bijstandsgerechtigden	38.000	22.000	3.600	2.500
Tegenprestatie				
Hoofddoel	Iets terug doen voor uitkering	Iets terug doen voor uitkering	Iets terug doen voor uitkering	Iets terug doen voor uitkering
Doelgroep	Laag op participatieladder	Laag op participatieladder	Laag op participatieladder	Laag op participatieladder
Activiteiten	Groot aantal, zie tekst	Nog niet vastgesteld	Groot aantal, zie tekst	Nog niet vastgesteld
Duur	20 uur of naar vermogen	Nog niet vastgesteld	Geen maximum	Nog niet vastgesteld
Organisaties	Vrijwilligerswinkel e.a.	HWO's en PEP	ATEA en organisaties in de stad	Toekomst: vrijwilligerscentrales e.a.
Locaties	Groot aantal, zie tekst	Groot aantal, zie tekst	Groot aantal, zie tekst	Groot aantal denkbaar
Begeleiding (bij benadering)	Klantmanagers (1 op 1000) en Vrijwilligerswinkel e.a.	Klantmanagers (1 op 550) en HWO's	Klantmanagers (1 op 75) met ATEA	Klantmanagers (1 op 100)
Sancties	Variërend: Waarschuwing tot 100% korting	Variërend: Waarschuwing tot 100% korting	Variërend: Waarschuwing tot 100% korting	Variërend: Waarschuwing tot 100% korting

Legenda:

HWO's = Haagse Welzijnsorganisaties, PEP = Participatie en Emancipatie Professionals (Den Haag), ATEA = Activering, Training en Arbeidsbemiddeling (Breda).

4.3 De arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden

De arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en hun werkgevers, de organisaties waar ze werkzaam zijn, bestaat uit een aantal onderdelen die in het operationalisatieschema zijn genoemd. Aan de hand van deze onderdelen worden de empirische bevindingen uitgewerkt.

4.3.1 Juridische component

Onder de juridische component van de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden vallen onder andere de formele afspraken over de duur van de tegenprestatie, de officiële functiebeschrijving die men heeft, het recht op vakantie en de arbeidsduur in uren per week. Veel van deze zaken zijn vastgelegd in een vrijwilligerscontract, een overeenkomst die de bijstandsgerechtigde en de organisatie als partijen tot wet strekt. Een vrijwilligerscontract wordt in de meeste gevallen op initiatief van de organisatie opgesteld of betreft een standaardmodel dat door de bemiddelende organisatie wordt geleverd, de gemeente speelt

hierin geen rol. Veel respondenten hebben een contract voor een jaar, maar omdat de gemeenten geen einddatum hanteren voor de tegenprestatie, deze is in theorie oneindig totdat de cliënt uitstroomt uit de bijstand, wordt een contract na een jaar vaak verlengd. In deze contracten staat zoals gezegd veelal een functiebeschrijving, al is deze vaak simpel: vrijwilliger. In de praktijk kan dit neerkomen op manusje-van-alles, vandaar dat er vaak een beschrijving van de taken en werkzaamheden wordt opgenomen. Ook bevat de overeenkomst soms een intentieverklaring voor wat betreft het aantal uur dat een bijstandsgerechtigde per week voor de organisatie werk zal verrichten, al leert de praktijk dat dit kan variëren. Dit is met name belangrijk zodat de bijstandsklant aan zijn klantmanager kan laten zien dat hij genoeg uren maakt bij de organisatie.

Verder is het vrijwilligerscontract ook een verzekeringstechnische kwestie. Omdat er voor de uitvoering van de tegenprestatie geen wettelijke regeling over arbeidsomstandigheden en veiligheid geldt, is de gemeente verantwoordelijk voor de veiligheid en is het de gemeente die er op moet toezien dat de werkplek veilig is en de arbeidsomstandigheden goed zijn. Als een bijstandsgerechtigde onder de verzekering van een organisatie valt waar hij een tegenprestatie verricht, dan is de cliënt verzekerd. Wanneer er echter geen organisatie is of als de betreffende organisatie geen verzekering heeft die de tegenprestatie dekt, dan is de gemeente verantwoordelijk en zal dus een verzekering af moeten sluiten voor deze groep bijstandsgerechtigden, omdat anders de kosten van een eventueel ongeval voor haar rekening komt (Divosa, 2014c). Dan is er nog het recht op vakantie, dit is in de bijstand vastgelegd op vier weken per jaar. Hier brengt het verrichten van een tegenprestatie of vrijwilligerswerk geen verandering in, een bijstandsgerechtigde die op vakantie wil moet dit bij de gemeente aangeven en daarnaast zelf met de organisatie afstemmen.

4.3.2 Inhoud van het werk

De inhoud van het werk wordt bepaald door vele factoren. Afwisseling, uitdaging, verantwoordelijkheid en initiatief kunnen nemen zijn allemaal componenten van een eindoordeel dat over de inhoud van het werk gevormd kan worden. De meeste bijstandsgerechtigden zijn van mening dat hun werk afwisseling biedt. Dit zit hem soms in kleine dingen, zo stelt respondent T dat men in een verzorgingstehuis te maken heeft met steeds verschillende patiënten, maar respondent F beschouwt als groenwerker zijn werk net zo goed als afwisselend, omdat hij elke dag op een andere locatie wordt ingezet. Voor factoren als uitdagend en stimulerend geldt vrijwel hetzelfde, zo noemen respondent E en V het een uitdaging om als gastvrouw agenda's van medewerkers in te plannen en te wijzigen en ervaren zij het als een stimulans om dit goed onder de knie te krijgen. De vragen of bijstandsgerechtigden ongestoord kunnen werken, op hun eigen manier kunnen werken en het gevoel hebben kwaliteit te kunnen leveren zijn niet eenduidig te beantwoorden omdat ze sterk gebonden zijn aan het werk dat de bijstandsgerechtigde doet en dat dit werk in de praktijk van alles kan zijn. Zo is er bij de Stichting Landschapsonderhoud, waar men veel buitenwerk verricht als grasmaaien en bomen snoeien, sprake van een vrij strikte hiërarchie met een voorman die een ploeg gedurende de dag leidt, maar in verzorgingstehuizen, waar veel werk bestaat uit persoonlijk contact tussen medewerkers en patiënten, is er geen sprake van een leidinggevende die meekijkt en kunnen medewerkers dus in veel grotere mate ongestoord en op hun eigen manier werken. Eenzelfde voorbeeld is van toepassing op factoren als de mate waarin iemand aan de wensen van klanten tegemoet kan komen of de mate waarin iemand initiatief kan nemen: in het groenwerken wordt eigen initiatief niet bijster gewaardeerd, maar bij een toneelgroep des te meer. Wel zijn alle respondenten van mening dat zij

verantwoordelijkheden hebben in het werk dat zij doen. Deze verantwoordelijkheden lopen van het goed te woord staan van een klant aan de balie tot het werven van nieuwe vrijwilligers. Omdat het werk dat bijstandsgerechtigden doen kortom zo divers is, valt er geen eenduidig beeld van de inhoud ervan te schetsen. De meeste vrijwilligers doen weliswaar uitvoerend werk, maar er zijn er ook die, zoals respondent I, een bestuursfunctie binnen een stichting hebben.

4.3.3 Loopbaanontwikkeling

De loopbaanontwikkeling van bijstandsgerechtigden is een complex onderdeel van de arbeidsrelatie en hier zijn meerdere oorzaken voor aan te wijzen. Van promotie kunnen maken is vaak geen sprake omdat de bijstandsgerechtigden nu een onbetaalde functie hebben en zij alleen een betaalde functie binnen de organisatie als promotie zouden zien. Een betaalde functie zou betekenen dat de organisatie hen in dienst moet nemen, maar hier kan vaak geen sprake van zijn, hetzij omdat de organisatie alleen vrijwilligers in dienst heeft, hetzij omdat men hier geen budget voor heeft. Over het algemeen zeggen de respondenten wel veel te kunnen leren via het werk dat ze doen, al is dit heel persoonsgebonden. Respondent K zegt bijvoorbeeld veel te leren van andere culturen door met mensen om te gaan, terwijl respondent Q het kunnen inplannen van agenda's als zijnde een waardevol leerproces omschrijft. Of dit leren ook daadwerkelijk vooruitgang binnen het eigen vakgebied betreft is ook een vraag die een heel divers antwoord kent. Om te beginnen doen veel bijstandsgerechtigden nu vrijwilligerswerk in de welzijnshoek en deze hoek is vaak niet hun vroegere vakgebied. Verder is er een groep die vroeger altijd ongeschoold werk heeft gedaan, waarbij zij zelf niet zozeer van een vakgebied spreken en dan is er nog een groep die al zo lang geen betaald werk heeft gedaan dat zij zichzelf niet zien als zijnde behorend tot een bepaald vakgebied. Slechts een enkeling, zoals respondent R, heeft al langer betaald werk gedaan in dezelfde hoek als waar zij nu vrijwilligerswerk doet. De mogelijkheid om trainingen of opleidingen te volgen is in zekere mate wel aanwezig. Sommige organisaties bieden hun vrijwilligers opleidingen om het werk dat zij aanbieden te kunnen doen, of om zichzelf te kunnen ontwikkelen op persoonlijk vlak, al komt dit laatste minder voor. De meeste trainingen en opleidingen die aangeboden worden zijn gerelateerd aan de werkzaamheden en zijn in die zin ook voor de organisatie nuttig, zoals het omgaan met apparaten en machines als groenwerker, het omgaan met office als receptioniste of het omgaan met agressieve klanten als gastvrouw. De bijstandsgerechtigden zijn wettelijk verplicht om bij een succesvolle sollicitatie de baan aan te nemen en dus de organisatie waar zij vrijwilligerswerk doen te verlaten, maar desondanks zijn organisaties toch bereid om in hen te investeren.

4.3.4 Werksfeer

Het meest gehoorde antwoord op de vraag om de sfeer op de werkvloer te beschrijven was: goed. De bijstandsgerechtigden in het onderzoek hebben geen problemen met hun leidinggevende, hebben een goede omgang met hun collega's, een goede onderlinge samenwerking, voelen een zekere mate van waardering, kunnen hun mening uiten en het werk van collega's leren kennen. Interessant aan de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden is echter dat zij ook te maken hebben met vaste medewerkers. De onderlinge sfeer op dit vlak loopt uiteen, zo zegt respondent K bijvoorbeeld dat ze totaal geen verschil merkt tussen vrijwilligers en vaste medewerkers, dat zij van sommige mensen niet eens weet of het nou eigenlijk vrijwilligers of betaalde krachten zijn en dat zij zichzelf ook geen vrijwilliger voelt wanneer ze op haar werk verschijnt. Andere respondenten, bijvoorbeeld respondent L en Q,

geven wel aan dat er verschil is tussen vrijwilligers en vaste medewerkers, maar dat dit met name zit in de verantwoordelijkheden en de druk die daarbij komt kijken. Respondent R zegt dat zij in het begin wel eens opmerkingen kreeg over het feit dat ze slechts een vrijwilliger was en geen vaste medewerker en respondent O vertelt een soortgelijk verhaal, namelijk over opmerkingen dat hij het brood uit de mond van vaste medewerkers haalt. In alle gevallen stellen de respondenten dat dit soort opmerkingen na verloop van tijd vanzelf over gaan wanneer men elkaar beter leert kennen. Wat ook deel uitmaakt van de werksfeer als geheel is de mogelijkheid om invloed uit te kunnen oefenen op de gang van zaken en mee te kunnen denken met de organisatie. Veel vrijwilligers geven aan dat deze mogelijkheid zeker aanwezig is en al hebben de meesten niet de behoefte om zich hier mee te bemoeien, het draagt toch bij aan de positieve sfeer op de werkvloer die vrijwel alle respondenten ervaren.

4.3.5 Organisatiebeleid

Ook de mening die bijstandsgerechtigden hebben over het organisatiebeleid van hun werkgever is deel van de arbeidsrelatie. Deze wordt deels gevormd door de mogelijkheid tot inspraak die hierboven is behandeld en bestaat verder ook uit de mening van een werknemer over de arbeidsomstandigheden, het personeelsbeleid, flexibiliteit van de organisatie en open communicatiekanalen. De ervaring leert dat veel respondenten redelijk ver van de organisatie af staan en daardoor naar eigen mening geen goed beeld hebben van het organisatiebeleid. Zo geven respondenten O en T aan dat zij zich toch te veel een buitenstaander voelen om daarover te kunnen oordelen. Over de dingen in hun directe omgeving zijn ze veelal tevreden, zo ervaren de meeste respondenten erg veel flexibiliteit als het gaat om het wisselen van dagen, de afstemming tussen werk en privé, veranderen van rooster of eens wat vroeger weg en een andere dag wat langer blijven. Dit komt grotendeels doordat de vrijwilligers geen veertigurige werkweek hebben maar vaak slechts maximaal de helft daarvan. Daarnaast hebben zij ook minder dan de betaalde werknemers een vaste taakomschrijving en minder werk dat af moet, wat ook bijdraagt aan de flexibiliteit van twee kanten, want er is simpelweg meer ruimte om te schuiven. Over hun arbeidsomstandigheden zijn de respondenten tevreden, zij kunnen over het algemeen zaken goed afstemmen met hun begeleiders en ervaren met deze begeleiders ook open en directe communicatiekanalen en in veel gevallen voldoende terugkoppeling op het werk dat ze doen. Respondent T geeft aan dat hij meer feedback op zijn werk had gewild, bijvoorbeeld in de vorm van een functioneringsgesprek, maar andere respondenten geven aan dat zij daar geen behoefte aan hebben. Samengevat zijn de meeste respondenten wellicht minder betrokken bij de organisatie en het organisatiebeleid als vaste medewerkers, maar wordt dit door hen niet als negatief ervaren.

4.3.6 In-rol en extra-rol gedrag

De termen in-rol gedrag en extra-rol gedrag duiden het gedrag van een medewerker in een organisatie, waar in-rol gedrag gaat om de manier waarop iemand zijn werk doet en extra-rol gedrag over dat wat net wat verder gaat dan strikt het werk doen. Vrijwel alle bijstandsgerechtigden die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd geven aan dat zij vol overtuiging hun werk doen. Concreet uit zich dit in het zich op professionele wijze gedragen en kleden, eerlijk zijn in de omgang met de organisatie, het bieden van goede service aan klanten en collega's, het helpen van anderen met hun werk, het beschermen van vertrouwelijke informatie, het leveren van kwantitatief en kwalitatief goed werk en voorzichtig omgaan met organisatie eigendommen. Ondanks dat de meeste respondenten verplicht zijn tot het leveren van een tegenprestatie, of dit in de nabije toekomst zullen worden, geven zij aan dat dit geen reden is om minder hard te lopen. Wel erkennen de

respondenten dat het een verplichting is, maar het gevoel van verplichting is iets wat zij alleen aan het begin voelen, dat verdwijnt langzamerhand. Na verloop van tijd overheerst het gevoel dat men goed bezig is voor een ander en zichzelf nuttig maakt. De mensen die het gevoel dat het verplicht is niet van zich af kunnen zetten houden het over het algemeen maar heel kort vol binnen een organisatie, als zij er niet al tijdens een intakegesprek uitgevist worden, zo stellen verschillende vrijwilligerscoördinatoren.

