

Het Haagse en Rotterdamse reïntegratiebeleid: Een succes?

Een onderzoek naar de beleidsinstrumenten
van het reïntegratiebeleid

Het Haagse en Rotterdamse reïntegratiebeleid: Een succes?

Scriptie voor het masterprogramma Publiek Management van de opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam

Auteur

Jim McGonigal
St.Nr.: 284470

Begeleiders

Prof.dr.C.W.A.M. van Paridon
Dr. H.J.M. Fenger

Erasmus Universiteit Rotterdam
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Datum

21 augustus 2007

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	6
Dankwoord	8
Samenvatting	10
1. Inleiding	14
1.1 Aanleiding	14
1.2 Probleemstelling	18
1.3 Leeswijzer	20
2. Analyse van beleidsinstrumenten	22
2.1 Wetenschappelijke benaderingen van beleidsinstrumenten	22
2.2 Een instrumententheorie	25
2.2.1 Instrumententypologie	26
2.2.2 Procesanalyse	32
2.2.3 Beoordeling van de effecten van instrumenten	33
2.3 Conclusie	36
3. Operationalisatie en Methodologische verantwoording	38
3.1 Operationalisatie	38
3.1.1 Instrumententypologie	39
3.1.2 Procesanalyse	40
3.1.3 Beoordeling effecten instrumenten	43
3.2 Methodologische verantwoording	45
3.2.1 Type onderzoek	45
3.2.2 Strategie	45
3.2.3 Methoden van dataverzameling	45
3.2.4 Betrouwbaarheid en validiteit	46
4. Een omslag in het reïntegratiebeleid?	48
4.1 Het Haagse reïntegratiebeleid	48
4.1.1 Instrumenten van het Haagse reïntegratiebeleid in 2003	49
4.1.2 Instrumenten van het Haagse reïntegratiebeleid in 2006	52
4.1.3 Vergelijking van ingezette instrumenten in 2003 en 2006	55
4.2 Het Rotterdamse reïntegratiebeleid	60
4.2.1 Instrumenten van het Rotterdamse reïntegratiebeleid in 2003	61
4.2.2 Instrumenten van het Rotterdamse reïntegratiebeleid in 2006	63
4.2.3 Vergelijking van ingezette instrumenten in 2003 en 2006	66
4.3 Vergelijking instrumenten Den Haag en Rotterdam	70

5. Beleidsevaluatie 2006 met behulp van een procesmodel van het beleidsveld	72
5.1 Procesanalyse	72
5.2 Beoordeling effecten instrumenten	79
5.2.1 De gegevens	79
5.2.2 Beoordeling van de effecten	83
5.2.3 Vergelijking Den Haag en Rotterdam	86
6. Conclusies en aanbevelingen	90
6.1 Deelvraag 1	91
6.2 Deelvraag 2	92
6.3 Deelvraag 3	93
Bronnen	96

Lijst van afkortingen

A klanten	Kansrijke bijstandsklanten die relatief makkelijk naar werk begeleid kunnen worden
ABW	Algemene Bijstandswet
B klanten	Lastig naar werk bemiddelbare bijstandsklanten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
Divosa	Vereniging van directeuren van gemeentelijke sociale diensten
DSZW	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Den Haag
G4	De vier grote steden van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GKB	Gemeentelijke Kredietbank
I/D banen	Instream / Doorstream banen
IOAW	Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
KOA	Kinderopvang Alleenstaande ouders
nABW	Nieuwe Algemene Bijstandswet
Nugger	Niet uitkeringsgerechtigde
PAR	Platform Arbeidsmarktbeleid
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
RPA	Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid
SoZaWe	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Rotterdam
Suwi	Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
UWV	Uitkeringsinstantie Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WWB	Wet Werk en Bijstand
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs

Dankwoord

Graag wil ik een aantal personen bedanken voor hun hulp en bijdrage aan deze scriptie. Om te beginnen mijn begeleider, de heer Van Paridon, hoogleraar economie aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn aanwijzingen hebben mij veel geholpen tijdens het schrijven van deze scriptie en ik ben hem dankbaar voor zijn deskundige begeleiding. Ook de heer Fenger, de tweede begeleider, wil ik bedanken voor zijn aanwijzingen die mij verder hebben geholpen.

Ook wil ik de medewerkers van de sociale dienst van de gemeente Den Haag, waar ik stage heb gelopen, bedanken. In het bijzonder de heer Van Oeveren, mijn stagebegeleider. Hoewel ik tijdens mijn stage een opdracht voor de gemeente uitvoerde, kreeg ik alle ruimte om informatie voor mijn scriptie te verzamelen. Ook na afloop van mijn stage kon ik altijd bij de heer Van Oeveren terecht voor nog ontbrekende informatie. Ook heeft hij mij in contact gebracht met personen binnen de organisatie die mij verder konden helpen. Medewerkers die ik benaderde voor een interview, stonden hier allen positief tegenover, daarvoor mijn dank.

Tenslotte wil ik mijn ouders bedanken voor het meelezen en voor alle vormen van steun die zij mij hebben verleend tijdens mijn studie.

Jim McGonigal,
Augustus 2007

Samenvatting

Op 1 januari 2004 is de nieuwe bijstandswet, de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. Het doel van deze wet is om de reïntegratie van mensen uit de bijstand te bevorderen, om mensen weer aan het werk te krijgen. Daartoe krijgen gemeenten meer beleidsvrijheid en volledige financiële verantwoordelijkheid. Die financiële verantwoordelijkheid zou gemeenten moeten dwingen om het bijstandsbestand te verlagen, en daarmee om de reïntegratie te bevorderen. De vraag is of gemeenten ook echt gebruik maken van de beleidsvrijheid en of eventueel nieuw beleid succesvol is. De vraag die dit weer oproept is het waarom van het slagen of falen van beleid. Deze vragen hebben geleid tot de volgende centrale vraag in deze scriptie:

Is er verandering opgetreden in de inzet van beleidsinstrumenten wat betreft reïntegratie in de gemeenten Den Haag en Rotterdam na de invoering van de WWB? Zijn de beleidsinstrumenten die deze gemeenten inzetten na de invoering van de WWB succesvol?

Daarbij is ervoor gekozen om op deze vraag in te gaan voor de gemeenten Den Haag en Rotterdam, omdat dit beide grote gemeenten zijn die als gevolg van de financiële verantwoordelijkheid genoodzaakt zijn tot actief reïntegratiebeleid. Dit geldt ook voor Amsterdam en Utrecht, de andere 2 van de G4, maar de situatie van Den Haag en Rotterdam is extra interessant, omdat de sociale diensten van deze twee gemeenten zich richten op nieuwe beleidsinstrumenten om de WWB uit te voeren. Dit blijkt uit het feit dat zij beide deelnemen aan een experiment om de doelmatigheid van de uitvoering van de bijstand te verbeteren.

Om de centrale vraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van een beleidsinstrumentatietheorie. Deze bestaat uit een instrumententypologie en een procesanalyse. Deze onderdelen leiden samen tot een beoordeling van beleidsinstrumenten.

Instrumententypologie

Met behulp van een instrumententypologie is een inventarisatie gemaakt van de ingezette beleidsinstrumenten. De beleidsinstrumenten op het gebied van reïntegratie zijn geïnventariseerd voor de jaren 2003 en 2006: één jaar van voor en één jaar van na de invoering van de WWB. Op die manier zou de inzet van nieuwe instrumenten als gevolg van de WWB duidelijk moeten worden.

Voor de inventarisatie van beleidsinstrumenten is gebruik gemaakt van verschillende beleidsdocumenten. Ook zijn interviews afgenomen bij medewerkers van de sociale dienst van de gemeente Den Haag. Uit de inventarisatie bleek dat beide gemeenten na de invoering van de WWB vrijwel dezelfde instrumenten inzetten als na de invoering. Wel is er verandering opgetreden in de mate van dwang die met de inzet van de instrumenten gepaard gaat, deze is in beide gemeenten toegenomen. De instrumenten zijn strenger geworden. Deze ontwikkeling was in Rotterdam al voor de WWB ingezet en de WWB heeft dit versterkt. In Den Haag is deze ontwikkeling na de invoering van de WWB op gang gekomen.

Procesanalyse

Voor een goede beoordeling van beleidsinstrumenten, is het noodzakelijk om rekening te houden met de omstandigheden waaronder die instrumenten werken. Niet alleen de beleidsinstrumenten, maar ook de omstandigheden hebben immers invloed op het resultaat. Er is een procesanalyse gemaakt om inzicht te krijgen in deze omstandigheden. Hieruit kwam

naar voren dat naast het beleid, ook de (lokale) economische situatie en de bevolkingsopbouw van invloed zijn op reïntegratie. Bij de beoordeling moet daarom rekening worden gehouden met deze factoren.

Beoordeling

Het bleek niet mogelijk om de beleidsinstrumenten apart te beoordelen, omdat van het resultaat in een bepaald jaar niet een bepaald deel aan elk instrument is toe te schrijven. De toepassing van de combinatie van instrumenten samen leiden tot een bepaald resultaat. Wel is het zo dat bepaalde instrumenten van groter belang waren voor het beleid dan andere. Dit bleek uit een classificering van de instrumenten wat betreft de vraag in welke mate zij van belang waren voor het beleid. De beoordeling heeft daarom meer betrekking op deze instrumenten. De belangrijkste instrumenten voor beide gemeenten waren:

- Strenger aan de poort
- Rechtmatigheid
- Reïntegratietrajecten

Voor de beoordeling van het reïntegratiebeleid in 2006 is gekeken naar resultaten van eerdere jaren op dit gebied. De reïntegratiecijfers van de gemeenten nemen niet de resultaten mee van alle instrumenten, zoals het instrument 'strenger aan de poort'. Daarom is gekeken naar de omvang van het bijstandsbestand. Het reïntegratiebeleid heeft tot doel om klanten te laten reïntegreren op de arbeidsmarkt, waardoor het bestand afneemt. De mate waarin het beleid succesvol is, is daarom af te lezen aan de toe- of afname van het bijstandsbestand.

Er is rekening gehouden met de factor economische situatie door bij de beoordeling ook te kijken naar de lokale werkloosheid. Voor de ontwikkeling van de bevolkingsopbouw is gekeken naar het aandeel mensen in de lokale bevolking met een startkwalificatie.

Hier moet opgemerkt worden dat het niet om een volledige statistische analyse gaat. Er is een globale analyse gemaakt van de beschreven gegevens waarmee een onderbouwde indicatie wordt gegeven wat betreft de vraag of het reïntegratiebeleid in Den Haag en Rotterdam wel of niet succesvol te noemen is.

Uit de analyse van de gegevens bleek dat het reïntegratiebeleid in Den Haag en Rotterdam in 2006 succesvol te noemen is. Er worden betere resultaten behaald dan in voorgaande jaren, ook als rekening wordt gehouden met de economische situatie en de bevolkingsopbouw.

Conclusie

Gebleken is dat beide gemeenten na de WWB vrijwel dezelfde beleidsinstrumenten inzetten. Er is wel een verschil opgetreden in de mate van dwang die met de instrumenten gepaard gaat, de mate van dwang is in beide gemeenten toegenomen. In Den Haag heeft deze omslag na de invoering van de WWB plaatsgevonden. In Rotterdam gaat het om een aanscherping van het beleid, de omslag heeft hier al eerder plaatsgevonden.

Ook is duidelijk geworden dat het in 2006 gevoerde beleid in beide gemeenten succesvol te noemen is en dat in Rotterdam een relatief beter resultaat is geboekt dan in Den Haag. Voor Den Haag geldt dat zowel de lokale economische situatie als het aandeel van de bevolking met een startkwalificatie als kenmerk voor de bevolkingsopbouw niet de reden zijn voor het goede resultaat, dat daarom aan het beleid toegeschreven kan worden.

Ook in Rotterdam zijn de economische situatie en het aandeel van de bevolking met een startkwalificatie als kenmerk voor de bevolkingsopbouw niet de reden geweest voor het goede resultaat. Ook het beleid in Rotterdam is succesvol te noemen, omdat de relatief grote afname van het bijstandsbestand niet is toe te schrijven aan de ontwikkeling van de

bevolkingsopbouw of de economische situatie. Het is aannemelijk dat het reïntegratiebeleid aan het goede resultaat heeft bijgedragen.

De oorzaak van het verschil in resultaat tussen Den Haag en Rotterdam is kennelijk dat Rotterdam al ervaring heeft opgedaan met de nieuwe, meer op uitstroom gerichte werkwijze. Den Haag heeft deze omslag pas ná de invoering van de WWB gemaakt en de sociale dienst van de gemeente Den Haag zit nu (augustus 2007) midden in een reorganisatie naar de nieuwe werkwijze.

In beide gemeenten zijn betere resultaten behaald dan in voorgaande jaren. Dit bleek niet (geheel) toe te schrijven aan omstandigheden. Verder werd duidelijk dat vrijwel dezelfde beleidsinstrumenten worden ingezet en dat de toename van de mate van dwang de enige verandering is. Dit leidt tot de conclusie dat de toename van de mate van dwang van het reïntegratiebeleid de verklaring is voor de betere resultaten.

Aanbevelingen

Een punt van aandacht is de nadruk die gemeenten op het nieuwe beleid leggen. Als het enthousiasme voor het nieuwe beleid wegzakt, zoals een medewerker van de sociale dienst van Den Haag opmerkt, dan kan het gevolg zijn dat de organisatie terugvalt op oude werkwijzen waarmee mindere resultaten werden behaald.

Ook moeten de gemeenten rekening houden met het feit dat het aandeel van moeilijk naar werk bemiddelbare klanten (B klanten) in het totale bestand groter wordt. De makkelijker bemiddelbare klanten (A klanten) stromen eerst uit. Gemeenten moeten zich afvragen wat dit voor gevolgen heeft voor hun sociale diensten. Er is straks immers minder behoefte aan begeleiding van A klanten, en juist meer aan begeleiding van B klanten.

Waar de gemeenten geen zicht op hebben, is wat er gebeurt met de mensen die afzien van een uitkering als zij te horen krijgen welke verplichtingen dat met zich meebrengt. Als deze mensen bijvoorbeeld in de criminaliteit zouden vervallen, leidt het nieuwe beleid tot problemen op andere gebieden. Verder onderzoek hiernaar om hier inzicht in te krijgen is aan te bevelen.

Tenslotte is de toegenomen mate van dwang, die het succes van het nieuwe beleid verklaart, een punt van aandacht. Gemeenten stellen zich streng op: wie kan werken, moet werken. Hierbij moeten de sociale diensten wel in het oog houden dat zij er wel moeten zijn voor mensen die het zelf niet meer redden. Hier moeten de sociale diensten de juiste balans in zien te vinden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2004 is de nieuwe bijstandswet, de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. Deze nieuwe bijstandswet heeft tot doel om het aantal mensen in de bijstand te verminderen en deze mensen weer aan het werk te krijgen. Het belangrijkste aspect van de WWB om dat voor elkaar te krijgen is het overhevelen van uitvoering en verantwoordelijkheid van het bijstandsbeleid naar het niveau van de gemeente. Na de invoering van de Algemene bijstandswet (ABW) in 1965 bleek al snel dat de praktijk niet altijd overeen kwam met de doelen van deze wet. Men vroeg zich af of er altijd terecht een beroep werd gedaan op de bijstand. Ook vroeg men zich af of gemeenten wel kritisch genoeg keken naar bijstands aanvragen en of zij zich wel genoeg inspanden om mensen uit de bijstand te krijgen.¹ Ook zorgde de slechte economische situatie in de jaren '80 voor stijgende werkloosheid en daarmee voor een snelle groei van het aantal bijstandsgerechtigden.

De WWB moet gemeenten de mogelijkheid bieden om effectiever bijstandsbeleid te voeren zodat het bijstandsbestand afneemt. Dit moet bereikt worden door gemeenten meer beleidsvrijheid te geven. Op deze manier kunnen gemeenten hun beleid meer aanpassen aan lokale omstandigheden. Een belangrijke wijziging die deze wet met zich meebracht, is dat de gemeente meer bevoegdheden krijgt. De gemeente is voortaan verantwoordelijk voor reïntegratie op de arbeidsmarkt van mensen in de bijstand. De WWB verplicht gemeenten om een reïntegratie beleid van bijstandsgerechtigden vast te leggen in een reïntegratie verordening, terwijl gemeenten voorheen slechts het beleid van de rijksoverheid uitvoerden. Ook is de gemeente zelf verantwoordelijk voor de inrichting van de gemeentelijke sociale dienst. Deze toegenomen bevoegdheden gaan gepaard met volledige financiële verantwoordelijkheid van gemeenten met betrekking tot het bijstandbeleid. Dit vormt een grote stimulans voor gemeenten om de kosten van de bijstand terug te dringen en daarom het aantal mensen in de bijstand te verminderen. De vraag is hoe gemeenten omgaan met deze situatie, of zij zich nu echt geprikkeld voelen tot actief reïntegratie beleid, wat de WWB beoogt. Kortom, het is de vraag hoe gemeenten invulling geven aan de met de WWB verkregen beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid.

Vervolgens is de vraag of het beleid dat de gemeenten zelf hebben gemaakt en uitgevoerd ook heeft geleid tot een daling van het aantal mensen in de bijstand, of zij daadwerkelijk meer mensen aan het werk hebben gekregen dan vóór de invoering van WWB. Het gaat er dan om te bepalen of het beleid van de gemeenten succesvol is of juist faalt. De vraag die hier logischerwijs op volgt, is het waarom van het slagen of falen van het beleid. Hoe valt het slagen/falen van het beleid te verklaren en hoe is het beleid te verbeteren?

Dit zijn vragen waarop in deze scriptie wordt ingegaan. Daarbij is gekozen om in te gaan op deze vragen wat betreft de gemeenten Den Haag en Rotterdam. Er is gekozen voor deze twee gemeenten, omdat zij beide grote gemeenten zijn die als gevolg van de financiële verantwoordelijkheid genoodzaakt zijn tot actief reïntegratiebeleid en die daarom gedwongen worden nieuw beleid en nieuwe instrumenten in te zetten. Dit geldt ook voor Amsterdam en Utrecht, de andere 2 van de G4, maar de situatie van Den Haag en Rotterdam is interessant, omdat de sociale diensten van deze gemeenten zich beide richten op nieuwe beleidsinstrumenten om de WWB uit te voeren. Dit blijkt uit het feit dat zij beide deelnemen

¹ Vos, 2003:14

aan een experiment om de doelmatigheid van de uitvoering van de bijstand te verbeteren. Dit is een experiment van het Innovatieprogramma Werk en Bijstand, waaraan naast Rotterdam en Den Haag ook Assen deelneemt.² Door te onderzoeken welke beleidsinstrumenten deze twee gemeenten inzetten kan inzicht verkregen worden in welke nieuwe beleidsinstrumenten ingezet worden om het bijstandsbeleid vorm te geven. Vergelijking van de beleidsinstrumenten die deze gemeenten inzetten kan inzicht bieden in de werking van de instrumenten en of er daadwerkelijk sprake is van een effectieve aanpassing van de instrumenten aan de lokale situatie.

Den Haag

In het beleidsplan Werk en Inkomen van de gemeente Den Haag stelt de gemeente zich ten doel om het aantal bijstandsgerechtigden eind 2007 met 3.200 personen te laten dalen ten opzichte van het aantal op 1 oktober 2006, een daling van 17,2%. De gemeente Den Haag stelt zich dit ten doel, omdat als gevolg van het lagere macrobudget voor WWB uitkeringen de gemeente jaarlijks een daling van het WWB-uitkeringsvolume moet realiseren. De gemeente wil de daling in het aantal bijstandsgerechtigden realiseren door het beperken van de instroom, het bevorderen van de uitstroom en het vergroten van de effectiviteit binnen de gemeentelijke organisatie.³

Rotterdam

De gemeente Rotterdam stelt zich ten doel om het aantal mensen in de bijstand per 31 december 2009 met 7.500 te laten afnemen ten opzichte van het aantal op 1 januari 2007. Rotterdam wil dit bereiken door de nadruk te leggen op uitstroom. Het accent komt te liggen op participatie met als uiteindelijk doel doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt.⁴ Een vermindering van het aantal mensen in de bijstand met 7.500 houdt een verlaging in van 20% in drie jaar. Op jaarbasis betekent dat een afname van 2.500 in 2007, dit is een afname van 6,9%.

Het belang van Den Haag en Rotterdam

Beide gemeenten lijken gestimuleerd door de WWB om een grote daling van het aantal bijstandsgerechtigden te realiseren en hebben zich ambitieuze doelen gesteld. Dat het succes van deze gemeenten van grote invloed is op het nationale bijstandsbestand blijkt uit de volgende tabellen.

² Innovatieprogramma Werk en Bijstand april december 2006, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

³ Beleidsplan Werk en Inkomen 2007, gemeente Den Haag, 21 september 2006:4

⁴ Collegeprogramma 2006-2010, gemeente Rotterdam, september 2006:9

Tabell.1: Bevolking en bijstand in Den Haag, Rotterdam en Nederland

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bevolking Den Haag*	442,8	440,7	441,1	442,4	457,7	463,8	469,1	472,1	475,6
Bijstand Den Haag*	25,1	23,4	21,5	20,9	21,3	22,1	22,4	21,7	20,8
% bevolking in bijstand	5,7%	5,3%	4,9%	4,7%	4,7%	4,8%	4,8%	4,6%	4,4%
Bevolking Rotterdam*	590,5	592,7	592,7	595,3	598,7	599,7	598,9	596,4	588,7
Bijstand Rotterdam*	45,8	44,1	42,6	41,3	41,5	42,0	41,3	40	36,3
% bevolking in bijstand	7,8%	7,4%	7,2%	6,9%	6,9%	7%	6,9%	6,7%	6,2%
Bevolking Nederland**	15,7	15,8	15,9	16	16,1	16,2	16,3	16,3	16,3
Bijstand Nederland*	412,3	380,6	353,6	342,3	341,5	358,7	363	355	329,5
% bevolking in bijstand	2,6%	2,4%	2,2%	2,1%	2,1%	2,2%	2,2%	2,2%	2%

*In duizenden, **In miljoenen

Bronnen: CBS (statline.CBS.nl), CPB (CPB nieuwsbrief december 2006, www.CPB.nl)

Tabel 1.2: Aandeel Den Haag en Rotterdam in nationaal bijstandsbestand

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aandeel Den Haag in totale bijstand	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	6,2%	6,2%	6,2%	6,1%	6,3%
Aandeel Rotterdam in totale bijstand	11,1%	11,6%	12%	12,1%	12,1%	11,7%	11,4%	11,3%	11%

Bronnen: CBS (statline.CBS.nl)

Tabel 1.3: Werkloze beroepsbevolking Nederland

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Werkloosheid Nederland*	265	246	169	252	302	399	479	483	413

*In duizenden

Bronnen: CBS (statline.CBS.nl), CPB (CPB nieuwsbrief december 2006)

Wat opvalt is dat het percentage van de bevolking dat in de bijstand zit, in Den Haag en Rotterdam een stuk hoger ligt dan het nationaal gemiddelde. In Den Haag ligt dit percentage de afgelopen negen jaar tussen de 4,4% en 5,7%. Voor Rotterdam ligt dit percentage zelfs

tussen de 6,2% en 7,8%, waarmee Rotterdam slechter presteert dan Den Haag. Beide steden zitten boven het landelijk gemiddelde, dat tussen de 2% en 2,6% ligt. Dit geeft aan dat er in de grote steden relatief veel mensen in de bijstand zitten. De problematiek op dit gebied is hier groter dan in kleinere steden. Dit komt omdat Den Haag en Rotterdam grote gemeenten zijn met bepaalde kenmerken wat betreft de bevolkingsopbouw. Zo wonen er in deze gemeenten bijvoorbeeld meer allochtonen van niet-westerse afkomst dan in andere gemeenten, terwijl het percentage van deze groep met een startkwalificatie lager is dan het landelijk gemiddelde. In 2006 had 52% van de niet-westerse allochtonen een startkwalificatie, 67% van de autochtone bevolking en 73% van de Westerse allochtonen.⁵ Naast het relatief grote aandeel van niet-westerse allochtonen in de bevolking van Den Haag en Rotterdam, is er nog een aantal factoren die ervoor zorgen dat het bijstandsbestand in deze gemeenten boven het gemiddelde ligt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal alleenstaande ouders of het aantal vroegtijdige schoolverlaters.

Wat ook opvalt in de tabellen, is dat het aandeel van de lokale bevolking dat in de bijstand zit in Den Haag en Rotterdam niet is toegenomen in de economisch slechte periode, gezien de werkloosheidscijfers, net na de eeuwwisseling. Er is na een kleine stijging van het aandeel met een tiende procent in beide steden in 2003 zelfs sprake van een daling van het aandeel van de bevolking dat in de bijstand zit vanaf 2005, toen de economie op zijn dieptepunt was. De vraag is of de invoering van de WWB in 2004 hier mee te maken heeft. In 2006, toen de economische situatie verbeterde, zette de daling van het aandeel van de bevolking in de bijstand door. Hierbij kan opgemerkt worden dat Rotterdam een grotere daling heeft gerealiseerd dan Den Haag. In Rotterdam is het aandeel van de bevolking dat in de bijstand zit in 2006 met 0,5% gedaald ten opzichte van 2005. Voor Den Haag is deze daling 0,2%. Wel is het aandeel van de Rotterdamse bevolking dat in de bijstand zit in 2006 met 6,2% nog steeds groter dan de 4,4% van de Haagse bevolking die in de bijstand zit.

Wat verder opvalt, is dat Den Haag en Rotterdam een groot aandeel hebben in het nationale bijstandsbestand. In 2002 waren Den Haag en Rotterdam samen verantwoordelijk voor 18,3% van het nationale bijstandsbestand. Dit maakt duidelijk dat het bijstandsbeleid in deze gemeenten van grote invloed is op het totale bijstandsbestand. Gezien het grote belang van deze gemeenten in het nationale bijstandsbestand, is inzicht in het beleid van deze gemeenten, de inzet van instrumenten, het succes daarvan en de oorzaken daarachter nuttig.

⁵ CBS (statline.CBS.nl)

1.2 Probleemstelling

Doelstelling

Het bijstandsbeleid in Nederland is veranderd. Gemeenten geven als gevolg van de WWB zelf invulling aan het bijstandsbeleid. Dit gebeurt vaak op een andere manier dan voorheen, omdat gemeenten meer geprikkeld worden om hun bijstandsbestand te verkleinen. In dit onderzoek zal geprobeerd worden om in kaart te brengen welke beleidsinstrumenten de gemeente Den Haag en de gemeente Rotterdam inzetten op het gebied van bijstandsbeleid. Daarbij zal ingegaan worden op het beleid wat betreft reïntegratie van mensen in de bijstand. Er wordt ingegaan op een onderdeel van het bijstandsbeleid, omdat een gedetailleerde analyse van beleidsinstrumenten van het hele bijstandsbeleid te veelomvattend is. In deze scriptie wordt ingegaan op reïntegratie, omdat dit een belangrijk onderdeel is van het bijstandsbeleid waar gemeenten vooral op inzetten. Onlangs heeft staatssecretaris van Sociale Zaken, Aboutaleb, nog met de gemeenten (VNG) afgesproken om vóór 2011 75.000 bijstandsgerechtigden te reïntegreren op de arbeidsmarkt.⁶

Ook voor Den Haag en Rotterdam is reïntegratie van belang. Als zij hun doelstellingen willen halen, zal een deel van het bestand gereïntegreerd moeten worden op de arbeidsmarkt. Inzicht in de instrumenten van het beleid en het succes daarvan op dit gebied is daarom van belang.

In deze scriptie zal worden nagegaan of er verandering is opgetreden in de instrumenten die Den Haag en Rotterdam inzetten op dit gebied vóór en na de invoering van de WWB. Vervolgens zal gekeken worden naar het succes van de instrumenten van na de WWB en waarom deze beleidsinstrumenten wel of niet succesvol zijn. Ook zullen de beleidsinstrumenten die deze twee gemeenten inzetten worden vergeleken. Zoals uit het theoretische gedeelte zal blijken, is het bij de beoordeling van instrumenten van belang om rekening te houden met de omstandigheden waaronder deze instrumenten werken. Hier zal dan ook rekening mee gehouden worden. Deze tweeledige doelstelling kan als volgt geformuleerd worden:

In kaart brengen van de instrumenten van vóór en ná de WWB om een eventuele omslag in het reïntegratiebeleid van Den Haag en Rotterdam duidelijk te maken. Vergelijken van de beleidsinstrumenten die Den Haag en Rotterdam ná de invoering van de WWB inzetten om het reïntegratiebeleid van het bijstandsbeleid uit te voeren en het beoordelen van deze instrumenten, rekening houdend met de omstandigheden waaronder de instrumenten werken.

Aan de hand van de analyse die uit deze doelstelling volgt, zullen eventueel aanbevelingen gedaan worden over mogelijke verbeteringen wat betreft de inzet van beleidsinstrumenten.

Vraagstelling

Deze doelstelling heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

Is er verandering opgetreden in de inzet van beleidsinstrumenten wat betreft reïntegratie in de gemeenten Den Haag en Rotterdam na de invoering van de WWB? Zijn de beleidsinstrumenten die deze gemeenten inzetten na de invoering van de WWB succesvol?

⁶ 'Meer mensen uit bijstand: extra geld', De Volkskrant, 26 mei 2007

Deze onderzoeksvraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Zetten de gemeenten Den Haag en Rotterdam na de invoering van de WWB andere beleidsinstrumenten in om hun bijstandsbeleid m.b.t. reïntegratie uit te voeren dan vóór de WWB?
2. Zijn de beleidsinstrumenten die na de WWB ingezet worden succesvol?
3. Hoe is het succes of falen van de ingezette beleidsinstrumenten te verklaren en welke verbeteringen zijn mogelijk?

Om iets te kunnen zeggen over de beleidsinstrumenten die Den Haag en Rotterdam inzetten zal allereerst in kaart gebracht moeten worden van welke beleidsinstrumenten zij gebruik maken. De gemeenten staan verschillende beleidsinstrumenten ter beschikking en er worden dan ook verschillende instrumenten ingezet om de doelen te bereiken. Interessant is hier voor welke beleidsinstrumenten de gemeenten kiezen.

In het theoretische gedeelte van de scriptie zal blijken dat er verschillende typen beleidsinstrumenten voorhanden zijn en de gemeenten hebben met de WWB de vrijheid om hier zelf een keuze uit te maken. Er zal hier ook aandacht zijn voor de beleidsinstrumenten die Den Haag en Rotterdam vóór de WWB inzetten. Op die manier kan duidelijk worden of er sprake is van nieuwe beleidsinstrumenten. Dit betreft het beantwoorden van de eerste deelvraag. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van theorieën over beleidsinstrumenten. Met behulp van de theorie zal duidelijk moeten worden wat beleidsinstrumenten precies inhouden. Er zal hier ook aandacht zijn voor de overeenkomsten en verschillen tussen de beleidsinstrumenten die Den Haag en Rotterdam inzetten.

Vervolgens zal er voor het beantwoorden van de tweede deelvraag aandacht zijn voor het succes of falen van de beleidsinstrumenten, waarbij gekeken zal worden naar resultaten in eerdere jaren op dit beleidsterrein van deze gemeenten. Ook hier is weer aandacht voor de overeenkomsten en verschillen tussen Den Haag en Rotterdam.

Als is vastgesteld of bepaalde beleidsinstrumenten wel of niet succesvol zijn, zal ingegaan worden op de oorzaken van het succes of falen van deze beleidsinstrumenten. Dit betreft de derde deelvraag. Bij deze analyse zal wederom gebruik gemaakt worden van theorie over beleidsinstrumentatie. Met behulp van de theorie zullen de ingezette beleidsinstrumenten geanalyseerd worden. Op die manier moet duidelijk worden waarom het beleid wel of niet succesvol is. Vervolgens zullen aan de hand van de analyse enkele aanbevelingen worden gedaan.

1.3 Leeswijzer

De inhoud van de hoofdstukken van deze scriptie is als volgt. In hoofdstuk twee is er aandacht voor wetenschappelijke benaderingen van beleidsinstrumenten en zal duidelijk worden gemaakt voor welke benadering hier gekozen is.

In hoofdstuk drie is er aandacht voor de toepassing van de theorie, dit betreft de operationalisatie.

Vervolgens wordt in hoofdstuk vier ingegaan op de beleidsinstrumenten die Den Haag en Rotterdam inzetten. Dit betreft een beschrijving van de empirie met behulp van de theoretische inzichten. Er wordt gekeken of er een omslag heeft plaatsgevonden in beleidsinstrumenten na de invoering van de WWB en ook worden Den Haag en Rotterdam vergeleken.

In hoofdstuk vijf worden deze instrumenten beoordeeld. Ook hier zal gebruik gemaakt worden van de theoretische inzichten zoals beschreven in hoofdstuk twee. Dit hoofdstuk moet antwoord geven op de vraag of het gevoerde beleid succesvol is te noemen.

De scriptie wordt afgesloten met de conclusies en enige aanbevelingen in hoofdstuk zes.

2. Analyse van beleidsinstrumenten

2.1 Wetenschappelijke benaderingen van beleidsinstrumenten

In deze scriptie wordt gekeken naar de inzet van beleidsinstrumenten door de gemeenten Den Haag en Rotterdam met betrekking tot reïntegratie als onderdeel van het bijstandsbeleid. Er zal nagegaan worden welke beleidsinstrumenten worden ingezet, of hier verandering in is opgetreden, of deze instrumenten succesvol zijn en waarom. Om beleidsinstrumenten nader te onderzoeken zal gebruik gemaakt worden van theorie met betrekking tot beleidsinstrumenten.

