

Participatieplaatsen: nut en noodzaak

Een onderzoek naar de meerwaarde van participatieplaatsen voor het reïntegratiebeleid van gemeenten in de regio Haaglanden



Sophie van Besouw
Studentnummer 288488
Bestuurskunde
Master Beleid en Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam
April 2007

Scriptiebegeleiding:
Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon
Dr. H.J.M. Fenger (2^e lezer)

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
1.1 Probleemanalyse	7
1.1.1 Inleiding	7
1.1.2 Omvang van het probleem: werkloosheid en bijstandsvolume door de jaren heen	8
1.1.3 Overzicht arbeidsmarktinstrumenten 1990 – 2007	9
1.1.4. Ontwikkeling van participatieplaatsen	11
1.1.4.1 RWI-advies inzake participatiebanen	11
1.1.4.2 Wetsvoorstel Participatieplaatsen	13
1.2 Vraagstelling	16
1.3 Beantwoording van de vraagstelling	16
1.4 Methodologie	18
1.4.1 Type onderzoek	18
1.4.2 Dataverzameling	18
1.5 Afbakening	20
1.6 Relevantie	20
1.6.1 Wetenschappelijke relevantie	20
1.6.2 Maatschappelijke relevantie	20
2. Theorie	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Overheidsbeleid en beleidsinstrumenten in het algemeen	23
2.3 Interbestuurlijke verhoudingen	25
2.3.1 decentralisatie, autonomie, medebewind en beleidsvrijheid	25
2.3.2 Principaal-agenttheorie	28
2.3.3 Perspectief op overheidssturing: de transactiestaat	31
2.3.4 Naar een set relevante randvoorwaarden	33
2.4 Beleidscontext: werk en inkomen	35
2.4.1 Onderzoeken op het gebied van werk en inkomen	35
2.4.2 Naar een set relevante succesfactoren	40
2.5 Theoretische toetsing van wetsvoorstel en RWI-advies	41
2.5.1 Toetsing wetsvoorstel	42
2.5.2 Toetsing RWI-advies	44
2.5.3 Eerste deelconclusie van deze scriptie	47
3. Operationalisatie	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Feitelijke vragen	49
3.3 Operationalisatie van randvoorwaarden voor een goede relatie	49

tussen rijk en gemeenten	50
3.4 Operationalisatie van succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten	51
3.5 Meningsvormende vragen	53
4. Empirie	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Dataverzameling	55
4.3 Geografische en bijstandsgegevens van de Haaglanden-gemeenten	56
4.4 Cijfers over bijstandsontwikkeling en reïntegratiedeelname in de Haaglanden-gemeenten	57
4.4.1 Gemeente Midden-Delfland	57
4.4.2 Gemeenten Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar	58
4.4.3 Gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg en Westland	59
4.4.4 Gemeenten Zoetermeer en Den Haag	59
4.4.5 Intermezzo: resultaten van de negen Haaglanden-gemeenten op een rij gezet	60
4.5 Reïntegratie-instrumenten van de Haaglanden-gemeenten	61
4.5.1 Work first	61
4.5.2 Werken met behoud van uitkering	62
4.5.3 Gesubsidieerde arbeid door middel van loonkostensubsidies	63
4.5.4 Doelgroepenbeleid	66
4.5.5 Oordeel Haaglanden-gemeenten over de effectiviteit van bestaande reïntegratie-instrumenten	66
4.5.6 Toetsing bestaande reïntegratie-instrumenten in Haaglanden aan succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten	68
4.5.7 Oordelen over interbestuurlijke verhoudingen	69
4.5.7.1 Decentralisatie, deregulering en derapportage	69
4.5.7.2 Eigenaar van het geld	70
4.5.7.3 Vertrouwen tussen centraal en decentraal bestuur	70
4.5.8 Toetsing bestaande reïntegratie-instrumenten in Haaglanden aan randvoorwaarden	71
4.5.9 Tweede deelconclusie van deze scriptie	72
4.6 Unicité van participatieplaatsen: derde deelconclusie van deze scriptie	73
4.7 Oordeel over het wetsvoorstel inzake participatieplaatsen	74
4.7.1 Belangen van rijk en gemeenten bij participatieplaatsen	74
4.7.2 Oordeel over het doel en de doelgroep van participatieplaatsen	75
4.7.3 Oordeel over het additionele karakter van participatieplaatsen	75
4.7.4 Oordeel over de duur van participatieplaatsen	76
4.7.5 Oordeel over de financiering van participatieplaatsen	76
4.7.6 Oordeel over de evaluatie van participatieplaatsen	76
4.7.7 Oordeel over de voorgestelde wettelijke verankering van participatieplaatsen	77
4.7.8 Eindoordeel over het wetsvoorstel	78
4.7.9 Oordeel over de meerwaarde van het wetsvoorstel over participatieplaatsen	78
4.7.10 Toetsing oordeel Haaglanden-gemeenten over participatieplaatsen	79
4.8 Oordeel over het RWI-advies inzake participatiebanen	81
4.8.1 Oordeel over het initiatief van de RWI	81

4.8.2 Oordeel over het doel en de doelgroep van participatiebanen	82
4.8.3 Oordeel over het additionele karakter van ‘beschutte arbeid’	82
4.8.4 Oordeel over het semi-permanente karakter van participatiebanen	82
4.8.5 Oordeel over de financiering van participatiebanen	83
4.8.6 Eindoordeel over het RWI-advies	83
4.8.7 Toetsing oordeel Haaglanden-gemeenten over RWI-advies	84
4.9 Vierde deelconclusie van deze scriptie	86
5. Conclusie	89
5.1 Inleiding	89
5.2 Unicité van participatieplaatsen	89
5.3 Effectiviteit van participatieplaatsen	90
5.4 Meerwaarde van participatieplaatsen	92
5.5 Aanbevelingen	94
5.6 Reflectie	95
5.6.1 Wetenschappelijke relevantie	95
5.6.2 Maatschappelijke relevantie	96
5.6.3 Reacties RWI en belangenorganisaties	96
5.6.4 Politieke actualiteit	99
6. Samenvatting	101
Literatuur	109
Bijlage 1: Persbericht 1 juni 2006: ‘Gemeenten moeten werk maken van moeilijke groepen in de bijstand’	117
Bijlage 2: Wetsvoorstel participatieplaatsen (voorheen terugkeerbanen)	119
Bijlage 3: Conjunctuur, werkloosheid en bijstandsvolume	121
Bijlage 4: Toelichting arbeidsmarktinstrumenten 1990-2004	125
Bijlage 5: Vragenlijst	129
Bijlage 6: ID- en WIW-banen in Haaglanden-gemeenten	131
Bijlage 7: Reïntegratieresultaten per gemeente	133
Bijlage 8: Oordelen Haaglanden-gemeenten over participatieplaatsen gerangschikt naar gemeentegrootte	143
Bijlage 9: Overzicht geïnterviewde personen	147

Voorwoord

In 2002 ben ik afgestudeerd in Algemene Taalwetenschap met theoretische taalkunde als specialisatie. In mijn scriptie over ‘scrambling’ had ik het theoretisch model *Government and Bindingtheory* als kader gebruikt. Hoewel dit taalkundige model niets te maken heeft met de overheid als bestuursorgaan groeide op grond van andere zaken mijn interesse in de overheid steeds meer. Daarom besloot ik in 2004 tot het volgen van de opleiding Bestuurskunde. Omdat het beleid op het snijvlak van werk en inkomen me zeer interesseert, onder andere vanwege de grote beleidsvrijheid van gemeenten, wist ik al snel dat ik mijn scriptie hierover wilde schrijven. Mijn stage bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het voorjaar van 2006 bracht me op het onderwerp participatieplaatsen.

Tijdens het schrijven van deze scriptie ben ik geholpen door een aantal mensen die ik vanaf deze plaats hartelijk wil bedanken. Ten eerste dank ik mijn stagebegeleider Johan van der Graaff, senior beleidsmedewerker bij het ministerie van SZW, voor de bijzondere stagebegeleiding en voor de kennismaking met het werken bij SZW in het algemeen en met participatieplaatsen in het bijzonder. Zijn enorme kennis over het beleidsveld heeft me veel inzichten opgeleverd. Zijn enthousiasme werkte daarbij zeer aanstekelijk. Daarnaast dank ik mijn scriptiebegeleider Kees van Paridon voor de begeleiding tijdens dit scriptieproces. Hoewel ik in eerste instantie even moest wennen aan de directe manier waarop hij tijdens het proces zijn kritiekpunten uitte, hebben zijn helicopterview en zijn suggesties veel bijgedragen aan deze scriptie. Menno Fenger heeft als tweede lezer met zijn nuttige commentaar een waardevolle bijdrage geleverd aan de eindversie van deze scriptie.

Deze scriptie zou niet mogelijk zijn geweest zonder medewerking van de geïnterviewden van de gemeenten in de regio Haaglanden: de heer A. Ashenafi, de heer P. Blom, de heer N. Brandts, de heer P. de Groot, mevrouw R. Heemsbergen, de heer A. Huntelaar, mevrouw M. van der Kaaij, de heer G. Kroes, de heer J. Schouwenaars en de heer F. Wosgien. Ik ben hen zeer erkentelijk voor de bereidheid tot medewerking aan het onderzoek en voor de veelheid aan informatie die zij mij hebben gegeven. Mevrouw J. Dayala van het Regionaal Platform Arbeidsmarkt Haaglanden dank ik voor het beschikbaar stellen van de emailadressen van bovengenoemde contactpersonen. De heer A. Driesens van de Raad voor Werk en Inkomen dank ik eveneens voor het gesprek waarin hij een toelichting heeft gegeven op de problematiek vanuit het RWI-perspectief.

Tevens dank ik ook Ljiljana Kreca en de afdeling Uitkeringen, Rechten en Plichten van het ministerie van SZW voor de openheid en bereidheid om mij te betrekken bij de dagelijkse werkzaamheden. Job den Heeten was bereid mij in te wijden in de financieringsmethodiek van de bijstand en de voormalige gesubsidieerde arbeid. Patrick Voogd ben ik erkentelijk voor het opzoeken van relevant cijfermateriaal ten behoeve van deze scriptie. Ook dank ik adviesbureau Smalltails.com voor de flexibiliteit, waardoor het voor mij mogelijk was om deze studie te combineren met het werk aldaar.

Tot slot dank ik mijn lieve man Aart Paardekooper, die mij, niet gehinderd door het scriptieproces, in september 2006 zijn ja-woord heeft gegeven. Zijn steun en geduld tijdens mijn gehele studieperiode en het schrijven van deze scriptie waren onuitputtelijk, waardoor hij mij steeds op de juiste momenten wist te inspireren en te motiveren.

Leidschendam, april 2007

1. Inleiding

1.1 Probleemanalyse

1.1.1 Inleiding

‘Gemeenten moeten werk maken van moeilijke groepen in de bijstand’

Met deze uitspraak roept oud-staatssecretaris Van Hoof (VVD) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gemeenten op om zich nog meer in te spannen om ook de ‘moeilijke groepen’ in de bijstand aan werk en scholing te helpen. Hij doet deze oproep in juni 2006 bij de presentatie van de jaarlijkse WWB-monitor van Divosa, de organisatie van directeurs van sociale diensten. Deze monitor geeft een jaarlijks overzicht van de resultaten en ervaringen van de Wet werk en bijstand (WWB). Sinds de inwerkingtreding van de WWB op 1 januari 2004 zijn gemeenten financieel en beleidsmatig volledig verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden c.q. het verstrekken van uitkeringen en het begeleiden van mensen naar werk. Volgens het bijbehorende persbericht (zie bijlage 1) blijkt uit de WWB-monitor dat gemeenten voortvarend aan de slag zijn gegaan met de wet; ze slagen er steeds beter in (meer) mensen uit de bijstand en aan werk te helpen. Wel blijkt uit de monitor dat het steeds moeilijker wordt om mensen die langdurig op een bijstandsuitkering zijn aangewezen te activeren. Divosa geeft aan dat 49 procent zeer moeilijk tot niet bemiddelbaar is. Oud-staatssecretaris Van Hoof weigert zich volgens het persbericht bij dit percentage neer te leggen: "De aantrekkende conjunctuur en de krapper wordende arbeidsmarkt bieden volop kansen. Er zitten nog 300.000 mensen in de bijstand. Dit is niet het moment om de helft daarvan als onbemiddelbaar af te schrijven".

Hiermee raakt Van Hoof de kern van een belangrijk maatschappelijk probleem: honderdduizenden mensen die (grotendeels) werkloos, met een bijstandsuitkering thuis zitten. Zowel voor de individuen in kwestie als voor de samenleving kan dit als problematisch worden aangemerkt. Voor individuen kan een periode van (langdurige) werkloosheid en afhankelijkheid van uitkeringsinstanties in algemene zin leiden tot afname van het zelfvertrouwen en een verminderd gevoel van eigenwaarde. Daarnaast kan de aanwezigheid van een grote groep (langdurig) werklozen een rem zijn op de economische groei van een land in geval dat op de arbeidsmarkt de vraag naar (gekwalficeerde) arbeidskrachten slechts ten dele wordt ingevuld. Tevens kan (langdurige) werkloosheid gepaard gaan met problemen op sociaal gebied en op het vlak van criminaliteit. Onder (langdurig) werklozen zijn groepen als laagopgeleiden, alleenstaanden, alleenstaande ouders, etnische minderheden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten relatief oververtegenwoordigd. Deze situatie kan vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid (gelijke kansen) eveneens als een maatschappelijk probleem worden aangemerkt. Vanwege deze diverse redenen vinden achtereenvolgende bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het van belang om continu aandacht te blijven schenken aan mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, in het bijzonder voor groepen die relatief moeilijk aan de slag komen¹.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 29804, nr. 1. *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Om gemeenten een nieuw instrument te geven voor de bestrijding van (langdurige) werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, formuleerde oud-staatssecretaris Van Hoof in 2006 een wetsvoorstel voor een nieuw instrument: de participatieplaatsen². Deze scriptie heeft tot doel om te onderzoeken in hoeverre participatieplaatsen een bijdrage kunnen leveren aan de reïntegratie van bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt door gemeenten. Zoals gezegd kan werk in het algemeen worden beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor een zelfstandig bestaan en een belangrijke bron voor eigenwaarde en zelfvertrouwen. Daarom is het van belang dat mensen met een bijstandsuitkering arbeid (kunnen) verrichten. Of ze slagen in het vinden van werk is mede afhankelijk van de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Deze is op zijn beurt afhankelijk van de conjunctuur. In de volgende paragraaf zullen daarom kort ontwikkelingen in de economie, de werkloosheid en het bijstandsvolume besproken worden. Daarnaast zijn in het verleden verschillende instrumenten ontworpen om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan te helpen. Deze instrumenten staan centraal in paragraaf 1.1.3. Paragraaf 1.1.4 geeft een beschrijving van het meest recente initiatief om bijstandsgerechtigden aan de slag te helpen: het wetsvoorstel voor invoering van participatieplaatsen.

1.1.2 Omvang van het probleem: ontwikkeling van werkloosheid en bijstandsvolume door de jaren heen

De ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende werkloosheid is in belangrijke mate afhankelijk van conjunctuurschommelingen. In de jaren 1994 – 2000 was er in Nederland sprake van een periode van hoogconjunctuur. In de periode 2001 – 2005 viel de economische groei fors terug. Als gevolg van de hoogconjunctuur nam de werkloze beroepsbevolking in de jaren negentig af en vanaf 2002 weer toe (zie verder bijlage 3). Hoewel de werkloosheid met een vertraging afneemt in een periode van hoogconjunctuur blijven er altijd bepaalde groepen mensen met kleinere kansen op de arbeidsmarkt. Hierbij spelen factoren als opleidingsniveau, werkervaring, etniciteit en gezondheidssituatie een rol. Tot de kwetsbare groepen behoren laagopgeleiden³, alleenstaanden, alleenstaande ouders, etnische minderheden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Hun kansen op de arbeidsmarkt zijn in het algemeen geringer. Daarnaast bezetten zij relatief vaker tijdelijke flexibele banen waardoor het eenvoudiger is om hen in bij een recessie te ontslaan. Gebleken is dat in tijden van laagconjunctuur de werkloosheid onder deze kwetsbare groepen sneller stijgt dan gemiddeld⁴.

