

Onbekend maakt onbemiddeld

Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden door gemeenten

Alex Driesens
Studentnummer 114105
Parttime Masteropleiding Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen

Scriptiebegeleiding:
Dr. P.K. Marks
Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon (2^e lezer)

Voorwoord

Met deze scriptie rond ik mijn Parttime Masteropleiding Bestuurskunde af, waarmee ik in het studiejaar 2004 – 2005 ben begonnen. Het heeft wat meer tijd in beslag genomen dan ik had voorzien, maar uiteindelijk heb ik het toch afgemaakt. En dat telt.

De opleiding Bestuurskunde heeft mijn interesse in het Openbaar Bestuur, zoals het reilt en zeilt, nog verder vergroot. Mijn aanvankelijke enthousiasme is niet weggezaakt en dat mag wat mij betreft gezien worden als een verdienste van de docenten van deze opleiding. Ik heb veel van hen geleerd en ben in sommige opzichten zelfs wijzer geworden. Waarvan akte.

Vaak met veel plezier - nu en dan met frisse tegenzin - heb ik mij twee jaar lang twee avonden per week naar de Erasmus Universiteit begeven voor het volgen van de colleges. Daar trof ik mijn studiegenoten Bernadette, Melanie en Madelijn. Gevieren vormden we een hecht team bij het maken van de opdrachten en het elkaar bij de les houden. Behalve nuttig was het prettig hen te leren kennen en met hen samen te werken.

Ik mag mij gelukkig prijzen met mijn werkgever, de Raad voor Werk en Inkomen. In het bijzonder ben ik dank verschuldigd aan de Algemeen Secretaris van die Raad, de heer Wim van Dam voor de betoonde steun en het vertrouwen in de goede afloop.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleider Peter Marks. Met de nodige humor, relativering en relevante adviezen wist hij mij meermalen trefzeker op het juiste spoor te zetten. Professor C.W.A.M. van Paridon was zo vriendelijk als tweede lezer op te treden. Ook hem ben ik dank verschuldigd, ook voor de colleges Economie.

Veel mensen hebben mij gesteund. Soms door belangstelling te tonen naar de voortgang van mijn studie of scriptie en soms door daar maar even niet naar te vragen. *“Als het thuisfront er niet achter staat dan redt je het niet”*, riep een van de docenten tijdens een collegeavond. Een waar woord. Zonder de aanmoediging en aansporing van en opoffering door mijn geliefde echtgenote Mariëlle, zou er maar weinig van terecht gekomen zijn. Ik ben haar daar meer dankbaar voor dan ik kan laten blijken.

Een laatste woord voor Hannah en Sanne, onze twee prachtige dochters die mij heel wat avonden en weekenden hebben moeten missen. Jullie zijn geweldige kinderen !

Alex Driesens

Juli 2008

Inhoudsopgave

DE ARBEIDSMARKT VRAAGT...	8
1.1 AANLEIDING	8
1.2 WERK EN INDIVIDU	8
1.3 WERK EN SAMENLEVING	9
1.4 WERK EN BELEID	9
1.5 WAT IS HET PROBLEEM	11
1.6 DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING VAN DEZE SCRIPTIE	11
1.8 INVALSHOEK/THEORETISCH KADER	13
1.9 BESTUURSKUNDIGE EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	14
1.10 WERKWIJZE : DOCUMENTENANALYSE	14
1.11 OPBOUW SCRIPTIE	15
DE KRAPTE TE LIJF	16
2.1 INLEIDING	16
2.2 VERGRIJZING: GRIJZE DRUK EN ONTGROENING	16
2.2.1 <i>Dubbele vergrijzing</i>	16
2.2.2 <i>Ontgroening</i>	17
2.2.3 <i>Vervangings- en uitbreidingsvraag</i>	17
2.2.4 <i>Vacaturemarkt</i>	18
2.3 DE ARBEIDSMARKT: EEN GEREGULEERDE MARKT	18
2.4 VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING OP DE ARBEIDSMARKT	19
2.5 ARBEIDSMARKTDOELSTELLING	20
2.6 BELEID OM DE PARTICIPATIE TE VERHOGEN	21
2.6.1 <i>Beleid gericht op werkenden</i>	21
2.6.2 <i>Beleid gericht op niet-werkenden: re-integratiebeleid</i>	21
2.7 DE WET SUWI	23
2.7.1 <i>Aanleiding voor SUWI</i>	23
2.7.2 <i>Gevolgen SUWI</i>	25
2.8 DE WET WERK EN BIJSTAND	25
2.8.1 <i>Historie: van ABW naar WWB</i>	26
PRIKKELS EN GEDRAG	29
3.1 INLEIDING	29
3.2 WAAROM EEN ECONOMISCHE BENADERING?	30
3.3 POLYCENTRISCHE BENADERING	31
3.4 OVERHEIDSSTURING	31
3.5 INSTITUTIES	32
3.6 DE BELANGRIJKSTE PREMISSEN VAN DE NEO-INSTITUTIONELE ECONOMIE	32
3.6.1 <i>Eigendomsrechtenbenadering</i>	32
3.6.2 <i>Transactiekostenbenadering</i>	34
3.6.3 <i>Principaal-agenttheorie</i>	35
3.6.4 <i>Maatregelen om informatieasymmetrie tegen te gaan</i>	36
3.6.5 <i>De verdeling van risico's en eigendomsrechten: declaratie of budget</i>	37
3.7 PRINCIPAAL-AGENTRELATIE IN VERHOUDING RIJK EN GEMEENTE	38
3.8 DECENTRALISATIE: AUTONOMIE EN MEDEBEWIND	39
3.8.1 <i>Argumenten voor en tegen decentralisatie</i>	39
3.8.2 <i>Het gelijkheidsbeginsel vs. decentralisatie</i>	40

3.9	BELEIDSVRIJHEID EN FINANCIËLE VERHOUDINGEN	41
3.10	VAN DE THEORIE...	42
3.10.1	...naar de praktijk.....	44
PRIKKELS IN DE PRAKTIJK.....		46
4.1	INLEIDING.....	46
4.1	HET BELANG VAN DE NUGGERS VOOR DE ARBEIDSMARKT.....	47
4.2	PLAATS VAN DE NUGGERS IN DE KETEN VAN WERK EN INKOMEN.....	47
4.3	NUGGERS ONDER DE WWB.....	47
4.3.1	<i>Tweeledige opdracht gemeenten</i>	48
4.4	AFBAKENING ONBENUT PARTICIPATIEPOTENTIEEL ZONDER UITKERING	49
4.4.1	<i>Nabestaanden: beperkte doelgroep</i>	50
4.5	RELATIEVE OMVANG PARTICIPATIEPOTENTIEEL ZONDER UITKERING.....	50
4.6	ONDUIDELIJKHEID OVER AANTAL NUGGERS IN HET VERLEDEN.....	51
4.6.2	<i>Dienstverlening aan nuggers voor 2002</i>	53
4.7	DOELGROEP NIET-UITKERINGSGERECHTIGDEN GEMEENTELIJK RE-INTEGRATIEBELEID 54	
4.8	DE SYSTEMATIEK VAN DE WWB	54
4.8.1	<i>Volledige budgettering</i>	54
4.8.2	<i>Vaststelling Macrobudget Inkomensdeel</i>	55
4.8.3	<i>Verdeling Macrobudget over gemeenten</i>	55
4.8.4	<i>Kenmerken I-deel</i>	55
4.8.5	<i>Het Werkdeel</i>	56
4.8.6	<i>Beleidsvrijheid gemeenten</i>	56
4.8.7	<i>Sturing, toezicht en verantwoording in de WWB</i>	57
4.8.8	<i>Sturing en toezicht: centraal</i>	57
4.8.9	<i>Sturing en controle: decentraal</i>	59
4.9	ONDERSTEUNING VAN NUGGERS DOOR GEMEENTEN NA 2002	60
4.9.1	<i>Niet-uitkeringsgerechtigden in de re-integratieverordeningen van gemeenten</i>	60
4.9.2	<i>Opvattingen ten aanzien van de re-integratie van nuggers</i>	60
4.9.3	<i>Voorwaarden aan niet-uitkeringsgerechtigden</i>	61
4.10	DIENTVERLENING AAN NIET-UITKERINGSGERECHTIGDEN DOOR CWI EN GEMEENTEN63	
4.10.1	<i>Afspraken CWI en gemeenten over dienstverlening aan nuggers</i>	63
4.10.2	<i>Bekendheid nuggers met verantwoordelijkheid gemeenten</i>	64
4.10	FEITELIJKE DIENSTVERLENING AAN NIET-UITKERINGSGERECHTIGDEN	64
4.10.1	<i>Wat willen de nuggers eigenlijk ?</i>	66
HET ZEKERE EN HET ONZEKERE.....		67
5.1	BORGING	67
5.2	PRINCIPAAL-AGENT VERHOUDING TUSSEN RIJK EN GEMEENTE.....	68
5.3	(BIJ)STURING DOOR HET RIJK.....	69
5.4	WERKING WET WERK EN BIJSTAND	70
5.4.1	<i>Prikkelwerking</i>	70
5.4.2	<i>Gedragsveranderingen als gevolg van de WWB</i>	71
5.4.3	<i>Eenzijdige prikkel</i>	72
5.5	GEVOLGEN VOOR DE RE-INTEGRATIEDIENSTVERLENING AAN NUGGERS.....	73
5.6	OVERIGE ONBEDOELDE EFFECTEN WWB.....	74
5.7	GEVOLGEN FINANCIËLE PRIKKEL OP LANGERE TERMIJN.....	75
5.8	REDENEN OM NUGGERS TE RE-INTEGREREN	76
5.9	VOORGENOMEN BELEID.....	77

5.9.1	<i>Bestuursakkoord rijk en gemeenten: Activeren 25.000 nuggers</i>	77
5.9.2	<i>Meerjarige budgetten</i>	78
5.9.3	<i>Participatiebudget</i>	79
KAN HET ANDERS?		80
6.1	INLEIDING	80
6.2	KANSEN ZIEN EN BENUTTEN	80
6.3	OPLOSSINGEN MET BEHOUD VAN HUIDIGE BESTUURLIJK ARRANGEMENT	81
6.3.1	<i>Informatieachterstand beperken</i>	82
6.3.2	<i>Bonding</i>	83
6.3.3	<i>Hantering gerichte prikkels</i>	83
6.3.4	<i>Lokale sturing verbeteren</i>	84
6.4	OPLOSSINGEN MET AANPASSING BESTUURLIJK ARRANGEMENT	84
6.4.1	<i>Niet-uitkeringsgerechtigden uit de WWB halen</i>	84
6.4.2	<i>Power to the people</i>	86
6.4.3	<i>De andere weg</i>	86
SLOTBESCHOUWING		88
LIJST VAN MEEST GEBRUIKTE AFKORTINGEN		93
GERAADPLEEGDE LITERATUUR		94

De arbeidsmarkt vraagt...

1.1 Aanleiding

“Onderdeel van een goed functionerende arbeidsmarkt is de beschikbaarheid van voldoende arbeidskrachten. Het activeren van het beschikbare arbeidsaanbod en - indien hiermee de tekorten aan arbeidskrachten onvoldoende opgelost kunnen worden - het aantrekken van werknemers uit het buitenland, moeten zorgen voor voldoende arbeidskrachten. Een goed functionerende arbeidsmarkt stelt ook hoge eisen aan de uitvoeringsorganisaties. Zij hebben de taak om (niet-)uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen. Het kabinet zal (blijven) aansturen op een effectieve inzet van het re-integratie- en sanctie-instrumentarium door de uitvoeringsorganisaties om dit beleid ten uitvoer te brengen”(SZW 2007e: 9).

Bovenstaand citaat is afkomstig uit de Preambule ‘Participatie in sociaaleconomisch perspectief’, het document waarin het kabinet Balkenende IV samen met de sociale partners de voornemens bekend maakt om de arbeidsparticipatie te verhogen. Het document werd gepresenteerd op de Participatietop van 27 juni 2007 waar overleg plaatsvond tussen rijksoverheid, gemeenten en sociale partners.

Na deze participatietop werd tussen de rijksoverheid en de gemeenten, vertegenwoordigd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), een bestuursakkoord gesloten ‘Samen aan de slag’, waarin ondermeer afspraken zijn vastgelegd over een gezamenlijke aanpak op het terrein van arbeidsparticipatie.(VNG, 2007a)

Het verhogen van de arbeidsparticipatie is, zoveel is duidelijk, één van de beleidsprioriteiten van de overheid op het terrein van de arbeidsmarkt.

Dat daar prioriteit aan wordt gegeven, is bevestigd in het Actieprogramma ‘Iedereen doet mee’ (SZW, 2007d):

“Doelstelling van het kabinet in dit programma is de participatie de komende kabinetsperiode substantieel te verhogen: een forse stap zetten richting 80 procent participatie in 2016, 200.000 mensen met (grote) afstand tot de arbeidsmarkt extra aan de slag en een uitbreiding van het aantal vrijwilligers en mantelzorgers in 2011.

Dit actieprogramma beschrijft hoe het kabinet - samen met de partners – deze doelstellingen wil realiseren. Leidraad bij de uitwerking is de menselijke maat. Geen blauwdrukken vanuit Den Haag, maar ruimte voor professionals in de uitvoering. Een gerichte aanpak, toegesneden op de specifieke individuele omstandigheden, maakt het participatiebeleid effectiever.”

Bron: SZW(2007d), Actieprogramma ‘Iedereen doet mee’: 5

1.2 Werk en individu

Het hebben van een baan, van werk, is van grote betekenis voor het individu, in zowel materiële als immateriële zin.

Werk betekent dat men deel uitmaakt van een sociaal verband, dat men ergens bij hoort. Werk geeft status, er kan waardering mee worden geoogst en als het mee zit kan werk zelfs reden geven tot een gevoel van verrijking, ontwikkeling en zelfontplooiing. Daarnaast verschaft werk ons natuurlijk de middelen om – tenminste een deel van - onze behoeften te bevredigen. Door het inkomen dat met werken wordt verdient zijn mensen in staat om een bepaalde levensstandaard te ontwikkelen. Naarmate het inkomen groeit, ontstaan er meer mogelijkheden om die standaard te verhogen. Verlies

van werk kan met zich mee brengen dat die levensstandaard niet langer kan worden volgehouden, dat het consumptiepatroon moet worden aangepast. Daarnaast kan werkloosheid, indien die langdurig wordt, tot veel meer leiden dan alleen een ander uitgavepatroon. Langdurige werkloosheid betekent vaak een bestaan in relatieve armoede, welke definitie ook door beleidsmakers wordt gehanteerd, maar kan ook leiden tot sociaal isolement of sociale uitsluiting.¹ Om die reden is werkloosheid voor veel mensen een schrikbeeld en is de huidige discussie over het wijzigen van het ontslagrecht zo beladen. Uitdrukkingen als dat men zich ‘in between jobs’ bevindt doen daar niets aan af. ‘Werk hebben’ heeft natuurlijk ook ‘nadelen’. Men kan niet meer zelf beschikken over de eigen tijd. Werk is soms vies, zwaar, vermoeiend of geestdodend saai. Als er geen financiële noodzaak is om te gaan werken, zijn dat soms zwaarwegende argumenten om af te zien van arbeidsparticipatie. In onze samenleving is werken evenwel nog steeds de norm. Zij het niet voor iedereen.

1.3 Werk en samenleving

Niet alleen voor het individu is werk belangrijk. Ook voor de samenleving als geheel is arbeidsparticipatie van belang. Om economische groei te bewerkstelligen moeten de aanwezige productiefactoren zo optimaal mogelijk worden ingezet. Dit betekent dat zoveel mogelijk aan de vraag naar de factor arbeid moet worden voldaan, in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht. Bovendien betekent een hogere arbeidsdeelname dat het financiële draagvlak voor (collectieve) voorzieningen wordt verbreed: hoe meer mensen aan het werk, des te hoger de belastinginkomsten waaruit onder andere de toenemende kosten van de vergrijzing kunnen worden betaald – denk aan de AOW maar ook aan de kosten van zorg en verpleging - en hoe lager de uitgaven aan uitkeringen voor mensen die niet participeren – denk aan de bijstand.

Ook vanuit het oogpunt van sociale samenhang is het onwenselijk dat mensen aan de kant staan. Zeker wanneer dit mensen zijn die tot een specifieke groep behoren, zoals allochtonen, bewoners van achterstandswijken, jongeren, ouderen of vrouwen. Anders verwoord: volwaardige burgers zijn economisch zelfstandige burgers die zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien zonder daarbij afhankelijk te moeten zijn van derden. Artikel 19 van de Grondwet behelst dan ook de bepaling dat de overheid bevordert dat er voldoende werkgelegenheid is.

1.4 Werk en beleid

Het algemene economische beleid in Nederland is gericht op het stimuleren van arbeidsdeelname (Langejan 2003). In Nederland betekent dit bijvoorbeeld dat er sprake is van een minimumloon, waar iedere werknemer op kan rekenen, en een stelsel van werknemersverzekeringen, waar in geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid een beroep op kan worden gedaan. Ook wordt arbeidsdeelname actief fiscaal gestimuleerd door een arbeidskorting en een combinatiekorting, een korting op de door werknemers te betalen belastingen. Hiermee wordt ‘het gat’ (de wig) tussen inkomen dat is verworven met arbeid en een eventuele uitkering vergroot, waardoor het aantrekkelijk is om werk te zoeken en te behouden en af te zien van claims op uitkeringen. Is dat verschil te gering, dan zullen sommigen de afweging maken om niet te participeren op

¹ Sociale uitsluiting kent een sociaal-culturele dimensie (onvoldoende sociale participatie, gebrek aan sociale ondersteuning, onvoldoende normatieve integratie) en een economisch structurele dimensie (materiële deprivatie, onvoldoende toegang tot ‘social rights’ – onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, veiligheid etc (SCP 2004:155)

de arbeidsmarkt. Een verschijnsel dat in dit verband eveneens moet worden genoemd is de zogenaamde 'armoedeval'. De armoedeval heeft betrekking op de situatie waarbij mensen (meer uren per week) gaan werken, maar er desondanks voor wat betreft het besteedbaar inkomen niet of nauwelijks op vooruit gaan. Omdat het inkomen stijgt nemen de aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen zoals huurtoeslag en kindertoeslag af:(meer) werken loont dan of niet voldoende (CPB, 2008).

Niet alleen individuen worden gestimuleerd om aan het arbeidsproces deel te nemen, ook overheidsinstellingen worden geprikkeld om 'werk boven inkomen' te stellen. Waren uitvoeringsinstellingen vroeger te typeren als 'uitkeringsfabrieken', tegenwoordig is 'activering' het parool (SZW 2001, 2004) Het sociale zekerheidsstelsel is geleidelijk getransformeerd van 'vangnet' naar 'trampoline', zo heet het. Wanneer gemeenten en andere uitvoeringsinstanties gestimuleerd worden om de instroom zo laag mogelijk te houden, zullen maatregelen worden genomen om de toegang tot het sociale zekerheidsstelsel te bemoeilijken door aanscherping van referentie-eisen of uitkeringsvoorwaarden. Ook zal bijvoorbeeld strenger worden gecontroleerd of er geen voorliggende voorzieningen zijn waarop een beroep kan worden gedaan.

Een onderdeel van dit activerende arbeidsmarktbeleid is dat de overheid mensen die niet op de arbeidsmarkt participeren, bijvoorbeeld omdat zij met gezondheidsproblemen te kampen hebben, of omdat ze niet over de gevraagde kwalificaties beschikken of langdurig niet hebben deelgenomen aan het arbeidsproces, naast een inkomen, hulp biedt bij het zoeken naar en vinden van een baan. Dit zogenaamde re-integratiebeleid geldt in principe voor iedereen die zich laat registreren als werkzoekende. Personen die gebruik maken van een inkomensvoorziening – zoals de bijstand – zijn op basis van de wet² al verplicht om werk te zoeken en kunnen dan ook niet afzien van de 'hulp' die de overheid biedt. Voor hen geldt een arbeidsverplichting.

Het re-integratiebeleid van de overheid wordt op decentraal niveau tot uitvoering gebracht. Werkgevers hebben op basis van de Wet Verbetering Poortwachter de verplichting om hun zieke werknemers weer te re-integreren binnen de eigen organisatie of naar ander werk buiten de organisatie (IWI 2005). Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) heeft tot taak werkzoekenden met een uitkering op basis van de werknemersverzekeringen naar werk te geleiden, zolang er nog sprake is van (gedeeltelijk) werknemerschap. Dit betreft de uitkeringsgerechtigden WW en de gedeeltelijk arbeidsgeschikten met een uitkering op basis van de WAO of andere arbeidsongeschiktheidsregelingen. Gemeenten hebben tot taak de bijstandsgerechtigden naar werk te geleiden, maar dragen ook de verantwoordelijkheid om niet-uitkeringsgerechtigden met een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen. In deze scriptie staat de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden centraal.

² Artikel 9 van de Wet Werk en Bijstand bepaalt dat bijstandsgerechtigden zich naar vermogen moeten inspannen om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en daarbij gebruik te maken van de door het college aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Ook dient de bijstandsgerechtigde mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot inschakeling in de arbeid. Zich niet inspannen of niet meewerken kan worden bestraft met bijvoorbeeld een korting op de uitkering.

1.5 Wat is het probleem

Het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid van de overheid heeft als doelstelling 'werk boven inkomen'.

Daarmee wordt aangegeven dat het overheidsbeleid er op gericht is om burgers eerst en vooral in staat te stellen om zelf in het levensonderhoud te voorzien door middel van het verrichten van arbeid in loondienst of als zelfstandige. Alleen wanneer dat niet lukt zal de overheid overgaan tot financiële ondersteuning door middel van het verstrekken van een uitkering voor levensonderhoud.

Daarmee is dat beleid vooral gericht op (potentiële) uitkeringsgerechtigden. Dat is in eerste instantie logisch: deze mensen zijn van een uitkering afhankelijk of dreigen dat te worden en met het voorkomen of beëindigen van die situatie wordt in meerdere opzichten winst gecreëerd: zowel het individu is beter af, maar ook de samenleving wordt er beter van, want de bespaarde uitkeringsmiddelen kunnen voor andere doeleinden worden ingezet.

Ook mensen die niet werken en geen uitkering ontvangen kunnen echter een werkwens hebben. Denk daarbij aan vrouwen die na een periode van zorg voor opgroeiende kinderen willen terugkeren naar de arbeidsmarkt. Om een aantal redenen lukt dat niet altijd: ze beschikken niet over de vaak gevraagde (recente) werkervaring of ze hebben opleidingen genoten die niet meer aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt. Ook is denkbaar dat werkzoekenden niet altijd weten welke stappen ondernomen kunnen worden om weer in het arbeidsproces opgenomen te worden. Kortom: ook bij deze niet-uitkeringsgerechtigden kan behoefte bestaan om ondersteund te worden.

De mogelijkheid om deze hulp te verkrijgen is formeel aanwezig, zelfs 'contractueel' - in wetgeving - vastgelegd, maar lijkt in de praktijk moeilijk te effectueren.

Deze werkzoekenden ontberen dus ondersteuning waar ze formeel wel een aanspraak op maken. Gemeenten en (de publieke arbeidsbemiddelaar) CWI – voorheen 'het arbeidsbureau', die op grond van wetgeving verantwoordelijk zijn voor het bieden van die ondersteuning, slagen daar in de praktijk nauwelijks in. Met name de prikkels voor gemeenten om deze groep te ondersteunen lijken niet te werken of zelfs het tegengestelde te bewerkstelligen. In deze scriptie zal dit probleem worden geanalyseerd.

1.6 Doelstelling en vraagstelling van deze scriptie

In de voorgaande paragraaf is kort uiteengezet dat niet-uitkeringsgerechtigden weliswaar tot de doelgroep van het gemeentelijk arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid worden gerekend, maar dat effectuering van de aanspraak op ondersteuning bij het zoeken naar en vinden van werk in de praktijk te wensen over laat. Ondanks het gegeven dat deze groep voor de arbeidsmarkt een belangrijk potentieel bevat en ondanks een wettelijke aanspraak in de Wet Werk en Bijstand (WWB) worden niet-uitkeringsgerechtigden maar mondjesmaat door gemeenten geholpen. Het doel van deze scriptie is om te beschrijven en te verklaren welke oorzaken hier aan ten grondslag liggen. Daarbij richt ik mij vooral op het bestuurlijke arrangement van de Wet Werk en Bijstand: een sterke financiële prikkel gekoppeld aan ruime bevoegdheden om zelf invulling te geven aan het lokale re-integratiebeleid.

Doelstelling van deze scriptie is het aantonen dat de re-integratiedienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden door gemeenten in vergelijking met de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden beperkt is en dat dit wordt veroorzaakt door de prikkelwerking van de Wet Werk en Bijstand.

Die verklaring moet naar mijn mening gezocht worden in de uitwerking van de WWB-prikkel op de prioritering in het gemeentelijk beleid en de uitvoering van dat beleid. Met andere woorden: gemeenten hebben met de invoering van de WWB ruimere bevoegdheden toebedeeld gekregen om de re-integratietaken naar eigen inzicht in te vullen. De financiële belangen die daarbij in het geding zijn, zijn mogelijk van invloed op de inzet die gemeenten plegen ten aanzien van de re-integratie van de te onderscheiden subjecten van dat beleid. De centrale vraag die ik wil beantwoorden luidt dan ook:

Welke invloed heeft de financiële prikkel van de WWB op de invulling en vormgeving van de gemeentelijke re-integratieverantwoordelijkheid voor niet-uitkeringsgerechtigden.

Beantwoording van deze centrale vraag veronderstelt een aantal deelvragen en -antwoorden:

1. Op welke wijze is de Re-integratiedienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden geborgd in de taakverdeling tussen rijk en gemeenten?
2. Hoe is het bestuurlijk arrangement van de Wet Werk en Bijstand vormgegeven?
3. Hoe draagt de huidige vormgeving van het beleid bij aan het vergroten van de arbeidsinschakeling van niet-uitkeringsgerechtigden?
4. Welke bedoelde en onbedoelde effecten zijn veroorzaakt door de volledige budgettering van de bijstand naar gemeenten voor de Re-integratiedienstverlening aan uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden?

Ad 1. Bij de behartiging van publieke belangen gaat het volgens de WRR om “ een zodanige toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden dat de overheid haar eindverantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken” (WRR 2000:9). Hierbij komen twee vragen om de hoek kijken: hoe is de operationele verantwoordelijkheid belegd en op welke wijze wordt het belang in kwestie geborgd.

Kortom: hoe is de publiekebelangenbehartiging veiliggesteld. In de casus van de niet-uitkeringsgerechtigden kunnen deze vragen ook worden gesteld. De aanspraak van niet-uitkeringsgerechtigden op ondersteuning bij re-integratie is belegd bij CWI en gemeenten. Deze vraag is gericht op de wijze waarop dit is geregeld

Ad 2. Het bestuurlijk arrangement van de WWB is gestoeld op de gedachte dat de belangen van burgers het beste kunnen worden behartigd door de lokale overheid. Die lokale overheid moet daarom ook geprikkeld worden om die belangen zo goed mogelijk te behartigen. In de WWB is gekozen voor een decentrale gebudgetteerde uitvoering van de bijstandstaken. Wat betekent dit in de praktijk voor de verhouding tussen het rijk als opdrachtgever en de gemeente als opdrachtnemer. Hoe zijn de bevoegdheden en hoe is de beslissingsmacht verdeeld?

Ad. 3 Achter het bestuurlijk arrangement van de WWB ligt een visie op sturing. Sturing kan worden gezien als gedragsbeïnvloeding. De vormgeving van de WWB is gericht op het gedrag van gemeenten, er worden bepaalde effecten beoogd ten aanzien van de effectiviteit en de efficiëntie van de bijstandsuitvoering. Maar er zijn evenzeer effecten waar te nemen die niet zijn beoogd, met name ten aanzien van niet-uitkeringsgerechtigden. Deze worden in kaart gebracht.

Ad. 4 De beleidsdoelstellingen ten aanzien van het vergroten van de arbeidsparticipatie omvatten ook de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden. Maar in welke mate draagt de vormgeving van de WWB daadwerkelijk bij aan deze doelstelling?

1.7 Beperking

Deze scriptie moet leiden tot een verklaring waarom de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden onvoldoende uit de verf komt. Dit wil niet zeggen dat alle gemeenten ervan afzien om deze doelgroep te bedienen. Met name de huidige arbeidsmarktkrapte (vanaf 2007) leidt tot een toenemende vraag aan private en publieke arbeidsbemiddelaars, inclusief gemeenten, om mensen te 'leveren' aan werkgevers, ter vervulling van vacatures. Ook recente publicaties van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI 2007b, 2007c) over de niet-uitkeringsgerechtigden hebben in ieder geval op bestuurlijk niveau aandacht gegenereerd voor het aanzienlijke arbeidspotentieel onder de niet-uitkeringsgerechtigden. De Commissie Arbeidsparticipatie (2008: 38, 39) gaat in zijn rapport ook uitgebreid in op dit onbenut arbeidspotentieel. Steeds vaker zien gemeenten in dat de groep niet-uitkeringsgerechtigden een belangrijk reservoir is van waaruit aan die vraag kan worden voldaan. Toch wil ik aantonen dat dit beleid geremd wordt door de systematiek van de WWB. Met nadruk stel ik echter dat er echter wel degelijk gemeenten zijn die desondanks 'verder' kijken en inzien dat het bedienen van deze doelgroep weliswaar geen besparingen op de korte termijn oplevert, maar dat de arbeidsmarkt op langere termijn hier wel mee gediend is.

1.8 Invalshoek/theoretisch kader

Bij het analyseren van de casus zal gebruik gemaakt worden van theoretische concepten uit:

Institutionele economie

De invalshoek waarbij gebruik wordt gemaakt van de begrippen uit de nieuwe institutionele economie- eigendomsrechten, transactiekosten en de Principaal-agenttheorie – vormt het hoofdbestanddeel van het analysekader waarmee ik dit onderwerp aan een nadere beschouwing wil onderwerpen.

Aan de hand van deze theorie zal ingezoomd worden op de gedecentraliseerde bevoegdheden van gemeenten ten aanzien van bijstandsverlening en re-integratie, zoals neergelegd in de WWB.

Interbestuurlijke verhoudingen: Decentralisatie en medebewind

De thematiek van de niet-uitkeringsgerechtigden kan niet worden behandeld zonder in te gaan op de bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en gemeenten. Immers, de verlening van bijstand en de re-integratie van werkzoekenden met een bijstandsuitkering is een taak die gemeenten in medebewind uitvoeren. Ik zal dan ook uitgebreid stilstaan bij diverse aspecten die bij decentralisatie een rol spelen: de mate van beleidsvrijheid die gemeenten hebben, de financiële verhouding, en de figuren autonomie en medebewind.

Bovenstaande invalshoeken vormen tezamen het theoretisch kader van deze scriptie. Ik zal deze 'componenten' afzonderlijk behandelen, maar ze in samenhang betrekken op het onderwerp van deze scriptie.

1.9 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie

In deze scriptie staat de manier waarop de overheid een bepaald publiek belang behartigd, centraal. De WWB is een kaderwet die op decentraal niveau wordt uitgevoerd vanuit de filosofie dat wat lokaal kan, ook lokaal moet. Verhoging van de arbeidsparticipatie is echter een doelstelling die boven het lokale niveau uitstijgt. In hoeverre er nu ‘licht’ zit tussen dat wat op centraal niveau wordt beoogd en dat wat op lokaal niveau wordt nagestreefd, de relatie en de spanning daarin tussen beleidsvorming op centraal en beleidsuitvoering op lokaal niveau, is een interessant bestuurskundig onderwerp. De relatie tussen (lokale) overheid en burger – in dit geval de werkzoekende burger – is eveneens een bestuurskundig thema. Bij de behartiging van het publieke belang gaat het om “een zodanige toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden dat de overheid haar eindverantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken”, aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000a:9). In onderhavige casus kan de vraag gesteld worden of de toedeling van de verantwoordelijkheid voor niet-uitkeringsgerechtigden aan gemeenten wel de juiste keuze is, gegeven het gekozen bestuurlijke arrangement.

Het inschakelen van onbenut arbeidspotentieel is in een steeds krappere wordende arbeidsmarkt als gevolg van vergrijzing en ontgroening onmiskenbaar een maatschappelijk relevant gegeven. De kosten van vergrijzing – toenemende zorgkosten en oplopende kosten voor ouderdagvoorzieningen – vragen om het optimaal benutten van arbeidsreserves die nu nog buiten de arbeidsmarkt staan – werkzoekenden – en een optimale inzet van de al werkende beroepsbevolking.

Een onderzoek naar de vraag of de verantwoordelijkheid op onderdelen van het overheidsbeleid in deze, juist is belegd, kan leiden tot effectiever beleid.

1.10 Werkwijze : documentenanalyse

Deze scriptie is deels beschrijvend en deels verklarend van aard.

De onderzoeksvragen zullen beantwoord worden aan de hand van bestaande documenten: onderzoeksrapporten, evaluatiestudies, overheidsrapporten, kamerstukken en statistische gegevens.

Aan de hand van de op deze wijze verzamelde informatie zal ik een beschrijving geven van de niet-uitkeringsgerechtigden en de arbeidsmarktpositie waar zij in verkeren. Deze beschrijving is vooral kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief van aard.

De documentenanalyse wordt uitgevoerd op documenten die betrekking hebben op de periode 2003 tot en met 2007. Aan documenten over de gemeentelijke uitvoering van het re-integratiebeleid is geen gebrek, zo is gebleken. In deze documenten staat maar zelden de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden centraal, hooguit wordt zijdelings naar deze problematiek verwezen. Veel informatie staat dus tussen de regels, hetgeen een daadwerkelijk systematische analyse bemoeilijkt.

Behalve een analyse van bestaand materiaal zal ik gebruik maken van gegevens en kennis die ik heb opgedaan als beleidsadviseur bij de Raad voor Werk en Inkomen, alwaar ik in 2007 mede verantwoordelijk ben geweest voor een advies over de niet-uitkeringsgerechtigden (RWI 2007c). In het kader van dat advies heb ik gesprekken gevoerd met gemeenten en andere betrokkenen. Van de inzichten die ik tijdens dit traject heb opgedaan maak ik dankbaar gebruik.

Na het beschrijven van de casus zal ik aan de hand van de theoretische concepten uit hoofdstuk drie analyseren waarom de ondersteuning van niet-uitkeringsgerechtigden door de lokale overheid in het gedrang is gekomen, welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Daarbij ga ik uitvoerig in op het Bestuurlijk Arrangement van de WWB.

Tot slot zal ik proberen om antwoord te geven op de vraag of het mogelijk is om het beleid ten aanzien van de niet-uitkeringsgerechtigden dusdanig vorm te geven dat de dienstverlening aan deze groep kan worden verbeterd.

1.11 Opbouw scriptie

In het **tweede hoofdstuk** van deze scriptie zal ik de casus van de niet-uitkeringsgerechtigden plaatsen binnen het kader van de problemen op de arbeidsmarkt. In ga in op de werking van de arbeidsmarkt en van daaruit bespreek ik de vergrijzing en ontgroening op de arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan voor de vacaturevervulling. Ook komen de beleidsdoelstellingen van de centrale overheid om de participatie op de arbeidsmarkt te verhogen aan bod en mogelijkheden om die doelstellingen te behalen. Het institutionele kader waarbinnen het re-integratiebeleid is te vinden in de keten van werk en inkomen. De verantwoordelijkheidsverdeling binnen die keten is vastgelegd in de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Dit kader wordt eveneens door mij beschreven. Ik eindig met een beknopte beschrijving van de Wet Werk en Bijstand.