De mensen die zich over het verplichtende karakter heen kunnen zetten laten dat vervolgens ook blijken in hun extra-rol gedrag. Zo praten zij op een positieve manier over de organisatie buiten hun werk en houden zo het imago van de organisatie hoog. Ook denken ze sneller op positieve wijze mee met de organisatie en zijn bereid om cursussen en trainingen te volgen als dit in het belang van de organisatie is. Evenzeer maken zij ook overuren wanneer dit nodig is en zijn zij best bereid om af en toe wat extra's te doen als daarom gevraagd wordt. Zoals respondent M treffend stelde was bijvoorbeeld het interviewverzoek voor dit onderzoek al een voorbeeld daarvan. Tenslotte geven ook veel respondenten aan dat er regelmatig sociale activiteiten georganiseerd worden vanuit de organisaties, van etentjes met kerst tot avondjes bowlen, barbecues en vrijwilligersfeesten. Zonder uitzondering stellen de respondenten dat zij hier zeker aan meedoen wanneer er een sociale activiteit plaatsvindt.

4.3.7 De arbeidsrelatie als geheel

Bij wijze van tussenconclusie kan in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk een beeld geschetst worden van de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden. Op juridisch vlak ligt deze arbeidsrelatie ingewikkeld, met name als het gaat om verzekeringstechnische aspecten. Veel afspraken maken de bijstandsgerechtigden onderling met hun begeleiders vanuit de organisatie, het vrijwilligerscontract fungeert meer als bewijs tegenover de gemeente. Bijstandsgerechtigden zijn in zekere mate tevreden over de inhoud van het werk dat zij doen, maar op het gebied van loopbaanontwikkeling levert de tegenprestatie slechts een kleine bijdrage. De sfeer op de werkvloer wordt daarentegen veelal als positief ervaren en bovendien kunnen de respondenten zich, voor zover het hen aan gaat, vinden in het beleid van de werkverlenende organisaties. Dit alles uit zich in goed in-rol gedrag en extra-rol gedrag van de geïnterviewde bijstandsklanten, bij wie het gevoel van verplichting niet allesoverheersend is.

5. Analyse

In hoofdstuk vijf volgt de analyse van de empirische resultaten uit het vorige hoofdstuk. Door na het verzamelen en ordenen van de data nu de theoretische concepten uit hoofdstuk twee toe te passen op de empirie en dus door een theoretische bril naar de materie te kijken, kunnen nieuwe inzichten worden opgedaan. Verder wordt er op zoek gegaan naar patronen, oorzaak-gevolgrelaties en antwoorden op de onderzoeksvragen. De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. De systematiek van het analyseren per casus wordt losgelaten, in plaats daarvan wordt de analyse uitgewerkt aan de hand van de begrippen in de theoretische bril. Allereerst wordt systematisch, aan de hand van de indicatoren, de variatie inzake de arbeidsrelatie per gemeente weergegeven. Vervolgens worden de arbeidsrelatie door de theoretische bril bekeken. Eenzelfde systematiek wordt aangehouden voor de onafhankelijke variabele, het gemeentelijk beleid.

5.1 Arbeidsrelatie per gemeente

Waar het vorige hoofdstuk eindigde met de empirische bevindingen ten aanzien van de arbeidsrelatie per indicator, begint dit hoofdstuk met de variatie in de arbeidsrelatie per gemeente. In deze paragraaf wordt gekeken of de arbeidsrelatie verschilt per gemeente en in hoeverre eventuele verschillen toe te schrijven zijn aan verschillen in beleid. Zo wordt langzaam toegeschreven naar een antwoord op de centrale vraag, een antwoord dat overigens in het volgende hoofdstuk geformuleerd wordt.

5.1.1 Variatie in arbeidsrelatie

De indicatoren die zijn gekoppeld aan de arbeidsrelatie zijn de juridische component, de inhoud van het werk, de loopbaanontwikkeling, de werksfeer, het organisatiebeleid en het in-rol en extra-rol gedrag.

- De juridische component kent een grote variatie, maar de verschillen bestaan eerder onder organisaties dan onder gemeenten. De juridische arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden varieert per organisatie, omdat het voornamelijk de organisaties zijn die deze juridische relatie invullen. Alleen op het aantal uur dat een bijstandsgerechtigde formeel moet werken verschillen de gemeenten en dus ook de juridische componenten van de arbeidsrelaties. In Rotterdam is dit twintig uur of naar vermogen en in de arbeidsrelaties in deze gemeente zit de duur tussen de tien en twintig uur per week. In Den Haag loopt het uiteen van een ochtend per week tot twee volle dagen, in Breda van zes tot zestien uur en in Leiden van twee tot veertig. Omdat nog geen enkele gemeente een maximale tijd heeft bepaald dat een bijstandsgerechtigde een tegenprestatie moet verrichten (behalve totdat de bijstandsgerechtigde betaald werd vindt), is hier ook geen variatie per gemeente in te onderscheiden.
- De inhoud van het werk is ook zo gevarieerd dat het lastig is om deze variatie per gemeente weer te geven. Wel is te zien dat in Rotterdam en Den Haag de werkzaamheden van de respondenten erg afwisselend zijn, van gastvrouw tot groenwerker, terwijl deze zich in Leiden en Breda beperken tot taken in de zorg. In termen als afwisseling, uitdaging en verantwoordelijkheid is er geen variatie per gemeente te zien.

- De loopbaanontwikkeling wordt gekenmerkt door mogelijkheden voor trainingen, opleidingen, promoties of vooruitgang. Deze is in Rotterdam en Den Haag beduidend hoger, al dient hierbij de kanttekening te worden geplaatst dat dit door organisaties en begeleiders geïnitieerd wordt en niet zozeer door de gemeente. In de interviews komt naar voren dat respondenten in Rotterdam en Den Haag vaker aangeven dat zij het gevoel hebben zich te kunnen ontwikkelen dan de respondenten in Leiden en Breda.
- Werksfeer is absoluut niet gemeente-gebonden, zo blijkt wel uit de interviews. Eigenlijk geven vrijwel alle respondenten aan dat zij de sfeer op de werkvloer goed vinden en er zijn dan ook geen verschillen tussen gemeenten te zien in de sfeer die bijstandsgerechtigden op hun werk ervaren.
- Het organisatiebeleid is voor veel bijstandsgerechtigden iets wat niet heel relevant is, omdat zij over het algemeen verder van de organisatie af staan als bijvoorbeeld normale werknemers. Het organisatiebeleid wordt door de respondenten vaak geassocieerd met de begeleiding. Een voorbeeld: een respondent beoordeelt een organisatie als flexibel (en zijn of haar arbeidsomstandigheden als goed), wanneer er in overleg met de begeleider geschoven kan worden met dagen, uren en werkzaamheden. Dit verklaart ook dat respondenten in Rotterdam en Den Haag het beleid van de organisatie waar zij hun tegenprestatie verrichten in de regel als wat positiever ervaren dan de respondenten in Leiden en Breda.
- In-rol en extra-rol gedrag zijn twee indicatoren die ook erg samenhangen met de wijze waarop bijstandsgerechtigden begeleid worden. Het onderzoek leert dat bijstandsgerechtigden die bereid zijn om wat harder te werken of langer te blijven, dit doen uit sympathie voor hun begeleider en niet zozeer voor hun werkgever. Dit betekent ook dat in de steden waar de begeleiding als beter wordt ervaren, Rotterdam en Den Haag, het in-rol en extra-rol gedrag als 'beter' bestempeld kan worden.

Bovenstaand overzicht, waarin systematisch getracht is de variatie per gemeente aan te geven, laat zien dat de variatie in arbeidsrelaties per gemeente niet zo groot is. Het is hierbij echter van belang om in gedachten te houden dat dit niet betekent dat het gemeentelijk beleid per definitie geen effect op de arbeidsrelatie tussen werkgever en bijstandsgerechtigde kan hebben. Het gemeentelijk beleid zorgt er namelijk voor dat de arbeidsrelatie in de eerste plaats tot stand komt, maar het zorgt er ook voor dat bepaalde organisaties wel- en andere niet te maken krijgen met bijstandsgerechtigden. In het vervolg worden effecten van het gemeentelijk beleid verder behandeld.

5.1.2 Arbeidsrelatie door theoretische bril

Zoals Edwards (2003b) betoogt bestaat een arbeidsrelatie normaal gesproken als een directe relatie tussen een werknemer en een werkgever. In figuur 1 is getoond op welke manieren deze relatie beïnvloed kan worden, zowel door de werkgever en werknemer zelf als door vakbonden en de overheid. De overheid kan een arbeidsrelatie zowel op directe als op indirecte wijze beïnvloeden, de arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en hun werkgevers komt hoofdzakelijk tot stand door directe invloeden. Ten eerste zorgt de landelijke overheid voor de wetgeving die de tegenprestatie op zich mogelijk maakt, ten tweede is het aan de landelijke overheid om de kaders te bepalen in termen van werkomstandigheden (aantal uren

per week, eventuele vergoedingen) en ten derde kan de overheid op lokaal niveau in sommige gevallen ook als werkgever optreden, zoals dit bijvoorbeeld bij de Roteb in Rotterdam het geval is. De totstandkoming van een arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en werkgevers wordt in de eerste plaats gefaciliteerd door het gemeentelijk beleid rondom de tegenprestatie, wat strookt met de invloeden die Edwards de overheid toedicht op het gebied van arbeidsrelaties.

5.1.2.1 Totstandkoming en vorm

Volgens de literatuur kan een arbeidsrelatie vanuit verschillende perspectieven bekeken worden, waaronder een unitaristisch perspectief, een pluralistisch perspectief en een radicaal perspectief. Deze perspectieven zijn ook toe te passen op de arbeidsrelatie van een bijstandsgerechtigde, al ligt de verhouding tussen werkgever en werknemer wel anders dan in een reguliere arbeidsrelatie. Omdat de meeste respondenten aangeven dat zij zeker niet op zoek zijn naar conflict, is een pluralistisch perspectief uitgesloten. Bijstandsgerechtigden hebben geen baat bij conflicten, omdat ze vrijwel niets te winnen hebben en des te meer te verliezen, tot en met hun uitkering in het uiterste geval.

[..] Ook dat ze je aan het lijntje houden, dat soort dingen. Ik heb meegemaakt dat ik het zag, dat ik dacht ja, in die situatie zou ik ook onwijs boos worden. Maar uiteindelijk heb je jezelf ermee. Want je uitkering wordt gestopt en zo. – Respondent M

Sommigen zullen van mening zijn dat het radicale perspectief van toepassing is: zij stellen dat organisaties slechts gebruik maken van bijstandsgerechtigden als gratis werknemers, met de bedoeling om maximale winst te behalen. Het verdringingsargument is hier een concreet voorbeeld van. Uit de interviews is echter op te maken dat de vork toch wat anders in de steel zit. In de praktijk vergt het wel degelijk een investering van een organisatie om een bijstandsgerechtigde in dienst te nemen, bijvoorbeeld op het gebied van scholing of verzekeringstechnisch. Werkgevers en bijstandsgerechtigden hebben dan ook gezamenlijke belangen en conflicten zijn voor beiden niet wenselijk. Daarnaast kunnen veel bijstandsgerechtigden zich vinden in de doelen van de organisatie en zijn zij in zekere zin loyaal aan de organisatie. Natuurlijk is deze loyaliteit beperkt, omdat men over het algemeen liever een betaalde baan wil dan vrijwilligerswerk, maar zo lang een betaalde baan niet in het verschiet ligt, geven respondenten aan, voelt men verplichtingen en verbondenheid tegenover de organisatie. Al deze zaken maken een unitaristisch perspectief het best toepasbaar op de arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en werkgevers.

Het is mogelijk om de maatschappelijke tegenprestatie en het geheel van vraag en aanbod dat hiermee ontstaat te plaatsen binnen het arbeidsbestel zoals Van Hoof dit vat in figuur 2, al past deze vorm van arbeid er niet zomaar in. Van Hoof plaatst de arbeidsrelatie als verbindende schakel tussen de arbeidsmarkt, het organisatiedomein en de arena van de collectieve arbeidsverhoudingen, wat impliceert dat de arbeidsrelatie beïnvloed wordt door veranderingen op de arbeidsmarkt, in de organisatie en in arbeidsverhoudingen. Hij plaatst onbetaalde arbeid vervolgens buiten dit geheel, waarmee hij lijkt aan te geven dat onbetaalde arbeid geen verbindende schakel is tussen de drie velden. Onbetaalde arbeid staat in zijn model slechts in verbinding met de arbeidsmarkt en met arbeidsorganisatie, niet met arbeidsverhoudingen en de arbeidsrelatie. Eerder in dit onderzoek is betoogd dat de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden een juridische en een psychologische component kent, maar geen economische. Daarnaast zijn er veel voorbeelden van bijstandsgerechtigden

en politici die streven naar duidelijke regels en afspraken omtrent de tegenprestatie, onder andere op het gebied van beloning en andere arbeidsvoorwaarden. Het recente onderzoek van de FNV over dit onderwerp is daar een goed voorbeeld van. Omdat bijstandsgerechtigden die een tegenprestatie verrichten zich, in tegenstelling tot de categorie onbetaalde arbeid in het model van Van Hoof, wel verenigen in vakbonden en wel streven naar duidelijke regels en arbeidsvoorwaarden, zouden zij in het betreffende model in de buurt van de normale arbeidsrelatie geplaatst moeten worden.

Omdat de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden niet gelijk is aan een reguliere arbeidsrelatie is hij niet inwisselbaar in dit model. Omdat er echter wel sprake is van een verbindende schakel tussen arbeidsverhoudingen, de arbeidsmarkt en arbeidsorganisatie, zij het in mindere mate op sommige vlakken, kan de arbeidsrelatie bij een tegenprestatie naast, of in het model onder een reguliere arbeidsrelatie geplaatst worden. Er is sprake van een arbeidsmarkt waar bijstandsgerechtigden en werkgevers elkaar ontmoeten, waarbij de bijstandsklanten hun arbeidsvermogen aanbieden en de organisaties hun arbeidsplaatsen, op zoek naar een overeenkomst. Voorbeelden hiervan zijn de Vrijwilligersmarkten in Rotterdam en de 'Klant op Koers'-dagen in Den Haag. Verder staan bijstandsgerechtigden en hun werk verlenende organisaties tegenover elkaar als werkgever en werknemer, die samenwerken en een gezagsrelatie hebben, al is reeds benadrukt dat deze wat anders ligt dan bij regulier werk (vgl. het unitaristisch perspectief). Tot slot ontmoet men elkaar als georganiseerde partijen, bijvoorbeeld vakbonden tegenover werkgeversorganisaties of de politiek.