Mensen die niet in staat zijn om zelf te voorzien in de kosten van hun bestaan, kunnen een bijstandsuitkering aanvragen. Het aantal bijstandsgerechtigden varieert als gevolg van economische en arbeidsmarktontwikkelingen. In de periode 2001 – 2005 is het aantal bijstandsuitkeringen sinds 2004 op jaarbasis niet meer gestegen. Dit wordt volgens het

² Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005–2006, 30 650, nr. 2. In de voorbereiding voor het wetsvoorstel van dit instrument hanteerde het ministerie van SZW de naam ‘participatiebaan’, waarna het in het wetsvoorstel werd aangeduid met ‘terugkeerbaan’. Naar aanleiding van het debat met de Tweede Kamer in oktober 2006 werd de naam veranderd in ‘participatieplaats’. Met het oog op eenduidigheid wordt in deze scriptie overal de term ‘participatieplaats’ gehanteerd. Waar het gaat om het instrument dat beschreven wordt in het advies van de RWI zal de term ‘participatiebaan’ gehanteerd worden omdat dit de naam is die de RWI hanteert voor het door haar geadviseerde instrument. In bijlage 2 wordt het wetsvoorstel weergegeven.

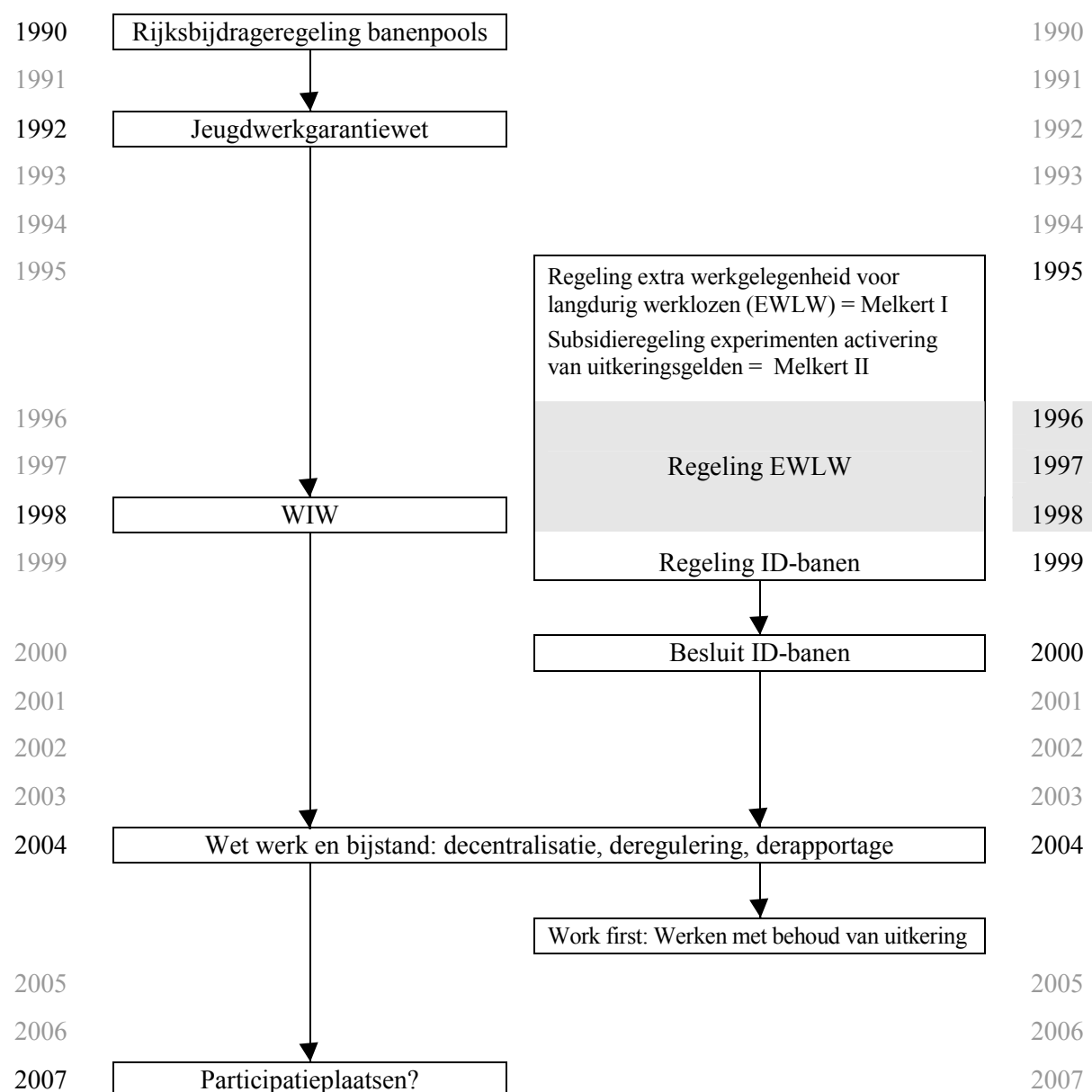
³ Zie ook Cörvers e.a. (2004) en De Beer (2006).

⁴ Omgekeerd is er onder deze groepen sprake van een verhoudingsgewijs sterkere daling van de werkloosheid in periodes waarin het goed gaat met de economie. Zie ook Van der Waarden & Visser (2006) en Sociaal en Cultureel Planbureau, *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Notitie op verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, maart 2005.

Centraal Planbureau (CPB) mede veroorzaakt door het vernieuwde gemeentelijke preventie- en reïntegratiebeleid als gevolg van budgettering van de bijstandsuitgaven in het kader van de WWB. Het CPB verwacht dat het bijstandsvolume in 2007 zal dalen als gevolg van het aantrekken van de conjunctuur⁵. Ook dan zal er toch een groep mensen blijven die is aangewezen op een bijstandsuitkering omdat zij weinig kansen hebben op werk, zelfs bij een positieve ontwikkeling van de economie en de arbeidsmarkt.

1.1.3 Overzicht arbeidsmarktinstrumenten 1990 – 2007

Om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in staat te stellen deel te nemen aan het arbeidsproces, zijn er in het verleden diverse arbeidsmarktinstrumenten in het leven geroepen. Het onderstaande schema geeft hiervan een overzicht voor de periode 1990-heden:



Schema 1.1 Overzicht arbeidsmarktinstrumenten periode 1990 - 2007⁶

⁵ Centraal Plan Bureau, *Raming van het bijstandsvolume in CEP 2006*, CPB Memorandum nr. 152, 5 april 2006.

⁶ In dit schema zijn twee zaken niet opgenomen. In 1996 is een nieuwe Algemene Bijstandswet (nAbw of Abw) geformuleerd. Deze ontwikkeling is verder niet van belang voor deze scriptie. Ten tweede zijn de

Genoemde instrumenten dienen om langdurig werklozen aan een baan te helpen. In bijlage 4 worden de diverse arbeidsmarktinstrumenten stuk voor stuk toegelicht. Belangrijke kentering in het denken over reïntegratie vormt een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) over de toekomst van het arbeidsmarktbeleid in 2001. Uit het IBO-rapport *Aan de slag* blijkt dat dankzij gesubsidieerde arbeid in de vorm van WIW- en ID-banen grote groepen mensen, die voorheen werkloos waren, in deze vorm van arbeid aan de slag zijn gekomen. Maar uit hetzelfde rapport blijkt ook dat een ander doel van de WIW- en ID-banen, namelijk uitstroom naar reguliere (ofwel niet-gesubsidieerde) arbeid, niet wordt bereikt. In het rapport worden de volgende conclusies getrokken:

- tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten;
- specifieke maatregelen zoals loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid worden op basis van modelsimulaties als effectiever beschouwd dan generieke maatregelen zoals lastenverlichting;
- het doel van gesubsidieerde arbeid is van belang: opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk;
- gesubsidieerde arbeid is niet effectief als opstap naar regulier werk als gevolg van beperkte uitstroom;
- de beperkte uitstroom komt omdat werkgevers geen belang hebben bij uitstroom van de beste kandidaten en omdat werknemers geen stimulans hebben voor regulier werk omdat zij gesubsidieerde arbeid ervaren als reguliere arbeid doordat er sprake is van een arbeidsovereenkomst;
- beperkte of onvoldoende begeleiding van werkgevers leidt mogelijk tot hoger ziekteverzuim (daarnaast kunnen ook kenmerken van de doelgroep kunnen rol spelen bij ziekteverzuim).

Mede als gevolg van de analyse in dit IBO-rapport worden de gesubsidieerde WIW- en ID-banen in 2004 afgeschaft met de invoering van de WWB⁷. Deze bestaat uit drie elementen:

- het beperken van de instroom in de bijstand;
- het behouden van de inkomenswaarborgfunctie;
- het vergroten van de uitstroom uit de bijstand.

De gedachte achter de WWB is dat de bijstand meer moet worden toegespitst op degenen die hier echt van afhankelijk zijn om daarmee het draagvlak en de betaalbaarheid van de voorziening in stand te kunnen houden. Het hoofddoel van de WWB is dan ook 'werk boven inkomen'. Dit houdt in dat iedere Nederlander geacht wordt zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien. Indien dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, is het primair de taak van de overheid om hem of haar te helpen met het zoeken naar werk en, voor de periode waarin nog geen zelfstandig bestaan (met werk) mogelijk is, financieel te ondersteunen met een bijstandsuitkering.

Met invoering van de WWB is ook het 'work first'-concept geïntroduceerd in Nederland, waarbij (de terugkeer naar) regulier werk voorop staat⁸. Dit concept is afkomstig uit Wisconsin in de Verenigde Staten. 'Wisconsin Works' (W2) houdt in dat klanten geen

afdrachtverminderingen SPAK en VLW niet opgenomen in dit schema, omdat het hierbij gaat om belastingmaatregelen. Beide vormen van afdrachtkorting worden wel kort besproken in bijlage 4.

⁷ Per 1 januari 2004 wordt de Wet werk en bijstand ingevoerd. Daarmee worden de Abw, de WIW, de Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ (WFA) en het Besluit in- en doorstroombanen ingetrokken. Twee vormen van afdrachtvermindering, SPAK en VLW, worden per 1 juli 2004 afgeschaft. Voor werkgevers die voor deze datum gebruik hebben gemaakt van deze voorzieningen gelden nog overgangsbepalingen

⁸ Stichting StimulanSZ (2003), *Work first (2)*. Utrecht: Stimulansz.

uitkering krijgen, maar dat ze (gesubsidieerd) werk aangeboden krijgen. Snelle toeleiding naar werk staat dus centraal.

Sinds de invoering van de WWB zijn gemeenten zelf beleidsmatig en financieel verantwoordelijk voor het ontplooiën van activiteiten om werk boven inkomen te realiseren. Kernelementen hierbij zijn decentralisatie, deregulering en derapportage⁹. Met de komst van de WWB hebben gemeenten vrijheid om het reïntegratiebeleid (binnen de grenzen van de wet) op eigen wijze vorm te geven. Dit wordt gefinancierd vanuit het Inkomensdeel (I-deel) en het Werkdeel (W-deel). Het W-deel is bedoeld voor het voeren van een activeringsbeleid en is afgestemd op de behoefte van de gemeenten. Het I-deel is bedoeld voor het financieren van de uitkeringen. Dit deel bevat een prikkel om het bijstandsvolume te beperken: een overschot op het I-deel mag vrij worden aangewend; een tekort op het I-deel moet door de gemeente zelf worden opgevangen.

Met de inwerkingtreding van de WWB is de financiering van WIW- en ID-banen door het rijk ingetrokken. Gemeenten kunnen mensen in een WIW- of ID-baan laten blijven werken, maar het loon wat betaald moet worden dienen zij te betalen uit het W-deel. Dit legt een aanmerkelijk beslag op het reïntegratiebudget, hetgeen de ruimte voor andere reïntegratie-instrumenten sterk inperkt. Het gevolg hiervan is dat in veel gemeenten gesubsidieerde arbeid wordt afgebouwd, hetzij door het regulier maken van de arbeid, hetzij door beëindiging van de arbeidsovereenkomst.

1.1.4. Ontwikkeling van participatieplaatsen

1.1.4.1 RWI-advies inzake participatiebanen

Om de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan te pakken verzoekt oudstaatssecretaris Van Hoof de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) in 2004 om een advies op te stellen ten aanzien van ‘Arbeidsmarktinstrumenten’. In april 2005 publiceert de RWI het advies ‘*Omdat iedereen nodig is; Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt*’. Hierin adviseert de RWI om te komen tot het vormgeven van ‘beschutte’ arbeid in de vorm van participatiebanen¹⁰.

Op basis van gesprekken met gemeenten concludeert de RWI dat een reïntegratiebeleid dat te sterk gericht is op regulier werken geen recht doet aan de omvangrijke groepen in het cliëntenbestand voor wie dit niet of alleen op zeer lange termijn haalbaar is. De WWB is vooral gericht op reïntegratie naar reguliere arbeid. Hoewel de RWI het belang hiervan onderkent, constateert de Raad hierbij een spanning tussen wat wenselijk is en wat kan worden bereikt. Een deel van de bijstandspopulatie kan als gevolg van in de persoon gelegen factoren geen reguliere plek op de arbeidsmarkt verwerven zonder blijvende ondersteuning. Volgens de RWI bieden vormen van tijdelijk gesubsidieerde arbeid, met als doel uitstroom naar reguliere arbeid, onvoldoende soelaas. Daarom stelt de RWI voor om het binnen de WWB mogelijk te maken dat gemeenten vormen van ‘beschutte’ arbeid inzetten onder de noemer participatiebanen. Participatiebanen zijn volgens de RWI ‘vormen van (additionele)

⁹ Davidse, E. & A. Kraan (2005), ‘Geprikkeld tot werken; een eerste inventarisatie van de stand van zaken bij de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB)’. In: *Werk en Inkomen* 1, 8 (okt) pp. 11-14.

¹⁰ Het RWI-advies bevat niet alleen het advies om participatiebanen vorm te geven, maar behandelt ook andere aspecten, zoals de mogelijkheid voor gemeenten om de toekenning van een premie bovenop de uitkering op verschillende tijdstippen mogelijk te maken in plaats van éénmaal per jaar. Dit heeft echter ook consequenties voor inkomensafhankelijke regelingen en wordt daarom door het kabinet als onwenselijk gezien. Het uitkeren van deze premie is nu ook mogelijk binnen de WWB, maar alleen op één tijdstip per jaar.

arbeid waarbij de uitkeringsmiddelen kunnen worden verloond'. De RWI geeft twee varianten om dit te realiseren:

- 1 de deelnemer blijft bijstandsgerechtigde maar levert vrijwillig een tegenprestatie gedurende enkele dagen per week. Dit is afhankelijk van mogelijkheden en behoeften.
- 2 de uitkering wordt ingezet als loon. Er wordt een formele arbeidsrelatie aangegaan met de gemeente of met een (tussen)werkgever. De beloning die wordt ontvangen bedraagt in ieder geval het minimumloon en bedraagt meer dan de voorheen ontvangen uitkering.

Verskil tussen variant 1 en variant 2 is dat variant 1 uitgaat van het vrijwillig werken met behoud van uitkering, waar variant 2 juist uitgaat van een arbeidsovereenkomst waarbij het aantal uren wordt aangepast aan het wettelijk minimumloon. Het aantal te werken uren hangt dus af van het soort uitkering (met aftrek van andere inkomsten zoals bijvoorbeeld alimentatie). Daarnaast pleit de RWI ervoor dat gemeenten de bestaande mogelijkheid om jaarlijks een premie uit te keren aan bijstandsgerechtigden uit te breiden door hen toe te staan dit bedrag te mogen verdelen over meerdere uitkeermomenten per jaar¹¹.