Wat betreft theorieën over beleidsinstrumenten zijn er grofweg twee stromingen te onderscheiden. De eerste stroming richt zich op de vragen wat het begrip beleidsinstrument inhoudt en of er typen beleidsinstrumenten zijn te onderscheiden.

Zo is onder andere Ringeling in 1983 gekomen tot een indeling in formele en informele beleidsinstrumenten. Formele beleidsinstrumenten zijn die instrumenten die deel uitmaken van de formele beslissingen van gezagsdragers of vertegenwoordigende lichamen. Voorbeelden zijn het vaststellen van een wet of het aanvaarden van een plan. Informele instrumenten zijn op te vatten als informele machts- en beïnvloedingsinstrumenten. Voorbeelden zijn overreding en mobilisering.⁷ Deze indeling bleek al snel te grof.⁸ Anderen hebben deze indeling daarom verfijnd, onder wie Van der Doelen en Klok⁹ en De Bruin.¹⁰ Met behulp van instrumententypologieën kan volgens deze benadering inzicht verkregen worden in de acties van de overheid om bepaalde doelen te bereiken en kan een beoordeling gegeven worden van deze beleidsinstrumenten.

Op deze stroming is echter kritiek ontstaan. Volgens deze benadering lijkt het alsof er slechts één handelende, actieve actor is, en dat de omgeving passief is. De tweede stroming meent dat deze benadering geen rekening houdt met het feit dat de overheid niet de enige actieve actor is, maar dat de omgeving actief het beleid probeert te beïnvloeden. 'Vrijwel altijd is sprake van meerdere actoren die op elkaar botsen, trekken en duwen, enzovoorts.'¹¹ Daarnaast is er ook sprake van dynamiek; steeds andere actoren proberen invloed uit te oefenen, deze actoren hebben veranderende doelen en ook de middelen die zij inzetten veranderen. De aanhangers van deze stroming zijn van mening dat het begrippenkader met betrekking tot beleidsinstrumenten daarom niet toereikend is. Deze benadering staat wel bekend als de netwerktheorie en het is de vraag of deze te verzoenen is met de beleidsinstrumentatietheorie.¹²

In deze scriptie zal gebruik gemaakt worden van een beleidsinstrumentatietheorie. Ondanks de kritiekpunten op deze benadering kan het ontleden van de inhoud van beleid in doelen en middelen in de praktijk verhelderend werken en is deze benadering goed werkbaar. Een belangrijke overweging bij deze keuze is dat een typologie, die onderdeel is van een instrumententheorie, behulpzaam kan zijn bij het inventariseren van de middelen die de overheid ter beschikking staan om bepaalde doelen te bereiken. Een moeilijkheid hierbij is wel dat er zeer veel verschillende beleidsinstrumenten bestaan. Kooiman stelt zelfs dat de

⁷ Ringeling, 2004:154

⁸ Hoogerwerf, 1989:75

⁹ Van der Doelen en Klok, 1989:75

¹⁰ De Bruijn, 1990:338

¹¹ Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:6

¹² Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:7

variëteit aan instrumenten die ter beschikking staan om te sturen bijna onbeperkt is.¹³ Dit maakt het lastig om de werkelijkheid met betrekking tot instrumenten goed weer te geven met een sluitende typologie.¹⁴ Het is daarom belangrijk om in gedachten te houden dat een typering van instrumenten niet meer is dan een bepaald voorbeeld van het onderscheiden van typen instrumenten. Er bestaan verschillende benaderingen om beleidsinstrumenten in te delen. Deze komen in paragraaf 2.2.1 aan bod. De behoefte van de gebruiker van de typologie is dan bepalend voor de keuze voor een bepaalde typologie.¹⁵

Toch kan het gebruik van een instrumententypologie zinvol zijn. Het gebruik van een instrumententheorie, waar gedacht wordt in termen van beleidsinstrumenten, kan helpen bij het systematisch analyseren van het veelvormige overheidsoptreden.¹⁶ Het maakt een inventarisatie mogelijk van de middelen die de overheid ter beschikking staan om bepaalde doelen te bereiken.¹⁷ Dit voordeel maakt een instrumententheorie meer geschikt voor het doel van deze scriptie dan een netwerktheorie, die het denken in termen van beleidsinstrumenten afwijst.

De netwerktheorie denkt niet in termen van instrumenten, maar alleen in termen van complexe samenhangende systemen waarin instrumenten werken, zogenaamde netwerken. Koppenjan en Klijn hebben het over het managen van onzekerheden in netwerken. Volgens Koppenjan en Klijn heeft de overheid in toenemende mate te maken met complexe maatschappelijke problemen, zogenaamde ‘wicked problems’.¹⁸ Bij deze problemen is er noch overeenstemming over een oplossing, noch over wat het probleem precies is. Er bestaat onzekerheid bij de betrokkenen over wat de effecten zullen zijn van hun pogingen om de problemen op te lossen. Het bestaan van deze onzekerheid is een gegeven waar bestuurders rekening mee moeten houden bij hun pogingen om problemen op te lossen.¹⁹ Belangrijk hier is vooral de omgeving van een bepaald maatschappelijk probleem.

Volgens de netwerkbenadering heeft de overheid te maken met ‘wicked problems’. Deze problemen proberen overheden op te lossen door te komen tot een optimale probleemformulering aan het begin van een beleidsproces, wat resulteert in de keuze voor een optimale oplossing. Met andere woorden, de beleidsmakers willen de percepties, doelen en voorkeuren van alle relevante betrokkenen integreren om te komen tot een door alle betrokkenen geaccepteerde oplossing. Deze oplossing is beleid dat met behulp van bepaalde instrumenten uitgevoerd moet worden.²⁰

Echter, volgens de netwerkbenadering hebben alle betrokkenen verschillende opvattingen over wat het probleem is, wat de gewenste oplossing is en hoe die oplossing uitgevoerd moet worden. Daarbij komt dat deze opvattingen voortdurend veranderen.²¹ De netwerkbenadering is er daarom niet op gericht om een door alle partijen geaccepteerde probleemformulering te vinden. Gezamenlijke beeldvorming betekent in dat geval niet het vormen van volledige consensus over een probleem of oplossing, omdat dat niet mogelijk is. Hiermee zou genegeerd worden dat de verschillende percepties, doelen en voorkeuren van de betrokkenen institutioneel zijn vastgelegd en moeilijk te veranderen zijn. Het indelen van

¹³ Kooiman, 2003:45

¹⁴ De Bruijn, 1990:338

¹⁵ Schram, 2005:67

¹⁶ Ven der Doelen, 1989:30

¹⁷ Hoogerwerf, 1989:75

¹⁸ Koppenjan en Klijn, 2006:1

¹⁹ Koppenjan en Klijn, 2006:257

²⁰ Koppenjan en Klijn, 2006:161

²¹ Koppenjan en Klijn, 2006:162

beleidsinstrumenten met behulp van een bepaalde typologie is volgens de netwerkbenadering niet mogelijk, omdat ook de perceptie van de instrumenten van alle betrokkenen anders is en voortdurend verandert. Het indelen van instrumenten met behulp van een typologie zou geen recht doen aan die verschillende percepties. De netwerkbenadering wijst het gebruik van een instrumententypologie daarom af.

Net als de netwerkbenadering, is de omgeving erg belangrijk volgens de procesbenadering zoals beschreven door De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld. Zij benadrukken het belang van procesmatige aspecten van sturing en verandering in de wereld van bestuur en management.²² In het sturingsproces is het belangrijk om rekening te houden met de omgeving. Degene die wil sturen functioneert vaak in een netwerk van afhankelijkheden.²³ Ook deze auteurs benadrukken dat er geen overeenstemming bestaat tussen de betrokken actoren over wat de oplossing en wat het probleem precies is. Rekening houden met de omgeving en de verschillende percepties van betrokkenen kan door middel van een procesontwerp.²⁴

Bij deze netwerkbenaderingen gaat het vooral om de manier waarop tot oplossingen gekomen wordt, hoe dat proces het best ingericht kan worden. Bij deze scriptie gaat het er echter om de vastgestelde instrumenten in kaart te brengen en de resultaten hiervan te beoordelen.

Met de beschreven netwerkbenaderingen is dit moeilijk. Omdat deze benaderingen kijken naar het geheel van betrokken actoren is het lastig om duidelijk te krijgen wat de rol van de overheid precies is en welke instrumenten zij inzet om haar doelen te bereiken. Inzicht in de inzet van beleidsinstrumenten door de overheid, in dit geval door de gemeenten Den Haag en Rotterdam, is juist het doel van deze scriptie. Zo kan nagegaan worden of er sprake is van inzet van nieuwe instrumenten sinds de komst van de WWB. Ook is het doel van deze scriptie om de ingezette instrumenten te beoordelen. Een instrumententheorie kan helpen inzicht te verkrijgen in de vraag welke instrumenten geschikt zijn voor een bepaalde taak.²⁵

Aanhangers van de netwerkbenadering menen dat de instrumentenbenadering, in tegenstelling tot de netwerkbenadering, geen rekening houdt met de omstandigheden waaronder instrumenten werken. Omstandigheden zijn zeker belangrijk, iets waar de instrumententheorie echter ook rekening mee houdt. Zo benadrukken Bressers en Klok dat de omstandigheden waarin overheid en burgers verkeren een grote invloed hebben op de toepassing en werking van beleidsinstrumenten.²⁶ Om tot een gefundeerd oordeel te komen over beleidsinstrumenten is daarom kennis van deze omstandigheden vereist. Een manier om deze kennis te verkrijgen is een procesanalyse, die een onderdeel vormt van de instrumententheorie.

De bovenstaande overwegingen maken dat de instrumententheorie meer geschikt is voor het doel van deze scriptie dan de netwerkbenadering. Nu zal verder ingegaan worden op de instrumententheorie.

²² De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2004:13

²³ De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2004:14

²⁴ De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2004:53

²⁵ Van der Doelen, 1989:30

²⁶ Van der Doelen, 1989:41

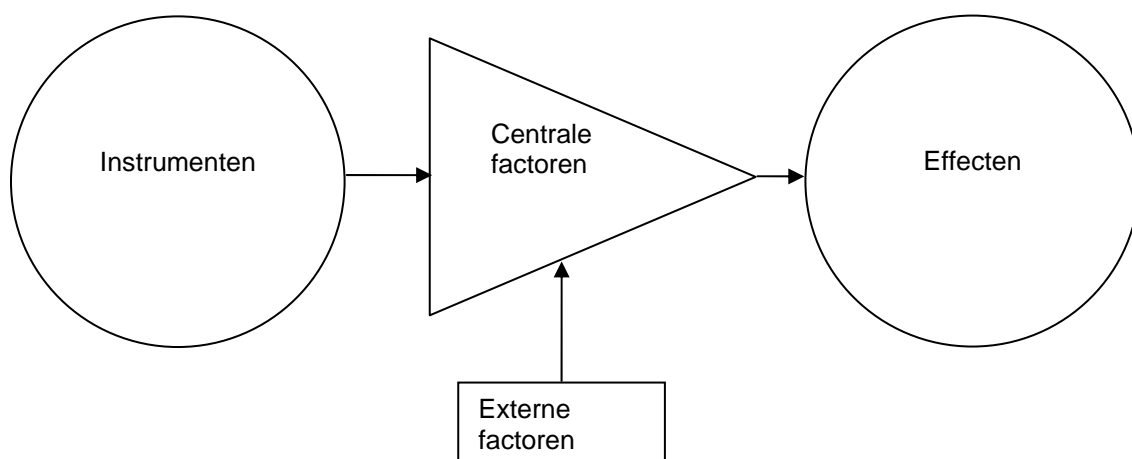
2.2 Een instrumententheorie

Een instrumententheorie bestaat uit verschillende onderdelen. Het eerste onderdeel is een instrumententypologie. Zoals hierna duidelijk gemaakt zal worden, bestaan er verschillende benaderingen om instrumenten in typen in te delen. Om iets te kunnen zeggen over de beleidsinstrumenten die ingezet worden, zullen de beleidsinstrumenten op een bepaalde manier in kaart gebracht moeten worden. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van een instrumententypologie. In een typologie komt tot uiting dat er verschillende beleidsinstrumenten bestaan die op verschillende wijzen het gedrag van burgers proberen te beïnvloeden. Op deze manier kan goed in kaart gebracht worden welke beleidsinstrumenten in het kader van de WWB worden ingezet. Ook kan zo duidelijk gemaakt worden of er verschil is in ingezette instrumenten vóór en ná de invoering van de WWB. Zo kan inzicht verkregen worden in een eventuele omslag in het beleid.

Vervolgens worden de instrumenten beoordeeld. Het is echter niet mogelijk om beleidsinstrumenten te beoordelen alleen op basis van de kenmerken van die instrumenten. Het is gebleken dat de werking van beleidsinstrumenten afhankelijk is van een groot aantal factoren. Deze factoren worden in de literatuur aangeduid als ‘De omstandigheden waaronder de instrumenten worden toegepast.’²⁷ Om een gefundeerd oordeel te kunnen geven van instrumenten, is naast kennis over de kenmerken van de instrumenten zelf ook kennis vereist van de omstandigheden waaronder het instrument wordt toegepast. Een procesanalyse is daarom het tweede onderdeel van een instrumententheorie. In een procesanalyse wordt onderzocht onder welke omstandigheden een instrument toegepast wordt. Er wordt dan in kaart gebracht welke factoren van invloed zijn op het instrument.

Met kennis over de kenmerken van de instrumenten en over de omstandigheden waaronder die instrumenten worden toegepast, kan een oordeel gegeven worden over de mate waarin die instrumenten hun doelen bereiken, de effectiviteit. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Figuur 2.1: Effecten van instrumenten



Bron: Hoogerwerf, 1989:87

²⁷ Hoogerwerf, 1989:87

De input in dit proces bestaat uit de instrumenten. De output wordt gevormd door de effecten van die instrumenten, de doelbereiking. In het proces bevinden zich de centrale causale factoren, deze worden ook wel de kernomstandigheden genoemd. De waarden van deze factoren vormen samen verschillende situaties. Naast deze kernomstandigheden kunnen externe omstandigheden worden onderscheiden. Deze omstandigheden bevinden zich buiten het proces en hebben invloed op het proces via de kernomstandigheden. Zowel de ingezette instrumenten als de externe omstandigheden zijn van invloed op de kernomstandigheden en daarmee op de effecten.²⁸

Deze onderdelen zullen nu verder uitgewerkt worden. Daartoe zal eerst ingegaan worden op benaderingen om instrumenten in te delen. Vervolgens zal ingegaan worden op een procesanalyse die duidelijk kan maken wat centrale en externe factoren (omstandigheden) zijn die van invloed zijn op de effecten van beleid.

2.2.1 Instrumententypologie

In de literatuur bestaan veel verschillende fundamentele benaderingen om instrumenten in te delen. Veel auteurs hebben hun eigen benadering bedacht. In zijn ruim 200 bladzijden tellende onderzoeksrapport, gericht op een algemene verkenning van wat beleidsinstrumenten zijn en op de mogelijkheden die effectiviteitsonderzoek voor de keuze en evaluatie van beleidsinstrumenten biedt, geeft Schram een overzicht van het denken over beleidsinstrumenten.²⁹ Het doel van deze scriptie is niet om een overzicht te geven van alle benaderingen om instrumenten in te delen. Daar is hier ook geen ruimte voor. Wel zal er een keuze gemaakt moeten worden voor een bepaalde benadering. Daartoe zullen enkele fundamentele benaderingen kort besproken worden.

In de literatuur bestaan verschillende fundamentele benaderingen om instrumenten in te delen. Een eerste paar fundamentele benaderingen zijn de maximalistische en de minimalistische benadering.³⁰ Bij de maximalistische benadering wordt getracht een uitputtend overzicht van instrumenten te geven. Er wordt een lange lijst opgesteld van alle mogelijke beleidsinstrumenten. Bij de minimalistische benadering wordt juist geprobeerd om alle mogelijke instrumenten in een zo beperkt mogelijk aantal categorieën in te delen. Het doel van deze benadering is om fundamentele types van beleidsinstrumenten te onderscheiden, waarin alle specifieke beleidsinstrumenten kunnen worden ingedeeld. Hierbij geldt dat hoe minder categorieën beleidsinstrumenten worden onderscheiden, hoe hoger het abstractieniveau is. Belangrijk is of de indeling van een instrument in een categorie bepaalde kenmerken van het instrument duidelijk maakt, die het mogelijk maken om iets zinvols te zeggen over dat beleidsinstrument.³¹ Het doel waarvoor een typologie gebruikt wordt is daarom bepalend voor de keuze van het abstractieniveau.

Een tweede paar benaderingen is het onderscheid tussen een keuze- en een bronnenbenadering.³² In de keuzebenadering worden de instrumenten geordend vanuit het standpunt van de basiskeuzen die de overheid kan maken. Bij de bronnenbenadering wordt de classificatie gebaseerd op de situatie waarover de overheid al heeft besloten iets te doen.

²⁸ Hoogerwerf, 1989:87

²⁹ Schram, 2005

³⁰ Vedung, 1998:22

³¹ Schram, 2005:69

³² Schram, 2005:69

Typologieën kunnen ook ingedeeld worden op grond van het feit of ze instrumenten indelen op basis van één of op basis van meerdere criteria. Weer een andere manier om typologieën in te delen is op basis van het aangewende criterium, waarbij de volgende vier indelingscriteria worden onderscheiden³³:

- De mate van dwang
- De relatie met de doelgroep
- De gebruikte hulpbron door de overheid
- De mate waarin andere overheden zijn betrokken

Minimalistische benadering

Hier zal verder ingegaan worden op de minimalistische benadering om instrumenten in te delen. Het doel van deze scriptie is immers om een overzicht te geven van ingezette instrumenten. Dit overzicht moet een vergelijking en beoordeling van deze instrumenten mogelijk maken. Een minimalistische benadering is hiervoor meer geschikt dan een maximalistische benadering, omdat indeling van instrumenten in categorieën een vergelijking mogelijk maakt. Een vergelijking tussen instrumenten op basis van een maximalistische benadering, die stelt dat alle instrumenten verschillend zijn, is lastig. Voor een vergelijking is het nodig om instrumenten op een bepaalde manier te categoriseren.

Bij de indeling is het van belang dat de kenmerken van de instrumenten zelf centraal staan, omdat het gaat om de werking van de instrumenten. Bij een indeling op basis van het standpunt of beslissing van de overheid om wel of niet actie te ondernemen, wat bij een keuze of bronnenbenadering het geval is, staan de kenmerken van de instrumenten zelf niet centraal. Ook bij de indeling van typologieën op basis van het aantal criteria op grond waarvan instrumenten worden ingedeeld, staan niet de kenmerken van de instrumenten zelf centraal, maar de criteria op grond waarvan ze ingedeeld worden. Bij een minimalistische benadering staan juist wel de kenmerken van de instrumenten zelf centraal. Het gaat er zoals gezegd om een typologie te gebruiken die de relevante kenmerken van de instrumenten duidelijk maakt op het juiste abstractieniveau, zodat iets zinvol gezegd kan worden over de instrumenten.

Minimalistische benaderingen proberen beleidsinstrumenten in typen in te delen. Zo is zoals gezegd onder andere Ringeling in 1983 gekomen tot een indeling in formele en informele beleidsinstrumenten. Een indeling die volgens sommigen al snel te grof bleek.³⁴ Deze indeling was wellicht te abstract om iets nuttigs te kunnen zeggen over instrumenten. Anderen hebben deze indeling daarom verfijnd, onder wie Van der Doelen en Klok en De Bruin.³⁵

Van der Doelen kwam in 1988 met een drie maal twee tabel.³⁶ Hij onderscheidde drie instrumenten: de zweep, waarbij te denken is aan voorschriften, de peen die staat voor prikkels en de preek waarmee informatie-overdracht wordt bedoeld. Deze drie instrumenten staan voor drie sturingsmodellen: communicatieve, economische en juridische sturingsmodellen. Deze typologie is met drie categorieën minder abstract dan die van Ringeling met twee categorieën. De drie modellen worden regelmatig in deze volgorde geplaatst om een toenemende mate van dwang aan te geven. In de Engelstalige literatuur staat dit bekend als de drie E-strategie: 'Education, Engineering en Enforcement'.³⁷ De gedachte is dat een beleidsprobleem in de loop van de tijd op drie verschillende manieren wordt aangepakt. Eerst wordt informatie verstrekt ('Education'), vervolgens wordt overgegaan op het geven van prikkels ('Engineering') en in het laatste stadium worden zaken vastgelegd in

³³ Schram, 2005:70

³⁴ Hoogerwerf, 1989:75

³⁵ De Bruijn, 1990:338

³⁶ Van der Doelen en Klok, 1989:75

³⁷ Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:20

regels ('Enforcement'). Berg heeft het over de leerstrategie, de rationele strategie en de dwangstrategie.

Deze veronderstelde toenemende mate van dwang is echter onjuist.³⁸ Zo heeft de communicatieve sturingsvorm propaganda een dwangmatig karakter en is een juridisch instrument als de overeenkomst helemaal niet dwangmatig.³⁹ Binnen deze drie sturingsmodellen onderkent Van der Doelen vervolgens de dimensie vrijheid. Er is sturing die vrijheid beperkt, bijvoorbeeld door verboden, en sturing die vrijheid verruimt, bijvoorbeeld subsidies.⁴⁰ Op deze manier ontstaan zes typen beleidsinstrumenten, waardoor de abstractheid afneemt.

Er wordt echter algemeen onderkend dat ook deze zesdeling nog te grof, te abstract is, er zouden nog meer dimensies van belang zijn. Een tweede dimensie die van belang zou zijn is de dimensie constituerend-dirigerend. Bij constituerende sturing is de overheid de enige partij. Bij dirigerende sturing is er sprake van wisselwerking tussen overheid en burgers bij de uitvoering.⁴¹ Een derde dimensie is algemeen-individueel, waarbij het erom gaat of het beleidsinstrument veel of weinig actoren probeert te beïnvloeden.⁴² Naast deze dimensies worden in de literatuur nog andere dimensies onderscheiden, deze drie zijn echter de belangrijkste.⁴³ Hoe meer dimensies, en daarmee typen instrumenten, onderscheiden worden hoe lager het abstractieniveau.

Naast deze drievoudige typologie van beleidsinstrumenten, onderscheidt Hughes een viervoudige typologie. Volgens hem vindt overheidsinterventie het meest plaats middels de volgende instrumenten:⁴⁴

1. Publieke dienstverlening
2. Subsidies
3. Overheidsproductie
4. Regulering

Bij publieke dienstverlening verstrekt de overheid goederen of diensten. Subsidie is eigenlijk een subcategorie van publieke dienstverlening waarbij de overheid iemand in de private sector ondersteunt om door de overheid gewenste goederen of diensten te verschaffen. Bij overheidsproductie verkoopt de overheid goederen en diensten op de markt en bij regulering gebruikt de overheid haar dwingende macht om haar doelen te bereiken.

Schneider en Ingram onderscheiden vijf types van beleidsinstrumenten.⁴⁵ Deze typologie is gebaseerd op de wijze waarop beleidsactoren zullen reageren op de ingezette instrumenten. In deze typologie worden onderscheiden:

1. Gezagsinstrumenten
2. Prikkel en sancties
3. Capaciteitsopbouwende
4. Aansprekende
5. Lerende beleidsinstrumenten.

³⁸ Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:22

³⁹ Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:30

⁴⁰ Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:5

⁴¹ Hoogerwerf, 1989:75

⁴² Hoogerwerf, 1989:76

⁴³ Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:19, Van der Doelen, 1989:45-61

⁴⁴ Hughes, 2003:81

⁴⁵ Schneider en Ingram, 1997:93

Bij gezagsinstrumenten wordt er van uitgegaan dat mensen zich op een bepaalde manier zullen gedragen als iemand met gezag hen dat vraagt. Bij prikkels en sancties geldt dat mensen rationele actoren zijn die hun eigen belang willen maximaliseren. Capaciteitsopbouwende instrumenten zorgen voor training, opvoeding en informatie om zo het gedrag van mensen te beïnvloeden, te sturen. Bij aansporende instrumenten wordt er gebruik gemaakt van communicatie om mensen zich op een bepaalde manier te laten gedragen. Lerende beleidsinstrumenten ten slotte hebben als doel om mensen ervaringen te laten opdoen die hun gedrag kunnen beïnvloeden. Deze typologie is op deze wijze gebaseerd op de motieven van actoren om hun gedrag in overeenstemming te brengen met beleidsdoelen.⁴⁶

Hier zijn enkele minimalistische benaderingen besproken. Deze benaderingen zijn minimalistisch, omdat zij proberen beleidsinstrumenten in te delen in een aantal categorieën. Daarbij maken zij gebruik van verschillende gronden op basis waarvan zij categorieën onderscheiden. Het doel van deze scriptie is niet om een uitgebreide weergave te geven van alle benaderingen. Daarom zijn niet alle benaderingen aan bod gekomen, maar is aan de hand van een aantal benaderingen duidelijk gemaakt hoe de minimalistische benadering van beleidsinstrumenten ingevuld kan worden.

Keuze voor benadering

De besproken benaderingen verschillen niet alleen wat betreft het aantal categorieën instrumenten dat zij onderscheiden. Zij verschillen ook wat betreft de grond waarop zij categorieën onderscheiden. Bij de indeling van Ringeling in formele en informele instrumenten gaat het om de mate waarin de ingezette instrumenten officieel zijn. Bij de viervoudige typologie van Hughes staat de manier waarop de overheid ingrijpt in de samenleving centraal. Bij de typologie van Schneider en Ingram staat het gedrag van mensen centraal. Bij het model van Van der Doelen gaat het om de manier waarop beleidsinstrumenten werken, op welke manier zij de samenleving (proberen te) beïnvloeden.

Zoals gezegd is het bij de keuze voor een bepaalde typologie van belang dat je kijkt naar die aspecten van instrumenten die relevant zijn. De typologie moet aansluiten bij het doel waarvoor het gebruikt wordt.

De beleidsinstrumententypologie zal hier gebruikt worden om de verandering in de inzet van beleidsinstrumenten na de invoering van de WWB duidelijk te maken en om de ingezette instrumenten in kaart te brengen zodat zij beoordeeld kunnen worden. Voor het eerste is het van belang dat er gekeken wordt naar die dimensie van de instrumenten waarin een verandering is opgetreden. De gemeenten staan bepaalde instrumenten ter beschikking, zoals reïntegratietrajecten, maatregelen e.d. Uit een eerste scan van de beleidsinstrumenten is duidelijk geworden dat de gemeenten Den Haag en Rotterdam vóór en na de WWB ongeveer dezelfde instrumenten inzetten. De verwachting is dat het verschil ligt in de toepassing van deze instrumenten, waarbij het vooral gaat om de rol van dwang. De toepassing van de instrumenten is naar verwachting meer dwingend van aard geworden. Als gevolg van de WWB zijn gemeenten zelf financieel verantwoordelijk voor de bijstand, waardoor gemeenten meer gericht zijn op het reduceren van hun bestand. Hierdoor is de inzet van klanten zelf om uit te stromen uit de bijstand minder vrijblijvend.

De instrumententypologie waarmee deze verandering duidelijk gemaakt kan worden, is de dimensie beperkend-verruimend van het model van Van der Doelen. Deze typologie vertoont

⁴⁶ Schram, 2005:105

overeenkomst met het type beleidsinstrument prikkels en sancties zoals onderscheiden door Schneider en Ingram. Hier wordt uitgegaan van een rationele burger die zijn eigen belang wil maximaliseren. Het gaat dan om motieven van de burger om zijn gedrag overeen te laten komen met de beleidsdoelen. Ook het door Hughes onderscheide instrument regulering, waarbij de overheid haar dwingende macht gebruikt om doelen te bereiken, komt hier mee overeen.

De verwachting is dat vooral deze dimensie veranderd is in het bijstandsbeleid als gevolg van de WWB. Daarom zullen de ingezette instrumenten volgens deze dimensie in kaart gebracht worden om een omslag duidelijk te kunnen maken. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van de dimensie beperkend-verruimend zoals beschreven door Van der Doelen. Dit omdat bij het type instrument prikkels en sancties van Schneider en Ingram alleen gaat om economische prikkels. Bij het type instrument regulering van Hughes gaat het alleen over juridische aspecten. In de dimensie beperkend-verruimend van Van der Doelen zijn deze beide aspecten opgenomen en wordt er een derde aan toegevoegd, het communicatieve aspect. Dit model geeft van deze drie daarom het meest complete beeld van beleidsinstrumenten met betrekking tot de dimensie beperkend-verruimend.

Ook voor het beoordelen van de instrumenten is deze typologie het meest geschikt, omdat het bij de werking van de instrumenten naar verwachting vooral gaat om de mate van dwang. Dit is het relevante kenmerk op basis waarvan iets gezegd kan worden over de instrumenten.

De dimensie beperkend-verruimend

Communicatieve sturing

Zoals gezegd wordt vaak aangenomen dat het communicatieve sturingsmodel een vrijblijvende vorm van gedragsbeïnvloeding is. Echter, voor elk van de drie sturingsmodellen bestaan beperkende en verruimende varianten, zo ook voor het communicatieve sturingsmodel. De verruimende vorm van communicatie komt tot uiting in het instrument voorlichting. Voorlichting heeft kennisvermeerdering van burgers tot doel, waarbij zelfstandige oordeelsvorming voorop staat.⁴⁷ Ook verruimt kennisvermeerdering van burgers hun keuzemogelijkheden.⁴⁸

Beperkende communicatieve sturing komt tot uiting in propaganda. Dit soort communicatie heeft wilsbeïnvloeding tot doel en tracht de eigen mening van de burger aan te tasten.⁴⁹ Ook beperkt het de zelfstandige beoordeling van keuzemogelijkheden van de burgers.⁵⁰

Economische sturing

Bij economische sturing wordt gebruik gemaakt van instrumenten die de economische gevolgen van een bepaalde handeling beïnvloeden. Het gaat om economische prikkels. Deze kunnen beperkend of verruimend zijn. Een verruimende prikkel verruimt de keuzemogelijkheden door de gevolgen van bepaald gedrag economisch gezien aantrekkelijker te maken.⁵¹ Een voorbeeld hiervan is een subsidie. Door een subsidie toe te kennen aan burgers die bepaald (door de overheid gewenst) gedrag vertonen, wordt het economisch gezien aantrekkelijker voor burgers om dat gedrag te vertonen.

⁴⁷ Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:21

⁴⁸ Van der Doelen en Klok. In Hoogerwerf, 1989:78

⁴⁹ Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:21

⁵⁰ Van der Doelen en Klok. In Hoogerwerf, 1989:78

⁵¹ Hoogerwerf, 1989:78

Omgekeerd is een economisch sturingsinstrument beperkend als het de keuzemogelijkheden beperkt door het verhogen van de kosten van bepaald gedrag. Hierdoor wordt het economisch gezien onaantrekkelijk om bepaald (door de overheid ongewenst) gedrag vertonen. Een voorbeeld van een beperkende prikkel is een heffing. Verruimende en beperkende prikkels worden ook wel aangeduid als respectievelijk stimulerende en repressieve prikkels.⁵²

Juridische sturing

De dimensie beperkend-verruimend in het juridische sturingsmodel is te verduidelijken aan de hand van het onderscheid tussen ‘moeten’ en ‘mogen’. Dit onderscheid valt samen met het onderscheid tussen geboden en verboden enerzijds en overeenkomsten anderzijds en tussen de eenzijdige of meerzijdige rechtsbeschikking.⁵³ Geboden en verboden zijn gedragsnormen die de keuzemogelijkheden voor burgers beperken. Burgers worden verplicht een bepaalde handeling te verrichten of na te laten, zij moeten iets.⁵⁴

Verruimende juridische instrumenten vergroten de keuzemogelijkheden van burgers. Voorbeelden zijn vrijstellingen en toestemmingen. Burgers mogen in deze gevallen iets. Bij overeenkomsten gaat het om vrijwillige juridische verbintenissen met wederzijdse rechten en plichten.

De drie sturingsmodellen in combinatie met de dimensie beperkend-verruimend leiden zo tot een zestal instrumenten, zie tabel 2.1.

Tabel 2.1: De zes onderscheiden typen beleidsinstrumenten

Typering beleidsinstrumenten	Communicatief	Economisch	Juridisch
Beperkend			
Verruimend			

Voor alle typen beleidsinstrumenten geldt dat de invulling van het instrument van belang is. Zo kan een voorlichtingscampagne bestaan uit een huis-aan-huis folder of uit wekenlange boodschappen op televisie, radio en in kranten. Bij een boete maakt de hoogte ervan veel verschil uit. De invulling van een instrument is bepalend voor het effect dat het instrument zal hebben en of het instrument van groot belang is voor het beleid als geheel. Ook met deze invulling van instrumenten zal rekening gehouden worden bij de analyse van beleidsinstrumenten.

Met behulp van bovenstaande typologie zullen de instrumenten in kaart gebracht worden. Deze dimensie vormt het beginpunt voor de analyse van de beleidsinstrumenten in deze scriptie. Vervolgens zullen de instrumenten beoordeeld worden, rekening houdend met de omstandigheden waaronder zij werken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een procesanalyse.