5.1.2.2 Inhoud

Zowel Van Hoof (2007) als Kluijtmans (2008) onderscheiden aan een arbeidsrelatie drie dimensies, namelijk de ruil-, gezags- en samenwerkingsdimensie. Verder stellen zij dat een arbeidsrelatie aan drie criteria moet voldoen om goed te verlopen: de ruil moet productief zijn, de samenwerking bevredigend en het gezag legitiem. In de literatuur worden enkele factoren gegeven die tot een lagere bereidheid om te werken zullen leiden. Ten eerste wordt een te nadrukkelijke aanwezigheid van gezag genoemd, ten tweede een conflict binnen de samenwerking en ten derde een te lage beloning voor arbeid. Wanneer men bedenkt dat bijstandsgerechtigden in het geheel geen beloning krijgen voor hun arbeid lijkt het geen gewaagde voorspelling om te zeggen dat vrijwel alle werk verlenende organisaties met ongemotiveerde bijstandsgerechtigde werknemers te maken hebben. Toch blijkt dit in de praktijk totaal niet het geval te zijn. De meeste respondenten geven aan wel degelijk gemotiveerd te zijn, niet zozeer door het verplichtende karakter, als wel door het gevoel dat zij iets terug willen doen voor hun uitkering of zich uit zichzelf graag nuttig willen voelen, zo stelt een respondent:

Ik wil mij nuttig voelen, dat vind ik heel belangrijk en dus zal ik dit blijven doen tot de laatste snik. Of tot ik betaald werk vind. Thuis zitten is geen optie, dus ik vind het, wat ik ook doe, vind ik nuttig. - Respondent N

Een andere respondent noemt het onder de mensen blijven en sociale contacten opdoen als haar belangrijkste motivatie, naast het beperken van de afstand tot een reguliere baan:

Om buiten te komen en weer sociale contacten op te doen, dat is één. De tweede is eigenlijk doordat ik vier jaar thuis heb gezeten en je hebt in ieder geval een groot gat in je CV. Uiteindelijk wil ik toch betaald werk vinden, maar je moet ergens beginnen. - Respondent Q

Volgens het model van Kluijtmans, weergegeven in figuur 3, zouden bijstandsgerechtigden eigenlijk niet gemotiveerd kunnen zijn. Er is reeds aangetoond dat zij in de praktijk wel degelijk gemotiveerd zijn, maar dit wil niet zeggen dat het model van Kluijtmans geen stand meer kan houden. Voor de bevinding dat bijstandsgerechtigden over het algemeen wel gemotiveerd zijn kunnen meerdere verklaringen aangedragen worden. De drie dimensies in het model staan volgens de literatuur in samenhang met elkaar en dienen in balans te blijven. Het is mogelijk dat ofwel de samenwerking zo bevredigend is, ofwel dat het gezag als dusdanig legitiem wordt ervaren dat de arbeidsrelatie voor de meeste respondenten goed verloopt en het model dus in balans blijft. In de praktijk blijkt het allebei voor te komen. Het volgende citaat illustreert een goede samenwerking:

Ik zit nu natuurlijk in een afhankelijke situatie die me niet per se bevalt, maar het is nou eenmaal zoals het is. Het werk dat ik hier doe nu en de manier waarop ik het kan doen, hoe ik kan samenwerken et cetera, heb ik helemaal losgekoppeld van het feit dat ik een WWB-uitkering heb. – Respondent J

Uit dit voorbeeld blijkt dat de bijstandsgerechtigde het totaal niet eens is met de situatie waarin hij zit. De afhankelijkheid van een gemeentelijke uitkering en het daarmee gepaard gaande gezag van de gemeente bevallen hem niet, maar desondanks heeft hij door een bevredigende samenwerking toch een goede arbeidsrelatie met zijn werkgever. De meeste respondenten die aangeven het gezag als legitiem te ervaren, noemen hierbij de persoonlijke aandacht die ze van hun leidinggevende krijgen en het feit dat ze als gelijken worden behandeld ten opzichte van vaste werknemers als redenen:

Natuurlijk, met al zijn vrijwilligers houdt hij één keer per maand een vergadering van twintig minuten. Dan mag iedereen even zijn zegje doen, iets aangeven wat hij leuk of minder leuk vindt. – Respondent K

De eerste verklaring voor de bevinding dat bijstandsgerechtigden wel degelijk een goede arbeidsrelatie hebben luidt dus dat ofwel de samenwerking zo productief is, ofwel het gezag als dusdanig legitiem wordt ervaren dat de relatie in balans blijft, ondanks dat de ruilrelatie niet productief is. Een tweede verklaring kan worden gezocht in de intrinsieke motivatie van bijstandsgerechtigden. Met name in gemeenten waar de tegenprestatie nog niet verplicht is, zoals Leiden in dit onderzoek, worden bijstandsgerechtigden door intrinsieke motivatie gedreven. Zo antwoordt een respondent uit Leiden op de vraag waarom hij is begonnen met het vrijwilligerswerk dat hij doet:

Ja, dat doe ik omdat ik altijd ervaar dat ik een beetje een lichtpuntje ben voor deze mensen. Zoals die man die je net zag, die drinkt graag biertjes en eens in de week brengt hij twee pilsjes mee en gaan we samen om 11:00 toch nog een pilsje drinken. [...] Ik vind het voor mezelf leuk. – Respondent O

Kortom, de arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en hun werkgevers steekt anders in elkaar dan een reguliere arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer, die vaak op ruil gebaseerd is. Ondanks de afwezigheid van een beloning voor de arbeid komt er in de praktijk vaak toch nog een goede arbeidsrelatie tot stand, die in termen van het psychologisch contract als een relationeel psychologisch contract te beschrijven is. In de literatuur zijn er twee vormen van een psychologisch contract, het transactioneel psychologisch contract en het relationeel psychologisch contract. De eerste vorm is een economische ruilrelatie, de tweede

vorm is meer dan dat, een relationeel contract omvat ook persoonlijke, sociale en emotionele aspecten. Sommige auteurs menen dat een psychologisch contract kan bestaan zonder een formeel arbeidscontract, dat werknemers een emotionele band met een organisatie krijgen zonder formeel aan deze organisatie verbonden te zijn. Dit lijkt precies het geval in de interviews met de respondenten in de vier casussen, al hebben sommige respondenten wel een formeel (vrijwilligers-)contract. Tot slot merken Nauta et al. (2007) op dat een arbeidscontract niet altijd om de ruil van arbeid tegen beloning draait, maar dat het ook over werktijden, prestaties en ontwikkeling kan gaan. Dit is van toepassing op de respondenten die wel een contract met de organisatie ondertekenen. Nu de totstandkoming, vorm en invulling van de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden tegen de theoretische achtergrond zijn verklaard kan er verder gekeken worden naar de effecten van het gemeentelijk beleid. Zorgt het gemeentelijk beleid voor verschillen en hoe verhouden de beleidseffecten zich tot de theorie?

5.2 Gemeentelijk beleid

Om te analyseren wat de effecten van het gemeentelijk beleid zijn op de variatie in arbeidsrelaties, moeten eerst de verschillen in het beleid van de vier gemeenten per indicator worden beschreven. Het gemeentelijk beleid in de vier steden is in het vorige hoofdstuk al gedetailleerd beschreven, daarom worden in deze paragraaf alleen de in het oog springende verschillen genoemd. Verder wordt er door de theoretische bril naar dit beleid gekeken.

5.2.1 Verschillen en overeenkomsten

Het hoofddoel van- en de doelgroep voor de tegenprestatie zijn in elke gemeente min of meer gelijk. Dat het hoofddoel, mensen iets terug laten doen voor de uitkering, door elke gemeente ongeveer hetzelfde wordt geformuleerd komt hoogstwaarschijnlijk omdat de wet ook op deze wijze is gecommuniceerd vanuit de Tweede Kamer. De gemeenten zijn echter vrij om te bepalen wat de doelgroep voor zo'n tegenprestatie precies is en, zoals een respondent van de gemeente Leiden aangaf, een gemeente die de wet niet wil uitvoeren zou het dan ook zo kunnen formuleren dat vrijwel alle bijstandsccliënten buiten de doelgroep vallen. In de praktijk gebeurt dit in de vier onderzochte gemeenten nog niet en gaat men in alle steden uit van eenzelfde doelgroep. Wel een groot verschil is dat Rotterdam met haar 38.000 bijstandsgerechtigden er zo'n tien keer meer heeft dan Breda (3600) en Den Haag met haar 22.000 bijna het tienvoudige van Leiden (2500). Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het grote verschil dat in de interviews naar voren komt en ook op papier blijkt: de begeleiding. Rotterdam kiest ervoor om haar bijstandsbestand te begeleiden door klantmanagers, waarin men overigens niet verschilt van de andere gemeenten, maar het grote verschil is de 'caseload', het aantal cliënten per klantmanager. Waar de verhouding in Rotterdam ongeveer 1 op 1000 is, ligt deze in de andere steden een stuk lager. In Den Haag is het klantenbestand van een klantmanager half zo groot, in Leiden zelfs een tiende van de Rotterdamse caseload. Dit maakt dat respondenten een groot verschil in begeleiding ervaren en dat de begeleiding vanuit de gemeente over het algemeen als onvoldoende wordt ervaren, wat zich uit in termen als 'onpersoonlijk', 'geen maatwerk' en 'onbereikbaar'. Zo antwoordde een respondent uit Breda op de vraag of zij een klantmanager had:

Ja, maar die is niet te bereiken. Ik kan alleen een mailtje sturen. Ik kan hem niet bellen, niet niks, dat is echt verschrikkelijk. [...]Ik ben denk ik nummer zevenhonderdeenentwintig. Bij wijze van spreke, voor de rest niks hoor. – Respondent V

Alle respondenten die wel tevreden zijn over de begeleiding geven aan dat het hier de begeleiding betreft die vanuit de werkgevende organisatie wordt geboden of vanuit de bemiddelende organisaties. In Rotterdam is dit bijvoorbeeld de Vrijwilligerswinkel, in Den Haag zijn dit de Haagse Welzijnsorganisaties. Op de vraag wat er dan precies anders is aan de begeleiding vanuit de Vrijwilligerswinkel ten opzichte van de klantmanager van de gemeente stelt een respondent:

Positiever! Ze gaan uit van de vraag wat je wilt, niet wat je moet doen. Natuurlijk weet ik dat ik het móet doen, daarom zit ik ook hier. Maar het gaat meer om de manier waarop je het over brengt. De duidelijkheid die je mensen ook geeft, weet je wel. –

Respondent E

De grote verschillen in begeleiding bestaan niet zozeer onder de gemeenten, maar vooral onder organisaties. Wel zijn er globale verschillen per gemeente te noemen, zoals de HWO's in Den Haag uniek zijn en de Vrijwilligerswinkel in Rotterdam. Verder is in Leiden de tegenprestatie nog niet verplicht ingevoerd en is hier de begeleiding ook veel minder intensief. De gemeente geeft zelf ook aan dat zij hun klantenbestand nog niet zo goed in kaart hebben en de Leidse respondenten, die veelal op eigen initiatief vrijwilligerswerk doen, schetsen eenzelfde beeld. Gerelateerd aan de verschillen in begeleiding zijn de verschillen in organisaties waarmee de gemeenten samenwerken. In de praktijk blijkt het inzetten van welzijnsorganisaties en vrijwilligerscentrales beter te werken dan alles in eigen hand te houden. De denkbare activiteiten om de maatschappelijke plicht te vervullen lopen uiteen, waarbij opvalt dat Rotterdam inmiddels een grote lijst heeft opgebouwd, terwijl men daar in Leiden nog mee moet beginnen. Toch wil elke gemeente in de eerste plaats mensen naar vrijwilligerswerk leiden, voordat de gemeente zelf activiteiten gaat bedenken en creëren. De duur van de tegenprestatie verschilt ook per gemeente, zo geeft Rotterdam aan dat er van een maximale duur van twintig uur per week wordt uitgegaan maar hebben de andere gemeenten nog niets vastgesteld. De meeste respondenten geven aan een paar dagen per week te werken, maar geen enkele respondent gaf aan dat het aantal uur per week veel invloed had op hun arbeidsrelatie. Bovendien stellen de meeste respondenten dat de invulling redelijk flexibel is. Ten slotte zijn er nog de sanctioneringsmogelijkheden vanuit de gemeenten, maar deze komen in grote mate overeen. Elke gemeente heeft wettelijk gezien de mogelijkheid om tot maximaal honderd procent te korten op de uitkering en alle onderzochte gemeenten hebben dan ook een maatregelenpakket dat loopt van een waarschuwing tot maximale korting op de uitkering. In elk van de vier gemeenten zijn de respondenten van deze sancties op de hoogte en overal ervaart men het als een stok achter de deur.

5.2.2 Gemeentelijk beleid door theoretische bril

In het theoretisch kader is reeds beargumenteerd waarom de juridische aspecten van het beleid rondom de tegenprestatie grotendeels buiten beschouwing worden gelaten. Toch zijn er enkele opmerkelijke bevindingen die het kort behandelen waard zijn. Om kort terug te gaan naar de wettelijke achtergrond van de tegenprestatie: deze hoeft niet bij te dragen aan een versnelde terugkeer naar de arbeidsmarkt en is dus geen re-integratie instrument, er is sprake van een wederkerigheidsprincipe van 'voor wat, hoort wat', want de bijstand brengt verplichtingen met zich mee, de activiteiten dienen geen verdringend effect te hebben op reguliere arbeidsactiviteiten, dienen additioneel te zijn en het dient niet om reguliere werkzaamheden te gaan of op zijn minst om een andere invulling in tijd, duur en omvang van bestaande werkzaamheden (Ministerie van SZW, 2013b). De gemeenten geven allemaal aan

dat zij de tegenprestatie los van re-integratie zien, maar in de praktijk lopen beiden in elkaar over. Dit valt wellicht te verklaren doordat het doen van vrijwilligerswerk of een andere vorm van de tegenprestatie al tot een verbetering van de “employability” van bijstandsgerechtigden kan leiden, zo stelt Kampen (2010). Met andere woorden, het vervullen van een tegenprestatie zorgt al voor een bepaalde vorm van activering doordat een cliënt een dagritme krijgt en werknemersvaardigheden ontwikkelt, wat op zich al een vorm van re-integratie is. Volgens de wet is dit overigens geen probleem, omdat dit bijvangsten zijn van het doen van maatschappelijk nuttig werk en niet het hoofddoel.

Respondenten geven ook unaniem aan dat zij niet het gevoel hebben dat re-integratie de hoofdreden is waarom zij de tegenprestatie moeten uitvoeren. De meesten denken dat dit het wederkerigheidsprincipe is, wat overeen komt met wat de gemeenten communiceren. Of er sprake is van additionele activiteiten, die niet regulier zijn en/of anders worden ingevuld in tijd, duur en omvang is de vraag. Veel respondenten geven aan dat zij het gevoel hebben werk te doen dat net zo goed een betaalde baan had kunnen zijn. Ook opvallend is dat eigenlijk niemand met de gemeente heeft afgesproken wat de maximale duur van de tegenprestatie is. In vrijwel alle gevallen is deze in de beleving van de respondenten oneindig totdat ze betaald werk vinden. Dan het verdringingsvraagstuk, wat zowel in de media als onder ambtenaren en vakbonden een aandachtspunt is. Volgens de letter van de wet mag er geen verdringing op de arbeidsmarkt optreden, maar zeker is dat de doelstelling van ‘geen verdringing’ totaal irreëel is. Zowel gemeentelijke ambtenaren als bijstandsgerechtigden geven aan dat er hoe dan ook verdringing optreedt, dat dit lastig te controleren is en ook niet te voorkomen.

In het theoretisch kader is aandacht besteed aan de drie kerndoelen van vrijwilligerswerk volgens Kampen (2010). Er is daarnaast beargumenteerd dat de tegenprestatie in de meeste gevallen uit vrijwilligerswerk bestaat, wat het werk van Kampen ook op de tegenprestatie toepasbaar maakt. Volgens Kampen moet vrijwilligerswerk leiden tot employability, empowerment en responsabilisering. In paragraaf 2.2.2 is beschreven waarom employability niet van toepassing zou kunnen zijn op de tegenprestatie, empowerment slechts deels en responsabilisering in zijn geheel. Als we nu terugkijken op deze voorspelling kan een hele andere conclusie getrokken worden. Zo draagt vrijwilligerswerk wel degelijk bij aan de employability van bijstandsgerechtigden, sommige respondenten geven ook zelf aan dat zij vaardigheden leren binnen een organisatie waarmee ze later mogelijk elders werk kunnen vinden. Andere respondenten doen werk dat zo dicht bij een betaalde baan staat, of wat voorheen gewoon een betaalde baan zou zijn, bijvoorbeeld receptionist, dat zij ook hier werknemersvaardigheden opdoen om betaald werk te kunnen verrichten.