De RWI ziet als uitgangspunt voor gemeenten dat zij vanuit de gemeentelijke zorgplicht mensen willen betrekken bij de samenleving. Dit gebeurt volgens de RWI nu onvoldoende. Voor deelname aan een participatiebaan dienen er volgens het RWI strikte selectiecriteria te worden gehanteerd ten aanzien van:

- a) de doelgroep
- b) de duur

Ad a) De doelgroep van participatiebanen dient beperkt te zijn. De RWI denkt hierbij bijvoorbeeld aan 'personen die na herhaalde reïntegratie-inspanningen er niet in geslaagd zijn om de reguliere arbeidsmarkt te betreden maar wel graag actief willen deelnemen aan de samenleving of personen die om in de persoon gelegen medische- of sociale belemmeringen vrijgesteld zijn van de arbeidsverplichtingen'.

Ad b) Met betrekking tot de duur is de RWI van mening dat participatiebanen semi-permanent dienen te zijn. Indien deelnemers aan participatiebanen zich verder ontwikkelen door de opgedane ervaring en de vergrote zelfredzaamheid moet de gemeente bekijken of reïntegratieactiviteiten die gericht zijn op doorstroom voor de deelnemer binnen handbereik zijn. Voorkomen moet worden dat deelnemers aan participatiebanen later weer terugvallen in de uitkering.

De systematiek van de WWB met de prikkel om uitstroom te bewerkstelligen dient naar de mening van de RWI in tact te blijven. Maar als gemeenten bij het creëren van participatiebanen de uitkeringsmiddelen uit zowel het W-deel als het I-deel voor loonbetaling inzetten heeft dit als gevolg dat de bijstandsgerechtigden op termijn niet meer worden meegeteld voor het vaststellen van het landelijk en gemeentelijk budget voor bijstand en reïntegratie. Het macrobudget voor het I-deel van een jaar wordt mede bepaald op basis van het gemiddelde aantal bijstandsuitkeringen van het jaar ervoor¹². De RWI pleit ervoor om de inzet van bijstandsgeld voor loon niet te laten leiden tot een neerwaartse bijstelling van het macrobudget. Dit kan door de bijstandsgerechtigden die een participatiebaan vervullen mee te laten tellen in het landelijk gemiddeld bijstandsvolume. Tevens dienen bijstandsgerechtigden die deze vorm van arbeid verrichten meegeteld te worden bij het vaststellen van het

¹¹ Dit gedeelte van het advies valt echter buiten het bestek van deze scriptie.

¹² In gemeenten met minder dan 60.000 inwoners worden historische bijstandsuitgaven in een voorgaand jaar ook meegeteld bij het vaststellen van het I-deel.

uitkeringsbudget van individuele gemeenten. Ook dienen zij te worden meegeteld in het landelijk budget voor reïntegratie dat beschikbaar is voor gemeenten (het W-deel). De RWI wil geen aparte rijksregeling voor gesubsidieerde arbeid. De systematiek van de WWB (inclusief prikkel om in te zetten op uitstroom) dient in tact te blijven. De RWI ziet dit als een verschil met vroegere vormen van gesubsidieerde arbeid.

1.1.4.2 Wetsvoorstel Participatieplaatsen

Het advies van de RWI inzake participatiebanen verschijnt in april 2005. Op 22 september 2005 neemt de Tweede Kamer een motie van Van As, Verhagen en Van Aartsen aan. Hierin verzoeken Van As c.s. de regering de wetgeving zodanig aan te passen dat mensen die een uitkering genieten, als tegenprestatie voor deze genoten uitkering worden verplicht om gedurende een substantieel deel van een volledige werkweek werkzaamheden te verrichten waaraan naar het oordeel van de gemeente behoefte is, zonder dat sprake is van verdringing op de arbeidsmarkt¹³. Als reactie op het RWI-advies en de motie Van As c.s. stuurt Van Hoof in december 2005 een brief naar de Tweede Kamer over participatiebanen¹⁴. Dat wordt in 2006 gevolgd door een wetsvoorstel over participatieplaatsen in de vorm van een uitbreiding binnen de WWB¹⁵. Het voorstel is bedoeld als extra middel voor gemeenten; ze zijn niet verplicht om participatieplaatsen te creëren.

In de brief beschouwt het kabinet participatieplaatsen als tijdelijke werkplekken waarin mensen in het kader van hun reïntegratie additionele arbeid verrichten en een inkomen ontvangen dat niet meer bedraagt dan hun uitkering. Het is van mening dat de activiteit gericht moet zijn op het bevorderen van de mogelijkheden van de cliënt om uit de bijstand te stromen naar reguliere arbeid. Een participatieplaats is dus een opstap naar regulier werk. Het gaat om additionele arbeid. Dit houdt in dat het een speciaal gecreëerde functie of een reeds bestaande functie is, die niet leidt tot verdringing en alleen verricht kan worden onder speciale begeleiding.

Het kabinet is van mening dat het idee van participatieplaatsen juridisch kan worden uitgewerkt volgens drie varianten:

- a) participatieplaatsen door middel van een arbeidsovereenkomst;
- b) via aanpassingen in bestaande wetgeving zodat werken met behoud van uitkering voor een langere periode mogelijk wordt;
- c) via een aparte wettelijke regeling inzake participatieplaatsen.

Het kiest uiteindelijk voor variant b): het mogelijk maken van een langere termijn van werken met behoud van uitkering binnen de WWB. Werken met behoud van uitkering is binnen de WWB al mogelijk, maar er is in de wet niet expliciet geformuleerd gedurende welke periode kan worden gewerkt met behoud van uitkering zonder dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst. In de memorie van toelichting van de WWB wordt verwezen naar het instrument 'proefplaatsing' voor arbeidsgehandicapten die maximaal zes maanden met behoud van uitkering mogen werken bij een (reguliere) werkgever¹⁶. Door aanpassing van de genoemde wetten door het verlengen van de termijn van zes maanden naar twee jaar, wordt het risico dat er sprake is van arbeidsovereenkomst verkleind.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30300, nr. 26.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29544, nr. 52.

¹⁵ Deze uitbreiding geldt ook voor de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Deze wetten zullen echter niet steeds opnieuw genoemd worden, omdat het onderscheid voor deze scriptie niet relevant is.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28870, nr. 3.

De doelgroep van participatieplaatsen bestaat uit bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt van wie niet kan worden verwacht dat zij op korte termijn doorstromen naar reguliere arbeid. Op de reïntegratieladder staan participatieplaatsen op de trede van sociale activering¹⁷. Gemeenten hebben de vrijheid om criteria vast te stellen en te operationaliseren op basis waarvan zij de doelgroep kunnen indiceren. Dit past binnen het decentrale karakter van de WWB.

Anders dan de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) zijn participatieplaatsen tijdelijk van aard. De maximale duur is twee jaar. Verlenging is niet mogelijk. De participatieplaatsen dienen maximaal perspectief te blijven bieden op regulier werk.

Deelnemers aan participatieplaatsen blijven geregistreerd als bijstandsgerechtigden, zodat ze meetellen voor de raming van het I-budget voor het inkomensdeel van de WWB. Gemeenten kunnen de bijkomende kosten van de participatieplaatsen ten laste brengen van het W-deel. Participatieplaatsen mogen geen bedreiging zijn voor de concurrentieverhoudingen. Indien bijstandsgerechtigden zodanig productief zijn dat de productiviteit hoger is dan de kosten van de werkgever (inclusief begeleiding) moet er een inleenvergoeding gevraagd worden. Een inleenvergoeding is een geldstroom van de werkgever aan de gemeente: een omgekeerde loonkostensubsidie. Deze inleenvergoedingen moeten de gemeenten verantwoorden als ontvangsten op het inkomensdeel. Gezien de doelgroep van de participatieplaatsen verwacht het kabinet dat het aantal en de hoogte van de inleenvergoedingen naar alle waarschijnlijkheid zeer beperkt zijn.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de kenmerken van zowel het RWI-advies als het wetsvoorstel:

	<i>RWI-advies</i>	<i>Wetsvoorstel</i>
<i>Doelgroep</i>	Beperkte doelgroep. Bijstandsgerechtigden die op trede 2 van de reïntegratieladder staan: sociale activering. Mensen met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt.	Bijstandsgerechtigden die op trede 2 van de reïntegratieladder staan: sociale activering. Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt van wie niet kan worden verwacht dat zij op korte termijn doorstromen naar reguliere arbeid.
<i>Doel van de participatieplaats</i>	Gericht op het betrekken van mensen bij de samenleving	Gericht op het bevorderen van de mogelijkheden om uit de bijstand te stromen naar reguliere arbeid.
<i>Duur</i>	Semi-permanent. Indien bijstandsgerechtigde zich verder ontwikkelt door ervaring en vergrote zelfredzaamheid	Tijdelijk: maximaal twee jaar. Verlenging is niet mogelijk

¹⁷ In het advies heeft de RWI een ladder ontwikkeld waarin verschillende groepen mensen worden gekoppeld aan verschillende typen reïntegratie-instrumenten, afhankelijk van de afstand die zij hebben tot de reguliere arbeidsmarkt. De RWI onderscheidt 4 treden op deze ladder: zorg/hulpverlening (doelgroep: personen die niet in staat zijn tot reïntegratie door ernstige geestelijke en/of lichamelijke beperkingen (fase 4)), sociale activering (doelgroep: personen van wie verwacht wordt dat zij mogelijk op lange termijn aan het reguliere arbeidsproces kunnen deelnemen, maar daar nu nog niet aan toe zijn door psychische en of lichamelijke beperkingen (fase 4)), arbeidsactivering (doelgroep: personen die op dit moment nog niet in staat zijn om reguliere arbeid te verrichten maar die nog wat vaardigheden nodig hebben om dat in de toekomst wel te kunnen (fase 2 + 3)) en arbeidstoeleiding (doelgroep: personen die wel in staat zijn om reguliere arbeid te verrichten maar voor wie ondersteuning nodig is bij het vinden van arbeid (fase 1 +2)).

	kunnen andere reïntegratie-activiteiten worden ingezet die gericht zijn op doorstroom.	
Financiering	Geen aparte rijksregeling voor gesubsidieerde arbeid. Twee opties: ofwel de deelnemer blijft bijstandsgerechtigde maar levert vrijwillig een tegenprestatie gedurende enkele dagen per week, ofwel de uitkering wordt ingezet als loon. Dit laatste dient echter niet te leiden toe een neerwaartse bijstelling van het macrobudget.	Deelnemers ontvangen geen loon, maar uitkering. Bijstandsgerechtigden blijven meetellen voor raming van I-deel. Bijkomende kosten van de participatieplaatsen worden ten laste gebracht van het W-deel. Indien de productiviteit van een bijstandsgerechtigde in een participatieplaats hoger is dan de kosten van de werkgever, moet er een inleenvergoeding (van het bedrijf aan gemeente) worden gevraagd.

Tabel 1.1 Overzicht kenmerken participatiebanen RWI-advies en wetsvoorstel

Een belangrijk verschil tussen de inhoud van het RWI-advies en die van het wetsvoorstel betreft de duur. Het RWI-advies stelt voor om bijstandsgerechtigden semi-permanent te laten werken in een participatiebaan. Hierbij dient er wel voor gezorgd te worden dat mensen die kunnen uitstromen naar regulier werk dit ook doen. Dit is de verantwoordelijkheid van gemeenten. De RWI veronderstelt echter dat er mensen zijn die nooit regulier zouden kunnen werken. Om deze mensen toch maatschappelijk actief te laten zijn, wordt voorgesteld hen semi-permanent te laten werken via participatiebanen. In het wetsvoorstel wordt echter voorgesteld om participatieplaatsen maximaal twee jaar te laten duren. Als iemand na deze twee jaar nog niet kan uitstromen naar regulier werk, moet een ander instrument ingezet worden. Verlenging van een participatieplaats is niet mogelijk. Het verschil in termijnen leidt ertoe dat RWI gericht is op reïntegratie voor wie regulier kan werken en op participatie voor wie dit niet kan. Het wetsvoorstel is primair gericht op reïntegratie naar regulier werk. In beide gevallen dienen gemeenten zorg te dragen voor indicatiecriteria en voor het leveren van maatwerk. Een ander punt van verschil is de financiering. De RWI stelt twee varianten van participatiebanen voor. Variant 1 betreft werken met behoud van uitkering, maar wel op vrijwillige basis. Dit betekent dat bijstandsgerechtigden theoretisch 36 uur per week zouden moeten werken¹⁸. Bij variant 2 komt een arbeidsovereenkomst tot stand tussen bijstandsgerechtigde en (tussen)werkgever. De uitkering wordt hierbij verloond, hetgeen betekent dat de bijstandsuitkering wordt ingezet als loon. Het loon wordt dus betaald uit het I-deel, net als bij variant 1, maar bij variant 2 wordt minimaal het Wettelijk minimumloon (WML) betaald. Dit kan worden bereikt door te berekenen hoeveel uren iemand moet werken om op het wettelijk minimumloon uit te komen. Dit zal minder zijn dan 36 uur per week. In het wetsvoorstel over participatieplaatsen dient verplicht gewerkt te worden met behoud van uitkering. Dit houdt in dat gemeenten bijstandsgerechtigden kunnen verplichten om 36 uur per week werk te verrichten als tegenprestatie voor de ontvangen uitkering.

¹⁸ In de praktijk is het, gezien de doelgroep, de vraag of deze mensen in staat zijn om ook daadwerkelijk 36 uur per week te werken.

1.2 Vraagstelling

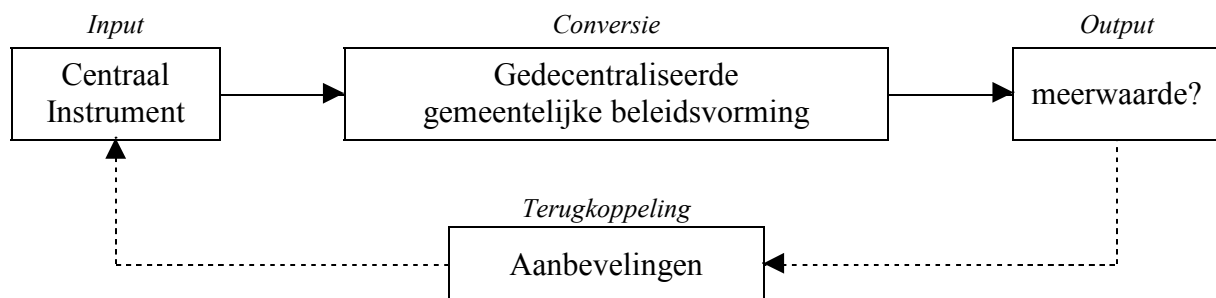
In het voorafgaande is uiteengezet dat een grote groep bijstandsgerechtigden niet in staat is reguliere arbeid te verrichten vanwege hun grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is niet alleen onwenselijk vanuit maatschappelijk oogpunt, maar ook voor de betreffende individuen zelf (zie paragraaf 1.1). Om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen zijn in het verleden diverse reïntegratie-instrumenten ingezet. Het probleem is echter nog steeds hardnekkig aanwezig. In het verlengde van het RWI-advies over participatiebanen (2005) en de motie Van As c.s. (2005) lanceert het kabinet in 2006 een wetsvoorstel voor de invoering van participatieplaatsen. Gemeenten zijn sinds de invoering van de WWB in 2004 echter zelf financieel en beleidsmatig verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden en hebben sindsdien in grote mate van vrijheid en met een keur aan instrumenten (zie hoofdstuk 4) hieraan gewerkt. Met het formuleren van het wetsvoorstel participatieplaatsen stelt het rijk voor op centraal niveau een nieuwe voorziening voor gemeenten te creëren in de vorm van participatieplaatsen. Deze scriptie heeft tot doel om te onderzoeken in hoeverre participatieplaatsen een meerwaarde hebben voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden in het algemeen en in het bijzonder in de sinds 2004 juist bewust gedecentraliseerde context. Dit komt als volgt tot uitdrukking in de vraagstelling van deze scriptie:

In hoeverre hebben de door het rijk voorgestelde 'participatieplaatsen' meerwaarde voor het reïntegratiebeleid ten aanzien van bijstandsgerechtigden in een gedecentraliseerde context?

Anders gezegd: in hoeverre zijn gemeenten geholpen met participatieplaatsen bij het reïntegreren van bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt? Heeft het nieuwe instrument nieuwe kenmerken die het effectiever maakt dan het huidige instrumentarium? Helpt het nieuwe instrument om lastig bemiddelbare groepen weer toe te geleiden aan het arbeidsproces? Past de vormgeving van het voorstel bij de randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten?