⁵² Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:21

⁵³ Bressers, De Jong, Klok en Korsten, 1993:22

⁵⁴ Hoogerwerf, 1989:78

2.2.2 Procesanalyse

Met bovenstaande typologie moet duidelijk worden welke beleidsinstrumenten nu eigenlijk beoordeeld worden. Bij die beoordeling zelf zijn ook de omstandigheden waaronder de instrumenten worden toegepast van invloed op de instrumenten en resultaten en hier moet daarom rekening mee worden gehouden. Een methode om rekening te houden met omstandigheden is de procesanalyse. Het doel van een procesanalyse is om inzicht te krijgen in de omstandigheden van een beleidsveld, de omstandigheden waaronder de instrumenten moeten werken. Om hier inzicht in te krijgen wordt een procesanalyse gemaakt. Dit houdt in dat er een schematische weergave van het beleidsveld wordt gemaakt waar de instrumenten in geplaatst worden tussen de omstandigheden waaronder zij moeten werken.

Omstandigheden

Bij het beoordelen van de effecten van beleid is het noodzakelijk om kennis te hebben van de omstandigheden waaronder de instrumenten worden toegepast. Als men rekening houdt met de omstandigheden, wordt het mogelijk om realistischer uitspraken te doen over de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Inzicht hierin kan verkregen worden met behulp van een beleidstheorie. Een beleidstheorie kan omschreven worden als een geheel van causale, finale en normatieve relaties in een beleidsveld.⁵⁵ De causale veronderstellingen betreffen de oorzaak-gevolg relaties in het beleidsveld. De finale veronderstellingen betreffen de relaties tussen de gestelde doelen en gekozen middelen. De normatieve veronderstellingen betreffen de relaties tussen waardebeginselen en concrete gedragsnormen.⁵⁶ Het gaat hier om drie groepen veronderstellingen van de effecten van beleid:

1. De uitgangspunten van het beleid (normatieve relaties)
2. De instrumenten van het beleid om de doelen te bereiken (finale relaties)
3. De omstandigheden die de ontwikkelingen in het beleidsveld bepalen (causale relaties)

Deze relaties in een beleidsveld zijn op verschillende manieren weer te geven, bijvoorbeeld door middel van hypothesen, doelbomen en procesmodellen.⁵⁷ Om inzicht in te krijgen in de omstandigheden van het beleid zal hier gebruik gemaakt worden van een procesanalyse aan de hand waarvan een procesmodel gemaakt kan worden. Op deze manier worden de relaties in het beleidsveld expliciet gemaakt in een model. Dit leidt tot een totaaloverzicht van het beleidsveld. Bij het werken aan de hand van hypothesen en doelbomen is er sprake van een beperkter blikveld.

Procesmodel

In een procesmodel worden zowel de instrumenten als de omstandigheden waaronder zij moeten werken opgenomen. Op deze manier kan inzicht verkregen worden in die omstandigheden.⁵⁸

Een probleem dat hierbij optreedt is complexiteit. Ten eerste kunnen beleidsinstrumenten beïnvloed worden door een groot aantal omstandigheden. Ten tweede zijn de omstandigheden niet onafhankelijk van elkaar van invloed op de effectiviteit van instrumenten. Omstandigheden kunnen ook elkaar weer beïnvloeden, waardoor hun invloed op het instrument verandert.⁵⁹

⁵⁵ Van der Doelen, 1989:106

⁵⁶ Van der Doelen, 1989:106

⁵⁷ Van der Doelen, 1989:106

⁵⁸ Hoogerwerf, 1989:83

⁵⁹ Hoogerwerf, 1989:83

De omstandigheden die van invloed zijn, zijn voor elk beleidsveld verschillend. Bij het bijstandsbeleid kan men denken aan de bevolkingsopbouw van een wijk, het gemiddelde opleidingsniveau van de wijkbewoners, de herkomst van de bevolking, de lokale economische situatie etc. Welke van deze omstandigheden kernomstandigheden zijn en welke externe omstandigheden, zal in de loop van het onderzoek duidelijk moeten worden.

Om te komen tot een instrumententheorie waarin rekening wordt gehouden met de omstandigheden, moet een manier worden gevonden om met deze complexiteit om te gaan. Een methode die hiervoor kan worden gebruikt, is gebaseerd op een procesanalyse. Door middel van een procesanalyse kan een beperkt aantal centrale factoren worden onderscheiden die het verloop van het proces kunnen verklaren. Combinaties van deze centrale factoren bepalen de uitkomst van het proces. Andere factoren die invloed hebben op de effectiviteit van de instrumenten hebben invloed via die centrale factoren.⁶⁰ Beleidsinstrumenten kunnen invloed hebben op de uitkomsten door invloed uit te oefenen op de centrale factoren, direct of indirect via de externe factoren. Een procesanalyse kan duidelijk maken wat de centrale causale factoren zijn.⁶¹ Een procesanalyse moet leiden tot een procesmodel van het beleidsveld.

Het ontdekken van centrale causale factoren heeft als gevolg dat de complexiteit van beleid duidelijk wordt. Hoe meer centrale causale factoren, hoe complexer het proces waardoor instrumenten effect hebben. De centrale actoren bepalen immers de uitkomst van het proces. De overige factoren en instrumenten beïnvloeden het proces via de centrale factoren. Een procesanalyse voorkomt het complexiteitsprobleem niet, maar het wordt wel hanteerbaar gemaakt.⁶²

Als duidelijk is welke beleidsinstrumenten precies ingezet worden en onder welke omstandigheden zij worden toegepast, kan iets gezegd worden over de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Elk instrument kan dan beoordeeld worden, rekening houdend met de omstandigheden. Op die manier kan een gefundeerd oordeel gegeven worden over de effectiviteit van de ingezette instrumenten. De instrumenten kunnen geëvalueerd worden. Er bestaan echter verschillende typen en benaderingen van evaluatie onderzoek. Hier wordt nu verder op ingegaan.

2.2.3 Beoordeling van de effecten van instrumenten

Voor de beoordeling van de effecten van instrumenten, is het nodig om de resultaten van de instrumenten te vergelijken met bepaalde maatstaven. Voor de beoordeling van beleidsinstrumenten kunnen verschillende maatstaven gehanteerd worden. Drie gangbare maatstaven zijn effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit.⁶³ De beleidsinstrumenten zullen hier beoordeeld worden op hun effectiviteit, omdat het doel van deze scriptie is om te achterhalen of Den Haag en Rotterdam met de door hun ingezette beleidsinstrumenten betere resultaten behalen dan in voorgaande jaren. Het gaat dan om de effectiviteit. Legitimatie en efficiëntie zijn zeker ook belangrijke aspecten van beleid, maar het beoordelen van die twee aspecten is niet het doel van deze scriptie.

De effectiviteit van beleidsinstrumenten kan met behulp van bovenstaande theoretische concepten gefundeerd beoordeeld worden. Er wordt bij de beoordeling rekening gehouden

⁶⁰ Hoogerwerf, 1989:85

⁶¹ Hoogerwerf, 1989:85

⁶² Hoogerwerf, 1989:87

⁶³ Hoogerwerf, 1989:79

met de manier waarop instrumenten invloed kunnen hebben op de uitkomsten. Van belang is dat rekening wordt gehouden met andere factoren dan het beleid zelf die invloed hebben op de resultaten. In dit geval kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de economische situatie.

Beoordelen wordt ook wel aangeduid met evaluatie. Evaluatie is te omschrijven als het beoordelen van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria. Beleidsevaluatie is het evalueren van de inhoud, effecten of processen van een beleid. Evaluatieonderzoek is wetenschappelijk onderzoek met als doel een evaluatie, van bijvoorbeeld een beleid.⁶⁴ Bij een evaluatie zijn drie zaken van belang, te weten de keuze van het onderwerp, de beoordelingscriteria en de waarneming van dat onderwerp.⁶⁵

Keuze van het onderwerp

Wat betreft het onderwerp van een beleidsevaluatie is het onderscheid tussen de inhoud, het proces en de effecten van het beleid belangrijk. De meeste beleidsevaluaties stellen de effecten van het beleid centraal. Als er eveneens naar een verklaring van deze effecten wordt gezocht, wat in deze scriptie het geval is, is er vaak ook aandacht voor de beleidsinhoud, het beleidsproces en voor de beleidsuitvoering. Een evaluatie die ook aandacht heeft voor de verklaring van de beleidseffecten wordt wel een ‘formative evaluation’ genoemd. De verklaringen van de beleidseffecten kunnen immers leiden tot adviezen om het beleid bij te stellen.⁶⁶

Beoordelingscriteria

Ook op het gebied van criteria kan onderscheid gemaakt worden bij evaluatieonderzoeken. In deze scriptie gaat het om de effecten van beleid, daarom is hier alleen aandacht voor criteria die gebruikt worden bij evaluatieonderzoek waarbij effecten van beleid centraal staan. Een eerste criteria is doelbereiking. Bij doelbereikingsonderzoek wordt nagegaan in hoeverre beleidsdoeleinden gehaald zijn. Bij dit criterium wordt niet nagegaan of de mate waarin de doelen zijn bereikt ook het gevolg zijn van het beleid. Als men hier wel rekening mee houdt is er sprake van effectiviteitsonderzoek. Bij effectiviteitsonderzoek is er ook aandacht voor de causale relatie tussen het beleid en de ontwikkelingen. Er wordt naast het bepalen van doelbereiking ook geprobeerd om de effectiviteit te verklaren. Dat is het doel van deze scriptie.

Bij het bepalen van de doelbereiking wordt meestal gebruik gemaakt van officiële beleidsdoeleinden. Het gebruik van officiële beleidsdoelen als basis voor evaluatiecriteria is flink bekritiseerd, omdat de officiële doelen niet altijd een juist beeld geven van wat de beleidsvoerders werkelijk willen bereiken. Toch kunnen de officiële doelen een goede basis vormen voor evaluatiecriteria, omdat deze doelen de legitimatie van beleid in een democratisch proces vormen.⁶⁷ In sommige gevallen kunnen beleidsdoelen alleen heel indirect bereikt worden. De bruikbaarheid van doeleinden als evaluatiecriteria kan dan vergroot worden door de effecten te meten bij één of meer ‘tussenschappen’. Het gaat dan om het bereiken van tussendoelen.

Doelbereiking als evaluatiecriterium voldoet hier echter niet, omdat de beoordelingen tussen twee gemeenten vergeleken zullen worden. Als de gemeenten uiteenlopende ambities hebben kan een vergelijking nadelig uitvallen voor de gemeente die zich de meest ambitieuze doelen

⁶⁴ Hoogerwerf, 1989:165

⁶⁵ Hoogerwerf, 1989:169

⁶⁶ Hoogerwerf, 1989:171

⁶⁷ Hoogerwerf, 1989:172

heeft gesteld. Er zal daarom gekeken worden naar de afname van het bijstandsbestand als percentage van het totale bestand. In tegenstelling tot doelbereiking als criterium, maakt dit een objectieve vergelijking van de behaalde resultaten tussen twee vergelijkbare gemeenten mogelijk.

Een ander probleem van het gebruik van doeleinden, is dat sommige evaluatiemethodologen het als een onverantwoorde inperking zien van het onderzoeksveld. Naast de beoogde effecten (de beleidsdoelen) kan het beleid immers ook onbedoelde positieve of negatieve effecten hebben. Als hier geen rekening mee wordt gehouden, kan geen verantwoord oordeel gegeven worden over het gehele beleid menen zij. Zij pleiten dan ook voor een ‘goal free evaluatie’, een doelvrije evaluatie. Hoewel het zeker nuttig is om ook rekening te houden met neveneffecten, is een doelvrije evaluatie niet wenselijk. Ook een doelvrije evaluatie kan nooit rekening houden met alle mogelijke effecten van beleid. Er zal toch, bewust of onbewust, een bepaalde selectie optreden. Daarom wordt in dit geval wel uitgegaan van een doel, namelijk het reïntegreren van bijstandsgerechtigden.

Ook is het bij evaluatie nodig om effecten te vergelijken met maatstaven. Maatstaven houden altijd bepaalde voorkeuren in die vaak formeel of informeel door betrokkenen als doelen worden gezien. Waar het om gaat is dat een onderzoeker de evaluatiecriteria expliciet maakt zodat de lezer weet waarop het oordeel van het onderzoek is gebaseerd. Dat is wat bij een doelvrije evaluatie mis kan gaan.⁶⁸ De maatstaven zijn in dit geval de resultaten van de beide onderzochte gemeenten. Er zal worden nagegaan welke gemeente beter heeft gepresteerd en hoe de resultaten zich verhouden tot de resultaten in voorgaande jaren. Hierbij zal rekening gehouden worden met de beginsituatie van de evaluatieperiode. Een gemeente die er slechter voorstaat heeft meer mogelijkheden om de resultaten te verbeteren dan een gemeente die er goed voorstaat, omdat daar al veel is gedaan om de resultaten te verbeteren.

Waarneming van het onderwerp

Ook op het gebied van waarneming zijn evaluatie onderzoeken te onderscheiden. Hierbij gaat het om verschillende manieren waarop tegen de werkelijkheid wordt aangekeken. Een bepaalde kijk op de werkelijkheid zou gevolgen hebben voor de keuzen met betrekking tot het soort data dat verzameld wordt, methoden van dataverzameling en methoden van analyse. In het algemeen worden twee benaderingen onderscheiden, de kwantitatieve en de kwalitatieve benadering.

De kwantitatieve benadering is gericht op verklaren en maakt gebruik van kwantitatieve, cijfermatige methoden en gegevens. De kwalitatieve benadering is gericht op begrijpen en maakt gebruik van kwalitatieve methoden en gegevens, zoals informatie verkregen uit interviews en participerende observatie.

De kern van het verschil tussen beide benaderingen is de wetenschapstheoretische onderbouwing. Het gaat dan om fundamenteel verschillende uitgangspunten. Deze uitgangspunten hebben een ‘filosofisch’ karakter, waardoor niet aan te geven is of één van beide benaderingen ‘juist’ is.

Tussen de twee benaderingen zou een kloof bestaan, in de praktijk echter worden bij evaluatie onderzoeken vaak eigenschappen van beide benaderingen gebruikt. Op deze manier kunnen beide benaderingen elkaar aanvullen waardoor een compleet beeld van de werkelijkheid verkregen kan worden.⁶⁹

⁶⁸ Hoogerwerf, 1989:173

⁶⁹ Hoogerwerf, 1989:175

2.3 Conclusie

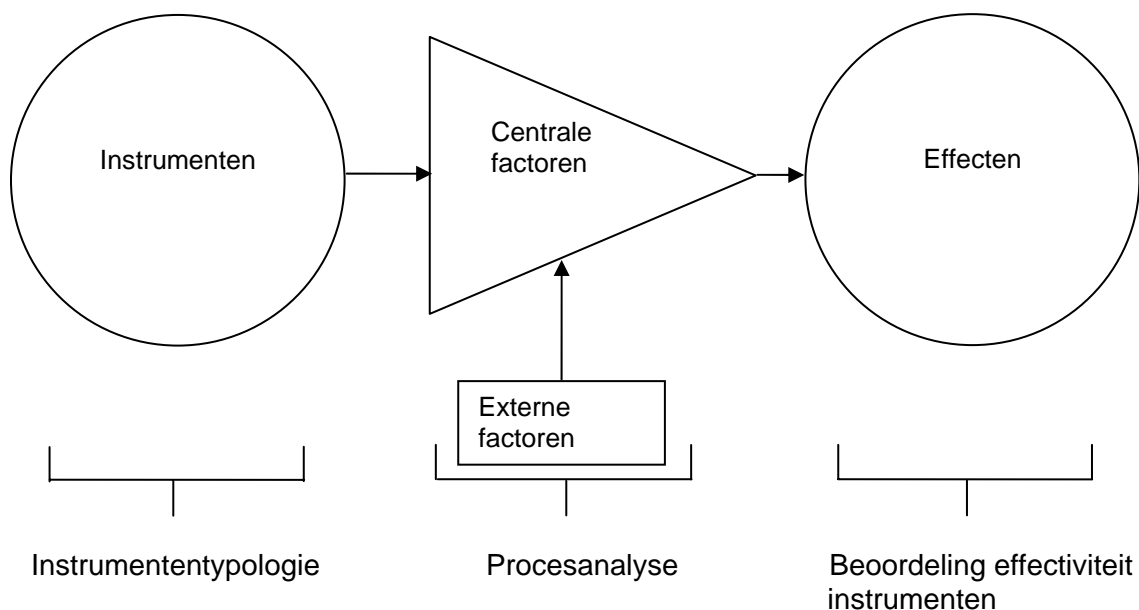
Deze scriptie richt zich op het in kaart brengen van de instrumenten die Den Haag en Rotterdam inzetten om hun bijstandsbeleid uit te voeren en gaat in op de vraag of deze instrumenten succesvol zijn. Om dit te doen wordt gebruik gemaakt van een instrumententheorie die een verklaring moet bieden voor de effecten van instrumenten. Deze instrumententheorie bestaat zoals beschreven uit verschillende elementen (zie figuur 2.1). Om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van beleidsinstrumenten is ten eerste een overzicht nodig van de ingezette instrumenten. Een instrumententypologie kan behulpzaam zijn bij het krijgen van dit overzicht. Zo kan duidelijk worden welke instrumenten nu eigenlijk beoordeeld worden.

Als eenmaal duidelijk is welke instrumenten beoordeeld worden, is het nodig om inzicht te krijgen in de omstandigheden. De effecten van instrumenten zijn niet alleen afhankelijk van de inzet van de instrumenten zelf, maar ook van de omstandigheden waaronder zij toegepast worden. Door rekening te houden met de omstandigheden kan een onderbouwd oordeel gegeven worden over de effectiviteit van de ingezette instrumenten.

Deze theorie is als volgt gekoppeld aan het doel van deze scriptie. De beschreven beleidsinstrumenten typologie moet helpen bij het in kaart brengen van de instrumenten die Den Haag en Rotterdam inzetten. Dit maakt een vergelijking mogelijk. Ook vormt deze instrumententypologie input voor de procesanalyse. Met behulp van de procesanalyse moeten de omstandigheden waaronder de instrumenten werken in kaart gebracht worden.

Als deze zaken duidelijk zijn geworden kan overgegaan worden tot het beoordelen van de instrumenten, ook wel evalueren genoemd. De toepassing van de instrumententheorie is schematisch weergegeven in figuur 2.2.

Figuur 2.2: Toepassing instrumententheorie



Bron: gebaseerd op Hoogerwerf, 1989:87

De instrumententheorie zal op bovenstaande wijze toegepast worden in deze scriptie. Het betreft drie aparte, maar samenhangende onderdelen.

Deze scriptie heeft twee doelen:

- Een eventuele verandering in de inzet van instrumenten duidelijk maken
- Het beoordelen van de effectiviteit van de instrumenten

Hiertoe moet eerst duidelijk gemaakt worden om welke instrumenten het precies gaat, welke instrumenten precies vergeleken en beoordeeld worden. Hier komt een instrumenten typologie van pas. Vervolgens is het ook van belang om inzicht te hebben in de omstandigheden van de instrumenten, omdat die ook van invloed zijn op de effectiviteit van de instrumenten. Hier wordt een procesanalyse voor gebruikt. Met behulp van de eerste twee stappen kunnen de instrumenten vervolgens beoordeeld worden. De beoordeling van de instrumenten vindt zo plaats in drie stappen, die samen een instrumententheorie vormen.

Om deze instrumententheorie daadwerkelijk te kunnen toepassen, moet deze theorie geoperationaliseerd worden. Dat is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

3. Operationalisatie en methodologische verantwoording

Bovenstaand theoretisch kader zal gebruikt worden om de centrale vraag van deze scriptie te beantwoorden. Om dat te doen is het nodig om de algemene instrumententheorie, zoals hierboven beschreven, toepasbaar te maken voor deze scriptie. De theorie moet geoperationaliseerd worden. Dat zal in dit hoofdstuk gebeuren.

Als duidelijk is hoe de theorie toegepast gaat worden, is het de vraag hoe de gegevens die daarvoor nodig zijn verzameld gaan worden. Dit betreft de methodologische verantwoording, het tweede deel van dit hoofdstuk.

3.1 Operationalisatie

De theorie zal gebruikt worden om de centrale vraag van deze scriptie te beantwoorden. Deze vraag luidt:

Is er verandering opgetreden in de inzet van beleidsinstrumenten wat betreft reïntegratie in de gemeenten Den Haag en Rotterdam na de invoering van de WWB? Zijn de beleidsinstrumenten die deze gemeenten inzetten na de invoering van de WWB succesvol?

Het gaat om het in kaart brengen van de ingezette instrumenten om deze vervolgens te beoordelen op hun effectiviteit. Hierbij zal zoals gezegd gekeken worden of er daadwerkelijk nieuwe instrumenten worden ingezet door Den Haag en Rotterdam als gevolg van de nieuwe bijstandswet, de WWB. Om dat te onderzoeken zal een vergelijking gemaakt worden tussen de instrumenten die in het jaar vóór de invoering van de WWB, 2003, en de instrumenten die in het jaar 2006 ingezet werden. Met behulp van de instrumententypologie zullen de instrumenten in kaart gebracht worden om ze vervolgens te vergelijken.

Vervolgens zal een vergelijking gemaakt worden tussen de instrumenten die Den Haag en Rotterdam in 2006 ingezet hebben. Hier zal ook aandacht zijn voor de resultaten van de instrumenten, deze zullen geëvalueerd en vergeleken worden. Zoals uit de theorie is gebleken is voor een gefundeerde evaluatie ook kennis nodig van de omstandigheden. Hier kan men inzicht in krijgen met behulp van een procesanalyse.

Nu zal nader worden ingegaan op de manier waarop de drie onderdelen van de instrumententheorie –instrumententypologie, procesanalyse, evaluatie– toegepast zullen worden.

3.1.1 Instrumententypologie

Aan de hand van de in het theoretische gedeelte uiteengezette instrumententypologie zal een inventarisatie gemaakt worden van de instrumenten van het bijstandsbeleid in Den Haag en Rotterdam in 2003 en 2006. De zes onderscheiden beleidsinstrumenten in tabel 2.1 vormen hierbij het uitgangspunt.

Tabel 2.1: De zes onderscheiden typen beleidsinstrumenten

Typering beleidsinstrumenten	Communicatief	Economisch	Juridisch
Beperkend			
Verruimend			

Met behulp van de instrumententypologie zal onderzocht worden welke instrumenten Den Haag en Rotterdam precies inzetten om hun beleid uit te voeren. Hierbij zal zoals gezegd alleen ingegaan worden op de dimensie beperkend-verruimend voor de drie sturingsmodellen, om een eventuele omslag in het beleid zichtbaar te maken.

Beleidsplannen

De ingezette instrumenten moeten vooral duidelijk worden door beleidsplannen te analyseren. In beleidsplannen verwoordt de gemeente wat haar doelen zijn en hoe zij die wil bereiken, met welke instrumenten. Door deze plannen te analyseren kunnen de instrumenten die ingezet worden geïnventariseerd worden. Ook moet hieruit blijken in welke mate de ingezette instrumenten dwingend van aard zijn.

Beleidsplannen kunnen algemeen van aard zijn. Indien nodig en mogelijk zal daarom gezocht worden naar documenten waarin de plannen verder uitgewerkt worden. Het kan dan gaan om interne documenten die de plannen concreter maken voor de medewerkers. Ook zullen indien nodig interviews afgenomen worden om de beleidsplannen te verduidelijken. Dit betreft dan het onderzoek bij de gemeente Den Haag. Een stage bij de sociale dienst van deze gemeente heeft het mogelijk gemaakt om hier interviews af te nemen. Daarom wordt bij dit onderzoek wel gebruik gemaakt van interviews bij de gemeente Den Haag en niet bij de gemeente Rotterdam.

Typologie van instrumenten

Er zal gekeken worden naar wat de gemeenten precies doen om hun doelen te bereiken. Het gaat dan om beleid, regelingen, methoden etc. die de gemeenten inzetten. Hierbij zal gelet worden op de typering en de dimensie beperkend-verruimend van beleidsinstrumenten zoals deze in de instrumententypologie zijn beschreven. De plannen van de gemeenten om hun doelen te bereiken zullen vervolgens benoemd worden als een bepaald type beleidsinstrument. Op deze manier wordt een overzicht gemaakt van de ingezette instrumenten. Hierbij wordt ingegaan op de mate van dwang van het instrument. De mate van dwang wordt dan relatief aangegeven. Het gaat erom, om aan te geven of de mate van dwang is toe- of afgenomen ten opzichte van eerder beleid binnen de gemeente of ten opzichte van elkaar, wat betreft Den Haag en Rotterdam. Hierbij kan gekeken worden naar eventuele sancties en prikkels die zijn ingevoerd, afgeschaft, verzwakt of verlicht.

De instrumenten worden volgens dezelfde typologie ingedeeld. Dat maakt een vergelijking in de tijd voor de gemeenten afzonderlijk mogelijk. Er wordt op een rij gezet welke instrumenten in 2003 en welke in 2006 zijn toegepast.

Het beleid in de jaren 2003 en 2006 zal onderzocht worden, om zo een eventuele omslag in de inzet van instrumenten in de gemeenten duidelijk te maken. De beleidsinstrumenten van deze twee jaren zullen voor de gemeenten Den Haag en Rotterdam afzonderlijk naast elkaar gezet worden. Op die manier moet duidelijk worden of er sprake is van een omslag in het bijstandsbeleid wat betreft reïntegratie van deze gemeenten.

Ook is een vergelijking tussen Den Haag en Rotterdam mogelijk wat betreft de in 2006 ingezette instrumenten. De inventarisatie van de in 2006 ingezette instrumenten aan de hand van de instrumententypologie wordt ook gebruikt voor de beoordeling van de beleidsinstrumenten. Daarbij zal rekening gehouden worden met de omstandigheden waaronder de instrumenten werken.

3.1.2 Procesanalyse

Niet alleen de ingezette instrumenten, maar ook de omstandigheden waaronder deze instrumenten werken hebben invloed op de effectiviteit van de instrumenten. Daarom is het belangrijk dat er aandacht is voor deze omstandigheden. Zoals in de theorie duidelijk werd, is een probleem hierbij de complexiteit als gevolg van het grote aantal mogelijke omstandigheden die in een nog groter aantal combinaties invloed kunnen hebben op de effecten van beleidsinstrumenten. Een manier om deze complexiteit hanteerbaar te maken is gebaseerd op een procesanalyse.

Stappenschema

Door middel van een procesanalyse kan inzicht verkregen worden in wat de centrale factoren zijn die bepalend zijn voor een proces. Een procesanalyse is de analyse van de inhoud van beleid. Er wordt ingegaan op de doelen, de betrokkenen en de instrumenten van het beleid en de relaties hiertussen. Een procesanalyse bestaat daarom uit verschillende onderdelen. Bressers en Klok hebben een stappenschema geformuleerd waarin deze onderdelen naar voren komen.⁷⁰ Aan de hand van dit stappenschema kan een procesanalyse worden gemaakt. In dit stappenschema is het maken van een procesanalyse uiteengelegd in een aantal deeltaken. Dit stappenschema zal gebruikt worden bij het maken van een procesanalyse van het bijstandsbeleid in Den Haag en Rotterdam. Het schema bestaat uit acht stappen die nu uiteengezet zullen worden.

Stap 1: Oriëntatie op het beleid en het beleidsveld en verzamelen van de relevante gegevens.

Belangrijk bij het verzamelen van informatie, is dat er gebruik gemaakt wordt van verschillende bronnen. Zo wordt de kans kleiner dat bepaalde zaken over het hoofd worden gezien en dat een eenzijdige blik ontstaat. Mogelijke bronnen zijn ten eerste officiële documenten waarin het beleid is vastgelegd, zoals beleidsplannen. Daarnaast zijn echter ook minder officiële bronnen van belang. Zoals al werd aangegeven, zullen bepaalde instrumenten nader uitgewerkt worden in interne documenten. Deze kunnen belangrijke informatie bevatten die niet direct in de officiële documenten is te vinden.

⁷⁰ Hoogerwerf, 1989:62-70

Een andere belangrijke manier om informatie te verzamelen is het interviewen van personen. De schriftelijke informatie kan zo aangevuld worden door gesprekken met personen die bij het beleid betrokken zijn.

Stap 2: Maak een grafische weergave van het beleidsveld. Doe dit aan de hand van de te onderscheiden deelprocessen, de actoren die in deze deelprocessen een rol spelen en de relevante elementen in het beleidsveld.

Als informatie is verzameld, kan een weergave van het beleidsveld gemaakt worden. Het gaat erom de relevante processen in het beleidsveld in kaart te brengen. In het geval van het reïntegratiebeleid is het doel om bijstandsklanten te laten reïntegreren op de arbeidsmarkt. Bij het al dan niet bereiken van dit doel spelen verschillende processen een rol. Zo is bijvoorbeeld scholing van belang om bepaalde groepen weer aan de slag te krijgen. Zo zijn er nog meer processen die een rol spelen bij het bereiken van het doel. Deze worden bij deze stap schematisch in kaart gebracht aan de hand van de in de vorige stap verzamelde informatie. Dit resulteert in een voorlopige versie van een procesmodel, waarbij de relevante processen en actoren weergegeven worden. Deze voorlopige versie kan aangepast worden als dat naar aanleiding van de volgende stappen nodig blijkt te zijn.

Stap 3: Inventariseer de doeleinden van het beleid.

Bij deze stap gaat het om het indelen en onderling relateren van de doeleinden. Ook kan hier gekeken worden of er tijdstippen worden genoemd waarop de doelen gerealiseerd moeten zijn. In het geval van bijstandsbeleid kan gedacht worden aan een reductie van het bestand met een x aantal personen dat op tijdstip y gerealiseerd moet zijn.

Stap 4: Ga van elk van de doeleinden na op welk element in het veldmodel het betrekking heeft. Pas zonodig het veldmodel aan.

Het beleid zal gericht zijn op het oplossen van een probleem of het bereiken van een bepaalde situatie in het beleidsveld. De doelen van het beleid hebben dan ook betrekking op elementen van het procesmodel; de betreffende elementen moeten in een bepaalde mate in een bepaalde richting veranderen.

Als niet voor elk doel een element uit het procesmodel aangewezen kan worden is het model niet compleet. Ook kan het zijn dat het model te abstract is, dan zal het lijken of een doel betrekking heeft op een proces in plaats van een element in het beleidsveld. Door het proces concreter te maken kan duidelijk worden op welk element de doelen betrekking hebben. Het kan hier nodig blijken om het procesmodel aan te passen.

Het is niet noodzakelijk dat bij elk element een doel hoort, beleid hoeft zich niet op alle elementen in een beleidsveld te richten.

Stap 5: Inventariseer de instrumenten van het beleid en de actoren die betrokken zijn bij de toepassing van de instrumenten.

Bij deze stap zal gebruik gemaakt worden van de inventarisatie van instrumenten die bij de instrumententypologie gemaakt is. Deze inventarisatie zal hier aangevuld worden, want bij

een procesanalyse is het bij het inventariseren van de instrumenten ook van belang om te onderzoeken welke organisaties of functionarissen betrokken zijn bij de toepassing van de instrumenten.

Stap 6: Plaats de instrumenten en de bijbehorende uitvoeringsprocessen en beleidsprestaties in de figuur. Pas zo nodig het veldmodel aan.

Zoals gezegd kan bij een instrument bijna altijd een uitvoeringsproces worden onderscheiden en een prestatie die hier het resultaat van is. Deze prestatie vormt weer input voor het proces in het beleidsveld waar het instrument zich op richt. Het doel van dat instrument is dan een bepaalde uitkomst van dat veldproces. De invloed die het instrument heeft op het veldproces is bepalend voor het bereiken van het beleidsdoel. Deze situatie betreft de toepassing van directe instrumenten. Directe instrumenten beïnvloeden zonder tussenkomst van andere instrumenten het beleidsveld. Indirecte instrumenten werken doordat ze de inzet van andere instrumenten mogelijk maken. Dit onderscheid is van belang voor de plaats die instrumenten krijgen in het procesmodel.

In het geval van het bijstandsbeleid is het maken van beleidsregels met betrekking tot verplichtingen van bijstandsgerechtigden (bijvoorbeeld sollicitatieplicht) een beleidsproces. Dit heeft via een aantal tussenstappen invloed op het wel of niet toekennen van een uitkering, een veldproces. Op deze manier zal duidelijk gemaakt worden hoe de verschillende instrumenten het veldproces beïnvloeden.

Stap 7: Controleer of het procesmodel compleet is en vraag u af of het abstractieniveau aansluit bij uw behoefte.

Als het procesmodel gemaakt is, wordt het vervolgens gecontroleerd aan de hand van de verzamelde informatie. Naast deze controle op juistheid, is het van belang dat gecontroleerd wordt of het model het juiste abstractie niveau heeft voor het doel waarvoor het gebruikt gaat worden. Binnen één proces zijn bijna altijd verschillende processen op een lager abstractieniveau te onderscheiden. Een voordeel van een lager abstractieniveau is dat het procesmodel gedetailleerder wordt. Een nadeel is dat het model onoverzichtelijker wordt.

Het doel waarvoor het procesmodel hier gebruikt gaat worden, is het beoordelen van de effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten. Om een gerechtvaardigd oordeel te kunnen geven over de instrumenten, is het van belang dat goed in kaart wordt gebracht op welke manier en in hoeverre de instrumenten de situatie in het beleidsveld beïnvloeden en wat de invloed is van de omstandigheden. Het procesmodel zal daarom vrij gedetailleerd moeten zijn.