Empowerment, een begrip dat de controle over het eigen leven aanduidt, is misschien wel het belangrijkste wat met de tegenprestatie bereikt wordt. Dit is het activeringsaspect dat gemeenten en de wetgever benadrukken en wordt door veel respondenten bevestigd:

En ik ben al blij dat ik onder de mensen blijf, want thuis zitten dat is ook niks. Daarom is het zo fijn dat toch het vrijwilligerswerk, ja, je bent toch bezig, je blijft in de maatschappij zitten. – Respondent V

Naast employability en empowerment is responsabilisering, het vormen van verantwoordelijke burgers, het derde doel dat Kampen noemt. Door bijstandsgerechtigden een tegenprestatie te laten verrichten wil een overheid laten zien dat iedereen een bijdrage aan de maatschappij moet leveren. Hier zijn alle respondenten zich terdege van bewust en zij kunnen

zich ook stuk voor stuk vinden in het ‘voor wat, hoort wat’-principe. Zo antwoordt een respondent op de vraag of hij het logisch vindt dat hij wat terug moet doen voor zijn uitkering:

Ja, tuurlijk. Ik vind het, ja, als je dat niet vind dan moet je zeggen: stop m'n uitkering maar. Dan ga je zelf maar wat doen. – Respondent M

Kampen constateert een verschuiving van rechten naar plichten en verantwoordelijkheden, een verschuiving van een passieve burgerrol naar een actieve burgerrol en een verschuiving van collectieve verantwoordelijkheid naar individuele verantwoordelijkheid. Deze verschuivingen zijn herkenbaar in dit onderzoek en worden ook door de respondenten begrepen, maar Kampen stelt ook dat de overheid de aanbodkant van de arbeidsmarkt, dus de werklozen, de oorzaak zijn van het werkloosheidsprobleem en niet de vraagkant. Dit impliceert dat het de ‘schuld’ van de bijstandsgerechtigden zelf is dat zij werkloos zijn, omdat zij niet genoeg competenties hebben en daar hebben de respondenten meer moeite mee. Velen dragen bijvoorbeeld de in hun ogen zinloze sollicitatieplicht aan, want, zo stellen zij, het heeft geen zin om in deze tijden van enorme werkeloosheid te solliciteren op alles waar ook vijfhonderd anderen op solliciteren. Er is simpelweg niet genoeg werk voor iedereen en dus zijn er altijd mensen die pech hebben en in de bijstand terecht komen, zo is de teneur onder bijstandsgerechtigden.

Tot slot wordt er in deze paragraaf nog kort aandacht besteed aan het wat en waarom van neveneffecten van het beleid rondom de tegenprestatie. In de literatuur worden een aantal mechanismen genoemd waarlangs onbedoelde effecten van beleid tot stand komen. In paragraaf 2.2.4 zijn deze allemaal benoemd en zijn er verwachtingen bij geformuleerd. In deze paragraaf worden de mechanismen nogmaals aangehaald, nu om te kijken welke vooraf als mogelijk geachte situaties wel en welke niet van toepassing blijken.

- Functionele ontwrichting, een destructieve werking van beleid ten opzichte van specifieke functionele vereisten van een sociaal systeem, zou voor een verstoorde werkgever-werknemer relatie kunnen zorgen. In de interviews komt dit probleem niet naar voren, want ondanks de afwezigheid van een beloning voor de geleverde arbeid geven de respondenten in geen geval aan dat zij een verstoorde relatie met hun werkgever of leidinggevende hebben. Dit is wellicht te verklaren doordat enerzijds de werkgever of leidinggevende niet verplicht is om de bijstandsgerechtigde in dienst te nemen, het is vanuit de kant van de organisatie in veel gevallen een gebaar van goede wil om iemand een plek te geven en daarnaast gaat er vaak een procedure van doorlichten aan vooraf waardoor een slechte match al in een vroegtijdig stadium voorkomen wordt. Anderzijds heeft ook de bijstandsgerechtigde zelf vaak de keuze uit meerdere organisaties om vrijwilligerswerk te doen.
- Exploitatie, misbruik of oneigenlijk gebruik van middelen en mogelijkheden, zal bij de meeste lezers het verdringingsvraagstuk oproepen en van dit gecompliceerde begrip is duidelijk dat het voorkomt. Gemeenten geven toe dat het niet te controleren is of elke organisatie die ruimte biedt voor een tegenprestatie-kandidaat, niet daarmee een voorheen betaalde baan opvult. Ook respondenten geven aan dat zij het gevoel hebben, of soms zeker weten, dat het werk dat zij nu doen normaal gesproken een betaalde baan is. Hierbij is het echter vaak de vraag of deze baan geschrapt is met het bewuste doel om er vervolgens gratis een bijstandsgerechtigde voor in te zetten,

waarmee er dus sprake is van exploitatie, of dat deze baan hoe dan ook zou verdwijnen door bijvoorbeeld bezuinigingen, waarna geruime tijd later de mogelijkheid zich aandient om door een bijstandsgerechtigde het werk toch gedaan te krijgen. Zo lang er geen duidelijke criteria zijn voor wanneer iets verdringing is, zal dit probleem niet te controleren zijn. Wel is het evident dat dit onbedoelde effect van het beleid bestaat.

- Doelverschuiving, wat optreedt als het uitvoeren van beleid er voor zorgt dat de oorspronkelijke doelen uit zicht raken en een instrumenteel doel een einddoel wordt, is niet duidelijk geconstateerd in het onderzoek. Alle gemeenten geven aan dat het doel van de tegenprestatie is dat bijstandsgerechtigden wat terug doen voor hun uitkering en dat bijvoorbeeld de re-integratie een eventuele bijvangst kan zijn. De respondenten ervaren dit hetzelfde en het doelverschuivingsmechanisme lijkt daarom niet van toepassing.
- Classificatie, het gegeven dat beleid zal leiden tot een onderscheid, is een neveneffect dat ook voor dit beleid geldt. Dit is echter een karakteristiek voorbeeld van een neveneffect dat geen negatieve connotatie heeft. Natuurlijk zal het opleggen van een tegenprestatie aan bijstandsgerechtigden leiden tot onderscheid tussen bijvoorbeeld bijstandsklanten en reguliere werknemers, maar het maken van zo'n onderscheid op zich levert nog geen negatieve effecten op. Dit is pas het geval wanneer een bijstandsgerechtigde zich bijvoorbeeld slechter behandeld voelt dan de reguliere werknemers of het gevoel heeft inferieur te zijn aan hen. Dan zouden andere effecten zoals functionele ontwrichting of simpelweg gedemotiveerde werknemers op kunnen treden.
- Provocatie doelt op beleid dat gevormd is op een bepaalde definitie van een situatie en zo een bedreiging kan vormen voor bepaalde groepen die het niet met deze definitie eens zijn. Dit is een mechanisme dat in dit onderzoek zeker van toepassing is, want alleen al aan de uitleg van het beleid, 'voor wat, hoort wat', ligt een assumptie ten grondslag dat een bijstandsgerechtigde niet wil werken, terwijl vrijwel alle respondenten aangeven graag een betaalde baan te willen, maar dat het simpelweg niet lukt om er een te vinden, om welke redenen dan ook. Dit is voor veel respondenten misschien wel de meest negatieve factor van het beleid.
- Over-commitment treedt op wanneer beleid tot doelen leidt die niet te realiseren zijn, wat kan komen door zowel te hoge verwachtingen als te weinig middelen. De manier waarop de tegenprestatie geïntroduceerd is, met de boodschap dat alle bijstandsgerechtigden wat terug gaan doen voor hun uitkering, heeft onder gemeenten de nodige verbazing opgewekt. De in het onderzoek betrokken gemeenten stellen stuk voor stuk dat het zo goed als onmogelijk zal zijn om voor alle bijstandsgerechtigden een tegenprestatie te verzinnen en dit ook nog te handhaven. Hier zijn veel nieuwe arbeidsplaatsen voor nodig alsmede een groter budget om extra klantmanagers en andere ambtenaren aan te nemen die de bijstandscliënten oproepen, met of voor hen een tegenprestatie bedenken en vervolgens ook monitoren of de afspraken daadwerkelijk worden nagekomen.

- Geruststelling impliceert dat beleid als doel heeft om niet zozeer problemen op te lossen maar de burger gerust te stellen. Of er in dit geval ook sprake is van deze vorm van symboolpolitiek is niet onomstotelijk vast te stellen, maar omdat het beleid zo lastig uitvoerbaar lijkt te zijn heeft het er op zijn minst de schijn van. Het valt echter buiten het doel van dit onderzoek om hier diep op in te gaan.

5.3 Verwachtingen

Bij wijze van afsluiting van het analysehoofdstuk en als voorbode voor de conclusies en aanbevelingen worden hier de verwachtingen nog eens nagelopen, door per verwachting systematisch te benoemen of deze al dan niet houdbaar is.

1. Het beleid rondom de tegenprestatie zal per gemeente verschillen, wat ook verschillende arbeidsrelaties tot gevolg zal hebben

Het beleid rondom de tegenprestatie is inderdaad verschillend per gemeente, zoals hoofdstuk vier en vijf hebben laten zien. Dit heeft ook verschillende arbeidsrelaties tot gevolg, maar de kanttekening dient wel geplaatst te worden dat de waargenomen verschillen niet groot zijn.

2. Duidelijke afspraken over het doel, de duur, de organisatie en de locatie van de tegenprestatie zullen leiden tot:

- 2.1 Een expliciet zichtbare en duidelijke juridische component

De juridische component was voor veel respondenten onduidelijk, ook kan er niet van expliciet zichtbaar gesproken worden. Sommige respondenten wisten van een ondertekend vrijwilligerscontract af, anderen wisten het niet of niet zeker. Wel kenden de meesten hun verplichtingen voor wat betreft het aantal uren per week, maar hadden zij geen idee wat de duur in maanden of jaren zou kunnen gaan worden.

- 2.2 Een positievere beoordeling van de inhoud van het werk door bijstandsgerechtigden

De meeste bijstandsgerechtigden waren inderdaad positief over het werk dat zij deden, en het type organisatie en/of locatie lag hier vaak aan ten grondslag. Ook afspraken over de duur waren vaak van positieve invloed, maar over het doel niet.

- 2.3 Een positiever perspectief op loopbaanontwikkeling door bijstandsgerechtigden

Veel bijstandsgerechtigden gaven aan dat zij niet het gevoel hadden dat de tegenprestatie die zij verrichtten hun kansen op de arbeidsmarkt vergrootten.

- 2.4 Een positiever oordeel over de werksfeer door bijstandsgerechtigden

De werksfeer werd over het algemeen als positief ervaren, waarbij de organisatie (en daarmee samenhangend de locatie) soms als reden werden opgegeven, maar het doel of de duur niet.

- 2.5 Beter in-rol gedrag en extra-rol gedrag door bijstandsgerechtigden

Bijstandsgerechtigden die beter in-rol en extra-rol gedrag vertoonden gaven hier vaak de organisatie als reden voor, maar niet zozeer de locatie, het doel van de tegenprestatie of de duur.

3. Goede begeleiding en keuze van activiteiten voor de tegenprestatie (maatwerk), zullen leiden tot:

3.1 Een positievere beoordeling van de inhoud van het werk door bijstandsgerechtigden

Dit punt is herhaaldelijk naar voren gekomen, een goede begeleiding ligt inderdaad vaak ten grondslag aan een positievere beoordeling van de inhoud van het werk door bijstandsgerechtigden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de inhoud van het werk vaak door onderling overleg met de begeleider tot stand komt.

3.2 Een positiever perspectief op loopbaanontwikkeling door bijstandsgerechtigden

Deze verwachting is niet houdbaar. Ongeacht de begeleiding en keuze van activiteiten voor de tegenprestatie geven de respondenten aan dat zij geen positiever perspectief op loopbaanontwikkeling zien door het verrichten van een tegenprestatie in de huidige vorm, hier heeft maatwerk in dit onderzoek geen positieve invloed op.

3.3 Een positiever oordeel over de werksfeer door bijstandsgerechtigden

Goede begeleiding en maatwerk hebben wel een positieve invloed op het oordeel van bijstandsgerechtigden over de werksfeer. Dit is deels verklaarbaar doordat respondenten in sommige gevallen de begeleider als collega beschouwden en dat de relatie met deze begeleider de werksfeer ten goede komt. Daarnaast voelen respondenten zich beter bij activiteiten die in overeenstemming gevonden zijn, wat ook de werksfeer bevordert.

3.4 Beter in-rol gedrag en extra-rol gedrag door bijstandsgerechtigden

Ook deze verwachting is houdbaar, om dezelfde reden als verwachting 3.3 hierboven. Wanneer men goed begeleid wordt en taken krijgt die in onderling overleg zijn afgesproken, is de bereidheid van respondenten om nu en dan wat extra's te doen groter.

4. Strengere sanctivering door gemeenten zal leiden tot:

4.1 Een expliciet zichtbare en duidelijke juridische component

Deze verwachting is niet houdbaar. Alle onderzochte gemeenten hebben een sanctiveringsbeleid dat door respondenten als streng wordt ervaren, maar sancties staan vaak niet op papier, althans niet voor zover de bijstandsgerechtigden daar weet van hebben. Ook niet alle bijstandsgerechtigden waren goed op de hoogte van de precieze sanctiveringsregels.

4.2 Een negatiever oordeel over de werksfeer door bijstandsgerechtigden

Ook deze verwachting is niet houdbaar. Respondenten zien de werksfeer volledig los van een sanctiveringsbeleid, dat meer wordt gezien als iets op de achtergrond, iets waar men niet zomaar mee te maken zal krijgen.

4.3 Slechter in-rol gedrag en extra-rol gedrag door bijstandsgerechtigden

Voor in-rol en extra-rol gedrag geldt hetzelfde als voor de werksfeer: respondenten associëren dit niet met sancties. Men gaat niet harder lopen door de stok achter de deur in de vorm van sancties, maar zeker ook niet zachter.

6. Conclusies en aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk zijn de vorm en invulling van de arbeidsrelatie ontleed, de verschillen in gemeentelijk beleid geanalyseerd en de verschillende arbeidsrelaties die daaruit voortkomen beschreven en bestudeerd. Daarom zal in dit hoofdstuk de vraag beantwoord worden wat de effecten van het gemeentelijk beleid rondom de tegenprestatie op de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden zijn en welke factoren daarbij een rol spelen. Daarnaast worden enkele aanbevelingen geformuleerd en bevat dit hoofdstuk de discussie.

6.1 Effecten gemeentelijk beleid op arbeidsrelatie

Er volgt eerst een korte opsomming van de variatie in het gemeentelijk beleid. Het beleid rondom de tegenprestatie verschilt per gemeente, maar deze verschillen zitten hem in betrekkelijk kleine nuances. De indicatoren waarop het beleid niet verschilt per gemeente zijn het doel, de doelgroep en de eventuele sancties in het kader van de tegenprestatie. Deze indicatoren worden daarom niet nogmaals behandeld in de conclusie. Het feit dat het gemeentelijk beleid op deze indicatoren geen variatie bevat is verklaarbaar doordat het doel en de doelgroep al grotendeels vanuit de Rijksoverheid worden vastgelegd, al heeft een gemeente nog enige vrijheid bij het formuleren van de doelgroep, en de sanctioneringsbevoegdheden ook voor elke gemeente dezelfde zijn. Het beleid verschilt per gemeente op de indicatoren activiteiten, duur, organisaties, locatie en begeleiding bij de tegenprestatie. Dat de locaties per gemeente verschillen is logisch en voor de activiteiten geldt dit in zekere zin ook (in een bosrijke gemeente zullen andere activiteiten bedacht kunnen worden dan in een grote stad). De duur van de tegenprestatie, de organisaties waarmee men samenwerkt en de begeleiding die men geeft heeft een gemeente echter in grote mate zelf in de hand.