1.3 Beantwoording van de vraagstelling

Bij de beantwoording van de vraagstelling is het van belang om te beseffen dat hierbij mede de vraag meespeelt in hoeverre een centrale voorziening op het gebied van werk en inkomen kan leiden tot meer slagvaardigheid op decentraal niveau. In figuur 1.1 wordt dit vraagstuk voorgesteld met behulp van een variant op het systeemmodel van Easton (1965):



Figuur 1.1 Schematische weergave vraagstelling

De input (het wetsvoorstel participatieplaatsen) wordt toegevoegd aan het bestaande gemeentelijke beleid. Tijdens de conversie (de gedecentraliseerde gemeentelijke beleidsvorming) wordt bepaald hoe gemeenten zich opstellen tegenover de input. De vraag is dan welke output eruit komt in termen van meerwaarde voor gemeenten. Resultaten uit onderzoek hiernaar kunnen worden omgezet in aanbevelingen, die worden teruggekoppeld naar de input. Met behulp van deze aanbevelingen kan de input, indien nodig, worden aangepast teneinde een grotere meerwaarde te bereiken. Dit zou vervolgens kunnen leiden tot effectiever beleid. Omdat het gaat om een ex ante onderzoek, kan de meerwaarde overigens niet gemeten worden aan de hand van gegevens over het gebruik van het instrument in de praktijk. Bij de ‘conversie’, de beleidsvorming binnen gemeenten, speelt een aantal zaken een rol. De kenmerken van de verhoudingen tussen rijk en gemeenten hebben invloed op de meerwaarde van het instrument. Tevens zijn op lokaal niveau zowel huidige instrumenten en ervaringen van belang alsmede instrumenten en ervaringen uit het verleden. De meerwaarde is tenslotte ook afhankelijk van de vraag in hoeverre participatieplaatsen iets toevoegen aan het bestaande instrumentarium.

De beantwoording van de hoofdvraag vindt als volgt plaats. Allereerst komt in hoofdstuk 2 de theorie aan bod in de vorm van de ‘state of the art’ op het gebied van interbestuurlijke verhoudingen. Immers, het nieuwe beleidsinstrument wordt gelanceerd in de interbestuurlijke context van de verhouding tussen rijk en gemeenten. Deze theorie wordt vertaald in een set randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten. Ook worden in hoofdstuk 2 onderzoeken over effectiviteit van beleid op het gebied van werk en inkomen behandeld. Hieruit worden succesfactoren voor een effectief reïntegratiebeleid gedestilleerd. Met de betreffende randvoorwaarden en succesfactoren kan worden vastgesteld of het door het rijk gelanceerde voorstel tot invoering van participatieplaatsen in het gemeentelijke reïntegratiebeleid (theoretisch gezien) een positieve bijdrage kan leveren aan de reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten. Op basis hiervan wordt de eerste deelconclusie van deze scriptie getrokken.

In hoofdstuk 3 komt de operationalisatie aan bod. De in hoofdstuk 2 gevonden randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten en succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden worden in hoofdstuk 3 geoperationaliseerd in concrete interviewvragen. Daarbij worden ook vragen van feitelijke aard geformuleerd om een beeld te krijgen van reïntegratieresultaten en –instrumenten van gemeenten. Hierbij wordt een selectie van negen gemeenten uit de regio Haaglanden gekozen (zie verder paragraaf 1.4). Behalve op de genoemde randvoorwaarden en succesfactoren, worden deze gemeenten ook bevraagd op hun reïntegratie-instrumenten, hun mening over de effectiviteit van hun huidige instrumentarium en hun opvatting over de meerwaarde van het wetsvoorstel voor invoering van participatieplaatsen c.q. van het RWI-advies over participatiebanen.

In hoofdstuk 4 staan (analyses van) empirische gegevens centraal. Hiertoe worden gegevens van desk research en interviewgegevens gepresenteerd. Het betreft in hoofdzaak demografische gegevens, bijstandsontwikkelingen en reïntegratie-resultaten van de negen Haaglanden-gemeenten. Ook wordt inzicht gegeven in de als gevolg van de gemeentelijke beleidsvrijheid ontstane diversiteit aan reïntegratie-instrumenten bij de Haaglanden-gemeenten. Daarna wordt het oordeel van de negen Haaglanden-gemeenten over de effectiviteit van hun eigen instrumentarium getoetst aan de genoemde randvoorwaarden en succesfactoren. Hieruit vloeit de tweede deelconclusie voort. Daarna wordt ook ingegaan op verschillen tussen de huidige reïntegratie-instrumenten en het nieuwe reïntegratie-instrument

van participatieplaatsen ('uniciteit'). Het voorkomen van verschillen moet worden aangetoond om überhaupt van 'meerwaarde' te kunnen spreken. De analyse van verschillen leidt tot de derde deelconclusie van deze scriptie. Vervolgens worden het wetsvoorstel over participatieplaatsen en het RWI-advies over participatiebanen getoetst aan de randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten en de succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Op basis hiervan wordt de vierde deelconclusie van deze scriptie getrokken.

In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken. Daarbij worden ook aanbevelingen gedaan ten behoeve van het gemeentelijk reïntegratiebeleid en de samenwerking tussen rijk en gemeenten op dit gebied. In hoofdstuk 5 vindt tevens reflectie plaats op de relevantie van de conclusies en aanbevelingen in sociaal-wetenschappelijk verband en maatschappelijk verband.

In hoofdstuk 6 wordt de scriptie samengevat.

1.4. Methodologie

1.4.1. Type onderzoek

Babbie (2004) maakt onderscheid tussen exploratief, beschrijvend en verklarend onderzoek. Zoals aangegeven gaat deze scriptie over de meerwaarde van een nieuw, door het rijk voorgesteld reïntegratie-instrument dat alleen toepasbaar is in een gemeentelijke context. Het onderzoek kan worden beschouwd als meervoudig: het is deels beschrijvend, deels verklarend. Het onderzoek is verklarend met betrekking tot de relatie rijk-gemeenten. Hierbij worden theoretische concepten getoetst aan praktijkervaringen van negen gemeenten. De empirie inzake het gemeentelijk instrumentarium op het gebied van reïntegratie leidt tot beschrijvend onderzoek. Het betreft een inventarisatie alsmede een ex ante evaluatie.

Het onderzoek heeft tevens een gemengd kwalitatief en kwantitatief karakter. Immers, gekozen wordt voor een selectie van een grote set data bij een beperkt aantal gemeenten (negen case studies). Dit geeft de gelegenheid diepgaand op de vraagstelling te gaan. In dit onderzoek is uit het totaal van alle gemeenten in Nederland een selectieve steekproef genomen van negen gemeenten in een regio die naar sociaal-economische omstandigheden eenduidig is (*ceteris paribus*), in casu de regio Haaglanden. Het betreft de gemeenten: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer. Deze negen gemeenten kenmerken zich door een gemeenschappelijke regionale achtergrond. Tegelijkertijd variëren ze voldoende in omvang en arbeidsmarktkenmerken¹⁹, om een kwalitatieve conclusie te trekken ten behoeve van de beantwoording van de vraagstelling. Met de voornamelijk kwalitatieve resultaten die op basis hiervan worden verkregen wordt de grondslag gelegd voor verder onderzoek ten aanzien van effectiviteit van reïntegratie-instrumenten in gemeentelijke context.

1.4.2. Dataverzameling

In deze scriptie wordt gebruikt gemaakt van verschillende technieken van gegevensverzameling: literatuuronderzoek, documentanalyse en interviews. Voor het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur, kamerstukken,

¹⁹ Empirische achtergrondgegevens over deze gemeenten, zoals aantal inwoners en aantal bijstandsgerechtigden zijn weergegeven in het empirische hoofdstuk (hoofdstuk 4).

onderzoeken, overheidspublicaties, persberichten en websites. Dit leidt tot het in kaart brengen van het probleem, het verzamelen van theoretische uitgangspunten en het verzamelen van informatie over de negen cases. Daarbij is een specifieke documentenanalyse gemaakt van de gemeentelijke beleidsplannen inzake reïntegratie alsmede de gemeentelijke reïntegratieverordeningen van de casusgemeenten (voor zover aanwezig). Deze analyse is per gemeente, in de vorm van een factsheet, voorafgaand aan de interviews opgesteld. De betreffende factsheet is meegenomen naar het interview en ter informatie vooraf aan de geïnterviewde gegeven. De factsheet diende tijdens het gesprek als basis voor een deel van de interviewvragen.

Voorts is bij de dataverzameling gebruik gemaakt van interviews, omdat een interview het mogelijk maakt op bepaalde punten door te vragen teneinde adequate informatie te verzamelen. Babbie (2004) definieert het interview als volgt: *'data-collection encounter in which one person (an interviewer) asks questions of another (a respondent). Interviews may be conducted face-to-face or by telephone'*. In de zomer van 2006 zijn face-to-face gestructureerde interviews op locatie afgenomen. In het voorjaar van 2007 zijn vervolgens enkele gerichte, aanvullende vragen gesteld. Voorafgaand aan het interview zijn de vragen aan de respondenten toegestuurd vergezeld van het RWI-advies over participatiebanen en het wetsvoorstel over participatieplaatsen.

Gekozen is voor het interviewen van ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor beleidsvorming op het gebied van reïntegratie bij gemeenten in de regio Haaglanden. Deze gemeenten zijn verenigd in het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Haaglanden. Het RPA-Haaglanden 'streeft naar een optimale afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in de regio Haaglanden'²⁰. Zij wil dat onder andere realiseren door partijen die een rol spelen op de arbeidsmarkt samen te brengen, arbeidsmarktgegevens te verzamelen, uit te wisselen, te analyseren en te publiceren en regionale afstemming van gemeentelijk beleid te bevorderen. De ambtenaren van de betreffende gemeenten zijn geselecteerd omdat ze als contactpersoon geregistreerd zijn bij het RPA-Haaglanden. De contactgegevens van deze respondenten zijn dan ook verkregen via het RPA-Haaglanden. Er is niet gekozen voor politici maar voor ambtenaren, vanwege de aanname dat ambtenaren meer gedetailleerde en specialistische kennis bezitten van het onderwerp dan politici.

Baarde en De Goede (2001) noemen als voordeel van interviewen dat respondenten niet alleen bevraagd kunnen worden over het 'wat' maar ook over het 'waarom'. Als nadeel van interviews noemen zij de betrouwbaarheid als gevolg van sociale wenselijkheid van antwoorden. Dit nadeel wordt in deze scriptie echter gereduceerd doordat er veelal open vragen worden gesteld. Dit is van belang om te voorkomen dat sociaal wenselijke antwoorden worden gegeven. De formulering van open vragen leidt ertoe dat de gemeentelijke praktijk in het onderzoek voluit aan bod kan komen. Tevens worden de vragen over meningsvorming in de bespreking van de empirie geanonimiseerd. Bij vragen over feitelijke zaken worden gemeenten wel met naam genoemd vanwege het openbare karakter van de informatie. Als tweede nadeel van interviews noemen Baarde en De Goede de mogelijkheid van non-respons. Dit is niet van toepassing in deze scriptie omdat alle negen gemeenten in de regio bereid waren mee te werken aan het onderzoek.

²⁰ Zie website RPA-Haaglanden (www.rpa-haaglanden.nl).

1.5 Afbakening

Deze scriptie richt zich op (de meerwaarde van een nieuw reïntegratie-instrument voor) het gemeentelijk beleidsinstrumentarium ten aanzien van reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Uitkeringsgerechtigden in het kader van de Wet Inschakeling naar Arbeidsvermogen (WIA) of de Werkloosheidswet (WW) vallen hier uitdrukkelijk niet onder. Deze wetten worden uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en vallen daarmee niet onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Ter wille van de afbakening worden deze typen uitkeringsgerechtigden in deze scriptie buiten beschouwing gelaten.

Tevens zal hier alleen de situatie in Nederland in ogenschouw worden genomen, in het bijzonder in de regio Haaglanden. De negen gemeenten in de regio Haaglanden zijn verenigd in het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Haaglanden. Het feit dat de gemeenten zich in dezelfde regio bevinden leidt tot ceteris paribus op meerdere fronten. Het betreft tevens gemeenten van verschillende omvang.

Deze scriptie is geschreven in het kader van de master *Beleid en Politiek*. De aandacht gaat daarom vooral uit naar beleidsaspecten. Louter organisatiekundige aspecten vallen daarmee buiten het bestek van deze scriptie.

1.6 Relevantie

1.6.1 *Wetenschappelijke relevantie*

De scriptie bevat een aantal interessante bestuurskundige aspecten. Ten eerste wordt beleidsvorming gekoppeld aan beleidsimplementatie en beleidsuitvoering. Voorts is er sprake van spanning tussen beleid op centraal niveau (rijk en op decentraal niveau (gemeente)). Tenslotte kan een beleidsverandering worden waargenomen van gesubsidieerde arbeid naar werken met behoud van uitkering²¹. Deze scriptie koppelt de drie genoemde elementen aan elkaar. Het theoretisch gedeelte bevat in de eerste plaats bestuurskundige literatuur met betrekking tot de relatie rijk-gemeenten. Hieruit kunnen een aantal randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten worden gedestilleerd. Tevens bevat het theoretisch hoofdstuk verschillende praktijkstudies op het gebied van werk en inkomen. Op basis van deze literatuur worden succesfactoren voor effectief reïntegratiebeleid gedestilleerd. Er vindt zowel een theoretische toetsing plaats als een empirische toetsing. Daarmee ontstaat een koppeling tussen theorie en empirie.

1.6.2 *Maatschappelijke relevantie*

De scriptie heeft tot doel om inzicht te geven in de verhoudingen tussen het rijk en gemeenten op het gebied van reïntegratie. Tevens beoogt deze scriptie overzicht te geven over en inzicht te geven in gemeentelijk beleid op het gebied van werk en inkomen. Navraag bij het RPA-Haaglanden leert dat men (nog) niet beschikt over een volledig overzicht van de verschillende reïntegratie-instrumentarium die de gemeenten in de regio Haaglanden hanteren. Een

²¹ Beleidsverandering wordt in deze context aangeduid als het resultaat van een verschuiving van het ene soort instrument naar een ander soort instrument, zoals is weergegeven in het overzicht van beleidsinstrumenten door de tijd heen. De vraag hoe deze beleidsverandering tot stand is gekomen maakt geen deel uit van deze scriptie. Daarom spelen theorieën over agendavorming en beleidsverandering geen rol in deze scriptie.

dergelijk overzicht kan leiden tot benchmarking tussen gemeenten en daarmee tot effectiever beleid.

Daarbij worden in deze scriptie aanbevelingen voor de toekomst gedaan. Deze zijn zeer relevant voor de verschillende actoren die zich bezig houden met beleid op het snijvlak van werk en inkomen. Voor het maatschappelijk probleem dat een aanzienlijke groep bijstandsgerechtigden een grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt, is het in elk geval van belang om te komen tot een effectief reïntegratiebeleid. Deze scriptie biedt meer inzicht in de rol die participatieplaatsen hierbij kan spelen.

2. Theorie

2.1 Inleiding

Deze scriptie gaat over de vraag in hoeverre het door het rijk voorgestelde instrument participatieplaatsen meerwaarde heeft voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten. Ter beantwoording van deze vraag zullen in dit theoretische hoofdstuk de volgende stappen worden gezet. Eerst zal in paragraaf 2.2 theorie over (effectiviteit van) beleid en beleidsinstrumenten worden besproken. Daarna zal in paragraaf 2.3 theorie over interbestuurlijke verhoudingen aan bod komen. Immers, het nieuwe beleidsinstrument wordt gelanceerd in de interbestuurlijke context van de verhouding tussen rijk en gemeenten. Verondersteld wordt dat een goede interbestuurlijke verhouding essentieel is voor een goed functioneren van het nieuwe beleidsinstrument participatieplaatsen. De theorie in paragraaf 2.3 wordt vertaald in een set randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten. Vervolgens worden in paragraaf 2.4 onderzoeken over effectiviteit van beleid op het specifieke gebied van werk en inkomen behandeld. Hieruit worden succesfactoren voor effectief reïntegratiebeleid gedestilleerd. Met de betreffende randvoorwaarden en succesfactoren kan worden vastgesteld of het door het rijk gelanceerde voorstel tot invoering van participatieplaatsen in het gemeentelijke reïntegratiebeleid (theoretisch gezien) een positieve bijdrage kan leveren aan de reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten. Dit gebeurt in paragraaf 2.5, waarin de eerste deelconclusie van deze scriptie zal worden getrokken.