Stap 8: Leg uw weergave van de beleidsinhoud voor aan deskundigen uit de beleidsorganisatie en het beleidsveld.

Dit kan het best gedaan worden bij personen die te maken hebben met en goed op de hoogte zijn van het betreffende beleidsveld. Aan de hand van commentaar kan het model eventueel worden verbeterd. Het is echter niet noodzakelijk dat iedereen het helemaal eens is met het model, dit zal waarschijnlijk nooit het geval zijn.

Aan de hand van het bovenstaande stappenschema zal één procesmodel gemaakt worden voor het Haagse en Rotterdamse bijstandsbeleid in 2006, omdat deze modellen naar verwachting vrijwel overeenkomen.

Met behulp van dit model zal het bijstandsbeleid in Den Haag en Rotterdam beoordeeld worden. Zoals uit de theorie is gebleken is voor een gefundeerde evaluatie ook kennis nodig van de omstandigheden. Hier kan inzicht in gekregen worden door middel van de beschreven procesanalyse. Op de beoordeling van instrumenten wordt nu verder ingegaan.

3.1.3 Beoordeling effecten instrumenten

Als met behulp van het procesmodel van het beleidsveld het beleid in kaart is gebracht, is de volgende stap de evaluatie van dit beleid.

Effectiviteit

Zoals bij de theorie aangegeven, zullen de beleidsinstrumenten in deze scriptie beoordeeld worden op hun effectiviteit. Om hier iets over te kunnen zeggen, zal gekeken worden naar de toe- of afname van het percentage van de bevolking dat in de bijstand zit. Deze percentages van Den Haag en Rotterdam zullen vervolgens vergeleken worden om na te gaan welke gemeente beter presteert. Hierbij zal ook rekening gehouden worden met de beginsituaties. De bijstandsaantallen worden bijgehouden door het CBS, deze gegevens zijn openbaar en via het internet op te vragen.

Gezien het feit dat de gemeenten zelf financieel verantwoordelijk zijn voor de bijstand, zullen zij de kosten van de bijstand willen beperken en daarom het bijstandsbestand willen verkleinen. De doelstellingen van de gemeenten met betrekking tot de bijstand en meer specifiek met betrekking tot de reïntegratie, zullen dan ook zijn om bijstandsgerechtigden te reïntegreren op de arbeidsmarkt. Door te kijken naar de relatieve toe- of afname van het bijstandsbestand kan iets gezegd worden over de effectiviteit van het reïntegratiebeleid.

Effectiviteitsanalyse

Doelbereiking is echter niet het enige criterium waarop de effectiviteit van de instrumenten zal worden beoordeeld. Er zal ook gekeken worden naar de causale relaties. Er zal onderzocht worden in hoeverre de al dan niet succesvolle resultaten het gevolg zijn van de ingezette instrumenten en in hoeverre de omstandigheden waaronder zij werken invloed hebben. Dit wordt een effectiviteitsonderzoek genoemd.

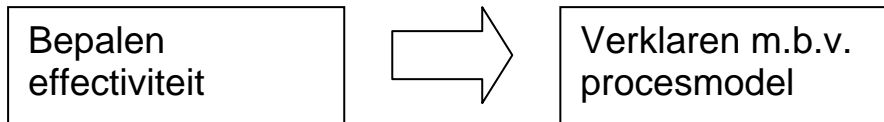
Om de effectiviteit van de instrumenten te beoordelen waarbij rekening gehouden wordt met de omstandigheden, zal gebruik gemaakt worden van het procesmodel. In het procesmodel zijn de causale relaties onderzocht en zichtbaar gemaakt. Hier is weergegeven op welke manier de situatie die het beleid wil veranderen beïnvloed wordt. In termen van het procesmodel: hoe de veldprocessen beïnvloed (kunnen) worden door de beleidsprocessen.

Het procesmodel moet duidelijk maken in hoeverre een bepaald instrument invloed kan hebben op de situatie die de gemeenten met hun beleid willen veranderen. In dit geval gaat het er om duidelijk te krijgen hoe het beleid van de gemeenten, hoe de beleidsinstrumenten de betrokken actoren (bijstandsgerechtigden) beïnvloeden in de keuzen die zij maken. Dit moet duidelijk worden door de causale relaties bloot te leggen. Vervolgens kan gekeken worden of de ingezette instrumenten daadwerkelijk invloed kunnen hebben op de situatie die zij zouden moeten veranderen, op de keuzen van bijstandsgerechtigden. Met andere woorden: of met het ingezette instrument het gestelde doel kan worden bereikt. Met dit inzicht zal geprobeerd worden om de effectiviteit van de instrumenten te verklaren.

Conclusie

De evaluatie van de beleidsinstrumenten bestaat uit twee delen. Eerst wordt bepaald of het beleid wel is of niet succesvol te noemen is in vergelijking met eerdere jaren. Vervolgens wordt getracht dit te verklaren, rekening houdend met de omstandigheden waaronder de instrumenten werken, de effectiviteitsanalyse. Dit zal gebeuren met behulp van het procesmodel. Schematisch ziet de evaluatie er als volgt uit:

Figuur 3.1: Onderdelen van de evaluatie



3.2 Methodologische verantwoording

3.2.1 Type onderzoek

Bij dit onderzoek staan bepaalde onderdelen van tevoren vast en andere onderdelen worden in de loop van het onderzoek gevormd. Het betreft daarom een mengvorm van ‘flexible design’ en ‘fixed design’. Bij een ‘flexible design’ zijn onderdelen als theorie, onderzoeksvragen en methoden van dataverzameling niet volledig uitgedacht en vastgelegd. Deze onderdelen worden tijdens het onderzoek duidelijk en kunnen veranderen. Bij een ‘fixed design’ zijn deze onderdelen wel van tevoren vastgelegd.⁷¹

Het ‘fixed’ gedeelte van dit onderzoek betreft de onderzoeksvragen, de theorie en methoden van dataverzameling. Deze onderdelen zijn van tevoren vastgelegd. Maar van tevoren staat niet vast welke personen voor dit onderzoek belangrijk zijn en geïnterviewd zullen worden. Ook voor schriftelijke documenten geldt dit, het staat niet van tevoren vast welke schriftelijke documenten van belang zijn en geanalyseerd zullen worden. Dit is het ‘flexible’ gedeelte van dit onderzoek.

3.2.2 Strategie

De strategie die dit onderzoek volgt is ‘vergelijkende case-study’. Er wordt onderzoek gedaan naar twee ‘cases’ en deze zullen worden vergeleken. De inzet van beleidsinstrumenten door de gemeenten Den Haag en Rotterdam om het bijstandsbeleid uit te voeren zijn de ‘cases’. Deze ‘cases’ zullen in kaart worden gebracht en geanalyseerd worden. Vervolgens zullen de ‘cases’ worden vergeleken. Er zijn verschillende typen ‘case-studies’. Dit onderzoek kan getypeerd worden als een studie naar lokale situaties. Deze lokale situaties zijn dan de inzet en werking van beleidsinstrumenten in Den Haag en Rotterdam.

3.2.3 Methoden van dataverzameling

Voor dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van twee methoden: analyse van bestaand materiaal en interview.

Analyse bestaand materiaal

De analyse van bestaand materiaal zal gebruikt worden om in kaart te brengen hoe het bijstandsbeleid van Den Haag en Rotterdam eruit ziet en hoe zij hier uitvoering aan geven. Bij bestaand materiaal kan gedacht worden aan beleidsnota’s en verslagen. Op deze manier zal duidelijk moeten worden welke beleidsinstrumenten deze gemeenten inzetten op dit beleidsterrein. Ook zullen schriftelijke documenten gebruikt worden om na te gaan hoe succesvol de beleidsinstrumenten zijn geweest. Door het analyseren van bijvoorbeeld evaluaties kan hier informatie over verkregen worden. Welke documenten precies geanalyseerd worden stond niet van tevoren vast, dit is het ‘flexible’ gedeelte van het onderzoek. Uiteindelijk is gebruik gemaakt van beleidsplannen, beleidsverslagen en onderzoeken.

Interview

Het interview zal gebruikt worden om aanvullende informatie te krijgen die niet uit de documenten naar voren komt. Ook zal de uit de interviews verkregen informatie met betrekking tot het succes van de beleidsinstrumenten naast de informatie hierover uit de

⁷¹ Robson, 2002:164

documenten worden gelegd. Op deze manier kan een genuanceerd beeld gegeven worden van het succes van de ingezette beleidsinstrumenten. Ook hier stond niet van tevoren vast welke personen geïnterviewd zouden worden. Vanwege een stage bij de sociale dienst van de gemeente Den Haag zijn er interviews afgenomen bij medewerkers van de gemeente Den Haag. Het gaat om bijstandsconsulenten en beleidsmedewerkers.

Het type interview dat gebruikt is, is het semi-gestructureerd interview. Dit betekent dat de interviews zijn afgenomen aan de hand van een lijst met kernvragen die als leidraad voor de interviews dienden. Tijdens de interviews was er ruimte om bepaalde vragen weg te laten en andere toe te voegen die tijdens het interview naar voren kwamen.⁷²

3.2.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek hangt samen met de nauwkeurigheid en de herhaalbaarheid van de metingen. Bij 'flexible design' onderzoek is dit een lastig punt. Zo kunnen metingen vaak niet herhaald worden onder identieke omstandigheden.⁷³ In dit onderzoek gaat het echter om het in kaart brengen van een bepaalde situatie en het beoordelen van resultaten door middel van documentenanalyse en interviews. Het gaat om zaken die vastgelegd zijn in schriftelijke documenten zoals beleidsnota's en evaluaties. Deze kunnen opnieuw geanalyseerd worden. Ook interviews zouden opnieuw afgenomen kunnen worden, alleen is dan niet zeker of de respondenten dezelfde antwoorden zullen geven. Hun perceptie kan in de loop van de tijd veranderen door tal van zaken, zoals ontwikkelingen in het bijstandsbeleid, maar ook persoonlijke gebeurtenissen kunnen van invloed zijn.

Verder kan de betrouwbaarheid in dit onderzoek gewaarborgd worden door het gebruik van de juiste strategie, methoden en technieken die passend zijn voor de gekozen vraagstelling en het doel van het onderzoek, het onderwerp en de data. Het element 'case-study' van de strategie 'vergelijkende case-study' waar in dit onderzoek voor is gekozen, is het meest geschikt om een bepaalde situatie in kaart te brengen. Dit moet een betrouwbare weergave van de situaties in Den Haag en Rotterdam waarborgen. Door de situaties op dezelfde manier in kaart te brengen, door te kijken naar dezelfde aspecten en gebruik te maken van dezelfde theorie, kunnen de twee situaties vervolgens met elkaar worden vergeleken.

De methode documentenanalyse is geschikt om te onderzoeken welke beleidsinstrumenten ingezet worden, omdat het beleid van gemeenten en daarmee de inzet van instrumenten wordt vastgelegd in beleidsnota's. Ook is deze methode geschikt om het succes van de beleidsinstrumenten te beoordelen, omdat evaluaties ook vastgelegd worden in schriftelijke documenten. Bij dit deel van het onderzoek zal ook gebruik gemaakt worden van interviews om informatie te krijgen die niet uit de documenten naar voren komt. Op deze manier kan een compleet beeld verkregen worden van de factoren die van invloed zijn geweest op de resultaten van het beleid.

Validiteit

Validiteit heeft te maken met de correctheid en accuratesse van een onderzoek. Het gaat om de vraag of je meet wat je wilt meten. Bestaan de door het onderzoek gevonden relaties

⁷² Robson, 2002:270

⁷³ Robson, 2002:168

daadwerkelijk, of spelen ook andere dan de onderzochte factoren een rol?⁷⁴ Dit is een belangrijk aspect in dit onderzoek wat betreft de beoordeling van de beleidsinstrumenten. Beleidsinstrumenten zijn niet de enige factoren die van invloed zijn op een stijging of daling van het aantal bijstandsgerechtigden. Ook de economische situatie en demografische ontwikkelingen kunnen van invloed zijn. In dit onderzoek wordt de validiteit gewaarborgd door ook rekening te houden met deze aspecten. Daarnaast worden er ook meerdere vormen van data-verzameling gebruikt, namelijk analyse van bestaand materiaal en het interview, dit wordt ook wel 'data-triangulatie' genoemd. Ook is de uit de interviews verkregen informatie voorgelegd aan degenen bij wie ze afgenomen zijn om te voorkomen dat de interviews verkeerd worden geïnterpreteerd.

⁷⁴ Robson, 2002:100

4. Een omslag in het reïntegratiebeleid?

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of er sprake is van een omslag in het bijstandsbeleid wat betreft reïntegratie na de invoering van de WWB in 2004. Er wordt nagegaan of er nieuwe instrumenten ingezet worden. Daartoe wordt een vergelijking gemaakt tussen de ingezette instrumenten op dit terrein in 2003 en 2006 in Den Haag en Rotterdam met behulp van de instrumententypologie. Het in kaart brengen van de instrumenten is een onderdeel van het stappenschema (stap 5), maar wordt hier los toegepast om een eventuele omslag duidelijk te maken. Hier vindt nog geen evaluatie van de instrumenten plaats. Dat zal gebeuren voor het beleid van 2006, waarvoor het gehele stappenschema toegepast zal worden.

In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van informatie uit beleidsdocumenten. Deze zijn opgeslagen in de archieven van de gemeenten Den Haag en Rotterdam en voor iedereen (grotendeels via internet) toegankelijk. Daarnaast zijn voor de gemeente Den Haag interviews afgenomen bij medewerkers van de sociale dienst. Deze medewerkers zijn: De heer M. Venenkamp, projectmedewerker Werkbeursvorming, mevrouw A. Schouten, teamleider bijstandsconsulenten, mevrouw M. Huizing, teamleider bijstandsconsulenten en administratief receptiemedewerkers, Mevrouw C. Zoon, teamleider bijstandsconsulenten en mevrouw K. Riemens, beleidsmedewerker bijstandszaken.

Dat voor de gemeente Den Haag wel interviews zijn afgenomen en voor de gemeente Rotterdam niet, heeft te maken met een stage bij de sociale dienst van de gemeente Den Haag die de mogelijkheid bood om interviews af te nemen.

4.1 Het Haagse reïntegratiebeleid

Tot 1990 werd het bijstandsbeleid landelijk vastgesteld. Gemeenten mochten alleen uitvoering geven aan dit beleid, waarbij zij zeer weinig beleidsvrijheid hadden. In 1990 is echter een wetsvoorstel ingediend met betrekking tot de herinrichting van de ABW die zou voorzien in meer beleidsvrijheid voor gemeenten. Ook stelde deze voorgenomen wijziging in de ABW andere eisen aan de Gemeentelijke Sociale Diensten (GSD). GSD's moesten zich meer toeleggen op het begeleiden van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt. Het ging hier om een wetsvoorstel, maar op landelijk niveau bestond er grote consensus over dit wetsvoorstel, wat ertoe leidde dat alle grote GSD'en hierop anticipeerden.

Dat dit ook in Den Haag het geval is, blijkt duidelijk uit het feit dat de gemeente overging tot het stoppen van de uitkering van jongeren als zij zich niet genoeg inzetten om aan een baan te komen.⁷⁵ Tot andere grote veranderingen in het Haagse bijstandsbeleid leidde het wetsvoorstel niet, omdat het nog niet was aangenomen. Dat duurde tot 1996, toen de nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW) werd ingevoerd. Deze wet voorzag daadwerkelijk in de in 1990 aangekondigde beleidsvrijheid voor gemeenten. Gemeenten waren nu verplicht om beleidsplannen op te stellen wat betreft fraude en uitstroom. De DSZW van gemeente Den Haag richt zich in haar beleidsplan van 1996 op uitstroom van klanten.⁷⁶ Klanten worden naar werk begeleid met behulp van banenpools en indien nodig wordt scholing aangeboden. Wat

⁷⁵ 'Nieuw jurkje voor de verzorgingsstaat', De Volkskrant, 16 april 1994.

⁷⁶ Beleidsplan 'Fraude en Verificatie' en beleidsplan 'Uitstroom 1996', DSZW gemeente Den Haag, juni 1996.

opvalt is dat de nadruk vooral ligt op jongeren. Dit beleid wordt in 1997 voortgezet en er worden enkele nieuwe activiteiten ontwikkeld, waarvan de belangrijkste zijn:⁷⁷

- Meer mogelijkheden voor klanten die nog niet klaar zijn voor de arbeidsmarkt, hierbij zal nauw samengewerkt worden met het welzijns- en onderwijsveld.
- Vanaf 1 juli 1997 treedt de wet Boete, Maatregelen, Terugvordering en Invordering in werking die onder meer een aanscherping van het huidige beleid tot gevolg heeft bij weigering van passende arbeid, onvoldoende inzet bij deelname aan een traject of verwijtbare werkloosheid.

Hieruit blijkt dat Den Haag zich nog meer richt op het reïntegreren van bijstandsgerechtigden. Ook voor 1998 geldt dat het bestaande beleid wordt voortgezet en dat er enkele nieuwe activiteiten worden ontwikkeld.⁷⁸ De belangrijkste daarvan is de uitvoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), waardoor er voor gemeenten meer mogelijkheden ontstaan om trajecten op maat uit te voeren voor werkzoekenden. Ook zijn de activiteiten meer dan eerst gericht op klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, waarvoor ook sociale activering ingezet zal worden.

Dit beleid wordt nagenoeg ongewijzigd voortgezet in 1999,⁷⁹ 2000⁸⁰ en 2001⁸¹. Centraal in het beleid voor 2001 staat de sluitende aanpak van klanten, de zogenaamde keten-aanpak. Dit beleid wordt in 2001 gecontinueerd en de afdeling Werkkompas wordt ingevoerd waar alle klanten worden toegeleid naar een traject gericht op werk of sociale activering.⁸² Per 1 januari 2002 werd de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) ingevoerd, die gemeenten de verantwoordelijkheid geeft voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Deze wet introduceerde marktwerking voor reïntegratiediensten, die de gemeenten nu moeten uitbesteden aan particuliere aanbieders. Het beleid is er vooral op gericht om klanten aan het werk te helpen. Om de verandering in het bijstandsbeleid als gevolg van de invoering van de WWB in 2004 duidelijk te maken, ga ik verder in op de inzet van instrumenten in 2003 en 2004. Zoals zal blijken uit de inventarisatie van de beleidsinstrumenten van 2003, wordt het beleid uit de voorgaande jaren zonder grote veranderingen voortgezet in 2003.

4.1.1 Instrumenten van het Haagse reïntegratiebeleid in 2003

Boetes

Bij melding bij de sociale dienst voor een uitkering worden nieuwe klanten ingedeeld in 4 fasen. Fase 1 klanten zijn goed bemiddelbaar naar werk. Deze worden door de bijstandsconsulent begeleid. Deze kan boetes opleggen als de klant niet voldoet aan de inlichtingenplicht. Deze bestuurlijke boete wordt opgelegd als er sprake is van fraude onder de 6000 Euro. Boven dat bedrag wordt aangifte gedaan bij de politie.⁸³ Dit instrument is te typeren als een economisch instrument. Het is een beperkend instrument, omdat het de keuzemogelijkheden beperkt door het verhogen van de kosten van bepaald gedrag. Er gaat dwang uit van dit instrument, het maakt de gevolgen voor bepaald gedrag van de klant minder aantrekkelijk en zo dwingt dit instrument de burger tot bepaald gedrag.

⁷⁷ Beleidsplan Uitstroom/Jaarplan Werken 1997/Rapportage 1996, DSZW gemeente Den Haag, februari 1997.

⁷⁸ Beleidsplan Uitstroom/Jaarplan Werken 1998/Rapportage 1997, DSZW gemeente Den Haag, december 1997.

⁷⁹ Beleidsplan Uitstroom/Jaarplan Werken 1999/Rapportage 1998, DSZW gemeente Den Haag, december 1998.

⁸⁰ Jaarplan Werken 2000/Beleidsplan Uitstroom en resultaten 1999, DSZW gemeente Den Haag, december 1999.

⁸¹ Jaarplan Werken 2001/Beleidsplan uitstroom en resultaten 2000, DSZW gemeente Den Haag, december 2000.

⁸² Beleidsplan reïntegratie 2002, DSZE gemeente Den Haag, juni 2002.

⁸³ Fraudebeleidsverslag 2003/2004 Fraudebeleidsplan 2005, DSZW gemeente Den Haag, 2004:17

Voordat een consulent een boete oplegt, wordt er meestal een waarschuwing gegeven. Dit is te zien als een communicatief instrument. De klant wordt duidelijk gemaakt welke gevolgen er aan bepaald gedrag zitten. Het is een beperkend instrument, omdat het de keuzemogelijkheden van de klant verkleint door deze te wijzen op nadelige gevolgen van bepaald gedrag.

Trajecten

Moeilijker bemiddelbare klanten, fase 2, 3 en 4, gaan naar Werkkompas. De afdeling Werkkompas van de Sociale Dienst van de gemeente Den Haag heeft als taak om alle klanten op basis van een diagnose een trajectadvies te geven dat gericht is op werk of sociale activering. Klanten komen bij deze afdeling via de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) en via de wijkkantoren van de sociale dienst.⁸⁴ Het CWI heeft een belangrijke plaats in het proces. Naast de uitkeringsintake is het CWI ook verantwoordelijk voor de voorselectie van klanten. In 2002 bleek het CWI deze taken niet goed uit te voeren. Uit interviews blijkt dat dit ook de ervaring was van werknemers op de werkvloer, de bijstandsconsulenten.

Klanten die een advies richting werk krijgen worden door Werkkompas op een traject geplaatst en daarin begeleid. Het gaat hier om training en scholing. De trajecten worden ingekocht bij en uitgevoerd door zowel particuliere reïntegratiebedrijven als door aan de gemeente verbonden organisaties (Leerwerkcentrum, Haeghe Groep, Stichting Werkbij). Ook zijn er zogenaamde werkgelegenheidsprojecten die ontwikkeld worden in samenwerking met werkgevers en zo inspelen op de behoefte van de arbeidsmarkt. Klanten die een trajectadvies krijgen gericht op sociale activering worden door bijstandsconsulenten begeleid. Deze stellen samen met de klant een trajectplan op, zijn verantwoordelijk voor de overdracht naar de uitvoerende organisatie en volgen de klant tijdens het traject. Als dit traject voltooid is kan de klant op een traject richting werk gezet worden.

De inzet van trajecten kan opgevat worden als een communicatief instrument. Het is een verruimend instrument, omdat trajecten kennisvermeerdering bij de klanten tot doel hebben. Dit verruimt hun keuzemogelijkheden en hun kansen op de arbeidsmarkt.

De consulent 'bewaakt' de voortgang van de klant tijdens het traject.⁸⁵ Dit houdt in dat deze samen met de klant de voortgang bespreekt en indien de consulent een te geringe inzet van de klant constateert kan hij het maatregelenbeleid inzetten. Dit kan leiden tot een waarschuwing aan de klant of tot een korting op de uitkering. Dit instrument is een beperkend economisch instrument, want het beperkt de keuzemogelijkheden van klanten door het verhogen van de kosten van bepaald gedrag.

Flankerende voorzieningen

In totaal zullen 4.000 klanten via Werkkompas op traject gezet worden, 3.000 op een werktraject en 1.000 op een traject sociale activering. Voor alle klanten van Werkkompas geldt dat, wanneer nodig, 'flankerende voorzieningen' zoals schuldhulpverlening, maatschappelijke begeleiding en kinderopvang worden ingezet om drempels voor verdere reïntegratie weg te nemen.⁸⁶

Om kinderopvang voor klanten mogelijk te maken koopt de DSZW kindplaatsen in bij particuliere instellingen. Dit is de regeling Kinderopvang Alleenstaande ouders (KOA). Daarnaast komt de gemeente ouders tegemoet in de kosten voor informele kinderopvang. Deze instrumenten zijn beide verruimende economische instrumenten, omdat de gemeente de gevolgen van bepaalde keuzen van klanten aantrekkelijker maakt.

⁸⁴ Beleidsplan Reïntegratie 2003, gemeente Den Haag, 2003:10

⁸⁵ Beleidsplan Reïntegratie 2003, gemeente Den Haag, 2003:18

⁸⁶ Beleidsplan Reïntegratie 2003, gemeente Den Haag, 2003:20

Schuldhulpverlening is een soort traject dat de kennis van klanten vergroot. Het is daarom een verruimend communicatief instrument. Het gaat om eenzijdige informatieoverdracht gericht op individuen. Ook hier geldt weer dat er sprake is van enige dwang, omdat de consulent de voortgang van de klant bewaakt, waarbij eventueel het maatregelenbeleid kan worden ingezet.

Gesubsidieerd werk

Het doel van de op werk gerichte trajecten is logischerwijs dat klanten een baan vinden. Dit kan een reguliere baan zijn, maar ook een door de gemeente gesubsidieerde baan.⁸⁷ Bij gesubsidieerd werk komt het er op neer dat het in dienst nemen van klanten van de sociale dienst financieel aantrekkelijker wordt gemaakt voor werkgevers, bijvoorbeeld door fiscale vermindering van de loonkosten. Ook kunnen de klanten komen te werken bij een werkgever in de non-profit sector of bij een gemeentelijke stichting. De gemeente Den Haag beschouwt gesubsidieerde arbeid als een belangrijk onderdeel van haar beleid. De gemeente wijst erop dat gesubsidieerde arbeid naast het aan de slag krijgen van mensen, ook van groot belang is voor de Haagse dienstverlening, omdat die voor een deel ‘drijft’ op gesubsidieerde arbeid. Gesubsidieerd werk is naast een instrument om klanten aan het werk te krijgen ook een instrument om de arbeidsmarkt aan de onderkant uit te breiden waarmee de dienstverlening vergroot wordt.⁸⁸

Als gevolg van Rijksbeleid is de gemeente Den Haag genoodzaakt om aanzienlijke bezuinigingen door te voeren in 2003 wat betreft gesubsidieerde arbeid. Gesubsidieerd werk is dan meer bedoeld om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te reïntegreren, en niet meer om aanvullende werkgelegenheid in de collectieve sector te creëren.

Gesubsidieerd werk is een verruimend economisch instrument. Het maakt de gevolgen van bepaald gedrag van bedrijven economisch gezien aantrekkelijker. Gesubsidieerd werk kan deel uitmaken van een traject van klanten richting werk, waarbij de consulenten de voortgang in de gaten houden waarbij zij de beschikking hebben over het maatregelenbeleid. Ook hier is dus weer sprake van dwang.

Werkgeversbenadering

De gemeente Den Haag benadert ook werkgevers om deze over te halen om vacatures open te stellen voor langdurig werklozen. Eventueel wordt hierbij gebruik gemaakt van subsidie. Dit noemt de gemeente het sectorbeleid. Ook participeert de gemeente in het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA) Haaglanden, waarin gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties en het UWV vertegenwoordigd zijn. Het doel van dit platform is om samen te werken wat betreft regiospecifieke arbeidsmarktvoorstellen en het bevorderen van een sluitende dienstverlening aan de werkzoekenden.⁸⁹

Het interesseren van bedrijven voor het in dienst nemen van klanten van de DSZW is een verruimend communicatief instrument. Het heeft immers tot doel om de kennis van bedrijven te vergroten over de mogelijkheden van het in dienst nemen van bijstandsgerechtigden.

Het RPA is ook een verruimend communicatief instrument van de gemeente. Ook dit moet de kennis en mogelijkheden vergroten van bedrijven en uitvoerende organisaties om bijstandsgerechtigden in dienst te nemen of aan de slag te krijgen.

⁸⁷ Beleidsplan Reïntegratie 2003, gemeente Den Haag, 2003:22

⁸⁸ Beleidsplan Reïntegratie 2003, gemeente Den Haag, 2003:23

⁸⁹ Beleidsplan Reïntegratie 2003, gemeente Den Haag, 2003:25

Premiebeleid

Om deelname aan trajecten of aan het arbeidsproces te stimuleren, maakt de gemeente Den Haag gebruik van premiebeleid. Bijstandsgerechtigden krijgen premies variërend van 45 Euro tot 160 Euro als zij actief deelnemen aan een traject of werk aanvaarden. Dit is duidelijk een verruimend economisch instrument, omdat het de gevolgen van bepaald gedrag van klanten aantrekkelijker maakt.⁹⁰

4.1.2 Instrumenten van het Haagse reïntegratiebeleid in 2006

Maatregelen

Bij de intake werden klanten ingedeeld in vier fasen die de afstand tot de arbeidsmarkt weergaven. In 2006 wordt begonnen met een experiment om deze vier fasen te vervangen door twee categorieën klanten: A klanten en B klanten. A klanten zijn klanten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. B klanten zijn klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit experiment wordt uitgevoerd in een beperkt deel van de uitvoering van de sociale dienst. Het principe blijft dat makkelijker bemiddelbare klanten bij de bijstandsconsulent blijven en lastiger bemiddelbare klanten naar Werkkompas gaan. De bijstandsconsulent heeft de beschikking over het maatregelenbeleid als de klant zijn verplichtingen niet nakomt.

Het maatregelenbeleid neemt een belangrijke plaats in binnen de handhavinginstrumenten van de DSZW. Vanaf 1 januari 2005 is een strenger maatregelenbeleid van kracht, vooral wat betreft het niet nakomen van verplichtingen verbonden aan het vinden van werk. Wel is er ruimte voor ‘maatwerk’, de consulenten kunnen de omstandigheden van de betreffende klant en diens gezin meenemen in de beoordeling. Dit leidt er in de praktijk toe dat het boeten- en maatregelenbeleid niet veel scherper wordt toegepast, maar dat de consulenten wel de dreiging ervan gebruiken.

Dit instrument is een beperkend economisch instrument, want het beperkt de keuzemogelijkheden van klanten door het verhogen van de kosten van bepaald gedrag. Opvallend is dat er in het beleidsplan Werk en Inkomen 2006 specifiek wordt ingegaan op het maatregelenbeleid. Sinds 1 januari 2005 is een nieuwe maatregelenverordening van kracht. De nieuwe maatregelen zijn zwaarder dan eerst, vooral bij niet nakoming van de verplichtingen verbonden aan het vinden van werk.⁹¹ Er is meer sprake van dwang dan in 2003 het geval was. Dit wordt ook door medewerkers van de sociale dienst herkend: ‘Er wordt niet meer een bijstandsuitkering uitgekeerd en verder niets gedaan’.

Strenger aan de poort

Den Haag gaat strenger worden bij de intake van nieuwe klanten, het zogenaamde ‘poortwachten’. Directe bemiddeling naar werk in plaats van het verstrekken van een uitkering staat voorop.⁹² Hierbij wordt intensief samengewerkt met het CWI. Als toch een uitkeringsaanvraag wordt ingenomen, wordt de rechtmatigheid streng gecontroleerd, zonodig via een huisbezoek. Deze huisbezoeken zien de bijstandsconsulenten als een effectief middel om de instroom te beperken.

Het gaat hier om het strenger handhaven van de rechtmatigheid van uitkeringen. Dit is een beperkend juridisch instrument. Het is beperkend omdat het gevolg van dit instrument is dat minder mensen een uitkering toegewezen krijgen. De keuzemogelijkheden van de burger nemen af.

⁹⁰ Beleidsplan Reïntegratie 2003, gemeente Den Haag, 2003:27

⁹¹ Beleidsplan Werk en Inkomen 2006, gemeente Den Haag, 2006:24

⁹² Beleidsplan Werk en Inkomen 2006, gemeente Den Haag, 2006:13

Rechtmatigheid

Niet alleen aan de poort wordt de rechtmatigheid van een uitkering bepaald. Ook als de uitkering eenmaal is toegekend, worden heronderzoeken uitgevoerd om te controleren of de uitkering nog steeds rechtmatig is. Aan een bijstandsuitkering zijn immers ook verplichtingen verbonden, zoals het verstrekken van informatie over wijzigingen in de woon- en leefsituatie en inzet om betaald werk te krijgen. De gemeente gaat fraude actief tegen. Hiervoor heeft zij een aantal middelen. Het huisbezoek blijkt in 2005 zeer effectief te zijn geweest, vooral met betrekking tot het aantonen van partner- en woonfraude, en daar gaat de gemeente dan ook mee door. Naast huisbezoek vindt er bestandsvergelijking plaats met gegevens van het inlichtingenbureau (de centrale overheidsorganisatie die gegevens van alle burgers van Nederland bijhoudt) en andere instanties, zoals de Eneco en Duinwaterbedrijf Zuid-Holland. Het nieuwe uitgangspunt voor controle is signaalgestuurd onderzoek, in plaats van een standaard algemeen heronderzoek voor alle klanten, wat tot nu toe het uitgangspunt was.

Ook het controleren van de rechtmatigheid van het zittend bestand is een beperkend juridisch instrument, omdat ook hier het gevolg is dat minder mensen recht hebben op een uitkering.

Trajecten

Ook maakt de gemeente nog steeds gebruik van verschillende trajecten, gericht op scholing en training om de klanten aan het werk te krijgen of aan een startkwalificatie te helpen. Het gaat hier om alle klanten, ook het zittend bestand wordt gescreend. Een medewerker van de sociale dienst verwoordt het als volgt: 'Het is de bedoeling dat iedereen die kan, een traject gaat volgen.' Hier is onderscheid te maken tussen trajecten voor A klanten en trajecten voor B klanten. A klanten krijgen bijvoorbeeld een sollicitatiecursus. Ook kunnen zij aan het werk geholpen worden met behulp van gesubsidieerd werk en klanten die nog geen werk kunnen vinden kunnen op een gecreëerde of gesimuleerde arbeidsplaats gezet worden. Belangrijk is dat Den Haag werkt volgens de 'Werk Voorop' methode: klanten dienen zo snel mogelijk aan het werk te gaan.