In **hoofdstuk drie** wordt het theoretisch kader neergezet.

Dit theoretisch kader is de bril – het cognitieve interpretatiekader - waarmee naar de praktijk wordt gekeken en moet behulpzaam zijn bij het verklaren of de centrale beleidsdoelstelling (om het arbeidsreservoir uit te breiden door middel van de inzet van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden) wel of niet wordt waargemaakt in de decentrale uitvoering. Kortom: worden de door de overheid gestelde doelen effectief en efficiënt bereikt?

Hier kunnen meerdere theorieën behulpzaam zijn, maar in mijn scriptie maak ik voornamelijk gebruik van de theorie van de Neo-Institutionele economie (NIE), in het bijzonder de transactiekosten benadering, de eigendomsrechtenbenadering en de Principaal-agenttheorie, drie belangrijke onderdelen van deze theorie.

In het **vierde hoofdstuk** zal de casus van de niet-uitkeringsgerechtigden uitgebreid worden beschreven. Er zal aandacht worden besteedt aan de positie van de niet-uitkeringsgerechtigden binnen het gemeentelijke werkveld, maar ook zal de prikkelwerking van het Bestuurlijk Arrangement van de WWB uitvoerig worden beschreven.

In het **vijfde** hoofdstuk zal de casus worden geanalyseerd met gebruikmaking van het theoretisch kader, waarna in het afsluitende **zesde** hoofdstuk wordt gereflecteerd op de bevindingen.

De krapte te lijf

2.1 Inleiding

De in deze scriptie te behandelen casus valt binnen het bredere verband van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In het voorgaande hoofdstuk heb ik betoogd dat het niet alleen voor werkzoekenden zelf van belang is dat zij worden ondersteund in het zoeken naar en het vinden van werk. Ook de samenleving heeft baat bij burgers die op de één of andere wijze een bijdrage leveren aan de economie.

Het overheidsbeleid is dan ook gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie of – als dat door omstandigheden niet aan de orde is – maatschappelijke participatie. Onder maatschappelijke participatie wordt verstaan:

Mensen die zich inzetten voor een sportvereniging, voor de leefbaarheid van de buurt of die als mantelzorger actief zijn, leveren evenzeer een onmisbare bijdrage aan de sociale samenhang. Een brede inzet van iedereen, op de arbeidsmarkt of in de zorg voor elkaar, geeft de samenleving veerkracht en maakt haar weerbaarder. Zo is Nederland beter voorbereid op de toekomst en klaar voor duurzame groei.

Bron: SZW, Actieprogramma 'Iedereen doet mee'.2007d:3

De nadruk ligt evenwel op het participeren op de arbeidsmarkt. Om het huidige welvaartsniveau te kunnen bestendigen en om de voorzieningen op het bestaande peil te houden is een arbeidsparticipatiegraad van 80% nodig.

Het probleem is echter dat de demografische balans – de verhouding tussen ouderen en jongeren – scheef is. De samenleving wordt ouder, het aantal jongeren neemt af. Dit probleem noemen we de vergrijzing.

2.2 Vergrijzing: grijze druk en ontgroening

De vergrijzingsproblematiek is het gevolg van een veranderende leeftijdsamenstelling van de bevolking, daar waar het de verhouding tussen de bevolking tussen de 20 en 65 jaar en de groep 65-plussers betreft.

Het hoogtepunt van de vergrijzing zal te verwachten zijn tussen de jaren 2035 en 2040. Dan zal circa 25% van de bevolking uit personen ouder dan 65 jaar bestaan; er zijn dan ongeveer 4,3 miljoen 65-plussers. Op dit moment zijn dat er ongeveer 2,5 miljoen.

De toename van het aantal 65-plussers ten opzichte van de omvang van de potentiële beroepsbevolking tussen de 20 en 65 jaar, heeft verstrekkende gevolgen voor de verhouding tussen werkenden en niet-werkenden, de zogenaamde 'grijze druk' neemt toe: het aantal personen van 65 jaar of ouder per honderd potentiële arbeidskrachten. Op dit moment is die druk ongeveer 23 procent: er zijn op iedere honderd potentiële arbeidskrachten dus 23 65-plussers. Vanaf 2010 loopt die grijze druk sterk op en bereikt een vermoedelijk hoogtepunt in 2038 van 47 procent, een verdubbeling (CBS 2007: 23).

2.2.1 Dubbele vergrijzing

Behalve dat het aandeel ouderen in relatieve zin groeit, worden die ouderen ook steeds ouder: de levensduur is toegenomen. Dat is goed nieuws maar het betekent ook dat ze over een langere periode een beroep zal worden gedaan op oudedagsvoorzieningen en pensioen.

Ook de kosten om de gezondheid op peil te houden of om te kunnen blijven functioneren stijgen mee.

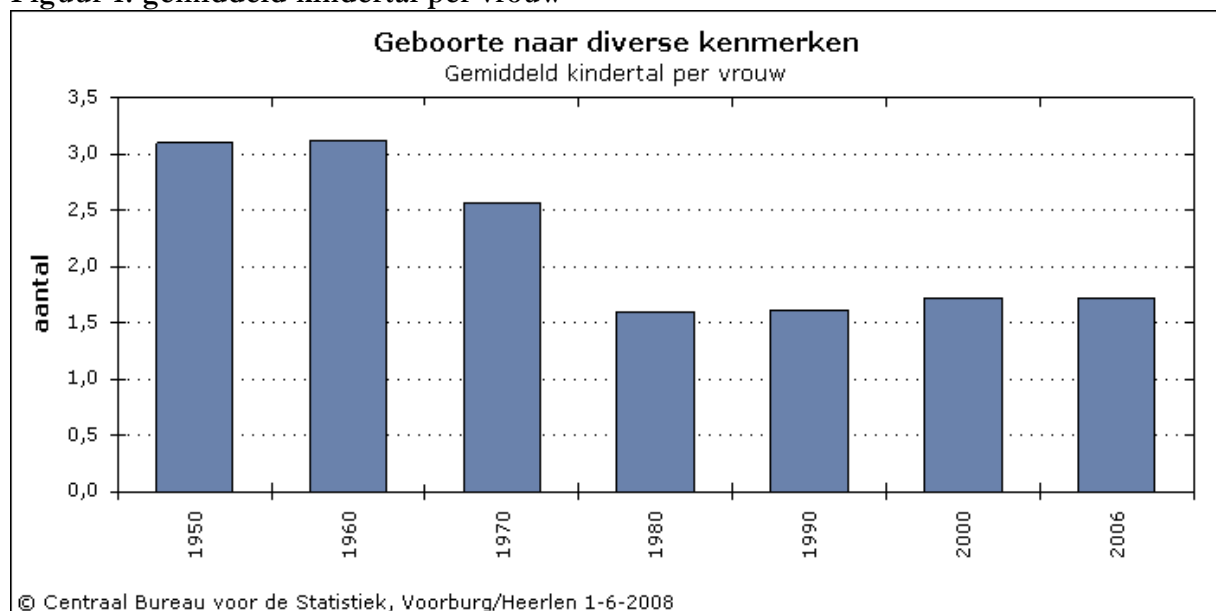
Dat mensen langer leven kan natuurlijk niet als probleem worden beschouwd. Wat problematisch is, is dat steeds minder mensen de middelen moeten opbrengen om steeds meer mensen van zorg en inkomen te voorzien.

2.2.2 Ontgroening

De vergrijzing brengt een grote uitstroom van de arbeidsmarkt met zich mee, terwijl de instroom op de arbeidsmarkt als gevolg van een afnemend aantal jongeren niet groter wordt.

De babyboomers – de naoorlogse generatie, geboren in de jaren na 1945 tot ongeveer 1955 - die nu en in de nabije toekomst de arbeidsmarkt verlaten, hebben weer minder kinderen dan hun ouders hadden, hetgeen zich weer herhaalt bij die kinderen: gevolg: een afnemend geboortecijfer, zoals zichtbaar wordt gemaakt in figuur 1.

Figuur 1: gemiddeld kindertal per vrouw



Er is dus zowel sprake van vergrijzing als van ontgroening, waardoor op de middellange en lange termijn een kwantitatief tekort ontstaat op de arbeidsmarkt. Vanaf 2010 neemt de omvang van de beroepsbevolking af, hetgeen in de periode tot 2040 zal leiden tot een daling van de beroepsbevolking met 1 miljoen personen (Commissie Arbeidsparticipatie 2008).

Het probleem van de toekomst is niet dat er geen werk(gelegenheid) is, maar dat er onvoldoende arbeidskracht is. Ook de toenemende immigratie uit de nieuwe EU-lidstaten is onvoldoende om aan de totale vraag naar arbeid te voldoen (CPB 2003).

2.2.3 Vervangings- en uitbreidingsvraag

Op de arbeidsmarkt zijn twee soort 'vragen' te onderscheiden.

Enerzijds de zogenaamde uitbreidingsvraag, 'extra' banen die het gevolg zijn van economische groei.

Daarnaast is er op de vacaturemarkt sprake van een – naar verwachting - grotere vervangingsvraag. Als gevolg van de vergrijzing zullen veel oudere werknemers de arbeidsmarkt verlaten. De vacatures die zij achterlaten zullen moeten worden opgevuld. De vervangingsvraag zal tot 2012 naar verwachting circa 76% van de baanopeningen – vacatures - betreffen, tegen 24% uitbreidingsvraag (ROA 2007: 36).

De Commissie Arbeidsparticipatie (2008) – bekend onder de naam Commissie Bakker - schat in zijn advies dat de vervangingsvraag tot 2015 ongeveer 2,6 miljoen banen betreft, naast een uitbreidingsvraag van 600.000 banen, als gevolg van de groei van de werkgelegenheid.³ In 2015 zal aan de uitbreidingsvraag maar voor een deel vervuld kunnen worden: in plaats van met de benodigde 600.000 personen zal de potentiële beroepsbevolking maar met 225.000 personen toenemen en ontstaat er dus op de korte termijn een tekort van 375.000 personen. (Commissie Arbeidsparticipatie 2008: 19).

2.2.4 Vacaturemarkt

De gevolgen van de vergrijzing zijn op dit moment al zichtbaar in het toenemend aantal vacatures waarvoor werkgevers geen geschikt personeel kunnen vinden.

Van het totale aantal ontstane vacatures in 2007 – circa 1,4 miljoen – is circa 32% (456.000) (zeer) moeilijk vervulbaar. In 2006 was van de circa 1,1 miljoen vacatures ongeveer 25% (zeer) moeilijk vervulbaar. Ook de vacatieduur van vacatures nam toe van 106 dagen in 2006 naar 128 in 2007. Steeds meer bedrijven waar 55-plussers aan het werk zijn geven aan problemen te hebben met het vervangen van de oudere werknemers die uitstromen (CWI 2007: 8,9).

De vraag op de arbeidsmarkt is steeds meer een vraag naar hoger opgeleiden; de eisen die werkgevers stellen aan werknemers worden hoger, terwijl het vooral lageropgeleiden zijn die langs de zijlijn staan.

Een deel van de vacatures wordt in het geheel niet vervuld. In 2007 gold dat voor circa 15% van alle vacatures. In 2006 lag dit percentage op 12%. Wanneer een vacature niet wordt vervuld betekent dit dat de ondernemer in kwestie zijn productie niet kan uitbreiden of zelfs moet inkrimpen. Economische groeimogelijkheden blijven onbenut. De belangrijkste reden waarom vacatures niet worden vervuld is volgens werkgevers het ontbreken van voldoende en geschikte kandidaten (CWI 2007:9).

2.3 De arbeidsmarkt: een gereguleerde markt

De arbeidsmarkt is te definiëren als de markt waarop de vraag naar arbeid (skracht) en het aanbod daarvan elkaar ontmoeten. Op de markt vinden ruilrelaties plaats tussen aanbieders van arbeidsvermogen en vragers naar arbeidskracht, tussen enerzijds (potentiële) werknemers en anderzijds werkgevers die vacatures hebben die ze graag vervuld zien. De arbeidsmarkt is een abstractie en is in werkelijkheid sterk gesegmenteerd. Zo kan een geografische indeling worden gehanteerd, van een internationale arbeidsmarkt, een regionale of lokale arbeidsmarkt, maar ook van een sector specifieke arbeidsmarkt van bijvoorbeeld de zorgsector of de overheid. Ook kan een onderscheid worden gemaakt naar de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden, voor middelbaar opgeleiden en voor lager opgeleiden. Tot slot kan er sprake zijn van een arbeidsmarkt voor een specifieke beroepsgroep, zoals de arbeidsmarkt voor ICT-deskundigen of de arbeidsmarkt voor bestuurskundigen.

³ De commissie baseert zich op de Medium Term Forecast 2008, 'Future Skill needs in Europe' van Cedefop.

Naast een formele arbeidsmarkt bestaat er ook een niet onaanzienlijke informele arbeidsmarkt: de markt van vriendendiensten, illegalen en zwart werk.

Op de formele arbeidsmarkt vindt regulering plaats door wetgeving op het terrein van arbeidsverhoudingen, arbeidsomstandigheden, arbeidstijden, verplichte verzekeringen voor diverse professionele risico's en de (minimum) prijs voor arbeid.

Dit duidt er al op dat de arbeidsmarkt geen perfect werkende markt is waarop als vanzelf (door het prijsinstrument) een evenwichtssituatie ontstaat waar iedereen tevreden mee is. Arbeidskracht is ook geen homogeen goed. Werknemers zijn als gevolg van verschillen in scholing, opleiding, geschiktheid en beschikbaarheid, productiviteit en attitude niet inwisselbaar: er zijn kwalitatieve verschillen tussen werknemers.

2.4 Verantwoordelijkheidsverdeling op de Arbeidsmarkt

Ondanks het gegeven dat er op de arbeidsmarkt sprake is van een bilateraal monopolie van werkgevers- en werknemersorganisaties wordt de werking van die arbeidsmarkt door verschillende partijen vanuit verschillende belangen beïnvloed. Het belang van de overheid ligt vanuit het oogpunt van internationale concurrentie in het in de hand houden van arbeidskosten en het beheersen van de collectieve lasten en het bestrijden van structurele werkloosheid in kwalitatieve zin (Eigelshoven e.a., 2000:235).

De in de vorige paragrafen beschreven vergrijzingsproblematiek noopt de rijksoverheid er toe onder andere in te zetten op een verhoging van de participatiegraad als hoofddoel van het arbeidsmarktbeleid (SZW 2008: artikel 42). Het stijgende aandeel ouderen in onze samenleving legt immers een druk op de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat. De arbeidsmarkt houdt daarbij ook niet op bij de landsgrenzen, maar is meer en meer internationaal: globalisering en de uitbreiding van de Europese Unie betekenen dat bedrijven ervoor kunnen kiezen om zich elders te vestigen, daar waar de prijs van arbeid lager is (outsourcing). Het is dus zaak om de juiste balans te vinden tussen bescherming van de Nederlandse werknemers – bijvoorbeeld door minimumloonbepalingen – en tegelijk te werken aan handhaving of verbetering van de internationale concurrentiepositie. Ook de recente discussie⁴ rond de hervorming van het ontslagstelsel moet in dit licht worden gezien. In feite gaat deze discussie over de toedeling van risico's aan werkgevers en werknemers. Een versoepeld ontslagregime betekent dat werkgevers meer risico durven te nemen en sneller mensen zullen aannemen wanneer de 'markt' daar om vraagt, maar betekent een groter risico (op ontslag) voor werknemers wanneer de vraag op de markt inzakt.

Een streng ontslagstelsel biedt werknemers meer zekerheid: echter, werkgevers zullen – vanwege de hoge ontslagkosten – niet snel overgaan tot het aanzeggen van ontslag, en zullen ook minder snel geneigd zijn mensen aan te nemen, zeker niet wanneer het (langdurig) werklozen betreft waarvan vermoedt wordt dat 'er iets mee is', dat wil zeggen dat getwijfeld wordt aan de arbeidsproductiviteit. Uit het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie (2008) komt naar voren dat 'ontslag' in feite geen issue meer zou moeten zijn, aangezien het probleem op de arbeidsmarkt vooral een tekort aan arbeidskrachten betreft.

⁴ Zie bijvoorbeeld NRC, 'Ontslagruzie ligt weer op de loer' 17 juni 2008.

De verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt wordt gedeeld met het decentrale niveau: de gemeenten (VNG 2003).

Gemeenten hebben belang bij een goed functionerende lokale en regionale arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt mag dan steeds internationaler worden, de arbeidsmarkt voor individuen is nog altijd plaatsgebonden en is eerder regionaal en lokaal dan (inter)nationaal. Bovendien slaan de gevolgen van die internationalisering neer op het regionale en lokale niveau (SER, 2006: 29). Werkloosheid is behalve een macro-economisch probleem ook een individueel ‘ongemak’ en een concentratie van werkloosheid in steden of dorpen leidt vaak tot een verslechtering van de sociaaleconomische positie van die betreffende gemeenschap, met alle bekende gevolgen van dien (BZK 2006, RWI 2007d).

Behoud en uitbreiding van werkgelegenheid op lokaal en regionaal niveau is daarmee een speerpunt van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Door zorg te dragen voor aantrekkelijke vestigingslocaties – bedrijventerreinen – en door administratieve drempels (vestigings- en vergunningenbeleid) zo laag mogelijk te houden, kunnen gemeenten werkgelegenheid binnen de stads- of gemeentegrenzen halen en houden. Door eveneens zorg te dragen voor een goed opgeleid en beschikbaar arbeidspotentieel kan snel aan de vraag van (zich vestigende of gevestigde) ondernemers worden voldaan. Dat betekent dat inactieven worden gestimuleerd om weer actief te worden en dat het onderwijs- en re-integratieaanbod wordt afgestemd op de vraag van de arbeidsmarkt.

Op de arbeidsmarkt is dus sprake van een gezamenlijke en aanvullende verantwoordelijkheid van rijk, gemeenten en sociale partners.

2.5 Arbeidsmarkt doelstelling

Regulering of sturing op de arbeidsmarkt is bij uitstek het terrein van de overheid. Die regulering is ingegeven door de wens tot sociale gelijkheid en herverdeling van kansen. De titel van het Actieprogramma van het kabinet Balkenende (*‘Iedereen doet mee’*) kan hier als voorbeeld dienen.

Hoofddoelstelling van het arbeidsmarktbeleid is het verhogen van de participatiegraad van de beroepsbevolking (SZW 2008)

Naast het verhogen van de arbeidsparticipatie zijn de doelstellingen van het beleid:

- terugdringen langdurige werkloosheid
- bevorderen maatschappelijke participatie
- bevorderen arbeidsproductiviteit
- creëren gelijke kansen op de arbeidsmarkt
- verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt

Het verhogen van de participatiegraad is op dit moment het speerpunt van het kabinetsbeleid.

De participatiegraad is in Nederland op dit moment 72,4% (samengesteld volgens de EU-definitie op basis van de Lissabondoelstellingen. Mannen hebben een hogere participatiegraad dan vrouwen, respectievelijk 76,6% tegen 59,8%. (CBS-Statline). In het Actieprogramma *‘Iedereen doet mee’* is de doelstelling opgenomen om in 2016 een participatiegraad te hebben bereikt van 80%.

De hoofddoelstelling van het re-integratiebeleid is het bevorderen van uitstroom naar werk van uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen (SZW 2008).

2.6 Beleid om de participatie te verhogen

Om de algehele participatiegraad van de beroepsbevolking te verhogen zijn twee oplossingsrichtingen denkbaar.

- beleid gericht op werkenden
- beleid gericht op niet-werkenden

2.6.1 Beleid gericht op werkenden

Beleidsmaatregelen gericht op werkenden zijn bedoeld om de personen die nu al participeren op de arbeidsmarkt meer of langer te laten participeren.

De mogelijkheden zijn:

- a. *Langer laten doorwerken.* De maatregelen die door het Kabinet Balkenende II genomen zijn ten aanzien van de beëindiging van de fiscale facilitering van VUT- en prepensioen- regelingen kan hier onder worden geschaard. Ook voorstellen om de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen naar bijvoorbeeld 67 jaar is hier een voorbeeld van.⁵
- b. *Werktijdverlenging.* Steeds vaker klinken geluiden om de 40-urige werkweek weer opnieuw als standaard te laten gelden. In de jaren '80 verdween de veertigurige werkweek als gevolg van een zeer hoge werkloosheid. In het Akkoord van Wassenaar⁶ (1982) spraken werkgevers en werknemers af dat de lengte van de werkweek, in ruil voor loonmatiging, zou worden teruggebracht. Deze arbeidsduurverkorting zou leiden tot een betere verdeling van de werkgelegenheid.
- c. *Uitbreiding deeltijdwerk* De gemiddelde werkweek van vrouwen is ongeveer 25 uur per week. Ook mannen werken steeds vaker in deeltijd (ongeveer 15%) (RWI 2007: 26). Door de voorzieningen die het mogelijk moeten maken om arbeid en zorg op elkaar af te stemmen te verbeteren, kan mogelijk worden bereikt dat deeltijdwerknemers worden verleid tot urenuitbreiding. Recentelijk is door het kabinet een Taskforce Deeltijd+ in het leven geroepen die voorstellen moet formuleren hoe dit kan worden bereikt.

2.6.2 Beleid gericht op niet-werkenden: re-integratiebeleid

Het deel van de potentiële beroepsbevolking dat niet deelneemt aan het arbeidsproces bestaat uit twee subgroepen. Enerzijds gaat het om de *uitkeringsgerechtigden* met een

⁵ Juist de laatste jaren is op meerdere manieren geprobeerd om ouderen langer aan het werk te houden. Hiertoe zijn maatregelen genomen in verschillende sociale zekerheidsregelingen en zijn er beperkende maatregelen genomen ten aanzien van het vervroegd uittreden en het prepensioen, waardoor het minder aantrekkelijk werd om voor het vijftenzestigste levensjaar te stoppen met werken. Deze maatregelen hebben overigens niet alleen geleid tot meer werkende ouderen maar ook tot een toename van *werkloze* ouderen. (RWI, 2007a, 22).

⁶ Officieel heette het Akkoord van Wassenaar 'Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid', 24 November 1982.

uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW), (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten (WIA, Wajong, WAO) en bijstandsgerechtigden (WWB).

De andere groep bestaat uit *werkzoekenden zonder uitkering*. Samen vormen deze uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden het onbenut (arbeids)participatiepotentieel.

Het beleid gericht op het aan het werk helpen van mensen die aan de kant staan, het onbenut participatiepotentieel, wordt wel het activerend arbeidsmarktbeleid of het re-integratiebeleid genoemd.

Het re-integratiebeleid gaat uit van de volgende uitgangspunten:

- Mensen die steun nodig hebben om op de arbeidsmarkt aan de slag te komen, moeten deze steun ook krijgen.
- Het re-integratieproces moet zo effectief mogelijk verlopen, zonder onnodig beslag op financiële middelen.
- Het decentraliseren van het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid, zo lokaal en dicht mogelijk bij de cliënten, leidt tot een optimale inpassing van dit beleid binnen de regionale arbeidsmarktomstandigheden en tot een op maat gesneden aanpak.
- Marktwerking op het terrein van re-integratie draagt bij aan een effectieve en doelmatige inzet van publieke re-integratiemiddelen en tot een sterkere klantgerichtheid in de uitvoering.

(Bron: SZW, 2007a: 13)

Het re-integratiebeleid vormt het sluitstuk van het algemeen arbeidsmarktbeleid.

Met de invoering van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) is per 1 januari 2002 het re-integratielandschap opnieuw ingericht en zijn de verantwoordelijkheden – met name tussen het centrale en decentrale niveau – opnieuw vastgesteld.

Doelgroepen van het re-integratiebeleid zijn de uitkeringsgerechtigden van de publieke opdrachtgevers. Voor de gemeenten zijn dit de inwoners die afhankelijk zijn van een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand. (WWB). In totaal gaat het hier om ongeveer 290.000 bijstandsgerechtigde huishoudens. Het UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie van werklozen met een uitkering op basis van de Werkloosheidswet (WW) – circa 210.000 - en de gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een uitkering op basis van de arbeidsongeschiktheidsregelingen waaronder de WAO of de opvolgers daarvan, de WIA en de WGA.

De doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden valt onder de re-integratieverantwoordelijkheid van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) – voortgekomen uit de voormalige arbeidsvoorzieningsorganisaties of arbeidsbureaus - en gemeenten. De niet-uitkeringsgerechtigden die direct aan de slag kunnen, mogen gebruik maken van de dienstverlening van het CWI. Niet-uitkeringsgerechtigden met een 'afstand tot de arbeidsmarkt' - dat wil zeggen dat ze er niet direct in slagen om werk te vinden – kunnen zich tot de gemeente wenden waar zij woonachtig zijn voor hulp.

Naast deze publieke opdrachtgevers bestaat nog een derde partij met een re-integratieverantwoordelijkheid, te weten werkgevers die zieke werknemers moeten laten re-integreren, hetzij binnen de eigen onderneming, dan wel naar een andere arbeidsplaats buiten het bedrijf. Deze groep laat ik hier buiten beschouwing.

2.7 De Wet SUWI

In deze scriptie behandel ik de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten voor niet-uitkeringsgerechtigden. Het directe formele kader waarbinnen die verantwoordelijkheid is geregeld is de WWB.

De gemeenten – als uitvoerder van de WWB - staan echter niet op zichzelf. Ze maken deel uit van wat genoemd wordt de ‘keten van werk en inkomen’. Samen met de ketenpartners CWI en UWV zijn gemeenten verantwoordelijk voor de dienstverlening aan zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ketenpartners en de wijze waarop ze geacht worden samen te werken is wettelijk vastgelegd in de Wet SUWI. De invoering van deze wet markeert een fundamentele stelselwijziging van de Nederlandse sociale zekerheid. In deze paragraaf ga ik daarom nader in op de ontstaansgeschiedenis van de wet SUWI.

2.7.1. Aanleiding voor SUWI

Voor de invoering van de Wet SUWI is er nauwelijks sprake van een geïntegreerd stelsel van sociale zekerheid. Gemeenten, arbeidsbureaus en uitvoeringsinstituten van de werknemersverzekeringen (voorheen de bedrijfsverenigingen) werken niet of nauwelijks samen.

Er is sprake van een sterk verkokerde uitvoeringsstructuur terwijl de betreffende instanties en de gemeentelijke overheid voor een groot deel dezelfde doelgroep bedienen (Goudszwaard 2001: 3).

In 1993 wordt dit vastgesteld door de Parlementaire Enquête Commissie Uitvoeringsorganen Sociale Zekerheid onder leiding van dhr. J.F. Buurmeijer. Hoofdboodschap van het rapport van deze commissie dat in 1993 verschijnt,⁷ is dat er weliswaar geen sprake is van enige kritiek op de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking, maar dat van aandacht voor het beheersen van het volume geen sprake is. Met andere woorden: er is geen aandacht voor het bemiddelen van uitkeringsgerechtigden naar arbeid, uitkeringen worden zeer gemakkelijk toegekend omdat er geen enkele incentive is voor de uitvoerders om de instroom te beperken. Uiteindelijk leiden de uitkomsten van de parlementaire enquêtecommissie tot de nodige structuuraanpassingen in de sociale zekerheid. Pas in 1998 echter – ten tijde van het tweede paarse kabinet Kok – ontstaan de contouren van een ander stelsel met het verschijnen van de Suwi-nota. In 2002 treedt de Wet SUWI in werking.

Aanleiding voor de stelselherziening ligt dan ook vooral in deze gebrekkige uitvoeringsstructuur⁸, waarin sprake is van:

- een gebrekkige samenwerking tussen instituties voor arbeidsvoorziening en uitkeringsverstrekking: verkokering
- onheldere verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot re-integratie en daarmee versnipperde re-integratiebudgetten
- nauwelijks nadruk op het belang van re-integratie en onvoldoende financiële prikkels voor de uitvoering om daar prioriteit aan te geven

⁷ Tweede Kamer, 1992-1993 : 22 730nr. 7,8

⁸ Tweede Kamer, 1998-1999 : 22 648 nr. 1 : 6

Doelstellingen⁹ van deze stelselherziening zijn

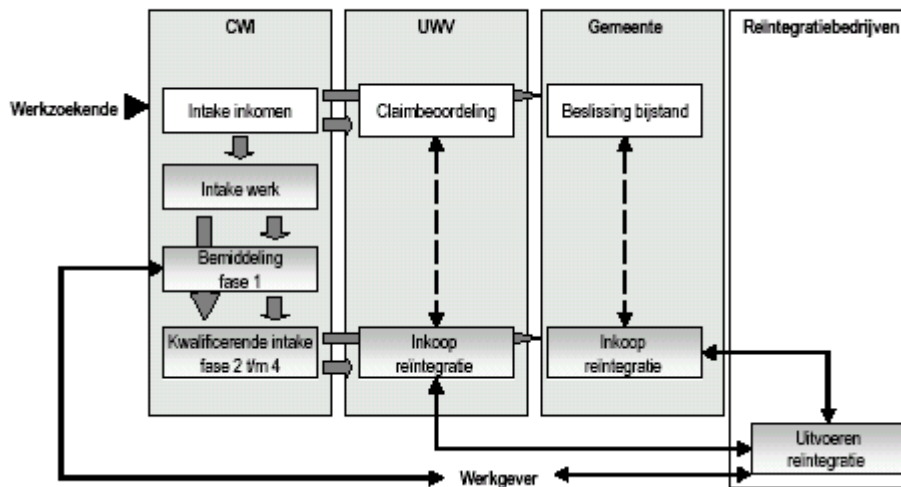
- het stellen van werk boven inkomen: sociale zekerheid wordt meer ‘trampoline’ dan ‘vangnet’, preventie van uitkeringsafhankelijkheid en de activering van uitkeringsgerechtigden komt voorop te staan.
- Meer klantgerichtheid in de uitvoering o.a. door instellen van cliëntenraden en keuzemogelijkheden binnen het domein re-integratie.
- Meer efficiëntie in de uitvoering door samenwerking tussen ketenpartners gemeenten, Centra voor Werk en Inkomen en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
- Eenduidige aansturing en heldere prestatieafspraken

Om deze doelstellingen te bereiken worden ondermeer de volgende ingrepen doorgevoerd (PWC 2006):

- De door sociale partners bestuurde arbeidsbureaus worden getransformeerd tot de ZBO Centrale Organisatie Werk en Inkomen (COWI). Er worden 131 Centra voor Werk en Inkomen (CWI) ingericht. Het is de bedoeling dat deze CWI kantoren gaan fungeren als zogenaamde ‘one-stop’ centra, waar burgers aan één loket terecht kunnen voor zowel werk als een uitkering.
- De vijf aparte Uitvoeringsinstellingen Werknemersverzekeringen (UVI’s) en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) worden samengevoegd en getransformeerd tot de publiekrechtelijke organisatie, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Scheiding tussen publieke claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking en private uitvoering van Re-integratiedienstverlening. Er dient een re-integratiemarkt te ontstaan. Hiertoe wordt de arbeidsbemiddelingstaak van de voormalige arbeidsbureaus geprivatiseerd (Kliq) en wordt de re-integratiemarkt vrijgegeven voor private aanbieders. Gemeenten en UWV krijgen een deel van het voormalige budget van arbeidsvoorzieningen om op de markt re-integratiediensten in te kopen voor hun (niet)uitkeringsgerechtigden.
- Taakverdeling: om het principe werk boven inkomen te bevorderen wordt de *uitkeringsintake* voor WW en bijstand bij de Centra voor Werk en Inkomen belegd. Daarmee wordt de uitkeringsaanvrager direct in contact gebracht met ‘werk’. Behalve een aanvraag voor een uitkering, doorloopt de werkzoekende eerst een ‘werkintake’.
- Gemeenten, CWI en – in mindere mate - UWV worden verplicht met elkaar te overleggen en werkafspraken vast te leggen in zogenaamde ‘Service Niveau Overeenkomsten’.
- De centrale overheid stuurt op afstand, op hoofdlijnen en op resultaat.

⁹ Tweede Kamer, 1998-1999 : 22 648 nr. 1 : 9

Figuur 2: Taakverdeling SUWI
De uitgangssituatie: taakverdeling volgens SUWI



Bron: RWI: 2006b.

De invoering van de Wet SUWI wordt wel beschouwd als één van de meest ingrijpende stelselwijzigingen in de sociale zekerheid: naast veranderingen in de diverse materiewetten is sprake geweest van een volledige omwenteling in sturings- en verantwoordelijkheidsverdeling, financiering, beleid- en uitvoering.

2.7.2 Gevolgen SUWI

In 2006 is de Wet SUWI geëvalueerd (PWC, 2006). De algemene tenor van deze evaluatie is dat het een 'prestatie van formaat' is dat de afzonderlijke kolommen – bedoeld wordt CWI, UWV, SVB en gemeenten – er in geslaagd zijn zich staande te houden in een zeer hectische tijd waarin nieuwe organisatie moesten worden ingericht terwijl de winkel intussen open moest blijven.

Een tweede hoofdconclusie is dat de samenwerking tussen de kolommen nog onvoldoende van de grond is gekomen.

Wel zijn de afzonderlijke delen van de keten meer gericht geraakt op werk. Re-integratie van werkzoekenden is van bijzaak nu hoofdzaak geworden. Er is sprake van een daadwerkelijke re-integratiemarkt, zij het dat er op die markt nog geen sprake is van een goed evenwicht tussen prijs en kwaliteit.

2.8 De Wet Werk en Bijstand

In 2004 wordt de Wet Werk en Bijstand ingevoerd. Het belangrijkste aspect van deze wet is dat gemeenten voortaan financieel verantwoordelijk zijn voor de bijstandsverlening aan - en re-integratie van hun uitkeringsgerechtigden.

In de volgende paragraaf een korte historie van de bijstandswet.

2.8.1 Historie: van ABW naar WWB

De WWB is – als onderdeel (materiewet) van het Suwi-stelsel - per 1 januari 2004 de opvolger van de Algemene Bijstandswet (ABW), die als voortzetting van de Armenwet in werking trad in 1965 en in 1996 ingrijpend werd herzien.

Aanleiding voor de herziening in 1996 zijn een aantal alarmerende onderzoeken onder andere van de Commissie van der Zwan¹⁰, die zonneklaar blootlegt dat de ‘norm zoek is’ in de uitvoering van de Algemene Bijstandswet. Uitkeringen worden ten onrechte toegekend, de (financiële) administratie van gemeenten kent ontoelaatbare tekortkomingen, dossiers zijn onvolledig, uitkeringsgerechtigden worden nauwelijks gecontroleerd en fraude en onterecht gebruik van uitkeringen lijken meer regel dan uitzondering.

Aandacht voor de doelmatigheid van de bijstandsverlening was er nauwelijks: de uitvoering was voornamelijk gericht op inkomensverstrekking, terwijl de aandacht voor uitstroom van uitkeringsgerechtigden is beperkt tot de *formele* verplichtingen die aan de bijstand zijn verbonden. Uitkeringsgerechtigden moeten zich inschrijven als werkzoekende bij het arbeidsbureau en dienen regelmatig te solliciteren. Ondanks deze verplichtingen blijft er sprake van een hoge mate van vrijblijvendheid voor bijstandsgerechtigden, mede als gevolg van het feit dat er nauwelijks sprake is van informatie-uitwisseling tussen arbeidsbureaus en sociale diensten van gemeenten.