2.2 Overheidsbeleid en beleidsinstrumenten in het algemeen

Om de meerwaarde van een nieuw beleidsinstrument als participatieplaatsen voor het reïntegratiebeleid van gemeenten te kunnen onderzoeken, is het van belang om eerst de betekenis van beleid en beleidsinstrumenten in ogenschouw te nemen. Beleid kan worden gedefinieerd als *'de voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijk ontwikkeling'* (Bovens e.a. 2001: 82)²². Er zijn verschillende benaderingen van (overheids)beleid. De rationele benadering gaat uit van doelgerichte, rationele actoren²³. Hierbij staat de beleidscyclus centraal, die bestaat uit de volgende onderdelen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie en terugkoppeling (Bovens e.a. 2001). Birkland (2001) wijst er in dit verband op dat beleidsvorming en beleidsimplementatie nauw met elkaar samenhangen omdat de keuzen die tijdens het beleidsontwerp worden gemaakt, van invloed zijn op de manier waarop beleid moet worden geïmplementeerd. Dit leidt vervolgens tot bepaalde resultaten. Volgens Birkland (2001) dient een beleidsontwerp vijf elementen te bevatten: het doel van het beleid, het causale model, het gereedschap oftewel de beleidsinstrumenten, de doelstellingen van het beleid en de implementatie van het beleid.

²² Een andere definitie is afkomstig van Cochran & Malone in Birkland (2001: 21).

²³ Andere benaderingen zijn: Arenabenadering, Institutionele benaderingen, Normatieve benaderingen (college Beleidsprocessen, 8 november 2004, Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam). Zie ook Abma & In 't Veld (red.) (2001).

Ringeling (2004) gaat in zijn boek *Het imago van de overheid* in op het vraagstuk van beoordeling van overheidsprestaties. Hij merkt op dat succes en falen van de overheid relatief zijn, dat wil zeggen afhankelijk van de maatstaven die worden geformuleerd²⁴. Eén van deze maatstaven is effectiviteit. Effectiviteit kan volgens hem worden afgemeten aan de mate waarin gerealiseerde doeleinden overeenkomen met vooraf geformuleerde doelen. Ringeling betwist echter het gebruik van effectiviteit als maatstaf, omdat het een eenzijdig en onder bepaalde omstandigheden verkeerd beeld geeft van de overheid. Effectiviteit vloeit volgens hem voort uit een economische benadering die uitgaat van rationele besluitvorming waarbij het maximaliseren van een bepaald doel wordt gerealiseerd door de beste middelen te kiezen. Volgens Ringeling heeft de overheid te maken met een aantal elementen waarbij een dergelijke benadering niet voldoet, zoals: de onmogelijke taken van de overheid, het tekort schieten van de juiste instrumenten, een pluriforme organisatie, de invloed van de omgeving, de verhouding met de private sector en het symbolische karakter van het overheidsbeleid. Deze elementen dienen volgens hem in ogenschouw te worden genomen bij het beoordelen van prestaties van de overheid en leiden hem tot de conclusie dat effectiviteit moet worden gezien als relatief begrip. Voor deze scriptie is het daarom van belang de context van interbestuurlijke verhoudingen en de beleidscontext op het gebied van werk en inkomen goed in ogenschouw te nemen.

Om beleidsdoelstellingen te bereiken zijn beleidsinstrumenten nodig. Er zijn verschillende typologieën van beleidsinstrumenten. Vedung (1998) maakt onderscheid tussen regelgeving ('stick'), economisch voordeel ('carrot') en informatie ('sermon'). Van den Heuvel (2001) verwijst naar een vergelijkbare indeling van Van der Doelen (1993, 1998). Hij maakt onderscheid tussen juridische, economische en communicatieve instrumenten en verdeelt deze tevens naar de mate waarin zij het gedrag van actoren verruimen of beperken en naar algemene en individuele instrumenten. Ringeling onderscheidt op basis van Van der Doelen drie vormen van beïnvloeding van het gedrag van maatschappelijke actoren: voorschriften (zweep), financiële prikkels (wortel) en informatieoverdracht (preek). Hij voegt hieraan op basis van Hood het type 'voorziening' toe. Voorzieningen worden door de overheid voor de samenleving gecreëerd. Voorbeelden zijn infrastructurele voorzieningen en voorzieningen op het terrein van sociale zorg en welzijn. Ringeling concludeert dat voorzieningen de 'hardste' instrumenten zijn van de overheid, vanwege het feit dat de overheid fysiek aanwezig is. Hij voegt aan zijn analyse toe dat instrumenten zelden afzonderlijk worden gebruikt, maar meestal in de vorm van een mix van verschillende instrumenten. Eigenschappen van het ene instrument hebben hierdoor gevolgen voor de werking van het andere instrument. Dit kan volgens hem ook leiden tot conflicten tussen de waarden van verschillende instrumenten.

Birkland (2001) noemt elementen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bepaald instrument. Bijvoorbeeld: de aard van de activiteit, de mate van complexiteit van de implementatie, de mate van centralisatie en de mate van 'vanzelfsprekendheid'. Ook Van den Heuvel (2001) noemt diverse elementen die van invloed zijn op de keuze voor een beleidsinstrument. Ten eerste moet het instrument voldoen aan de voorwaarden van de democratische rechtsstaat zoals rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en democratische procedures. Ten tweede moet een instrument legitiem zijn, passen binnen financiële en juridische mogelijkheden en voorwaarden. Ten derde zijn ethische beperkingen van invloed op het instrument. Volgens Van den Heuvel (2001) is beleid zelf ook van invloed op de keuze van de instrumenten. Zaken als neveneffecten, voor- en nadelen van verschillende instrumenten en mate waarin verschillende doelstellingen zich tot elkaar verhouden spelen

²⁴ Zie Bovens & 't Hart (1998, 2001) voor een analyse van beleidsfiasco's.

hierbij een rol. Ringeling (2004) betoogt dat de keuze en de werking van beleidsinstrumenten afhankelijk zijn van vier factoren. Op de eerste plaats dient duidelijk te zijn om wat voor soort problemen het gaat. Op de tweede plaats spelen maatschappelijke veranderingen en de snelheid waarmee die plaats hebben een rol. Op de derde plaats is de organisatie die zorgdraagt voor de uitvoering van het beleid een bepalende factor. Op de vierde plaats is de politiek-bestuurlijke omgeving volgens hem in hoge mate van invloed op de werking van instrumenten.

Samenvattend kan uit het bovenstaande worden geconcludeerd dat het niet eenvoudig is om eenduidig aan te geven wat nodig is om een effectief overheidsbeleid te voeren. Beleid wordt hierbij door Bovens gedefinieerd als ‘*de voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijk ontwikkeling*’. Uit het betoog van diverse auteurs kan worden opgemaakt dat het niet makkelijk is om succesfactoren voor overheidsbeleid aan te wijzen. Ook de keuze uit verschillende typen beleidsinstrumenten is zeer divers en voor een deel afhankelijk van de situatie in kwestie. Ringeling gaat misschien nog wel het verst. Effectiviteit vloeit volgens hem voort uit een economische benadering die uitgaat van rationele besluitvorming met het maximaliseren van een bepaald doel door de beste middelen te kiezen. Ringeling concludeert dat effectiviteit in termen van overheidsbeleid een *relatief begrip* is. In lijn met zijn betoog dat de context van groot belang is bij het bepalen van effectiviteit van beleid, wordt in deze scriptie de context van interbestuurlijke verhoudingen én de beleidscontext op het gebied van werk en inkomen goed in ogenschouw genomen.

2.3 Interbestuurlijke verhoudingen

2.3.1 Decentralisatie, autonomie, medebewind en beleidsvrijheid

Zoals gezegd is het reïntegratiebeleid in Nederland met de komst van de WWB verregaand gedecentraliseerd. Bij de behandeling van het begrip decentralisatie maken diverse auteurs onderscheid tussen territoriale decentralisatie en functionele decentralisatie²⁵. Territoriale decentralisatie betekent dat taken en bevoegdheden worden overgedragen van een hoger bestuurslichaam naar een bestuurslichaam op lager niveau, zoals van rijk naar provincies en/of gemeenten. Functionele decentralisatie houdt in dat taken en bevoegdheden van de rijksoverheid worden overgeheveld naar lichamen van functioneel bestuur. Voorbeelden van functionele bestuurslichamen, die een specifiek omschreven taak behartigen, zijn waterschappen en regionale politiekorpsen²⁶.

Argumenten om over te gaan tot decentralisatie zijn: het bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers brengen, minder overregulering door de rijksoverheid, het vergroten van de toegankelijkheid van het lokaal bestuur, een efficiëntere beleidsvoering dankzij de kleinere schaal, een effectievere beleidsvoering als gevolg van een grotere mate van informatie over de doelgroep en minder overbelasting van de centrale overheid. Van Marle (1984) heeft in dit kader vier voorwaarden en wensen van gemeenten ten aanzien van decentralisatie beschreven. Ten eerste moet de taak zich (in beginsel) lenen voor decentralisatie. Ten tweede moet de taakuitvoering praktisch gezien inpasbaar zijn in de gemeentelijke beleidsvoering. Ten derde

²⁵ Zie onder andere Derksen & Schaap (2004), Elzinga & Hagelstein (1998), Fleurke, F., R. Hulst & P.J. de Vries (1997) en Schrijver (1990).

²⁶ Elzinga & Hagelstein (1998).

moeten de te verwachten positieve effecten voor de behartiging van de taak op lokaal niveau sterker zijn dan de negatieve effecten. Ten vierde moet bij de overdracht van taken ook de financiering worden overgedragen.

Naast argumenten voor decentralisatie, noemen Derksen & Schaap (2004) ook argumenten voor centralisatie: uniformiteit van beleid is gewenst, centralisatie leidt tot de gewenste gelijke behandeling van burgers, de centrale overheid is beter in staat nationale of internationale problemen te overzien alsmede macro-economische ontwikkelingen en bij centralisatie is er sprake van efficiëntere beleidsvoering door de grotere schaal.

Bij decentralisatie spelen autonomie en medebewind een rol, evenals de mate van beleidsvrijheid. Autonomie houdt in dat gemeenten de vrijheid hebben om hun eigen huishouding te regelen. Medebewind betekent dat gemeenten rijksbeleid uitvoeren. Gemeenten zijn in dit geval ‘loket voor de nationale overheid ter plaatse’²⁷. Derksen & Schaap (2004) wijzen erop dat autonomie niet gelijk is aan volledige beleidsvrijheid. Bij medebewind is het volgens hen niet zo dat gemeenten geen enkele beleidsvrijheid meer hebben. Zij maken daarom onderscheid tussen formele en materiële beleidsvrijheid. Formele beleidsvrijheid duidt in dit kader op de mate van vrijheid die gemeenten hebben op basis van de regels, die vanuit het rijk zijn geformuleerd. Materiële beleidsvrijheid is de vrijheid die gemeenten in de praktijk hebben en nemen. Derksen & Schaap (2004) betogen dat de materiële beleidsvrijheid voor gemeenten bij medebewind groter is dan de formele beleidsvrijheid. Voor de gemeentelijke autonomie geldt volgens hen het omgekeerde: de materiële autonomie van gemeenten is kleiner dan de formele autonomie. Dit is het gevolg van de geringe financiële beleidsvrijheid van gemeenten. Hoetink (1995) sluit aan bij het bovenstaande met zijn visie dat het belang van de handelingsvrijheid in het medebewind zeer groot is. Hij is van mening dat dit belang wellicht zelfs groter is dan het belang van de door autonomie gegeven vrijheid. De scheiding tussen autonomie en medebewind is dus niet zo eenduidig. De Jong (1998) geeft aan dat het onderscheid tussen autonomie en medebewind in de Gemeentewet verder vervluchtigd is. Zowel Toonen & Hendriks (1998) als Derksen & Schaap (2004) betogen dat er bij decentralisatie sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen rijk en gemeente. Als het rijk bepaalde taken decentraliseert, is het afhankelijk van gemeenten voor de uitvoering ervan. Tegelijkertijd zijn gemeenten afhankelijk van het rijk voor wettelijke kaders en financiering.

Om de interbestuurlijke verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten te verbeteren hebben het rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2004 hierover een discussie gevoerd²⁸. In de *Code interbestuurlijke verhoudingen* (2005) geven de betrokken partijen hun gezamenlijke visie op de (wenselijke) verhoudingen tussen de verschillende bestuurlijke overheidsorganisaties. Uitgangspunt is dat zo veel mogelijk op decentraal niveau wordt belegd. Dit wordt in de Code aangeduid met: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Hierbij is het noodzakelijk dat verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken helder verdeeld zijn. Ook is lokale beleidsvrijheid een belangrijk uitgangspunt, omdat het lokaal bestuur dichter bij de burger staat. Deze elementen zijn uitgewerkt in een aantal omgangsregels²⁹. In de Code worden voorts drie vormen van sturing

²⁷ Derksen & Schaap (2004).

²⁸ Volgens het ministerie van BZK zijn de verhoudingen in de periode daarvoor ‘aan verandering onderhevig geweest’. Het IPO en VNG melden beide op hun website: ‘de verhoudingen stonden onder druk, met name op het terrein van de financiële verhoudingen.’

²⁹ Basis voor de omgangsregels wordt gevormd door de Gemeente- en de Provinciewet. Zie verder de *Code interbestuurlijke verhoudingen* voor deze omgangsregels.

aangeduid: via wettelijke voorschriften, via financiële middelen en op basis van wederzijdse afspraken. De eerste twee vormen van sturing komen overeen met twee typen beleidsinstrumenten, zoals besproken in paragraaf 2.2. Bij deze vormen van sturing is een aantal uitgangspunten genoemd. Ten eerste dient het rijk geen prestaties te formuleren waarvoor de verantwoordelijkheid bij een andere bestuurlijke organisatie ligt. Indien er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid in het kader van medebewind kan prestatiesturing met financiële sanctionering alleen plaatsvinden bij specifieke uitkeringen. Ten tweede dient sturing vanuit het rijk eenduidig, effectief en efficiënt te zijn waarbij in beginsel alleen op resultaten en niet op het proces wordt gestuurd. Ten derde kunnen betrokken partijen, indien nodig, wederzijdse afspraken maken in het kader van zelfbinding. Ten aanzien van toezicht is het uitgangspunt dat ‘verticaal interbestuurlijk toezicht beperkt wordt, indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn’. Dit betekent dat de bestuurlijke organisaties zelf rekenschap afleggen aan het daarvoor aangewezen orgaan, alsmede aan burgers en bedrijfsleven. Indien verticaal interbestuurlijk toezicht verlangd wordt, dient dit efficiënt te gebeuren door de aanwezigheid van één toezichthouder. Op deze wijze wordt stapeling van toezicht voorkomen. Toezicht door een andere overheid moet aanvullend zijn en mag niet strijdig zijn met zelfverantwoording en autonomie.