B klanten kunnen op een participatietraject gezet worden. De klant wordt dan gestimuleerd om maatschappelijk te participeren in de vorm van sport, cultuur, educatie en waar mogelijk vrijwilligerswerk. Deelname aan dit traject is vrijwillig indien de klant geen arbeidsverplichting heeft. Voor klanten die de Nederlandse taal niet goed beheersen is er het participatie-taal traject. Dit is een pilot waarmee in 2005 begonnen is en die doorloopt in 2006.

Het onderscheid tussen A en B klanten werd eerst gemaakt door het CWI, maar die slaagde hier niet goed in. Het CWI wordt daarom nu ondersteund door Werkkompas. Lastig daarbij was wel dat het ging om twee aparte organisaties die moesten gaan samenwerken. In de praktijk bleek dat dit een langdurig proces was en dat na ongeveer een half jaar de samenwerking soepel begon te lopen, aldus een medewerker van de Haagse Sociale Dienst.

Trajecten zijn een verruimend communicatief instrument. Ze verruimen de keuzemogelijkheden van de klant door kennisvermeerdering. Wel is er sprake van dwang indien klanten een arbeidsverplichting hebben. Als zij zich niet voldoende inzetten kunnen zij een maatregel krijgen. Dit maatregelenbeleid is in 2005 aangescherpt en de dwang voor klanten om reïntegratietrajecten te volgen is zo toegenomen.

Gesubsidieerd werk

De nieuwe werkwijze van de gemeente Den Haag wordt 'Werk Voorop' genoemd. Dat houdt in dat klanten zo snel mogelijk aan het werk moeten. Het liefst in een reguliere, betaalde baan. Maar als dat niet mogelijk is, is gesubsidieerd werk (zogenaamde Opstap- en Ooievaarsbanen)

of een (tijdelijke) gecreëerde baan, waar met behoud van uitkering wordt gewerkt ook een mogelijkheid.⁹³ Dit is in feite ook gesubsidieerd werk.

Gesubsidieerd werk maakt de gevolgen van bepaald gedrag (namelijk het aannemen van bijstandsklanten) van bedrijven economisch gezien aantrekkelijker. Het is daarom een verruimend economisch instrument.

Flankerende voorzieningen

In 2005 is door het college een beleidsnotitie aangenomen waarmee de schuldhulpverlening meer preventief moet worden. Schuldhulpverlening kan, indien nodig, worden ingezet als instrument om mensen in de bijstand te helpen weer zelfredzaam te worden.

Schuldhulpverlening vergroot de kennis van klanten. Het is daarom een verruimend communicatief instrument.

Wat betreft kinderopvang wordt het bestaande beleid gecontinueerd. Het gaat dan om het vinden van kindopvangplaatsen en tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Deze instrumenten zijn beide verruimende economische instrumenten, omdat de gemeente de gevolgen van bepaalde keuzen van klanten aantrekkelijker maakt.

Werkgeversbenadering

De gemeente en andere ketenpartners, zoals het CWI en reïntegratiebedrijven, benaderen werkgevers om meer tijdelijke, permanente, fulltime en parttime werk- en stagemogelijkheden te vinden. In 2006 wordt hier mee doorgedaan. Wel gaat de gemeente werken aan een meer gecoördineerde werkgeversbenadering.⁹⁴

Het benaderen van werkgevers heeft als doel om de kennis van bedrijven te vergroten over de mogelijkheden van het in dienst nemen van bijstandsgerechtigden. Het is daarom een verruimend communicatief instrument.

Premiebeleid

Het Haagse premiebeleid kent sinds 2004 een uitstroompremie van 500 Euro als geen beroep meer wordt gedaan op een uitkering of gesubsidieerde arbeid. Voor gedeeltelijke uitstroom vanwege deeltijdwerk geldt een premie van 250 Euro.⁹⁵ Het premiebeleid is zoals gezegd een verruimend economisch instrument, omdat het de gevolgen van bepaald gedrag van klanten aantrekkelijker maakt.

⁹³ Beleidsplan Werk en Inkomen 2006, gemeente Den Haag, 2006:16

⁹⁴ Beleidsplan Werk en Inkomen 2006, gemeente Den Haag, 2006:16

⁹⁵ Beleidsplan Werk en Inkomen 2006, gemeente Den Haag, 2006:20

4.1.3 Vergelijking van ingezette instrumenten in 2003 en 2006

Het lijkt er op dat er een omslag heeft plaatsgevonden in het bijstandsbeleid van Den Haag. Er is niet sprake van de inzet van heel andere instrumenten. In 2003 en in 2006 wordt gebruik gemaakt van ongeveer dezelfde instrumenten. Zie tabel 4.1.

Tabel 4.1: Instrumenten van het Haagse reïntegratiebeleid

Typering beleidsinstrumenten	Communicatief	Economisch	Juridisch
Beperkend		<ul style="list-style-type: none">• Maatregelen	<ul style="list-style-type: none">• Strenger aan de poort, rechtmatigheid
Verruimend	<ul style="list-style-type: none">• Trajecten• Schuldhulpverlening• Kinderopvang• Werkgeversbenadering	<ul style="list-style-type: none">• Gesubsidieerd werk• Kinderopvang• Premiebeleid	

Wel is er een verschil opgetreden wat betreft de mate van dwang. In 2003 is de DSZW gericht op het helpen van bijstandsgerechtigden, zonder daarbij al te streng te zijn. Zij krijgen trajecten en voorzieningen zoals schuldhulpverlening aangeboden, de gemeente zorgt voor gesubsidieerd werk en benadert werkgevers. Dit doet zij om de bijstandsgerechtigden weer aan het werk te helpen. Er wordt inzet van de klant verwacht en het maatregelenbeleid kan ingezet worden, maar dit neemt geen centrale plaats in het beleid in. Dat is het grote verschil met het beleid in 2006.

In 2006 is de DSZW nog steeds erg gericht op het helpen van bijstandsgerechtigden. Zij zet hier dezelfde instrumenten voor in: trajecten, schuldhulpverlening, gesubsidieerd werk en het benaderen van werkgevers. Een groot verschil met 2003 is echter dat de dienst nu meer gericht is op het verminderen van het aantal mensen in de bijstand. Ook medewerkers gaan mee in de omslag, zo heeft een medewerker het over de enthousiaste houding van de medewerkers wat betreft de nieuwe werkwijze.

Het reduceren van het bijstandsbestand probeert de DSZW op verschillende manieren. Zo vraagt de DSZW nu veel meer van de klant. Klanten moeten zich actief inzetten om een baan te vinden. De klant krijgt niet alleen waar hij recht op heeft, een bijstandsuitkering, maar de klant wordt ook aangesproken op zijn plichten als uitkeringsontvanger. Dit komt heel duidelijk naar voren in het strengere maatregelenbeleid dat vanaf 1 januari 2005 van kracht is. Dit beleid is vooral strenger geworden wat betreft het niet nakomen van verplichtingen met betrekking tot het vinden van werk. Dat er sprake is van een toename van dwang blijkt uit het feit dat in het beleidsplan Werk en Inkomen 2006 de nadruk wordt gelegd op ‘...de cliënt aanspreken op het actief meewerken aan zijn of haar reïntegratie, ondersteund door een consequent maatregelenbeleid.’⁹⁶ Hoewel minder scherp dan wellicht bedoeld in het beleidsplan, werkt dit ook in de praktijk door. Dat blijkt uit de opmerking van een medewerker dat er niet meer een bijstandsuitkering wordt uitgekeerd en er verder niets gedaan wordt.

⁹⁶ Beleidsplan Werk en Inkomen 2006, gemeente Den Haag, 2006:5

Naast de strengere eisen die aan de klant worden gesteld, is er ook meer aandacht voor de rechtmatigheid. De gemeente controleert in 2006 intensiever de rechtmatigheid van uitkeringen. Dit gebeurt niet alleen bij de intake, maar ook als er bij een klant uit het zittend bestand signalen zijn dat de uitkering niet meer rechtmatig is, wordt dit gecontroleerd. De mate van belang van de instrumenten zijn weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 4.2: Verandering in de inzet van instrumenten van het Haagse reïntegratiebeleid

	2003	2006
Boetes/Maatregelen	Belangrijk	Heel belangrijk
Strenger aan de poort	Belangrijk	Heel belangrijk
Rechtmatigheid	Niet belangrijk	Heel belangrijk
Trajecten	Belangrijk	Heel belangrijk
Flankerende voorzieningen	Niet belangrijk	Niet belangrijk
Gesubsidieerd werk	Heel belangrijk	Heel belangrijk
Werkgeversbenadering	Niet belangrijk	Niet belangrijk
Premiebeleid	Niet belangrijk	Niet belangrijk

Classificering

Met de classificering niet belangrijk, belangrijk of heel belangrijk wordt aangegeven in welke mate het betreffende instrument een belangrijke rol speelt in het reïntegratiebeleid.

Daarbij is gekeken naar bepaalde aspecten van de instrumenten om het belang ervan duidelijk te maken. De instrumenten van de twee jaren zijn vervolgens ten opzichte van elkaar geclassificeerd. Dat bijvoorbeeld het instrument rechtmatigheid in 2003 als ‘niet belangrijk’ is geclassificeerd betekent niet dat de gemeente Den Haag in dat jaar geen belang hechtte aan de rechtmatigheid van uitkeringen. Het geeft aan dat het controleren van de rechtmatigheid geen belangrijk instrument was van het reïntegratiebeleid in vergelijking met 2006.

De termen niet belangrijk, belangrijk, heel belangrijk zijn gekozen, omdat het gaat om een vergelijking tussen twee jaren. De instrumenten van deze twee jaren, worden alleen wat betreft deze twee jaren vergeleken. Het gaat om de vraag of een instrument wel of niet belangrijk was voor het gehele beleid in één van deze jaren ten opzichte van het andere jaar. Hierbij is rekening gehouden met gegevens uit de beleidsverslagen, zoals aantal en hoogte van boetes, maar het bleek niet in alle gevallen mogelijk om maatstaven te ontdekken waar voor beide jaren gegevens voor te vinden waren. De beleidsverslagen gebruikten voor bepaalde instrumenten andere maatstaven in de twee jaren, waardoor de classificering van de instrumenten niet onder één noemer kon gebeuren. Dit bleek nog meer het geval bij de vergelijking tussen Den Haag en Rotterdam. Wat betreft de vergelijking tussen Den Haag en Rotterdam bleek het niet mogelijk om alle instrumenten volgens dezelfde maatstaven te classificeren. Ook hier bleek dat de gemeenten verschillende maatstaven in beleidsplannen en verslagen gebruikten. Dit zorgde ervoor dat het niet mogelijk was om de instrumenten van de twee gemeenten ‘onder één noemer’ te brengen, om ze aan de hand van dezelfde maatstaven te classificeren. Als dat wel zo was, dan had met een preciezere classificering gewerkt kunnen worden, zoals een verdeling in --,-,+,-,+,++. De beschikbare gegevens lieten dat echter niet toe.

Het ging erom de instrumenten te classificeren rekening houdend met de context, het gehele beleid waarvan zij deel uitmaken. Dit kon alleen door naar maatstaven te kijken waarvoor de benodigde gegevens beschikbaar waren voor de betreffende periode en gemeente. De beschikbare gegevens van de verschillende jaren en gemeenten bleken niet van dezelfde aard te zijn, waardoor de classificering van de instrumenten niet gemaakt kon worden ‘onder één noemer’. Om de mate van belang van de instrumenten te classificeren aan de hand van de beschikbare gegevens is er daarom voor gekozen om de instrumenten te classificeren als niet belangrijk, belangrijk of heel belangrijk. Bij de classificering van de instrumenten is gekeken naar de volgende gegevens.

Boetes en maatregelen

In 2003 werden er in totaal 3.097 boetes opgelegd van gemiddeld 166 Euro per boete wat leidde tot een totaal bedrag van 512.810 Euro. In dit jaar telde het bijstandsbestand 22.110 klanten waarvan 14% een boete heeft gekregen.⁹⁷ Dit geeft aan dat boetes en maatregelen redelijk belangrijk waren in het beleid.

Voor 2006 zijn deze cijfers niet terug te vinden. Daarom valt niet na te gaan of het belang van dit instrument in de praktijk is toe- of afgenomen. In het beleidsplan voor 2006 wordt echter sterk de nadruk gelegd op dit instrument, dat per 1 januari 2005 is aangescherpt. Daarom is het zeer aannemelijk dat dit instrument in 2006 van groter belang is in het beleid. Dit zou ook niet tot uiting hoeven komen in cijfers. Het is denkbaar dat nu in het beleid meer nadruk op boetes wordt gelegd, de consulenten hun klanten beter informeren waardoor zij de boetes proberen te ontlopen. Op deze manier zou dit instrument een belangrijke rol spelen in het beleid zonder dat dit tot uiting zou komen in de cijfers.

Strenger aan de poort

Bij dit instrument is gekeken naar het percentage van de aanvragen dat wordt afgewezen, het afwijzingspercentage. In 2003 bedroeg dit percentage 26%,⁹⁸ in 2006 35%.⁹⁹ Beide percentages zijn relatief hoog wat aangeeft dat dit instrument van belang is voor het beleid. Het percentage in 2006 komt ook uit boven het gemiddelde percentage voor grote gemeenten dat de Divosa monitor 2007 meldt, namelijk 33%.¹⁰⁰ Ook is het percentage in 2006 aanmerkelijk hoger dan in 2003, wat aangeeft dat het in 2006 belangrijker is dan in 2003.

Rechtmatigheid

Wat betreft rechtmatigheid is gekeken naar het totale fraudebedrag dat de sociale dienst heeft opgespoord en het gemiddelde fraudebedrag. Deze bedragen waren:¹⁰¹

Tabel 4.3: Fraudebedragen 2003 en 2006 in Euro's

	2003	2006
Totale fraudebedrag	5.800.000	8.800.000
Gemiddeld fraudebedrag	2.757	3.831

⁹⁷ Fraudebeleidsverslag 2003/2004 Fraudebeleidsplan 2005, DSZW gemeente Den Haag, 2004:17

⁹⁸ Fraudebeleidsverslag 2003/2004 Fraudebeleidsplan 2005, DSZW gemeente Den Haag, 2004:10

⁹⁹ Beleidsverslag Werk en inkomen 2006, DSZW gemeente Den Haag, 2007:16

¹⁰⁰ Divosa-monitor 2007 Verschil maken, Divosa 2007:46

¹⁰¹ Fraudebeleidsverslag 2003/2004 Fraudebeleidsplan 2005, DSZW gemeente Den Haag, 2004:16 en Beleidsverslag Werk en inkomen 2006, DSZW gemeente Den Haag, 2007:4

Uit deze cijfers blijkt dat de sociale dienst nu meer prioriteit geeft aan het opsporen van fraude. Het immers aannemelijker dat het fraudebedrag voor 2006 hoger uitvalt omdat de sociale dienst er meer achter aan zit dan dat de fraude daadwerkelijk is toegenomen. Uit deze cijfers blijkt dat de rechtmatigheid in 2006 een stuk belangrijker was dan in 2003.

Trajecten

Dat trajecten in beide jaren een belangrijk instrument van het reïntegratiebeleid was, blijkt uit het aantal gestarte trajecten in beide jaren. In 2003 werden er 4.910 trajecten gestart op een bestand van 22.110.¹⁰² In 2006 5.571 op een bestand van 20.780.¹⁰³ Deze cijfers geven aan dat trajecten een belangrijk instrument zijn. Dat er in 2006 meer trajecten werden gestart dan in 2003, terwijl het bijstandsbestand in 2006 kleiner was dan in 2003, geeft aan dat dit instrument in 2006 belangrijker was dan in 2003. Het streven om het hele bestand actief te laten zijn in het beleidsplan voor 2006, geeft aan dat het in 2006 nog belangrijker is geworden.

Flankerende voorzieningen

Over de flankerende voorzieningen zijn geen cijfers terug te vinden in de beleidsverslagen. In de beleidsplannen wordt aangegeven dat het hier gaat om voorzieningen als hulp bij kinderopvang en schulphulpverlening. In de beleidsverslagen worden geen aantallen genoemd wat betreft de toepassing van deze instrumenten. Dit suggereert dat deze instrumenten van beperkt belang zijn voor het reïntegratiebeleid als geheel. Het gaat hier dan ook om instrumenten die van toepassing zijn op een beperkt deel van het bestand.

Gesubsidieerd werk

Dit instrument neemt in beide jaren een belangrijke plaats in in het beleid. Dit blijkt uit de aantallen gesubsidieerde banen. In 2003 gaat het om 5.323 gesubsidieerde banen op een bestand van 22.110 klanten.¹⁰⁴ In 2006 gaat het om 3.941 gesubsidieerde banen op een bestand van 20.780.¹⁰⁵

Het aantal gesubsidieerde banen is meer teruggelopen dan het bestand, maar het gaat nog steeds om een groot aantal banen, ook in vergelijking met het bestand. Daarom is dit instrument ook in 2006 nog heel belangrijk te noemen.

Werkgeversbenadering

Over dit instrument zijn voor beide jaren geen specifieke resultaten opgenomen. Het gaat erom het bedrijfsleven te interesseren voor het inschakelen van werklozen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van verschillende stimuleringsmaatregelen, zoals subsidie.¹⁰⁶ Voor 2006 wordt gestreefd naar een minder versnipperde werkgeversbenadering. De DSZW en het CWI moeten gaan samenwerken op dit gebied.¹⁰⁷

Gezien het feit dat er geen specifieke resultaten over dit instrument zijn te vinden in de beleidsverslagen van beide jaren en het feit dat ook uit de interviews met de consultants niet naar voren komt dat dit instrument van groot belang is, is dit instrument als niet belangrijk te classificeren.

¹⁰² Beleidsplan reïntegratie 2004, DSZW gemeente Den Haag, 2003:27

¹⁰³ Beleidsverslag Werk en inkomen 2006, DSZW gemeente Den Haag, 2007:8

¹⁰⁴ Beleidsplan reïntegratie 2004, DSZW gemeente Den Haag, 2003:27

¹⁰⁵ Beleidsverslag Werk en inkomen 2006, DSZW gemeente Den Haag, 2007:12

¹⁰⁶ Beleidsplan Reïntegratie 2003, gemeente Den Haag, 2003:25

¹⁰⁷ Beleidsverslag Werk en inkomen 2006, DSZW gemeente Den Haag, 2007:14

Premiebeleid

In 2003 maakt de DSZW gebruik van premies om mensen te stimuleren om uit te stromen. Dit wordt in het beleidsplan voor 2003 uiteengezet. Hier worden echter geen aantallen genoemd van klanten die als gevolg van het premiebeleid zouden moeten uitstromen. Ook in het beleidsverslag over dit jaar worden geen resultaten in verband gebracht met het premiebeleid. Uit een evaluatie van het premiebeleid in 2005 blijkt dat het premiebeleid geen belangrijke rol speelt. Bij het al dan niet accepteren van een baan laten klanten de premie geen rol spelen. Ook vinden klanten de premie niet het belangrijkste. De beschikbaarheid van banen, de mogelijkheid tot omscholing en hulp bij het zoeken naar een baan spelen een belangrijkere rol volgens klanten.¹⁰⁸ Hieruit kan geconcludeerd worden dat het premiebeleid in 2003 geen belangrijke rol speelt.

In 2006 bestaat het premiebeleid nog steeds. De WWB betekent echter 'Dat het naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen een expliciete wettelijke verplichting is, reden waarom een beloning voor wetsconform gedrag in de vorm van een stimuleringspremie tot de uitzonderingen dient te behoren.'¹⁰⁹ Dit, in combinatie met de resultaten van de eerder gehouden bovengenoemde evaluatie over 2005, die in 2006 waarschijnlijk een vergelijkbaar beeld zou geven, geeft aan dat ook in 2006 het premiebeleid geen belangrijk instrument was.

Er heeft bij de Haagse sociale dienst een omslag plaatsgevonden. Men kijkt niet meer alleen naar de mogelijkheden om klanten te helpen. Er is ook veel aandacht om het bijstandsbestand te reduceren. Dit is het gevolg van de invoering van de WWB in 2004, die in Den Haag in 2005 volledig van kracht werd. Dit blijkt uit het Beleidsplan Werk en Inkomen 2006 van de DSZW van de gemeente Den Haag, waarin de gemeente stelt dat de WWB de gemeente prikkelt om een effectief en samenhangend beleid ten aanzien van werk en inkomen te voeren. Het beleid van de gemeente is daarom gericht op '...de klant zo snel mogelijk in staat stellen om zelfstandig in het eigen levensonderhoud te voorzien.'¹¹⁰ Op die manier probeert de gemeente het bijstandsbestand en daarmee de kosten van de bijstand te reduceren.

¹⁰⁸ Evaluatie premiebeleid, DSZW gemeente Den Haag, 2005:23

¹⁰⁹ Voorstel van het college inzake wijziging reïntegratieverordening WWB in verband met herdefiniering premiebeleid, 2007:1

¹¹⁰ Beleidsplan Werk en Inkomen, gemeente Den Haag, 2006:15

4.2 Het Rotterdamse reïntegratiebeleid

In Rotterdam werd ook in zekere mate geanticipeerd op het wetsvoorstel dat in 1990 werd ingediend. Rotterdam had al in de jaren '80 van de vorige eeuw aandacht voor misbruik van de bijstand. Om onrechtmatige uitkeringen tegen te gaan heeft Rotterdam verschillende onderzoeken uitgevoerd en maatregelen genomen.¹¹¹ Dit werd begin jaren '90 doorgezet. Op het gebied van reïntegratie van bijstandsgerechtigden neemt Rotterdam ook enige initiatieven. Rotterdam probeert de reïntegratie begin jaren '90 te bevorderen via verschillende projecten, zoals een jongerenpool en een banenpool.¹¹²

In 1995 is duidelijk dat de nABW per 1 januari 1996 ingevoerd zal worden. Rotterdam heeft hierbij vooral aandacht voor de beleidsvrijheid wat betreft de hoogte van de uitkeringen.¹¹³ In het jaarplan voor de sociale dienst voor 1996 neemt de dienst zich voor om meer zakelijk om te gaan met activiteiten op het gebied van reïntegratie via het zogenaamde inkoopmodel. Hier is sprake van samenwerking met Arbeidsvoorziening, de voorganger van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).¹¹⁴ SoZaWe koopt in dit model diensten in die zijn toegesneden op de individuele kenmerken van klanten. Het gaat dan om individuele trajectbegeleiding, scholing en training. Hierbij wordt gekeken naar de totale problematiek van klanten. Wel wordt de nadruk gelegd op financiële problematiek. In 1997 zijn uitstroom en het stimuleren van eventuele andere vormen van participatie twee speerpunten van het Rotterdamse bijstandsbeleid.¹¹⁵ Centraal staat nog steeds de samenwerking met Arbeidsvoorziening. Ook wil de dienst actiever beleid voeren wat betreft sociale activering: 'Het aanbod van maatschappelijk nuttige activiteiten moet verder uitgebouwd worden'.¹¹⁶

Ook het beleidsplan voor 1998 is gebaseerd op het plan van 1996 en gaat daar op door.¹¹⁷ Uitstroom en bevorderen van andere vormen van participatie zijn nog steeds speerpunten van het beleid. De samenwerking met Arbeidsvoorziening wordt voortgezet, de dienst zal hier bemiddelingsplannen blijven inkopen. De inkoop van deze plannen is vooral gericht op langdurig werklozen. In 1999 blijven uitstroom en activering speerpunten van het beleid.¹¹⁸ In 2000 wordt het beleid voortgezet en het uitstroombelief geïntensiveerd. Alle nieuwe klanten die niet direct naar werk toegeleid kunnen worden, worden op traject gezet.¹¹⁹ Voor nieuwe werklozen van 23 jaar en ouder is gestart met het vormgeven van de sluitende aanpak met als doel dat nieuwe werklozen binnen 12 maanden een aanbod gericht op scholing, werkervaring of werk krijgen. Ook in 2001¹²⁰ en 2002¹²¹ wordt het bestaande beleid gecontinueerd. Wel krijgt ook Rotterdam in 2002 te maken met de nieuwe wet Suwi, die aanbesteding van reïntegratietrajecten tot gevolg heeft. De gemeente Rotterdam houdt zich sinds begin jaren '90 duidelijk bezig met het reïntegreren van klanten op de arbeidsmarkt. Zoals zal blijken uit de ingezette instrumenten wordt dit beleid ook in 2003 doorgezet.

¹¹¹ Handhavingsbeleid en bestrijding van misbruik en fraude met betrekking tot de ABW en aanverwante wetten, dienst SoZaWe gemeente Rotterdam, oktober 1993.

¹¹² Jaarplan 1995, dienst SoZaWe gemeente Rotterdam, november 1994.

¹¹³ Voorstel tot vaststelling van het beleid aangaande de uitkeringssystematiek naar aanleiding van de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet, dienst SoZaWe gemeente Rotterdam, oktober 1995.

¹¹⁴ Nieuwe Algemene Bijstandswet jaarplan 1996, dienst SoZaWe gemeente Rotterdam, november 1995.

¹¹⁵ Beleidsplan ABW 1997, dienst SoZaWe gemeente Rotterdam, december 1996.

¹¹⁶ Beleidsplan ABW 1997, dienst SoZaWe gemeente Rotterdam, december 1996:2.

¹¹⁷ Beleidsplan Algemene Bijstandswet 1998, SoZaWe gemeente Rotterdam, december 1997.

¹¹⁸ Beleidsplan Algemene Bijstandswet 1999, SoZaWe gemeente Rotterdam, januari 1999.

¹¹⁹ Beleidsplan Algemene Bijstandswet 2000, SoZaWe gemeente Rotterdam, november 1999:4.

¹²⁰ Beleidsplan Algemene Bijstandswet 2001, SoZaWe gemeente Rotterdam, oktober 2000.

¹²¹ Beleidsplan Algemene Bijstandswet 2002, SoZaWe gemeente Rotterdam, september 2001.

4.2.1 Instrumenten van het Rotterdamse reïntegratiebeleid in 2003

Boetes

De sociale dienst van Rotterdam wil het idee van ‘klantmanagement’ dienstbreed invoeren in 2003. Klantmanagement houdt in dat de klant via een vaste functionaris, de klantmanager, contact heeft met de dienst. Deze klantmanager heeft een eigen bestand. Voor deze klanten is de klantmanager verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking, het verwijzen, plaatsen, begeleiden en volgen van de klant in het proces van activering en uitstroom.¹²² De klantmanager is verantwoordelijk voor de toepassing van de beleidsinstrumenten met betrekking tot klanten van de sociale dienst. Van belang hierbij is de toepassing van boetes op grond van de Wet Boeten en Maatregelen. Als de klantmanager de inzet van klanten om te participeren in trajecten of om aan het werk te komen als onvoldoende beoordeeld, kan de klantmanager de klant een waarschuwing of een boete geven.

Het instrument waarschuwing is te typeren als een communicatief instrument. De klant wordt duidelijk gemaakt welke gevolgen er aan bepaald gedrag zitten. Het is een beperkend instrument, omdat het de keuzemogelijkheden van de klant verkleint door deze te wijzen op nadelige gevolgen van bepaald gedrag.

Het instrument boetes is te typeren als een economisch instrument. Het is een beperkend instrument, omdat het de keuzemogelijkheden beperkt door het verhogen van de kosten van bepaald gedrag. Er gaat dwang uit van dit instrument, het maakt de gevolgen voor bepaald gedrag van de klant minder aantrekkelijk en zo dwingt dit instrument de burger tot bepaald gedrag.

Trajecten

In het beleidsplan Algemene bijstandswet voor 2003 valt op dat de gemeente Rotterdam de nadruk legt op het bevorderen van zelfstandigheid van uitkeringsgerechtigden: ‘SoZaWe (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) heeft in dit kader de expliciete taak om klanten te activeren en de uitstroom naar arbeid of scholing te bevorderen.’¹²³ Een eerste instrument dat de gemeente hiervoor inzet is het benaderen van alle klanten en hun partners om deze te ‘indiceren’ voor de arbeidsmarkt.¹²⁴ Dit betekent dat de sociale dienst beoordeelt of de klant voldoet aan de arbeidsverplichting en de mogelijkheden met betrekking tot scholing, uitstroom en sociale activering in kaart brengt. Alle klanten krijgen een aanbod gericht op werk, scholing of activering.¹²⁵ Er wordt bepaald of klanten direct aan het werk kunnen of dat eerst een scholingstraject nodig is. De afspraken die worden gemaakt worden vastgelegd in een trajectplan, dit is een verdere invulling van de arbeidsverplichting. Voor klanten die niet of onvoldoende meewerken wordt de wet Boeten en Maatregelen toegepast om deze klanten te wijzen op hun arbeidsverplichtingen. De arbeidsverplichting wordt strikt gehandhaafd door de klantmanager.¹²⁶

De inzet van trajecten kan gezien worden als een communicatief instrument. Het is een verruimend instrument, omdat trajecten kennisvermeerdering bij de klanten tot doel hebben. Dit verruimt hun keuzemogelijkheden en hun kansen op de arbeidsmarkt.

De klantmanagers houden de voortgang van de klant tijdens het traject in de gaten. Als geconstateerd wordt dat de klant zich niet of onvoldoende inzet wordt de wet Boeten en Maatregelen ingezet. Dit kan leiden tot een waarschuwing of tot een korting op de uitkering.

¹²² Beleidsplan Algemene bijstandswet voor 2003, gemeente Rotterdam, 2002:3

¹²³ Beleidsplan Algemene bijstandswet voor 2003, gemeente Rotterdam, 2002:2

¹²⁴ Beleidsplan Algemene bijstandswet voor 2003, gemeente Rotterdam, 2002:2

¹²⁵ Beleidsplan Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam, 2002:14

¹²⁶ Beleidsplan Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam, 2002:23

Gesubsidieerd werk

De gemeente Rotterdam vindt gesubsidieerd werk een belangrijk instrument om moeilijk bemiddelbare klanten toe te leiden naar regulier werk. Gesubsidieerd werk wordt ingezet als ‘...een springplank naar regulier werk.’¹²⁷ De nadruk ligt hierbij op doorstroming naar regulier werk. Voor mensen die blijvend of langdurig zijn aangewezen op gesubsidieerd werk blijft dit vangnet bestaan.

Gesubsidieerd werk maakt de gevolgen van bepaald gedrag van bedrijven economisch gezien aantrekkelijker. Het is daarom een verruimend economisch instrument. Gesubsidieerd werk kan deel uitmaken van een traject van klanten richting werk, waarbij de klantmanager de voortgang in de gaten houdt en wanneer nodig de Wet Boeten en Maatregelen toepast. Ook hier is dus weer sprake van dwang.

5% Regeling

Deze regeling, die bestaat sinds 1996, heeft als doel om werk te creëren voor uitkeringsgerechtigden bij de aanbesteding van bouwprojecten door de gemeente Rotterdam. Deze regeling houdt in dat aannemers die opdrachten met een investering van meer dan 225.000 Euro uitvoeren, verplicht zijn om voor een bedrag van minstens 5% van de aanneemsom uitkeringsgerechtigden aan te nemen.

Dit instrument is een beperkend juridisch instrument. Het beperkt de keuzen van aannemers. Zij worden bij het binnenhalen van een aanbesteding van meer dan 225.000 Euro verplicht iets te doen, dat beperkt hun keuze mogelijkheden. Het is echter ook een verruimend instrument, want het moet de mogelijkheden van bijstandsgerechtigden om een baan te vinden vergroten.

Flankerende voorzieningen

Naast trajecten gericht op scholing en training om klanten geschikt te maken voor de arbeidsmarkt, biedt de sociale dienst ook voorzieningen om andere belemmeringen voor werk weg te nemen. Hierbij gaat het om schuldhulpverlening en kinderopvang.

Schuldhulpverlening heeft als doel om klanten schuldenvrij te maken, zodat ze met een ‘schone lei’ verder kunnen. Daarnaast heeft schuldhulpverlening tot doel om klanten voldoende weerbaar te maken, om zo de kans op nieuwe schulden te verkleinen. Naast hulpverlening bij schulden wordt ook gewerkt aan een preventiebeleid, dat zich onder andere zal gaan richten op bijzondere doelgroepen als jongeren, allochtonen, e.d.¹²⁸

Bij kinderopvang gaat het om het helpen van de klant bij het vinden van kinderopvang en om eventuele bijdragen in de kosten hiervan.

Schuldhulpverlening is een soort traject dat de kennis van klanten vergroot. Het is daarom net als de andere trajecten verruimend communicatief instrument. Ook hier geldt weer dat er sprake is van enige dwang, omdat de consulent de voortgang van de klant bewaakt, waarbij eventueel het maatregelenbeleid kan worden ingezet.

Het helpen vinden van kinderopvang is een verruimend communicatief instrument, omdat het door middel van informatie van de gemeente de keuzemogelijkheden van klanten vergroot. Tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang is een verruimend economische instrument, omdat de gemeente de gevolgen van bepaalde keuzen van klanten aantrekkelijker maakt.