De herziene Bijstandswet van 1996 legt meer nadruk op de verplichtingen van de bijstandsgerechtigde: de arbeidsplicht wordt weer centraal element in het beleid. Ook ontstaat meer aandacht voor preventie en opsporing van misbruik en fraude. Uitkeringsontvangers zijn niet langer alleen maar slachtoffers maar ook calculerende burgers en worden meer dan voorheen als zodanig tegemoet getreden.

De herziene wet blijkt echter nog steeds niet de gewenste effecten te sorteren. Redenen zijn ondermeer:

- de re-integratieverantwoordelijkheid voor gemeentelijke uitkeringsgerechtigden is belegd bij de regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening, de arbeidsbureaus. Het zijn gescheiden werelden en het lukt – ondanks voorzichtige pogingen - onvoldoende om die werelden op elkaar af te stemmen
- gemeenten hebben nog altijd een zeer gering financieel belang bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet als gevolg van de bekostigingswijze van de wet, namelijk, de kosten van bijstandsverlening kunnen voor het overgrote deel (78%) worden gedeclareerd bij het rijk.

Centrale regulering

De gemeenten dienden zorg te dragen voor de feitelijke uitkeringsverstrekking, daarbij ‘geholpen’ door uitgebreide uitvoeringsvoorschriften van de zijde van het rijk.

Naast de uitvoeringsvoorschriften die direct waren opgenomen in de wet zelf bestonden in 2003 nog circa 125 Abw-circulaires – zogenaamde nadere regelgeving - waarin tot ver achter de komma werd voorgeschreven hoe de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking moest worden getoetst en bevorderd: bepalingen ten aanzien van formuliergebruik, heronderzoeken, maandelijksse verantwoording door

¹⁰ Onderzoekscommissie Toepassing Bijstand, ingesteld door de bewindspersonen van SZW, 1993.

uitkeringsgerechtigden tot en met voorschriften ten aanzien van de toepassing van het sanctieregime en terugvordering van ten onrechte verstrekte bijstand.¹¹

Belangrijkste bezwaar was evenwel nog steeds het gebrek aan financieel belang ten aanzien van de instroom en uitstroom van de uitkering. Gemeenten concentreerden zich met name op een goede administratieve uitvoering van de wet. Voldoen aan de door het rijk opgelegde verplichtingen was van groot belang omdat afwijking hiervan betekende dat de gemaakte kosten niet volledig konden worden gedeclareerd. In de praktijk werd het dus belangrijker om de juiste formulieren en rechtmatigheidstoetsen te gebruiken dan dat werd gecontroleerd of een aanvrager wel in de bijstand thuis hoorde, de poortwachtersfunctie.

De gemeente draagt zorg voor de feitelijke verstrekking van de uitkering, zij beslist in concrete gevallen over de toegang tot het gebruik van de bijstand. Vervult de gemeente de poortwachtersfunctie niet naar behoren dan komen de kosten daarvan voor 90% (na 1-1-1999 78%) bij het Rijk terecht. Doet zij dit wel voorbeeldig, dan ontvangt niet de gemeente, maar het Rijk de baten van de lagere uitkeringslasten.

Bron: Interdepartementaal beleidsonderzoek Financieringssysteem van de ABW, 1996

Behalve een gering belang bij een selectie aan de poort, speelde het financiële verdeelsysteem van het Gemeentefonds een rol. In dit verdeelsysteem werd vanaf 1997 rekening gehouden met de daadwerkelijk gemaakte kosten door een prominente rol toe te kennen aan de maatstaf 'bijstandsgerechtigden'. Deze ingreep werd noodzakelijk geacht omdat dit gemeenten tegemoet kwam in de gemaakte kosten, maar leidde er tevens toe dat gemeenten minder belang hadden bij een goede uitvoering en beperking van het volume bijstandsgerechtigden. Immers, omdat het budget volledig werd bepaald door de uitgaven die gemeenten in voorgaande jaren hadden gemaakt, konden gemeenten met veel bijstandsgerechtigden in jaar t-1 in jaar t een relatief groot bijstandsbudget tegemoet zien.

Gemeenten die geen aandacht hadden voor instroombeperking of uitstroombevordering werden feitelijk beloond met een hoger budget en een hogere vergoeding voor de uitvoeringskosten, terwijl gemeenten die wel volumemaatregelen namen, het volgend jaar werden geconfronteerd met een verlaagd budget.

Kortom: aandacht voor de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitvoering voerde de boventoon. Gemeenten fungeerden in feite als een uitvoeringskantoor van de centrale overheid. Aandacht voor de doelmatigheid van de bijstandsverlening was er nauwelijks.

Vanaf 1997 wordt ingezet op herstructurering van de uitvoering. Er wordt een landelijke regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) opgezet die moet werken aan een blauwdruk voor een nieuwe inrichting van het stelsel van sociale zekerheid, met inbegrip van de bijstandsverlening door gemeenten. Allereerst komt er een verplichting tot samenwerking van gemeenten met arbeidsbureaus.¹²

Hoofddoel is het slechten van de scheiding tussen uitkeringsverstrekking en arbeidsbemiddeling op gemeentelijk niveau. In het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet Kok II worden deze ambities vastgelegd en worden de voornemens ten aanzien van de vorming van een nieuwe structuur van de sociale zekerheid bekrachtigd, de wet Suwi en de contouren van een nieuwe bijstandswet.

¹¹ O.a. REGELING ADMINISTRatieve UITVOERINGSVOORSCHRIFTEN
IOAW, IOAZ EN BBZ 2004

¹² Samenwerkingsbesluit SWI, 24 december 1997. Stb. 1997, 804. Vervallen m.i.v. 30 maart 2001.

In 2001 sluiten gemeenten (VNG) een bestuursakkoord met de centrale overheid onder de noemer 'Agenda voor de Toekomst'. In dit bestuursakkoord wordt gepreludeerd op de komende wetswijziging van ABW naar WWB. De agenda bevat prestatieafspraken gekoppeld aan resultaatsverplichtingen op het terrein van activering van uitkeringsgerechtigden, preventie en opsporing van misbruik.

Deze Agenda voor de Toekomst is de opmaat naar de invoering van de WWB in 2004.

Prikkels en gedrag

3.1 Inleiding

In de beleidsanalyse staan vier vragen centraal. Dit zijn de vragen ‘werkt het’, ‘past het’, ‘mag het’ en ‘hoort het’. Deze kernvragen hebben respectievelijk betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, de praktische uitvoerbaarheid en haalbaarheid van beleid, de constitutionele rechtmatigheid van het beleid en tot slot de normatieve en maatschappelijke aanvaardbaarheid van de genomen beleidsmaatregelen (Bekkers, Ringeling 2003: 22; Hemerijck, Hazeu 2004).

Er is geen sprake van een hiërarchie in deze vier kernvragen; ze vertegenwoordigen in feite vier te onderscheiden invalshoeken om beleid te beoordelen.

Dit onderzoek is sterk gericht op beantwoording van de eerste vraag, ‘werkt het’, naar de doelgerichtheid (effectiviteit en efficiëntie) van het beleid en is te beschouwen als probleemgeoriënteerd beleidsonderzoek. Onderzoek in het kader van de ‘werkt het’ vraag richt zich primair op empirische prestaties, succes en falen, van overheidsbeleid met gegeven doelstellingen. Beleid is doeltreffend indien de implementatie van de gekozen beleidsmaatregelen leidt tot realisering van de beoogde doelen. Beleid is doelmatig als de beleidsdoelen worden gerealiseerd tegen de laagst mogelijke kosten (Hemerijck, Hazeu 2004:4).

Dat wil niet zeggen dat geen uitspraken worden gedaan met betrekking tot de andere kernvragen; centraal staat echter de ‘werkt het’ vraag.

Een eveneens interessante zienswijze betreft het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uitgewerkte gegeven dat ten aanzien van overheidsbeleid twee vragen kunnen gesteld worden, de ‘wat’ vraag en de ‘hoe’ vraag:

De ‘*wat*’-vraag behelst de vraag voor welke belangen en waarden de overheid de eindverantwoordelijkheid moet dragen, welke belangen aangemerkt kunnen worden als publieke belangen, welke doelen het overheidsbeleid moet dienen.

De beslissing of een maatschappelijk belang ook tot publiek belang moet worden gemaakt vereist beantwoording van twee vragen (WRR, 2000b:46):

- Is er sprake van een maatschappelijk belang dat onvoldoende dreigt te worden behartigd wanneer de overheid zich dat belang niet aantrekt?
- Is de overheid wel in staat dit belang op bevredigende wijze te realiseren?

Een publiek belang moet zo specifiek mogelijk worden geformuleerd.

De ‘*hoe*’-vraag gaat over de *organisatorische vormgeving*, de vraag op welke wijze – door wie en met de inzet van welke middelen en instrumenten – de belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid draagt, moeten worden behartigd.

Het behartigen van publieke belangen kan risicovol en minder risicovol worden georganiseerd (WRR 200b: 55). Een overheid die hecht aan het bieden van zekerheid aan haar burgers, maakt duidelijk welke risico’s er zijn, is transparant. Dat versterkt de overheid als betrouwbare en berekenbare actor in het maatschappelijk verkeer.

De WRR betoogt eveneens dat het van belang is dat een eventuele incongruentie tussen de in het geding zijnde publieke belangen wordt vastgesteld: wanneer ten aanzien van eenzelfde beleidsobject meerdere belangen spelen, is het van belang dat een rangorde tussen de verschillende belangen wordt aangebracht. De WRR constateert dat dit lang niet altijd gebeurt: de overheid wil of kan die rangorde niet vaststellen (WRR 2000b: 56).

In deze scriptie ga ik slechts zijdeling in op de ‘wat’-vraag. Meer centraal staat de vraag of de implementatie van gekozen beleidsmaatregelen leidt tot realisering van de beoogde doelen.

Bij het analyseren van beleid en beleidsmaatregelen wordt gebruik gemaakt van een beleidstheorie of theoretisch kader. Ik maak in deze scriptie gebruik van het kader van de Neo-Institutionele Economie (NIE).

De NIE stelt het transactiebegrip centraal, het idee dat transacties – ruil - in de economie niet zonder kosten tot stand komt.

Bij ruilrelaties wordt in het algemeen gedacht aan de markt, maar de NIE betreft het ruilbegrip – het uitruilen van eigendomsrechten – naar een breder plan. Ook het overheidsbeleid heeft betrekking op ruil en het verdelen van schaarse middelen: er wordt waarde toebedeelt.

Wanneer de posities van actoren ten opzichte van elkaar nader worden beschouwd zien we dat deze relaties – daar waar sprake is van een contract in de brede zin van het woord – vaak de kenmerken hebben van een zogenaamde opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie, in termen van de NIE een principaal-agentrelatie. De specifieke kenmerken van deze relatie gelden ook in de verhouding tussen beleid en uitvoering door de overheid.

3.2 Waarom een economische benadering?

De Neo-Institutionele economie is voor een deel gebaseerd op inzichten uit de neoklassieke economie en is te beschouwen als een aanvulling daarop. Het idioom of begrippenkader is dus economisch van aard. Maar is het wel mogelijk om verschijnselen binnen het publieke domein – de niet-economische sector - te verklaren aan de hand van een economische theorie?

Hazeu(2007:12) betoogt dat dit wel degelijk mogelijk is: economie gaat niet alleen over markten, zoals vaak wel wordt aangenomen. Het kenobject van de economische wetenschap is het doelbewust *menselijke handelen* in situaties van relatieve *schaarste*: de rationaliteitshypothese, waarbij verondersteld wordt dat het gedrag van mensen in een situatie van relatieve schaarste rationeel, beredeneerd, is.

Schaarste, gedefinieerd als de spanning tussen wensen en mogelijkheden, dwingt tot het maken van keuzes, tot een inzet van de (beperkte) middelen leidend tot het meest optimale resultaat, tot optimale economische efficiëntie: tegen zo laag mogelijke kosten de maximale output behalen.

Het ervaringsobject van de economische wetenschap bestaat uit die situaties waarin die keuzes gemaakt moeten worden en dat zijn niet alleen keuzevraagstukken waar actoren op de markt mee worden geconfronteerd, maar ook de vraagstukken binnen het publieke domein: ook daar moeten immers keuzes gemaakt worden op welke wijze schaarse middelen worden ingezet.

De NIE betreft daarbij ook de rol van instituties¹³ en de interne organisatie van bedrijven, ondernemingen en overheden, daar waar de neoklassieke theorie beperkt is

¹³ Definitie: Door mensen ontworpen beperkingen die structurerend zijn voor hun economische, sociale en politieke gedrag. Instituties kunnen zowel formeel (besluitvormingsregels, wetten, regelgeving) als informeel (gedragsregels, gezamenlijke gewoonten) van aard zijn. Tot instituties worden ook gerekend maatschappelijke organisatievormen, zoals: vakbond, kerk, politieke partij, de SER. (Hazeu, 2000,139).

tot de analyse van markten, zonder dat het interne functioneren van actoren op die markt(en) aan bod komt. (zie par. 3.3.4)

De verklaring waarom bepaalde gedragspatronen zich voordoen en welke uitwerking ze hebben op de allocatie van goederen of diensten, blijft binnen de neoklassieke theorie buiten beschouwing.

“De opkomst en ontwikkeling van de nieuwe institutionele economie zijn te zien als een reactie op het gegeven dat steeds meer verschijnselen niet of niet goed met het prijsmechanisme verklaard kunnen worden, zowel binnen organisaties als op markten.” (Hazeu 2007: 32).

3.3 Polycentrische benadering

In de neoklassieke benadering van de economie wordt vooral gebruik gemaakt van de éénactorbenadering, dat wil zeggen dat verondersteld wordt dat een organisatie ondeelbaar is in zijn preferenties, als het ware één persoon is met één en hetzelfde doel. Deze *holistische* benadering van de neoklassieke school gaat daarmee voorbij aan de vaak wat minder voorspelbare werkelijkheid en houdt evenmin rekening met de verbanden waarbinnen actoren (organisaties, ondernemingen, overheden) tot hun keuzes komen of moeten komen.

In de werkelijkheid is er geen sprake van één actor met een *doelbewust* rationeel en eendimensionaal streven naar optimale welvaart van waaruit het keuzegedrag kan worden verklaard, maar is er sprake van omgevingsfactoren die de uiteindelijke keuze meebepalen.

Hazeu geeft dan ook de voorkeur aan een *polycentrische*¹⁴ modellering van economische posities en –gedrag: iedere organisatie zoals een bedrijf of de overheid is een meerkoppig fenomeen waarbinnen sprake is van delegatie – gespreide verantwoordelijkheden- en daarmee van meerdere sturende actoren met eigen – mogelijk strijdige - belangen en doelstellingen, die elkaar soms bestrijden, beconcurreren of coalities met elkaar gaan. Behalve tussen de verschillende partijen spelen deze mechanismen zich ook af binnen organisaties.(Hazeu 2007: 71).

3.4 Overheidssturing

Met name het zich voordoen van externaliteiten of externe effecten bij transacties tussen economische actoren maken het noodzakelijk dat de overheid ingrijpt. Overheidssturing betekent niet dat de overheid zelf de productie van goederen ter hand neemt of partij wordt in een contract. De overheid beschikt over een uiteenlopend scala aan instrumenten om de externe effecten te corrigeren.

Overheidssturing heeft tot doel het op elkaar afstemmen van het handelen van burgers en maatschappelijke organisaties, het aanbrenge, bevorderen of instandhouding van (sociale) ordening.

Sturing betekent zoveel als ‘doelbewust richting geven aan’ bepaalde ontwikkelingen.

¹⁴ In een monocentrische samenleving is hiërarchie het belangrijkste sturende element, terwijl een polycentrische omgeving afstemming en onderhandeling vereist.

De overheid is één van de richtinggevende partijen binnen het openbaar bestuur – het geheel van organisaties en activiteiten die gericht zijn op de besturing van de maatschappij (Bovens c.s, 2001) – niet de enige partij. Wel is de overheid de dominante, want democratisch gelegitimeerde partij, die sturing geeft aan het proces van maatschappelijke ordening; de beslissingen die door de overheid worden genomen zijn dan ook beslissingen met een bindend karakter.

3.5 Instituties

Keuzegedrag van actoren wordt ook bepaald door ‘ervaringen uit het verleden’, normen en waarden, gevoeligheid voor wat anderen doen, groepsbesef, opportunisme en vele andere – bewuste en onbewuste - aspecten die van invloed zijn op gedrag. Beweegredenen die evengoed ‘irrationeel’ als rationeel kunnen worden bestempeld. Bovendien is het voor actoren onmogelijk om alle keuzemogelijkheden en de gevolgen daarvan te overzien. De keuze die gemaakt wordt is maar tot op zekere hoogte – namelijk zover het ‘oog’ reikt – rationeel of beredeneerd.

Het keuzegedrag van organisaties – inclusief overheden - wordt eveneens beïnvloed door instituties zoals wet- en regelgeving, de interne organisatie, de politiek-bestuurlijke werkelijkheid, de publieke opinie, interne en externe formele en informele verhoudingen, het besluitvormingsproces binnen de organisatie en de zeggenschap over de organisatie door externe partijen en de historie of ontstaansgeschiedenis van de organisatie.

Instituties zijn van invloed op het handelen en het beleid van ondernemingen en andere organisaties (overheid) en daarmee ook op de economische efficiëntie. In de institutionele economie worden deze aspecten niet meer als extern gegeven beschouwd - ‘voor kennisgeving aangenomen’ - , maar vormen ze onderdeel en onderwerp van analyse. Instituties bieden ook zekerheid : ze verschaffen op voorhand informatie aan de (economische) actoren die een contract met elkaar willen aangaan omdat bepaalde gedragspatronen, voorwaarden en spelregels al vastliggen. Hierdoor kunnen transactiekosten worden beperkt.

3.6 De belangrijkste premissen van de Neo-Institutionele economie

Binnen het domein van de NIE zijn drie stromingen te onderscheiden: de agentschapstheorie, de transactiekostentheorie en de eigendomsrechtenbenadering. Deze drie benaderingen hangen nauw met elkaar samen. Hieronder worden deze drie benaderingen in samenhang verder uitgewerkt.

3.6.1 Eigendomsrechtenbenadering

In ruilrelaties, situaties waarbij sprake is van het uitruilen van goederen, diensten of het maken van afspraken over de werkverdeling binnen organisaties, wordt gebruik gemaakt van contracten. De term contract moet in deze breed worden opgevat: het zijn niet alleen juridische contracten zoals bijvoorbeeld arbeidscontracten, maar kunnen zowel expliciet als impliciet zijn.

Bijvoorbeeld: de verhoudingen tussen rijk, provincie en gemeenten., zoals die in de wet zijn vastgelegd, zijn vanuit de eigendomsrechtenbenadering te kenschetsen als een vorm van een contract

Binnen de eigendomsrechtenbenadering worden eigendomsrechten niet beperkt tot het bezit (van goederen, diensten, bevoegdheden of ‘voorrechten’) maar uitgebreid tot het recht over het bezit. Populair gezegd: ook de rechten die aan het bezit kunnen worden ontleend of gelieerd tellen mee.

Eigendomsrechten van goederen worden niet uitsluitend gedefinieerd door hun fysieke eigenschappen, maar tevens door verschillende categorieën rechten die een actor (niet alleen de juridische eigenaar dus) ten opzichte van hun gebruik heeft of *ondergaat*. (Hazeu 2007: 76).

Eigendomsrechten spelen ook een rol binnen organisaties. Een bekend voorbeeld is de verhouding tussen eigenaren- aandeelhouders - en managers van een bedrijf, waarbij het de vraag is aan wie de winst van de onderneming toekomt. In dat geval kan het zijn dat de afspraken over de winstdeling – de eigendomsrechten over de winst – contractueel niet goed zijn vastgelegd, waardoor beide partijen niet gestimuleerd worden om respectievelijk meer kapitaal te investeren of de winstmarges te verhogen. Het belang van de manager en de aandeelhouders lopen niet gelijk op. (Hazeu 2007:76). Ook binnen de publieke sector spelen eigendomsrechten een belangrijke rol. Daarbij gaat het om de eigendomsrechten over de beslissingsbevoegdheid (‘authority’, ‘discretie’ en ‘*residual right of control*’ (WRR 1999:44) en de vruchten die daarvan geplukt kunnen worden, bijvoorbeeld wanneer er minder middelen zijn uitgegeven dan begroot. Aan wie komt dan deze besparing toe?

Kern van de eigendomsrechtentheorie is de vraag welke gedragseffecten te verklaren zijn vanuit de verdeling van opbrengsten en kosten zoals die zijn vastgelegd in een contract tussen twee partijen. In de eigendomsrechtentheorie wordt ervan uitgegaan dat het in bezit hebben van de (volledige) eigendomsrechten een prikkel is om zorgvuldig met een goed of bevoegdheid om te gaan. Dit is een argument voor externe verzelfstandiging van overheidsorganisaties: het toekennen van meer bevoegdheden aan een organisatie – een uitbreiding van eigendomsrechten – leidt tot meer efficiëntie. (Ter Bogt 1997: 55, noot 43.)

Onvolledige contracten

Afspraken over de verdeling van eigendomsrechten worden vastgelegd in contracten, waarin de rechten en plichten van de contractpartijen zijn vastgelegd.

Veel contracten zijn echter vrijwel nooit volledig om de simpele reden dat het vrijwel onmogelijk is om alle eventualiteiten onder het contract onder te brengen, om het contract sluitend te krijgen. Niet alle onzekerheden over de toekomst kunnen worden weggenomen, de samenleving is complex en bovendien niet statisch. Mensen en hun preferenties zijn aan verandering onderhevig. Bovendien is het maar de vraag of de partijen die het contract aangaan hetzelfde voor ogen hebben.

Anders gezegd, de beperkte rationaliteit van de mens, opportunisme – men houdt zich aan het contract zolang dat in het eigen voordeel is - en asymmetrische of scheve informatie – de opdrachtgevende partij kan niet exact bepalen wat de kwaliteit zal zijn van het te leveren product en de opdrachtnemende partij kan niet goed overzien welke implicaties uitvoering van de opdracht zullen hebben - verhogen de kosten om de transactie tot stand te brengen.

3.6.2 Transactiekostenbenadering

Het bestaan van organisatiestructuren en instituties als min of meer vaste handelingspatronen zijn gezien vanuit de markttheorie in principe kostenverhogend en daarmee ‘onlogisch’.

Binnen organisaties moet bijvoorbeeld worden afgestemd, georganiseerd en ontstaan deelbelangen die lang niet altijd in lijn zijn met het belang van winstmaximalisatie. Binnen het concept van de NIE wordt het bestaan van organisaties naast de ‘markt’ (als confrontatie van vraag en aanbod) verklaard vanuit het transactiekostenbegrip.

In de markttheorie staan alleen de productiekosten centraal.

Vanuit de NIE worden echter de totale kosten in ogenschouw genomen: behalve productiekosten moeten ook kosten gemaakt worden om de transactie tot stand te brengen: transactiekosten.

Transactiekosten zijn alle kosten die samenhangen met ‘information, negotiation and enforcement’ (Hazeu, 2007: 27) van een ‘contract’ tussen twee uitruilende partijen. Iedere transactie in het economisch verkeer gaat gepaard met informatiekosten: er moet informatie worden ingewonnen over de kwaliteit van het product, de uitvoering van een te verlenen dienst, de geschiktheid van een kandidaat voor een vacature, en daar zijn kosten mee gemoeid. Als het contract eenmaal is gesloten zullen kosten moeten worden gemaakt om vast te stellen of de partijen zich aan de afspraken houden die in de overeenkomst vast zijn gelegd.

Dit ‘contract’ is niet een contract in strikt juridische zin maar is bijvoorbeeld ook van toepassing op de relatie tussen overheden, rijk en gemeenten of uitvoerende instanties, daar waar sprake is van verzelfstandiging, decentralisatie, delegatie en/of medebewind, waarbij in alle gevallen sprake is van de uitruil of overdracht van het eigendom van beslissingsbevoegdheden.

Het concept transactiekosten kan ook wat abstracter worden gehanteerd. Overal waar sprake is van een uitruil van eigendomsrechten, zullen transactiekosten worden gemaakt om die ruil tot stand te brengen of in stand te houden in de vorm zoals deze is bedoeld. In de casus van deze scriptie staat de uitruil van eigendomsrechten tussen de centrale overheid als centraal beleidsvormend orgaan en de decentrale gemeenten als uitvoerende partij centraal. Van belang is dat er tussen beide partijen sprake is van een overeenkomst, taakverdeling of contract, waarbij de uitvoerende gemeenten een taak toegewezen hebben gekregen.

Residual loss

Feitelijk kunnen de kosten die samenhangen met sturing en coördinatie van een organisatie worden gevat onder het ruime begrip transactiekosten.

Een hiervan te onderscheiden ‘kostensoort’ betreffen de kosten aan welvaartsverlies. Dit zijn de kosten die voortvloeien uit het niet of op andere wijze uitvoeren van de overeenkomst door de uitvoerende of opdrachtnemende partij. Deze kosten worden *residual loss* genoemd: ‘het verlies dat ontstaat doordat slechts een suboptimaal gezamenlijk resultaat wordt bereikt’ (Hazeu 2007: 86). Deze kosten zijn niet meetbaar (ter Bogt 1997:77) maar in de praktijk komt dit verlies voor rekening van de principaal en indirect voor rekening van de samenleving. De monitoringkosten – en in zekere mate ook de bondingkosten door de agent – zijn bedoeld om dit verlies zo veel mogelijk te beperken. Ze staan dus in een afruilrelatie ten opzichte van elkaar (Verhoest 2002: 61) ook al kan de exacte verhouding niet worden bepaald.

3.6.3 Principaal-agenttheorie

De in de voorgaande paragrafen beschreven theorie ten aanzien van eigendomsrechten, onvolledige contracten en transactiekosten komen samen in de theorie van de principaal-agentverhouding. In de transactiekosten benadering staat de transactie centraal; in de Principaal-agenttheorie staat de (contractuele)relatie centraal tussen enerzijds de besluitvormende actor en anderzijds een daaraan gebonden partij, de agent. Agentschaprelaties komen voor in zowel de markt, binnen organisaties en binnen een hiërarchische setting.

De assumpties die worden gehanteerd in de agentschapstheorie zijn deze:

- de rolverdeling komt tot stand omdat de principaal ervan uitgaat dat de agent een bepaalde taak efficiënter kan uitvoeren. Er is sprake van specialisatie. Binnen een organisatie krijgen specialisatie en taakverdeling de vorm van delegatie (Hazeu 2007: 85).
- De agent beschikt in de uitvoering van zijn taken over een zekere mate van discretionaire bevoegdheid (hij is de specialist!)
- Zowel de principaal als de agent streven nutsmaximalisatie na

Het centrale agentschapsprobleem bestaat eruit dat de principaal erop moet sturen dat de agent de doelstellingen van de principaal na gaat streven en dat blijft doen.

De principaal-agentrelatie is niet zonder problemen. Er is namelijk sprake van:

- Informatieasymmetrie: partijen niet beschikken over volledige informatie over elkaars doelen, belangen en prestaties.
- Beleidsincongruentie: De doelstellingen van principaal en agent zijn incongruent of kunnen dat zijn; partijen in een (economische) transactie streven verschillende doelen en belangen na.

In de theorie wordt ervan uitgegaan dat de informatieasymmetrie in het voordeel uitpakt van de agent. Als specialist of leverancier van bepaalde diensten beschikt de agent over informatie die de principaal ontbeert. Deze informatie kan betrekking hebben op zijn capaciteit en de inzet om het gevraagde te leveren, het productieproces en van belang zijnde omgevingsfactoren. De informatievoorsprong gecombineerd met gegeven dat de agent streeft naar nutsmaximalisatie kan leiden tot opportunistische gedragingen van de agent die het door de principaal beoogde resultaat negatief beïnvloeden: ‘moral hazard’, ‘adverse selection’, ‘subversieve beleidsuitvoering’. Van Thiel (2000 in: Verhoest 2002: 69) benoemt de volgende vormen van opportunistisch gedrag zoals die zich kunnen voordoen in een relatie tussen een opdrachtgevende centrale overheid en een uitvoerende overheidsorganisatie:

1. *Moral hazard*: de uitvoerende organisatie spant zich minder in dan met het toegewezen budget mogelijk zou zijn. Middelen worden anders ingezet dan door de principaal is voorzien. Er worden minder resultaten geboekt dan mogelijk zou zijn geweest of de resultaten worden bereikt tegen hogere kosten.
2. *Adverse selection* : de agent vraagt meer middelen dan noodzakelijk zijn om de opdracht uit te voeren of geeft een verkeerde voorstelling van zaken ten aanzien van de mogelijkheden die binnen het bereik liggen met het toegekende budget.
3. *Subversieve beleidsuitvoering*: de uitvoerende agent geeft op zodanige wijze invulling aan de opdracht dat zijn eigen beleidsvoorkeuren worden verwezenlijkt, eerder dan die van de principaal. Dit heeft tot gevolg dat de resultaten van het beleid anders uitpakken dan door de principaal was bedoeld.

De informatieasymmetrie betekent een voorsprong voor de agent die daardoor – binnen zijn discretionaire ruimte – beslissingen kan nemen over de wijze waarop de opdracht wordt uitgevoerd die voor de principaal verborgen (kunnen) blijven. Met andere woorden: de causaliteit tussen inspanning en resultaat blijft voor de principaal (ten dele) verborgen.

3.6.4 Maatregelen om informatieasymmetrie tegen te gaan

Er kunnen meerdere manieren worden onderscheiden waarmee de principaal er op kan sturen dat de agent de doelstellingen van de principaal (beter) nastreeft:

1. *Informatieasymmetrie verminderen:*

Om de informatieachterstand op de agent te compenseren zal de principaal aanvullende (agency)kosten moeten maken. Deze kosten worden ex-ante gemaakt wanneer de principaal ter preventie zoveel mogelijk informatie zal proberen in te winnen over de geschiktheid van de agent voor de opdracht.

Ook – ex post - nadat de overeenkomst is aangegaan, doen zich informatieproblemen voor. De principaal kan weliswaar de geleverde goederen of diensten waarnemen, maar weet niet of de totstandkoming daarvan het maximale betreft en weet ook niet of de opbrengsten volledig het gevolg zijn van de inspanningen van de agent. Door middel van screening (beoordelingsgesprekken, managementrapportages, inspecties, toezicht en het monitoren van de prestatie van de agent) zal de principaal naleving van de contractvoorwaarden proberen te bewerkstelligen.

Doel is om te achterhalen of de agent de juiste beslissingen neemt in de aan hem uitbestede of toebedeelde taak om zodoende benadeling (van de principaal) te voorkomen.

Het verkrijgen van meer informatie over de prestaties (outputmeting), het productieproces en andere factoren die bijdragen aan het resultaat dat door de agent geboekt wordt of dat zou kunnen worden, is dus niet kosteloos. Wel betekent het dat de principaal als gevolg van de toegenomen informatie gefundeerd ‘scherpere’ prestaties kan verlangen of meer adequaat kan budgetteren.

Teveel ‘toezicht’ kan weer ‘moral hazard’ in de hand werken: juist omdat de agent nauwlettend wordt gevolgd en diens gevolge nauwelijks risico loopt, verwaterd het besef van (eigen) verantwoordelijkheid (SEO, 2005, pagina 25). De agent wordt niet geprikkeld om zelf mee te denken over het bereiken van het optimale opbrengst.

2. *Hantering gerichte prikkels*

De (beleids)doelstellingen van de principaal en de doelstellingen van de agent moeten zo dicht mogelijk bij elkaar worden gebracht. Dit kan worden bewerkstelligd door de incentivesstructuur zo in te richten dat die belangen dicht bij elkaar komen te liggen, bijvoorbeeld door de bekostigings- en beloningsstructuur aan te passen waardoor een toename van de inspanningen door de agent leiden tot een hogere opbrengst voor de agent. Dit is echter geen eenvoudige opgave.

Vergelijk de agent (werknemer) die een vast salaris ontvangt en de agent (vertegenwoordiger) die wordt betaald op basis van provisie of een andere vorm van resultaatfinanciering:

Wanneer de beloning vastligt, bestaat onzekerheid over de vraag of de werknemer zich tot het uiterste inspannt om de bedrijfsdoelen na te streven of dat er sprake is van een ‘*free ride*’¹⁵ of ‘*moral hazard*’. De werknemer heeft in ieder geval de zekerheid van een vast salaris, maar wordt (financieel) niet geprikkeld om het onderste uit de kan te halen. Het risico ligt in een dergelijk geval te eenzijdig bij de werkgever, de principaal. De werknemer die naar prestatie wordt beloond ziet zijn (extra) inspanningen beloond met extra inkomen, maar loopt eveneens het risico dat de markt instort of dat de concurrentie toeneemt. Om te voorkomen dat dit risico zich voordoet zal de agent een hogere vergoeding per eenheid product eisen, ter dekking van het risico. Vormen van ‘*No cure no pay*’ of ‘*No cure less pay*’ zijn in deze zin dan ook prijsopdrijvend.

Hazeu wijst in dit verband op het *prikkelintensiteitsprincipe*: als een principaal meerdere taken uitbesteedt aan een agent, waarvan de meetbaarheid van taak tot taak verschilt en hij ertoe overgaat om sterke beloningsprikkels op één bepaalde – goed meetbare – taak te zetten, het gevaar bestaat dat de agent zijn inspanningen vooral richt op deze meetbare taak en andere taken verwaarloost: meerdere taken verhouden zich slecht met één prestatieprikkel (Hazeu 2007: 90)

3. Bonding

Ook de agent kan maatregelen nemen die de Informatieasymmetrie verminderen en die bijgevolg de sturingsbehoefte van de principaal verkleinen. Door zich bijvoorbeeld te onderwerpen aan vaststaande voorschriften ten aanzien van de voortbrenging van producten en/of diensten, door certificering of door het instellen van vormen van garantiebepalingen, kan een opdrachtnemer benadrukken dat hij zich committeert aan de (doelstellingen van de) principaal.

Andere vormen van ‘bonding’ zijn bijvoorbeeld het publiceren van periodieke verslagen over de uitvoering (jaarverslagen etc.), het ondergaan van klanttevredenheidsonderzoeken of het afgeven van accountantsverklaringen. De kosten die gemaakt worden om de ‘goede wil’ te tonen zijn te beschouwen als transactiekosten.

4. Regelgeving

Een sturingsmechanisme die met name in een hiërarchische zetting wordt gehanteerd is sturing door het geven van regels en voorschriften (Nieuwenkamp 2001: 46).

3.6.5 De verdeling van risico’s en eigendomsrechten: declaratie of budget

De WRR beschrijft (1999: 97 e.v.) een aantal modaliteiten in de verhouding tussen centrale -en decentrale overheid bij de publieke uitvoering van taken op decentraal niveau.

De WRR stelt dat in geval van publieke uitvoering gekozen kan worden voor:

- a) decentrale uitvoering gekoppeld aan centrale financiering: declaratiemodel
- b) gebudgetteerde decentrale uitvoering

¹⁵ De werknemer (agent) lift als het ware mee op de inspanningen van collega’s.