Samenvattend kan uit het bovenstaande worden geconcludeerd dat het bij de vraagstelling van deze scriptie gaat om territoriale decentralisatie, waarbij taken en bevoegdheden worden overgedragen van een hoger bestuurslichaam (in casu rijk) naar een bestuurslichaam op lager niveau (in casu gemeenten). Argumenten om over te gaan tot decentralisatie zijn: het bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers brengen, minder overregulering door rijksoverheid, het vergroten van de toegankelijkheid van het lokaal bestuur, een efficiëntere beleidsvoering dankzij de kleinere schaal, een effectievere beleidsvoering als gevolg van een grotere mate van informatie over de doelgroep en minder overbelasting van de centrale overheid. Zowel Toonen & Hendriks (1998) als Derksen & Schaap (2004) betogen dat er bij decentralisatie sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen rijk en gemeenten. Als het rijk bepaalde taken decentraliseert, is het afhankelijk van gemeenten voor de uitvoering ervan. Tegelijkertijd zijn gemeenten afhankelijk van het rijk voor wettelijke kaders en financiering. In het kader van de eerste pijler (de relatie tussen rijk en gemeenten) kan met name uit het betoog van Van Marle (1984) een viertal voorwaarden voor succesvolle decentralisatie worden gehaald:

- a) de taak moet zich lenen voor decentralisatie;
- b) de taakuitvoering moet inpasbaar zijn in de gemeentelijke beleidsvoering;
- c) de te verwachten positieve effecten voor de behartiging van de taak op lokaal niveau moeten sterker zijn dan de negatieve effecten;
- d) de financiering moet worden overgedragen.

In de *Code Interbestuurlijke verhoudingen* (2005) hebben rijk, provincies en gemeenten afgesproken dat ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ voorop staat. Daarbij worden tevens de volgende uitgangspunten genoemd:

- a) er dient sprake te zijn van een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- b) er dient sprake te zijn van lokale beleidsvrijheid;
- c) het rijk dient geen prestaties te formuleren als de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij een ander orgaan ligt;
- d) bij medebewind mag prestatiesturing met financiële sanctionering alleen plaatsvinden bij specifieke uitkeringen;
- e) sturing door het rijk dient alleen plaats te vinden op resultaten (‘wat’) en niet op het

- proces ('hoe');
- f) betrokken partijen kunnen wederzijdse afspraken maken (zelfbinding);
 - g) ten aanzien van toezicht wordt 'verticaal interbestuurlijk toezicht beperkt, indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn.

Bij delegatie van bevoegdheden naar een lager niveau speelt de verhouding tussen de actor die de bevoegdheden delegeert en de actor die de bevoegdheden gedelegeerd krijgt een belangrijke rol. Dit is ook het geval bij het reïntegratiebeleid waar het beleid gedecentraliseerd is in het kader van medebewind. De principaal-agenttheorie houdt zich bezig met de verhouding tussen beide actoren en wordt daarom in de volgende paragraaf besproken.

2.3.2 Principaal-agenttheorie

De Groot (1987) beschrijft dat de keuze van een principaal om een bepaalde taak te decentraliseren en dus de beslissingsbevoegdheid te delegeren naar een lager niveau een essentieel kenmerk is van de principaal-agentrelatie. De principaal-agenttheorie bekijkt de keuzes die gemaakt worden bij economische transacties. Er wordt alleen geruild als dit een voordeel oplevert. De bij de ruil betrokken partijen hebben verschillende doelen en belangen en beschikken niet over volledige informatie over het handelen van de andere actor. Beide partijen nemen een rol in: principaal (opdrachtgever) of agent (opdrachtnemer). Cruciaal is dat de principaal niet weet in hoeverre de agent maximaal presteert. Uiteraard is de agent hiervan wel op de hoogte. Dit leidt tot onvolledige informatie voor de principaal en tot asymmetrische informatie in de relatie tussen principaal en agent. Hoewel de principaal-agenttheorie is ontstaan vanuit het bedrijfsleven en in eerste instantie vooral gericht was op ondernemingen, zijn de besproken problemen ook aanwezig bij overheidsorganisaties en organisaties in de non-profitsector³⁰. Hier spelen extra problemen op het punt van eigendom van de organisatie en verantwoordelijkheidsverdeling.

De basis van de principaal-agenttheorie, als onderdeel van neo-institutionele economie, wordt gevormd door de ideeën van Berle & Means (1932) over ondernemingen. Zij zijn een van de eersten die een onderneming beschouwen als een organisatorische samenwerking van meerdere partijen die niet noodzakelijkerwijs dezelfde belangen hebben. Zij geven aan dat er sprake is van een scheiding tussen bestuur (leiding) en eigendom. De eigenaar van de organisatie is de 'principaal' die het eigen vermogen verschaft. De bestuurder is de 'agent' die de productiefactor arbeid aanbiedt. Berle & Means (1932) hebben een classificatie gemaakt van vier typen organisatievormen waarbij een toenemende scheiding tussen bestuur en eigendom geconstateerd kan worden: het volledig eigenaarschap, het meerderheidsbelang, het minderheidsbelang en volledig bestuur. Afhankelijk van het type organisatie en van de mate waarin er een scheiding optreedt tussen bestuur en eigendom van de onderneming kunnen agency-problemen optreden. Een belangrijk probleem betreft de informatieachterstand van de principaal ten opzichte van de agent. Doordat de principaal in verhouding tot de agent op meer afstand staat beschikt hij over minder informatie dan de agent. Een ander probleem betreft het belangenverschil tussen de principaal en de agent. Vanuit een economische rationaliteit wordt aangenomen dat individuen in een economische ruilrelatie hun belang willen maximaliseren. De principaal zal een maximale winst nastreven waarbij de continuïteit van de organisatie gewaarborgd blijft. De agent zal proberen een zo hoog mogelijke beloning te verdienen. Dit kan leiden tot opportunistisch gedrag van de agent ten koste van de

³⁰ Voor een analyse van governance bij non-profitorganisaties vanuit een agencyperspectief zie Van Besouw & Noordman (2005).

principaal. In dat geval is er sprake van *moral hazard*³¹. Dit is de kern van het model van Jensen en Meckling (1976)³².

Volgens Jensen en Meckling (1976) leidt een informatie-asymmetrie tot een verlies aan efficiëntie. Zij noemen dit ‘agency costs’. Deze kosten kunnen verschillende vormen hebben: *monitoring costs*, *bonding costs* en *residual loss*. *Monitoring costs* zijn kosten die de principaal maakt om het gedrag van de agent in de juiste richting te sturen. *Bonding costs* zijn kosten die de agent maakt om de principaal ervan te overtuigen dat de agent in het belang van zowel agent als principaal handelt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om investeringen in een goede reputatie. *Residual loss* geeft aan dat er geld ‘verloren’ gaat omdat de onderneming niet optimaal presteert als gevolg van een informatieverschil tussen principaal en agent³³.

Concluderend treden er volgens de principaal-agenttheorie door specialisatie, taakverdeling en delegatie twee problemen op:

- de principaal heeft een informatieachterstand ten opzichte van de agent;
- beide partijen zullen bij onvolledige informatie hun eigen belang nastreven, hetgeen kan leiden tot belangentegenstellingen.

De vraag is dus hoe de principaal ervoor kan zorgen dat de agent in het belang van de principaal handelt en hoe ervoor gezorgd kan worden dat de informatieasymmetrie zo klein mogelijk is.

Hazeu (2000) beschrijft vier mogelijke strategieën om deze twee zaken te bereiken: een goede corporate governance, monitoring, belonen op basis van prestatie en zorgen dat beide partijen het gevoel hebben zich in te zetten voor dezelfde zaak. In de eerste plaats biedt het gedachtegoed over ‘corporate governance’ een mogelijke oplossing voor de agency-problemen. Corporate governance, een goede bestuursstructuur, heeft volgens Hazeu te maken met disciplineren van managers. Hij bespreekt drie disciplineringsmethoden: de vermogensstructuur van de onderneming, de beloningsstructuur van de managers en de structurering van bestuur en toezicht op de onderneming. Door managers op basis van prestaties te belonen is het ook in hun belang om de prestaties van de organisatie te maximaliseren. Ook de structuur van bestuur en toezichthoudend orgaan speelt een rol. De samenstelling en bevoegdheden van beide organen en bijvoorbeeld het instellen van een informatieplicht voor bepaalde informatie kan bijdragen aan disciplineren van managers. Hazeu ziet monitoring van de inzet van de agent in relatie tot de prestaties van het team of in relatie tot externe factoren als een tweede strategie om de motivatie en het beoordelingsprobleem beheersbaar te houden. Delegatie kan er immers toe leiden dat de principaal niet met zekerheid kan oordelen over de inzet van de agent, gegeven de informatieasymmetrie en ieders streven naar nutsmaximalisatie. Door de inzet van de agent te monitoren en deze af te zetten tegen teamprestaties en externe factoren kan hij een betrouwbaar beeld proberen te krijgen van de inzet van de agent. Ten derde beschrijft Hazeu het ‘prestatieprikkelintensiteitsprincipe’. Dit houdt in dat de principaal de beloning van de agent sterker op resultaten moet baseren naarmate de agent minder risicomijdend is, de activiteiten van de agent beter meetbaar zijn, de inspanningen van de agent meer invloed

³¹ Zie ook paragraaf 2.3.3.

³² Volgens Maassen & Van Montfort (1997) kan de organisatie vanuit de agency-theorie worden gezien als ‘een complex proces waarin actoren met conflicterende doelstellingen hun eigen belangen trachten te maximaliseren’. Transacties binnen de organisatie worden gereguleerd door middel van arbeidscontracten. Deze contracten worden door Jensen & Meckling (1976) als volgt beschreven: ‘a contract under which one or more persons (principal(s)) engage another person (agent) to perform some services on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent’.

³³ De Vries (1992: 210) noemt dit ‘agency loss’.

hebben op het eindresultaat en naarmate er meer ruimte is voor eigen initiatieven van de agent, hetgeen leidt tot een grotere informatieasymmetrie tussen principaal en agent. Dit principe hangt samen met de beloning van managers, genoemd als eerste punt. Hij tekent hierbij aan dat prestatiebeloning er vaak toe leidt dat de agent zich vooral richt op zaken waarbij er sprake is van een gering risico en die leiden tot een hoog rendement. Tot slot geeft Hazeu aan dat de complexiteit van taken ervoor zorgt dat de mogelijkheden om te sturen op indicatoren, ratio's en kengetallen begrensd zijn. Hij besluit dan ook met de suggestie dat het meer oplevert c.q. minder kost om ervoor te zorgen dat principaal en agent het idee hebben dat ze zich beide voor hetzelfde belang inzetten. Door het overbruggen van het belangenverschil wordt het agency-probleem kleiner of verdwijnt het zelfs helemaal. Vertrouwen kan hierbij een grote rol spelen.

Aukes (1989) heeft de twee eerste punten van Hazeu (corporate governance en monitoring) aan elkaar gekoppeld. Hij is van mening dat een moral hazard voorkomen kan worden door monitoring en doelt met monitoring op toezicht en controle. Tevens betoogt Aukes dat er altijd een vorm van 'residual loss' zal blijven bestaan, omdat de belangen van principaal en agent nooit geheel overeen zullen komen. De principaal kan het 'verlies' proberen te beperken door adequate prikkels ('incentives') tot stand te brengen. Eén van deze prikkels kan bestaan uit een prestatiebeloningssysteem. Daarnaast zijn toezicht en controle ook prikkels om het verlies te beperken. Ook Maassen & Van Montfort (1997) zien monitoring (als onderdeel van de fasering van het besluitvormingssysteem en het ontwikkelen van beloningsstructuren als beheersinstrumenten om de agencyproblemen te beheersen³⁴.

In zijn uiteenzetting over de agency-theorie in relatie tot organisaties zonder winstoogmerk, heeft Aukes aangegeven dat er bij dergelijke organisaties geen sprake is van scheiding van leiding en eigendom, maar van scheiding tussen leiding en (financiële) middelenverschaffing. Hij beschouwt het als een ideale situatie wanneer er een contract wordt opgesteld tussen de betreffende organisatie en de middelenverschaffer waarin geformuleerd is welke middelen de agent ter beschikking krijgt om de overeengekomen doelen te behalen, welke bevoegdheden daarbij horen en welke prestatiemaatstaf daarbij hoort. Het belang van een nauwkeurige vaststellingen van eigendomsrechten (of in de woorden van Aukes: middelenverschaffing) wordt ten volle onderkend door de observatie van Hazeu dat er in de sociale zekerheid sprake is van meerdere principalen ('plural principals')³⁵. Door de aanwezigheid van meerdere principalen krijgen agenten meerdere prikkels, die volgens Hazeu veelal tegenstrijdig zijn. Uit onderzoek van Hendrikse (1998) blijkt dat de aanwezigheid van meerdere principalen leidt tot ondermijning van de prestatieprikkels in een organisatie of systeem. Het gevolg is dat ook de meerwaarde wordt ondermijnd. Ander onderzoek heeft echter uitgewezen dat dit niet altijd het geval is, zolang de doelen van de aanwezige principalen overeenkomen en er sprake is van wederzijds vertrouwen³⁶. Vertrouwen kan volgens Hazeu bevorderd worden door 'zelfbinding'. Dit houdt in dat de overheid zichzelf aan banden legt om meer vertrouwen te genereren. In de publieke sector moeten veel beslissingen worden genomen. Gegeven de vele keuzemogelijkheden kan dit leiden tot conflicten. Zelfbinding stelt de overheid in staat om de keuzeprocessen beheersbaar te houden. Simon's concept van begrensde rationaliteit speelt hierbij een grote rol³⁷. Zelfbinding kan plaatsvinden door het invoeren van regels en instituties. Tevens biedt dit volgens Hazeu de verklaring voor de aanwezigheid van lagere

³⁴ Zie Maassen & Van Montfort (1997), paragraaf 1.4.

³⁵ Hazeu (2000: 98).

³⁶ Hazeu verwijst hierbij naar een publicatie van de WRR.

³⁷ Rainey (1991).

overheden met autonome bevoegdheden. Regels kunnen hierbij de discretie van de agent inperken.

Maassen & Van Montfort (1997) zien vertrouwen ook als mogelijk beheersinstrument doordat beide actoren afhankelijk zijn van elkaar. Ze menen dat afhankelijkheden de basis kunnen zijn voor vertrouwen als coördinatiemechanisme. Vertrouwen houdt in dit verband in dat een transactiepartner verwacht dat de ander de afhankelijkheidspositie niet misbruikt. Vertrouwen hangt daarom samen met macht, waardoor zij macht ook als een mogelijk beheersinstrument beschouwen. Maassen & Van Montfort wijzen erop dat vertrouwen alleen als beheersinstrument kan bestaan als opportunisme niet een gegeven is, maar eerder een variabele.

Samenvattend kan uit het voorgaande worden opgemaakt dat de principaal-agenttheorie zowel kan worden toegepast op verhoudingen binnen bedrijven als op interbestuurlijke verhoudingen in de publieke sector. Gedeeld kenmerk is de delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar een lager niveau. Hierbij is er sprake van een opdrachtgever (principaal) en een opdrachtnemer (agent). Cruciaal is dat de principaal niet weet in hoeverre de agent maximaal presteert. Uiteraard is de agent hiervan wel op de hoogte. Dit leidt tot onvolledige informatie voor de principaal en tot asymmetrische informatie in de relatie tussen principaal en agent. Daarnaast kunnen de belangen van beide actoren uiteenlopen of zelfs tegengesteld zijn. Dit vermindert de effectiviteit, omdat er agency-kosten gemaakt moeten worden (bijvoorbeeld *monitoring costs*, *bonding costs* en *residual loss*) (Jensen en Meckling 1976). Het is daarom van belang om de informatieasymmetrie en de belangentegenstellingen zoveel mogelijk te beperken. Uit de bijdragen van diverse auteurs kan worden opgemaakt dat dit bijvoorbeeld kan door:

- a) het vaststellen van bevoegdheden en eigendomsrechten/ middelenverschaffing;
- b) het maken van afspraken over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie;
- c) het ontwikkelen van beloningsstructuren/prestatiebeloning;
- d) monitoring (agent verplichten inlichtingen te verstrekken/verantwoording af te leggen);
- e) het houden van toezicht en controle;
- f) het creëren van vertrouwen / ‘een gevoel van gezamenlijkheid’ (bijvoorbeeld door zelfbinding).

Deze zes punten kunnen worden gezien als succesfactoren voor een effectieve relatie tussen rijk en gemeenten.