¹²⁷ Beleidsplan Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam, 2002:8

¹²⁸ Beleidsplan Algemene bijstandswet voor 2003, gemeente Rotterdam, 2002:6

Rechtmatigheid

De gemeente Rotterdam zet sterk in op handhaving van de rechtmatigheid. Rotterdam ziet handhaving als ‘...de wijze waarop een recht- en doelmatige uitvoering wordt bevorderd, de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik van de bijstand wordt uitgevoerd en de wijze waarop wordt gestimuleerd dat uitkeringsontvangers weer zelfstandig in hun bestaanskosten kunnen voorzien.’¹²⁹ Handhaving kan daarom niet los gezien worden van activiteiten op het gebied van werk, inkomen en zorg. Handhaving moet op verschillende manieren vorm krijgen.¹³⁰

De gemeente Rotterdam wil de poortwachtersfunctie versterken, zodat het moeilijker wordt om een bijstandsuitkering te ontvangen. Het gaat hier om strenger handhaven van de rechtmatigheid van uitkeringen. Dit is een beperkend juridisch instrument. Het is beperkend omdat het gevolg van dit instrument is dat minder mensen een uitkering toegewezen krijgen. De keuzemogelijkheden van de burger nemen af.

Ook gaat de gemeente het bestaande ‘stop-beleid’ doorzetten en aanscherpen. Doel is om lopende uitkeringen te stoppen wanneer er wordt getwijfeld aan de rechtmatigheid ervan. De sociale dienst gaat ook klanten schaduwen die opvallend ongeïnteresseerd reageren op maatregelen waardoor het vermoeden ontstaat dat ze illegale inkomsten hebben. Met schaduwen wordt bedoeld dat bijstandsconsulenten deze klanten onopvallend volgen, ook op financieel gebied.

Het strenger controleren van de rechtmatigheid is een beperkend juridisch instrument, omdat ook hier het gevolg is dat minder mensen recht hebben op een uitkering.

Platform Arbeidsmarktbeleid (PAR)

Het PAR is verantwoordelijk voor de afstemming tussen verschillende (regionale) partijen met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid. Het gaat dan om gemeenten, sociale partners, brancheorganisaties en bedrijven.¹³¹

Het PAR is een verruimend communicatief instrument van de gemeente. Dit moet de kennis en mogelijkheden vergoten van bedrijven en uitvoerende organisaties om bijstandsgerechtigden in dienst te nemen of aan de slag te krijgen.

4.2.2 Instrumenten van het Rotterdamse reïntegratiebeleid in 2006

Tekort

Op 2 juni 2006 is bekend geworden dat de Rijksbijdrage voor het inkomensdeel WWB voor Rotterdam in 2006 en 2007 aanzienlijk gekort wordt. Deze verlaging leidt tot een tekort bij de sociale dienst van Rotterdam. Het gaat om tekorten voor ten minste de komende drie jaar, vanaf 2006. Dit financiële vooruitzicht was voor het college van B&W aanleiding om opdracht te geven tot het formuleren van een plan van aanpak voor de collegeperiode 2006-2009 met maatregelen om deze tekorten te beperken.¹³²

Kort na de invoering van de WWB per 1 januari 2004 heeft SoZaWe haar beleid aangepast om het bijstandsbestand te beheersen. Vooral handhaving speelde hierbij een grote rol. Dit beleid wordt in 2006 echter aangepast om de verwachte tekorten zoveel mogelijk te beperken. Er wordt ingezet op drie aspecten:

¹²⁹ Beleidsplan Algemene bijstandswet voor 2003, gemeente Rotterdam, 2002:6

¹³⁰ Beleidsplan Algemene bijstandswet voor 2003, gemeente Rotterdam, 2002:8

¹³¹ Beleidsplan Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam, 2002:25

¹³² Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006:3

- Claimbeoordeling
- Handhaving
- Reïntegratie

Reïntegratie is hierbij het speerpunt van het beleid.¹³³

Strenger aan de poort

De gemeente Rotterdam zet in op scherpere toetsing van de rechtmatigheid van uitkeringsaanvragen. Zonodig wordt er een huisbezoek afgelegd.¹³⁴

Het gaat hier om strenger handhaven van de rechtmatigheid van uitkeringen. Dit is een beperkend juridisch instrument. Het is beperkend omdat het gevolg van dit instrument is dat minder mensen een uitkering toegewezen krijgen. De keuzemogelijkheden van de burger nemen af.

Rechtmatigheid

De gemeente Rotterdam wil haar hele bijstandsbestand ‘opschonen’. Dit is onderdeel van een organisatieontwikkelingstraject dat moet leiden tot een andere kijk op claimbeoordeling, handhaven en reïntegratie.¹³⁵ Naast een voorbereiding op een bijstandsdossier ‘nieuwe stijl’, wordt de ‘bestandsopschoning’ gebruikt om de rechtmatigheid van alle bijstandsgerechtigden te controleren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van huisbezoeken. Het gaat bij rechtmatigheid ook om het kijken naar voorliggende voorzieningen. Dat zijn voorzieningen waar klanten recht op kunnen hebben zonder dat dit bekend is. Ze hebben dan eigenlijk geen recht op een WWB uitkering, maar op een andere voorziening, zoals een IOAW uitkering (Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers).

Ook het controleren van de rechtmatigheid van het zittend bestand is een beperkend juridisch instrument, omdat ook hier het gevolg is dat minder mensen recht hebben op een uitkering.

Trajecten

Ook de gemeente Rotterdam is, evenals de gemeente Den Haag, overgegaan op de indeling van klanten in twee categorieën: A klanten (makkelijker bemiddelbare klanten) en B klanten (moeilijker bemiddelbare klanten). Het CWI is verantwoordelijk voor de uitstroom van A klanten, SoZaWe voor B klanten. Bij de reïntegratie wordt gebruik gemaakt van dezelfde trajecten als voorheen om klanten te laten uitstromen of te activeren. Een belangrijke verandering is dat nu de nadruk wordt gelegd op het resultaat van trajecten in plaats van het realiseren van trajecten.¹³⁶ Het gaat erom dat er nog scherper vraag- en resultaatgericht wordt ingekocht en ingezet.¹³⁷ Klanten worden nog sterker gewezen op hun plichten en indien nodig wordt de Wet Boeten en Maatregelen ingezet. Ook wordt ingezet op uitstroom van klanten: zo snel mogelijk of zelfs voor de intake heeft plaatsgevonden. Hiervoor is een goede samenwerking met het CWI van belang.¹³⁸

Trajecten zijn een verruimend communicatief instrument. Ze verruimen de keuzemogelijkheden van de klant door kennisvermeerdering. Wel is er sprake van dwang indien klanten een arbeidsverplichting hebben. Als zij zich niet voldoende inzetten kunnen zij een maatregel krijgen. Bij SoZaWe staat werk boven uitkering.¹³⁹

¹³³ Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006:18

¹³⁴ Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006:19

¹³⁵ Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006:19

¹³⁶ Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006:5

¹³⁷ Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006:18

¹³⁸ Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006:4

¹³⁹ Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006:21

De gemeente Rotterdam heeft een specifieke aanpak wat betreft de reïntegratie van klanten die geselecteerd zijn op grond van mogelijke fraude of onvoldoende medewerking aan reïntegratie.¹⁴⁰ Deze klanten wordt direct een werkaanbod gedaan dat niet geweigerd mag worden. Uitstroom kan plaatsvinden door weigering van de klant, met als gevolg het beëindigen van de uitkering door SoZaWe, of het accepteren van het werk door de klant. De klant komt dan te werken bij Roteb, de gemeentelijke reinigingsdienst. Deze methode wordt 'Werkdirect' genoemd.

Dit instrument betreft het streng handhaven van de rechtmatigheid van een uitkering. Klanten hebben naast rechten ook plichten. Zo moeten zij solliciteren en mogen zij niet al het aangeboden werk afslaan. Het gaat hier om strengere handhaven van de rechtmatigheid van uitkeringen. Dit is een beperkend juridisch instrument. Het beperkt omdat het gevolg van dit instrument is dat minder mensen een uitkering toegewezen krijgen of behouden. De keuzemogelijkheden van de burger nemen af.

5% Regeling

De gemeente Rotterdam heeft deze regeling, die al gold voor bouwprojecten, verbreed en de 5% regeling heeft nu ook betrekking op de groenvoorziening. De resultaten zijn positief en daarom wil de gemeente deze regeling nog verder uitbreiden. Hierbij valt te denken aan sectoren als schoonmaak, catering, beveiliging etc.¹⁴¹

Zoals gezegd gaat het hier om zowel een beperkend als een verruimend juridisch instrument. Het beperkt de keuzen van werkgevers in bepaalde sectoren. Zij worden bij het binnenhalen van een gemeentelijke opdracht verplicht iets te doen, dat beperkt hun keuze mogelijkheden. Tegelijkertijd moet deze regeling de mogelijkheden van bijstandsklanten vergoten.

Werkgeversbenadering

SoZaWe wil de contacten met werkgevers verbeteren. Om dat te bereiken werkt SoZaWe samen met andere gemeentelijke diensten en het CWI aan de vorming van het 'Werkgeversservicepunt'.¹⁴² Bedrijven kunnen daar terecht met vragen op het gebied van werkgelegenheid. Het doel van het Werkgeversservicepunt is om afspraken te maken met werkgevers over het in dienst nemen van werkzoekenden uit het bijstandsbestand van SoZaWe.

Het benaderen van werkgevers heeft als doel om de kennis van bedrijven te vergroten over de mogelijkheden van het in dienst nemen van bijstandsgerechtigden. Het is daarom een verruimend communicatief instrument.

Flankerende voorzieningen

Het beleid met betrekking tot schuldhulpverlening en kinderopvang wordt gecontinueerd en waar mogelijk verbeterd. Zo wordt de Gemeentelijke Kredietbank (GKB) in 2006 onderdeel van SoZaWe om schuldhulpverlening beter te kunnen uitvoeren.¹⁴³

Schuldhulpverlening vergroot de kennis van klanten. Het is daarom een verruimend communicatief instrument. Bij kinderopvang gaat het om het helpen van de klant bij het vinden van kinderopvang en om eventuele bijdragen in de kosten hiervan. Het helpen bij het vinden van kinderopvang is verruimend communicatief, omdat de gemeente door middel van informatie de mogelijkheden van de klant vergroot. Bijdragen in de kosten van kinderopvang

¹⁴⁰ Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006:5

¹⁴¹ Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006:19

¹⁴² Strategisch meerjarenplan 2005-2008, gemeente Rotterdam 2004:17

¹⁴³ Strategisch meerjarenplan 2005-2008, gemeente Rotterdam 2004:19

is een verruimend economisch instrument, omdat de gemeente de gevolgen van bepaalde keuzen van klanten aantrekkelijker maakt.

Gesubsidieerd werk

De gemeente Rotterdam blijft gebruik maken van gesubsidieerd werk. Wel is hier minder geld voor beschikbaar als gevolg van een lagere uitkering van het Rijk. Daarom vermindert Rotterdam de uitgaven op dit punt.

Het gaat hier om een verruimend economisch instrument waarbij sprake is van dwang, omdat niet meewerken van de klant kan leiden tot een boete.

4.2.3 Vergelijking van ingezette instrumenten in 2003 en 2006

Wat opvalt bij de inzet van instrumenten op het gebied van reïntegratie in Rotterdam, is dat reïntegratie in 2003 al de nadruk kreeg in het bijstandsbeleid. Rotterdam is in 2003 overgegaan tot een strengere toepassing van het reïntegratiebeleid. In het beleidsplan ABW voor 2003 legt de gemeente de nadruk op werk boven uitkering. Het gehele bestand wordt gescreend en alle klanten krijgen een aanbod gericht op werk, scholing of activering. De gemeente biedt klanten van de sociale dienst op verschillende manieren hulp om uit de bijstand te komen. Het gaat om reïntegratietrajecten, flankerende voorzieningen en gesubsidieerd werk. Deze trajecten worden vastgelegd in afspraken met de klanten. Indien klanten niet voldoende meewerken past de klantmanager de Wet Boeten en Maatregelen strikt toe. Ook in 2006 wordt met deze instrumenten geprobeerd om klanten te reïntegreren. Zie tabel 4.4.

Tabel 4.4: Instrumenten van het Rotterdamse reïntegratiebeleid

Typering beleidsinstrumenten	Communicatief	Economisch	Juridisch
Beperkend		<ul style="list-style-type: none"> • Wet Boeten en maatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Strenger aan de poort • Rechtmatigheid • 5% regeling
Verruimend	<ul style="list-style-type: none"> • Trajecten • Werkgeversbenadering • Schuldhulpverlening • Kinderopvang 	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderopvang • Gesubsidieerd werk 	

Een verschil met 2003 is dat in 2006 meer de nadruk wordt gelegd op de resultaten van trajecten dan op het realiseren van de trajecten. Klanten worden nog sterker gewezen op hun plichten en indien nodig wordt de Wet Boeten en Maatregelen ingezet. Er lijkt dus ook hier sprake van een toename van dwang. Een echte omslag is het niet, deze heeft in 2003 plaatsgevonden. Het gaat om een aanscherping van het bestaande beleid, er worden ook geen andere instrumenten ingezet.

Naast de nadruk op reïntegratie probeert Rotterdam ook door strenge handhaving van de rechtmatigheid het bestand te reduceren. Ook hier werd al in 2003 de nadruk op gelegd en dit

wordt in 2006 voortgezet met een ‘bestandopschoning’. De verandering in de inzet van instrumenten is weergegeven in tabel 4.5.

Tabel 4.5: Verandering in de inzet van instrumenten van het Rotterdamse reïntegratiebeleid

	2003	2006
Boetes/Maatregelen	Belangrijk	Belangrijk
Strenger aan de poort	Niet belangrijk	Heel belangrijk
Rechtmatigheid	Belangrijk	Heel belangrijk
Trajecten	Heel belangrijk	Heel belangrijk
Flankerende voorzieningen	Niet belangrijk	Niet belangrijk
Gesubsidieerd werk	Heel belangrijk	Heel belangrijk
Werkgeversbenadering	Niet belangrijk	Niet belangrijk
5% regeling	Niet belangrijk	Niet belangrijk

Classificering

Hier geldt weer dat de classificering van instrumenten alleen iets zegt over de mate waarin dit instrument van belang wordt geacht voor reïntegratie wat betreft deze twee jaren. En ook hier zijn de instrumenten in de twee jaren ten opzichte van elkaar geclassificeerd.

Wat betreft de classificaties niet belangrijk, belangrijk en heel belangrijk, geldt dat hiervoor is gekozen om de eerder genoemde redenen dat de beschikbare gegevens van de verschillende jaren en gemeenten niet van dezelfde aard bleken te zijn, waardoor de classificering van de instrumenten niet gemaakt kon worden ‘onder één noemer’. Bij de classificering van de instrumenten is gekeken naar de volgende gegevens.

Boetes en maatregelen

In 2003 zijn in totaal 6.491 maatregelen opgelegd, dat is 60% meer dan in 2002.¹⁴⁴ Hier valt uit af te leiden dat dit instrument belangrijk is in dit jaar. In het beleidsverslag over 2006 is het aantal opgelegde maatregelen niet terug te vinden. In het plan voor 2006 ligt nog wel sterk de nadruk op het toepassen van maatregelen, wat aangeeft dat dit instrument ook in 2006 belangrijk is.

Strenger aan de poort

In het beleidsverslag over 2003 komt dit instrument niet echt aan bod. De sociale dienst van Rotterdam ziet het als een taak van het CWI om werklozen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt direct naar werk te bemiddelen.¹⁴⁵ In het verslag komt niet naar voren dat dit instrument voor de sociale dienst zelf ook van groot belang is. Daarom is dit instrument in dit jaar als niet belangrijk te classificeren.

In 2006 is dit veranderd, dat is te zien aan de huisbezoeken. De gemeente legt huisbezoeken af bij uitkeringsaanvragen om zo de rechtmatigheid te controleren. In 2006 zijn 11.751 huisbezoeken afgelegd op een totaal van 13.337 aanvragen.¹⁴⁶ Dit geeft aan dat de poortwachtersfunctie in 2006 een belangrijk instrument is in vergelijking met 2003.

¹⁴⁴ Beleidsverslag Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam 2004:4

¹⁴⁵ Beleidsverslag Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam 2004:9

¹⁴⁶ Jaarverslag 2006, gemeente Rotterdam, 2007:110

Rechtmatigheid

Om het belang van het instrument handhaving van de rechtmatigheid na te gaan, is gekeken naar het aantal fraudeonderzoeken. In 2003 zijn er in totaal 12.544 fraudeonderzoeken uitgevoerd.¹⁴⁷ Dit betekent dat meer dan een kwart van het bestand van 42.030 klanten is onderzocht. Dat geeft aan dat dit instrument in 2003 belangrijk was.

In 2006 zijn er 27.060 fraudeonderzoeken uitgevoerd op een bestand van 36.260 klanten.¹⁴⁸ Het aantal onderzoeken is ten opzichte van 2003 meer dan verdubbeld, terwijl het klantenbestand is afgenomen. Dat geeft aan dat dit instrument in 2006 erg belangrijk was.

Trajecten

In 2003 zijn er in totaal 8.936 klanten die op een traject zitten op een bestand van 42.030.¹⁴⁹ Dit geeft aan dat dit instrument erg belangrijk was voor het reïntegratiebeleid in 2003. In 2006 zijn er in totaal 6.672 trajecten gerealiseerd terwijl er 8.850 begroot waren. Dat de begroting niet gerealiseerd is komt doordat de trajecten selectiever worden ingezet wat de effectiviteit moet vergroten.¹⁵⁰ Dat er in 2006 meer trajecten begroot waren dan er in 2003 gerealiseerd zijn, terwijl het bestand is afgenomen, betekent dat dit instrument ook in 2006 erg belangrijk was.

Flankerende voorzieningen

Wat betreft kinderopvang worden in het verslag over 2003 geen cijfers genoemd. Wel wordt opgemerkt dat kinderopvang te versnipperd plaatsvindt en dat de bemiddeling beter kan. Om dit te verbeteren is een stuurgroep ingesteld waarin ook SoZaWe zitting heeft.¹⁵¹ In 2003 zijn verder 1.308 schuldregelingen gerealiseerd.¹⁵² Het gaat dan om 3,1% van het bestand.

Over kinderopvang is in het beleidsverslag van 2006 niets terug te vinden. Wel is in het beleidsverslag 2006 te lezen dat er in 2006 1.122 schuldregelingen zijn gerealiseerd, hier gaat het wederom om 3,1% van het bestand.¹⁵³ Deze cijfers en het feit dat kinderopvang in het beleidsverslag 2006 niet aan bod komt, geven aan dat deze instrumenten niet van groot belang zijn voor het reïntegratiebeleid.

Gesubsidieerd werk

In 2003 zijn er in totaal 6.727 klanten aan het werk gegaan middels een gesubsidieerde baan, de zogenaamde I/D banen.¹⁵⁴ Dit aantal is op een bestand van 42.030 in dit jaar groot te noemen en daarmee is dit instrument als heel belangrijk te classificeren. In 2006 bedroeg het aantal gecreëerde I/D banen 5.274, wat gezien het bijstandsbestand van 36.260 in dit jaar ook groot te noemen is.¹⁵⁵ Hoewel de gemeente bezig is om het aantal I/D banen af te bouwen, speelt dit instrument nog een belangrijke rol in het beleid in 2003 en 2006.

Werkgeversbenadering

In 2003 heeft samenwerking met werkgevers geleid tot 340 arbeidsplaatsen.¹⁵⁶ Dit instrument is in dit jaar daarom niet belangrijk te noemen. In 2006 heeft de werkgeversbenadering DAAD genoemd (voorheen het Werkgevers Servicepunt) uiteindelijk 405 klanten op deze

¹⁴⁷ Beleidsverslag Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam 2004:35

¹⁴⁸ Jaarverslag 2006, gemeente Rotterdam, 2007:109

¹⁴⁹ Beleidsverslag Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam 2004:13

¹⁵⁰ Jaarverslag 2006, gemeente Rotterdam, 2007:107

¹⁵¹ Beleidsverslag Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam 2004:11

¹⁵² Beleidsverslag Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam 2004:29

¹⁵³ Jaarverslag 2006, gemeente Rotterdam, 2007:112

¹⁵⁴ Beleidsverslag Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam 2004:13

¹⁵⁵ Jaarverslag 2006, gemeente Rotterdam, 2007:108

¹⁵⁶ Beleidsverslag Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam 2004:10

manier aan een baan kunnen helpen.¹⁵⁷ Dit is meer dan in 2003, maar het instrument is nog steeds te classificeren als niet belangrijk.

5% regeling

In 2003 zijn er in het kader van deze regeling 40 trajecten gestart.¹⁵⁸ Daarmee is dit instrument in 2003 te classificeren als niet belangrijk. In het jaarverslag over 2006 worden er geen aantallen genoemd met betrekking tot deze regeling. Dit suggereert dat ook in 2006 dit instrument geen belangrijke rol speelde in het reïntegratiebeleid.

Bij de sociale dienst in Rotterdam lag al vóór de WWB de nadruk op het reïntegreren van klanten en het reduceren van het bijstandsbestand. De WWB heeft niet voor een omslag gezorgd. Wel is het beleid in 2006 aangescherpt omdat Rotterdam door de financieringssysteem van de WWB (wat heeft geleid tot een verlaging van de Rijksuitkering voor Rotterdam) gedwongen is om haar bijstandsbestand te reduceren. Klanten worden nog steeds naar werk begeleid met dezelfde instrumenten, maar de klanten worden meer op hun plichten gewezen en klantmanagers passen boetes en maatregelen strikter toe. Er is op die manier sprake van een toename van dwang met betrekking tot het reïntegratiebeleid.

¹⁵⁷ Jaarverslag 2006, gemeente Rotterdam, 2007:111

¹⁵⁸ Beleidsverslag Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam 2004:16

4.3 Vergelijking instrumenten Den Haag en Rotterdam

Kijkend naar de inzet van instrumenten, valt op dat in beide gemeenten gebruik wordt gemaakt van ongeveer dezelfde instrumenten in 2003 en 2006 en ook tussen de gemeenten is weinig verschil. De WWB heeft niet gezorgd voor de inzet van hele andere instrumenten. Wel is er sprake van een verandering in de manier waarop de instrumenten worden toegepast. In Den Haag is er na de invoering van de WWB duidelijk sprake van meer dwang. In 2006 zet de gemeente Den Haag nog dezelfde instrumenten in, maar er wordt meer van de klant gevraagd. Dit komt duidelijk naar voren in het maatregelenbeleid, dat vooral strenger is geworden wat betreft het niet nakomen van verplichtingen door klanten. De bestaande instrumenten zijn daardoor meer dwangmatig geworden.

In Rotterdam werd in 2003 al sterk de nadruk gelegd op reïntegratie van klanten en deze gemeente is al in 2003 overgegaan tot een strengere toepassing van het reïntegratiebeleid. In het beleidsplan ABW voor 2003 wordt al duidelijk gesteld dat klanten die zich onvoldoende inzetten, te maken krijgen met de Wet Boeten en Maatregelen. Er wordt veel nadruk gelegd op het realiseren van trajecten. Dat is een verschil met 2006, waarin de nadruk komt te liggen op de resultaten van de trajecten, die hiermee nog minder vrijblijvend worden. De Wet Boeten en Maatregelen wordt strikter toegepast door klantmanagers. Ook hier is de dwang in 2006 toegenomen ten opzichte van 2003. Het gaat om een aanscherping van het beleid, de omslag heeft al eerder plaatsgevonden.

Dat er in Rotterdam eerder een omslag heeft plaatsgevonden dan in Den Haag, blijkt uit de ontwikkeling van de mate waarin een aantal instrumenten een rol spelen in het reïntegratiebeleid. Zie tabel 4.6.

Tabel 4.6: Verandering in de inzet van instrumenten van het Haagse en Rotterdamse reïntegratiebeleid

	Den Haag		Rotterdam	
	2003	2006	2003	2006
Rechtmatigheid	Niet belangrijk	Heel belangrijk	Belangrijk	Heel belangrijk
Trajecten	Belangrijk	Heel belangrijk	Heel belangrijk	Heel belangrijk

Uit de beleidsplannen blijkt dat Rotterdam in 2003 al sterk gericht was op het handhaven van de rechtmatigheid en op trajecten om de reïntegratie te bevorderen. In 2006 werd dit beleid nog iets aangescherpt, maar er werd doorgegaan op het beleid van 2003.

In het reïntegratiebeleid van de gemeente Den Haag waren deze instrumenten in 2003 minder belangrijk. In 2006 speelden deze instrumenten wel een belangrijke rol in het reïntegratiebeleid, er was daarom sprake van een omslag.

In beide gemeenten lijkt de WWB voor verandering te hebben gezorgd. De gemeenten zijn vooral door de financiële verantwoordelijkheid geprikkeld om het bijstandsbestand te verlagen. Dit doen zij niet door de inzet van andere instrumenten, maar door de al gebruikte instrumenten dwingender te maken. Er is sprake van een striktere toepassing (Rotterdam en Den Haag) en aanscherping van de maatregelen (Den Haag) die van toepassing zijn op klanten met onvoldoende inzet. Op die manier is de mate van dwang met betrekking tot het reïntegratiebeleid in deze gemeenten toegenomen. De instrumenten zijn dwangmatiger

geworden. Op die manier proberen Den Haag en Rotterdam het bijstandsbestand te verlagen. Rotterdam was hier al vóór de invoering van de WWB mee begonnen en de WWB was reden om dat beleid te continueren en uit te bouwen. Den Haag heeft na de invoering van de WWB de omslag gemaakt naar meer op reïntegratie en uitstroom gericht beleid.

In het volgende hoofdstuk wordt met behulp van een procesmodel nagegaan of de instrumenten, die meer dwingend zijn geworden, succesvol zijn. Hierbij is aandacht voor de omstandigheden waaronder de instrumenten werken, wat een onderbouwde beoordeling van de instrumenten mogelijk maakt.

5. Beleidsevaluatie 2006 met behulp van een procesmodel van het beleidsveld

5.1 Procesanalyse

Het eerste doel van deze scriptie is om de instrumenten die de gemeenten Den Haag en Rotterdam na de invoering van de WWB inzetten om bijstandsklanten te laten reïntegreren op de arbeidsmarkt in kaart te brengen. Dat is in het vorige hoofdstuk gebeurd. Het tweede doel is om het succes of falen van deze instrumenten duidelijk te maken en ook wat daar de oorzaken van zijn. Hiervoor is inzicht in de werking van de instrumenten noodzakelijk. Om inzicht te krijgen in de werking van instrumenten, is het van belang om rekening te houden met de omstandigheden waaronder de instrumenten werken. Met behulp van een procesanalyse kan hier inzicht in verkregen worden. Er kan zo een beperkt aantal centrale factoren worden onderscheiden die samen de uitkomst van het proces bepalen. Andere factoren oefenen dan invloed uit op de effecten van instrumenten via de centrale factoren. Om hier inzicht in te krijgen zal gebruik gemaakt worden van de beschreven methode van een procesanalyse. De analyse wordt gemaakt aan de hand van het beschreven stappenschema. Voor Den Haag en Rotterdam zal één procesanalyse gemaakt worden, omdat de procesmodellen van dit beleidsveld voor de gemeenten vrijwel overeenkomen.

Stap 1: Oriëntatie op het beleid en het beleidsveld en verzamelen van de relevante gegevens.

Aan de hand van beleidsplannen en beleidsverslagen is de informatie verzameld over het Haagse en Rotterdamse reïntegratiebeleid. Van het beleid waren verder geen interne documenten te vinden waarin het beleid verder werd uitgewerkt, maar de gevonden beleidsplannen geven een goed beeld van hoe de gemeenten vorm geven aan hun reïntegratiebeleid. Wel zijn er interviews afgenomen bij verschillende medewerkers van de gemeente Den Haag. Deze medewerkers zijn werkzaam bij de uitvoerende en beleidsvormende onderdelen van de gemeente en konden de informatie uit de beleidsplannen aanvullen met informatie over ervaringen uit de praktijk.

Stap 2: Maak een grafische weergave van het beleidsveld. Doe dit aan de hand van de te onderscheiden deelprocessen, de actoren die in deze deelprocessen een rol spelen en de relevante elementen in het beleidsveld.

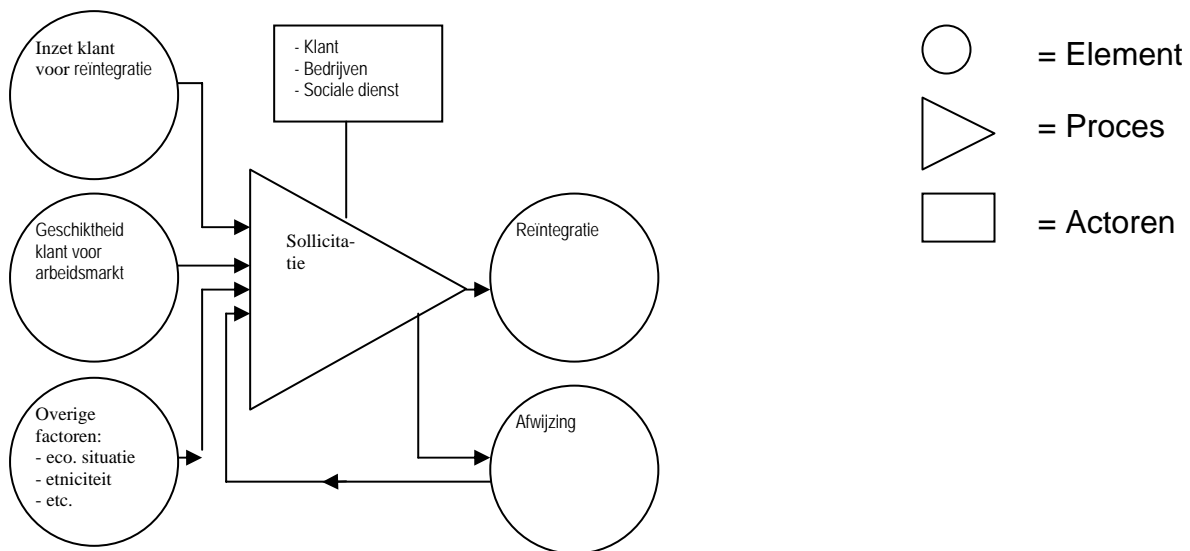
Bij deze stap moeten de relevante processen in het beleidsveld in kaart gebracht worden. Dit gebeurt aan de hand van de in de vorige stap verzamelde informatie. Bij het reïntegratiebeleid gaat het erom dat bijstandsgerechtigden een baan vinden. Daarbij speelt om te beginnen de klant zelf een belangrijke rol. Het gaat hier om de inzet van de klant om een baan te vinden en de geschiktheid van klanten voor een baan. De inzet en de kennis en vaardigheden van klanten bepalen hun kansen op de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn de economische situatie en de bevolkingssamenstelling van belang. Deze worden hier de overige factoren genoemd die de reïntegratie kunnen beïnvloeden. Deze factoren zijn samen bepalend voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden.

Bij een sollicitatie is om te beginnen de klant zelf betrokken, deze moet brieven schrijven en op gesprek komen. De klant wordt hierbij geholpen door zijn behandelend

consulent van de sociale dienst. Naast de inzet van de klant is ook zijn geschiktheid voor de arbeidsmarkt van belang.

Als de klant wordt aangenomen vindt reïntegratie plaats. Zo niet, dan moet er opnieuw gesolliciteerd worden en zijn de factoren opnieuw van invloed. Schematisch ziet het beleidsveld er dan als volgt uit:

Figuur 5.1: Grafische weergave van het beleidsveld van het reïntegratiebeleid



Dit is een voorlopige versie van het beleidsveld. Deze versie kan aangepast worden naar aanleiding van de volgende stappen.

Stap 3: Inventariseer de doeleinden van het beleid.

Wat betreft het reïntegratiebeleid stellen de gemeenten zich verschillende doelen. Hier wordt ingegaan op de doelen van de instrumenten die blijkens de inventarisatie in het vorige hoofdstuk een belangrijke rol speelden in het beleid.

Den Haag

Het doel van het instrument boetes/maatregelen is het vergroten van de inzet van klanten om werk te vinden. Er is geen doelstelling vastgelegd wat betreft het aantal op te leggen boetes en maatregelen.

Strenger aan de poort heeft net als rechtmatigheid tot doel om mensen te reïntegreren op de arbeidsmarkt in plaats van ze een uitkering te verstrekken. Deze klanten worden gezien als kansrijk genoeg om snel een baan te vinden wat een uitkering onnodig maakt. De klanten die kunnen werken, moeten werken. Ook voor deze instrumenten zijn geen meetbare doelen gesteld. Het gaat de gemeente erom dat deze instrumenten streng toegepast worden. Ook wordt gekeken of klanten wellicht recht hebben op voorliggende voorzieningen.

Trajecten hebben als doel om de kennis en vaardigheden van de klanten te vergroten zodat zij een grotere kans op werk hebben. Door middel van gesubsidieerde arbeid moeten werkgevers geïnteresseerd worden om bijstandsklanten aan te nemen. Voor deze instrumenten

zijn de volgende doelen gesteld. Aan het laatste doel in de tabel, totaal aantal gereïntegreerde klanten, moet de inzet van alle instrumenten bijdragen.¹⁵⁹

Tabel 5.1: Doelen van de Haagse sociale dienst m.b.t. reïntegratiebeleid

Aantal te starten trajecten	5.950
Te realiseren gesubsidieerde banen	1.270
Totaal aantal te reïntegreren klanten	2.345

Rotterdam

Het instrument boetes/maatregelen moet de inzet van de klant moet vergroten en hier is geen doelstelling vastgelegd wat betreft het aantal op te leggen boetes en maatregelen.