Ad a) In deze modaliteit ligt het risico volledig bij de centrale overheid. Op decentraal niveau – de meest geïnformeerde partij - is er vanwege het ontbreken van financiële risico's geen reden om de taak zo efficiënt mogelijk uit te voeren. De rekening kan immers naar de centrale overheid worden gestuurd. Bovendien heeft het decentrale niveau electorale belangen bij een ruimhartige – de WRR spreekt van lankmoedige – uitvoering. Het centrale niveau kan dit voorkomen door te proberen de niet-verifieerbare informatie verifieerbaar te maken en asymmetrische informatie symmetrisch te maken. Door uitvoeringsvoorschriften te stellen kan de uitvoering zoveel mogelijk worden gestuurd.

Ad b) Wanneer wordt gekozen voor gebudgetteerde decentrale uitvoering komen de eigendomsrechten – inclusief de zeggenschap over de overschotten en tekorten op het budget - bij de meest geïnformeerde partij te liggen. Probleem in deze modaliteit is dat de decentrale uitvoerder 'risicoavers' is, dat wil zeggen dat geprobeerd zal worden de uitvoering zo strikt mogelijk ter hand te nemen ter voorkoming van tekorten op het budget. Hier ligt niet het gevaar van een al te lankmoedige uitvoering maar van een al te strikte uitvoering, waarbij burgers het recht op een voorziening mogelijk ten onrechte wordt ontzegd. Ook hier zal de toezichthouder de Informatieasymmetrie moeten trachten teniet te doen door te monitoren of door bijvoorbeeld scherp toe te zien op het bestaan en naleven van bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Ook zien we hier het belang van een goed geformuleerd contract. Indien niet helder omschreven is wat de decentrale taken precies inhouden laat dat ruimte voor invulling door de agent, waardoor die accenten gaat leggen die in het eigen voordeel uitpakken: subversieve beleidsuitvoering (zie paragraaf 3.6.3).

Transactiekosten

Opgemerkt dient nog te worden dat er bij gebudgetteerde decentrale uitvoering in de regel sprake zal zijn van lagere transactie of agencykosten voor de principaal. Immers, de principaal heeft er vooral belang bij *dat* de agent de opdracht uitvoert, gegeven het ter beschikking gestelde budget. In een systeem waarbij gedeclareerd kan worden is het belang om eveneens te weten *hoe* de kosten precies zijn gemaakt veel groter (ter Bogt 1997:78).

3.7 Principaal-agentrelatie in verhouding Rijk en Gemeente

De Principaal-agenttheorie kan worden toegepast op de verhouding tussen rijk en gemeenten. In die interbestuurlijke verhouding is sprake van delegatie van (beslissings)bevoegdheden van het centrale naar het decentrale niveau. Het rijk is in die zin opdrachtgever en de gemeenten zijn opdrachtnemer.

De Principaal-agenttheorie is niet de enige visie op decentralisatie van bevoegdheden. Naast deze theorie is er ook het Autonomiemodel. In het principaal-agentmodel wordt benadrukt dat de decentrale overheid functioneert als uitvoeringsorgaan van de nationale overheid, terwijl in het Autonomiemodel de nadruk ligt op de zelfstandigheid van de decentrale overheid. Beide visies bestaan in Nederland naast elkaar: voor taken die decentrale overheden uitvoeren in opdracht van de rijksoverheid kan het principaal-agentmodel worden gebruikt, terwijl voor autonome decentrale taken het autonomiemodel kan worden gehanteerd. (VNG 2006a: 77).

Deze twee visies weerspiegelen de figuren 'medebewind' en 'autonomie'

3.8 Decentralisatie: autonomie en medebewind

Het Nederlandse openbaar bestuur bestaat uit drie bestuurslagen: rijk (centraal), provinciën en gemeenten (decentraal). De posities en bevoegdheden van deze drie lagen ten opzichte van elkaar zijn in art. 124 van de Grondwet vastgelegd.

In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat:

- de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun (gemeente en provincie) besturen wordt overgelaten: autonomie

In het tweede lid van artikel 124 van de Grondwet wordt bepaald dat:

- regeling en bestuur van de decentrale overheden kan worden gevorderd bij of krachtens wet: medebewind

Autonomie verschaft een algemene bevoegdheid aan gemeenten en provincies om hun eigen huishouding te regelen en het initiatief te nemen om zelf nieuwe taken ter hand te nemen, terwijl medebewind verwijst naar de uitvoering van rijksbeleid door gemeenten op basis van andere wetgeving, op zogenaamde ‘bijzondere wetten’. (Derksen & Schaap 2004 :102). Bij medebewind voert de gemeente taken uit die door het rijk zijn opgelegd.

Zowel autonomie als medebewind zijn vormen van decentralisatie.

Decentralisatie kan territoriaal of functioneel zijn. *Functionele* decentralisatie behelst het overdragen van taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur naar ‘andere openbare lichamen’ – art. 134 GW - van publiekrechtelijke organisatie; organisaties die zich specifiek gaan bezighouden met één specifieke duidelijk afgebakende taak, bijvoorbeeld een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO).

Bij *territoriale* decentralisatie worden taken en bevoegdheden overgedragen van een hoger bestuurslichaam naar een lager bestuurslichaam, van rijk naar provincies of gemeenten.

In de casus van deze scriptie – het re-integratiebeleid van gemeenten – is sprake van een taak die in medebewind wordt uitgevoerd door gemeenten.

3.8.1 Argumenten voor en tegen decentralisatie

Decentralisatie van taken en bevoegdheden heeft voordelen ten opzichte van centrale uitvoering van die taken. Derksen en Schaap (2004: 229) benoemen de volgende argumenten voor decentralisatie:

- vanuit democratisch oogpunt dient het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te worden gebracht
- de centrale overheid heeft de neiging tot overregulering
- toegankelijkheid van lokaal bestuur is groter
- beleidsuitvoering op kleine schaal is efficiënter en effectiever omdat op lokaal niveau meer informatie voorhanden is over de doelgroep van beleid
- de centrale overheid is al overbelast

Tegenover deze argumenten pro decentralisatie noemen Derksen en Schaap (2004: 229, 230) ook argumenten contra decentralisatie, dus voor centralisatie:

- de wenselijkheid van uniformiteit van beleid
- bij schaal van nationale of internationale omvang verdient centralisering de voorkeur
- vanwege de noodzaak van economische beheersing
- gelijkheidsbeginsel
- grotere schaal kan efficiëntievoordelen hebben
- vanuit behoefte aan beroepsinstantie op hoger niveau

Derksen en Schaap(2004) betogen voorts dat alle argumenten binnen twee normatieve kaders passen: democratie en beheersbaarheid (efficiëntie en effectiviteit) en dat iedere afzonderlijke taak op deze twee aspecten moet worden beoordeeld.

Binnen de interbestuurlijke relaties worden drie vormen van sturing onderscheiden:

- b) via wettelijke voorschriften
- c) via financiële middelen
- d) in de praktijk gaat ook sturing uit van wederzijdse afspraken

Hierbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het rijk formuleert geen prestaties waarover het geen verantwoordelijkheid draagt, d.w.z. de autonome bevoegdheden van gemeenten en provincies worden gerespecteerd
- het rijk hanteert eenduidige sturingsinstrumenten en stuurt in beginsel alleen op resultaten (het 'wat' en niet het 'hoe')
- prestatiesturing vanuit het rijk is alleen mogelijk wanneer sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid (medebewind); alleen prestatiesturing met financiële sancties bij specifieke uitkeringen
- een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid kan leiden tot zelfbinding door de partijen, waarbij sprake is van zakelijke verhoudingen en gelijkwaardigheid

Ten aanzien van het toezicht spreken de partijen af dat verticaal interbestuurlijk toezicht zoveel mogelijk wordt beperkt en efficiënt wordt ingericht en dat horizontaal toezicht zoveel mogelijk wordt verbeterd en gemoderniseerd. (BZK/IPO/VNG, 2005)

3.8.2 Het gelijkheidsbeginsel vs. decentralisatie

Een van de argumenten voor centralisatie is dat er dan in ieder geval sprake is van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Decentralisatie betekent echter dat er meer ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau om zelf invulling te geven aan een bepaalde taak. In hoeverre is hier nu sprake van tegenstrijdigheid?

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft zich op verzoek van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ¹⁶gebogen over dit vraagstuk.

De vraag die de ROB beantwoordt is onder welke voorwaarden een patroon van overheidssturing dat meer beleidsruimte laat aan het bestuur verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel.

De ROB erkent in zijn advies dat decentralisatie de kans op intergemeentelijke verschillen vergroot, waardoor burgers in gelijke of vergelijkbare omstandigheden verschillende voorzieningen krijgen toegewezen. Daarmee is er echter nog geen sprake van ongerechtvaardigde rechtsongelijkheid, zolang weloverwogen en uitdrukkelijk is gekozen voor de mogelijkheid lokale beleidskeuzes te maken.

De ROB noemt als belangrijkste argument voor meer beleidsvrijheid van de lokale uitvoerder dat daardoor beter rekening kan worden gehouden met bijzondere individuele omstandigheden. Die uitvoerder moet dan wel handelen binnen en in overeenstemming met de hoofdlijnen van het algemeen beleid.

Situationele differentiatie vraagt ook om situationele legitimatie: over de lokale beleidskeuze moet actief verantwoording worden afgelegd aan de lokale bevolking.

¹⁶ Adviesaanvraag gelijkheidsbeginsel van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, T.H.C. de Graaf, d.d. 22 oktober 2004.

3.9 Beleidsvrijheid en financiële verhoudingen

De term ‘autonomie’ lijkt een ruime mate van beleidsvrijheid voor gemeenten te veronderstellen, terwijl medebewind juist een beperking van de handelingsvrijheid van gemeenten lijkt in te houden. Derksen en Schaap (2004) betogen dat het echter onjuist is te veronderstellen dat autonomie gelijk staat aan volledige beleidsvrijheid en dat medebewind synoniem is met ‘geen beleidsvrijheid’.

Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen ‘formele beleidsvrijheid’ – de vrijheid die gemeenten hebben volgens de wet - en ‘materiële beleidsvrijheid’ – de vrijheid die in de praktijk door gemeenten wordt genomen. Derksen en Schaap geven aan dat bij medebewind de materiële beleidsvrijheid over het algemeen groter is dan de formele beleidsvrijheid. Omdat de financiële beleidsvrijheid van gemeenten gering is, stelt de gemeentelijke autonomie materieel nog minder voor dan formeel reeds het geval is. Dit heeft te maken met de strenge financiële kaders die door het rijk worden opgelegd en de beperkte mogelijkheid van gemeenten om eigen inkomsten te genereren: de gemeentelijke inkomsten bestaan voor circa 82 procent uit rijksbijdragen – algemene uitkeringen en specifieke uitkeringen – en voor de rest uit overige inkomsten, waaronder gemeentelijke belastingen (9 procent). (ROB/Rfv, 2005)

De *algemene uitkering* (gemeentefonds) kan door gemeenten ‘vrij’ worden besteedt ter bekostiging van gemeentelijke taken. De beleidsvrijheid is echter beperkt omdat een aanzienlijk deel van de besteding vastligt in de bekostiging van wettelijke taken. De (financiële) ruimte om zelf taken ter hand te nemen is daarom beperkt.

Het kenmerk van *specifieke uitkeringen* is dat ze geormerkt zijn: ze zijn bedoeld voor een vastomschreven, specifiek doel. Over de rechtmatigheid van de bestedingen dienen gemeenten zich apart te verantwoorden: er is sprake van aparte geldstromen. Voorbeelden zijn: de middelen voor Educatie (WEB), de bijstand (WWB) en de middelen voor inburgering (WI).

Gesteld kan worden dat de taken die door gemeenten in medebewind worden uitgevoerd over het algemeen worden bekostigd met specifieke uitkeringen, ook al wordt door de secretaris van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) gesteld dat dit onderscheid al lang niet meer in lijn is met de werkelijkheid¹⁷ omdat er in de praktijk sprake is van een vervlechting van allerlei bekostigingsvormen: zo wordt ook de algemene uitkering, van oudsher de bron voor bekostiging van autonome taken, steeds vaker gehanteerd als een bekostigingskanaal voor aan de gemeente opgedragen taken (medebewind).

Het onderscheid tussen autonome en medebewindstaken is in de *praktijk* dus diffuus. (Derksen & Schaap 2004: 105).

Gemeenten zijn overigens niet onverdeeld positief over de hiërarchische verhouding, al is de positie van de staat te duiden als ‘primus inter pares’, de eerste onder gelijken. Zo pleit de ‘Commissie Gemeentewet en Grondwet’ voor een versterking van de lokale autonomie en een sterkere grondwettelijke en wettelijke verankering van de positie van gemeenten, voor nieuwe, gekantelde financiële verhoudingen (vermindering specifieke uitkeringen, vergroting deel algemene uitkering en vergroting van het lokaal belastinggebied). In de termen van de Commissie is het subsidiariteitsbeginsel dan het lokaliteitsbeginsel: alles wat decentraal kan, moet decentraal worden neergelegd (VNG 2007).

¹⁷ C.J.M. Breed, secretaris Rfv, FAMO-Congres 2007, zie www.rob-rfv.nl

3.10 Van de theorie...

De in dit hoofdstuk beschreven theorie bevat een aantal elementen die zullen worden gebruikt in het onderzoek naar de re-integratiepositie van niet-uitkeringsgerechtigden. Deze elementen zijn in onderstaand schema ondergebracht.

In de voorgaande paragrafen is al betoogd dat veel elementen uit de te onderscheiden delen van de Neo-Institutionele economie sterk met elkaar samenhangen. In feite kan het onderwerp van deze scriptie vanuit verschillende gezichtspunten worden gezien, die zijn verwoord in de cellen van deze tabel. Dat wat waargenomen wordt blijft hetzelfde; de verschillende gezichtspunten moeten uiteindelijk leiden tot een compleet en gestructureerd beeld van de problematiek van de casus, waarna gefundeerde uitspraken kunnen worden gedaan.

Borging	Eigendomsrechten	Principaal-agenttheorie	Transactie-kosten
Borgings-mechanismen	Verdeling Beslissingsbevoegdheid	Doelen P en A en de helderheid van die doelen	Informatie-assymetrie
Wettelijk kader Centraal Lokaal	Risicoverdeling Financieringswijze Prikkelwerking	Rolverdeling tussen P en A Discretionaire ruimte	Agency kosten - monitoring - bonding - welvaartsverlies
Gevolgen voor de beleidsdoelstelling	Gedragseffecten - beoogd - niet beoogd	Aanwezigheid en mate van belangentegenstelling. Plural principals	Noodzaak om informatieasymmetrie tegen te gaan

Gevolgen voor het beleidssubject

Borging

Wanneer de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt van een bepaald maatschappelijk belang, wordt dat belang vervolgens een publiek belang.

Overheidsbemoeyenis veronderstelt dat het gegeven belang zonder interventie niet in voldoende mate behartigd zal worden en dat daarom de behartiging van dit belang tot doelstelling van het overheidsbeleid wordt gemaakt. De wijze waarop dat belang vervolgens moet worden behartigd, dat wil zeggen hoe de genomen verantwoordelijkheid moet worden vormgegeven en aan wie die verantwoordelijkheid moet worden toebedeeld is een ordeningsvraagstuk maar daarom niet minder van belang. De kernvraag is immers of het gekozen borgingsmechanisme afdoende bijdraagt

aan de borging van het belang en of daarmee de beleidsdoelstelling kan worden behaald (WRR, 2000b).

Om daar zicht op te krijgen zal dan ook ingegaan worden op de wet- en regelgeving waarin de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden een plaats heeft gekregen en de exacte formulering daarvan. Hoe is het belang omschreven en welke gevolgen heeft dit?

Eigendomsrechten

De manier waarop binnen een hiërarchisch systeem gezags- of beslissingsbevoegdheden – de eigendomsrechtenstructuur – zijn verdeeld, is van invloed op de (economische) prestaties van dat systeem. (Künneke 1992)

Bepalend daarbij is de mate waarin de verschillende subjecten zich laten leiden door de eigen economische overwegingen of die van de andere partij. Met andere woorden: er treden bepaalde beoogde en niet-beoogde gedragseffecten op die verklaard kunnen worden vanuit de verdeling van de eigendomsrechten en die samenhangen met de wijze waarop de verdeling van kosten en opbrengsten over de partijen is verdeeld. In een relatie tussen rijksoverheid en uitvoerende lokale overheid kan gekozen worden voor centrale financiering via een declaratiesysteem of voor gebudgetteerde decentrale uitvoering (WRR 1999). De gekozen variant kent voor en nadelen en 'lokt' bepaald gedrag uit, ook in de casus van deze scriptie. Soms is dat ook zo bedoeld, maar dat gaat niet altijd op.

Principaal-agentrelatie

De principaal is van mening dat de agent over meer specialistische kennis beschikt en daarnaast toegang heeft tot andere 'bronnen' die maken dat taken worden overgedragen.

Van belang is dat er dan sprake is van een gezamenlijk belang, en dat dat ook door beide partijen wordt onderschreven.

Maar ook al is dat het geval, dat neemt niet weg dat de agent ook andere doelen kan nastreven, doelen die hem gesteld worden door een andere principaal (*pluriform principals*) of die hij zichzelf stelt. De mate waarin de agent vrijheid van handelen heeft bij het nastreven van die eigen doelstellingen en belangen, hangt nauw samen met het gekozen bestuurlijk arrangement. Er is sprake van een uitruil tussen vrijheid en (financiële) verantwoordelijkheid. Eveneens is het van belang of de doelen die vanwege de principaal moeten worden nagestreefd helder zijn geformuleerd en of er mogelijk sprake is van doelen die de agent minder geneigd is om na te streven omdat die minder bijdragen aan zijn eigen doelstellingen.

Transactiekosten

Door middel van uitgebreide regelgeving en controle – toezicht – kan de principaal de eventuele gevolgen van de informatieachterstand ten opzichte van de uitvoerende agent beperken. De effectiviteit van die 'correctie' achteraf valt of staat met de gekozen inrichting van het toezichtsmodel. De vraag die zich daarbij ook opdringt is of de de principaal wel inspanning wil en kan leveren om de informatieachterstand op te heffen. Die vraag moet zeker gesteld worden wanneer er sprake is van meerdere doelstellingen die moeten worden bereikt en die in een zekere concurrentiepositie ten opzichte van elkaar staan. Relevant is ook de vraag of er sprake is van 'Residual loss' of welvaartsverlies en welke partij voor de rekening opdraait.

3.10.1 ...naar de praktijk

Het analysekader is de bril waarmee naar de casus, de empirie, wordt gekeken. De volgende vraag die dan ook beantwoordt moet worden is waar in dit specifieke geval op zal worden gefocust in de casusbeschrijving, waar het op moet worden toegepast.

Borging

Allereerst moet het publiek belang worden uitgelicht. Het belang om niet-uitkeringsgerechtigden te re-integreren naar de arbeidsmarkt vloeit voort uit het belang om de arbeidsparticipatie te verhogen.

Om een beeld te krijgen van de betekenis van deze groep voor de arbeidsmarkt is het noodzakelijk om vast te stellen over hoeveel personen het gaat en hoe deze groep zich verhoudt tot de groep uitkeringsgerechtigden. In hoeverre kan inschakeling van niet-uitkeringsgerechtigden nu bijdragen aan de doelstelling. Behalve niet-uitkeringsgerechtigden vallen ook de nabestaanden met een Anw-uitkering onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Daarom zal ook de re-integratiepopulatie onder deze doelgroep worden beschreven.

De opdracht om niet-uitkeringsgerechtigden te ondersteunen is vastgelegd in de Wet Werk en Bijstand. Daarbij wordt nader gespecificeerd welke niet-uitkeringsgerechtigden moeten kunnen rekenen op hulp van gemeenten.

Eigendomsrechten

De invoering van de Wet SUWI en de Wet Werk en Bijstand zijn twee belangrijke cesuren geweest in de verantwoordelijkheidsverdeling in het re-integratiebeleid. Met de invoering van de Wet SUWI verschoof de verantwoordelijkheid voor een belangrijk deel van de niet-uitkeringsgerechtigden van Arbeidsvoorzieningen Nederland (de voormalige arbeidsbureaus) naar de gemeenten.

Het is van belang of er gegevens bekend zijn over de periode voordat de gemeenten verantwoordelijk werden voor de niet-uitkeringsgerechtigden, bijvoorbeeld over het aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat een re-integratietraject heeft gekregen.

Het bestuurlijk arrangement van deze wet bestaat uit volledige budgettering gekoppeld aan ruime bevoegdheden.

De financiële systematiek is bepalend voor de manier waarop de gemeenten uitvoering geven aan het bijstands- en re-integratiebeleid. Van belang is het feit dat gemeenten een ongeoormerkt budget ontvangen voor de bijstandsuitgaven en een geoormerkt budget voor re-integratie. Eveneens bepalend voor het gedrag van gemeenten is de wijze waarop het macrobudget voor bijstand en re-integratie wordt vastgesteld en hoe dit budget wordt verdeeld over de gemeenten.

Principaal-agentrelatie/ transactiekosten

De WWB is een gedualiseerde wet en dat betekent dat – naast de sturingsrelatie centraal – decentraal - er sprake is van een verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad, die in deze ook als principaal van het gemeentebestuur fungeert. De gemeenteraad is verantwoordelijk, het bestuur is verantwoording verschuldigd.

Beschreven zal worden hoe die verantwoordelijkheden en die verantwoordingsplicht in de praktijk worden ingevuld en nagekomen.

Gevolgen voor het beleidssubject

Nadat de omvang van de groep niet-uitkeringsgerechtigden is beschreven en duidelijk is welke opdracht gemeenten te vervullen hebben ten aanzien van deze doelgroep, zal vervolgens inzicht worden gegeven in de uitvoering daarvan. Hiertoe zullen achtereenvolgens worden beschreven de:

- prioriteit die gemeenten geven aan de niet-uitkeringsgerechtigden in verordeningen en beleidsplannen.
- voorwaarden die door gemeenten worden gesteld aan de re-integratiedienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden.
- afspraken die door gemeenten en CWI worden gemaakt over de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden
- bekendheid van nuggers zelf over de mogelijkheden die er zijn om te worden ondersteund bij re-integratie
- feitelijke dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden in aantallen gestarte re-integratietrajecten per jaar
- wensen van niet-uitkeringsgerechtigden zelf. Waar hebben niet-uitkeringsgerechtigden eigenlijk behoefte aan?

Prikkels in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de casus worden beschreven.

Wie zijn de nuggers

Allereerst stel ik hier vast welke positie de groep niet-uitkeringsgerechtigden heeft in het arbeidsmarkt en re-integratiebeleid ten opzichte van uitkeringsgerechtigden in het algemeen. Wat is de absolute en relatieve omvang van de groep nuggers en de nabestaanden die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen? Vervolgens beschrijf ik hoe de positie van nuggers is geweest voor de overheveling van de verantwoordelijkheid van de nuggers aan gemeenten, dus voor 1 januari 2002.

De werking van de WWB

De invoering van de WWB in 2004 is een belangrijke verandering geweest voor de positie van nuggers. Beschreven zal worden op welke wijze de verantwoordelijkheid voor de nuggers in de WWB is opgenomen en hoe de taakverdeling tussen CWI en gemeenten is geregeld. Ook beschrijf ik de wijze waarop gemeenten worden gebudgetteerd en welke beleidsvrijheid ze hebben gekregen bij de invoering van de WWB en op welke wijze het toezicht op de uitvoering is geregeld.

De positie van nuggers in het gemeentelijk re-integratiebeleid

Vervolgens stel ik aan de hand van een uitgebreide documentenanalyse vast op welke wijze op lokaal niveau beleidsmatig invulling wordt gegeven aan die verantwoordelijkheid. Dat is niet eenvoudig, juist omdat gemeenten met de invoering van de WWB zelf mogen bepalen op welke wijze ze invulling geven aan het re-integratiebeleid. Het belang dat gemeenten geven aan de re-integratie van nuggers kan gevonden worden in de volgende indicatoren:

- welke prioriteit geven gemeenten in hun re-integratieverordeningen aan de niet-uitkeringsgerechtigden
- welke voorwaarden stellen gemeenten aan niet-uitkeringsgerechtigden die bij gemeenten vragen om ondersteuning.

De dienstverlening aan nuggers

De formele plaats van niet-uitkeringsgerechtigden binnen het re-integratiebeleid zegt nog niet alles over de mate waarin ze in de praktijk kunnen rekenen op ondersteuning. Indicatoren die wel iets zeggen over wijze waarop in de praktijk te werk wordt gegaan zijn:

- de afspraken die gemeenten maken met CWI-regiokantoren over doorverwijzing van niet-uitkeringsgerechtigden naar de gemeenten
- het feitelijk aantal re-integratietrajecten voor niet-uitkeringsgerechtigden ten opzichte van het totale aantal ingeschreven nuggers en het totaal aantal trajecten dat is ingezet door gemeenten over de periode voor en na invoering van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor nuggers en de invoering van de WWB.

Om deze vragen te beantwoorden maak ik gebruik van bestaande onderzoeksrapportages en evaluatiestudies van onder andere het van SZW, de Inspectie Werk en Inkomen en de Raad voor Werk en Inkomen en de Statistiek Re-integratie Gemeenten van het CBS.

Allereerst sta ik stil bij het belang van re-integratie van nuggers voor de arbeidsmarkt.

4.1 Het belang van de nuggers voor de arbeidsmarkt

Bij de behandeling van de WWB in de Tweede Kamer zijn er verschillende politici die zich afvragen of het wel nodig is dat niet-uitkeringsgerechtigden worden geholpen om weer aan het werk te gaan. Ondermeer door de VVD fractie vraagt zich af of voor deze groep niet een volledig eigen verantwoordelijkheid moet gelden en of actieve ondersteuning eigenlijk wel aan de orde moet zijn. Het antwoord van het kabinet is duidelijk:

“Deze taak vloeit voort uit het algemeen belang om te komen tot verhoging van de arbeidsparticipatie als voorwaarde voor een gunstige economische ontwikkeling. Deze taak wordt in de WWB gecontinueerd en is dus niet nieuw voor gemeenten. Gemeenten hebben met ingang van 2002 een bedrag van 96,655 miljoen euro gekregen voor uitvoeringskosten en re-integratietrajecten voor deze nieuwe doelgroep”.¹⁸

4.2 Plaats van de nuggers in de keten van werk en inkomen.

De verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van niet-uitkeringsgerechtigden is al met de invoering van de Wet SUWI per 1 januari 2002 belegd bij CWI en gemeenten. CWI is verantwoordelijk voor de ‘eerstelijns hulp’ aan deze groep. Iedere burger – met en zonder uitkering of met en zonder werk – kan gebruik maken van de diensten van het CWI.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de groep die – wegens een te grote afstand tot de arbeidsmarkt – er niet direct in slaagt werk te vinden.

Tot 2002 vielen alle niet-uitkeringsgerechtigden onder de verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorzieningen Nederland. Met de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de fase 2 t/m 4 niet-uitkeringsgerechtigden is er dus een ‘knip’ in de verantwoordelijkheid gelegd.

4.3 Nuggers onder de WWB

Gemeenten hebben met de invoering van de Wet SUWI ten aanzien van niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers de re-integratieverantwoordelijkheid gekregen. De bewindslieden van SZW stellen in 1999 dat “ Voor mensen zonder een uitkering geldt dat momenteel geen van de uitvoerders in de sociale zekerheid de verantwoordelijkheid dan wel een direct financieel belang heeft bij hun re-integratie. Vanwege hun brede maatschappelijke functie en hun expertise in het kader van de re-integratie van mensen met een ABW-uitkering worden de gemeenten verantwoordelijk voor de re-integratie van deze groep.”¹⁹ In de SUWI wet is bepaald dat gemeente verantwoordelijk zijn voor de groep niet-uitkeringsgerechtigden waarvan gebleken is dat er sprake is van een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt.

¹⁸ TK, vergaderjaar 2002 – 2003, 28 870, nr. 13: 49.

¹⁹ TK, vergaderjaar 1998 – 1999, 26 448 nr. 1 : 30

Die afstand tot de arbeidsmarkt kan pas worden vastgesteld wanneer de niet-uitkeringsgerechtigde zich als werkzoekende meldt bij het CWI.

De verantwoordelijkheid van gemeenten geldt alleen die niet-uitkeringsgerechtigden die als niet direct bemiddelbaar moeten worden beschouwd. In termen van het CWI: er is sprake van indeling in fase 2,3 of 4.²⁰

4.3.1 Tweeledige opdracht gemeenten

In de WWB zijn twee taken neergelegd:

- inkomenswaarborgfunctie: het bieden van een inkomensvangnet voor burgers van 18 tot 65 jaar die niet zelfstandig de kosten van het bestaan kunnen verwerven en ten tweede
- het ondersteunen van burgers bij het vinden van een plek op de arbeidsmarkt.

Het belangrijkste uitgangspunt van de wet is 'Werk boven inkomen'. De gemeente dient de nadruk te leggen op preventie van bijstandsafhankelijkheid en – mocht het toch zover komen – re-integratie naar – bij voorkeur – regulier (niet-gesubsidieerd) werk. Het verlenen van financiële bijstand wordt in de Memorie van Toelichting op de wet expliciet benoemd als een *tweede* hoofdtaak van gemeenten (TK 28870. nr. 3, pagina 36). Het College van B&W dient uitvoering te geven aan deze tweeledige opdracht; het vaststellen van de regelgeving (verordeningen) is een taak van de gemeenteraad.

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol:

- a) vaststellen van het beleid op hoofdlijnen en benoemen van gewenste resultaten en
- b) controleren of het vastgestelde beleid wordt uitgevoerd en of de resultaten worden behaald.

De WWB, ingevoerd per 1 januari 2004, sluit dus aan bij de dualisering van het gemeentebestuur die in 2002 zijn beslag kreeg.

Opdracht aan gemeenten: WWB

Artikel 7. Opdracht college²¹

1. Het college is verantwoordelijk voor:

a. het ondersteunen van personen die algemene bijstand ontvangen, personen als bedoeld in artikel 10, tweede lid, personen met een nabestaanden- of halfwezenuitkering op grond van de Algemene Nabestaandenwet en niet-uitkeringsgerechtigden bij arbeidsinschakeling en, indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en, indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling noodzakelijk acht, voor het bepalen en aanbieden van deze voorziening, en;

b. het verlenen van bijstand aan personen hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Art. 8. Opdracht Gemeenteraad

1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot:

a. het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a.

b. het verlagen van de bijstand, bedoeld in artikel 18, tweede lid;

²⁰ Fase 1: direct bemiddelbaar, geen ondersteuning nodig. Fase 2: bemiddelbaar met inzet van beperkte re-integratiemiddelen (sollicitatietraining etc.) Fase 3: niet direct bemiddelbaar, inzet van re-integratie-instrumentarium is geboden. Fase 4: Aangewezen op langdurige inzet van re-integratie-instrumentarium of sociale activering.

²¹ Artikel 7 lid 1 sub a WET WERK EN BIJSTAND, www.overheid.nl/wetten

c. het verhogen en verlagen van de norm bedoeld in artikel 30.

2. De regels, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, hebben in ieder geval betrekking op de **evenwichtige aandacht** voor de in [artikel 7, eerste lid, onderdeel a](#), genoemde groepen, alsmede voor verschillende doelgroepen daarbinnen, en op de wijze waarop rekening wordt gehouden met zorgtaken

4.4 Afbakening onbenut participatiepotentieel zonder uitkering²²

Alle in Nederland woonachtige personen tussen de 15 en 65 jaar behoren tot de *potentiële* beroepsbevolking. Vanaf je vijftiende mag je – zij het onder voorwaarden – deelnemen aan het arbeidsproces. Vanaf je zestiende mag je zelfs, onder toezicht van een volwassen collega, de meeste werkzaamheden zelf uitvoeren. Vanaf de leeftijd van 18 jaar gelden geen restricties meer en wordt de bijbaan een echte baan.

De beroepsbevolking bestaat uit alle personen van 15 tot en met 65 jaar die:

- twaalf uur of meer per week werken of werk hebben aanvaard van 12 uur of meer per week: de *werkzame* beroepsbevolking
- beschikbaar voor – en actief op zoek naar een baan voor tenminste 12 uur per week: de *werkloze* beroepsbevolking

In 2006 telde Nederland ongeveer 11 miljoen mensen die tot de potentiële beroepsbevolking behoorden.

Ongeveer 7 miljoen van hen werken gedurende tenminste 12 uur per week en vormen de *werkzame* beroepsbevolking.

Bijna 4 miljoen personen hebben dus geen werk: dit deel van de beroepsbevolking noemen we het *participatiepotentieel*. Dat ze werkloos zijn is vaak verklaarbaar. Ruim een kwart volgt bijvoorbeeld voltijdonderwijs en ongeveer een miljoen van hen heeft een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid, de WW of de Bijstandswet of is vervroegd uit het arbeidsproces getreden.

Na aftrek van de uitkeringsgerechtigden en de studerenden blijven er ongeveer 1,7 miljoen mensen over die geen werk hebben en ook geen uitkering. Bovendien volgen ze geen voltijdonderwijs.

Niet al deze mensen willen ook werken. Sommigen van hen zijn druk bezig met het opvoeden en verzorgen van kinderen, anderen hebben geen kinderen maar wel een partner met een inkomen waar beiden van kunnen leven.

Uit de gegevens van het CBS (2007a) blijkt dat ongeveer 453.000 personen zonder werk, zonder uitkering die geen voltijdstudie volgen, wel zouden willen werken.

Deze groep van bijna een half miljoen personen wordt het *participatiepotentieel zonder uitkering* genoemd en moet worden onderscheiden van het *participatiepotentieel met uitkering*, de personen met een uitkering krachtens één van de werknemersuitkeringen, de diverse arbeidsongeschiktheidsverzekeringen of de bijstand.

Personen uit het *participatiepotentieel zonder uitkering* worden ook wel aangeduid met de term *niet-uitkeringsgerechtigden*, afgekort tot *nuggers*. Onder *niet-uitkeringsgerechtigden* worden dus verstaan:

²² De cijfers in deze paragraaf zijn gebaseerd op de publicatie 'Wie willen er werk 2007' van het Centrum voor Beleidsstatistiek, (CBS 2007/1).

- personen van 15 tot 65 jaar
- zonder werk van twaalf uur of meer per week²³
- die twaalf uur per week of meer willen werken
- die geen voltijds onderwijs volgen
- en geen uitkering ontvangen

4.4.1 Nabestaanden: beperkte doelgroep

Behalve voor de nuggers geldt de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten ook voor nabestaanden en halfwezen met een uitkering krachtens de Algemene Nabestaandenwet.

De Anw vervangt in 1996 de Algemene Weduwen en Wezenwet (AWW). Door deze wijziging hebben veel minder nabestaanden dan onder de oude wet recht op een uitkering. Alleen nabestaanden die geboren zijn voor 1950, nabestaanden met thuiswonende kinderen jonger dan 18 jaar en gedeeltelijk arbeidsongeschikte nabestaanden (>45% a.o.) kunnen aanspraak maken op een uitkering krachtens de wet. Het re-integratiepotentieel in de Anw is dan ook zeer gering. De nabestaanden geboren voor 1950 zijn minimaal 54 jaar oud op het moment van invoering van de WWB, maar vaker ouder. De arbeidsongeschikten ontvangen vaak een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering en vallen daarmee onder de re-integratieverantwoordelijkheid van het UWV. Alleen de groep nabestaanden met kinderen jonger dan 18 jaar hebben formeel een belang bij re-integratie omdat de nabestaandenuitkering wordt beëindigd op het moment dat de kinderen het huis uitgaan of 18 jaar worden. Onderzoek door de Inspectie Werk en Inkomen brengt in 2006 aan het licht dat deze groep niet of nauwelijks op het netvlies van gemeenten staat. Ze worden niet actief benaderd. Omgekeerd blijkt ook dat deze nabestaanden niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om door de gemeente ondersteunt te worden bij het vinden van werk.²⁴ Deze groep nabestaanden met kinderen jonger dan 18 jaar (waarvoor een halfwezenuitkering wordt ontvangen) bestaat uit ongeveer 13.000 personen.²⁵ Ruim 95% van deze groep heeft overigens geen korting wegens inkomsten uit arbeid op deze (inkomensafhankelijke) uitkering en dus geen werk.