2.3.3 Perspectief op overheidssturing: de transactiestaat

In de vorige paragraaf is beschreven welke problemen kunnen optreden bij de delegatie van taken en bevoegdheden en aan welke voorwaarden voldaan moet worden om deze problemen te reduceren. Hier sluit het betoog van Wolfson (2005), dat handelt over de samenhang tussen beleid en uitvoering en waarbij de informatieproblematiek centraal staat, op aan. In *Transactie als bestuurlijke vernieuwing* geeft Wolfson zijn visie op de vraag in hoeverre en onder welke voorwaarden het openbaar bestuur kaderstelling, regels en ruil kan combineren met directe koppeling van rechten en plichten. Hij maakt hierbij gebruik van inzichten die afkomstig zijn uit de principaal-agenttheorie.

Wolfson vraagt zich af of de overheid weet wat mensen willen en in hoeverre betrokkenen meewerken of opportunistisch gedrag vertonen. Hij ziet de onduidelijkheid over wat verschillende belanghebbenden bij de publieke zaak willen, kunnen en moeten als de kern van bestuurlijke malaise. Daarom pleit hij voor transactie: directe ruil, wederkerigheid, binding en

rekenschap. Wolfson is van mening dat indien de overheid meer wederkerigheid introduceert, het functioneren van de overheid verbetert (zowel beleid als uitvoering) en het vertrouwen van de burgers kan worden teruggewonnen. Hij betoogt dat de hiërarchische rechtstaat, die top-down stuurt, momenteel leidt tot informatieproblemen op alle niveaus van beleid en uitvoering, tot het ontwijken van verantwoordelijkheden, het vertonen van strategisch gedrag en het feit dat regels belangrijker zijn dan resultaten. Transactie is volgens hem een middel om beleid en uitvoering beter op elkaar af te stemmen. De analyse gaat uit van een multi-actorperspectief, omdat de overheid zelf geen éénvormige organisatie is, maar bestaat uit vele organisaties en bovendien te maken heeft met verschillende actoren.

Wolfson betoogt dat er sprake is van informatieasymmetrie tussen overheid enerzijds en burgers en belangengroepen anderzijds. Omdat burgers en belangenorganisaties meer weten over hun situatie dan de overheid, is het voor de overheid moeilijk om te bepalen of zij aan hun verplichtingen voldoen en of zij daadwerkelijk recht hebben op bepaalde voorzieningen. In dit kader spreekt Wolfson over een moreel risico ('moral hazard'). Hoewel Wolfson erkent dat er op markten ook sprake is van informatieasymmetrie liggen de sturingsproblemen in de publieke sector volgens hem moeilijker, omdat winst als succesindicator ontbreekt. Vaak ontbreekt ook concurrentie. Beoordeling vindt veelal plaats op basis van concepten als de kwaliteit en toegankelijkheid van dienstverlening, maar meningen hieromtrent kunnen uiteenlopen³⁸. Cruciaal in het betoog van Wolfson is dat hij uiteenzet dat asymmetrische informatie twee soorten fouten vergroot. Het eerste type fout is dat een voorziening een deel van de doelgroep, die ervoor in aanmerking komt, niet bereikt. Het tweede type fout is dat er onbedoeld gebruik van de voorziening is. Dit betekent dat mensen gebruik maken van een voorziening waar ze eigenlijk geen recht op hebben. Transactie kan dit dilemma volgens hem oplossen. Hierbij staan wederkerigheid, binding en rekenschap centraal. Wolfson ziet deze asymmetrische informatie als het kernprobleem van het openbaar bestuur³⁹. Dit probleem treedt op doordat overheden taakorganisaties zijn. Zij dienen als aanvulling of correctie op de markt en worden bekostigd uit publiek geld. Doordat er geen band meer is tussen 'beslissen en betalen' gaat er informatie verloren over voorkeuren en wensen van mensen. Naarmate er sprake is van meer maatwerk, is het belang van wederkerigheid groter. Deze wederkerigheid kan ervoor zorgen dat voorkeuren en beslissingen op allerlei niveaus transparant gemaakt kunnen worden. Dit leidt tot herstel van vertrouwen tussen overheid en burger.

In de transactiestaat worden volgens Wolfson recht en ruil gecombineerd. Mensen hebben recht op bepaalde voorzieningen, maar dienen daar wel iets voor terug te doen in de vorm van inspannings- en resultaatverplichtingen. Door rechten en plichten aan elkaar te koppelen wordt duidelijk wat de wensen, voorkeuren en belangen van alle actoren zijn. Dit is de functie van transacties. Binnen de transactiestaat werken meerdere partijen interactief samen. Dit leidt tot de mogelijkheid van meervoudig bestuur ('plural principals'), maar dwingt partijen wel om hun verantwoordelijkheid te nemen. Door transactie kunnen beleid en uitvoering beter op elkaar worden afgestemd en doeltreffender worden gemaakt.

Een van de uitgangspunten van de visie 'Andere Overheid' van de kabinetten Balkenende II en III is dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden gedecentraliseerd naar het niveau waar de transactiekosten het laagst zijn. Op dat niveau worden ook de risico's beheerst⁴⁰. Wolfson betoogt dat transacties samenhang en binding kunnen brengen in de relaties binnen overheid en tussen overheden. Wederkerigheid moet plaatshebben door het

³⁸ Wolfson (2005: 21).

³⁹ Wolfson (2005: 101).

⁴⁰ Tweede Kamer 2003-2004, 29362, nr. 1.

hele systeem heen. Ook verticaal, zoals Wolfson de relatie tussen centrale en decentrale overheid typeert. Daartoe heeft hij vier voorwaarden geformuleerd die ten grondslag liggen aan de transactiestaat. Ten eerste moeten politieke opdrachtgevers richting geven aan het proces van beleidsvorming en uitvoering. Ten tweede moeten ze ruimte laten aan professionals. Op deze manier kunnen de professionals resultaten boeken, de derde voorwaarde. Ten vierde moeten opdrachtgevers rekenschap vragen over de taken. Het gaat immers over publieke regelgeving en de besteding van publiek geld. De SER voegt hier volgens Wolfson als vijfde punt aan toe dat opdrachtgevers zich responsief moeten opstellen⁴¹. Het bieden van ruimte aan professionals om binnen de kaders, die door de politiek zijn vastgesteld, creatieve oplossingen te vinden is mogelijk door maatwerk. Meer maatwerk leidt tot hogere transactiekosten, maar tot lagere handhavingskosten en tot minder fouten van eerste en tweede soort.

Samenvattend constateert Wolfson onduidelijkheid over wat verschillende belanghebbenden bij de publieke zaak willen, kunnen en moeten. Daarom pleit hij voor transactie: directe ruil, wederkerigheid, binding en rekenschap. Hij is van mening dat indien de overheid meer wederkerigheid introduceert, het functioneren van de overheid verbetert (zowel beleid als uitvoering) en het vertrouwen van de burgers kan worden teruggewonnen. Hij betoogt dat de hiërarchische rechtstaat, die top-down stuurt, momenteel leidt tot informatieproblemen op alle niveaus van beleid en uitvoering, tot het ontwijken van verantwoordelijkheden, het vertonen van strategisch gedrag en het feit dat regels belangrijker zijn dan resultaten. Transactie is volgens hem een middel om beleid en uitvoering beter op elkaar af te stemmen. Daartoe formuleert Wolfson vijf voorwaarden:

- a) politieke opdrachtgevers moeten richting geven aan het proces van beleidsvorming en uitvoering;
- b) ze moeten tevens ruimte laten aan professionals door maatwerk;
- c) op deze manier kunnen de professionals resultaten boeken;
- d) opdrachtgevers moeten rekenschap vragen over de taken. Het gaat immers over publieke regelgeving en de besteding van publiek geld;
- e) opdrachtgevers moeten zich responsief opstellen.

Meer maatwerk, als gevolg van meer ruimte voor professionals leidt weliswaar tot hogere transactiekosten, maar tot lagere handhavingskosten en tot minder fouten. Deze vijf punten kunnen worden beschouwd als randvoorwaarden voor een effectieve relatie tussen rijk en gemeenten.

2.3.4 Naar een set relevante randvoorwaarden

Hierboven is op basis van verschillende theoretische inzichten een grote diversiteit aan randvoorwaarden voor een goede relatie tussen rijk en gemeenten beschreven. Hierbij is verondersteld dat er sprake is van een belangenverschil en een informatieverschil omdat er sprake is van een principaal-agentrelatie. Om deze te kunnen toepassen op de vraagstelling van deze scriptie, de meerwaarde van de door het rijk voorgestelde participatieplaatsen voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten, dienen de belangrijkste randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten te worden onderscheiden. Dit gebeurt door middel van schifting en clustering. Bedoeling is om te komen van een beperkte set van randvoorwaarden, waaraan de interbestuurlijke context van het rijksvoorstel tot de invoering van participatieplaatsen bij gemeenten, kan worden getoetst.

⁴¹ Wolfson (2005: 102).

De randvoorwaarden over decentralisatie zoals verwoord door onder andere Van Marle (1984) zijn reeds vervuld door de invoering van de WWB. Omdat het voorstel voor invoering van participatieplaatsen niet tornt aan de invoering van de WWB, wordt deze categorie randvoorwaarden hier verder buiten beschouwing gelaten. Dit geldt echter niet voor de randvoorwaarden die genoemd worden in (a) de *Code interbestuurlijke verhoudingen*, (b) de theorie over de principaal-agenttheorie en (c) de theorie van Wolfson. Maar deze dienen te worden geclusterd om bruikbaar te worden voor toetsing. Alle randvoorwaarden die genoemd worden in de literatuur over de principaal-agenttheorie zijn verwerkt in de onderstaande randvoorwaarden. Voorwaarde a) van Wolfson komt overeen met randvoorwaarde a) uit de principaal-agenttheorie. Beide zijn verwerkt in onderstaande randvoorwaarde (1). Voorwaarde b) van Wolfson over ruimte laten is geformuleerd als randvoorwaarde (2). Voorwaarde c) van Wolfson is een gevolg van zijn eigen randvoorwaarden a) en b) en is daarom meer in impliciete zin verwerkt. Randvoorwaarde d) van Wolfson over rekenschap komt overeen met monitoring (randvoorwaarde (5)). Voorwaarde e) van Wolfson over responsiviteit is verwerkt in randvoorwaarde (6) over vertrouwen. De randvoorwaarden a) en b) uit de Code zijn verwerkt in onderstaande randvoorwaarde (1). Voorwaarde e) uit de Code is meegenomen in onderstaande randvoorwaarde (2). Hierin wordt ook voorwaarde c) van de Code meegenomen. Aan voorwaarde d) van de Code wordt voldaan in de systematiek van de WWB. Bij het reïntegratiebeleid is sprake van medebewind, daarom kan het rijk sturen op prestaties. Dit wordt omvat door randvoorwaarde (3). Tot slot komt voorwaarde f) uit de Code overeen met f) uit de principaal-agenttheorie en e) van Wolfson. Dit wordt weergegeven als onderstaande randvoorwaarde (6). Dit leidt tot de volgende set van randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten:

1. er dient duidelijkheid te zijn over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten');
2. er dient ruimte gelaten te worden doordat sturing door het rijk alleen plaats dient te vinden op resultaten ('wat') en niet op het proces ('hoe')⁴²;
3. er dient duidelijkheid te zijn over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie;
4. het dient voor gemeenten aantrekkelijk te zijn om het instrument in te zetten (prikkel);
5. er dient sprake te zijn van monitoring/rekenschap;
6. er dient sprake te zijn van wederzijds vertrouwen (bijvoorbeeld door zelfbinding en responsiviteit).

In paragraaf 2.5 zal (de interbestuurlijke context van) het voorstel tot invoering van participatieplaatsen worden getoetst aan deze randvoorwaarden. In het empirisch deel vanaf hoofdstuk 4 zal onderzocht in hoeverre ook de Haaglanden-gemeenten van mening zijn dat aan deze randvoorwaarden wordt voldaan.

Niet alleen de theorie over principaal en agent-relatie en interbestuurlijke verhoudingen is relevant, ook diverse onderzoeken op het gebied van werk en inkomen (de beleidscontext) zijn van belang voor de vraagstelling van deze scriptie. Hieruit kunnen succesfactoren voor een nieuw reïntegratie-instrument als participatieplaatsen worden gedestilleerd. De volgende paragraaf is hiervoor ingeruimd.

⁴² Deze factor omvat ook het uitgangspunt uit de *Code interbestuurlijke verhoudingen* dat er sprake dient te zijn van lokale beleidsvrijheid. Deze factor omvat ook het uitgangspunt uit *de Code interbestuurlijke verhoudingen* dat het rijk geen prestaties mag formuleren als de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij een ander orgaan ligt, hetgeen het geval is bij het reïntegratiebeleid.

2.4 Beleidscontext: werk en inkomen

2.4.1 Onderzoeken op het gebied van werk en inkomen

Om te achterhalen welke zaken een (positieve) rol kunnen spelen bij de effectiviteit van gemeentelijk beleid op het gebied van werk en inkomen, is het van belang te kijken naar onderzoeken met betrekking tot (decentralisatie op) dit beleidsveld. In de jaren '80 is via de *Decentralisatienota* op meerdere gebieden gepleit voor decentralisatie van het rijksbeleid naar de gemeenten⁴³. Op een VNG-symposium op 9 april 1986 over gemeenten en langdurig werklozen wordt door verschillende mensen gepleit voor decentralisering en deregulering in de verhouding tussen rijk en gemeenten op het gebied van werkgelegenheid. Gemeenten hebben volgens beide sprekers ruimte nodig. Dit zal leiden tot een meer vruchtbare taakverdeling en samenwerking tussen het rijk en gemeenten⁴⁴.

Opvallend is dat na invoering van de WWB vanaf 2004 verschillende auteurs kritische opmerkingen maken over de gerealiseerde decentralisatie. Kuiper (2004) is van mening dat het rijk en met name de Tweede Kamer wel voldoende moet loslaten. 'Deregulering aan de voorkant mag niet aan de achterkant teniet worden gedaan via monitoring, toezicht, prestatiemeting en al dan niet door Kamervragen uitgelokte specifieke onderzoeken en nadere regelgeving'.

Noordam (2004) betoogt dat de politiek de decentralisatiegedachte selectief uitvoert. Gemeenten zijn volgens hem bevoegd tot terugvordering en verhaal, anderzijds zijn zij verplicht om sancties op te leggen bij overtredingen, maar bevoegd om zelf het sanctiebeleid vorm te geven. Daarnaast neemt hij waar dat er niet alleen sprake is van een beweging van centralisatie naar decentralisatie, maar ook van decentralisatie naar centralisatie. Als voorbeeld hiervan noemt hij de regeling voor categoriale bijzondere bijstand en de langdurigheidstoeslag.

In aansluiting op Ringeling (2004) noemen Vogels & Van Trier (2003) enkele tekortkomingen bij het meten en interpreteren van effectiviteit van arbeidsmarktbeleid: volgens hen wordt vaak alleen gekeken naar kortetermijneffecten en naar bruto-effectiviteit, ontbreken nulmetingen meestal, lopen methoden van onderzoek en doelstellingen veelal uiteen en wordt niet altijd de kostenefficiëntie van het beleid gemeten (verhouding tussen kosten en resultaten van beleid). Hun doel is daarom om factoren te ontdekken die de effectiviteit van het beleid bepalen. De door hen genoemde factoren zijn: instituties, arbeidsmarktbeleid en arbeidsmarktprestaties. Onder instituties verstaan zij: de wijze waarop het sociale zekerheidsstelsel is vormgegeven, het niveau en de duur van het wettelijk minimum loon (WML), het loonvormingsproces, de mate van werkgelegenheidsbescherming (bijvoorbeeld het ontslagrecht) en de wijze waarop faciliteiten om zorg en arbeid te combineren, zoals kinderopvang zijn geregeld. Omdat het gaat om instituties op macro-niveau zullen deze niet verder aan de orde komen in deze scriptie.

Het rapport *Werk voor gemeenten: succes- en faalfactoren* (1997) van onderzoeksbureau Nyfer gaat in op factoren die het succes van lokale inspanningen bepalen op het terrein van arbeidsmarktbeleid. Het rapport, dat dateert van voor de invoering van de WWB, presenteert vijf belangrijke condities die van belang zijn bij het 'omzetten van bijstandsgeld in werk'. Ten eerste moet het volgens Nyfer voor mensen met een uitkering voldoende aantrekkelijk zijn om

⁴³ Zie bijvoorbeeld Derksen & Schaap (2004) en Elzinga & Hagelstein (1998).