Strenger aan de poort en rechtmatigheid wordt door de gemeente Rotterdam ingezet om klanten die zij kansrijk genoeg acht voor de arbeidsmarkt geen uitkering te verstrekken maar ze aan het werk te laten gaan. Ook hier geldt dat klanten die kunnen werken, moeten werken. Voor deze instrumenten heeft de gemeente Rotterdam geen meetbare doelen geformuleerd. De sociale dienst kijkt ook of klanten wellicht recht hebben op voorliggende voorzieningen.

Trajecten hebben als doel om de kennis en vaardigheden van de klanten te vergroten zodat zij een grotere kans op werk hebben en moet gesubsidieerd werk werkgevers interesseren voor het aannemen van bijstandsklanten. Voor deze instrumenten zijn de volgende doelen gesteld. Ook hier moet de inzet van alle instrumenten bijdragen aan het doel reïntegratie van bijstandsklanten.¹⁶⁰

Tabel 5.2: Doelen van de Rotterdamse sociale dienst m.b.t. reïntegratiebeleid

Aantal te starten trajecten	8.850
Te realiseren gesubsidieerde banen	5.244
Totaal aantal te reïntegreren klanten	1.200

Stap 4: Ga van elk van de doeleinden na op welk element in het veldmodel het betrekking heeft. Pas zondig het veldmodel aan.

De doelen van het reïntegratiebeleid bleken uit de vorige stap:

Boetes/maatregelen:	Inzet klant verhogen
Strenger aan de poort:	Mensen gelijk aan het werk, geen uitkering maar reïntegratie
Rechtmatigheid:	Klanten die kunnen werken moeten werken, reïntegratie
Trajecten:	Klanten geschikt maken voor de arbeidsmarkt
Gesubsidieerd werk:	Klanten aan het werk krijgen, reïntegreren

¹⁵⁹ Beleidsplan Werk en Inkomen, gemeente Den Haag, 2006:31

¹⁶⁰ Jaarverslag 2006, gemeente Rotterdam, 2007:107

Het is duidelijk op welke elementen in het beleidsveld deze doelen betrekking hebben. Het model is compleet en concreet genoeg. Het veldmodel hoeft daarom niet aangepast te worden.

Stap 5: Inventariseer de instrumenten van het beleid en de actoren die betrokken zijn bij de toepassing van de instrumenten.

Deze stap is al uitgevoerd met behulp van de instrumententypologie in het vorige hoofdstuk. Deze inventarisatie zal hier aangevuld worden met de organisaties en personen die betrokken zijn bij de toepassing van de instrumenten. Opnieuw wordt hier ingegaan op de instrumenten die een belangrijke rol spelen in het beleid. Het ging in 2006 om de volgende instrumenten:

Tabel 5.3: Belangrijke instrumenten van het Haagse en Rotterdamse reïntegratiebeleid

Instrumenten:	Betrokkenen:
Boetes/Maatregelen	Sociale dienst (bijstandsconsulenten)
Strenger aan de poort	CWI, Sociale dienst (bijstandsconsulenten)
Rechtmatigheid	Sociale dienst (bijstandsconsulenten, sociale recherche)
Trajecten	Sociale dienst (bijstandsconsulenten), uitvoerende bureaus
Gesubsidieerd werk	Sociale dienst (bijstandsconsulenten, beleidsmedewerkers)

Stap 6: Plaats de instrumenten en de bijbehorende uitvoeringsprocessen en beleidsprestaties in de figuur. Pas zo nodig het veldmodel aan.

Bij het reïntegratiebeleid gaat het erom dat bijstandsgerechtigden een baan vinden. Om ze daarmee te helpen, maakt de Sociale dienst eerst een diagnose van de mogelijkheden van de kennis en vaardigheden van de klant en zijn kansen op werk. Als uit deze diagnose blijkt dat de klant kansrijk genoeg is om zonder hulp van de sociale dienst snel een baan te vinden, wordt geen uitkering verstrekt (instrument ‘strenger aan de poort’). Dit geldt ook voor het zittend bestand, dat in beide gemeenten gescreend wordt.

Wat betreft klanten die wel in het bestand worden opgenomen, wordt een onderscheid gemaakt tussen klanten die met hulp van een consulent kunnen solliciteren en klanten die eerst een traject moeten volgen. Bij klanten die kansrijk genoeg zijn om snel een baan te vinden, wordt gelijk begonnen met het zoeken naar een baan. De klant wordt hiertoe gedwongen door het gebruik van boeten en maatregelen. Gesubsidieerde arbeid is ook een mogelijkheid om de klant aan het werk te helpen. Doel is wel dat de klant uiteindelijk een reguliere baan vindt. Als dat lukt, kan de klant reïntegreren op de arbeidsmarkt en is het doel behaald.

Als echter uit de diagnose blijkt dat de klant geen of zeer geringe kansen heeft op werk, zijn er twee mogelijkheden. Als geconcludeerd wordt dat de kansen op de arbeidsmarkt zo klein zijn, of dat de persoonlijke omstandigheden van de klant werk onmogelijk maken, dan wordt de klant vrijgesteld van zijn arbeidsverplichting.

Stap 7: Controleer of het procesmodel compleet is en vraag u af of het abstractieniveau aansluit bij uw behoefte.

Het model is geformuleerd met behulp van de informatie uit de beleidsplannen en verslagen van de sociale diensten van de gemeenten Den Haag en Rotterdam. Alle aspecten wat betreft de beleidsinstrumenten op het gebied van reïntegratie zijn hier uitgehaald en verwerkt in het model. Het model is daarom compleet te noemen.

Wat betreft het abstractieniveau gaat het erom of het model het juiste abstractieniveau heeft waarvoor het gebruikt gaat worden. Binnen één proces zijn bijna altijd verschillende processen op een lager niveau te onderscheiden. Dit is ook het geval in bijvoorbeeld het proces 'klant op traject'. Zoals in het model aangegeven gaat het hier om de toepassing van verschillende instrumenten met hetzelfde doel. Deze instrumenten grijpen in op verschillende aspecten van 'geschiktheid voor werk', zoals beroepskennis en -vaardigheden of sollicitatietraining. Deze processen verder ontleden, zou neerkomen op het meten van bijvoorbeeld de toename van kennis van een klant na het volgen van een traject. Dat is een te gedetailleerde analyse die niet binnen het bestek van deze analyse valt.

Hier gaat het erom of de instrumenten leiden tot de reïntegratie van bijstandsklanten. Dat kan op dit abstractieniveau geanalyseerd worden. Het is duidelijk wat de beleidsinstrumenten en overige factoren zijn die de elementen beïnvloeden. Het beleid heeft als doel om de geschiktheid van klanten voor de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Hier worden diagnoses voor gesteld van de mogelijkheden van klanten. Vervolgens worden hier indien nodig trajecten ingezet. Dit wordt ondersteund door het boete- en maatregelenbeleid. Als blijkt dat de klant niet geschikt is voor arbeid, kan vrijstelling van de arbeidsplicht gegeven worden. Uit de diagnose kan ook blijken dat de klant kansrijk genoeg is voor de arbeidsmarkt en er wordt dan geen uitkering toegekend, dit betreft het instrument 'strenger aan de poort'. Ook wordt hier gekeken naar de rechtmatigheid van de aanvraag. Deze rechtmatigheid wordt ook toegepast op het gehele bestand.

Als de klant een traject heeft gevolgd, wordt opnieuw een diagnose gesteld. Als de diagnose is dat de klant geschikt is voor de arbeidsmarkt, wordt de klant naar werk begeleid. Bij de sollicitatie van de klant is de inzet van de klant van belang. Het instrument 'boeten en maatregelen' van het beleid grijpt hier op in. Ook de economische situatie en de bevolkingssamenstelling zijn hier echter van belang voor de mate waarin de sociale dienst erin slaagt om bijstandsklanten te laten reïntegreren op de arbeidsmarkt. Hier moet dan ook rekening mee worden gehouden bij de beoordeling van het beleid.

Het kan ook dat de sociale dienst de klant wel geschikt vindt voor werk, maar (nog) niet voor de reguliere arbeidsmarkt. Dan kan de klant een gesubsidieerde baan aangeboden worden. Het doel hiervan is ook om de klant uiteindelijk te laten reïntegreren op de reguliere arbeidsmarkt.

Er zal gekeken worden of de in dit model geplaatste beleidsinstrumenten werken, rekening houdend met de in dit model duidelijk gemaakte omstandigheden. Daartoe zal de toe- of afname van het bijstandsbestand in Den Haag en Rotterdam in kaart worden gebracht, als indicatie voor het succes van het reïntegratiebeleid. Dit wordt vervolgens vergeleken met de ontwikkeling van de economische situatie en een kenmerk van de bevolkingssamenstelling. Hieruit moet duidelijk worden of bepaalde verbeteringen of verslechtingen wat betreft reïntegratie resultaten zijn toe te schrijven aan het beleid.

Stap 8: Leg uw weergave van de beleidsinhoud voor aan deskundigen uit de beleidsorganisatie en het beleidsveld.

Het gemaakte beleidsveld is wegens het beperkte tijdsbestek niet voorgelegd aan personen uit de betreffende beleidsorganisaties. Wel is het voorgelegd aan de heer Van Paridon, hoogleraar economie aan de Faculteit Sociale Wetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Naar aanleiding daarvan is het model aangepast.

5.2 Beoordeling effecten instrumenten

5.2.1 De gegevens

Bij de beoordeling van effecten van instrumenten gaat het erom de resultaten te vergelijken met bepaalde maatstaven. In het geval van het reïntegratiebeleid zal gekeken worden naar eerdere resultaten op dit gebied. Hiervoor zal worden gekeken naar de grootte van het bijstandsbestand. Het reïntegratiebeleid heeft immers tot doel om bijstandsklanten te laten reïntegreren op de arbeidsmarkt waardoor het bijstandsbestand gereduceerd wordt. De mate waarin het beleid succesvol is, is daarom af te lezen aan de toe- of afname van het bijstandsbestand. Ook is de reïntegratie van (potentiële) klanten als gevolg van bijvoorbeeld het instrument 'strenger aan de poort' of 'rechtmatigheid' niet altijd opgenomen in het cijfer 'reïntegratie van bijstandsklanten' van gemeenten. Door te kijken naar de toe- of afname van het bijstandsbestand is een betere beoordeling mogelijk.

Door de resultaten in een bepaalde periode met elkaar te vergelijken kan gesteld worden of er betere of juist slechtere resultaten behaald worden. De instrumenten zullen hier niet apart beoordeeld worden, omdat dat niet mogelijk is. Van het eindresultaat van het beleid in een bepaald jaar is niet aan elk instrument een bepaald deel toe te schrijven. Het gaat om de toepassing van het beleid als geheel. Wel is het zo dat de beoordeling meer betrekking heeft op die instrumenten die een belangrijke rol spelen in het beleid. Precieze aandelen van de instrumenten in de resultaten zijn echter niet aan te geven.

Zoals in het procesmodel duidelijk werd, zijn de resultaten echter niet alleen een gevolg van het beleid. Ook de lokale economische situatie en kenmerken van de gemeentelijke populatie zijn van belang. Om iets te zeggen over de invloed van het beleid op de resultaten, moet ook rekening gehouden worden met deze omstandigheden. Daarom zullen ook gegevens wat betreft deze factoren meegenomen worden in de beoordeling.

Naast de genoemde factoren zijn ook nog andere factoren van invloed. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onderscheidt de volgende factoren die van invloed zijn op reïntegratie:¹⁶¹

- Waarden en normen
- Kosten en baten
- Ontwikkeling vraag en aanbod
- Uitvoering
- Wet- en regelgeving

In deze scriptie wordt rekening gehouden met de volgende drie factoren:

- Grootte van het bijstandsbestand
- Economische situatie
- Kenmerken gemeentelijke populatie

Deze factoren hebben betrekking op de door het SCP onderscheide factor 'ontwikkeling vraag en aanbod'. De factoren 'uitvoering' en 'wet- en regelgeving' zijn in dit geval het beleid dat onderwerp is van beoordeling. Dit geldt ook voor de factor 'kosten en baten'. Deze factor betreft de afweging die bijstandsgerechtigden maken om wel of niet te gaan werken op basis

¹⁶¹ SCP, *De uitkering van de baan*, 2003:11

van de vraag hoeveel zij er financieel op voor- of zelfs achteruit gaan als zijn een baan accepteren. Dit is afhankelijk van de hoogte van de bijstand en eventuele aanvullende maatregelen, wat onderdeel is van het bijstandsbeleid. Het gaat hier om de individuele kosten en baten afweging van de klant zelf als gevolg van het gevoerde beleid. Het beleid verandert de kosten en baten van bepaalde handelingen van de klant. Op basis daarvan maken klanten bepaalde keuzen.

De factor 'waarden en normen' wordt hier niet meegenomen in de beoordeling, omdat deze factor redelijk constant is. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat de heersende opvatting onder de bevolking de arbeidsplicht onderschrijft en dat de verandering in deze opvatting niet groot is in de jaren 80' en '90.¹⁶² Het onderzoek concludeert dat de arbeidsplicht in 2003 in het algemeen nog steeds wordt onderschreven: 'Er wordt door de burgers veel belang gehecht aan het op peil houden van de sociale zekerheid, maar dit gaat samen met de opvatting dat uitkeringsontvangers, behoudens groepen die in bijzondere omstandigheden verkeren, streng op hun arbeidsplicht moeten worden getoetst.'¹⁶³ Dit is precies wat de WWB, die in 2004 is ingevoerd, inhoudt.

Gezien het feit dat er sinds de jaren '80 tot 2003 weinig tot geen verandering is opgetreden in deze factor, is het aannemelijk dat er in de periode 2003 tot 2006 ook geen belangrijke verandering is opgetreden. Door de constante invloed van deze factor op de resultaten, hoeft deze factor niet meegenomen te worden in de beoordeling.

Voor een goed beeld van de ontwikkeling van deze factoren zal gebruik gemaakt worden van gegevens over de laatste negen jaar, van 1998 tot en met 2006. Hierbij speelt ook mee dat de gegevens van het CBS over de bijstandsantallen in Den Haag en Rotterdam teruggaan tot 1998. Er zou ook naar andere bronnen gezocht kunnen worden om nog verder terug te kijken, maar dat brengt het gevaar met zich mee dat het bijstandsbestand op verschillende manieren gemeten is. Dat zou een goed beeld van de ontwikkeling van het bestand verstoren.

Het gaat hier niet om een volledige statistische analyse. Door middel van een globale analyse van gegevens wat betreft de genoemde factoren zal een onderbouwde indicatie gegeven worden wat betreft de vraag of het reïntegratiebeleid in Den Haag en Rotterdam wel of niet heeft gewerkt. Alle gebruikte statistische gegevens in dit hoofdstuk zijn afkomstig van het CBS. Deze gegevens zijn via internet voor iedereen toegankelijk via statline.cbs.nl.

Ontwikkeling bijstandsbestand

Om de ontwikkeling van het bijstandsbestand in beide gemeenten vergelijkbaar te maken, wordt gebruik gemaakt van het percentage van de lokale bevolking dat in de bijstand zit. Het bijstandsbestand van Den Haag en Rotterdam ontwikkelde zich van 1998 tot 2006 als volgt:

¹⁶² SCP, *De uitkering van de baan*, 2003:82

¹⁶³ SCP, *De uitkering van de baan*, 2003:85

Tabel 5.4: Bevolking en bijstand in Den Haag en Rotterdam

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Lokale bevolking									
Den Haag*	442,8	440,7	441,1	442,4	457,7	463,8	469,1	472,1	475,6
Rotterdam*	590,5	592,7	592,7	595,3	598,7	599,7	598,9	596,4	588,7
Bijstand									
Den Haag*	25,1	23,4	21,5	20,9	21,3	22,1	22,4	21,7	20,8
Rotterdam*	45,8	44,1	42,6	41,3	41,5	42	41,3	40	36,3
% bevolking in bijstand									
Den Haag	5,7%	5,3%	4,9%	4,7%	4,7%	4,8%	4,8%	4,6%	4,4%
Rotterdam	7,8%	7,4%	7,2%	6,9%	6,9%	7%	6,9%	6,7%	6,2%

*In duizenden

Bronnen: CBS (*statline.CBS.nl*)

Ontwikkeling lokale economische situatie

Een goede indicator voor de lokale economische situatie is de lokale werkloosheid. Om de gegevens vergelijkbaar te maken wordt gekeken naar het aandeel van de werkloze beroepsbevolking van de totale beroepsbevolking. Deze cijfers zijn als volgt.

Tabel 5.5: Beroepsbevolking en werkloze beroepsbevolking in Den Haag en Rotterdam

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Beroepsbevolking 15-64 jr.									
Den Haag*	203	197	214	197	210	220	220	232	219
Rotterdam*	242	253	257	257	261	256	259	263	270
Werkloze beroepsbevolking									
Den Haag*	12	9	8	6	11	13	14	19	14
Rotterdam*	25	18	17	16	19	27	28	28	29
Percentage beroepsbevolking werkloos									
Den Haag	5,9%	4,7%	3,7%	3%	5,2%	5,9%	6,4%	8,2%	6,4%
Rotterdam	10,3%	7,1%	6,6%	6,2%	7,3%	10,5%	10,8%	10,6%	10,7%

*In duizenden

Bronnen: CBS (*statline.CBS.nl*)

Ontwikkeling kenmerken gemeentelijke populatie

Naast het beleid en de economische situatie is ook de bevolkingssamenstelling van een gemeente bepalend voor de mate waarin goede resultaten worden behaald wat betreft reïntegratiebeleid. Er zijn verschillende indicatoren die hier iets over zeggen. In een onderzoek van onderzoeksbureau SEO naar de verdeling van het WWB budget over de gemeenten worden onderscheiden:¹⁶⁴

- Afstand tot de arbeidsmarkt
- Startkwalificatie
- Taalachterstand
- Verslaafden
- Dak- en thuislozen
- Arbeidsgehandicapten
- Nuggers (niet uitkeringsgerechtigden)

Hier zal de factor ‘startkwalificatie’ meegenomen worden in de beoordeling. Een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt wordt in Nederland gelijkgesteld aan een opleiding op niveau 2 van de kwalificatiestructuur van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Dit betekent dat na het verlaten van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO, vroeger het VBO en de mavo), nog een beroepsopleiding moet worden gevolgd met een minimale duur van twee jaar. Ook een afgeronde havo- of vwo-opleiding wordt als een startkwalificatie beschouwd.¹⁶⁵

Er is voor deze factor gekozen, omdat deze factor een goede indicator is voor de mate waarin de lokale bevolking een baan kan vinden. Door naar deze factor te kijken kan duidelijk worden welk deel van de bevolking een goede kans heeft op werk en welk deel niet. Dit is van belang voor de mate van succes van het reïntegratiebeleid.

Tabel 5.6: Lokale bevolking 15-64 jr. En startkwalificatie in Den Haag en Rotterdam

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Lokale bevolking 15-64jr.									
Den Haag*	442,8	440,7	441,1	442,4	457,7	463,8	469,1	472,1	475,6
Rotterdam*	590,5	592,7	592,7	595,3	598,7	599,7	598,9	596,4	588,7
Startkwalificatie									
Den Haag*	295	291	296	298	311	315	318	322	323
Rotterdam*	392	396	397	402	404	406	400	403	405
Percentage bevolking met startkwalificatie									
Den Haag	66,6%	66%	67,1%	67,4%	67,9%	67,9%	67,8%	68,2%	67,9%
Rotterdam	66,4%	66,8%	67%	67,5%	67,5%	67,7%	66,8%	67,6%	68,8%

*In duizenden

Bronnen: CBS (*statline.CBS.nl*)

¹⁶⁴ SEO rapport nr.980, *Uit de bakken, aan de bak*, 2006:10

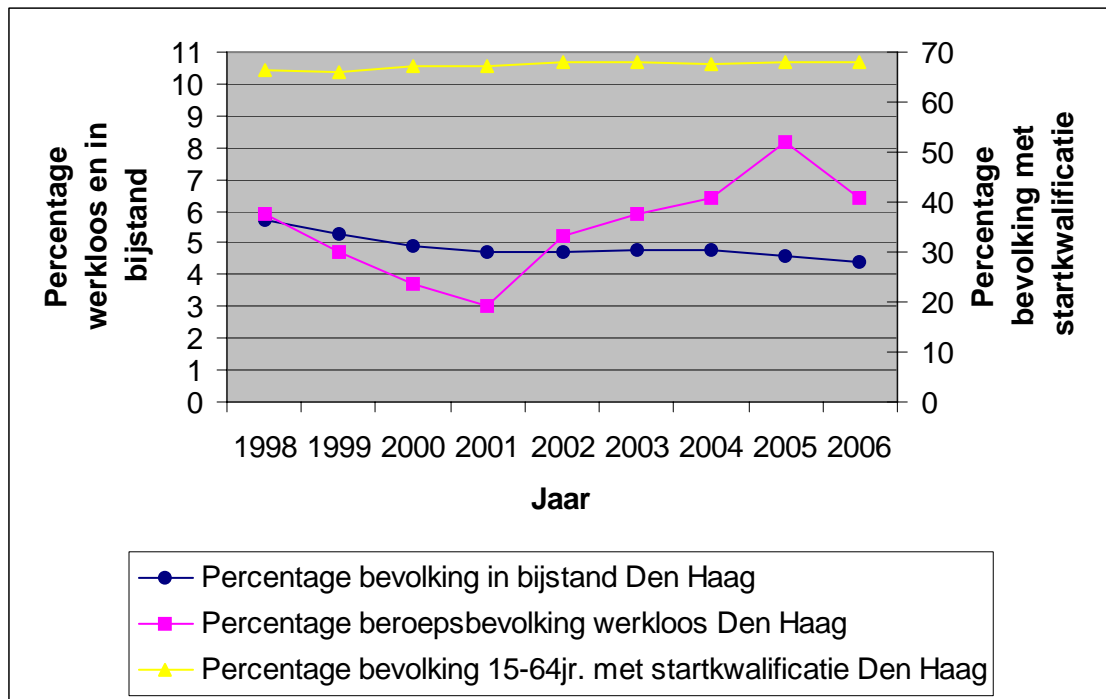
¹⁶⁵ *www.CBS.nl*, 3 augustus 2007

5.2.2 Beoordeling van de effecten

Den Haag

Om de ontwikkeling van de verschillende gegevens inzichtelijk te maken worden ze hier grafisch weergegeven.

Grafiek 5.1: Grafische weergave gegevens Den Haag



In de grafiek is te zien dat het bijstandsbestand van de gemeente Den Haag in de periode 1998 tot 2006 is gedaald. In 2006 is het bestand ook gedaald, in 2005 zat 4,6% van de lokale bevolking in de bijstand, in 2006 was dit gedaald naar 4,4%. Zo gezien heeft Den Haag met het reïntegratiebeleid het doel bereikt om het bijstandsbestand te reduceren. De vraag is nu of dat komt door dat reïntegratiebeleid.

Als rekening wordt gehouden met de economische situatie is het resultaat goed te noemen. Hoewel de werkloosheid in 2006 was gedaald ten opzichte van 2005, was de werkloosheid in vergelijking met andere jaren nog relatief hoog. Van 1998 tot en met 2003 kwam het werkloosheidspercentage niet boven de 6% en in 2001 was dit percentage slechts 3%. In dit jaar daalde het percentage van de bevolking dat in de bijstand zit in Den Haag met slechts 0,2% ten opzichte van het jaar ervoor. Deze daling bedroeg in 2006 ook 0,2%, terwijl de werkloosheid dit jaar met 6,4% een stuk hoger lag dan de 3% in 2001. Het goede resultaat is daarom niet het gevolg van de economische situatie.

De bevolkingsontwikkeling is niet sterk veranderd. In Den Haag ligt het percentage van de bevolking met een startkwalificatie tussen de 66% en 68,2%. In 2002 en 2003 bedroeg het percentage van mensen met een startkwalificatie net als in 2006 67,9%. In 2002 en 2003 draaide de economie gezien het werkloosheidspercentage beter dan in 2006. In 2002 was het percentage van de bevolking in de bijstand gelijk gebleven ten opzichte van het jaar ervoor, in

2003 was het met 0,1% toegenomen en in 2006 is het met 0,2 % afgenomen. In 2006 werd een beter resultaat behaald dan in de economisch gunstigere jaren 2002 en 2003, toen het aandeel van de bevolking met een startkwalificatie even groot was. Dit geeft aan dat het positieve resultaat niet het gevolg is van de ontwikkeling van de bevolkingsopbouw of de economische situatie.

In 2004 was het percentage werklozen van de beroepsbevolking met 67,8% vrijwel gelijk aan de 67,9% in 2006. Ook de economische situatie was vergelijkbaar gezien het werkloosheidspercentage dat in beide jaren 6,4% was. Het percentage van de bevolking met een startkwalificatie als kenmerk van de bevolkingsopbouw was gelijk, evenals de economische situatie. Dat in 2004 geen daling werd gerealiseerd van het percentage van de bevolking in de bijstand en in 2006 een daling van 0,2%, geeft aan dat het positieve resultaat in 2006 niet het gevolg is van de economische situatie en de bevolkingsopbouw.

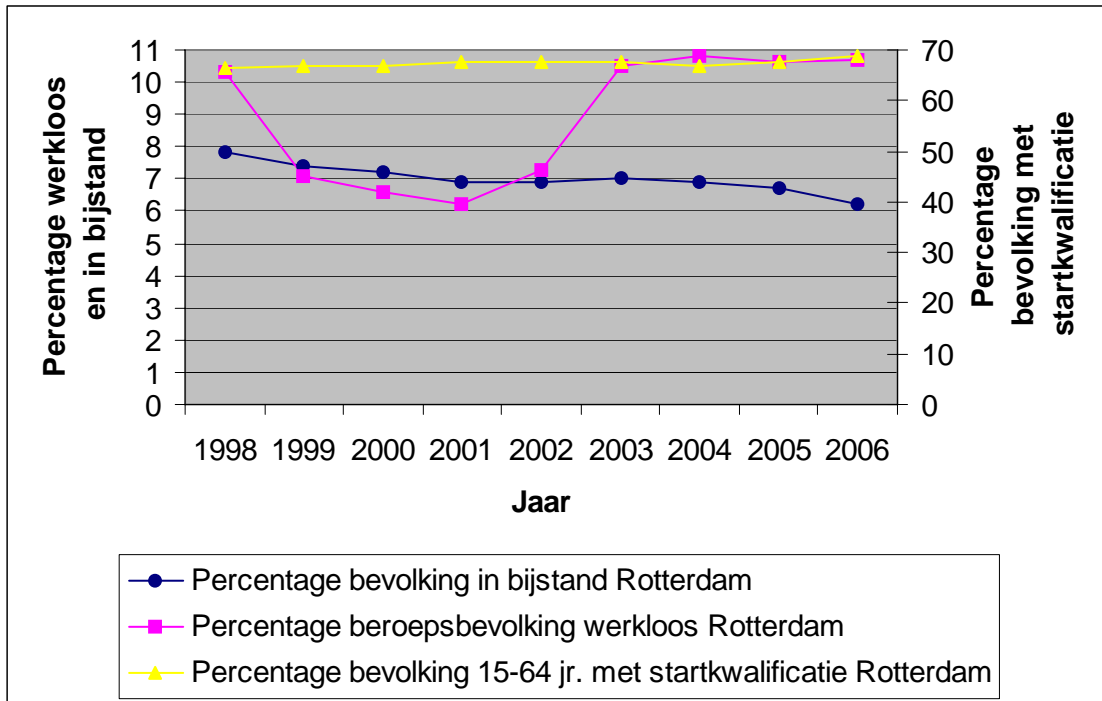
In 1999 was het percentage van de bevolking met een startkwalificatie met 66% het laagst. In dat jaar werd een afname van het percentage van de bevolking in de bijstand gerealiseerd van 0,4% ten opzichte van het jaar ervoor. Deze daling is groter dan de 0,2% in 2006, terwijl in 2006 het aantal mensen van de bevolking met een startkwalificatie iets groter was, namelijk 67,9%. Dat in 1999 een grotere daling van het bestand is gerealiseerd dan in 2006, terwijl het aantal mensen met een startkwalificatie relatief gezien lager was, geeft aan dat het resultaat niet het gevolg is van de ontwikkeling van de bevolkingsopbouw.

De gegevens geven aan dat het gevoerde beleid in 2006 heeft bijgedragen aan het goede resultaat. Ook in vergelijking met de resultaten in eerdere jaren, rekening houdend met de economische situatie en het percentage van de bevolking met een startkwalificatie als kenmerk voor de bevolkingsopbouw, wordt duidelijk dat het goede resultaat het gevolg is van het gevoerde beleid. Dit geeft aan dat de combinatie van instrumenten die de gemeente Den Haag inzet op het gebied van reïntegratie succesvol is.

Rotterdam

De ontwikkeling van de gegevens van Rotterdam is hieronder grafisch weergegeven.

Grafiek 5.2: Grafische weergave gegevens Rotterdam



Ook in Rotterdam is het bijstandsbestand in de jaren 1998 tot 2006 gedaald. In 2006 is het percentage van de bevolking dat in de bijstand zit gedaald met 0,5% ten opzichte van 2005. Dit resultaat is goed te noemen. Ook als rekening wordt gehouden met de economische situatie is dit een goed resultaat. In 2006 bedroeg de werkloosheid in Rotterdam 10,7%. Rotterdam heeft sinds 2003 te maken met een dergelijk werkloosheidspercentage en ook in 1998 lag dit percentage boven de 10%. Opvallend is dat Rotterdam het bijstandsbestand in deze economisch niet gunstige jaren net zo goed heeft kunnen beheersen en zelfs licht heeft weten te reduceren als in de economisch gunstige jaren 1999 tot 2003. In het economisch gunstige jaar 2002 wist de gemeente Rotterdam het bijstandsbestand niet te reduceren. Dat dit wel gelukt is in 2006, toen de werkloosheid aanzienlijk hoger lag, geeft aan dat de economische situatie niet de reden was voor de gerealiseerde afname van het bijstandsbestand in dat jaar.

Het hier gebruikte kenmerk voor de bevolkingssamenstelling, het percentage van de bevolking dat een startkwalificatie heeft, ligt in de geanalyseerde periode in Rotterdam tussen de 66,4% en 68,8%.

Het percentage van de beroepsbevolking met een startkwalificatie is in Rotterdam in 2006 het hoogst. Toch is dit gezien de kleine verschillen niet de oorzaak van het goede resultaat in 2006. In 2002 had met 67,5% een iets kleiner deel van de bevolking een startkwalificatie dan in 2006. De economie draaide gezien de werkloosheidscijfers in 2002 aanzienlijk beter dan in 2006. In 2002 wist Rotterdam geen daling van het percentage van de bevolking dat in de bijstand zit te realiseren, terwijl het bestand in 2006 met 0,5% werd gereduceerd ten opzichte van het jaar ervoor. Het aandeel van de bevolking met een startkwalificatie was iets groter,

maar het is niet aannemelijk dat het positieve resultaat het gevolg is geweest van dat kleine verschil. Ook de economische situatie, die minder gunstig was, heeft niet tot het positieve resultaat geleid.

In 1999 werd het bijstandsbestand aanzienlijk gereduceerd. Het percentage van de bevolking dat in de bijstand zit daalde met 0,4% ten opzichte van het jaar ervoor. In dat jaar lag het percentage van de bevolking met een startkwalificatie met 66,8% iets lager dan de 68,8% in 2006. De economie draaide gezien het werkloosheidscijfer in 1999 aanzienlijk beter dan in 2006. In 2006 werd een net iets beter resultaat behaald dan in 1999. Dit terwijl de economische situatie in 2006 minder gunstig was en er slechts een klein verschil was wat betreft het aantal mensen met een startkwalificatie als kenmerk van de bevolkingsopbouw. Wellicht dat een klein deel van de reductie van het bijstandsbestand kan worden toegeschreven aan de toename van het aantal mensen met een startkwalificatie. Maar het is niet aannemelijk dat de daling van het percentage van de bevolking in de bijstand met 0,5% volledig is toe te schrijven aan de kleine toename van het aantal mensen met een startkwalificatie.

In 2002 was het percentage van de bevolking met een startkwalificatie toegenomen tot 67,5% en draaide de economie beter dan in 2006. Toch wist Rotterdam in 2002 geen daling te realiseren van het aandeel van de bevolking dat in de bijstand zit. In 2006 was de economische situatie slechter dan in 2002 en was er slechts een klein verschil wat betreft het aantal mensen met een startkwalificatie. Toch is in 2006 een aanzienlijk beter resultaat geboekt dan in 2002. Ook hier is het niet aannemelijk dat het kleine verschil wat betreft het aantal mensen met een startkwalificatie heeft geleid tot het goede resultaat.

De gegevens laten zien dat het beleid in Rotterdam heeft bijgedragen aan de goede resultaten. Dit blijkt uit vergelijking met de resultaten in eerdere jaren, rekening houdend met de economische situatie en het percentage van de bevolking met een startkwalificatie als kenmerk voor de bevolkingsopbouw.

5.2.3 Vergelijking Den Haag en Rotterdam

Beide gemeenten hebben een goed resultaat behaald. In Den Haag is het percentage van de bevolking dat in de bijstand zit in 2006 met 0,2% gedaald ten opzichte van het jaar ervoor, in Rotterdam zelfs met 0,5%. In beide gevallen is het duidelijk dat deze goede resultaten niet het gevolg van de economische situatie. Deze was immers slechter dan in (of gelijk aan) voorgaande perioden, waarin de resultaten minder waren.