6.1.1 Effect duur van tegenprestatie op arbeidsrelatie

De gemeente Rotterdam hanteert een duur van twintig uur per week of naar vermogen, Breda Den Haag en Leiden kennen nog geen maximale duur. Dit zou in de praktijk kunnen leiden tot grote verschillen tussen Rotterdam en de andere gemeenten wanneer men kijkt naar het aantal uur per week dat bijstandsgerechtigden een tegenprestatie verrichten. Onder de respondenten zijn deze verschillen er ook, maar niet zozeer per gemeente. Het aantal uur dat de respondenten wekelijks vrijwilligerswerk doen of in een andere vorm hun tegenprestatie vervullen varieert van 8 tot 32 uur per week. In Rotterdam zitten de respondenten aan twintig uur of in sommige gevallen 10 uur ('naar vermogen'), in Den Haag en Breda zitten de meesten hier iets onder, tussen de 8 en 16 uur per week en in Leiden valt op dat de respondenten gemiddeld net acht uur per week vrijwilligerswerk doen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het in Leiden nog niet verplicht is en in de andere steden wel, waardoor men kan concluderen dat de bijstandsgerechtigden die door de gemeente een tegenprestatie opgelegd krijgen, dit meer uur in de week doen dan de bijstandsgerechtigden die momenteel nog vrijwillig maatschappelijk actief zijn. Overigens doelt de duur van de tegenprestatie ook op het aantal maanden of jaren dat iemand het werk al doet of maximaal mag doen, maar hier zijn in geen enkele gemeente afspraken over gemaakt, met andere woorden: de duur kan in principe oneindig zijn totdat iemand betaald werk vindt, waardoor er verder ook geen conclusies aan kunnen worden verbonden.

Dan is vervolgens de vraag of deze verschillen in duur van de tegenprestatie effect hebben op de arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en werkgevers. Formeel gezien is dit zeker het

geval, de juridische component van de arbeidsrelatie verschilt per persoon en op dit onderdeel heeft de duur dan ook effect. De onderdelen van de arbeidsrelatie waarop de duur van de tegenprestatie sowieso geen effect heeft zijn de inhoud van het werk, de loopbaanontwikkeling en het organisatiebeleid. De duur van de tegenprestatie kan wel effect hebben op hoe bijstandsgerechtigden de sociale sfeer op het werk waarderen. Sommige respondenten die minder vaak op het werk aanwezig zijn geven aan een wat mindere band met collega's te hebben. Toch zijn zij zich er vaak van bewust wat de oorzaak van deze minder hechte band is en het hoeft dan ook niet te betekenen dat de sfeer als slechter ervaren wordt door respondenten die minder vaak werken. Ze omschrijven de band met collega's en leidinggevende als anders, maar niet per se negatiever. Er kan dus niet gesteld worden dat de duur van de tegenprestatie een positief dan wel negatief effect heeft op de sociale sfeer die bijstandsgerechtigden op hun werkplek ervaren.

Naast de werksfeer zou de duur van de tegenprestatie ook effect kunnen hebben op het in-rol gedrag en extra-rol gedrag van een bijstandsgerechtigde en via die weg de arbeidsrelatie kunnen beïnvloeden. Wanneer we het in-rol gedrag en extra-rol gedrag van bijstandsgerechtigden projecteren op een schaal van 'zeer slecht' tot 'zeer goed' zou de algemene uitkomst goed te noemen zijn. Vrijwel alle bijstandsgerechtigden geven aan dat zij best bereid zijn om af en toe eens wat extra werk te doen of over te werken (zie ook paragraaf 4.2.6). Het feit dat het in-rol gedrag en extra-rol gedrag van nagenoeg alle bijstandsgerechtigden als goed gekwalificeerd kan worden, betekent ook dat de duur van de tegenprestatie hier weinig tot geen invloed op heeft. Een eventuele invloed van de duur op dit gedrag is in de interviews ook niet naar voren gekomen. Een positief of negatief effect van de duur van een tegenprestatie op de werksfeer, in-rol gedrag of extra-rol gedrag is niet vastgesteld, een effect op de inhoud van het werk, loopbaanontwikkeling en organisatiebeleid werd vooraf al als onwaarschijnlijk beschouwd en is ook in de interviews niet naar voren gekomen. Kortom, de duur van de tegenprestatie heeft wel effect op de arbeidsrelatie tussen werkgever en bijstandsgerechtigde in juridische zin, maar niet aantoonbaar op het psychologische deel.

6.1.2 Effect organisaties op arbeidsrelatie

De overige twee indicatoren van het beleid die per gemeente verschillen zijn de organisaties voor de tegenprestatie en de begeleiding. De organisaties verschillen per gemeente, voor een volledig overzicht kan de lijst met respondenten in de bijlage geraadpleegd worden. Een overeenkomst tussen de organisaties is dat het op een enkele uitzondering na allemaal maatschappelijke organisaties zijn, waarvan de meesten zich richten op zorg en welzijn van ouderen, probleemjongeren of minder bedeeden. Een verschil tussen organisaties is hoe zij de juridische component van de arbeidsrelatie vormgeven. Bijna alle respondenten hebben een contract, maar de inhoud verschilt van een vaste omschrijving van uren tot de te verrichten werkzaamheden. Sommige gemeenten leveren een modelovereenkomst aan die gebruikt kan worden, maar zo'n overeenkomst strekt alleen de partijen in de overeenkomst tot wet, dat wil zeggen de bijstandsgerechtigde en organisatie. Daarnaast, al zou hier een onderzoek aan gewijd kunnen worden op juridisch gebied, betekent een overeenkomst tussen organisatie en bijstandsgerechtigde niet hetzelfde als een overeenkomst tussen organisaties en de gemeenten. Met name verzekeringstechnisch is dit een interessant verhaal. Organisaties hebben over het algemeen een verzekering, maar verzekeringen kosten geld. Een organisatie investeert dus in een bijstandsgerechtigde, terwijl de bijstandsgerechtigde geen enkele garantie kan geven dat hij of zij voor een langere periode aan de organisatie verbonden blijft, want als een sollicitatie

slaagt is een bijstandsgerechtigde wettelijk verplicht om de betaalde baan aan te nemen. Op deze manier heeft het gemeentelijk beleid, waarin onder andere de organisaties bepaald worden waarmee men samenwerkt, effect op de juridische component van de arbeidsrelatie. Omdat dit meer binnen de rechtsgeleerdheid dan de bestuurskunde valt is in dit onderzoek alleen gekeken naar of respondenten een vrijwilligersovereenkomst hebben en wat er hierin geregeld wordt.

Verder hebben verschillende organisaties natuurlijk ook een uiteenlopende inhoud van het werk, werksfeer en organisatiebeleid. Nagenoeg alle respondenten in dit onderzoek waren bij verschillende organisaties werkzaam (voor een precieze lijst, zie bijlage), wat logischerwijs ook tot veel variatie in de inhoud van het werk leidde. Deze variatie is reeds in paragraaf 4.3.2 beschreven, maar in dit hoofdstuk gaat het om de variatie per gemeente. Er zijn echter zo veel verschillende organisaties in de verschillende gemeenten dat er geen sprake is van een bepaald type organisatie per gemeente. In alle gemeenten komen zowel buurtcentra en zorginstellingen als organisaties voor jongerenwerk of maatschappelijk werk voor en er valt dan ook geen patroon te ontdekken dat wijst op duidelijke verschillen in de inhoud van het werk van bijstandsgerechtigden in verschillende gemeenten. Zo'n zelfde patroon is ook niet te ontdekken voor de andere indicatoren, te weten de loopbaanontwikkeling, werksfeer, organisatiebeleid, in-rol gedrag en extra-rol gedrag. Dit betekent dat in navolging van de duur van de tegenprestatie ook de organisaties voor de tegenprestatie wel effect hebben op de arbeidsrelatie in juridische zin, maar dat er niet is niet aangetoond wat het effect in psychologische zin is.

6.1.3 Effect begeleiding op arbeidsrelatie

De laatste indicator van gemeentelijk beleid die effect heeft op de arbeidsrelatie is de begeleiding. Hoe de begeleiding per gemeente is geregeld is in paragraaf 4.2 aan bod gekomen, voor een snel overzicht kan de lezer tabel 2 in paragraaf 4.2.5. raadplegen. Deze indicator is per gemeente duidelijk verschillend, of om het te concretiseren, elke gemeente heeft een eigen aanpak voor wat betreft de begeleiding van bijstandsgerechtigden. De begeleiding heeft in alle opzichten invloed op de arbeidsrelatie. Op de juridische component omdat veel bijstandsgerechtigden een vrijwilligersovereenkomst met hun begeleider opstellen. Ook op de inhoud van het werk heeft de begeleiding invloed, daar respondenten aangeven veelal in overleg met hun begeleider tot een taakomschrijving komen, na een gesprek over wat ze wel en niet willen doen. Hiermee hangt samen de invloed op de loopbaanontwikkeling, want respondenten die aangeven trainingen te volgen of vooruitgang willen boeken in het vakgebied stemmen dit meestal af met hun begeleider. Dan de sfeer op de werkvloer: het is niet uitzonderlijk dat respondenten aangeven dat zij vooral persoonlijk contact hebben met hun begeleider en dat zij een goede persoonlijke relatie met die persoon onderhouden. Hieruit komt vaak ook de motivatie voort om bijvoorbeeld overuren te maken als dat nodig is, het zogenaamde extra-rol gedrag. Ook het in-rol gedrag van een bijstandsgerechtigde lijkt positief beïnvloed te worden door een goede persoonlijke relatie met de begeleider, hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan minder ziekteverzuim. Tot slot vallen ook zaken als terugkoppeling krijgen over het werk en flexibiliteit, zaken die onder de indicator organisatiebeleid vallen, vaak samen met een goede begeleiding. Een goede begeleider betekent vaak ook meer flexibiliteit in het afstemmen van uren, meer vrijheid en meer overleg.

De gemeenten Rotterdam en Den Haag, die nauw samenwerken met vrijwilligersorganisaties om bijstandsgerechtigden en beschikbaar werk te koppelen, worden op het onderdeel begeleiding (vanuit de gemeente) beduidend beter beoordeeld dan Breda en Leiden. Niet geheel toevallig zijn dit ook de enige twee gemeenten die de begeleiding in handen leggen van externe organisaties als de Vrijwilligerswinkel en de Haagse Welzijnsorganisaties. In Breda zijn de klantmanagers van ATEA de mensen die de begeleiding verzorgen, in Leiden gebeurt het voorlopig nog vanuit de gemeente, waarbij wel vermeldt moet worden dat men in Leiden nog niet actief bezig is met het verplicht opleggen van een tegenprestatie. Alle gemeenten kampen naar eigen zeggen met een tekort aan middelen. Dit leidt tot de in tabel 2 weergegeven verhoudingen van aantal bijstandsgerechtigden per klantmanager. De getallen in die tabel zijn bij benadering, maar de boodschap is duidelijk. Een klantmanager kan onmogelijk 100 of zelfs 1000 bijstandsklanten persoonlijk kennen en deze persoonlijke band onderhouden. De veelgehoorde klacht onder respondenten is dan ook dat ze hun klantmanager eigenlijk nooit zien en dat deze in veel gevallen ook zeer lastig te bereiken is. Het punt waarop Rotterdam en Den Haag in hun beleid verschillen van Breda en Leiden is het genoemde gegeven dat zij nauw samenwerken met maatschappelijke organisaties in de stad, die in principe bedoeld zijn om bijstandsccliënten aan vrijwilligerswerk of een andere maatschappelijk nuttige tegenprestatie te helpen. In de praktijk verzorgen deze organisaties echter niet alleen de ‘matching’, maar wordt een medewerker van zo’n organisatie ook vaak de tussenpersoon in het contact tussen klantmanager en bijstandsklant. Omdat de begeleiding niet meer vanuit de gemeente zelf komt maar vanuit een maatschappelijke organisatie, wordt deze door veel respondenten in Rotterdam en Den Haag juist expliciet genoemd als goed punt, in plaats van als bron van frustratie. Het “de gemeente is onbereikbaar” verandert in “ik heb nooit contact meer met de gemeente, maar dat hoeft ook niet want ik regel alles met de medewerker van de maatschappelijke organisatie”.

6.1.4 Beantwoording hoofdvraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidde: *Wat zijn de effecten van het tegenprestatiebeleid van de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Breda en Leiden op de arbeidsrelatie tussen werkgevers en bijstandsgerechtigden en welke factoren spelen daarbij een rol?*

In de drie voorgaande paragrafen zijn evenzoveel factoren behandeld die een rol spelen in het effect van het beleid rondom de tegenprestatie op de arbeidsrelatie. De duur van de tegenprestatie die in het gemeentelijk beleid wordt vastgesteld, de organisaties waar een gemeente mee wenst samen te werken en de begeleiding die gemeenten, soms in samenwerking met organisaties, bieden aan hun bijstandsgerechtigden spelen een rol in de arbeidsrelatie zoals bijstandsgerechtigden die ervaren.

De effecten van het gemeentelijk beleid rondom de tegenprestatie op de arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en hun werkgevers zijn multipel. Ten eerste is er het algemene effect: een gemeente geeft haar beleid rondom de tegenprestatie vorm, waarmee het een bepaalde doelgroep verplicht tot het aangaan van een arbeidsrelatie met een werkgever. Het gemeentelijk beleid zorgt, met andere woorden, voor de totstandkoming van zo’n arbeidsrelatie. Ten tweede is er het effect van de duur van de tegenprestatie: de gemeente neemt in haar beleid een richtlijn op omtrent de duur van de tegenprestatie, zowel in aantal uren per week als in het aantal maanden of jaren. Deze bepaling beïnvloedt in sterke mate het juridische deel van de arbeidsrelatie tussen bijstandsgerechtigden en hun werkgevers, maar een duidelijk positief of negatief effect op het psychologische deel van de arbeidsrelatie is niet

waargenomen. Ten derde is er het effect van de organisaties rondom de tegenprestatie: het gemeentelijk beleid sluit bepaalde organisaties in of uit, waardoor er een juridisch effect is, maar een psychologisch effect is door de grote variatie in organisaties niet waargenomen. Ten vierde is er het effect van de begeleiding: het gemeentelijk beleid bevat afspraken rondom de begeleiding van bijstandsccliënten en dit onderzoek toont aan dat een keuze voor begeleiding vanuit maatschappelijke organisaties een sterk positief effect heeft op de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen geformuleerd worden ten behoeve van het gemeentelijk beleid omtrent de tegenprestatie voor bijstandsgerechtigden. Aan deze aanbevelingen liggen een aantal normatieve uitgangspunten ten grondslag. Zo zijn de aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van de arbeidsrelatie opgesteld op basis van het uitgangspunt dat een goede arbeidsrelatie wenselijk is. Een goede arbeidsrelatie zal niet alleen leiden tot beter gemotiveerde bijstandsgerechtigden, of werknemers in het algemeen, het mag daarnaast ook worden gezien als iets wenselijks vanuit het recht op rechtvaardige werkomstandigheden. Een goede arbeidsrelatie draagt immers bij aan behoorlijke omstandigheden, waar bijvoorbeeld ook redelijke werkuren, een veilige en gezonde werkplek en de afwezigheid van discriminatie onder vallen. Een ander uitgangspunt is dat verdringing op de arbeidsmarkt, in dit geval het opvullen van voorheen betaalde banen door gratis of vrijwillige arbeidskrachten, zo veel mogelijk vermeden moet worden.