4.5 Relatieve omvang participatiepotentieel zonder uitkering

Het verhogen van de arbeidsparticipatiegraad is de belangrijkste doelstelling van de rijksoverheid. In een voorgaande paragraaf is besproken op welke wijze de participatiegraad kan worden verhoogd. Het betreft benutting van het potentieel:

- werkenden: benutting van de uitbreidingswens en uitbreidingsmogelijkheden van werkenden²⁶

²³ Het zijn vooral jongeren die een kleine baan (< 12uur p/w) combineren met een studie. In 2006 hadden ongeveer 900.000 personen een kleine baan, waarvan 490.000 jongeren tot 24 jaar). Het aantal 25 – 49 jarigen met een kleine baan is ongeveer 225.000. Tachtig procent – circa 180.000 personen - van deze groep is vrouw die de kleine baan combineert met zorgtaken. Ongeveer 40% van deze groep, ruim 70.000 vrouwen zou deze baan graag uitbreiden (CBS 2007: 36 – 39).

²⁴ IWI, persbericht 2006/8016, 'Gemeenten hebben werkzoekende nabestaanden nauwelijks in beeld.'

²⁵ Kwartaalbericht SVB, 4e kwartaal 2007, table B2.4, pagina 52.

²⁶ Uit onderzoek blijkt dat van de personen die werken ongeveer 11% - vaak met een kleine deeltijdbaan - meer zou willen werken. Er zijn echter meer werkenden die graag minder zouden willen werken. Dit geeft ongeveer 15% aan. De overige 74% is tevreden met de huidige arbeidsduur. Als de werkwensen

- onder werklozen en arbeidsgehandicapten, personen met een uitkering en een werkwens
- onder niet-uitkeringsgerechtigden met een werkwens, de ‘verborgen’ reserves.

Het onbenutte arbeidspotentieel onder uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden bestaat totaal uit 858.000 personen. Het participatiepotentieel met uitkering betreft de personen met een uitkering op grond van de werkloosheidwet, de arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO, WIA, Wajong, WAZ) of bijstand(WWB): ongeveer 1,1 miljoen personen ontvangen een dergelijke uitkering. Door het CBS is ook aan deze personen gevraagd of ze wel of niet willen werken, (CBS 2008). In figuur 3 is te zien dat van de uitkeringsgerechtigden ongeveer 405.000 personen aangeven te willen werken

Meer dan de helft van het participatiepotentieel bestaat dus uit niet-uitkeringsgerechtigden. Van de actief werkzoekenden²⁷ is ook nog eens ruim veertig procent niet-uitkeringsgerechtigd. Bovendien blijkt dat van alle werkzoekende hoger opgeleiden – in totaal circa 160.000 personen- meer dan de helft (57%) niet-uitkeringsgerechtigde is. (RWI 2008:38). Gezien het feit dat de arbeidsmarkt in toenemende mate vraagt om hoger opgeleiden, lijkt het voor de hand te liggen dat deze groep beleidsmatig betrokken wordt in het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid.

Figuur 3: omvang onbenut participatiepotentieel

Groep	Wil niet werken	Wil wel werken	Waarvan actief zoekt	Totaal	% werk-willig	% zoekend	zoekend t.o.v. willend
WW	39.000	142.000	127.000	181.000	78%	70%	89%
AO	482.000	96.000	32.000	578.000	17%	6%	33%
Bijstand	191.000	167.000	73.000	358.000	47%	20%	44%
Nugger	1.296.000	453.000	198.000	1.749.000	26%	11%	44%
Totaal	2.008.000	858.000	430.000	2.866.000	30%	15%	50%

Bron: CBS (2007) Wie willen er werk?

Bron: RWI 2008: 37

4.6 Onduidelijkheid over aantal nuggers in het verleden

Over de periode voor 2002 zijn geen of nauwelijks gegevens voorhanden over het aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat daadwerkelijk hulp krijgt aangeboden van Arbeidsvoorzieningen en later CWI. Ook is niet duidelijk hoeveel niet-uitkeringsgerechtigden er zijn. Zo wordt door het CBS niet bijgehouden welke werkzoekenden een uitkering hebben en welke niet. Het CWI registreert iedereen die

van de werkenden zouden worden gehonoreerd zou er sprake zijn van een lichte verschuiving van voltijdbanen naar grote deeltijdbanen. (CBS, 2008, pagina 57).

²⁷ Niet alle personen met een werkwens zijn actief naar werk op zoek. Voor veel niet-uitkeringsgerechtigden ontbreekt bijvoorbeeld de directe financiële noodzaak. De werkwens wordt dan pas omgezet in actie op het moment dat een ‘leuke baan’ langskomt.

zich inschrijft als werkzoekende, maar houdt niet bij of de ingeschrevene recht op uitkering heeft en behoudt (Faber, 2003).

Het Ministerie van SZW houdt ten behoeve van de zogenaamde Sluitende Aanpak eveneens gegevens over re-integratiedienstverlening bij: op grond van de Europese richtsnoeren ter bestrijding van langdurige werkloosheid wordt sinds 1997 bijgehouden of nieuwe werkzoekenden binnen het eerste jaar van werkloosheid een aanbod tot ondersteuning krijgen. Uit deze gegevens wordt niet duidelijk wat onder dat aanbod moet worden verstaan, maar ook is de groep niet-uitkeringsgerechtigden niet altijd te traceren. Zo worden tot de groep 'zonder uitkering' ook voormalig uitkeringsgerechtigden gerekend die aan het werk zijn met een loonkostensubsidie. In feite zijn dit geen echte nuggers maar bijstandsgerechtigden waarvoor de gemeente de uitkering gebruikt om een arbeidsplaats te financieren.

De sluitende aanpak wordt bovendien uitgedrukt in een percentage van het aantal nieuwe werkzoekenden dat een aanbod tot ondersteuning krijgt: hoe groot is het deel dat door de uitvoeringsinstanties wordt 'opgepakt' (SEO, 2004b).

Er is uiteraard nog een verklaring waarom het niet duidelijk is hoeveel niet-uitkeringsgerechtigden er zijn. Niet-uitkeringsgerechtigden hebben geen enkele verplichting om zich in te schrijven als werkzoekende, ook niet als ze er zelf niet in slagen werk te vinden. Het zich laten inschrijven als werkzoekende is één van de vele zoekkanalen naar een plaats op de arbeidsmarkt.

De schattingen van het aantal niet-uitkeringsgerechtigden lopen als gevolg van de hierboven geschetste registratie perikelen zeer uiteen. Faber (2003:32) komt tot de slotsom dat het aantal nuggers zich getalsmatig ergens bevindt tussen 82.000 en 1,8 miljoen personen, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt naar nuggers met of zonder een werkwens, zoals in het onderzoek door CBS (2007a).

Niet-uitkeringsgerechtigden zijn vaak vrouw. De arbeidsparticipatie van vrouwen is kleiner dan die van mannen. Om daar verandering in aan te brengen is er sprake geweest van speciaal beleid voor herintreedsters. De groep herintreedsters en de groep niet-uitkeringsgerechtigden worden vaak in één adem genoemd, maar in de praktijk is in het beleid gericht op herintreedsters geen onderscheid gemaakt tussen vrouwen met en vrouwen zonder uitkering.

Herintreedsters

De arbeidsparticipatie van vrouwen is lager dan de arbeidsparticipatie van mannen. Tot 2004 was er sprake van speciaal op herintredende vrouwen gericht arbeidsmarktbeleid.

In 2001 werd door de bewindslieden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een ambitieus 'Plan van Aanpak Herintredende vrouwen' gepresenteerd²⁸ waarin werd aangekondigd dat voor een convenantaanpak zou worden gekozen. Deze convenanten zouden worden afgesloten met gemeenten, scholen, CWI en werkgevers- of brancheorganisaties. Hiertoe werd door SZW, CWI en VNG een 'intentieverklaring inzake de arbeidsparticipatie van herintredende vrouwen' getekend. Doelstelling was dat de gezamenlijke partijen 70.000 (in 2003 bijgesteld tot 50.000) vrouwen zouden begeleiden naar een baan in de periode 2002 tot eind 2005.

De convenanten worden geen succes en in 2004 meldt de staatssecretaris van SZW per brief aan de Tweede Kamer dat de kwantitatieve doelstelling wordt losgelaten:

²⁸ TK 27853 nr. 1, 5 juli 2001

“Oorzaak van de achterblijvende kwantitatieve resultaten is de economische tegenwind. De convenanten richten zich op instroom in werk, maar er zijn onvoldoende vacatures en relatief veel werkzoekenden. Daarnaast melden gemeenten, die een onmisbare partij zijn bij de regioconvenanten, dat ze zich dit jaar richten op een goede implementatie van de Wet werk en bijstand waardoor ze geen prioriteit kunnen geven aan een convenant voor herintredende vrouwen”²⁹

In 2006 meldt het ministerie van SZW³⁰ dat de convenanten in totaal hebben geleid tot de plaatsing van 7276 herintredsters in een re-integratietraject of in een baan.

In het eindverslag³¹ van het project wordt gesteld dat de convenanten de deelnemers op het spoor van de herintredende vrouwen hebben gezet en wordt het volste vertrouwen uitgesproken in de samenwerkingsmogelijkheden die zijn ontstaan met de invoering van Suwi en de WWB. Bovendien wordt opgemerkt dat de meeste vrouwen er naar verwachting zelf wel in zullen slagen een baan te vinden.

4.6.2 Dienstverlening aan nuggers voor 2002

Naast het ontbreken van informatie over het aantal nuggers voor de invoering van de WWB, kan ook niet worden achterhaald aan hoeveel niet-uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk een re-integratiedienst is verleend.

Wel zijn er indirecte aanwijzingen in de vorm van budgetten. Met de overgang van de verantwoordelijkheid van arbeidsvoorzieningen naar gemeenten is sprake geweest van een overheveling van een deel van het prestatiebudget van arbeidsvoorzieningen naar het Scholings- en Activeringsbudget (S&A) van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (Wiw), waaruit gemeenten tot 2004 hun re-integratieactiviteiten financierden. Binnen het S&A budget werd het budget voor nuggers (en Anw'ers) geormerkt³² toegevoegd, een bedrag van circa **96 miljoen euro**³³. Bij hantering van een gemiddelde trajectprijs van 4000 euro zouden met dit bedrag – dat overigens exclusief uitvoeringskosten is – circa 24.000 trajecten kunnen worden gefinancierd.

Het overgehevelde budget is in 2002 vastgesteld op basis van historische kosten, dat wil zeggen dat het gerelateerd is aan geschatte uitgaven door Arbeidsvoorzieningen in de voorgaande jaren en op basis van het aantal Anw'ers in de gemeenten (gegevens van de Sociale Verzekeringsbank). Aan deze cijfers kan niet al te veel waarde worden gehecht omdat geen enkele duidelijkheid is over de verdeling bij Arbeidsvoorzieningen tussen niet-uitkeringsgerechtigden met een kleine of grote afstand tot de arbeidsmarkt. De eerste groep bleef onder de verantwoordelijkheid van het CWI, ook na 2002.

²⁹ TK 27853 nr. 7, 4 November 2004

³⁰ SZW, Kwartaalbericht Arbeidsmarkt Juni 2006.

³¹ Ruim baan voor Vrouwen'

³² Dit wil zeggen dat gemeenten dit budget alleen mochten aanwenden voor de ondersteuning van niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers.

³³ Regeling vergoeding uitvoeringskosten re-integratie niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers, Staatscourant 4 januari 2002, nr.3/pagina 7. AM/RAW/2001/85579

4.7 Doelgroep Niet-uitkeringsgerechtigden gemeentelijk re-integratiebeleid

Uit de steekproef van het CBS (2007a) blijkt dat van het potentieel van 453.000 niet-uitkeringsgerechtigden in 2006 ruim 10% - circa 54.000 personen - zich heeft ingeschreven als werkzoekende bij het CWI. Deze steekproef is een momentopname (standcijfer).

Uit de gegevens van SEO (2007) blijkt dat het aantal nuggers dat zich bij het CWI inschrijft vanaf 2001 een stijgende lijn vertoont. In de tabel is ook aangegeven welk deel van de ingeschreven nuggers in principe tot de re-integratiepopulatie van gemeenten behoort. In 2005 zijn 72.570 door het CWI ingedeeld in fase 2 t/m 4 en komen ze in principe in aanmerking voor ondersteuning door de gemeenten.

Figuur 4: aantal ingestroomde nuggers naar jaar van instroom

	Aantal nieuw ingestroomde nuggers	% fase 2, 3 of 4 ¹
2001	113.000	46%
2002	118.000	46%
2003	138.000	50%
2004	158.000	47%
2005	177.000	41%

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek op basis van bij het CBS beschikbaar gestelde bestanden betreffende WW, bijsland, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, werk, gesubsidieerd werk en cwi-inschrijvingen

Bron: SEO, 'Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden', 2007.

Een deel van deze werkzoekenden slaagt er met behulp van de diensten van het CWI in werk te vinden. Zij kunnen daarbij gebruik maken van de faciliteiten die aanwezig zijn op de CWI-locatie wat ondermeer inhoudt dat toegang wordt verleend tot de vacaturebank van het CWI.

De niet-uitkeringsgerechtigden die daar niet in slagen omdat zij een zekere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, dienen door het CWI door te worden verwezen naar de gemeente. De gemeente kan dan ten behoeve van de niet-uitkeringsgerechtigde haar instrumentarium inzetten. Op basis van de WWB is de dienstverlening aan de niet-uitkeringsgerechtigden ook beschreven in de re-integratieverordening van de gemeente. Hierover meer in paragraaf 4.9.1.

4.8 De systematiek van de WWB

Om de positie van nuggers binnen de WWB te verhelderen zal ik in deze paragraaf dieper ingaan op het bestuurlijk arrangement van de WWB: Beleidsvrijheid gekoppeld aan financiële verantwoordelijkheid.

4.8.1 Volledige budgettering

Het budget voor gemeenten bestaat uit twee delen: een macrobudget voor uitkeringen en een macrobudget voor re-integratie.

Het budget voor uitkeringen wordt het I(nkomens)-deel genoemd. Het budget voor re-integratie het W(erk)-deel.

De macrobudgetten zijn tot en met 2007 jaarlijks vastgesteld en worden ieder jaar verdeeld over de ruim 400 gemeenten in Nederland. In de volgende paragrafen ga ik nader in op de vaststellings- en verdeelsystematiek van deze budgetten.

4.8.2 Vaststelling Macrobudget Inkomensdeel

De hoogte van het macrobudget – het budget voor alle gemeenten samen - is gebaseerd op de ramingen in het jaar t-1 door het Centraal Planbureau van het landelijke bijstandsvolume – de onvermijdelijke bijstandslasten - in het jaar t, de effecten van beleid - bijvoorbeeld ingrepen in de werknemersverzekeringen en conjuncturele maatstaven. In de navolgende tabel wordt een overzicht geboden van het macrobudget over de periode 2002 tot en met 2006 en het aantal uitkeringen dat daarvan is bekostigd.

Figuur 5: Raming en realisatie I-deel 2004- 2006
(in miljoenen euro's c.q. 1000 uitkeringen).

	2004	2005	2006
Vastgesteld macrobudget	4.616,2	4.564,6	4.190,1
Uitgaven totaal	4.311,8	4.330,0	4.180,7
Overschot	304,3	234,6	9,4
Volumegrondslag vastgesteld macrobudget	388	385	352
Realisatie volume (jaargemiddelde)	360	361	346

Bron: SZW, *Werkt de WWB. Beleidsdoorlichting art. 30 begroting SZW 2007.*

4.8.3 Verdeling Macrobudget over gemeenten

De verdeling van het I-deel over gemeenten is deels gebaseerd op historische kosten maar zal – met name voor grote gemeenten (> 60.000 inwoners) – geleidelijk aan volledig worden vastgesteld op basis van een objectief verdeelmodel, los van de historische aantallen bijstandsgerechtigden.³⁴

Verdeelkenmerken zijn ondermeer het aandeel lage inkomens en huurwoningen binnen de gemeente, de omgevingsadressendichtheid, het aantal WW'ers, het aantal alleenstaande ouders en de situatie op de (regionale) arbeidsmarkt.³⁵ Op basis van deze verdeelkenmerken wordt de 'bijstandsbehoefte' per gemeente vastgesteld.

Uit de tabel blijkt dat de ramingen steeds dichter de daadwerkelijke behoefte benaderen.

4.8.4 Kenmerken I-deel

Het gebudgetteerde inkomensdeel is *ongeoormerkt*.

Dit betekent dat gemeenten (overschotten op) het budget naar believen mogen aanwenden voor andere zaken.

Slaagt een gemeente er in het bijstandsvolume te beperken, dan mag het overschot overal aan worden besteedt.

Eventuele tekorten komen echter eveneens voor rekening van de gemeente. Pas wanneer er sprake is van een tekort van meer dan 10% van het oorspronkelijke budget,

³⁴ Voor grote gemeenten geldt vanaf 2006 volledige vaststelling op basis van het objectieve verdeelmodel. Voor kleine gemeenten (<25.000 inwoners) wordt het historische verdeelmodel gehanteerd.

³⁵ Besluit WWB, 2007.

kunnen gemeenten een beroep doen op een aanvullend budget. Daarbij zal gekeken worden naar het door de gemeente gevoerde beleid. Het is dus niet zeker of die aanvulling daadwerkelijk verstrekt zal gaan worden.

4.8.5 Het Werkdeel

Het macro-re-integratiebudget (circa 1,6 miljard euro in 2006) wordt gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden in de voorgaande jaren. Ook hier wordt een objectief verdeelmodel toegepast, ook al sluiten de verdeelkenmerken meer aan op de re-integratiebehoefte van gemeenten (het aantal bijstandsgerechtigden). Door naar behoefte te verdelen biedt dit gemeenten met een grote bijstandspopulatie de mogelijkheid om dit aantal terug te dringen.

Het W-deel is - in tegenstelling tot het I-deel - een geormerkt budget.

Overschotten op het budget moeten terug naar het rijk, al geldt er wel een meeneemregeling naar het volgende jaar van 75%. Gemeenten moeten aantonen (via een accountantsverklaring) dat de middelen uit het W-deel zijn besteedt aan re-integratie van individuele werkzoekenden. Het is niet de bedoeling dat gemeenten uitvoeringskosten met dit budget financieren. Daarvoor ontvangen gemeenten een budget via het Gemeentefonds.

In het macrobudget W-deel zijn de voorheen aparte budgetten voor scholing en activering – inclusief de geormerkte 96 miljoen voor de re-integratie van nuggers en Anw'ers - en de budgetten voor gesubsidieerde arbeid (Wiw, ID-regeling) opgegaan. Omdat de 'schotten' tussen deze budgetten zijn verdwenen en er geen sprake meer is van oormerking wordt dit budget ook wel het 'flexibele re-integratiebudget' genoemd. De efficiencywinst die met deze samenvoeging werd verwacht is in 2004 van tevoren ingeboekt. De som van het 'flexibele re-integratiebudget' is daardoor minder dan de afzonderlijke delen die in het budget zijn opgegaan.

De bestedingsvrijheid van het W-deel is minder groot dan van het I-deel. Zo mogen deze middelen niet worden ingezet voor uitvoeringskosten: uitgaven dienen te kunnen worden herleid tot individuele bijstandsgerechtigden of niet-uitkeringsgerechtigden.

4.8.6 Beleidsvrijheid gemeenten

Vergeleken met zijn voorganger de Algemene Bijstandswet (ABW) kent de WWB op een aantal terreinen ruimere bevoegdheden toe aan gemeenten.

Met name voorschriften ten aanzien van de uitvoering zijn grotendeels komen te vervallen, waaronder de Regeling Administratieve Uitvoering ABW (RAU).

Het betekent dat gemeenten voortaan zelf mogen bepalen of en op welke wijze en met welke regelmaat zij hun cliënten onderwerpen aan bijvoorbeeld een heronderzoek.

Ook wordt de verplichting tot het terugvorderen van door de gemeente verstrekte (bijzondere) bijstand, evenals de verhaalsverplichting, omgezet in een bevoegdheid.

Het wordt gemeenten toegestaan om op een aantal centrale aspecten van de bijstandsverlening eigen beleid te maken. Dit beleid dient te worden vastgelegd in gemeentelijke verordeningen³⁶

Dit geldt ook voor het gemeentelijk re-integratiebeleid: de gemeenteraad moet regels stellen (bij verordening) over de ondersteuning van uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid en over het

³⁶ Gebaseerd op SZW, 'Verordeningen geordend' Evaluatie WET WERK EN BIJSTAND 2004 – 2007.

aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Deze re-integratieverordening bevat in elk geval regels ten aanzien van een evenwichtige aandacht voor de in de WWB en de Memorie van Toelichting genoemde prioritaire groepen, zoals: niet-uitkeringsgerechtigden, vrouwen, allochtonen, jongeren en arbeidsgehandicapten.

Met name de beleidsvrijheid op het terrein van de re-integratie is van belang omdat hiermee vastgesteld wordt dat de gemeenten een opdracht krijgen om hun burgers te ondersteunen bij de weg (terug) naar de arbeidsmarkt. Het rijk schrijft niet langer voor hoe dat moet gebeuren. De invulling wordt aan de gemeente zelf overgelaten. Wel geldt in eerste instantie een uitbestedingsverplichting: gemeenten moeten re-integratieactiviteiten inkopen op de private re-integratiemarkt die met de invoering van de Wet SUWI is gecreëerd. Tenminste 80% van hun budget moet op deze wijze worden uitbesteedt. De overige 20% geldt als vrije ruimte. Met ingang van 1 januari 2006 is deze uitbestedingsplicht komen te vervallen en mogen gemeenten zelf bepalen of ze re-integratie in eigen beheer uitvoeren of dat ze dit uitbesteden aan private partijen.

4.8.7 Sturing, toezicht en verantwoording in de WWB

De filosofie achter de WWB is dat er sprake is van decentralisatie, deregulering en derapportage. De decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid door middel van de invoering van de budgetsystematiek heeft ook gevolgen voor de regelgeving. Het belang van het rijk is vooral dat gemeenten uitvoering geven aan de in de wet omschreven taak. Hoe dat gebeurt is minder belangrijk: het gaat – geheel in lijn met het decentralisatiebeginsel – vooral om het *wat* en niet om het *hoe*. Uitvoeringsvoorschriften zijn daardoor vervallen en de hoeveelheid verplichte verantwoordingsinformatie is sterk verminderd (SZW 2007b).

Sturing binnen de WWB wordt gerealiseerd langs de twee volgende lijnen:

- sturing door middel van wet- en regelgeving
- sturing door middel van (financiële) prikkels: decentralisatie van budgetverantwoordelijkheid.

De WWB is een gedecentraliseerde wet. In een vorige paragraaf is al beschreven dat de wet verantwoordelijkheden neerlegt bij zowel het college van B&W als bij de gemeenteraad, die kaders stelt en controleert.

In de volgende paragrafen belicht ik de sturing en toezicht vanuit het rijk op gemeenten en ga ik verder in op de decentrale verantwoordelijkheden van de gemeenteraad.

4.8.8 Sturing en toezicht: centraal

De wet- en regelgeving op het terrein van de bijstandsverlening en re-integratie zijn tevens de sturingsinstrumenten van het rijk. De verhouding is nog altijd hiërarchisch. Sturing op naleving van het contract door het rijk gebeurt op hoofdlijnen. De Minister van SZW heeft een *systeemverantwoordelijkheid* voor de WWB. Dit houdt in dat hij zorg draagt voor het wettelijk kader, een toereikend budget en een juiste prikkelwerking. Het gaat erom dat de doelstellingen van het beleid worden bereikt. Er is sprake van de monitoring van het systeem als geheel. De toezichtstaak ligt bij de Inspectie Werk en Inkomen (IWI)

De inspectie richt zich niet meer op individuele gemeenten maar op het systeem van sturing, beheersing en verantwoording bij gemeenten (metatoezicht) en op de landelijke resultaten van de wetsuitvoering en op specifiek daarbij optredende risico's

Bron: website IWI, <http://www.iwiweb.nl>

De verantwoordelijkheid voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het bijstands- en re-integratiebeleid ligt bij de gemeente zelf. Het is immers de gemeenteraad die de kaders van het beleid op lokaal niveau stelt en controleert of de uitvoering van dat beleid beantwoordt aan de gestelde doelstellingen.

De verantwoordingsplicht van gemeenten aan het rijk is met de invoering van de WWB aanzienlijk vermindert (derapportage).

Vanaf 1 januari 2007 is het systeem 'Single Audit, single information' (SiSa) ingevoerd voor de WWB. De gevraagde informatie moet jaarlijks worden verstrekt in een bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening aan het CBS dat voor het van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een intermediaire rol vervult tussen medeoverheden en vakdepartementen. Voorafgaand aan de single audit dienen gemeenten wel een 'Voorlopig Verslag' in te dienen bij het van SZW. Tegenwoordig kan dit zelfs digitaal.

Gemeenten ervaren de verminderde verantwoordingsverplichtingen als een stap in de goede richting, maar zijn wel van mening dat de scherpe rechtmatigheidsnorm – de zogenaamde 1% -norm³⁷ - nog steeds een (te) zware belasting vormt en geen recht doet aan het decentralisatiebeginsel.

Rol van het parlement

De informatiebehoefte van de Minister van SZW stoelt op de (systeem)verantwoordelijkheid die hij heeft ten aanzien van de beleidsontwikkeling en –evaluatie, het toezicht op de uitvoering, de bekostiging en de verantwoording aan het parlement.

De resultaatsverantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten; zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. De gemeenteraad is samen met het gemeentebestuur aansprakelijk voor de resultaten van het lokale sociale beleid, de minister is verantwoording schuldig aan het parlement over de werking van het systeem van de WWB.

Vanuit het subsidiariteitsbeginsel (decentraal wat kan, centraal wat moet) en vanuit de gedachte dat de gemeenten als 'eerste overheid' het dichtst bij de burger staan, ligt het immers voor de hand dat zij zijn belast met de uitvoering van de WWB. In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen³⁸ wordt de gedecentraliseerde WWB dan ook als voorbeeld aangehaald van een geslaagde vorm van decentralisatie. Enerzijds is de gemeentelijke ruimte om inkomensbeleid te voeren ingeperkt, maar anderzijds zijn gemeenten vrij om invulling te geven aan de manier waarop zij de re-integratie en het uitstroombesluit wensen te regelen.

Hierdoor ontstaat verschil tussen gemeenten onderling. Deze situationele differentiatie wordt gezien als een logisch en acceptabel gevolg van decentralisatie. Dat is even wennen, vooral voor de leden van het parlement die vaak de verleiding niet kunnen weerstaan om bij de bewindslieden van SZW aan te dringen op uniforme uitvoering van gedecentraliseerde regelgeving.³⁹

³⁷ Tekortkomingen in de rechtmatigheid mogen niet meer dan één procent bedragen.

³⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Interprovinciaal Overleg/Vereniging Nederlandse Gemeenten (2005), Code Interbestuurlijke Verhoudingen, Den Haag, Januari 2005.

³⁹ Zie bijvoorbeeld de moties 28 719,nrs. 46 en 50, ingediend naar aanleiding van het debat over het Reintegratiebeleid in April 2008

De Raad voor het Openbaar bestuur spreekt in dit verband zelfs over ‘welhaast obsessief gelijkheidsdenken’, en noemt dit ‘een houding die geen recht doet aan de gemeentelijke autonomie c.q. het decentralisatiebeginsel in het Nederlands staatsrecht’.⁴⁰

Ook in de Beleidsdoorlichting WWB wordt gesteld dat het op centraal niveau ‘kennelijk niet makkelijk is de consequenties van de decentralisatie van de WWB te aanvaarden’ (SZW 2007b: 15), waarmee bedoeld wordt op de neiging van de bewindslieden van SZW om onder politieke druk of onder druk van het parlement toch aanvullend te sturen. Een voorbeeld hiervan is het voornemen om alleenstaande ouders (weer) categoriaal wettelijk te ontheffen van de sollicitatieplicht; dit wordt door gemeenten gezien als een inbreuk op hun beleidsvrijheid.

4.8.9 Sturing en controle: decentraal

In de gedualiseerde gemeente is de sturing op de WWB in handen gelegd van de gemeenteraad. Het gemeentebestuur voert uit – bestuurt -, de gemeenteraad stelt de kaders – de verordeningen – en controleert of de beleidsdoelen zijn gehaald – stuurt. Dat is de theorie, maar in de praktijk blijkt de nieuwe rolverdeling tussen bestuur en raad niet overal even goed uit de startblokken te komen.

De Inspectie Werk en Inkomen (2006) constateert in 2006 dat de rol van veel gemeenteraden in de reguliere beleidscyclus beperkt is:

“Uit het onderzoek ontstaat het beeld van de implementatie van de WWB, waarvoor bij een ruime meerderheid van de gemeenteraden aandacht bestond, gevolgd door een verminderde aandacht voor de kaderstelling in de reguliere beleidscyclus (ongeveer de helft van de gemeenteraden).

Over de gehele linie is de controlerende rol nog weinig actief ingevuld en ontbreekt het veelal aan de voor samenhang benodigde elementen in het beleidsproces. De inspectie is van oordeel dat daarmee in de eerste twee jaren van de beleidscyclus van de WWB niet gesteld kan worden, dat het door de wetgever in de WWB neergelegde systeemkenmerk betreffende de rol van de gemeenteraad daadwerkelijk is ingevuld.

Het systeem werkt volgens de inspectie nog niet zoals dat door de wetgever is beoogd. De actieve invulling door de raad van de eigen rol behoort tot de in de wet neergelegde checks en balances. Waar die invulling achterwege blijft, kan dat potentieel een risico opleveren voor de doeltreffendheid van de uitvoering en daarmee ook voor de doeltreffendheid van de wet” (IWI 2006:17).

Dit beeld wordt bevestigd in de WWB-monitor van Divosa⁴¹ (2006) waarin wordt gesteld dat in 88% van de gemeenten nauwelijks sprake is van een sterk sturende en controlerende gemeenteraad terwijl dit in 76% van de gevallen ook voor het college van B&W kan worden gezegd.

Het ontbreken van een sturende rol van de gemeenteraad betekent in de praktijk dat het management – de ambtelijke organisatie – en het gemeentebestuur de agenda bepalen en de beleidsprioriteiten stellen.

Het is opmerkelijk dat de rol van gemeenteraden nog maar beperkt is. Het belang bij de uitvoering van de WWB is immers behoorlijk groot en ‘slecht beleid’ kan grote financiële gevolgen hebben.

⁴⁰ ROB (2006), ‘Verschil moet er zijn’, pagina 25.

⁴¹ Divosa is de vereniging van leidinggevend en directies van sociale diensten.

4.9 Ondersteuning van nuggers door gemeenten na 2002

In deze paragraaf beschrijf ik hoe gemeenten invulling geven aan hun re-integratieverantwoordelijkheid voor niet-uitkeringsgerechtigden, die hen is toebedeeld vanaf 2002.

Aan de hand van beschikbare publicaties zal ik achtereenvolgens beschrijven welke plaats niet-uitkeringsgerechtigden hebben in de gemeentelijke verordeningen en beleidsplannen. Hierna zal beschreven hoe die verantwoordelijkheid in de praktijk wordt ingevuld.

4.9.1 Niet-uitkeringsgerechtigden in de re-integratieverordeningen van gemeenten

De beleidsvrijheid die gemeenten hebben verkregen met de invoering van de WWB wordt op lokaal niveau begrensd door de verplichting van artikel 8 van deze wet om bij verordening regels te stellen met betrekking tot het ondersteunen van de in de wet genoemde doelgroepen ten aanzien van arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

Het beleid moet worden vastgelegd in deze door de gemeenteraad vast te stellen verordeningen, waarbij het tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort om aan te geven wat moet worden verstaan onder een evenwichtige aanpak van de verschillende doelgroepen.

In de meeste re-integratieverordeningen worden de Niet-uitkeringsgerechtigden genoemd als doelgroep van het beleid. Dat ligt voor de hand, want de WWB verplicht gemeenten ook aan deze doelgroep aandacht te besteden. Veel gemeenten hanteren als uitwerking van de verordening een beleidsplan waarin meer concreet wordt aangegeven op welke wijze de doelgroep zal worden bediend. De re-integratieverordening bevat dan vaak bepalingen op hoofdlijnen, terwijl het beleidsplan concreter is. Dat heeft een reden: een al te gedetailleerde verordening betekent dat bij afwijking van het beleid de wijzigingen moeten worden bekrachtigd door de gemeenteraad. Re-integratieverordeningen zijn openbaar, beleidsplannen zijn dat vaak ook maar in veel gevallen alleen op aanvraag.

Bovendien geldt dat gemeenten weliswaar beleid ten aanzien van niet-uitkeringsgerechtigden hebben, maar dat wil nog niet zeggen dat deze doelgroep actief wordt bediend. Veel gemeenten nemen een afwachtende houding aan en nemen geen concrete stappen om niet-uitkeringsgerechtigden te werven.

4.9.2 Opvattingen ten aanzien van de re-integratie van nuggers

In een aantal onderzoeken wordt naar voren gebracht welke inspanningen gemeenten zich getroosten om de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden te bedienen. Hieruit komt naar voren dat gemeenten overwegend terughoudend zijn om niet-uitkeringsgerechtigden actief te benaderen.

De Raad voor Werk en Inkomen(2004) onderzocht het gemeentelijk beleid ter voorkoming van langdurige bijstandafhankelijkheid. In slechts één van de twaalf onderzochte gemeenten wordt specifiek (wervings)beleid voor niet-uitkeringsgerechtigden gehanteerd. De onderzoekers constateren:

De eerste gevolgen van de WWB in de zin van schadelastbeperking zijn merkbaar in het feit dat Anw'ers en Niet-uitkeringsgerechtigden geen prioriteit krijgen. Een klein aantal gemeenten overweegt om in de nabije toekomst het cliëntenbestand 'af te romen' en alleen inzet te plegen op de bemiddelbare cliënten. Ook wordt opgemerkt dat sociale activering uit budgetten van andere afdelingen zal moeten worden bekostigd.

RWI 2004: 32

Uit analyse door de Inspectie Werk in Inkomen(2005) van verordeningen van 43 gemeenten in 2005 bleek dat gemeenten inderdaad een prioriteitstelling hanteren waarbij ten aanzien van niet-uitkeringsgerechtigden een terughoudend beleid wordt gevoerd.

Figuur 6: aandacht gemeenten voor doelgroepen

Gemeenten	in %
Kansrijken	76
Jongeren	47
Afbouw id-banen	28
Nieuwe instroom	23
Alleenstaande ouders in relatie tot werk en zorg	23
Groep ouderen heeft geen prioriteit	23
Nuggers terughoudend beleid	14

n = 21

IWI 2005: 17

In een evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het van SZW in 2005 naar de werking van de WWB wordt melding gemaakt van het feit dat in de meeste gemeenten niet-uitkeringsgerechtigden niet actief worden benaderd.