In Den Haag heeft ook de factor bevolkingsopbouw wat betreft het aantal mensen met een startkwalificatie niet geleid tot het goede resultaat. Dit kan ook over Rotterdam gezegd worden. In beide gemeenten is het aandeel van personen in de bevolking met een startkwalificatie toegenomen, maar het gaat om een dergelijk kleine toename dat het niet aannemelijk is dat het goede resultaat geheel het gevolg is van deze ontwikkeling. Het is aannemelijker dat het reïntegratiebeleid hier ook deels verantwoordelijk voor is.

Zoals uit de analyse van de ingezette instrumenten bleek, heeft Den Haag ná de invoering van de WWB ingezet op meer op uitstroom gericht beleid. In Rotterdam was hier al eerder mee begonnen en is het beleid verder aangescherpt na de invoering van de WWB. Dit kan een verklaring zijn voor het verschil in de resultaten. Rotterdam heeft met een afname van het

bestand met 0,5% relatief een stuk beter gepresteerd dan Den Haag, die het bestand met 0,2% wist te reduceren. De uitvoering van de sociale dienst in Rotterdam heeft al langere tijd ervaring met meer op uitstroom gericht beleid, wat zou kunnen leiden tot betere resultaten dan in Den Haag. In Den Haag zit de sociale dienst op dit moment (augustus 2006) nog midden in een reorganisatie die de nieuwe werkwijze moet ondersteunen. Verschillende uitvoerende onderdelen worden samengevoegd of juist gescheiden en ook gaat er nauw samengewerkt worden met het CWI. Deze reorganisatie is nog niet afgerond en de uitvoerende onderdelen moeten zich de nieuwe organisatie en werkwijze nog eigen maken. Ook uit de interviews met bijstandsconsulenten van de gemeente Den Haag blijkt dat de nieuwe werkwijze nog niet helemaal werkt zoals het moet: 'Als we straks op één plaats zitten wordt die samenwerking nog beter, want dan zijn de contacten makkelijker en direct.'

Dat Rotterdam een beter resultaat heeft behaald dan Den Haag is geen gevolg van de ontwikkeling van de bevolkingsopbouw wat betreft het aantal startkwalificaties. Deze factor is vergelijkbaar in de geanalyseerde periode in Den Haag en Rotterdam.

Bij het betere resultaat van Rotterdam ten opzichte van Den Haag kan wel het volgende opgemerkt worden. Het percentage van de bevolking met een uitkering lag in de geanalyseerde periode in Rotterdam steeds rond de 2% hoger dan in Den Haag. Het relatief grotere bestand in Rotterdam betekent misschien dat deze gemeente meer mensen in haar bestand had met een goed overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. In een kleiner bestand is het aandeel van mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt waarschijnlijk kleiner. Dit zou de gemeente Rotterdam in staat stellen om een beter resultaat dan Den Haag te behalen. Echter, het percentage van de bevolking met een startkwalificatie, dat in Rotterdam vergelijkbaar is met het percentage in Den Haag, geeft aan dat dit niet het geval is. Het geeft aan dat Rotterdam en Den Haag een vergelijkbare bevolking hebben wat betreft de bemiddelbaarheid naar werk. Het bijstandsbestand in Rotterdam is relatief hoger dan in Den Haag, maar gezien het hier geanalyseerde kenmerk van de bevolkingsopbouw (startkwalificatie) betekent dit niet dat Rotterdam relatief makkelijker naar arbeid bemiddelbare mensen in het bijstandsbestand heeft zitten. Zo bekeken heeft Rotterdam een beter resultaat geboekt dan Den Haag.

Dat het percentage van de bevolking dat in de bijstand zit in de geanalyseerde periode in Rotterdam elk jaar ongeveer 2% hoger ligt dan in Den Haag, is opvallend. Aangezien het aandeel van personen met een startkwalificatie in beide gemeenten vergelijkbaar is, lijkt dit verschil het gevolg van de economische situatie. Deze is in Rotterdam in elk van de geanalyseerde jaren slechter dan in Den Haag. Dit is een gegeven waar het Rotterdamse reïntegratiebeleid geen invloed op heeft. Ondanks dat het percentage van de bevolking dat in de bijstand zit in Rotterdam hoger is dan in Den Haag, is het reïntegratiebeleid van Rotterdam daarom niet slechter te noemen dan het beleid in Den Haag.

Duidelijk is dat het reïntegratiebeleid van deze gemeenten succesvol is. Er worden betere resultaten behaald dan in voorgaande jaren, ook als rekening wordt gehouden met de economische situatie en de ontwikkeling van de bevolkingsopbouw. Dat geeft aan dat de instrumenten van het beleid goed werken. De gemeenten maken gebruik van vrijwel dezelfde instrumenten als in eerdere jaren. Uit de analyse van de instrumenten bleek het verschil met de inzet van instrumenten in eerdere jaren, de mate van dwang. In beide gemeenten is sprake van een toename van de mate van dwang en dat lijkt de betere resultaten te verklaren. Dit wordt duidelijk geïllustreerd door één van de medewerkers van de Haagse sociale dienst. Als deze consulent een nieuwe klant te woord staat en aangeeft wat er verwacht wordt van

bijstandsklanten, zegt deze hier geen zin in te hebben en ziet hij vervolgens af van de uitkeringsaanvraag.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt teruggekomen op de centrale vraagstelling van deze scriptie. De centrale vraagstelling luidt:

Is er verandering opgetreden in de inzet van beleidsinstrumenten wat betreft reïntegratie in de gemeenten Den Haag en Rotterdam na de invoering van de WWB? Zijn de beleidsinstrumenten die deze gemeenten inzetten na de invoering van de WWB succesvol?

Deze onderzoeksvraag zou worden beantwoord aan de hand van een aantal deelvragen. Op deze deelvragen is in deze scriptie een antwoord gezocht en daarmee ook op de centrale vraag. Deze deelvragen zijn:

1. Zetten de gemeenten Den Haag en Rotterdam na de WWB andere beleidsinstrumenten in om hun bijstandsbeleid m.b.t. reïntegratie uit te voeren dan vóór de WWB?
2. Zijn de beleidsinstrumenten die na de WWB ingezet worden succesvol?
3. Hoe is het succes of falen van de ingezette beleidsinstrumenten te verklaren en welke verbeteringen zijn mogelijk?

Om deze vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van een instrumententheorie. Uit literatuuronderzoek bleek dat er grofweg twee stromingen zijn wat betreft theorieën over beleidsinstrumenten: de netwerktheorie en de beleidsinstrumentatietheorie.

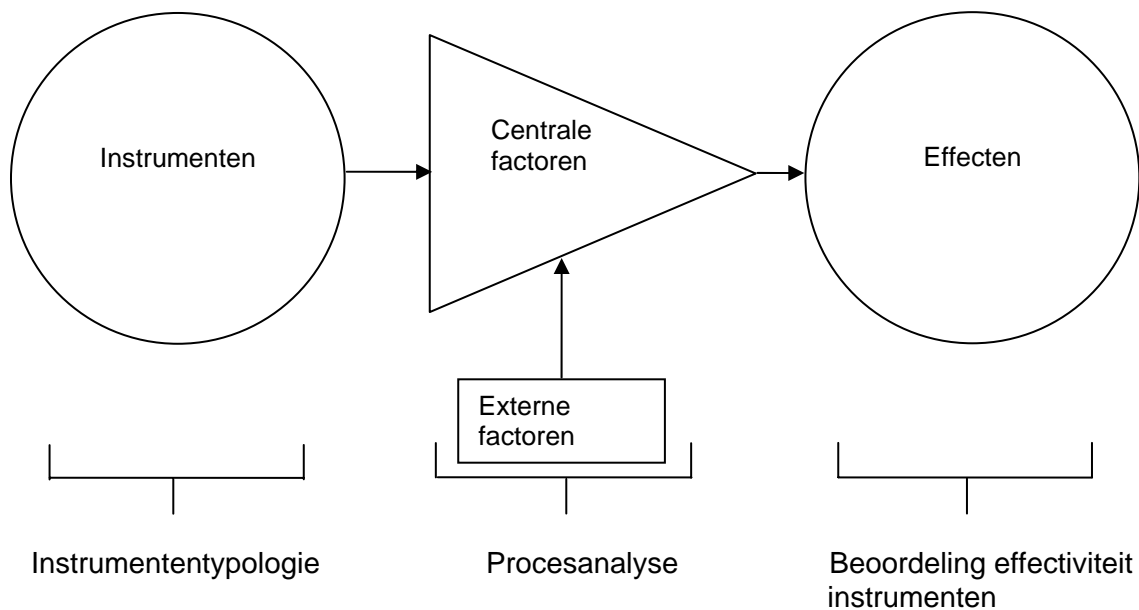
Volgens de instrumentatietheorie kan met behulp van instrumententypologieën inzicht verkregen worden in de acties van de overheid om bepaalde doelen te bereiken en kan een beoordeling gegeven worden van deze beleidsinstrumenten.

Volgens de netwerktheorie houdt de beleidsinstrumentatietheorie geen rekening met het feit dat de overheid niet de enige actieve actor is, maar dat de omgeving actief het beleid probeert te beïnvloeden.

Ondanks de kritiek is in deze scriptie gebruik gemaakt van de beleidsinstrumentatietheorie. Doorslaggevend bij deze keuze was het doel van de scriptie, namelijk het inventariseren van ingezette beleidsinstrumenten. Een instrumententypologie, die onderdeel is van een instrumententheorie, kan goed gebruikt worden bij het inventariseren van de middelen die de overheid ter beschikking staan om bepaalde doelen te bereiken.

Ondanks de kritiek van de netwerkbenadering dat een instrumentatietheorie geen rekening houdt met de omgeving, wordt in de instrumentatietheorie onderkend dat de omgeving een belangrijke rol speelt waar daarom rekening mee wordt gehouden. Door de instrumenten in te delen en te analyseren en door rekening te houden met de omstandigheden waaronder zij werken, kan een gefundeerde beoordeling gegeven worden over beleidsinstrumenten. Ter herinnering de schematische weergave van het gebruikte theoretisch kader:

Figuur 2.2: Toepassing instrumententheorie (gebaseerd op Hoogerwerf, 1989:87)



De theorie is volgens dit schema toegepast om de empirie te analyseren. Op de bevindingen zal nu per deelvraag worden ingegaan. Er zal gekeken worden welke antwoorden op de deelvragen zijn gevonden, deze antwoorden vormen samen het antwoord op de centrale vraag.

6.1 Deelvraag 1

Zetten de gemeenten Den Haag en Rotterdam na de WWB andere beleidsinstrumenten in om hun bijstandsbeleid m.b.t. reïntegratie uit te voeren dan vóór de WWB?

Om een antwoord op deze vraag te vinden was het nodig om de instrumenten die de gemeenten Den Haag en Rotterdam inzetten in kaart te brengen. Om een eventuele verandering in de inzet van instrumenten voor en na de WWB zichtbaar te maken, is er voor gekozen om de ingezette instrumenten in 2003 (vóór de WWB) en 2006 (ná de invoering van de WWB) in kaart te brengen.

Om beleidsinstrumenten in kaart te brengen, is een bepaalde typologie nodig om de instrumenten te onderscheiden. Uit de beleidsinstrumentatie literatuur bleek dat er een groot aantal benaderingen bestaan om beleidsinstrumenten in typen in te delen. Hier moest een keuze uit gemaakt worden. Bij de keuze voor een typologie is het van belang dat je kijkt naar de voor het betreffende onderzoek relevante aspecten van instrumenten. Na een eerste scan van de beleidsinstrumenten van Den Haag en Rotterdam werd duidelijk dat de gemeenten Den Haag en Rotterdam vóór en na de WWB ongeveer dezelfde instrumenten inzetten. Het verschil lag naar verwachting in de toepassing van de instrumenten, waarbij vooral de mate van dwang van belang is. Daarom is gekozen voor de dimensie beperkend-verruimend van de typologie van Van der Doelen.

Na de analyse van de ingezette instrumenten met de typologie van Van der Doelen bleek dat beide gemeenten in 2003 en 2006 ongeveer dezelfde instrumenten inzetten. Ook tussen de

gemeenten zat bijna geen verschil. De WWB heeft niet gezorgd voor de inzet van geheel andere beleidsinstrumenten. Uit de analyse bleek wel dat er verandering is opgetreden in de manier waarop de instrumenten worden toegepast.

De mate van dwang is in 2006 in Den Haag duidelijk toegenomen ten opzichte van 2003. In 2006 wordt gebruik gemaakt van dezelfde instrumenten, maar er wordt meer nadruk gelegd op de verplichtingen van de klant. Dit blijkt duidelijk uit het strengere maatregelenbeleid, dat met name strenger is geworden wat betreft de verplichtingen van klanten.

In Rotterdam werd in 2003 al sterk de nadruk gelegd op de verplichtingen van bijstandsklanten en hier werd al een strenger reïntegratiebeleid gevoerd. Hier werd het maatregelenbeleid in 2003 al nadrukkelijk toegepast om te zorgen dat klanten hun verplichtingen nakomen. Wat betreft de trajecten wordt meer de nadruk gelegd op de resultaten ervan, in plaats van op de realisatie van trajecten, wat in 2003 het geval was. De trajecten worden zodoende ook minder vrijblijvend.

In beide gemeenten worden na de WWB geen andere beleidsinstrumenten ingezet, maar is sprake van meer dwang wat betreft de bestaande instrumenten. In Den Haag heeft deze omslag na de invoering van de WWB plaatsgevonden. In Rotterdam gaat het om een aanscherping van het beleid, de omslag heeft hier al eerder plaatsgevonden.

6.2 Deelvraag 2

Zijn de beleidsinstrumenten die na de WWB ingezet worden succesvol?

Met behulp van de instrumententypologie is duidelijk gemaakt welke instrumenten de gemeenten inzetten wat betreft het reïntegratiebeleid. Bij deze deelvraag gaat het om de beoordeling van deze instrumenten. Bij de beoordeling van de instrumenten is gekeken naar de resultaten van het beleid. Deze resultaten zijn echter niet alleen beïnvloed door het beleid, ook externe factoren hebben invloed op de resultaten. Om zicht te krijgen op deze omstandigheden is een beleidsanalyse van het beleidsveld gemaakt. Er is een schematische weergave van het beleidsveld gemaakt waarin de instrumenten en de omstandigheden waaronder zij moeten werken zijn opgenomen.

Uit de procesanalyse bleek dat de geschiktheid van de klant voor de arbeidsmarkt en de inzet van de klant om te reïntegreren de elementen zijn waarop de instrumenten van het reïntegratiebeleid van de gemeenten ingrijpt. Door deze elementen te beïnvloeden proberen de gemeenten om bijstandsgerechtigden te laten reïntegreren op de arbeidsmarkt.

De omstandigheden waar het beleid geen invloed op heeft, maar die wel van invloed zijn op het resultaat, zijn de lokale economische situatie en de bevolkingsopbouw. Voor een beoordeling van het beleid moet ook met deze factoren rekening gehouden worden.

De instrumenten zijn niet apart beoordeeld, omdat dat niet mogelijk was. Van het eindresultaat van het beleid in een bepaald jaar bleek niet een bepaald deel aan elk instrument toe te schrijven. Het gaat om de toepassing van het beleid als geheel.

Om de beleidsinstrumenten te beoordelen is gekeken naar gegevens van de genoemde factoren. Om te kijken of het reïntegratiebeleid succesvol is, is gekeken naar de toe- of afname van het totale bijstandsbestand. De mate waarin het reïntegratiebeleid succesvol is, is

af te lezen aan het totale bestand, omdat succesvol reïntegratiebeleid leidt tot een afname van het bestand. Ook is de reïntegratie van bepaalde instrumenten niet opgenomen in het reïntegratiecijfer, bijvoorbeeld bij het instrument ‘strenger aan de poort’. Door te kijken naar het totale bestand is een betere beoordeling mogelijk. De maatstaven die zijn gebruikt, zijn de resultaten van eerdere jaren. Zo kan bepaald worden of het nieuwe beleid leidt tot betere of slechtere resultaten.

Beide gemeenten hebben een goed resultaat behaald. In Den Haag was het bijstandsbestand in 2006 met 0,2% afgenomen ten opzichte van 2003, in Rotterdam met 0,5%. Uit de gegevens met betrekking tot de economische situatie, waarbij gekeken is naar de lokale werkloosheid, is gebleken dat de resultaten in beide gemeenten niet het gevolg waren van de economische situatie. De economische situatie in 2006 was slechter dan in voorgaande jaren, terwijl de resultaten van het reïntegratiebeleid in 2006 beter waren.

Wat betreft de bevolkingsopbouw is gekeken naar het aantal personen van de lokale bevolking met een startkwalificatie. Ook deze factor heeft in beide gemeenten niet geleid tot het goede resultaat. Hoewel het percentage van de lokale bevolking met een startkwalificatie in beide gemeenten is toegenomen, gaat het om een kleine toename. De afname van het bijstandsbestand is waarschijnlijk niet het gevolg van de kleine toename van het aantal mensen met een startkwalificatie. Aannemelijker is dat het reïntegratiebeleid hier ook aan heeft bijgedragen.

Wat kennelijk de oorzaak is van het verschil in resultaat tussen Den Haag en Rotterdam, is dat Rotterdam al vóór de invoering van de WWB het reïntegratiebeleid meer heeft gericht op uitstroom. Den Haag heeft deze omslag pas na de invoering van de WWB gemaakt. Het verschil in ervaring met de nieuwe werkwijze en het feit dat de sociale dienst van Den Haag nog midden in de reorganisatie zit naar die nieuwe werkwijze, kan een verklaring zijn voor het betere resultaat van Rotterdam ten opzichte van Den Haag.

Uit de beoordeling blijkt dat het reïntegratiebeleid in Den Haag en Rotterdam succesvoller is dan in voorgaande jaren, ook als rekening wordt gehouden met de omstandigheden waaronder het beleid werkt. Het verschil met het beleid van voorgaande jaren is niet de inzet van verschillende instrumenten, maar de mate van dwang die met de instrumenten gepaard gaat. Deze verandering is daarom de verklaring van het succes van het beleid.

6.3 Deelvraag 3

Hoe is het succes of falen van de ingezette beleidsinstrumenten te verklaren en welke verbeteringen zijn mogelijk?

Verklaring van het succes

De beantwoording van het eerste deel van deze deelvraag wordt gevormd door de antwoorden op de eerste twee deelvragen. Daar is door middel van de inventarisatie van de beleidsinstrumenten duidelijk geworden dat zowel Den Haag als Rotterdam voor en na de invoering van de WWB dezelfde beleidsinstrumenten inzetten. Er is gebleken dat het verschil tussen het beleid voor en na de WWB ligt in de mate van dwang die met het beleid gepaard gaat. In beide gemeenten is deze dwang toegenomen. Dat is het verschil dat het gevolg is van de WWB. Deze dwang moet de uitstroom van klanten uit de bijstand bevorderen. In

Rotterdam lag de nadruk vóór de WWB al op deze uitstroom en is deze met de komst van de WWB alleen maar toegenomen. In Den Haag heeft ná de WWB een omslag plaatsgevonden.

Er zijn in beide gemeenten betere resultaten behaald op dit beleidsterrein dan in voorgaande jaren. Deze resultaten bleken niet volledig toe te schrijven aan andere factoren dan het beleid, zoals de economische situatie en de bevolkingsopbouw. Verder werd duidelijk dat de enige verandering in het beleid de toename van de mate van dwang is. Dit leidt tot de conclusie dat de toename van de mate van dwang van het reïntegratiebeleid de verklaring is voor de betere resultaten. Dit geldt voor beide onderzochte gemeenten. Het gevoerde beleid is succesvol te noemen. Wel zijn er een aantal punten te noemen waar de gemeenten rekening mee moeten houden om te zorgen dat het reïntegratiebeleid succesvol blijft.

Verbeteringen / aanbevelingen

Met het beleid in 2006 boekten de gemeenten goede resultaten. Een punt van aandacht om met dit beleid goede resultaten te behalen is de nadruk die de gemeenten er op leggen. Er is sprake geweest van een omslag in het beleid. Bij de gemeente Den Haag wordt in de interviews duidelijk dat de nadruk en het enthousiasme van het nieuwe beleid weg kan zakken. In een interview merkt een medewerker van de sociale dienst van de gemeente Den Haag op: 'Ik ben erg tevreden over de zeer enthousiaste start, iedereen had er alle aandacht voor en het was echt het belangrijkste wat er was.' Deze medewerker merkt echter dat dit enthousiasme begint weg te zakken, begin 2007: 'De spirit zakt een beetje weg'. Dit kan ertoe leiden dat de organisatie terugvalt op oude werkwijzen, waarmee mindere resultaten werden behaald. Het is daarom aan te bevelen dat de sociale diensten van de gemeenten de nadruk blijven leggen op het nieuwe beleid en de nieuwe werkwijzen.

Een ander punt waar de gemeenten rekening mee moeten houden, is dat het aandeel van moeilijk bemiddelbare klanten (B klanten) in het bestand groter wordt.¹⁶⁶ Dit is een logisch gevolg van het op uitstroom gerichte beleid; de makkelijker bemiddelbare klanten (A klanten) stromen als eerst uit. Op een gegeven moment hebben de gemeenten de meeste A klanten aan het werk geholpen en blijven de B klanten over. De gemeenten moeten zich afvragen wat dit voor gevolgen heeft voor hun sociale diensten. Er is straks immers minder behoefte aan begeleiding van A klanten, en juist meer aan begeleiding van B klanten. Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat medewerkers moeten worden omgeschoold, of dat er speciale trajecten bedacht moeten worden voor B klanten. Het gaat hier om een ander soort dienstverlening dan aan A klanten, die alleen een korte cursus of sollicitatiebemiddeling nodig hebben. Gemeenten vervullen de taak van dienstverlening aan B klanten weliswaar al, maar zij moeten zich afvragen of zij zich op dit punt kunnen verbeteren, aangezien de B klanten straks veruit de grootste groep in het bijstandsbestand vormen.

Een punt waar de gemeenten nu geen zicht op hebben, is wat er gebeurt met de mensen die als gevolg van alle verplichtingen afzien van een uitkering. De vraag is of deze mensen zelf een baan vinden, of dat zij wellicht op een illegale wijze in hun inkomen proberen te voorzien. Als dat laatste het geval is, wordt het bijstandsbestand wel gereduceerd, maar leidt het beleid misschien tot problemen op andere gebieden. In de beleidsdocumenten is hier geen aandacht voor en uit de interviews bleek dat in ieder geval de gemeente Den Haag hier geen zicht op heeft. Verder onderzoek wat dit betreft is daarom aan te bevelen.

¹⁶⁶ 'Vooral onbemiddelbaren in bijstand', De Volkskrant, 14 april 2007.

Een laatste punt van aandacht betreft de toegenomen mate van dwang van het reïntegratiebeleid. De sociale diensten van Den Haag en Rotterdam zijn strenger geworden. Mensen krijgen minder makkelijk een uitkering, en als zij een uitkering krijgen moeten zij aan bepaalde verplichtingen voldoen. In gesprekken met bijstandsconsulenten van de gemeente Den Haag werd duidelijk dat veel medewerkers zich hier in kunnen vinden: wie kan werken, moet werken. Tegelijkertijd vinden medewerkers dat de sociale dienst wel moet onthouden dat zij een laatste steunpunt zijn voor mensen die het zelf niet redden. Mensen die niet kunnen, moeten gewoon geholpen worden door de sociale dienst. Hier moeten de sociale diensten de juiste balans in zien te vinden.

Bronnen

Literatuur

- Bressers, J.Th.A., P. De Jong, P.J. Klok en A.F.A. Korsten. (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen, Van Gorcum.
- Bruijn, J.A. de. (1990). *Sturing en 'nieuwe' sturingsinstrumenten*. *Beleidswetenschap* 1990. p.338.
- Bruijn, J.A. de. (1990). *Economische zaken en economische subsidies: een instrumentele en organisatorische analyse van de toepassing van economische subsidies*. 's-Gravenhage.
- Bruijn de, J.A. en J.A.M. Hufen. (1992). *Instrumenten en overheidsbeleid*. *Beleidswetenschap* 1992. p72. J.A. de Bruijn en J.A.M. Hufen. *The traditional approach to policy instruments*. In: B.G. Peters en F.K.M. van Nispen. *Public policy instruments. Evaluating the tools of Public Administration*. Cheltenham U.K./Northampton U.S.A. Edward Elgar 1998. p.13.
- Derksen. W. (1989). *De werkelijkheid van de terugtred*. In: W. Derksen, Th.G. Drupsteen en W.J. Witteveen. (1989) *De terugtred van regelgevers*. Zwolle. P.18.
- Doelen, F.C.J. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*. Enschede, Febo.
- Doelen, F.C.J. van der, en P-J. Klok. (1989). *Beleidsinstrumenten*. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn. p. 73-91.
- Geelhoed, L.A. (1983). *De interveniërende staat: een aanzet voor een instrumentenleer*. Staatsuitgeverij. 's-Gravenhage.
- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn, Samson, H.D. Tjeenk Willink.
- Heuvel van den, J.H.J. (1998). *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Lemma, Utrecht.
- Hughes, O.E. (2003). *Public Management and Administration*. Palgrave Macmillan. New York.
- Kickert, W.J.M., H.J. Aquina en A.F.A. Korsten. (1989). *De verguisde staat*. Den Haag.
- Koopmans, L., A.H.E.M. Wellink, C.a. de Kam, C.G.M. Sterks en H.J. Woltjer. (2003). *Overheidsfinanciën*. Groningen, Stenfert Kroese.
- Kooiman, J. (1990). *Sturen, besturen of (be)sturen*. *Bestuurswetenschappen*. p.414.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London, Thousand Oaks / New Delhi Sage Publications.
- Koppenjan, J. En E.-H. Klijn. (2006). *Managing uncertainties in networks*. Routledge. Londen en New York.
- Ringeling, A.B. (1983). *De instrumenten van het beleid*. Alphen aan den Rijn.
- Ringeling, A. (2004). *Het imago van de overheid*. Den Haag, Elsevier Overheid.
- Robson, C., (202), *Real World Research*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Schneider, A.L. en H. Ingram. (1997). *Policy design for democracy*. University press of Kansas.
- Schram, F. (2005). *Het sturen van de samenleving: Mogelijkheden van een beleidsinstrumentenbenadering*. Leuven, België.

- Vedung, E. (1998). *Policy instruments: typologies and theories*. In: M.L. Bemelmans-Videc, R.C. Rist en E. Vedung. (1998). *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments & their evaluation*. Transaction Publishers. New Brunswick / London.
- Vos, J. (2003), *Van armenzorg naar recht op werk en inkomen: de geschiedenis van de bijstand*. In: Sociaal bestek, 65, p. 12-15.

Artikelen

- ‘Meer mensen uit bijstand: extra geld’, De Volkskrant, 26 mei 2007.
- ‘Nieuw jurkje voor de verzorgingsstaat’, De Volkskrant, 16 april 1994.
- ‘Vooral onbemiddelbaren in bijstand’, De Volkskrant, 14 april 2007.

Beleidsdocumenten

- Beleidsplan ABW 1997, dienst SoZaWe gemeente Rotterdam, 11 december 1996.
- Beleidsplan Algemene bijstandswet 1998, SoZaWe gemeente Rotterdam, 17 december 1997.
- Beleidsplan Algemene Bijstandswet 1999, SoZaWe gemeente Rotterdam, 21 januari 1999.
- Beleidsplan Algemene Bijstandswet 2000, SoZaWe gemeente Rotterdam, 18 november 1999.
- Beleidsplan Algemene Bijstandswet 2001, SoZaWe gemeente Rotterdam, 12 oktober 2000.
- Beleidsplan Algemene Bijstandswet 2002, SoZaWe gemeente Rotterdam, 27 september 2001.
- Beleidsplan Algemene bijstandswet voor 2003, gemeente Rotterdam, 19 december 2002.
- Beleidsplan ‘Fraude en Verificatie’ en beleidsplan ‘Uitstroom 1996’, DSZW gemeente Den Haag, 25 juni 1996.
- Beleidsplan reïntegratie 2002, DSZE gemeente Den Haag, 17 juni 2002.
- Beleidsplan Reïntegratie 2003, DSZW gemeente Den Haag, 2003
- Beleidsplan reïntegratie 2004, DSZW gemeente Den Haag, 3 december 2003.
- Beleidsplan Uitstroom/Jaarplan Werken 1997/Rapportage 1996, DSZW gemeente Den Haag, februari 1997.
- Beleidsplan Uitstroom/Jaarplan Werken 1998/Rapportage 1997, DSZW gemeente Den Haag, 9 december 1997.
- Beleidsplan Uitstroom/Jaarplan Werken 1999 Rapportage 1998, DSZW gemeente Den Haag, 11 december 1998.
- Beleidsplan Werk en Inkomen 2007, DSZW gemeente Den Haag, 21 september 2006
- Beleidsplan Werk en Activering 2003, gemeente Rotterdam, 3 december 2002.
- Beleidsplan Werk en Inkomen 2006, DSZW gemeente Den Haag, 2006.
- Beleidsverslag Werk en inkomen 2006, DSZW gemeente Den Haag, 21 juni 2007.
- Beleidsverslag Werk en Activering 2003, SoZaWe gemeente Rotterdam, 30 november 2004.
- Evaluatie premiebeleid, DSZW gemeente Den Haag, maart 2005.
- Fraudebeleidsverslag 2003/2004 Fraudebeleidsplan 2005, DSZW gemeente Den Haag, september 2004.

- Gemeente Rotterdam. *Collegeprogramma 2006-2010*. September 2006. [http://www.rotterdam.nl/Rotterdam/Internet/Collegesites/collegeprio_final_lr.pdf]. 18 januari 2006.
- Handhavingsbeleid en bestrijding van misbruik en fraude met betrekking tot de ABW en aanverwante wetten, SoZaWe gemeente Rotterdam, 6 oktober 1993.
- Jaarplan Werken 2000/Beleidsplan Uitstroom en resultaten 1999, DSZW gemeente Den Haag, 10 december 1999.
- Jaarplan Werken 2001/Beleidsplan uitstroom en resultaten 2000, DSZW gemeente Den Haag, 15 december 2000.
- Jaarplan 1995, dienst SoZaWe gemeente Rotterdam, november 1994.
- Jaarverslag 2006, gemeente Rotterdam, juni 2007.
- Maatregelenverordening Wet Werk en Bijstand 25 februari 2004, gemeente Den Haag.
- Nieuwe Algemene Bijstandswet jaarplan 1996, dienst SoZaWe gemeente Rotterdam, 29 november 1995.
- Reductie volume WWB Plan van aanpak 2006-2009, gemeente Rotterdam 2006, augustus 2006.
- Voorstel tot vaststelling van het beleid aangaande de uitkeringssystematiek naar aanleiding van de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet, dienst SoZaWe gemeente Rotterdam, 12 oktober 1995.
- Voorstel van het college inzake wijziging reïntegratieverordening WWB in verband met herdefiniëring premiebeleid, gemeente Den Haag, 26 juni 2007.

Onderzoeken

- Centrum voor arbeid en beleid. *WWB monitor, een jaar Wet Werk en Bijstand*. Mei 2005. [<http://www.divosa.nl/Docs/Divosa;%20WWB-monitor%202005.pdf>]. 26 januari 2007.
- Divosa-monitor 2007. *Verschil maken*. Utrecht. juli 2007
- IWI. *Invulling beleidsvrijheid Wet werk en bijstand, Verkennende studie*. Oktober 1999. [http://www.research.nl/%5C_resources%5Creportcenter%5CB1965%5Cb1965deelrap4def.PDF]. 28 november 2006.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Innovatieprogramma Werk en Bijstand april-december 2006*. [http://gemeenteloket.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=40115]. 18 januari 2007.
- Schram, F. (2005). *Het sturen van de samenleving. Mogelijkheden van een beleidsinstrumentenbenadering*. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen. Leuven.
- SEO economisch onderzoek. *Selectie sturingsinstrumenten*. Amsterdam. April 2007.
- SEO rapport nr.980. *Uit de bakken, aan de bak*. Amsterdam. April 2006.
- SEO rapport nr. 946. *Werkt de reïntegratiemarkt?* Amsterdam. Oktober 2006.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. *De uitkering van de baan*. Den Haag. Juli 2003.

Internetsites

- CBS. [statline.CBS.nl.]. 12 februari 2007, 5 juni 2007
- CPB. *Nieuwsbrief december 2006*. [<http://www.cpb.nl/nl/prognoses/nlinfo.html>]. 12 maart 2007

- www.bds.rotterdam.nl. [http://www.bds.rotterdam.nl/]. Mei 2007.
- [www.CBS.nl](http://www.cbs.nl), 3 augustus 2007.
- www.denhaag.nl. *Meerderheid raad voor strengere aanpak uitkeringsgerechtigden*. 4 maart 2004. [http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=32260].

Interviews

- Huizing, M., teamleider bijstandsconsulenten en administratief receptiemedewerkers Werkbeurs Escamp, DSZW gemeente Den Haag.
- Riemens, K., beleidsmedewerker bij het cluster participatie en activering, afdeling bijstandszaken, DSZW gemeente Den Haag.
- Schouten, A., teamleider bijstandsconsulenten Werkbeurs Escamp, DSZW gemeente Den Haag.
- Venekamp, M., projectmedewerker Werkbeursvorming, DSZW gemeente Den Haag.
- Zoon, C., teamleider bijstandsconsulenten Werkbeurs Noord, DSZW gemeente Den Haag.