Vanaf 1 januari 2015 dienen alle gemeenten het tegenprestatiebeleid ten uitvoer te gaan brengen, waarbij dit onderzoek leert dat het voor gemeenten raadzaam is om, mits zij een goede arbeidsrelatie nastreven:

- Een eenduidig beleid te formuleren aangaande de duur van de uit te voeren tegenprestatie, zowel in uren per week als in totale omvang. Dit schept duidelijkheid en uniformiteit in zowel juridische als psychologische arbeidsrelaties;
- Een lijst met organisaties op te stellen die in aanmerking komen bij de uitvoering van de tegenprestatie, bijvoorbeeld op basis van hun diensten of eerdere ervaringen. Dit biedt meer zekerheid, ook met het oog op de begeleiding. Daarnaast kan het helpen om verdringing te voorkomen en organisaties met minder goede bedoelingen te weren;
- Te investeren in de begeleiding van bijstandsgerechtigden, hetzij door meer klantmanagers in dienst te nemen, hetzij door maatschappelijke organisaties in de arm te nemen die als tussenpersoon kunnen fungeren.

Los van deze aanbevelingen die specifiek op het verbeteren van de arbeidsrelatie gericht zijn, heeft het onderzoek een aantal punten naar voren gebracht die voor gemeenten van belang kunnen zijn bij de uitvoering van de tegenprestatie:

- Bijstandsgerechtigden noemen communicatie een belangrijk punt. Uit de interviews blijkt dat er veel begrip is voor de gedachte dat men wat terug moet doen voor het ontvangen van een uitkering, maar dat er in de praktijk door gebrekkige communicatie niet duidelijk is wat precies de plichten en mogelijkheden van bijstandsccliënten zijn;

- Het begrip maatwerk is afgezaagd, maar blijkt eens te meer van belang. Een persoonlijke benadering, waarbij wordt uitgegaan van de interesses van een bijstandsgerechtigde bij het zoeken naar een geschikte tegenprestatie wordt als zeer positief ervaren. Een onpersoonlijke benadering met de nadruk op dwang en verplichtingen zeer zeker niet;
- Het opbouwen van een netwerk van (maatschappelijke) organisaties, begeleiders en soorten tegenprestaties gaat niet van de ene op de andere dag, maar is een proces waar maanden overheen gaan. Het kan daarom voor gemeenten die hier nog niet mee begonnen zijn raadzaam zijn om dit snel te doen en te leren van gemeenten die al langer met de tegenprestatie bezig zijn;
- De praktijk wijst uit dat het aantrekkelijk is voor organisaties om vacatures of wegbezuinigde functies op te vullen met bijstandsgerechtigden. Om verdringing op de arbeidsmarkt tegen te gaan dienen vanuit gemeenten criteria opgesteld te worden waarmee getoetst kan worden of een organisatie zich hier niet schuldig aan maakt.

6.3 Discussie

Een aantal zaken is opvallend te noemen als er naar de geformuleerde verwachtingen en de resultaten gekeken wordt. De bevinding dat het beleid rondom de tegenprestatie per gemeente verschilt valt overigens niet onder de categorie opvallende zaken, want dit wordt door de Rijksoverheid zelf al aangegeven als iets dat een logisch gevolg is van decentralisatie en meer vrijheid voor gemeenten (Rijksoverheid, 2014a). Wel opvallend is dat veel bijstandsgerechtigden aangeven niet precies op de hoogte te zijn van hun juridische positie, bijvoorbeeld in de vorm van een vrijwilligerscontract, waar gemeenten over het algemeen het idee hebben dat er duidelijke afspraken gemaakt worden.

Verder blijkt dat de dreiging van sancties geen negatieve effecten heeft op de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden. Dit zou een simpele oorzaak kunnen hebben, zo laat onderzoek naar sancties binnen de welvaartsstaat zien dat veel ontvangers van sancties, in dit geval bijstandsgerechtigden, niet goed op de hoogte zijn van sancties, hun rechten en plichten (Lee, Slack, & Lewis, 2004). Dit verklaart ook dat de juridische component niet expliciet zichtbaar en duidelijk was bij respondenten. Ditzelfde onderzoek levert ook bewijs voor het resultaat van dit onderzoek, namelijk dat de dreiging van sancties, die belangrijker wordt geacht dan de sanctionering op zich, niet geassocieerd wordt met formele gedragingen op werk (Ibid. P. 397). Een ander onderzoek, binnen Nederland, toont aan dat het opleggen van sancties wel leidt tot een snellere uitstroom uit de uitkering (Van den Berg, Van der Klaauw, & Van Ours, 2004). Dit is voer voor een nieuwe hypothese: strenge sanctionering heeft niet zozeer effect op de arbeidsrelatie van bijstandsgerechtigden, maar kan er voor zorgen dat zij actiever op zoek gaan naar betaald werk.

Tot slot is belangrijk om te vermelden dat de interviews in het kader van dit onderzoek leren dat respondenten, voor zover zij de gemiddelde bijstandsgerechtigde vertegenwoordigen, best begrip hebben voor het principe van ‘voor wat hoort wat’. Zij kunnen zich kortom vinden in de gedachte dat iemand die een uitkering ontvangt, daar wat voor terug moet doen. Het gaat echter om de manier waarop de gemeente dit overbrengt en de werkzaamheden die zij moeten doen die ergernis opleveren. Deze bevinding versterkt de voorzichtige conclusie die Corra &

Bosselaar eerder dit jaar trokken, zij het slechts op basis van interviews met cliëntenraden (2014. P. 25).

6.4 Reflectie

Bij wijze van evaluatie van de resultaten dienen een aantal zaken te worden opgemerkt. Zo is er bijvoorbeeld het aantal respondenten in het onderzoek, dat door de beperkte tijd en omvang natuurlijk gering is in vergelijking tot het totaal aantal bijstandsgerechtigden dat een tegenprestatie verricht of in de toekomst kan gaan verrichten. Dit kleine aantal respondenten kan ook een verklaring zijn voor het feit dat er slechts kleine verschillen zijn gevonden tussen de arbeidsrelatie in de onderzochte gemeenten. Daarnaast moet in overweging genomen worden dat door het kleine aantal respondenten ook niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat de gevonden overeenkomsten en verschillen in de arbeidsrelatie daadwerkelijk een relatie hebben met het gemeentelijk beleid.

Een andere verklaring voor de kleine verschillen tussen de arbeidsrelatie in de onderzochte gemeenten kan zijn dat het gemeentelijk beleid op zich nog niet zulke grote verschillen vertoont. Een mogelijke verklaring hiervoor is weer dat de tegenprestatie zelf pas in 2012 is ingevoerd en dat pas sinds eind vorig jaar duidelijk is dat deze verplicht gaat worden. Sommige gemeenten waren er al even mee bezig, bijvoorbeeld Rotterdam, maar andere gemeenten, bijvoorbeeld Leiden, zijn simpelweg nog niet actief bezig met het vormgeven van het beleid rondom de tegenprestatie. Een ander punt waarbij moet worden stilgestaan is de representativiteit van de respondenten op zich. De meeste respondenten zijn via tussenpersonen benaderd (voor een verantwoording hiervan zie paragraaf 3.3.2), waarbij niet kan worden uitgesloten dat deze tussenpersonen er een zeker belang bij hebben om bepaalde respondenten wel of niet aan het woord te laten. De mogelijkheid bestaat, kortom, dat er overwegend respondenten met een positief verhaal zijn geïnterviewd. Dit is belangrijk om bij het lezen van de resultaten in het achterhoofd te houden. Ook hadden sommige maatschappelijke organisaties moeite met de privacy-kwestie die deze interviews met zich mee brachten, waardoor zij medewerking weigerden of de bal naar de gemeente speelden (en vice versa).

6.5 Suggesties voor verder onderzoek

Voortbordurend op de punten die in de discussie zijn genoemd kunnen een aantal suggesties voor verder onderzoek gedaan worden. Te beginnen met de meest voor de hand liggende suggesties, namelijk meer gemeenten en een langere tijdsperiode. Het onderzoek is in vier gemeenten uitgevoerd, maar voor een breder beeld van de uitvoering van het beleid rondom de tegenprestatie en de effecten hiervan zou een vergelijkbaar onderzoek in veel meer gemeenten uitgevoerd kunnen worden. Een langere tijdsperiode doelt op de officiële ingangsdatum van de nieuwe Participatiewet en daarmee de verplichting voor gemeenten om de tegenprestatie als instrument in te gaan zetten. Vanzelfsprekend zal het veld er over een jaar of langer heel anders uit zien, omdat er nu nog gemeenten zijn die zich volledig aan de tegenprestatie onttrekken, waar dit in 2015 een stuk lastiger zal gaan. Een tweede suggestie is dus om een soortgelijk onderzoek over één of twee jaar te herhalen.

Verder vloeien vanuit de reflectie op dit onderzoek enkele andere suggesties voort. Omdat achteraf geconcludeerd kan worden dat het niet gemakkelijk is om bijstandsgerechtigden voor interviews te benaderen en tegelijkertijd hun privacy te respecteren (veel organisaties hebben daarnaast geen lijst liggen van welke vrijwilligers er vrijwillig werken en welke vanuit de

bijstand, dus min of meer verplicht), is het een overweging waard om kwantitatief onderzoek te doen. Hiermee kan enerzijds goed de privacy gewaarborgd worden, door bijstandsgerechtigden anoniem een vragenlijst te laten invullen en anderzijds een potentieel groot aantal respondenten benaderd worden. Door meer respondenten te benaderen en dit via anonieme vragenlijsten te doen wordt wellicht ook de kans verkleind dat er veelal respondenten met positieve verhalen hun medewerking verlenen, ook omdat ze dan zonder tussenpersonen benaderd kunnen worden. Het probleem dat organisaties niet allemaal in kaart hebben wie er vanuit de bijstand een tegenprestatie verricht blijft bestaan, een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om via gemeenten bijstandsgerechtigden te benaderen. Zij hebben immers wel in kaart wie van hun cliënten wat doet en waar.

Tot slot is een onderzoek naar verdringing op de arbeidsmarkt een suggestie voor verder onderzoek. Niet alleen om praktijken van verdringing op te sporen, maar zeker ook om criteria te ontwikkelen waarmee verdringing gemeten kan worden en op termijn dan tegen kan worden gegaan. De gemeenten geven aan dat zij worstelen met het verdringingsvraagstuk en dat zij het lastig vinden om te bepalen wanneer een tegenprestatie eigenlijk een echte baan zou moeten zijn. Duidelijke criteria zouden hier zeer welkom voor zijn.

6.6 Publicatie Inspectie SZW ‘Aan de slag met werk’

Op 3 oktober jl. publiceerde de inspectie SZW de rapportage ‘Aan de slag met werk: over de verschillende vormen van werken met behoud van uitkering voor bijstandsgerechtigden’. Deze rapportage verscheen voor dit onderzoek te laat om nog van veel waarde te kunnen zijn, maar omdat het wel raakt aan de kern van het onderwerp is het de moeite waard om er toch nog aandacht aan te besteden.

Het rapport bevat veel oude informatie, zoals de notie dat instrumenten die werkactiviteiten combineren met een doorlopende uitkering worden getypeerd als ‘werken met behoud van uitkering’ en dat activiteiten in het kader van vrijwilligerswerk of de tegenprestatie hier ook onder vallen (Ministerie van SZW, 2014a). Verder benoemt het rapport instrumenten die in de wet omschreven staan, waaronder de tegenprestatie. Omdat het in de praktijk lastig blijkt, zo constateert de Inspectie SZW, om activiteiten in het kader van werk met behoud van uitkering op naam in te delen door de grote diversiteit aan namen die gemeenten gebruiken (een probleem wat ook in dit onderzoek terug kwam: verplicht vrijwilligerswerk, full engagement, maatschappelijke inspanning, tegenprestatie), introduceert men een indeling op basis van prestatieniveau en begeleiding (Ibid. P. 8).

Op grond van deze twee indicatoren plaatst men de tegenprestatie, samen met andere instrumenten die niet direct gericht zijn op re-integratie, in het vierde kwadrant: weinig begeleiding en een laag prestatieniveau. Vervolgens wordt de fase van diagnose beschreven, met het intakegesprek en andere zaken zoals die ook in dit onderzoek aan bod zijn gekomen, waarna tot een indeling van groepen bijstandsgerechtigden wordt gekomen. De groep die voor de tegenprestatie in aanmerking komt wordt wederom in het vierde kwadrant geplaatst: weinig begeleiding en een laag prestatieniveau (Ibid. P. 12). Dan volgen enkele voorbeelden van instrumenten, waaronder dus de tegenprestatie. Naast de bekende aspecten als beperkt in omvang, duur en naar vermogen, noemt de Inspectie als kenmerken van de tegenprestatie dat er “niet veel begeleiding geboden wordt en dat de gevraagde prestaties afhankelijk zijn van de persoon die de werkzaamheden uitvoert en de werksoort zelf” (Ibid. P. 15). Naast de tegenprestatie worden proefplaatsingen, stage- en werkervaringsplaatsen en ook

vrijwilligerswerk genoemd. Over dit laatste instrument wordt gezegd dat het “per definitie werk is dat uit vrije wil gedaan wordt”, maar dat “gemeenten echter ook iemand kunnen stimuleren om zich te melden bij een vrijwilligerscentrale teneinde zich te oriënteren op de mogelijkheden” en dat “als het tot een match komt, de voorwaarden om het werk te verrichten min of meer gelijk zijn aan die voor klassieke vrijwilligers” (Ibid. P. 18). Dan benoemt men nog de overlap tussen instrumenten: in de ene gemeente noemt men iets het verplichten tot vrijwilligerswerk met als doel iets terug te doen voor de uitkering, in de andere gemeente noemt men dit een tegenprestatie.

Interessant aan deze rapportage is de indeling op basis van prestatieniveau en begeleiding. Dit is een zinvolle indeling die helpt om de complexe situatie te verduidelijken. Nog interessanter is echter het gegeven dat de tegenprestatie gekwalificeerd wordt als zijnde een instrument met weinig begeleiding en een laag prestatieniveau en wel om twee redenen: ten eerste zal het bestempelen van een tegenprestatie als werkzaamheid met laag prestatieniveau niet bepaald motiverend werken voor bijstandsgerechtigden en daar bovenop kan het ook nog eens ontmoedigend werken voor organisaties die bijstandsgerechtigden een plaats bieden om een tegenprestatie uit te voeren. Ten tweede komt het benoemen van de tegenprestatie als instrument met weinig begeleiding overeen met de in dit onderzoek beschreven praktijk, maar is het evenwel in tegenspraak met de aan het onderzoek ontleende aanbevelingen.

Ook interessant is het onderscheid tussen vrijwilligerswerk en de tegenprestatie.

Vrijwilligerswerk is volgens het rapport per definitie uit vrije wil, maar toch kan een gemeente iemand stimuleren om vrijwilligerswerk te zoeken. De vraag is natuurlijk of er nog sprake is van vrije wil als een gemeente een bijstandsgerechtigde ‘stimuleert’ om vrijwilligerswerk te zoeken om zo de tegenprestatie te vervullen, terwijl het alternatief een sanctie (korting op de uitkering) is. In dit onderzoek is daarom ook beargumenteerd dat verplicht vrijwilligerswerk simpelweg een vorm van een tegenprestatie is, omdat de onderzochte gemeenten het ook zo aanmerken.