Alleen wanneer ze zich zelf melden wordt hen een aanbod gedaan. Vaak gelden daarbij aanvullende voorwaarden (o.a. inkomensdrempels). De onderzoekers tekenen op:

Voor een deel van de gemeenten betekent een evenwichtige benadering dat iedereen (met uitzondering van Anw'ers en NUG'ers) een traject krijgt aangeboden. Van 'afroming' (inzet op uitsluitend kansrijke klanten) is volgens hen geen sprake. Redenen die enkele respondenten daarvoor aanvoeren, zijn dat ook fase 4-clieuten volgens hen uitstromen of dat de kansrijke klanten al uit hun bestand zijn.

Bron: SZW (2005), 'Gemeenten en de WWB (I)Geprikkeld tot werken: 36.

Uit de re-integratieverordeningen en uit de in het kader van deze onderzoeken gevoerde gesprekken komt naar voren dat gemeenten enigszins plichtmatig beleid formuleren ten behoeve van niet-uitkeringsgerechtigden, maar dat hier in de praktijk maar beperkt uitvoering aan wordt gegeven. Niet-uitkeringsgerechtigden komen op de laatste plaats.

4.9.3 Voorwaarden aan niet-uitkeringsgerechtigden

Uitkeringsgerechtigden zijn op grond van de WWB verplicht mee te werken aan re-integratie. Verlenen ze die medewerking niet – bijvoorbeeld door afspraken niet na te komen of door niet op te komen dagen bij het re-integratiebedrijf dat de uitvoering van de re-integratietrajecten gegund heeft gekregen – dan heeft de gemeente een stok achter de deur in de vorm van het maatregelenbeleid. De uitkeringsgerechtigde kan dan een financiële strafkorting op de uitkering tegemoet zien.

Aan niet-uitkeringsgerechtigden kan bij gebrek aan een uitkering geen maatregel worden opgelegd. Veel gemeenten hanteren , zo blijkt uit een aantal onderzoeken, wel aanvullende voorwaarden voor deze doelgroep.

Die voorwaarden liggen in de sfeer van eigen bijdragen, uitsluiting van bepaalde instrumenten of het stellen van inkomensgrenzen.:

Uit de analyse van IWI(2005) blijkt dat de helft van de onderzochte gemeenten aanvullende voorwaarden stelt aan het inzetten van re-integratievoorzieningen aan niet-uitkeringsgerechtigden. Veel voorkomende bepalingen zijn:

- nuggers krijgen alleen dienstverlening indien het gezinsinkomen niet meer bedraagt dan 130% van het netto WML
- er zal geen actieve benadering van Anw'ers en nuggers plaatsvinden
- er wordt een eigen bijdrage of een maximumtrajectprijs gehanteerd

In een kwalitatief onderzoek in het kader van de Evaluatie van de WWB in opdracht van het van SZW (SZW, 2007c) is aan gemeenten gevraagd welke voorwaarden zij stellen aan niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers wanneer die zich melden voor hulp. Over het algemeen krijgen niet-uitkeringsgerechtigden wel een aanbod, maar geen van de eenentwintig geïnterviewde gemeenten is proactief op zoek naar niet-uitkeringsgerechtigden. Van de geënquêteerde gemeenten (n=151) geeft 62% aan dat aanvullende voorwaarden worden gesteld.

Figuur 7: voorwaarden aan nuggers

	Aantal	%
Inkomensgrens	60	65%
Criteria aan type trajecten dat wordt vergoed	41	44%
Eigen financiële bijdrage	26	28%
Meewerken aan onbetaalde arbeid	4	4%
Anders, namelijk	24	26%
Totaal	93	100%

Gepercentageerd op aantal respondenten

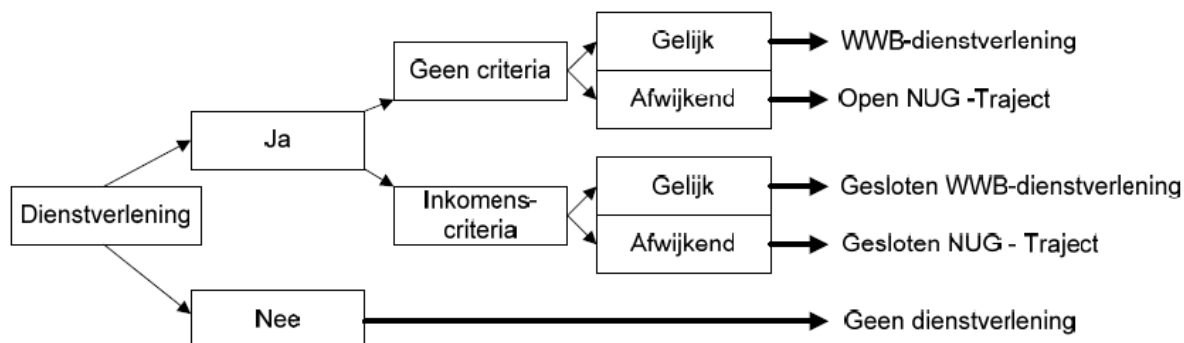
SZW 2007c: 43

In opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen onderzocht onderzoeksbureau Research voor Beleid het beleid en de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden door gemeenten en CWI (RWI, 2007). Uit dit onderzoek⁴² blijkt dat gemeenten een terughoudend beleid voeren ten aanzien van niet-uitkeringsgerechtigden. Geen van de gemeenten benadert de nuggers actief.

Drie gemeenten doen niets voor niet-uitkeringsgerechtigden, maar ook drie gemeenten maken geen onderscheid tussen uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Deze niet-uitkeringsgerechtigden komen – als zij zich melden - in principe in aanmerking voor dezelfde dienstverlening als WWB'ers. De andere gemeenten beperken of de doelgroep door het stellen van inkomenscriteria of ze beperken de dienstverlening. Op één locatie worden zowel inkomenscriteria gesteld als beperkingen in de instrumenten gehanteerd. Research voor Beleid onderscheidt vijf beleidsvormen.

⁴² Het onderzoek is uitgevoerd in 12 onderzoekslocaties, verspreid over Nederland. Een onderzoekslocatie bestaat uit een gemeente, de bijbehorende CWI-locatie en de niet-uitkeringsgerechtigden die bij de betreffende CWI locatie staan ingeschreven

Figuur 8: Beleidsvormen wel/geen/aangepaste dienstverlening nuggers



Bron: RWI (2007/2), 'Aan de slag met niet-uitkeringsgerechtigden', pagina 24.

4.10 Dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden door CWI en Gemeenten

In paragraaf 4.3 is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen CWI en Gemeenten ten aanzien van niet-uitkeringsgerechtigden beschreven. Schematisch ziet deze verantwoordelijkheidsverdeling er als volgt uit:

Afstand tot de arbeidsmarkt	Fase 1	Fase 2 t/m 4
Verantwoordelijk voor ondersteuning	CWI	Gemeenten

De dienstverlening van CWI aan niet-uitkeringsgerechtigden verschilt in principe niet van de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden. Er kan gebruik worden gemaakt van de basisdienstverlening van het CWI die gekenmerkt wordt door een nadruk op zelfredzaamheid. Fase 1 klanten kunnen gebruik maken van de CWI-vacaturebank (www.werk.nl) en eventueel kan een beroep worden gedaan op een standaardpakket instrumenten.

Desalniettemin genieten de niet-uitkeringsgerechtigden ook bij het CWI geen directe prioriteit. De prestatie-indicatoren waar het CWI op wordt afgerekend hebben voornamelijk betrekking op het voorkomen van uitkeringen (preventiequote), het bemiddelen van werkzoekenden met een uitkering (uitstroomquote) (RWI, 2007/2, pagina 17). Niet-uitkeringsgerechtigden vallen onder geen enkele taakstelling die aan het CWI is opgedragen. Het is voor het CWI niet 'lonend' om een niet-uitkeringsgerechtigde naar een baan te bemiddelen. Herintreedsters zijn wel een specifieke doelgroep voor het CWI, maar gegevens over de bemiddeling van deze groep na 2004 ontbreken. In 2004 schreven ruim 14.000 herintreedsters zich in als werkzoekende. Slechts 600 vacatures werden vervuld door herintreedsters. (CWI 2005: 30, Sap,J.: 17).

4.10.1 Afspraken CWI en gemeenten over dienstverlening aan nuggers

Van belang voor de niet-uitkeringsgerechtigden is de vraag welke afspraken er door gemeenten zijn gemaakt met CWI over de doorverwijzing van niet-uitkeringsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt (fase 2 t/m 4).

Uit onderzoek naar de dienstverlening aan nuggers (RWI, 2007/2) blijkt dat maar beperkt afspraken worden gemaakt over deze specifieke doelgroep. CWI's zijn hooguit op hoofdlijnen bekend met het beleid van de gemeente. Van de precieze inhoud van dat beleid – inclusief de aanvullende voorwaarden die gemeenten stellen – is men meestal niet op de hoogte. In een aantal van de onderzochte locaties wordt de niet-uitkeringsgerechtigde geïnformeerd over het feit dat de gemeente naar verwachting geen dienstverlening zal bieden aan de niet-uitkeringsgerechtigde. Hierdoor raakt deze min of meer ontmoedigd om zijn hulpvraag door te zetten (RWI, 2007b: 18). Ook wordt de niet-uitkeringsgerechtigde niet altijd op de hoogte gesteld van de (vervolg)mogelijkheden die er soms wel degelijk zijn bij de gemeente.

4.10.2 Bekendheid nuggers met verantwoordelijkheid gemeenten

Bovenstaande praktijk heeft gevolgen voor de bekendheid van de mogelijkheid om door de gemeenten te worden ondersteund onder niet-uitkeringsgerechtigden. Dit is met name van belang omdat gemeenten een passieve houding aannemen ten aanzien van deze groep. Met andere woorden: ze krijgen wel hulp, maar alleen als ze er om komen vragen. Onbekendheid met de mogelijkheid om door de gemeente te worden geholpen zal het aantal meldingen bij gemeenten beperkt houden. Uit de enquête onder niet-uitkeringsgerechtigden⁴³ (RWI, 2007b) blijkt dat ruim twee derde van hen niet bekend is met de verantwoordelijkheid van gemeenten in deze.

Figuur 9: Bekendheid met verantwoordelijkheid gemeenten voor nuggers

	Totaal	Jongeren	Inburgeraars	Overige
Ja	31%	24%	42%	24%
Nee	69%	76%	58%	76%
(N = 249)	100%	100%	100%	100%

Bron: RWI (2007b), 'Aan de slag met niet-uitkeringsgerechtigden': 49.

4.10 Feitelijke dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden

Jaarlijks starten vele uitkeringsgerechtigden met een re-integratietraject. Bedoeling van deze paragraaf is om te achterhalen hoeveel nuggers een traject starten in absolute aantallen en relatief ten opzichte van het totaal aantal gestarte trajecten voor zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden.

Het aantal re-integratietrajecten is vanaf de invoering van de WWB in 2004 redelijk stabiel en schommelt rond de 100.000. Ook in 2007 zal dit aantal tussen de 90.000 en 100.000 liggen.

Gegevens over de dienstverlening aan nuggers zijn mondjesmaat voorhanden en zijn afkomstig uit diverse bronnen:

⁴³ Deze niet-uitkeringsgerechtigden beschikten over een actuele inschrijving bij het CWI. (RWI, 2007b, pagina 9).

De gegevens over de trajecten van uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden voor 2005 zijn opgenomen in de per 1 januari 2005 vervallen Monitor Scholing en Activering (MOSA). Alleen de 85 grootste gemeenten waren verplicht deze monitor in te vullen, de overige circa 400 gemeenten konden gegevens aanleveren op basis van vrijwilligheid.⁴⁴ In veel tabellen wordt geen onderscheid gemaakt tussen de uitgaven voor niet-uitkeringsgerechtigden, Anw'ers en uitkeringsgerechtigden met een ABW/WWB-uitkering.

Vanaf 2004 is het Scholings- en Activeringsbudget, samen met de budgetten voor gesubsidieerde arbeid (Wiw en ID) opgegaan in het flexibele re-integratiebudget (W-deel) van de WWB.

Vanaf 2005 vervangt de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) de MOSA, de Wiw-statistiek en de ID-banenmonitor ⁴⁵Alle gemeenten dienen gegevens aan te leveren voor deze databank. De verslagperiode is een half jaar, dat wil zeggen dat per half jaar gegevens worden gepubliceerd. In de SRG zijn gegevens opgenomen over de gestarte trajecten in de halfjaarlijkse verslagperiodes.

In **2005** zijn in totaal 98.090 trajecten gestart binnen het gemeentedomain.

Ongeveer 5% van de gestarte trajecten betrof niet-uitkeringsgerechtigden.

Over **2006** is bekend dat 5130 re-integratietrajecten zijn gestart door niet-uitkeringsgerechtigden en Anw'ers. In antwoord op vragen over de uitgaven aan re-integratie van herintreedsters van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, delen de bewindslieden van het ministerie van SZW de Tweede Kamer schriftelijk mee dat:

“Op basis van de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) is bekend dat gemeenten in 2005 6 310 en in 2006 5 130 nieuw ingestroomde NUG-ers en Anw-ers ondersteuning bij re-integratie hebben geboden. Uit onderzoek naar uitstroom naar werk na de inzet van een re-integratieondersteuning blijkt dat van de in 2004 gestarte re-integratieondersteuning voor NUG 61% binnen 24 maanden heeft geleid tot uitstroom naar een reguliere baan.”⁴⁶(TK 28719 nr. 44 pagina 8)

Figuur 10: Tabel aantal gestarte trajecten

	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal trajecten ⁴⁷	114.000	105.000	109.000	98.000	98.000
Waarvan Nuggers	15.224	10.000	9.000	6.310*	5.130*

Bron: RWI 2006a: 51, TK 28719 nr.44*, SZW 2007b: 91.

⁴⁴ Zie <http://www.rvbh.nl/S&A/overSA.html>

⁴⁵ Deze bestanden bevatten statistiek betreffende gesubsidieerde arbeid Wiw en ID.

⁴⁶ TK vergaderjaar 2006 – 2007, 28719 nr. 44: 8

⁴⁷ Dit aantal is inclusief de gesubsidieerde arbeidsplaatsen op grond van de Wiw en de ID-regeling. Beide regelingen zijn vanaf 1 januari 2004 afgebouwd. In 2002 waren er nog circa 24.000 arbeidsplaatsen, in 2006 zijn dit er nog circa 4000.

Uit bovenstaande gegevens over de feitelijke dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden blijkt dat het aantal trajecten voor nuggers sterk is afgenomen vanaf het moment dat gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor deze doelgroep, in 2002. Na de invoering van de WWB daalt dit aantal nog sterker.

4.10.1 Wat willen de nuggers eigenlijk ?

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk sta ik stil bij de niet-uitkeringsgerechtigde zelf. Wat wil de niet-uitkeringsgerechtigde eigenlijk zelf?

De niet-uitkeringsgerechtigde wil werk. Dat betekent dat er sprake is van motivatie, iets wat bij uitkeringsgerechtigden nog wel eens ontbreekt (zie tabel bij paragraaf 4.2).

De niet-uitkeringsgerechtigde heeft dan ook vooral behoefte aan bemiddeling (RWI, 2007b: 44), zowel van het CWI als van gemeenten. Dit duidt er al op dat nuggers niet goed op de hoogte zijn van de verschillen in mogelijkheden bij CWI en gemeenten, want gemeenten bemiddelen niet, dat doet het CWI.

Uit het onderzoek van SEO komt het beeld naar voren dat niet-uitkeringsgerechtigden daarnaast ook behoefte hebben aan inzicht in hun mogelijkheden en dat dat inzicht ook verkregen wordt: het instrument dat het vaakst wordt ingezet is 'diagnose' (34%) naast bemiddeling (31%). Diagnose wordt dus het meest ingezet en dat is te verklaren.

Voordat er andere instrumenten worden ingezet zal eerst bepaald moeten worden waar de niet-uitkeringsgerechtigde 'staat' en waar hij – veelal zij - bij gebaat is. Dat gebeurt ook bij uitkeringsgerechtigden.

Duidelijk wordt dat instrumenten als zorg (3%), sociale activering (4%) en gedragsgerichte training(11%) minder vaak worden ingezet dan bij bijstandsgerechtigden het geval is (SEO 2007, pagina 14). Dit duidt erop dat nuggers vaak alleen een zetje in de rug nodig hebben in plaats van uitgebreide voortrajecten gericht op het aanboren van motivatie en sociale vaardigheden. Re-integratie van nuggers is dan ook minder kostbaar dan re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden.

De effectiviteit van re-integratietrajecten voor nuggers is daarbij nog eens vele malen groter dan bij bijstandsgerechtigden. Uit de Beleidsdoorlichting 'Werkt de WWB' blijkt dat de uitstroom naar werk binnen 24 maanden in 2004 voor WWB'ers 10% is tegen 47% voor nuggers, in 2005 is de verhouding 15% tegen 58%. Door de bewindslieden van SZW wordt zelfs een percentage van 61% genoemd.⁴⁸

De 'grote groep' van niet-uitkeringsgerechtigden (de 453.000) bestaat voor een groot deel uit vrouwen met schoolgaande kinderen. De meeste nuggers (57%) willen dan ook wel werken maar geven de voorkeur aan een werkweek tussen de twaalf en tweeëndertig uur (RWI, 2007b).

⁴⁸ TK Vergaderjaar 2007 – 2008, 28719 nr. 44: 8.

Het zekere en het onzekere

5.1 Borging

In het voorgaande hoofdstuk is aan de hand van bestaande onderzoeksrapporten vastgesteld dat de invoering van de WWB waarin de taak om nuggers te bedienen expliciet is opgenomen, in ieder geval niet heeft geleid tot een toename van het aantal trajecten dat is ingezet voor deze doelgroep.

Sterker nog, uit de documentenanalyse blijkt dat gemeenten bewust een terughoudend beleid voeren ten aanzien van deze groep.

De conclusie is dat de borging van het publieke belang 're-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden' niet optimaal is. Dat heeft twee oorzaken:

- a) het belang is niet specifiek genoeg geformuleerd
- b) er is sprake van 'concurrentie' met het belang van de re-integratie van uitkeringsgerechtigden

Ad. a) De opdracht aan gemeenten is om de verschillende groepen die onder de re-integratieverantwoordelijkheid vallen 'evenwichtige aandacht' te geven. In de praktijk biedt dit gemeenten ruimte om zelf vast te stellen wat evenwichtig is en dat blijft in veel gemeenten beperkt tot het benoemen van de rechten en plichten van o.a. niet-uitkeringsgerechtigden in de re-integratieverordening en het beleidsplan. Daarmee wordt voldaan aan een formele verplichting zoals geformuleerd in artikel 8 van de WWB.

In het 'contract' van de WWB is geen bepaling opgenomen dat niet-uitkeringsgerechtigden actief worden benaderd en dat gemeenten actief voorlichting moeten geven over de wet. De voorloper van de WWB, de Algemene Bijstandswet, kende wel een dergelijke bepaling (SZW 2003):

Artikel 119 Algemene Bijstandswet (vervallen per 1 januari 2004)

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor een doeltreffende voorlichting in de gemeente aangaande de verlening van bijstand.

Uiteraard wil dit niet veel zeggen, want ook de term 'doeltreffend' kan ruim geïnterpreteerd worden.

In de evaluatie van de WWB wordt vastgesteld dat:

“Ten aanzien van de eerbiediging van de normatieve beginselen van de sociale zekerheid kan geconcludeerd worden dat in de eerste jaren van de WWB vooral het accent heeft gelegen op het beginsel billijkheid, dat wil zeggen op de proportionaliteit tussen de aanspraak op een sociale zekerheidsprestatie en de inspanningen die de cliënt zich hiertoe getroost. Met de op doelmatigheid en kostenafweging gebaseerde keuze om in de eerste jaren vooral snelle winst te behalen is het beginsel van gelijkheid in het gedrang gekomen. De cijfers over aangeboden re-integratietrajecten zijn een aanwijzing dat met name Anw-/nuggers, ouderen en langdurig bijstandsgerechtigden in deze periode met het oog op re-integratie niet op het maatwerk kunnen hebben rekenen dat de WWB beoogt”.

Bron: SZW(2007b), 'Werkt de WWB: 68

De nuggers zijn zoals uit dit citaat blijkt niet de enige groep die niet op maatwerk hebben kunnen rekenen. Van een evenwichtige aanpak zoals die is opgedragen aan gemeenten is nog niet veel terecht gekomen.

In het evaluatierapport zijn geen voornemens bekend gemaakt om die evenwichtige aanpak te borgen.

Ad. b) De door de WRR (2000b) genoemde 'eventuele incongruentie' tussen in het geding zijnde publieke belangen lijkt bij de invoering van de Wet SUWI in 2002 en de WWB in 2004 onvoldoende te zijn onderkent. In antwoord op vragen van de Vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2003 over de waarborgen dat niet-uitkeringsgerechtigden naar evenredigheid door de gemeenten geholpen zullen worden stelt de staatssecretaris van SZW dat die waarborgen er naar de mening van het kabinet zeker wel zijn⁴⁹, temeer omdat de doelgroep ook valt onder de binnen de Europese Unie gemaakte afspraken over verhogen van de arbeidsparticipatie. In hetzelfde jaar wordt de vraag opnieuw gesteld in de Eerste Kamer. In het Memorie van Antwoord verwijst de staatssecretaris naar de waarborgen op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht en betoogt daarnaast:

“Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat 'de rechten van cliënten' over het algemeen niet in de eerste plaats afhangen van een verankering in formele wetgeving, maar veeleer van de kwaliteit van de uitvoering”⁵⁰

Uit de documentenanalyse blijkt dat die waarborgen onvoldoende zijn geweest en dat de kwaliteit van de uitvoering te wensen over heeft gelaten, waardoor het publieke belang 're-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden' het af heeft moeten leggen tegen het publieke belang van 'volumebeperking'.

Het contract tussen rijk en gemeenten ten aanzien van de niet-uitkeringsgerechtigden is niet volledig.

5.2 Principaal-agent verhouding tussen rijk en gemeente

De WWB wordt door gemeenten in medebewind uitgevoerd. De Principaal-agent model kan worden toegepast op de relatie tussen rijk en gemeenten,. Dat wil zeggen dat de volgende aspecten, kenmerkend voor de relatie tussen principaal en agent zich voordoen.

- het rijk is opdrachtgever en tevens budgetverstrekker bij de uitvoering van de WWB.
- het rijk stuurt via regels en via prestatieprikkels
- de gemeenten zijn opdrachtnemer omdat zij een prestatie dienen te leveren
- er is sprake van een overdracht van verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheid aan gemeenten, met name ten aanzien van de re-integratie van uitkeringsgerechtigden
- Gemeenten (kunnen) beschikken over informatie waar het rijk niet over beschikt: o.a. inzicht in (de kenmerken van) het cliëntenbestand, overzicht op de lokale- en regionale arbeidsmarkt, kennis van de markt van Re-integratiedienstverlening.

⁴⁹ TK, vergaderjaar 2002 – 2003, 28 870 nr. 13: 49

⁵⁰ EK, vergaderjaar 2002 – 2004, 28 870 en 28 960, B: 57

- De kennis waarover gemeenten beschikken maakt ze tot specialist
- Gemeenten kunnen als gevolg van de informatievoorsprong beleidskeuzes maken die in het voordeel van de gemeente zelf zijn: er kan sprake zijn van beleidsincongruentie

Hazeu is van mening dat de voorkeur moet worden gegeven aan een polycentrische benadering van een verband boven een holistische benadering. Vrij vertaald gaat het erom dat er geen sprake is van twee actoren die in een één op één relatie zaken met elkaar doen. Dit geldt ook voor het re-integratiebeleid dat door gemeenten wordt uitgevoerd in opdracht van het rijk.

Die verantwoordelijkheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk, gemeenten en private partijen.

Tussen - maar ook binnen - departementen of gemeentelijke diensten kunnen de belangen uiteen liggen of is de 'macht' gespreid, is er sprake van een polycentrische machtsverdeling. In de praktijk zijn partijen dus van elkaar afhankelijk om tot resultaten te komen, terwijl de belangen uiteen kunnen liggen.

De relatie tussen rijk en gemeenten is immers niet de enige principaal-agentrelaties die aanwezig is in deze casus. Zo is het gemeentebestuur verantwoording schuldig over de bijstandsverlening en re-integratiedienstverlening aan de gemeenteraad, die stuurt en controleert, en is in die zin agent van de Raad. De burgers zijn weer principaal van de gekozen gemeenteraad. Voor de uitvoering van re-integratiediensten schakelen gemeenten vaak private bedrijven in. Ook dan is er sprake van een principaal-agentrelatie. In feite is er sprake van *een klumven van principaal-agentrelaties* en machtsposities.

Plural principals ?

Op het eerste gezicht is er in de casus van de niet-uitkeringsgerechtigden sprake van het probleem van meerdere principals. Enerzijds is daar de rijksoverheid waarmee de gemeente in een principaal-agentrelatie staat. Aan de andere kant is er de gemeenteraad aan wie verantwoording moet worden afgelegd en die verantwoordelijk is voor het stellen van de kaders van het beleid. Uit de documentenanalyse wordt echter duidelijk dat de invloed van de gemeenteraden op de uitvoering van de bijstand en re-integratie nog niet echt uit de verf komt. Daarnaast is er geen reden om aan te nemen dat er tegenstrijdige prestaties worden verlangd. Het probleem is eerder dat er geen sprake is van sturing.

5.3 (Bij)sturing door het rijk

In paragraaf 4.5 is beschreven op welke manier het rijk als principaal stuurt op een correcte uitvoering van de WWB. De minister van SZW heeft een systeemverantwoordelijkheid, hetgeen wil zeggen dat hij toeziet op de werking van het systeem en dat aan de uitvoering op decentraal niveau de ruimte wordt gelaten om te bepalen hoe de doelstellingen moeten worden bereikt: vrijheid van handelen in ruil voor het financiële risico, de primaire sturingselementen.

Deze vrijheid van handelen wordt door gemeenten zeer gewaardeerd en heeft voor wat betreft het terugdringen van het aantal bijstandsgerechtigden zijn vruchten afgeworpen. De combinatie van beleidsvrijheid en financiële verantwoordelijkheid is al succesvol vanaf de inwerkingtreding van de WWB. Er heeft dan ook nauwelijks bijsturing vanuit het rijk plaatsgevonden in wet- en of regelgeving. De bijsturing die er is geweest betrof

een verdere verruiming van de gemeentelijke discretionaire ruimte: het vervallen van de uitbestedingsverplichting per 1 januari 2006. Voornemens van het huidige kabinet om alleenstaande ouders in de bijstand categoriaal vrij te stellen van de sollicitatieplicht worden door gemeenten met protest begroet en beschouwd als een inbreuk op het principe dat het rijk vooral moet sturen op het 'wat' en niet op het 'hoe'.

De geringe aandacht voor nuggers door gemeenten is niet opgemerkt of niet belangrijk gevonden door het ministerie van SZW. Signalen zijn er zeker geweest, ook vanuit onderzoeken die door het ministerie zelf werden geïnitieerd (zie paragraaf 4).

In de beleidsdoorlichting van art. 30 van de SZW begroting - het evaluatierapport 'Werkt de WWB' wordt dit wel beschreven.

In het kabinetsstandpunt over deze beleidsdoorlichting wordt hier niet op ingegaan. Ook in de reactie van het kabinet op de analyse en voorstellen van de RWI (2007c) wordt geen verbinding gelegd tussen de prikkelwerking van de WWB en de geringe aandacht voor nuggers in gemeenten.

De minister van Sociale Zaken heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de uitvoering in de sociale zekerheid. Voor wat betreft het terugdringen van het bijstandsvolume lijkt het systeem – geholpen door conjunctuur en een krappe arbeidsmarkt – aan de gestelde eisen te voldoen.

De niet-uitkeringsgerechtigden vallen ook binnen dit systeem en voor hen werkt het systeem niet naar behoren.

5.4 Werking Wet Werk en Bijstand

5.4.1 Prikkelwerking

In paragraaf 4.5 is beschreven dat gemeenten twee verschillende specifieke uitkeringen ontvangen. Het Inkomensdeel dient ter bekostiging van de bijstandsuitkeringen, terwijl het W-deel bedoeld is voor re-integratie.

De financiële prikkel bestaat eruit dat gemeenten die kostenefficiënt weten te werken en er in slagen het bijstandsvolume terug te dringen, de eventuele vrijgekomen middelen mogen houden. In termen van de eigendomsrechtentheorie is de gemeente 'residual claimant' (Hazeu 2007:76).

Door deze prikkel worden gemeenten gestimuleerd maximaal in te zetten op:

- a) instroombeperking door o.a. een adequate selectie aan de poort waardoor oneigenlijk gebruik van de bijstand kan worden voorkomen.
- b) Uitstroombevorderingen, dat is re-integratie van hun cliënten. Een succesvol afgerond re-integratietraject betekent immers dat de bijstandsgerechtigde de bijstand verlaat waardoor er middelen uit het I-deel vrijkomen.

Het directe belang van gemeenten om het bijstandsvolume te beheersen is toegenomen. Deze prikkel kent twee kanten: een overschot is prettig voor de gemeente, maar een tekort betekent dat de gemeente de rekening op de eigen deurmat vindt. Gemeenten lopen dus ook risico's, zeker wanneer er sprake is van niet beïnvloedbare conjunctuurschommelingen waardoor de instroom in de bijstand toeneemt. Het macrobudget wordt vastgesteld op basis van de geprognosticeerde bijstandsuitgaven op landelijk niveau: het risico is verspreid. In de praktijk doen 'rampen' zoals

bedrijfssluitingen of faillissementen zich natuurlijk op lokaal of regionaal niveau voor: de arbeidsmarkt is regionaal.

Van 2004 tot en met 2006 hebben de gemeenten samen forse overschotten weten te behalen, al is het overschot in 2006 beduidend lager dan in de voorgaande twee jaren. (zie paragraaf 4.5.2). Niet alle gemeenten spinnen garen bij dit overschot. Gemeenten in het Noorden en Oosten van Nederland hebben in 2006 vaker een tekort op het I-deel dan gemeenten in het Westen en Zuiden van Nederland, waar vaak sprake is van een overschot op zowel I- als W-deel. (Divosa, 2007, pagina 34).

5.4.2 Gedragsveranderingen als gevolg van de WWB

De invoering van de WWB heeft effecten gehad op de gedragingen van gemeenten. De veranderde eigendomsrechtenverhouding (authority, discretie en residual right of control) heeft ertoe geleid dat gemeenten zijn getransformeerd van uitkeringsfabrieken naar uitstroomfabrieken. De manier waarop uitkeringsgerechtigden worden benaderd is eveneens grondig gewijzigd. De volgende veranderingen zijn waarneembaar:

- er is een duidelijk waarneembare focus op re-integratie bij gemeenten in vergelijking met de situatie onder de ABW
- er is sprake van toegenomen aandacht voor de cliënt: gemeenten moeten hun cliënten immers toeleiden naar re-integratie of werk en dat betekent dat bekend moet zijn over welke competenties een cliënt (niet) beschikt.
- het belang van een goed functionerende arbeidsmarkt is in het vizier gekomen van gemeenten
- gemeenten hebben oog gekregen voor samenwerking met andere partijen zoals CWI, UWV en opleidingsinstituten
- gemeenten hebben hun opdrachtgeverschap moeten professionaliseren onder invloed van de verplichte uitbesteding van re-integratie in de periode tot en met 2005⁵¹
- de belangstelling van lokale politici voor de uitvoering van de bijstand is toegenomen⁵²

Ook voor de uitkeringsgerechtigden is er het nodige veranderd. Hoewel niet alleen een effect van de WWB is er (in de sociale zekerheid) steeds meer nadruk komen te liggen op 'wederkerigheid'. Het vanuit de Verenigde Staten overgewaaid concept 'Work-first' gaat er bijvoorbeeld van uit dat iedereen die iets kan ook iets moet. Want: voor wat hoort wat. Met de invoering van de WWB zijn gemeenten en massa overgegaan tot dit concept waarbij uitkeringsaanvragers vanaf de eerste bijstandsdag worden geacht een tegenprestatie te leveren door het verrichten van (eenvoudige) werkzaamheden. De bijvangst van deze verplichting was vrij groot: circa 33% van de aanvragers zag af van de uitkering en ging uit eigen beweging aan het werk of vond op andere wijze een manier om in de kosten van levensonderhoud te voorzien. (Divosa, 2007/2, pagina 1).

Over het algemeen mogen uitkeringsgerechtigden zich na invoering van de WWB verheugen in een sterk toegenomen aandacht van de sociale diensten. De prikkel voor gemeenten om de bijstandsuitgaven binnen de perken te houden werkt door naar de cliënten.

⁵¹ Per 1 januari 2006 verviel de uitbestedingsverplichting van gemeenten

⁵² Al moet dit gezien de bevindingen in paragraaf 4.6.9 genuanceerd worden gezien.

Het landelijk bijstandsvolume is op dit moment (2008) historisch laag. Eind 2007 zijn er 275.000 huishoudens (<65 jaar) afhankelijk van een bijstandsuitkering, 27.000 minder dan een jaar daarvoor.⁵³ Uiteraard is dit niet alleen het gevolg van de inspanningen van gemeenten. Ook de conjunctuur en de krappe arbeidsmarkt dragen bij aan deze volumedaling. Het geschat effect van de WWB op het bijstandsvolume is 4%: als de wet niet zou zijn ingevoerd zou het volume in 2006 dit percentage hoger liggen (SZW, 2007b, pagina 10).

Informatieassymetrie en transactiekosten

Het rijk is tevreden met de bereikte volumedaling en in meerderheid is ook de Tweede Kamer dat⁵⁴, al maken veel fracties zich zorgen over de opbrengst en de effectiviteit van de ingezette re-integratiemiddelen⁵⁵. Het verzoek van de Tweede Kamer is dan ook om te bewerkstelligen dat gemeenten op uniforme wijze inzicht verschaffen in de prestaties en de effectiviteit van hun re-integratiebeleid⁵⁶.

Het antwoord van de staatssecretaris op het indienen van deze motie luidt als volgt:

“De zware inbreuk van deze motie zit in ”uniforme wijze”. Want als de WWB in de afgelopen jaren heeft laten zien dat er successen mee kunnen worden behaald, dan is het wel doordat zij geen uniforme wijze van werken voorschrijft(...)De Wet werk en bijstand schrijft op tal van onderdelen geen rapportageverplichting aan het Rijk voor. De Kamer was erbij om te bewerkstelligen dat een heleboel verplichtingen tot rapporteren aan het Rijk werden geschrapt. Gemeenten rapporteren wel degelijk vaak aan hun eigen gemeenteraad, maar deze rapportages zijn niet altijd uniform. Op een aantal punten willen wij wel zo veel mogelijk proberen de informatie zo goed mogelijk geordend in een monitor onder te brengen, zodat wij bijvoorbeeld inzicht kunnen krijgen in de prestaties en de effectiviteit van het gevoerde beleid.”⁵⁷

Hieruit wordt duidelijk dat de bewindslieden van SZW vasthouden aan de filosofie van de WWB: decentralisatie + deregulering + derapportage.