Het rapport van de Inspectie SZW komt ten dele overeen met de resultaten van dit onderzoek, zo constateren beide dat er rondom de tegenprestatie sprake is van weinig begeleiding van bijstandsgerechtigden. Het grote verschil is echter dat de ISZW dit als gegeven neemt, terwijl de respondenten in dit onderzoek dat juist graag anders zouden zien.

Literatuur

- ATEA-groep. (2012). ATEA-groep: Het Nieuwe Leerwerkbedrijf van Breda. Retrieved from <http://www.bswbedrijven.nl/1031-atea-groep-het-nieuwe-leerwerkbedrijf-van-breda>
- Binnenlands Bestuur. (2014a). Ook Participatiewet met brede steun door Tweede Kamer. Retrieved from <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/ook-participatiewet-met-brede-steun-door-tweede.9207030.lynkx>
- Binnenlands Bestuur. (2014b). VVD: Gemeente zonder tegenprestatie korten. Retrieved from <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/vvd-wil-gemeenten-zonder-tegenprestatie-korten.9201286.lynkx>
- Breda Vandaag. (2013). Tegendraads de bijstand uit met coöperaties. Retrieved from <http://www.bredavandaag.nl/nieuws/economie/2013-12-17/tegendraads-de-bijstand-uit-met-cooperaties>
- Bressers, J. T. A. (1993). *Beleidsevaluatie en Beleidseffecten*.
- Bressers, J. T. A., Herweijer, M., & Korsten, A. (1993). *Beleidsevaluatie*.
- Bressers, J. T. A., & Hoogerwerf, A. (1991). *Inleiding tot de Beleidsevaluatie*.
- CBS. (2013). Personen met een uitkering per gemeente. Retrieved from <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/cijfers/extra/personen-uitkering.htm>
- CBS. (2014a). Bevolking: Maandcijfers per gemeente en overige regionale indelingen. Retrieved from <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70748ned&D1=0,26,40,69-70,73,75,81,83&D2=0&D3=0&D4=6-7,12,17,20&D5=1&HDR=T,G2,G1&STB=G3,G4&VW=T>
- CBS. (2014b). Werkloosheid daalt in augustus opnieuw. Retrieved from <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/conjunctuur/publicaties/conjunctuurbericht/inhoud/maand/2014-058-pb.htm>
- Clegg, H. A. (1979). *The Changing System of Industrial Relations in Great Britain*. Oxford: Blackwell.
- Corra, A., & Bosselaar, H. (2013). *De Maatschappelijk Nuttige Tegenprestatie: Schipperen tussen Sociale integratie en Repressie*.
- Corra, A., & Bosselaar, H. (2014). *De Maatschappelijk Nuttige Tegenprestatie in de Praktijk*.
- Cully, M., Woodland, S., O'Reilly, A., & Dix, G. (1999). *Britain at Work: As depicted by 1998 workplace employee relations survey*. London: Routledge.
- De Ruig, L., Frouws, B., & Stroeker, N. (2011). *Lees voor Gebruik de Bijsluiter. Mechanismen Achter Onbedoelde Effecten van Sociale Zekerheid en Re-integratie*. Zoetermeer: Panteia.

- Divosa. (2014a). Analyse akkoord WWB-maatregelen en Participatiewet. Retrieved from <http://www.divosa.nl/actueel/nieuws/analyse-akkoord-wwb-maatregelen-en-participatiewet>
- Divosa. (2014b). Samenhang 3 Decentralisaties. Retrieved from <http://www.divosa.nl/dossiers/samenhang-3-decentralisaties>
- Divosa. (2014c). *Werkwijzer Tegenprestatie*. Programmaraad, Project Implementatie Participatiewet.
- Dona Daria. (2012). *Tegenprestatie op Maat Biedt Kansen. Adviesrapport Full Engagement*. Rotterdam: Dona Daria Kenniscentrum Emancipatie.
- Dunlop, J. T. (1958). *Industrial Relations Systems*. New York: Holt.
- Edwards, P. (2003a). The Employment Relationship and the Field of Industrial Relations. *Industrial Relations: Theory and Practice*, 2, 1-36.
- Edwards, P. (2003b). *Industrial Relations: Theory and Practice* (2th ed.) John Wiley & Sons.
- Engbersen, G., & Van Der Veen, R. (1992). De Onbedoelde Effecten van Sociaal Beleid. *Beleid En Maatschappij*, 5, 214-226.
- Engbersen, G. (2009). *Fatale Remedies: Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Pallas Publications.
- FNV. (2012). *Werken in de bijstand: Allesbehalve gewoon goed werk*. Stichting FNV Pers.
- FNV. (2013). *Beter zicht op werken in de bijstand. een vervolgonderzoek op het FNV-zwartboek 'werken in de bijstand'*. Stichting FNV Pers.
- Freese, C., Schalk, R., & Croon, M. (2008). De Tilburgse Psychologisch Contract Vragenlijst. *Gedrag En Organisatie*, 21(3), 278-295.
- Frege, C. (2007). *Employment Research and State Traditions: A comparative history of Britain, Germany, and the United States*. Oxford University Press.
- Gemeente Breda. (2013a). *Werken@Breda: Op weg naar werk*.
- Gemeente Breda. (2013b). *Maatregelen- en handhavingsverordening WWB Breda 2013*.
- Gemeente Breda. (2014). *Ruimte en Verbinding: Coalitieakkoord Breda 2014-2018*.
- Gemeente Den Haag. (2012). *Invulling participatie*.
- Gemeente Den Haag. (2013). *Voortgang participatie door uitkeringsgerechtigden*.
- Gemeente Leiden. (2011). *Maatregelenverordening WWB 2011*.

- Gemeente Rotterdam. (2011). *Rotterdam werkt! beleidskader werk & re-integratie 2011-2014*.
- Gemeente Rotterdam. (2013). *Reactie college op rapport 'voor of tegenprestatie?'*.
- Gemeente Rotterdam. (2014). *Aan de slag voor je uitkering. maatschappelijke inspanning*.
- Guest, D. E. (1987). Human Resource Management and Industrial Relations. *Journal of Management Studies*, 24(5), 503-521.
- Guest, D. E. (1998). Is the Psychological Contract Worth Taking Seriously? *Journal of Organizational Behavior*, 19(1), 649-664.
- Hui, C., Lee, C., & Rousseau, D. M. (2004). Psychological Contract and Organizational Citizenship Behavior in China: Investigating generalizability and instrumentality. *Journal of Applied Psychology*, 89(2), 311.
- Jacobs, A., Massuger, P. M., & Plessen, W. G. M. (2009). *De Arbeidsovereenkomst*. Deventer: Kluwer.
- Kalleberg, A. L. (2000). Nonstandard Employment Relations: Part-time, temporary and contract work. *Annual Review of Sociology*, 26, 341-365.
- Kalleberg, A. L. (2009). Precarious Work, Insecure Workers: Employment relations in transition. *American Sociological Review*, 74(1), 1-22.
- Kampen, T. (2010). *Verplicht Vrijwilligerswerk: De moeizame activering van bijstandsccliënten*.
- Kaufman, B. E. (2004). *The Global Evolution of Industrial Relations: Events, ideas and the IIRA*. Genève: International Labour Organization.
- Kaufman, B. E. (2008). Paradigms in Industrial Relations: Original, modern and versions in - between. *British Journal of Industrial Relations*, 46(2), 314-339.
- Kluijtmans, F. (2008). *Van Verzorger naar Spelverdeler: Over veranderende posities op het HR-speelveld*.
- Kochan, T. A., McKersie, R. B., & Cappelli, P. (1984). Strategic Choice and Industrial Relations Theory. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 23(1), 16-39.
- Leat, M. (2007). *Exploring Employee Relations*. London: Routledge.
- Lee, B. J., Slack, K. S., & Lewis, D. A. (2004). Are Welfare Sanctions Working as Intended? Welfare receipt, work activity, and material hardship among TANF - Recipient families. *Social Service Review*, 78(3), 370-403.
- Lyddon, D. (2003). History and Industrial Relations. *Understanding Work and Employment: Industrial Relations in Transition*.

- Ministerie van SZW. (2013a). *Reactie op zwartboek FNV en uitzending Nieuwsuur over werken in de bijstand.*
- Ministerie van SZW. (2013b). *Voor wat hoort wat. een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten.*
- Ministerie van SZW. (2014a). *Aan de slag met werk: Over de verschillende vormen van werken met behoud van uitkering voor bijstandsgerechtigden.*
- Ministerie van SZW. (2014b). Gemeentelijke taken WWB. Retrieved from <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/werk-en-inkomen/wwb/gemeentelijke-taken.html>
- Movisie. (2013). De Drie Decentralisaties in het Sociale Domein. Retrieved from <https://www.movisie.nl/artikel/drie-decentralisaties-sociale-domein>
- Movisie. (2014). De 3D's en de 7 dilemma's. Retrieved from <https://www.movisie.nl/artikel/3d%E2%80%99s-7-dilemma%E2%80%99s>
- Nauta, A. (2011). *Tango op de Werkvloer: Een nieuwe kijk op arbeidsrelaties.* Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Nauta, A., Oeij, P., Huiskamp, R., & Goudswaard, A. (2007). *Loven en Bieden over Werk. Naar dialoog en maatwerk in de arbeidsrelatie.* Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- NOS. (2014a). 75% gemeenten gaat bezuinigen. Retrieved from <http://nos.nl/artikel/619630-75-gemeenten-gaat-bezuinigen.html>
- NOS. (2014b). Bijstand wordt toch strenger. Retrieved from <http://nos.nl/artikel/605749-bijstand-wordt-toch-strenger.html>
- NOV. (2014). Vrijwilligerswerk als tegenprestatie niet verplichten. Retrieved from <http://www.nov.nl/standpunten/vrijwilligerswerk-niet-verplichten>
- NRC Handelsblad. (2014). Akkoord met oppositie over bijstandswet. Retrieved from <http://www.nrc.nl/carriere/2014/02/03/akkoord-met-oppositie-over-bijstandswet/>
- Overheid.nl. (2013). Maatregelen- en handhavingsverordening WWB Breda 2013. Retrieved from http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Breda/287680/287680_1.html
- PvdA Leiden & SP Leiden. (2012). *Meldpunt Participatiecentrum.*
- Rijksoverheid. (2014a). Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten. Retrieved from <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

- Rijksoverheid. (2014b). Schatkist op orde brengen. Retrieved from <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidsfinancien/overheidsfinancien-op-orde-brengen>
- Ross, P., & Bamber, G. J. (2009). Strategic Choices in Pluralist and Unitarist Employment Relations Regimes: A study of Australian telecommunications. *Industrial & Labour Relations Review*, 63(1), 24-41.
- Rousseau, D. (1995). *Psychological Contracts in Organizations: Understanding written and unwritten agreements*. Sage.
- Rousseau, D. (1998). The 'Problem' of the Psychological Contract Considered. *Journal of Organizational Behavior*, 19(1), 665-671.
- RTV Rijnmond. (2014). Verplichte tegenprestatie voor bijstandsklanten blijft. Retrieved from <http://www.rijnmond.nl/nieuws/25-02-2014/verplichte-tegenprestatie-voor-bijstandsklanten-blijft>
- Scriven, M. (1991). Prose and Cons about Goal-Free Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 12(1), 55-62.
- Sieber, S. D. (1981). *Fatal Remedies: The ironies of social intervention*. New York: Plenum Press.
- SP. (2014). Vragen over wet werk en bijstand. Retrieved from http://www.sp.nl/werk/nieuwsberichten/15899/140212-9_vragen_over_wet_werk_en_bijstand.html
- Steijn, A. J. (2009). *Strategisch HRM in de Publieke Sector*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Swanborn, P. G. (1996). *Case studies: Wat, wanneer en hoe?*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Trouw. (2014). De keerzijde van het gebod om nuttig te zijn. Retrieved from <http://www.trouw.nl/tr/nl/6704/Sociale-Vraagstukken/article/detail/3579900/2014/01/18/De-keerzijde-van-het-gebod-om-nuttig-te-zijn.dhtml>
- Van den Berg, G. J., Van der Klaauw, B., & Van Ours, J. C. (2004). Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work. *Journal of Labor Economics*, 22(1), 211-241.
- Van der Aa, P. (2012). *Evaluatie Pilots Full Engagement Augustus 2011- Augustus 2012*.
- Van Hoof, J. (2007). Nieuwe Geluiden, Oude Thema's: Veertig jaar veranderingen in het arbeidsbestel.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Van Zeijl, G. (2010). *Wet Werk en Bijstand*. Deventer: Kluwer.

- Vedung, E. (2006). Evaluation Research. *Handbook of Public Policy*.
- Vedung, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263-277.
- VNG. (2013). Drie decentralisaties. Retrieved from http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties_20130923.pdf
- VNG. (2014). Bijstandsbudgetten voor gemeenten bekend. Retrieved from <https://www.vng.nl/onderwerpenindex/sociale-zaken/financien-wwb/nieuws/bijstandsbudgetten-voor-gemeenten-bekend>
- Volkskrant. (2013). Van Marga Klompé tot Lodewijk Asscher. Retrieved from http://static0.volkskrant.nl/static/asset/2013/Special_Crisisberaad_1_5_1832.pdf
- Volkskrant. (2014). Participatiewet is niet zo stupide als hij wordt voorgesteld. Retrieved from <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/article/detail/3570169/2013/12/31/Participatiewet-is-niet-zo-stupide-als-hij-wordt-voorgesteld.dhtml>

Bijlagen

Bijlage 1. Codeboek

Legenda:

Tussen vierkante haken [...] is later toegevoegd

Doorgestreept (~~voorbeeld~~) is verwijderd

0.00 Overig

Er is een nul-code aangemaakt omdat de verwachting bestaat dat delen van de interviews met respondenten niet direct betrekking hebben op het onderzoek.

[0.01 Functiebeschrijving]

Respondent geeft toelichting op zijn of haar functie

1.00 Gemeentelijk beleid rondom tegenprestatie

1.01 Doel van tegenprestatie

Respondent geeft aan wat volgens het gemeentelijk beleid een doel van de tegenprestatie kan zijn.

1.02 Doelgroep voor tegenprestatie

Respondent geeft aan wat volgens het gemeentelijk beleid de doelgroep voor de tegenprestatie is.

1.03 Activiteiten voor tegenprestatie

Respondent geeft aan welke activiteiten denkbaar zijn ter invulling van de tegenprestatie.

1.04 Duur van tegenprestatie

Respondent geeft aan wat volgens het gemeentelijk beleid de duur van de tegenprestatie is.

1.05 Organisaties voor tegenprestatie

Respondent geeft aan welke organisaties betrokken zijn bij de uitvoering van de tegenprestatie.

1.06 Locaties van tegenprestatie

Respondent geeft aan op wat voor locaties de tegenprestatie uitgevoerd kan worden.

1.07 Begeleiding bij tegenprestatie

Respondent geeft aan hoe de gemeente de begeleiding van bijstandsgerechtigden rondom de tegenprestatie heeft geregeld.

1.08 Sancties in kader tegenprestatie

Respondent geeft aan wat mogelijke sancties zijn in het kader van het gemeentelijk beleid rondom de tegenprestatie.

[1.09 Politieke overwegingen]

Respondent noemt politieke overwegingen die het beleid rondom de tegenprestatie reeds beïnvloed hebben of in de toekomst gaan beïnvloeden.

[1.10 Toekomstige invulling beleid]

Respondent schetst hoe de gemeente het beleid rondom de tegenprestatie in de toekomst in wil gaan vullen.

[1.11 Verdringing]

Respondent geeft aan wanneer verdringing op kan treden en/of hoe de gemeente hiermee omgaat of in de toekomst om denkt te gaan.

2.00 Arbeidsrelatie tussen werkgever en bijstandsgerechtigde

2.01 Juridische component

Respondent noemt iets over de juridische component van zijn of haar arbeidsrelatie.

2.02 Inhoud van het werk

Respondent zegt iets over de inhoud van zijn of haar werk.

2.03 Loopbaanontwikkeling

Respondent meldt iets over de loopbaanontwikkeling binnen zijn of haar werk.

2.04 Sociale sfeer

Respondent zegt iets over de sociale sfeer op zijn of haar werk.

2.05 Organisatiebeleid

Respondent vertelt iets over het beleid van de organisatie waar hij of zij werkt.

2.06 In-rol gedrag

Respondent spreekt zich uit omtrent in-rol gedrag op zijn of haar werk.

2.07 Extra-rol gedrag

Respondent vertelt iets over zijn of haar extra-rol gedrag op het werk.

Bijlage 2. Lijst met respondenten

Aanduiding	Geslacht	Stad	Functie
Respondent A	M	Rotterdam	Politiek adviseur wethouder Sociale Zaken, Zorg, Gemeente Rotterdam
Respondent B	V	Den Haag	Beleidsmedewerker Sociale Zaken, Gemeente Den Haag
Respondent C	V	Leiden	Teamleider Werk & Inkomen, Gemeente Leiden
Respondent D	M	Breda	(ex-) Gemeenteraadslid, Vakbondsbestuurder FNV
Respondent E	V	Rotterdam	Gastvrouw, Wijkservicepunt

Respondent F	M	Rotterdam	Groenwerker, Stichting Landschapsonderhoud Rotterdam
Respondent G	V	Rotterdam	Vrijwilligster, Aafje De Nieuwe Plantage
Respondent H	V	Rotterdam	Vrijwilligster, Buurtwerk Rotterdam
Respondent I	M	Rotterdam	Vrijwilliger NIVON, vrijwilliger Stichting VluchtelingenWerk
Respondent J	M	Den Haag	Medewerker Zebra Welzijn
Respondent K	V	Den Haag	Vrijwilligster, Buurthuis Bario
Respondent L	M	Den Haag	Medewerker, Stichting Samen Sterk
Respondent M	M	Den Haag	Vrijwilliger, Stichting MOOI Centrum Cromvlietplein
Respondent N	V	Den Haag	Vrijwilligster, Buurtcentrum Mariahoeve
Respondent O	M	Leiden	Vrijwilliger, Topaz Groenhoven
Respondent P	M	Leiden	Vrijwilliger, Groenhoven en div. buurtcentra
Respondent Q	V	Leiden	Gastvrouw, Kwadraad Maatschappelijk Werk
Respondent R	V	Leiden	Vrijwilligster, Topaz Groenhoven
Respondent S	V	Breda	Mantelzorgster, STIB
Respondent T	M	Breda	Vrijwilliger, Stichting Elisabeth
Respondent U	V	Breda	Vrijwilligster, TG Nomen
Respondent V	V	Breda	Gastvrouw, Stichting WIJ
Respondent W	V	Breda	Vrijwilligster, Stichting Elisabeth
Respondent X	V	Breda	Vrijwilligerscoördinator, Stichting Elisabeth
Respondent Y	V	Breda	Vrijwilligerscoördinator, Stichting Amarant
Respondent Z	V	Leiden	Vrijwilligerscoördinator, Topaz

Bijlage 3. Gedetailleerd operationalisatieschema

Gemeentelijk beleid rondom tegenprestatie	
<i>Uitingsvormen</i>	<i>Waarden</i>
Doel van tegenprestatie	<ul style="list-style-type: none"> - Bijstandsgerechtigden iets terug laten doen voor uitkering - Verbeteren welzijnspositie mensen - Uitstroom naar werk bevorderen - Preventie instroom in bijstand - Werknemersvaardigheden opdoen of behouden - Algemene uitstroom bevorderen - Opleggen van wederzijdse verplichtingen - Handhavingsinstrument - Financiële positie gemeenten bevorderen
Doelgroep voor tegenprestatie	<ul style="list-style-type: none"> - Alle WWB'ers - Laag op participatieladder - Alleen nieuwe instroom
Activiteiten tegenprestatie	<ul style="list-style-type: none"> - Groot aantal activiteiten denkbaar: [..]
Duur van tegenprestatie	<ul style="list-style-type: none"> - Minimale duur van: [..] - Maximale duur van: [..] - Minimaal aantal uur per week: [..] - Maximaal aantal uur per week: [..]
Organisaties voor tegenprestatie	<ul style="list-style-type: none"> - Vrijwilligerscentrale - Gemeentelijk bedrijf - Sw-bedrijf (sociale werkplaats) - Andere gemeente - Reïntegratiebedrijf - Bedrijfsleven - Onderwijsinstelling - Uitzendorganisaties
Locatie van tegenprestatie	<ul style="list-style-type: none"> - Maatschappelijke organisaties - Gemeentelijke organisaties - Private werkgevers - Sw-bedrijf
Begeleiding bij tegenprestatie	<ul style="list-style-type: none"> - Op locatie - Via consulent gemeente - Via organisatie voor tegenprestatie
Sancties in kader tegenprestatie	<ul style="list-style-type: none"> - Uitkering gekort - Geen sancties of waarschuwingen - Geen sancties maar waarschuwing - Uitkering stopgezet - Uitkering geweigerd
Arbeidsrelatie tussen werkgever en bijstandsgerechtigde	
<i>Uitingsvormen</i>	<i>Waarden</i>
Juridische component	<ul style="list-style-type: none"> - Duur tegenprestatie - Functie - Recht op vakantie - Arbeidsduur (uren per week)

Inhoud van het werk	<ul style="list-style-type: none"> - Afwisselend werk kunnen doen - Ongestoord kunnen werken - Op eigen manier kunnen werken - Kwaliteit kunnen leveren - Verantwoordelijkheid kunnen dragen - Aan wensen van klanten tegemoet kunnen komen - Kunnen laten zien wat je kunt - Uitdagend en stimulerend werk kunnen verrichten - Initiatief kunnen nemen - Vaardigheden en capaciteiten kunnen gebruiken
Loopbaanontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> - Vooruitgang boeken binnen eigen vakgebied - Promotie kunnen maken - Veel kunnen leren - Van functie kunnen veranderen binnen organisatie - Trainingen en opleidingen kunnen volgen
Sociale sfeer	<ul style="list-style-type: none"> - Omgaan met aardige collega's - Goede sfeer op het werk - Goede onderlinge samenwerking - Het werk van andere mensen kunnen leren kennen - Steun krijgen van collega's en leidinggevenden - Gewaardeerd worden - Eigen mening kunnen uiten - Invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken - Een rechtvaardige leidinggevende
Organisatiebeleid	<ul style="list-style-type: none"> - Terugkoppeling krijgen over resultaten van werk - Vertrouwen kunnen hebben in het management - Duidelijkheid en rechtvaardigheid bij het nemen van maatregelen - Flexibiliteit van de organisatie bij het toepassen van regels en procedures - Communicatiekanalen zijn open, duidelijk en direct - Informatie ontvangen die u nodig hebt - De organisatie werkt efficiënt - Goede arbeidsomstandigheden - Goed personeelsbeleid - Flexibiliteit van de organisatie in werk-privé afstemmen - Goede werktijdregelingen en in goed overleg kunnen opnemen van vrije dagen
In-rol gedrag	<ul style="list-style-type: none"> - Goed samenwerken - Eerlijk zijn in de omgang met de organisatie - Goede service aan klanten en collega's bieden - Anderen helpen met hun werk - U op professionele wijze gedragen en kleden - Vertrouwelijke informatie beschermen - Goed werk leveren, zowel kwantitatief als kwalitatief - Alleen verzuimen als u echt ziek bent - Voorzichtig en kostenbewust omgaan met organisatie-eigendommen - U uitsluitend richten op organisatiezaken in plaats van privé-aangelegenheden

Extra-rol gedrag	<ul style="list-style-type: none"> - Het imago van de organisatie hoog houden - Op positieve wijze meedenken met de organisatie - Vrijwillig niet-verplichte taken doen als dat nodig is - Overuren maken als dat nodig is om werk af te maken - Nieuwe vaardigheden ontwikkelen als dat in het belang van de organisatie is - Een andere functie binnen de organisatie accepteren - Het beleid en de normen van de organisatie volgen - Deelnemen aan sociale activiteiten van de organisatie
------------------	--

Bijlage 4. Interviewprotocol expert-interviews

Introductie en afspraken

Objectief onderzoek naar gemeentelijke beleid rondom de tegenprestatie voor bijstandsgerechtigden. In Rotterdam, Den Haag, Leiden en Breda. Gesprekken met sleutelpersonen ter aanvulling op het papieren beleid. Dit vormt eerste deel van scriptie.

Tweede deel is om na in kaart brengen beleid de effecten van de tegenprestatie te onderzoeken door te praten met bijstandsgerechtigden: om te kijken hoe zij het beleid ervaren en welke factoren zij belangrijk vinden aangaande de tegenprestatie.

- Opnemen
- Randvoorwaarden: anonimiteit?, openbaarheid alleen in uiteindelijke scriptie
- Verslaglegging: transcript opsturen en mogelijkheid tot aanpassen (vervolgafpraak)

Respondent van gemeente:

Respondent wil transcript inzien: Ja () Nee ()

Respondent akkoord met opnemen: Ja () Nee ()

Topiclijst (vragen op volgende pagina)

- Doel
- Doelgroep
- Activiteiten
- Duur
- Organisaties
- Locatie
- Begeleiding
- Sancties

Afsluiting

- dank voor de medewerking
- transcript z.s.m. per e-mail ter goedkeuring

Topiclijst (vertaald in vragen)

Een introductie van uzelf. Uw taken en werkzaamheden?

Wat is volgens u het **doel** van zo'n tegenprestatie?

- Waarom is dit het hoofddoel?
- Andere doelen?

Wat is de **doelgroep** voor de tegenprestatie? En waarom?

- Welke doelgroep in de praktijk meest succesvol?
- Welke het minst?

Welke **activiteiten** voor tegenprestatie komen in de praktijk veel voor?

- Welke juist niet? En waarom?

Wat zijn precies de **afspraken omtrent** de **duur** van tegenprestatie?

- Wordt dat in de praktijk gehaald?
- Vanuit welke gedachte is voor deze uren gekozen?
- Is er een maximum in uren per week maar ook in minimale en maximale duur?

Met **welke organisaties** werkt de gemeente samen?

- Waarom deze organisaties?
- Hoe bevalt samenwerking in praktijk?
- Welke organisaties blijken meer en welke minder geschikt?

Waar kan de tegenprestatie **uitgevoerd** worden?

- Welke locaties blijken meer en minder geschikt?

Hoe heeft uw gemeente de **begeleiding** van bijstandsgerechtigden geregeld?

- Wat zijn de ervaringen hiermee in de praktijk? (maatwerk?)
- Wat is de gedachte hierachter?

Zijn er **sancties** wanneer een bijstandsgerechtigde zich niet aan de afspraken houdt?

- Waarom wel/niet?
- Ervaringen met straffen?

Tot slot: In hoeverre denkt u dat uw gemeente klaar is voor de **Participatiewet**? Wat gaat er veranderen in de volgende periode?

Bijlage 5. Interviewprotocol bijstandsgerechtigden

Introductie en afspraken

Onderzoek naar gemeentelijke beleid rondom de tegenprestatie voor bijstandsgerechtigden. In Rotterdam, Den Haag, Leiden en Breda. Gesprekken met sleutelpersonen ter aanvulling op het papieren beleid. Dit vormt eerste deel van scriptie.

Tweede deel is om, na in kaart brengen beleid, de effecten van de tegenprestatie te onderzoeken door te praten met bijstandsgerechtigden: om te kijken hoe zij het beleid ervaren en welke factoren zij belangrijk vinden aangaande de tegenprestatie.

- Opnemen
- Randvoorwaarden: vertrouwelijk en anoniem

- Verslaglegging: transcript opsturen en mogelijkheid tot aanpassen (vervolgafspraak)

Naam respondent:

.....

E-mail respondent:

.....

Respondent wil transcript inzien: Ja () Nee ()

Respondent akkoord met opnemen: Ja () Nee ()

Topiclijst (vertalen in vragen)

Juridische component arbeidsrelatie

Inhoud van het werk

Loopbaanontwikkeling

Sociale sfeer

Organisatiebeleid

In-rol gedrag

Extra-rol gedrag

Afsluiting

- dank voor de medewerking
- transcript z.s.m. per e-mail

Topiclijst (vertaald in vragen)

Kunt u uzelf introduceren?

- Wie bent u en wat voor tegenprestatie verricht u? waar? Welke organisatie?
- Wat voor functie heeft u? duur van tegenprestatie? Recht op vakantie?
- Wat deed u voorheen? Voordat u in de bijstand kwam?

Begin van vrijwilligerswerk:

- Hoe verliep het intake-gesprek? Proefperiode? Afspraken?

Inhoud van het werk:

- Wat vindt u van het werk dat u moet doen? afwisselend, uitdagend, stimulerend?
- In hoeverre kunt u **ongestoord** werken? **op uw eigen manier** werken? **initiatief nemen**?
- Heeft u het idee dat u uw kwaliteiten kunt tonen? Voorbeeld?
- Wat voor verantwoordelijkheden draagt u?
- In hoeverre kunt u aan de wensen van 'klanten' tegemoet komen?

Loopbaanontwikkeling:

- Is uw tegenprestatie gerelateerd aan uw werk/interesses/vakgebied?

- In hoeverre boekt u vooruitgang binnen uw eigen vakgebied?
- Promotie maken/functie veranderen? Trainingen en opleidingen volgen?

Sociale sfeer:

- Kunt u de sociale sfeer op de werkvloer beschrijven?
- Hoe is de verhouding tussen medewerkers en vrijwilligers?
- Hoe zou u uw relatie met uw leidinggevende omschrijven? Waardering? Mening uiten?

Organisatiebeleid:

- Is er vrijwilligersbeleid aanwezig? Zo ja, wat voor? Wat vindt u hiervan?
- Vindt u dat de organisatie efficiënt werkt? Waarom wel/niet? Flexibel is?
- Wat vindt u van uw arbeidsomstandigheden? Afstemming werk/privé? Werktijden, vrije dagen

In-rol gedrag (in hoeverre):

- Eerlijk in omgang met de organisatie?
- Goede service aan klanten en collega's?
- Probeert u zich professioneel te gedragen? bedrijfskleding? Ziekteverzuim?
- Vertrouwelijke informatie beschermen?

Extra-rol gedrag:

- Hoe praat u over de organisatie buiten uw werk?
- Heeft u de kans om mee te denken met de organisatie en doet u dit?
- Maakt u overuren als dat nodig is, doet u wel eens vrijwillig een taak die niet verplicht is?
- Zou u trainingen volgen als dat in belang van de organisatie is?
- Zou u een andere functie binnen deze organisatie accepteren?
- In hoeverre volgt u het beleid en de normen van de organisatie?
- Neemt u deel aan sociale activiteiten van de organisatie?