Het probleem van informatieassymetrie speelt nauwelijks een rol. Zo lang vooral beantwoordt wordt aan de doelstelling – het *wat* – speelt het *hoe* geen rol van betekenis. Het is echter de vraag of dit zo zal blijven wanneer het bijstandsvolume weer zal gaan toenemen, ook al ziet het daar op dit moment nog niet naar uit.

Het bestuurlijk arrangement van de WWB is in wezen een gebudgetteerde decentrale uitvoering.

De transactiekosten om nakoming van het contract af te dwingen zijn gering ten opzichte van uitvoering op basis van een declaratiemodel.

5.4.3 Eenzijdige prikkel

De financiële prikkel van de WWB is sterk en heeft zoals ik hiervoor heb toegelicht geleid tot de nodige gedragsveranderingen bij gemeenten. De intensiteit van de prikkel

⁵³ Bron: CBS, persbericht 08-014, 28 februari 2008.

⁵⁴ TK vergaderjaar 2007 – 2008, 29674, nr. 25

⁵⁵ TK vergaderjaar 2007 – 2008, 28719, nr. 57

⁵⁶ TK vergaderjaar 2007 – 2008, 28719, nr. 50

⁵⁷ Handelingen 2007-2008, nr. 75, Tweede Kamer, pag. 5274-5281

om de uitstroom te bevorderen werkt echter eenzijdig in de richting van het bedienen van bijstandsgerechtigden. Een directe prikkel om nuggers te ondersteunen bij de re-integratie naar de arbeidsmarkt ontbreekt eenvoudigweg.

Als gevolg van de onduidelijke resultaatomschrijving nemen de gemeenten de ruimte om hun energie (en middelen) vooral te richten op die meetbare taak – in dit geval de re-integratie van bijstandsgerechtigden – die voor henzelf het hoogste rendement oplevert. er is sprake van meer dan één taak – in dit geval meerdere doelgroepen – terwijl de beloningsprikkel sterk gericht is op één bepaalde – goed meetbare – taak. Als gevolg van de onduidelijke resultaatomschrijving (i.c. ‘evenredige aandacht voor alle groepen’) krijgt de agent de ruimte om zijn energie vooral te richten op die taak – in dit geval de re-integratie van bijstandsgerechtigden – die het hoogste rendement oplevert. Het contract tussen rijk en gemeenten is op dit punt onvolledig te noemen. Probleem is natuurlijk dat niet gespecificeerd is wat – om de woorden van Hazeu te gebruiken - een ‘goede hoeveelheid’ is van de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden (Hazeu 2007: 93).

De beleidsuitvoering door gemeenten is daarmee niet in lijn met de beleidsopdracht van het rijk: er is sprake van *subversieve beleidsuitvoering*. Gemeenten belijden het belang van de nuggers voor de arbeidsmarkt, maar geven in de praktijk nauwelijks of geen gehoor – uitzonderingen daargelaten - aan de opdracht om ook deze groep te bedienen.

5.5 Gevolgen voor de re-integratiedienstverlening aan nuggers

De financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten in de WWB heeft geleid tot een nadruk op schadelastbeperking. Dit effect is uiteraard beoogd: ten tijde van de Algemene Bijstandswet (tot 2004) waren gemeenten nauwelijks kostenbewust omdat de rekening voor de uitkeringsverstrekking in Den Haag kon worden gedeponereerd. Met de WWB kan dit niet meer en draaien gemeenten zelf op voor eventuele budgetoverschrijdingen.

Door middelen uit het W-deel in te zetten kunnen gemeenten de uitgaven op het I-deel beperken en besparingen realiseren of op zijn minst tekorten voorkomen.

Vanuit het gezichtsveld van gemeenten geredeneerd is het daarom niet logisch om te investeren in nuggers. Dat levert immers geen besparingen op.

Desondanks is in de WWB de verantwoordelijkheid voor nuggers expliciet opgenomen. Nu kan geconcludeerd worden dat het *contract* tussen rijk en gemeenten op dit punt *onvolledig* is. Omdat niet gespecificeerd is wat onder ‘evenwichtige aandacht’ moet worden verstaan en door de invulling vervolgens over te laten aan de gemeenteraad kunnen gemeenten besluiten de dienstverlening aan nuggers zo beperkt mogelijk te houden. Wanneer gemeenteraden vervolgens niet in staat zijn – en dat blijkt – om hierop te sturen betekent dit dat nuggers niet of nauwelijks worden bediend.

Met de invoering van de WWB is het publieke belang van de bijstandsverlening in feite gecontracteerd naar het decentrale niveau. De beslissingsbevoegdheid over de inzet van de budgetten is aan gemeenten overgedragen en dat is consistent met de *eigendomsrechtentheorie* waarin ervan wordt uitgegaan dat het in het bezit hebben van eigendomsrechten een prikkel is om zo efficiënt mogelijk om te gaan met de beschikbare middelen. Omdat met de eigendomsrechten ook het risico is overgegaan naar de gemeenten hebben gemeenten een groot belang gekregen bij het beperken van het volume aan bijstandsgerechtigden. Het risico op ‘ongelukken’ kan worden verkleind

door streng te controleren aan de poort en eveneens in te zetten op de re-integratie van bijstandsgerechtigden.

Gemeenten zijn *risicoavers*, hetgeen wil zeggen dat ze zekere uitkomsten prefereren boven onzekere uitkomsten.

Besteding van het budget voor re-integratie van nuggers betekent voor gemeenten dat zij het risico op eventuele tekorten alleen maar vergroten.

Gemeenten houden geld over op het W-deel – dat overigens moet worden terugbetaald aan het rijk. In de afgelopen jaren is dit steeds het geval geweest: in 2005 hadden gemeenten een overschot op het W-deel van 15% en in 2006 was dit 16%.

De oorzaken van deze onderbenutting zijn divers. (SZW, 2006) Zo zijn gemeenten er sneller in geslaagd dan verwacht om een afname te realiseren van het aantal personen met een (kostbare) Wiw-dienstbetrekking of ID-plaats (gesubsidieerde arbeid).

Een tweede oorzaak is gelegen in de tegenvallende prestaties van re-integratiebedrijven. Omdat in veel contracten het principe 'no cure less pay' is gehanteerd en de resultaten die deze bedrijven wisten te boeken achterbleven bij de geoffreerde uitstroombetalingen, hebben gemeenten achteraf minder uitgegeven dan werd verwacht. Overigens is het feit dat pas achteraf wordt betaald aan re-integratiebedrijven op zich al een reden om geld achter de hand te houden. De hoogte van de rekening is vooraf immers niet bekend.

Gemeenten verklaren de overschotten ook door te stellen dat niet de omvang van het budget leidend is voor de uitgaven aan re-integratie maar de behoefte aan re-integratie.

De behoefte aan re-integratie van nuggers is in gemeenten niet bekend (RWI, 2007b).

Omdat het CWI lang niet altijd doorverwijst naar gemeenten – ervan uitgaande dat gemeenten toch geen ondersteuning bieden – komen er maar relatief weinig nuggers aankloppen bij gemeenten terwijl er wel budget is.

Gemeenten herkennen dan ook niet altijd het probleem want stellen dat nuggers die zich melden wel degelijk een aanbod ter ondersteuning krijgen.

5.6 Overige onbedoelde effecten WWB

Behalve de geringe aandacht voor nuggers heeft de financiële verantwoordelijkheid nog een aantal andere onbedoelde gevolgen in de uitvoeringspraktijk, waaruit blijkt dat gemeenten vooral gericht zijn op het binnen de perken houden van de kosten.

1. Bemoeilijking toegang tot de bijstand: zoals hiervoor is beschreven hebben gemeenten er belang bij de toegangspoort tot de bijstand streng te bewaken. Was er tijdens de Algemene Bijstandswet vaak sprake van een al te lankmoedige houding van gemeenten ten aanzien van de controle op de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking, onder de WWB worden gemeenten soms te streng gevonden en is er eerder sprake van een te strikte handhaving van de uitkeringsvoorwaarden.⁵⁸ De kritiek op de inzet van 'Work-first' – waarbij gewerkt moet worden met behoud van uitkering - als afschrikking is dan ook niet van de lucht.⁵⁹ Ook de controverse rondom het standaard inzetten van huisbezoeken bij aanvragen om bijstand moet in dit licht

⁵⁸ Zie o.a. de brief van staatssecretaris A. Aboutaleb aan de TK, 6 maart 2008, W&B/SFI/2008/5357. De brief bevat antwoorden op Kamervragen van SP-Kamerlid Karabulut over gemeenten die over de schreef gaan bij rem op bijstand.

⁵⁹ Zie o.a. FNV, 'Lokale Monitor Werk en Inkomen' edities 2006 t/m 2008

worden gezien.⁶⁰ Opvallend is dat deze signalen voornamelijk door parlementariërs worden afgegeven.

2. Risicoselectie door gemeenten: de spanning die er is tussen enerzijds het ondersteunen van uitkeringsgerechtigden bij het vinden van hun weg op de arbeidsmarkt en anderzijds het binnen de perken houden van de begroting (= voorkomen tekort, bevorderen overschot budget) heeft ertoe geleid dat gemeenten met name in de eerste jaren van de WWB massaal re-integratie hebben ingezet voor de uitkeringsgerechtigden die dat het minste nodig hadden: nieuwe instroom (met vaak recente werkervaring) en de wat beter opgeleide uitkeringsgerechtigden. Hierdoor hebben gemeenten veel zogenaamde quick-wins weten te behalen; spectaculaire volumedalingen met ruime overschotten op het I-deel tot gevolg. Gevolg is evenwel dat het bestand van achterblijvende uitkeringsgerechtigden 'verdikte', dat wil zeggen dat de echt moeilijke gevallen achter zijn gebleven.

3. Povere kwaliteit re-integratie: gemeenten hebben in veel gevallen te vaak gekozen voor de aanbieders van re-integratie diensten die weliswaar de goedkoopste waren, maar beslist niet de beste. (RWI, Re-integratiemonitor 2006). In plaats van de klant stond het budget centraal.

4. Scholing blijft achterwege: Het is voor zowel gemeenten als voor re-integratiebedrijven financieel weinig aantrekkelijk om substantieel te investeren in de verbetering van de kwalificaties van de werkzoekenden. De kortste weg naar werk is voor beide partijen het meest lonend. Dit heeft tot gevolg dat bij economische tegenwind deze ex-cliënten de eersten zijn die weer op straat staan.

5.7 Gevolgen financiële prikkel op langere termijn

De financiële prikkel van de WWB heeft geleid tot een sterke inzet op volumedaling door gemeenten. De verwachting is dat gemeenten zich – nu zij zich in de eerste jaren van de WWB vooral gericht hebben op de betere cliënten – gaan richten op de doelgroepen die tot op heden niet aan bod zijn gekomen: langdurig uitkeringsgerechtigden en ook nuggers.

Er kleeft echter een aantal aspecten aan de financieringssystematiek van de WWB die dit niet waarschijnlijk maken.

Allereerst de ramingen: die worden steeds nauwkeuriger. Het objectieve verdeelsysteem wordt bijna jaarlijks herzien waardoor de budgetten steeds 'strakker' worden bepaald. In 2006 zijn de overschotten die gemeenten weten te behalen nog maar een fractie van de overschotten in 2004 en 2005.

Dit betekent dat ook in de toekomst het belang van gemeenten om in te zetten op uitstroom en het beperken van de instroom bepaald niet minder groot zal zijn.

Een *tweede* aspect betreft de intergemeentelijke werking van de systematiek, ook wel aangeduid als 'interne verwurging'

⁶⁰ Zie o.a. de brief van staatssecretaris A. Aboutaleb aan de TK, 30 november 2007, nr. 2070804390. De brief bevat antwoorden op Kamervragen van SP-kamerlid Karabulut over huisbezoeken in de gemeente Rotterdam.

Omdat het landelijk (macro)budget (mede) wordt vastgesteld op basis van de historische uitgaven in jaar t-1, kunnen gemeenten die minder goed presteren in termen van volumebeperking, de ‘dupe’ worden van het succes dat door andere gemeenten is behaald. Immers, wanneer de totale taart in omvang afneemt, betekent dit dat de taartpunten ook kleiner worden. Alle gemeenten worden geconfronteerd met een afnemend budget, ook al is de volumedaling in jaar t-1 behaald door een deel van de gemeenten. Dit leidt er toe dat gemeenten er naar zullen streven andere gemeenten ‘voor’ te blijven, er ontstaat een ‘race to the bottom’. Besparingen in het lopende bijstandsjaar mogen immers behouden blijven, maar werken wel door in het toekomstige budget (dat lager wordt). Gemeenten die achterblijven bij de landelijke volumedaling zien zich geconfronteerd met een ontoereikend budget. Zo zag de gemeente Amsterdam zich in 2007 geconfronteerd met een tekort van 18 tot 30 miljoen op het budget voor de bijstandsuitkeringen. In het jaar 2006 wist de gemeente een sterke volumedaling te bewerkstelligen, hetgeen in 2007 niet kon worden voortgezet.⁶¹

Een *derde* aspect betreft de verwachte toename van kosten van re-integratie per persoon. Gemeenten die er in slagen om hun bijstandsvolume terug te dringen mogen de overschotten in het lopende jaar behouden. De volumedaling werkt niet alleen door naar het macrobudget van de komende jaren (zie vorige punt), maar ook naar de uitkering voor uitvoeringskosten uit het Gemeentefonds. Omdat er minder bijstandsgerechtigden te bedienen zijn ontvangen gemeenten een lagere bedrag voor uitvoeringskosten. De gemeente Nijmegen ontvangt als gevolg van een sterke daling van het aantal bijstandsgerechtigden – sterker dan het landelijk gemiddelde – een korting van 2.2 miljoen euro op de uitvoeringskosten.⁶² Dit kan tot gevolg hebben dat gemeenten met minder medewerkers toe moeten. Dit wordt onredelijk bevonden omdat gemeenten zich realiseren dat de ‘re-integreerbaarheid’ van de resterende WWB’s kleiner is geworden. Juist als gevolg van het feit dat gemeenten de eerste jaren van de WWB hebben ingezet op de makkelijkere cliënten worden ze nu geconfronteerd met een groep die naar alle waarschijnlijkheid langere en daarmee kostbare trajecten nodig heeft en meer begeleiding van klantmanagers en consultants vragen. Het bestand is wel kleiner geworden maar ook bewerkelijker: het wordt dus lastiger om besparingen te realiseren op het I-deel terwijl de huidige groep bijstandsgerechtigden per persoon een groter beslag op het W-deel zullen leggen.

Het is dan ook niet waarschijnlijk dat gemeenten nu meer zullen inzetten op de bemiddeling van nuggers, die immers geen besparingen op het I-deel opleveren.

5.8 Redenen om nuggers te re-integreren

Gebleken is dat gemeenten de re-integratie van nuggers een lage prioriteit toekennen. De prikkel die uitgaat van het inzetten op re-integreerbare uitkeringsgerechtigden overheerst als gevolg van het rendement dat daarmee is te behalen. Toch zijn er een

⁶¹ Zie http://www.gemeente.nu/portal/sociale_zaken/id1213-82302/gemeente_amsterdam_heeft_miljoenentekort_op_bijstandsbudget_1_reactie.html

⁶² http://www2.nijmegen.nl/nieuws/persberichten/archiefjuni2000heden/_rp_center1_elementId/1_658493

aantal argumenten te bedenken waarom gemeenten zich meer zouden moeten richten op de re-integratie van nuggers.

- Eigenbelang gemeente: uit onderzoek van SEO (2007: 11) blijkt dat een aanzienlijk aantal nuggers op termijn in de bijstand belandt. In 2005 stroomt 14% - circa 12.000 personen – door naar de bijstand. De kosten bedragen dan circa 14 miljoen euro wanneer deze personen een jaar lang in de bijstand verblijven. Dat is exclusief de kosten van re-integratie.
- Economisch belang: meer mensen aan het werk: de nuggers kunnen mogelijk voorzien in de vervulling van vacatures die niet kunnen worden vervuld door bijstandsgerechtigden. Het kwalificeren van deze doelgroep kan bijdragen aan een ‘gezonde’ lokale en regionale arbeidsmarkt.
- Inkomensbeleid: Onder de nuggers bevinden zich onder andere mensen die gescheiden zijn en alimentatie ontvangen of partners van bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden werknemersverzekeringen⁶³. Kortom personen met een inkomen vergelijkbaar met de bijstand.
- Maatschappelijk- en sociaal belang: participatie van burgers aan de samenleving is ook voor gemeenten een belangrijk doel. Daarnaast geldt voor bepaalde groepen dat arbeid ook een emancipatoir doel kan dienen. Vooral voor allochtone vrouwen betekent werk een mogelijkheid tot emancipatie en emancipatie is een voorwaarde voor integratie. Ook ten aanzien van de wijkaanpak van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) zijn de nuggers van belang. Het aantal personen in de veertig wijken dat geen uitkering heeft maar wel een werkwens is ongeveer 28.000 personen en is daarmee minstens even groot als het aantal werkwillende uitkeringsgerechtigden in deze aandachtswijken (RWI 2007d: 27).

5.9 Voorgenomen beleid

In het actieprogramma ‘Iedereen doet mee’ en in het in juni 2007 afgesloten Bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten ‘Samen aan de slag’ (VNG 2007a) zijn maatregelen aangekondigd ter verhoging van de arbeids- en maatschappelijke participatie. Ook worden maatregelen aangekondigd ten aanzien van de financiering van de WWB. In hoeverre dragen deze maatregelen bij aan een verhoging van de aandacht van gemeenten voor nuggers?

5.9.1 Bestuursakkoord rijk en gemeenten: Activeren 25.000 nuggers

Gemeenten en rijk hebben in juni 2007 een bestuursakkoord gesloten dat afspraken bevat over het behalen van maatschappelijke resultaten op een aantal terreinen, waaronder een deelakkoord ‘Participatie’. In dit deelakkoord is de afspraak vastgelegd dat gemeenten en rijk de handen ineen slaan om – ten opzichte van het bijstandsvolume in 2006 (302.000 uitkeringen) te komen tot een aantal van 227.000 in 2011, een afname van 75.000 uitkeringen, 30.000 meer dan op basis van van de conjunctuur te verwachten is⁶⁴. Daarnaast zullen er in dezelfde periode 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden aan het werk worden geholpen of maatschappelijk geactiveerd worden als de afstand tot de

⁶³ Ongeveer 55.000 personen met een werknemersverzekering zijn gehuwd en ontvangen een toeslag op basis van de Toeslagenwet (TW) die aanvult tot het sociaal minimum. Deze personen hebben dus een inkomen gelijk aan de bijstandsnorm. Bovendien zijn ze traceerbaar door de gemeentelijke bestanden te vergelijken met UWV data. (bron: datawarehouse UWV)

⁶⁴ TK, vergaderjaar 2007 – 2008, 29674 nr. 22

arbeidsmarkt te groot is. Om dit te bereiken zal de financieringssysteem van de WWB worden aangepast (zie onder 2) en zal er een zogenaamd participatiefonds worden gevormd (zie onder 3).

Beoordeling: Het aantal van 25.000 nuggers over een periode van vier jaar is nog niet de helft van het aantal ingeschreven nuggers in 2006 (CBS, 2007a). Per jaar gaat het om ongeveer 6000 nuggers. Dat is niet bijzonder ambitieus. Sterker nog, om dit aantal te behalen zullen gemeenten zich geen extra inspanningen behoeven te getroosten.

De Commissie Arbeidsparticipatie (2008) is van mening dat het mogelijk moet zijn om in de periode tot 2016 een totaal aantal van 100.000 nuggers aan het werk te helpen door middel van het maken van regionale en lokale meerjarenafspraken en het inzetten van een landelijke 'gereedschapskist' en het instellen van een Taskforce, overigens zonder daarbij te beschrijven waar de afspraken betrekking op moeten hebben. Ook de in deze scriptie behandelde problematiek wordt door de Commissie niet besproken. (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008: 62, 63)

5.9.2 Meerjarige budgetten

Met ingang van 2008 wordt het macrobijstandsbudget (I-deel) meerjarig vastgesteld op basis van o.a. de ramingen van het bijstandsvolume voor de periode tot en met 2012⁶⁵. Dit betekent dat het budget in 2012 pas weer zal worden aangepast aan de 'realisaties' van gemeenten en niet – zoals tot 2008 gebruikelijk was – op jaarlijkse basis.

De 'taart' wordt dus niet kleiner als gemeenten er in slagen het bijstandsvolume te verkleinen: de besparingen van de gemeenten worden niet afgeroomd door het rijk. Tegelijkertijd geldt ook dat stijging van het volume niet zal worden gecompenseerd, tenzij er sprake is van een conjunctureel effect dat leidt tot een afwijking van meer dan 12.500 bijstandshuishoudens, plus of min.

Doel van deze meerjarige vaststelling van het budget is om gemeenten een extra prikkel te geven om de resultaten zoals die zijn afgesproken in het bestuursakkoord (75.000 bijstandsgerechtigden aan het werk, 25.000 nuggers) te behalen. De 'winst' voor gemeenten kan oplopen tot ruim 900 miljoen euro.

Beoordeling: het meerjarig vaststellen van het bijstandsbudget verkleint de budgetonzekerheid bij gemeenten. Ze weten in ieder geval waar ze de komende jaren op kunnen rekenen voor wat betreft de hoogte van het budget (I-deel). Niet alle onzekerheden zijn weggenomen; conjuncturele schommelingen zijn maar tot op zekere hoogte 'gedekt' maar zijn ten opzichte van de doelstelling van 75.000 minder bijstandsgerechtigden – waar een 'winst' van ruim 900 miljoen mee te behalen is – relatief. Ook bij deze maatregel geldt natuurlijk dat het aan de gemeente is om te bepalen of ingezet wordt op het verminderen van het aantal bijstandsgerechtigden of dat ook ingezet wordt op de dienstverlening aan nuggers. De winst komt immers nog steeds van het verminderen van het aantal bijstandsgerechtigden. Het prikkelintensiteitsprincipe blijft in werking.

⁶⁵ TK vergaderjaar 2007 – 2008, 30545 en 29674 nr. 36

5.9.3 Participatiebudget

Het kabinet heeft besloten om per 1 januari 2009 te komen tot een bundeling van diverse op re-integratie en participatie gerichte budgetten in een zogenaamd participatiefonds. Het betreft de budgetten voor re-integratie WWB (W-deel), integratie (Inburgering) en de middelen voor volwasseneneducatie. Gevolg van deze ontschotting is dat gemeenten meer ruimte krijgen om zelf de afweging te maken in welke mate zij meer of minder prioriteit geven aan één of meerdere doelen, zonder overigens de andere verantwoordelijkheden te verwaarlozen. De bestedingsregels voor deze ontschotte budgetten zullen worden verruimd, dat wil zeggen dat gemeenten, naast de verantwoordelijkheid om voorzieningen aan te bieden aan leden van de in de materiewetten omschreven doelgroepen, ruimte krijgen om aan personen waarvoor die verantwoordelijkheid niet is voorgeschreven in de materiewetten, toch voorzieningen aan te bieden, indien het college van B&W dit noodzakelijk acht. Het college zal wel moeten afstemmen met de gemeenteraad hoe die ruimte wordt benut.⁶⁶

De invoering van het participatiebudget zal moeten leiden tot verminderde administratieve lasten voor gemeenten. Expliciet wordt in de hoofdlijnennotitie gewezen op het feit dat gemeenten niet meer behoeven te registreren of werkzoekenden zonder uitkering (nuggers) staan ingeschreven bij het CWI.

De VNG is van mening dat de voorstellen zoals die zijn omschreven in de hoofdlijnennotitie niet ver genoeg gaan. Vooral het in stand blijven van afzonderlijke verantwoordingsregimes (SISA) en het handhaven van afzonderlijke sturingsmogelijkheden (prestatie-indicatoren) voor de drie betrokken bewindslieden, betekent volgens de VNG dat er alleen in naam sprake is van een participatiefonds terwijl er in de praktijk sprake blijft van gescheiden domeinen⁶⁷.

Beoordeling: Een ruimere bestedingsvrijheid van de participatiebudgetten *kan* in de praktijk leiden tot meer dienstverlening aan nuggers. In steden als Amsterdam zijn veel inburgeraars onder de niet-uitkeringsgerechtigden (of vice versa) (RWI, 2007b: 36). Het blijft uiteraard ter beoordeling van de gemeente zelf of niet-uitkeringsgerechtigden wel of niet actief benaderd gaan worden. In de betreffende materiewet verandert niets.

⁶⁶ Ministerie van SZW, 'Hoofdlijnen ontschotting participatiebudgetten', W&B/SFI/08/631, 8 februari 2008.

⁶⁷ VNG, 25 maart 2008, Brief aan de Tweede Kamer, BAWI/U200800443

Kan het anders?

6.1 Inleiding

Het zou de lezer ongetwijfeld een onbevredigd gevoel geven wanneer er aan het eind van deze scriptie geen poging wordt gedaan mogelijke oplossingen voor te stellen. Na voorgaande uitgebreide analyse en verklaring van het beleidsprobleem zal ik in deze paragraaf dan ook een aantal voorstellen formuleren die bij kunnen dragen aan een verbetering van de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden.

In eerste instantie zal ik aangeven hoe dit kan gebeuren binnen het bestaande kader van de Wet Werk en Bijstand. Er zijn namelijk goede redenen om het bestuurlijk arrangement van die wet in tact te laten. De gebudgetteerde decentrale uitvoering van de WWB heeft immers zeer positieve effecten te weeg gebracht, zoals beschreven in paragraaf 5.4.2, met name waar het de omslag betreft van een eenzijdige nadruk op inkomensverstrekking naar een primair op werkaanvaarding gerichte instelling. Het gaat er dus om die positieve effecten te behouden en de uitwerking van de niet beoogde neveneffecten te verminderen.

Oplossingen die buiten het bestaande kader vallen, betekenen dat het bestuurlijk arrangement deels wordt verlaten of dat de taak elders, buiten het domein van de gemeenten, wordt belegd.

6.2 Kansen zien en benutten

Het zijn de financiële opbrengsten die maken dat gemeenten prioriteit leggen bij de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Er is geen directe financiële prikkel om zich te richten op (intensivering) van de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden. In termen van de eigendomsrechtentheorie is dit gedrag te verklaren vanuit de verdeling van kosten en opbrengsten. Het in het bezit hebben van de volledige eigendomsrechten veronderstelt een prikkel om een bepaalde taak effectief en efficiënt uit te voeren. Vanuit deze benadering geredeneerd zijn gemeenten niet in het bezit van die volledige eigendomsrechten: ze draaien wel op voor de kosten, maar de (directe) opbrengsten zien ze niet. Ze zijn daarnaast in theorie wel de meest geïnformeerde partij.

Probleem is uiteraard dat ook voor de principaal van belang is dat het bijstandsvolume daalt: vermindering van het aantal bijstandsgerechtigden betekent dat de specifieke uitkering aan gemeenten voor de bijstandsverlening (en de toevoeging aan het gemeentefonds voor uitvoeringskosten) op termijn neerwaarts kan worden bijgesteld. De stilte van de zijde van het ministerie van Sociale Zaken roept natuurlijk de vraag op of het (niet) handelen van gemeenten wel als ongewenst gedrag wordt beschouwd. Dat is winst op de korte termijn en het is de vraag of die winst opweegt tegen de gederfde economische opbrengsten van vacaturevervulling.

Volgens de RWI (2008) is het zaak om de aansluitingsproblemen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zo snel mogelijk op te lossen en daarbij ook te kijken naar het potentieel buiten de bakken.

Deze Arbeidsmarktanalyse laat zien dat een groot deel van de arbeidsreserve, degenen zonder werk die wel willen werken, bestaat uit niet-uitkeringsgerechtigden. Het sterk op schadelastbeperking in de sociale zekerheid gerichte re-integratiebeleid

biedt deze categorie weinig ondersteuning. Er is derhalve in Nederland behoefte aan een breder arbeidsmarktbeleid dat gericht is op een optimale inzet van een ieder die beschikbaar is voor het arbeidsproces. Leidend daarbij zou niet langer het terugdringen van het aantal uitkeringsgerechtigden moeten zijn, hoe belangrijk dat ook blijft. Van belang is vooral dat bij een ieder de arbeidsgerelateerde competenties optimaal ontwikkeld, onderhouden en ingezet worden (RWI 2008:71)

Met andere woorden: de kansen die er liggen moeten gegrepen worden.

Dat vereist een omslag in het denken. Dat is de eerste en belangrijkste voorwaarde om het beleid te doen slagen.

De mogelijkheid om ondersteund te worden zal daarnaast ook uitgedragen moeten worden door middel van publicitaire campagnes en heldere informatievoorziening. Het gaat daarbij meer om 'verleiden' dan om 'verplichten'. Dat verleiden moet actief gebeuren. Gemeenten moeten niet wachten tot hun niet-uitkeringsgerechtigde burgers zich melden. Op dit moment is er nog te veel sprake van onbekendheid bij zowel de nuggers zelf als bij de medewerkers van gemeenten en CWI (RWI, 2007b).

6.3 Oplossingen met behoud van huidige bestuurlijk arrangement

Gegeven is dat beide partijen, dus ook de agent, nutsmaximalisatie nastreven. Volgens Ter Bogt (1998:53) kan men er daarbij vanuit gaan dat de agent zich niet altijd volledig zal inzetten voor de belangen van de principaal.

In de casus van de niet-uitkeringsgerechtigden betekent dit dat de gemeente in de beleidsuitvoering een passieve houding aanneemt en zich volledig richt op de taak die hem het meeste voordeel oplevert.

De opdrachtgever beschikt over te weinig informatie om te kunnen beoordelen of de aan de agent toebedeelde taak nu wel of niet wordt nagestreefd en met welke intensiteit.

In de Principaal-agenttheorie worden - naast wet- en regelgeving als sturingsinstrument - drie mogelijkheden genoemd om het agencyprobleem van de minst geïnformeerde partij op te lossen.

- beperken van de informatieachterstand
- hantering gerichte prikkels
- bonding

Welke mogelijkheid ook wordt gekozen, een eerste vereiste is dat er voldoende informatie voorhanden is. Op dit moment is, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, alleen bekend wat het resultaat is van het beleid. De informatie waar de principaal – de rijksoverheid – over kan beschikken is beperkt tot een outputindicator: in de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SGR) is het aantal trajecten voor niet-uitkeringsgerechtigden opgenomen. Vastgesteld is dat dit aantal sinds de overdracht van de verantwoordelijkheid naar gemeenten - en vervolgens de invoering van de WWB - sterk is gedaald. Tegelijkertijd is niet bekend hoeveel nuggers zich tot CWI en gemeenten hebben gewend voor ondersteuning. Er kan dus niet met volle zekerheid gesteld worden dat er sprake is van onderprestatie – ook al is dit aannemelijk gezien de documentenanalyse. Evenmin kan worden gestaafd dat gemeenten het onderste uit de kan hebben gehaald ten aanzien van deze doelgroep.

6.3.1 Informatieachterstand beperken

De informatieachterstand van de principaal betreft de ‘niet-verifieerbaarheid’ van de mate waarin gemeenten zich inspannen om niet-uitkeringsgerechtigden te bedienen: er is geen sprake van registratie van niet-uitkeringsgerechtigden bij de ‘leverancier’ van personen uit deze groep, in casu het CWI. Er kan wel achterhaald worden of werkzoekenden zich inschrijven bij het CWI en of er sprake is van een uitkering, maar dat bestand van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden wordt eveneens bevolkt door vrijwillige baanveranderaars en met werkloosheid bedreigde werknemers.

Kortom: de gemeentelijke doelgroep kan niet zondermeer uit de informatie van het CWI worden gehaald, maar kan slechts indirect worden bepaald⁶⁸.

Het CWI verbindt prestatie-indicatoren aan zijn doelstellingen. Aan de doelstelling ‘CWI verhoogt de arbeidsparticipatie, helpt mensen aan het werk en lost fricties op’(CWI 2008) zijn prestatie-indicatoren verbonden gericht op preventie en uitstroom uit de uitkeringsituatie: voorkomen en genezen van uitkeringsafhankelijkheid. Dit zijn de preventiequotes WW en WWB en de uitstroomquotes WW en WWB (CWI 2008:114)⁶⁹

Om de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden inderdaad te kunnen wegen, zal meer informatie moeten worden gegenereerd over de instroom en doorstroom van ‘echte’ niet-uitkeringsgerechtigden in de keten (in het bijzonder CWI en gemeenten). Dit heeft met name consequenties voor de informatievoorziening door het CWI. Welke informatie is minimaal nodig?

CWI:

- a) aantal werkzoekenden dat zich inschrijft bij het CWI en die als niet-uitkeringsgerechtigde moeten worden beschouwd.
- b) Aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat een werkintake doorloopt bij CWI
- c) Aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat na een werkintake wordt ingedeeld in fase 2 t/m 4 (route B)
- d) Aantal niet-uitkeringsgerechtigden route B dat is doorverwezen naar gemeenten

De informatie die gemeenten dienen te verstrekken is gelijk aan de informatie die nu wordt verstrekt: het aantal re-integratietrajecten door niet-uitkeringsgerechtigden (e) wordt gestart.

Wanneer bekend is hoeveel niet-uitkeringsgerechtigden zich hebben ingeschreven als werkzoekende (a) en welk deel daarvan door het CWI is ingedeeld in fase 2 t/m 4 of

⁶⁸ Het cliëntstromenonderzoek dat is verricht in opdracht van de RWI (SEO 2007) naar de omvang en kenmerken van de populatie niet-uitkeringsgerechtigden is een onderzoek waarbij databestanden met elkaar zijn gekoppeld: afwezigheid in de bestanden van UWV, CBS (bijstandsstatistieken, SRG) betekent dat geen uitkering wordt verleend; afwezigheid in de banenbestanden van CBS en verzekerdenbestanden van het UWV waarin dienstverbanden zijn geregistreerd betekent dat er geen sprake is van een dienstverband)

⁶⁹ De preventiequote Wwb behaalde in 2007 een waarde van 55,8%. Dit percentage heeft betrekking op werkzoekenden die door CWI op voorhand uit de Wwb werden gehouden of werkzoekenden waarvan CWI vaststelde dat er geen recht op een uitkering gold. (CWI 2008: 9)

route B (b en c) is duidelijk welk deel in principe voor doorverwijzing naar de gemeente in aanmerking komt. Wanneer vervolgens bekend is welk deel van de naar de gemeente doorverwezen niet-uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk re-integratieondersteuning van de gemeenten heeft gekregen, kunnen uitspraken worden gedaan over de mate waarin gemeenten zich inspinnen voor deze doelgroep. Dit kan uitgedrukt worden in een zogenaamd 'hiaatpercentage'. De principaal kan vervolgens sturen op verlaging van dit hiaatpercentage. Een laag hiaatpercentage betekent dat de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden meer 'sluitend' is.

Het CWI publiceert momenteel cijfers over niet-werkende werkzoekenden per gemeente (CWI 2008a). Het moet dus ook mogelijk zijn om gegevens over niet-uitkeringsgerechtigden per gemeente te genereren.

Nadeel van deze aanpak is dat de transactiekosten (informatie en monitoringkosten) voor de principaal omhoog gaan.

6.3.2 Bonding

Bondingkosten zijn de kosten die de agent maakt om zijn goede wil te tonen (ter Bogt 1998:74, Tijdink 1996) en om te laten zijn dat hij zich verbindt aan de doelstellingen van de principaal. Het bestuursakkoord dat door gemeenten en SZW is afgesloten is te beschouwen als een vorm van 'bonding'. Gemeenten spreken extra inspanningen af met de principaal SZW om meer bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden aan het werk of maatschappelijke participatie te helpen dan op grond van de conjuncturele ontwikkeling mag worden verwacht. Zoals in paragraaf 5.9.1 is besproken is dit weliswaar te beschouwen als een stap in de goede richting, maar kunnen – gezien het aantal trajecten dat in de voorgaande jaren is ingezet – vraagtekens worden gezet bij het ambitieniveau van 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden in een periode van 4 jaar (2008 – 2011). Het is de vraag of dit inderdaad extra inspanningen zal vergen van de gemeenten. Uiteraard hangt de invulling van dergelijke afspraken samen met de Informatieassymetrie die is beschreven in de voorgaande paragraaf. Zolang niet duidelijk is welk potentieel niet-uitkeringsgerechtigden er is, is een kwantitatieve afspraak zoals in het bestuursakkoord vooral een 'politieke' boodschap, een signaal dat de doelgroep niet wordt vergeten.

6.3.3 Hantering gerichte prikkels

Binnen het bestaande arrangement is sprake van een eenzijdige prikkel gericht op het beperken van het bijstandsvolume. Die eenzijdigheid heeft – het onderwerp van deze scriptie – gevolgen voor de uitvoering van andere taken. Het zijn niet alleen niet-uitkeringsgerechtigden die te 'lijden' hebben onder deze eenzijdigheid, maar voor hen werkt de prikkel wel zeer negatief.

De beloning voor gemeenten bij uitstroom van cliënten uit de bijstand is direct voelbaar in de vorm van besparingen op het I-deel. De beloning voor het inzetten van re-integratiemiddelen voor niet-uitkeringsgerechtigden is hooguit indirect, diffuus en pas op de langere termijn merkbaar: instroom in de bijstand van (voormalig) niet-uitkeringsgerechtigden – jaarlijks circa 15% (SEO 2007) – kan er mee worden voorkomen. Het is echter niet gezegd dat de niet-uitkeringsgerechtigden die aan het werk zijn gekomen dank zij hulp van de gemeente hun welvaartstoename ook ten goede

zullen laten komen aan de gemeente. Misschien verhuizen ze wel naar een andere gemeente.

In termen van de eigendomsrechtentheorie komen de kosten wel voor rekening van de gemeente en is het maar de vraag of de baten van die investering de gemeente ten goede komen.

De baten in termen van productie en consumptie door niet-uitkeringsgerechtigden vallen ten deel aan het collectief: de belastingopbrengsten nemen mogelijk toe en dat betekent dat de dekking voor de collectieve uitgaven wordt vergroot. Dat is precies het doel van het beleid ter verhoging van de arbeidsparticipatie.

De vraag is nu hoe gemeenten kunnen worden geprikkeld om deze doelstelling op deze wijze na te streven. Geconcludeerd moet worden dat directe gerichte prikkels ontbreken en dat het niet mogelijk is dit te wijzigen zonder het bestaande arrangement te wijzigen.

6.3.4 Lokale sturing verbeteren

In paragraaf 4.8.9 is beschreven dat de sturing door gemeenteraden op de uitvoering van de WWB nog maar zeer beperkt is. Er wordt weliswaar op hoofdlijnen gestuurd (kaderstelling), maar de invulling van het beleid wordt vaak nog overgelaten aan het gemeentebestuur en de ambtenaren (IWI 2006).

Dit wordt veroorzaakt omdat er sprake is van een suboptimale sturings- en verantwoordingscyclus waardoor het zicht op de effecten van beleid(skeuzes) en de besteding van de re-integratiemiddelen wordt beperkt (RWI 2008a).

Dit betekent dat niet altijd de politieke visie van de raad als uitgangspunt van het beleid wordt genomen, of dat de politieke visie is gebaseerd op onvolledige informatie. Ook in de principaal-agentrelatie tussen gemeenteraad en gemeentebestuur is sprake van Informatieassymetrie, waardoor in de praktijk het College en het ambtelijk apparaat het beleid bepalen.

De RWI (2008a) is van mening dat de positie van de gemeenteraad in het beleids- en controleproces moet worden versterkt door informatie meer toe te spitsen op de gebruiker en te voorzien van 'het verhaal' achter de informatie. Dit kan bijvoorbeeld door de informatie die het CWI voortbrengt (paragraaf 6.3.1) te richten aan zowel het gemeentebestuur als de gemeenteraad, waardoor beide partijen beschikken over dezelfde informatie.

Een volgende stap zou kunnen zijn dat de gemeenteraad met het gemeentebestuur afspraken maakt over de re-integratie van specifieke doelgroepen binnen de gemeente, waaronder de niet-uitkeringsgerechtigden. Hierbij kan gedacht worden aan 'oormerking' van een deel van het gemeentelijk W-deel specifiek voor niet-uitkeringsgerechtigden of een streefaantal. Bij dergelijke afspraken is het uiteraard onontbeerlijk dat informatie beschikbaar is over de re-integratiepopulatie nuggers binnen de gemeente.

6.4 Oplossingen met aanpassing bestuurlijk arrangement

6.4.1 Niet-uitkeringsgerechtigden uit de WWB halen

Een belangrijk aspect in de casus van de nuggers is het feit dat gemeenten risicoavers zijn: ze zetten alle kaarten op re-integratie van WWB'ers.

Dat is een rationele keuze die versterkt wordt door de prikkelwerking van de wet.

De prikkel om mensen met een uitkering aan het werk te krijgen is effectief en moet dan ook gehandhaafd blijven.

Dit betekent dat ten behoeve van de re-integratie van nuggers een aparte route moet worden gevonden. De mogelijkheid om ondersteuning te verkrijgen van CWI en gemeenten zal 'uit de WWB' moeten worden gehaald en als aparte taak geïmplementeerd moeten worden.

De keuze voor een separaat declaratiebudget ligt dan voor de hand omdat de risico's dan toevallen aan de principaal, in casu de rijksoverheid (WRR 1999: 98).

Financiering op basis van declaratie heeft echter ook nadelen: voor de uitvoerende partij is er geen prikkel om selectief gebruik te maken van de middelen waardoor er sprake kan zijn van een hoge 'dead weight loss', dat wil zeggen dat er ondersteuning wordt geboden aan werkzoekenden zonder uitkering die ook op eigen kracht wel hun weg weten te vinden op de arbeidsmarkt.

Door een vorm van selectie, indicatiestelling of fasering te hanteren kan worden voorkomen dat er te ruimhartig wordt uitgegeven. Het is dan verstandig om de selectie extern te positioneren, bijvoorbeeld bij het CWI dat momenteel ook de indicatie voor de Wsw doet en de werkintake voor werkzoekenden.

De WRR (1999) wijst op de afweging die gemaakt moet worden: prikkels voor een te lankmoedige uitvoering bij financiering op declaratiebasis versus prikkels voor een te strikte uitvoering in het budgetstelsel en is van mening dat de optimale organisatievorm bij een dergelijk dilemma moet worden gezocht in een mengvorm van beide financieringssystemen.

“Bij dit alles staat vast dat de meest doelmatige oplossing onhaalbaar is. Gegeven de aard van de beschikbare informatie blijft een naast-beste oplossing het beste haalbaar. Het blijft roeien met de riemen die je hebt”(WRR 1999: 99)

Met andere woorden: de optimale financieringswijze bestaat niet, maar als deze zou bestaan dan zou er sprake zijn van elementen uit beide systemen.

Dat houdt in dat er toch een prikkel moet worden ingebouwd die gemeenten stimuleert om deze taak voortvarend ter hand te nemen.

Een voorbeeld van een dergelijke prikkel is te vinden in de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw), waarbij gemeenten een vast bedrag per geïndiceerde ontvangen, maar zelf kunnen uitmaken hoe dit bedrag wordt ingezet. Dit kan besparingen opleveren omdat er bijvoorbeeld kostenverschillen bestaan tussen een volledig interne arbeidsplaats binnen een Sw-bedrijf of een arbeidsplaats met loonkostensubsidie en begeleiding bij een reguliere werkgever. De afspraak is wel dat gemeenten de 'winst' weer investeren in de doelgroep van de Wsw.

Bij een vast (declaratie)budget voor niet-uitkeringsgerechtigden (per geïndiceerde) zou een analoge prikkel kunnen worden toegepast: de winst die gemeenten weten te behalen zou bijvoorbeeld aan de gemeente kunnen toevallen of worden toegevoegd aan het W-deel (voor bijstandsgerechtigden). Hoe meer niet-uitkeringsgerechtigden gemeenten dan weten te bemiddelen of op andere wijze weten te ondersteunen, des te groter de te behalen winst. Het moge duidelijk zijn dat gemeenten daar gevoelig voor zijn.

Ook zou ervoor gekozen kunnen worden een uitbestedingsverplichting te hanteren voor dit budget. Door deze taak uit te besteden en zodoende op de re-integratiemarkt in zee

te gaan met de aanbieder met de beste prijs-kwaliteitverhouding, kunnen besparingen worden gerealiseerd. Nadeel hiervan kan zijn dat de kwaliteit onder druk kan komen te staan en dat ook de private uitvoerder selectief is. Dit kan weer voorkomen worden door 'horizontale vormen van toezicht' zoals nu al gebruikelijk is in re-integratieland, in de vorm van tevredenheidsonderzoeken, benchmarken en keurmerken (vormen van 'bonding').

De bestaande 'infrastructuur' voor re-integratie (inkoopafdelingen bij gemeenten klantmanagement en re-integratiebedrijven) kan worden gebruikt. Het ligt dan ook des te meer voor de hand om de uitvoering decentraal te laten, bij gemeenten. Die hebben hier immers het grootste belang bij, namelijk het kunnen bedienen van lokale en regionale werkgevers met gemotiveerde werkzoekenden. Dat zou in feite de belangrijkste prikkel moeten zijn voor gemeenten.

6.4.2 Power to the people

Een van de opvallendste aanbevelingen van de Commissie Arbeidsparticipatie (2008) – beter bekend als de Commissie Bakker – is het zogenaamde 'werkbudget'.

Dit budget wordt iedere werknemer ter beschikking gesteld en is bedoeld om te investeren in de ontwikkeling van de eigen competenties, opleiding, studie of coaching. Het werkbudget is in feite een combinatie van een zogenaamd Persoonsgebonden Budget en de levensloopregeling. Alle partijen betalen mee: de werkgever, de werknemer zelf en de overheid biedt fiscale compensatie.

Alleen werknemers hebben trekkingsrechten op dit budget, dat alleen kan worden opgenomen door tussenkomst van de werkgever (Commissie Arbeidsparticipatie 2008: 77).

In de gemeente Breda kunnen ook niet-uitkeringsgerechtigden gebruik maken van een zogenaamd PRB, een persoonsgebonden re-integratiebudget, waarmee ze zelf kunnen bepalen welke vormen van ondersteuning zij wensen te krijgen.⁷⁰ In Breda worden deze PRB's ten laste gebracht van het W-deel van de WWB.

Een combinatie van het werkbudget van de commissie Bakker en het PRB van de gemeente Breda zou kunnen betekenen dat meer niet-uitkeringsgerechtigden investeren in de ontwikkeling van de eigen competenties etc. en uiteindelijk hun weg terug vinden naar de arbeidsmarkt.

Daarbij kan de gemeente de rol van de werkgever op zich nemen, analoog aan het werkbudget van de commissie Bakker voor werkenden.

Een mogelijkheid is de regeling ook te verbreden tot bijstandsgerechtigden en de aanspraken hierop ten laste te brengen van het W-deel. Het werkbudget voor niet-uitkeringsgerechtigden kan dan ten laste gebracht worden van een declaratiebudget zoals beschreven in paragraaf 6.4.1.

6.4.3 De andere weg

Het is de taak van het CWI om werkzoekenden aan het werk te helpen.

Een mogelijkheid is dan ook om de verantwoordelijkheid voor alle niet-uitkeringsgerechtigden weer terug te leggen bij deze publieke arbeidsbemiddelaar.

⁷⁰ Zie <http://www.divosa.nl/Smartsite.shtml?id=54017> . PRB voor nuggers, 15 januari 2008.

Dit zou betekenen dat er een aparte prestatie-indicator wordt toegevoegd aan de prestatie-indicatoren waar het CWI op dit moment mee werkt. Bovendien zal er budget voor moeten worden gezocht. Het is niet onlogisch dit uit het W-deel te halen. Een voordeel van deze verantwoordelijkheidsoverdracht is dat het voor niet-uitkeringsgerechtigden helderder is waar zij moeten zijn. Ze hebben geen uitkering (nodig) maar zijn wel gemotiveerd om aan het werk te komen.

In het kader van de huidige voornemens om te komen tot de vorming van honderd Locaties Werk en Inkomen (LWI's) lijkt deze oplossing voor de hand te liggen. In de LWI's worden de ketenpartijen geacht een gezamenlijke front-Office – integrale dienstverlening - te vormen: dat betekent dat de regeling waaronder een werkzoekende valt (WW, WWB of AO) minder bepalend is voor de vorm en inhoud van de dienstverlening. Er zal echter nog wel sprake zijn van aparte financieringsbronnen (W-deel voor WWB, re-integratiemiddelen UWV en prestatiebudget CWI). Wanneer de schotten tussen deze budgetten verdwijnen is de relevantie van wie verantwoordelijk is voor de niet-uitkeringsgerechtigden minder van belang. De LWI's zullen ook de functie van werkgeversloket gaan vervullen. Dit is een extra reden om ook de niet-uitkeringsgerechtigden meer in de etalage te zetten.⁷¹

⁷¹ TK vergaderjaar 2007 – 2008, 26448 nr. 342.

Slotbeschouwing

Terug naar de vier kernvragen van beleid

De vier kernvragen van beleid waren ‘werkt het’, ‘past het’, ‘mag het’ en ‘hoort het’. Met de eerste vraag wordt gerefereerd aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Geconstateerd moet worden dat de wijze waarop het beleid om niet-uitkeringsgerechtigden te re-integreren is vormgegeven, niet doeltreffend is omdat het beleid niet leidt tot realisering van het gestelde doel, het verhogen van de arbeidsparticipatie van deze groep werkzoekenden.

De ‘past het’ vraag heeft betrekking op de mate waarin politieke, bestuurlijke en maatschappelijke organisaties bereid zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid (Hemerijck, Hazeu 2004: 4). Voor de uitvoering van het beleid is de overheid afhankelijk van andere actoren, in dit geval de lokale medeoverheid, en moet vastgesteld worden dat die bereidheid er ‘op papier’ weliswaar is, maar dat er ten aanzien van het daadwerkelijk uitvoeren van de beleidsopdracht nog wel wat meer kan gebeuren.

‘Mag het’ is de derde kernvraag van beleid en omvat de dimensie van rechtmatigheid. In de voorgaande alinea’s van deze slotbeschouwing is al opgemerkt dat een beroep op lokale differentiatie als uitvloeisel en consequentie van het decentralisatiebeginsel een te mager verweer is tegen de ongelijkheid in de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden.

De ‘hoort het’ vraag gaat over het vraagstuk van aanvaardbaarheid van beleid en de vraag waar de rol van de overheid ophoudt en begint (Hemerijck, Hazeu 2004:5). Daar is discussie over mogelijk. Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden is echter gedefinieerd als een publiek belang en dat betekent dat de overheid ook verantwoordelijkheid draagt voor een adequate uitvoering en behartiging van dat belang. Het lijkt er echter op dat de gebrekkige behartiging van dit belang op de koop van de succesvolle WWB-uitvoering toe wordt genomen. Tot een debat over de haalbaarheid van de doelstelling gegeven de vormgeving van het beleid is het tot op heden niet gekomen.

Het doel van deze scriptie was het beantwoorden van de vraag:

Doelstelling van deze scriptie is het verklaren waarom de re-integratiedienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden door gemeenten in vergelijking met de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden beperkt is

In deze scriptie is aangetoond dat de financiële prikkel van de WWB gemeenten enorm heeft gestimuleerd op het terugdringen van het bijstandsvolume door de instroom in de WWB zoveel mogelijk te beperken en de uitstroom te bevorderen door inzet van uit het W-deel gefinancierde re-integratiediensten.

De prikkel heeft echter ook een perverse kant: door het toegenomen financiële belang dat gemeenten hebben gekregen bij volumebeperking zijn zij zich vooral gaan richten op uitkeringsgerechtigden met de beste papieren. Juist die bijstandsgerechtigden die het het meeste nodig hadden zijn vaak verstoken gebleven van ondersteuning.

Niet-uitkeringsgerechtigden hebben in maar zeer beperkte mate kunnen rekenen op hulp van gemeenten. Dat is te verklaren vanuit de eenzijdige uitwerking van de financiële prikkel.

Is dat erg?

Wegen de successen die behaald zijn met de WWB – spectaculaire terugdringing van het aantal bijstandsgerechtigden en een blijvend sterke focus op werk boven inkomen – niet op tegen de gevolgen voor de niet-uitkeringsgerechtigden?

Deze vraag zou men zich kunnen stellen na lezing van deze scriptie. Gemeenten vertonen rationeel gedrag door de prioriteit te leggen bij de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Er is een aantal redenen om deze vraag ontkennend te beantwoorden. Het gaat allereerst niet om een keuze tussen het een of het ander. In de WWB is aan gemeenten opgedragen ook niet-uitkeringsgerechtigden te ondersteunen. Terpstra (2002) maakt duidelijk dat, zodra een verantwoordelijkheid 'van buitenaf' is aangedragen – hij gebruikt de term 'taakstelling' - de betreffende persoon, groep of organisatie, actief verantwoordelijk wordt voor deze taak. Juist over de invulling van die taak moet dan ook verantwoording worden afgelegd.

Ten aanzien van de re-integratieverantwoordelijkheid geldt dat deze taak is opgedragen aan gemeenten. Daarover moet aan de gemeenteraad verantwoording worden afgelegd. Uit de bevindingen in deze scriptie blijkt dat gemeenteraden niet of nauwelijks zicht hebben op de inhoud en invulling van de verantwoordelijkheden die met de WWB gemoeid zijn. Daar is nog een wereld te winnen.

Burgers moeten hun wettelijke aanspraken kunnen effectueren. Het past niet om hen daarin te ontmoedigen. De WWB verschaft burgers die aan de voorwaarden voldoen een juridische aanspraak op ondersteuning bij re-integratie en dat is met name van belang voor niet-uitkeringsgerechtigden omdat zij niet zoals uitkeringsgerechtigden op grond van aan hen opgelegde verplichtingen ondersteuning dienen te accepteren. Zij hebben dezelfde aanspraken als bijstandsgerechtigden. Het is onjuist dat budgettaire overwegingen van gemeenten niet-uitkeringsgerechtigden weerhouden van deze aanspraken.

Ook telt mee dat er in geval van ontmoediging geen gebruik kan worden gemaakt van wettelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

Personen die algemene bijstand ontvangen, personen met een uitkering op grond van de Anw en niet-uitkeringsgerechtigden hebben op grond van artikel 10 een aanspraak op ondersteuning bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid en de naar het oordeel van burgemeester en wethouders noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Indien burgemeester en wethouders een aanvraag om ondersteuning afwijzen zullen zij dit met redenen omkleed moeten doen. Tegen deze beslissing staat bezwaar en beroep open voor de belanghebbende (...)De gemeente moet dus naar aanleiding van een aanspraak op ondersteuning altijd een individuele afweging maken of zij die aanspraak wil en kan honoreren. Het ontbreken van financiële middelen alleen is geen voldoende afwijzingsgrond van een dergelijk verzoek.

Bron: Memorie van Toelichting, WWB, TK 28870 nr. 3, pagina 40

Dan is er uiteraard nog het belang van de arbeidsmarkt. Het beleid van de overheid staat in het teken van het bevorderen van de arbeidsparticipatie om zodoende de kosten die de vergrijzing met zich mee dreigt te brengen te kunnen dragen. De titel van het actieprogramma van het ministerie van SZW is 'Iedereen doet mee'. Daarmee wordt een 'sense of urgency' gecreëerd. Beleidsmaatregelen en voornemens staan in het teken van

het verhogen van de arbeidsparticipatie. Zoals de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd of de instelling van de Taskforce Deeltijd-plus die er voor moet zorgen dat deeltijdwerknemers hun uren uitbreiden. Werken wordt financieel aantrekkelijker gemaakt, zo is aangekondigd in jongste begroting van het ministerie van SZW (SZW 2008): de premie voor de WW wordt stapsgewijs afgebouwd naar nul in 2009 en bestaande of nieuwe fiscale heffingskortingen worden verhoogd of ingevoerd. Het zijn vooral maatregelen gericht op werkenden. Voor niet-werkenden is er het re-integratiebeleid, maar dat is vooral gericht op uitkeringsgerechtigden.

Het onbenut arbeidspotentieel zonder uitkering is voor werkgevers interessant(er), ook al stellen nuggers eisen aan de arbeidsparticipatie in de vorm van flexibiliteit in werktijden en werkplekken (RWI, 2007b). Werkgevers weten hier echter op in te springen. Zo experimenteert Microsoft Nederland sinds begin mei met arbeidscontracten van 24 uur per week. Deelnemers mogen zelf bepalen hoe ze die uren over de werkweek verspreiden. Ook in het Utrechts ziekenhuis UMC wordt rekening gehouden met de werkwens van vrouwen met kinderen door het bieden van zogenaamde 'moedercontracten'.

Kortom: het is van belang om meer mensen aan het werk te krijgen. Het arbeidsmarkt van gemeenten lijkt zich te beperken tot re-integratiebeleid en is vooral gericht op schadelastbeperking. Men richt zich niet op de mensen 'buiten de bakken', terwijl – zoals uit paragraaf 4.2 blijkt is deze groep omvangrijker is dan het potentieel in de uitkeringsregelingen. Daar komt bij dat er zich onder hen relatief veel hoger opgeleiden bevinden.

Ongeveer tweederde van de gemeenten heeft geen idee van de omvang en inhoud van de regionale uitbreidings- en vervangingsvraag (Divosa 2007: 66). Dat roept de vraag op met welk doel en met welke opdracht gemeenten hun uitkeringsgerechtigden (en niet-uitkeringsgerechtigden) weer klaar stomen voor de arbeidsmarkt.

Gemeenten hebben van het rijk een belangrijke rol toebedeeld gekregen in het arbeidsmarktbeleid. Het lijkt er echter op dat gemeenten niet goed weten hoe ze die rol moeten invullen. Het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid lijkt niet meer in te houden dan het re-integreren van werkzoekenden met een uitkering.

Er zijn mogelijkheden om beide groepen – zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden te bedienen en daarmee de arbeidsparticipatie te verhogen. Dat kan alleen als de niet-uitkeringsgerechtigde uit het WWB-systeem wordt gehaald. Die hoort daar namelijk niet.

De 'regeling' behoeft niet te worden verruimd, dat wil zeggen dat de doelgroep van het beleid – niet-uitkeringsgerechtigden met een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt – niet behoeft te worden uitgebreid. Het is alleen zaak dat het *hoe* (WRR 2000b) opnieuw wordt vastgesteld.

Er zijn gemeenten waar nuggers wel bediend worden, zij het onder aanvullende voorwaarden.

Het gaat er echter om dat het niet moet uitmaken waar iemand woont. De Raad voor het openbaar bestuur concludeert in zijn advies (ROB, 1999) dat verschil er mag zijn: dit toestaan van verschillen, door de ROB situationele differentiatie genoemd, moet gelezen worden als een pleidooi voor meer maatwerk.

De huidige praktijk voor de nuggers heeft weinig te maken met maatwerk – al weer: uitzonderingen daargelaten – maar lijkt meer willekeurig en afhankelijk van budgettaire ingevingen en de woonplaats van de niet-uitkeringsgerechtigde.

De prikkel van de WWB werkt voor zover het bijstandsgerechtigden betreft. Die prikkel kan echter ook het blikveld van gemeenten beperken, zo blijkt uit dit onderzoek. Dat is opvallend want de decentralisering van de bijstand was nu juist bedoeld om gemeenten meer armslag te geven bij het invulling geven aan de bredere doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid. Daartoe zijn mogelijkheden, welke zijn beschreven in hoofdstuk zes van deze scriptie.

Lijst van meest gebruikte afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AWW	Algemene Wet Weduwen en wezen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
NIE	Neo Institutionele Economie
PRB	Persoonsgebonden re-integratie budget
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SEO	Sociaal Economisch Onderzoek
SUWI	(Wet) Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WAO	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Geraadpleegde Literatuur

Bekkers, Victor J.J.M., & Arthur B. Ringeling (eds.)(2003), *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Lemma, Utrecht.

Bovens, M. A. P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U.Rosenthal (2001), *Openbaar Bestuur – Beleid, organisatie en politiek*, Alphen a/d Rijn.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)(2006) '*Steden van vandaag, keuzes voor morgen. Over de toekomst van de stad en stedelijk beleid.*' Herziene versie November, Den Haag.

CBS (2006), '*Re-integratie door gemeenten Uitkomsten 2005 en toelichting*' Karin Hagoort en Frank van der Linden, November.

CBS(2007), Sociaal Economische Trends, Statistisch kwartaalblad over arbeidsmarkt, sociale zekerheid en inkomen .2007, aflevering 2:
'*Grijze druk zal verdubbelen*', Garssen, J. en van Duin,C., pagina 23 t/m 26.
'*Bijna een miljoen mensen met een kleine baan*', te Riele, S en Siermann, C, pagina 36 t/m 39.

CBS, (2007a) '*Wie willen er werk 2007*'. Participatiepotentieel in 2005 en 2006 Centrum voor Beleidsstatistiek 07004, Voorburg/Heerlen. ISSN: 1572-3267

CBS, (2008), '*Wel of niet aan het werk. Achtergronden van het onbenut arbeidspotentieel onder werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten*', Den Haag, februari 2008. ISBN 978-90-377-0364-1

Commissie Arbeidsparticipatie (2008), '*Naar een toekomst die werkt*', Advies commissie arbeidsparticipatie, Den Haag, Juni.

CPB (2003), '*Immigration and the Dutch economy*' ISBN 90-5833-129-6. Den Haag, Juni.

CPB (2008), '*Armoedeval heeft wel gedragseffecten*', CPB-notitie aan SZW, Januari.

CWI(2004), *Jaarverslag CWI 2004*, Amsterdam, Februari.

CWI(2006), '*Vacatures in Nederland 2006, De vacaturemarkt en personeelswerving in beeld*', Amsterdam.

CWI (2007), '*Vacatures in Nederland 2007. De vacaturemarkt en personeelswerving in beeld.*' ,Amsterdam.

CWI (2008), '*CWI Jaarverslag 2007*' Amsterdam, Maart.

CWI (2008a), '*Kerngegevens 2007. De arbeidsmarkt in Nederland, december 2007*'. Amsterdam

Derksen, W. & Schaap, L. (2004) '*Lokaal Bestuur*', Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage

Divosa (2005), *WWB-monitor. Een jaar WWB*' Utrecht, Mei.

- Divosa (2006), *WWB-monitor 2006, 'Meer perspectief voor mensen. Twee jaar WWB'*. Utrecht, Mei.
- Divosa (2007), *WWB-monitor 2007, 'Verschil maken. Drie jaar WWB'*, Utrecht, Juli.
- Faber, J, *'Werkzoekenden zonder uitkering. De positie van nuggers op de arbeidsmarkt.'*, NYFER, Breukelen, April.
- Gazendam, H.W.M. en Homburg, V.M.F. , *'Efficiëntie en verzelfstandiging'*, Blad Bestuurskunde, jaargang 8 (1999), nr. 1:19-27.
- Goudswaard, K.P. (2001), *'Gedonder in de polder: een beknopte geschiedenis van de veranderingen in de uitvoeringsstructuur sociale zekerheid'*, in: D.A. Albregtse, A.L. Bovenberg en L.G.M. Stevens (red.), *'Er zal geheven worden! Opstellen aangeboden aan Prof. dr. S. Cnossen* , Deventer: 133-145.
- Hemerijck, A.C. en Hazeu, C.A. (2004), *'Werkt het, past het, mag het, en hoort het. De kernvragen van beleidsvorming toegepast op milieubeleid'*, Blad Bestuurskunde, jaargang 13 (2004), nr. 2 : 55 – 65.
- IWI (2004), *'Aan de slag met de Wet Verbetering Poortwachter. De invoering van de Wet Verbetering Poortwachter door het UWV'*. R04/12, Den Haag, Augustus.
- IWI (2005), *'Invulling beleidsvrijheid Wet Werk en Bijstand'*. Verkennende studie, V05/04, Den Haag, Augustus.
- IWI(2006), *'De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand'*, RO6, Den Haag.
- Künneke, R.W. (1992), *'De verdeling van eigendomsrechten als bestuurlijk vraagstuk'*, Blad Bestuurskunde, jaargang 1, nr. 4: 194 – 203.
- Langejan, T.(2003), *'Beleid ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen in Nederland: Naar een nieuwe vormgeving van het arbeidsmarktbeleid.'* in *'Anders op de arbeidsmarkt. De positie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt in Nederland en Vlaanderen.'*, Inleidingen Studiedag SER – SER Vlaanderen 7 mei 2003, Den Haag., Sociaal Economische Raad.
- Mol, N.P. en Verbon, H.A.A. (1997), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten.* Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Nieuwenkamp, R. (2001), *'De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindslieden en ambtelijke top.'* Proefschrift Universiteit Twente.
- PricewaterhouseCoopers (2006), *'SUWI Evaluatie 2006'* Den Haag.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) (2007), *'De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2012'*, Maastricht, November .
- ROB/Rfv (2005), *'Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie'*
Raad voor het Openbaar bestuur (ROB) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), Den Haag, Augustus.

- ROB (2006), *'Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie'*, Den Haag, April
- RWI (2004), *'Vangnet met veerkracht. Gemeentelijk beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid'*. Regioplan, Amsterdam, Juli.
- RWI (2006) *'Kennistekort in Nederland. Stagnerend opleidingsniveau belemmering voor arbeidsmarkt.'* Mei, RWI/HBO-Raad. Den Haag.
- RWI (2006a) *'De route naar resultaat. Re-integratiemarktanalyse 2006'* Den Haag.
- RWI (2006b), *'Suwi ontketend'*, Den Haag.
- RWI (2007a), *Arbeidsmarktanalyse 2007*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag, April.
- RWI (2007b), *'Aan de slag met niet-uitkeringsgerechtigden. Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en gemeenten aan niet-uitkeringsgerechtigden.'* Eindrapport. Research voor Beleid i.o. RWI, Leiden, Mei.
- RWI (2007c), *'De drempel over. Advies over het aanboren van onbenut arbeidspotentieel'* Den Haag, Oktober.
- RWI (2007d), *'De wijk Inc. Ondernemerschap en arbeidsparticipatie in aandachtswijken.'* Handreiking. Den Haag, November.
- RWI (2008) *'Arbeidsmarktanalyse 2008'*, Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag, April.
- RWI (2008a), *'Weten over Werk en Bijstand. Sturings en verantwoordingsinformatie in het gemeentelijk re-integratiebeleid'*, Den Haag, Februari.
- Sap, J. drs. *'Maak meer werk van vrouwen. Rapport in het kader van de "Nadere verkenning levenslange participatie van de Visitatiecommissie Emancipatie. Expertisecentrum Leeftijd, Utrecht, April.*
- SCP(2004), *'Sociale Uitsluiting in Nederland'*, Den Haag, Oktober.
- SEO Economisch Onderzoek(2004), *'Toetsing Verdeelsystematiek Werkdeel WWB'* Amsterdam, April.
- SEO Economisch Onderzoek(2004a), *'Evaluatie Sluitende aanpak 1999 – 2003'* Amsterdam, April.
- SEO Economisch Onderzoek (2005) Universiteit van Amsterdam, *'Nederland Toezichtland – een economisch perspectief'*. Amsterdam, April.
- SEO Economisch Onderzoek (2007), *'Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Inzet en effectiviteit van re-integratietrajecten bij niet-uitkeringsgerechtigde'*. Onderzoek in opdracht van de RWI, Amsterdam, September. SEO-rapport nr. 2007-62.
- SER (2006), *'Welvaartsgroei voor en door iedereen. Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn.'* Den Haag, ISBN 90-6587-937-4 / CIP.

- SZW (2001), *'Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid'*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Den Haag, September.
- SZW (2003), *'Transponeringstabel Wetsvoorstel Werk en Bijstand'* Den Haag.
- SZW (2004), *'Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen'*, Den Haag.
- SZW(2005), *'Gemeenten en de WWB (I). Geprikkeld tot werken.'*, Den Haag, Juni.
- SZW(2006), *'Onderbenutting W-deel. Eindrapport'*. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek, September.
- SZW (2007a), *'Kwartaalbericht Arbeidsmarkt September 2007'*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, September.
- SZW (2007b), *'Werkt de WWB?(Beleidsdoorlichting artikel 30 begroting SZW 2007)*, Onderzoek in opdracht van SZW, uitgevoerd door Meccano kennis voor beleid in samenwerking met de Universiteit van Twente en BSZ beleidsonderzoek, December.
- SZW (2007c), *'De WWB gewogen: gemeenten aan het woord. Tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de Evaluatie van de WWB'*, Research voor Beleid i.o. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Mei.
- SZW (2007d), *'Actieprogramma Iedereen doet mee'*, Den Haag, Juni.
- SZW (2007e), *'Participatie in sociaaleconomisch perspectief'*. Tripartiete beleidsinzet. Den Haag, Juni.
- SZW (2008), *Begroting XV Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Den Haag.
- Terbogt, H.J., *'Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties: overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel economische sturing'*(1997) Proefschrift, Capelle aan den IJssel.
- Terpstra, M. *'Omstreden besluiten: filosofische aspecten van het besturen'*, Sun, Amsterdam 2002. pagina 160 – 191.
- Tijdink, J.L.J.L. (1996) *'Neo-Institutionele Economie'* Blad Bestuurskunde, jaargang 5 (1996) nr. 5, pagina 246 – 254.
- Verhoest, K. (2002) *'Resultaatgericht verzelfstandigen: een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief.'* Proefschrift Katholieke Universiteit Leuven/Faculteit Sociale Wetenschappen. Departement Politieke Wetenschappen.
- VNG (2003), *'Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid: gericht op participatie voor iedereen'*, Redactie: van Nieuwkerk, T. en Wiendels, B., Den Haag.

VNG (2004) *‘Brief van de gemeente aan het Rijk. Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente.’* Prof.dr. F. Fleurke. Commissie Autonomie voor de VNG, Den Haag, Mei.

VNG/SZW, (2006) *‘Verder in verbinding. Een gezamenlijke visie op het gemeentelijk Arbeidsmarktbeleid.’* Den Haag, Februari.

VNG (2006a), *‘De financiële verhouding onder de loep’*, Prof.Dr.P.B. Boorsma, Dr.M.A.Allers. Redactie: drs. A.G.A. Jacobs. ISBN 90 322 7842 8. Den Haag.

VNG(2007) *‘De eerste overheid’*, Rapport van de VNG-Commissie Grondwet en Gemeentewet, Den Haag, Juni.

VNG(2007a), *‘Samen aan de slag’*, Bestuursakkoord rijk en gemeenten. Den Haag. Juni.

WRR (1999) *‘Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht.’* A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, in *‘Over publieke en private verantwoordelijkheden’* Voorstudies en achtergronden. Den Haag.

WRR (2000a), *‘Doorgroei van arbeidsparticipatie’*, Den Haag.

WRR (2000b), *‘Het borgen van publiek belang’*, Den Haag.