⁴⁴ Vereniging Nederlandse Gemeenten (1986), *Gemeenten en langdurig werklozen*; verslag van een symposium op 9 april 1986. Den Haag: VNG.

werk te aanvaarden. Dit leidt ertoe dat mensen meer kunnen verdienen en dat zij ‘actiever’ staan in de samenleving. Vervolgens concludeert Nyfer dat het aanbieden van eenvoudige, laagbetaalde banen voor werkgevers aantrekkelijk moet zijn. Werkgevers zullen meer dergelijke arbeid aanbieden indien hun totale bruto loonkosten lager zijn. Voorts pleit Nyfer voor een hoge mate van beleidsautonomie voor gemeenten, uitvoeringsinstellingen, die zich met andere partners inspannen om mensen naar werk te leiden en dus onafhankelijk te maken van een uitkering. Deze beleidsautonomie is volgens Nyfer nodig omdat actief arbeidsmarktbeleid rekening moet kunnen houden met persoonsgebonden individuele kenmerken van werkzoekenden en met lokale arbeidsmarktomstandigheden⁴⁵. Het vierde aandachtspunt van Nyfer richt zich op de organisatorische architectuur van het arbeidsmarktbeleid. Deze moet voornamelijk gericht zijn op de behoeften van de klanten en niet zozeer op de behoeften van uitvoerende instanties. Tevens is het in de visie van Nyfer van belang dat beleidsuitvoerende instanties een optimale prikkel hebben om te realiseren dat cliënten daadwerkelijk naar betaald werk worden begeleid. Tenslotte is Nyfer van mening dat het Rijk verantwoordelijk is voor de rijksbijdrage in de kosten voor actief arbeidsmarktbeleid en voor de controle op zorgvuldigheid⁴⁶.

De Wolff & Veenkamp (2004) hebben een aantal inzichten uit de literatuur op een rij gezet. Daaruit blijkt dat tijdelijke gesubsidieerde arbeid effectiever is dan langdurige gesubsidieerde arbeid. Dit is gebaseerd op uitstroom uit de (permanente) Melkert-2-banen en de (tijdelijke) WIW-banen. Zij geven aan dat Faber, Leferink en Van der Wal (2003) namens Nyfer concluderen dat evaluaties in het buitenland een wisselend beeld geven. De beste effecten lijken te worden bereikt als gesubsidieerde arbeid alleen wordt ingezet voor werklozen met de slechtste vooruitzichten op werk. In Groot-Brittannië zijn er in dit verband goede ervaringen met mensen die ouder zijn dan 55, in Duitsland gaat het om langdurig werklozen en in Nederland betreft het mensen met ernstige psychosociale problemen⁴⁷. In hetzelfde onderzoek noemen Faber, Leferink en Van der Wal (2003) drie succesfactoren en drie faalfactoren voor gesubsidieerde arbeid. Volgens hen is het van belang dat gesubsidieerde banen er regulier uitzien in plaats van kunstmatig. Voorts zijn zij van mening dat uitstroomprikkelers zeer effectief zijn. Tot slot speelt de vormgeving van de uitvoering een rol. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om maatwerk en klantvriendelijkheid. Dit is gerealiseerd in de WWB. Faalfactoren zijn dat gesubsidieerde arbeid leidt tot verdringing, dat deelnemers aan gesubsidieerde banen ook een baan zouden kunnen vinden die niet gesubsidieerd is (‘ballast’ genoemd) en insluiting hetgeen inhoudt dat mensen moeilijker uitstromen naarmate ze langer in een gesubsidieerde baan werken.

De Koning e.a. (2005) hebben de effectiviteit van reïntegratie onderzocht middels een literatuurstudie naar eerdere onderzoeken op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid. Zij meten het effect van beleidsinstrumenten op de herintredingskans, de uitkeringsduur of de baankans van bijstandsgerechtigden (WAO, WW en bijstand). De Koning e.a. merken hierbij op dat er na 1995 in Nederland weinig onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van het reïntegratiebeleid. Tevens bekijken zij ook of de mate van effectiviteit samenhangt met de mate van (de) centralisatie, de wijze van aansturing (regelgeving, incentives of marktsturing) en organisatorische aspecten van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van uitkeringen en reïntegratie. De genoemde organisatorische aspecten zijn voor deze scriptie niet van belang en zullen daarom niet verder besproken worden. De Koning e.a. concluderen op basis van de bestudeerde literatuur dat actief arbeidsmarktbeleid eerder een

⁴⁵ Dit punt is inmiddels gerealiseerd in de WWB.

⁴⁶ Met invoering van de WWB is aan deze twee punten tegemoet gekomen.

⁴⁷ De Wolff & Veenkamp (2004).

positief effect heeft op de baankans van de deelnemers dan dat er sprake is van geen of een averechts effect. Hierbij moet wel worden aangetekend dat niet in alle gevallen de effecten na beëindiging van de subsidie worden gemeten. Incentives, zoals sancties, bonussen en controle, bemiddeling en instroomsubsidies blijken een positief effect te hebben op de baankans van betrokkenen. Gesubsidieerde arbeid lijkt een ongunstige uitwerking te hebben op de baankans. Uit het onderzoek van De Koning e.a. blijkt verder dat het nog niet bekend is of de recente organisatie van het reïntegratiebeleid in Nederland (decentralisatie van de verantwoordelijkheid en de introductie van prikkels en marktwerking) effectief is. Hiervoor is volgens De Koning e.a. verder onderzoek nodig.

Op basis van onderzoek naar reïntegratie-instrumenten voor WW-gerechtigden concludeert Heijma (2005) dat het verkorten van de werkloosheidsduur effectief bereikt kan worden door de inzet van oriëntatie-instrumenten en bemiddeling. Instrumenten die aanbodversterkend werken, zoals motivatie-, communicatie- en sollicitatietrainingen hebben een negatief effect op het verkorten van de werkloosheidsduur. Dit komt doordat het tijd kost om dergelijke trainingen te volgen, waarbij een effect eventueel pas later optreedt. Dit geldt in grotere mate voor cliënten in fase 3 en fase 4 vanwege hun grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Uit het onderzoek komt naar voren dat scholing op dit punt weinig significante effecten laat zien. Toch heeft de inzet van een volledig traject met verschillende instrumenten volgens Heijma per saldo een positief effect op werkhervatting. Effecten zijn over het algemeen groter zijn als de kans op werkhervatting vooraf kleiner is. In concreto betekent dit dat de inzet van reïntegratie-instrumenten bij werklozen uit fase 1 weinig toegevoegde waarde heeft. Voor fase 4 cliënten is de inzet van reïntegratie-instrumenten volgens Heijma effectief, hoewel het in absolute termen minder oplevert omdat de kans dat deze mensen aan de slag komen kleiner is vanwege hun grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Uit de WWB-Monitor (Edzes e.a., 2005) van het Centrum voor Arbeid en Beleid in opdracht van Divosa blijkt dat meer dan de helft van de bijstandsgerechtigden volgens gemeenten vermoedelijk niet meer zal uitstromen naar betaald werk. Kleine gemeenten schatten dit percentage nog hoger in. Voorts blijkt uit de monitor dat gemeenten positief zijn over de WWB, met name over de beleidsvrijheid. De decentralisatie lijkt daarmee geslaagd. Een kanttekening hierbij is dat gemeenten minder positief zijn over de eigen slagkracht voor adequate uitvoering van de WWB. Een aantal van hen beschouwt hun schaal als te klein. Wat betreft deregulering en derapportage blijkt uit de monitor dat de diensten niet in alle gevallen adequaat zijn ingesteld op een organisatie die is gericht op activering in plaats van op rechtmatigheid. Uit het onderzoek blijkt verder dat er nauwelijks verandering is gekomen in de administratieve lastendruk. De monitor geeft ook aan dat veel gemeenten nog meer aandacht zouden moeten besteden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt door middel van scholing. Dit geldt in meerdere mate voor mensen die langdurig in de bijstand zitten, vanwege hun verminderde concurrentiepositie. Ook proberen gemeenten contacten met werkgevers aan te halen.

In opdracht van het Ministerie van SZW hebben Blommesteijn e.a. (2005) namens Regioplan Beleidsonderzoek onderzoek gedaan naar de werking van de WWB. Uit dit onderzoek blijkt ook dat gemeenten blij zijn met de toegenomen beleidsvrijheid. Voorts wordt geconcludeerd dat gemeenten vooral voordelen ervaren van derapportage, omdat de trajectinformatie die geleverd moet worden minder 'overbodige' variabelen bevat dan bij voorgaande informatieverplichtingen. Daarnaast zijn de meeste gemeenten tevreden over de wijze waarop de rechtmatigheid wordt gecontroleerd. Rapporteren aan de gemeenteraad heeft de voorkeur van gemeenten boven rapporteren aan het rijk. Waar het gaat om algemeen geaccepteerde

arbeid, geeft een aantal gemeenten aan dat geaccepteerde arbeid op gespannen voet staat met duurzame plaatsing. Gemeenten verwachten een grotere effectiviteit van korte trajecten, die bestaan uit losse instrumenten in plaats van langdurige, integrale trajecten. De eerstgenoemde trajecten bieden meer mogelijkheden voor maatwerk. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat gemeenten zich vooral bezighouden met activering van de meest ‘kansrijken’, waarbij korte trajecten voldoende zijn. Tevens is de benadering van werkgevers op de lokale arbeidsmarkt volgens het onderzoek van groot belang. Een knelpunt van het financiële systeem van de WWB is volgens gemeenten dat een groot deel van hun bestand onbemiddelbaar is. Gemeenten worden middels de WWB afgerekend op werk op de reguliere arbeidsmarkt, zodat dit leidt tot een knelpunt. Daarnaast zijn gemeenten bezig om WIW-banen en ID-banen af te bouwen. Gemeenten proberen mensen te laten doorstromen naar regulier werk, maar gebruiken ook loonkostensubsidies ter vervanging van deze banen. Tevens hebben gemeenten ‘vangnetbanen’ gecreëerd voor mensen die geen enkele kans hebben op uitstroom naar regulier werk. Tot slot komt uit het onderzoek naar voren dat gemeenten vooral werken aan instroombeperking. De uitstroombevordering is hierbij vergeleken minder effectief.

Uit onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk in opdracht van de RWI (De Graaf-Zijl e.a. namens SEO, 2006) blijkt dat reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden een grotere kans op uitstroom teweeg brengen dan voor mensen met een WW-uitkering. Daarbij is de effectiviteit van reïntegratie volgens de onderzoekers sterk afhankelijk van het type instrument. Voor bijstandsgerechtigden geldt dat trajecten die bestaan uit een combinatie van instrumenten het meest effectief zijn. Uit het onderzoek blijkt voorts dat voor deze groep sociale activering en zorginstrumenten geen effect hebben op uitstroom naar regulier werk. Bemiddeling wordt beschouwd als het meest effectieve instrument. Bovendien geldt dat reïntegratie effectiever is voor fase 4-cliënten dan voor fase 1-cliënten.

Samenvattend blijkt uit diverse onderzoeken op het gebied van werk en inkomen dat een aantal factoren van invloed is op de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Aan de onderstaande opsomming zijn tevens de conclusies uit het IBO-rapport *Aan de slag*, die besproken zijn in hoofdstuk 1, toegevoegd omdat zij mede ten grondslag liggen aan het afbouwen van gesubsidieerde arbeid in de vorm van ID- en WIW-banen. Themagewijs en in historische volgorde betreft het:

A. Algemene randvoorwaarden:

- a) het moet voor bijstandsgerechtigden financieel voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden (1997);
- b) het moet voor werkgevers financieel voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige, laagbetaalde banen aan te bieden (1997);
- c) gemeenten dienen een grote mate van beleidsvrijheid te hebben zodat ze maatwerk kunnen leveren (1997);
- d) betrokken organisaties moeten voornamelijk gericht zijn op de behoefte van hun klanten en niet zozeer op de behoeften van uitvoerende instanties (1997);
- e) beleidsuitvoerende instanties moeten een optimale prikkel hebben om mensen naar werk te begeleiden (1997).

B. Gesubsidieerde arbeid⁴⁸:

⁴⁸ In hoofdstuk 1 zijn op basis van het IBO-rapport *Aan de slag* ook een aantal conclusies geformuleerd met betrekking tot gesubsidieerde arbeid. Deze worden in dit overzicht opgenomen omdat zij mede ten grondslag liggen aan het afbouwen van gesubsidieerde arbeid in de vorm van ID- en WIW-banen.

- a) tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten (IBO, 2001);
- b) specifieke maatregelen zoals loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid worden op basis van modelsimulaties als effectiever beschouwd dan generieke maatregelen zoals lastenverlichting (IBO, 2001);
- c) het doel van gesubsidieerde arbeid is van belang: opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk (IBO, 2001);
- d) een voordeel van gesubsidieerde arbeid is dat grote groepen mensen, die voorheen werkloos waren, aan het werk kunnen (IBO, 2001);
- e) een nadeel is dat het niet effectief is als opstap naar regulier werk als gevolg van beperkte uitstroom (IBO, 2001);
- f) de beperkte uitstroom komt doordat werkgevers geen belang hebben bij uitstroom van de beste kandidaten (IBO, 2001);
- g) de beperkte uitstroom komt doordat werknemers geen stimulans hebben voor regulier werk omdat zij gesubsidieerde arbeid ervaren als reguliere arbeid doordat er sprake is van een arbeidsovereenkomst (IBO, 2001);
- h) beperkte of onvoldoende begeleiding van werkgevers leidt mogelijk tot hoger ziekteverzuim, evenals kenmerken van de doelgroep (IBO, 2001);
- i) gesubsidieerde arbeid leidt tot verdringing van reguliere arbeid (2003);
- j) gesubsidieerde arbeidsplaatsen worden bezet gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden (2003);
- k) gesubsidieerde banen dienen er regulier uit te zien in plaats van kunstmatig (2003);
- l) uitstroomprikkelers bij gesubsidieerde arbeid zijn zeer effectief (2003);
- m) vormgeving van de uitvoering van gesubsidieerde arbeid is van groot belang in verband met het kunnen leveren van maatwerk (2003);
- n) mensen stromen moeilijker uit naarmate ze langer in een gesubsidieerde baan werken (2003, 2005);
- o) tijdelijke gesubsidieerde arbeid is effectiever dan langdurig gesubsidieerde arbeid in verband met uitstroom (2004).

C. Wet werk en bijstand (2004): decentralisatie, deregulering en derapportage:

- a) gemeenten oordelen positief over de toegenomen beleidsvrijheid van de WWB (2005);
- b) met name kleinere gemeenten zijn minder positief over de eigen slagkracht (2005);
- c) gemeenten ervaren voordelen van derapportage omdat ze minder uitgebreide trajectinformatie hoeven te leveren (2005);
- d) de meeste gemeenten zijn tevreden over de wijze van verantwoording in verband met rechtmatigheid: ze rapporteren liever aan de gemeenteraad dan aan het rijk (2005);
- e) gemeenten ervaren nauwelijks verandering in de administratieve lastendruk ondanks deregulering en derapportage (2005);
- f) gemeentelijke organisaties zijn niet in alle gevallen ingericht op activering in plaats van rechtmatigheid (2005);
- g) de benadering van werkgevers op de lokale arbeidsmarkt is van groot belang (2005);
- h) knelpunt van het financiële systeem van de WWB is dat een groot deel van het bestand van gemeenten als onbemiddelbaar wordt gezien (2005).

D. Trajecten, instrumenten (met uitzondering van gesubsidieerde arbeid) en doelgroepen:

- a) trajecten die bestaan uit een mix van instrumenten zijn het meest effectief (2006);
- b) gemeenten hebben meer aan korte trajecten met diverse instrumenten, dan van langdurige integrale trajecten, vanwege hun behoefte aan maatwerk (2005);

- c) gemeenten werken vooral aan instroombeperking; hiermee vergeleken is de uitstroombevordering minder effectief (2005);
- d) gemeenten houden zich vooral bezig met de meest ‘kansrijken’, die veelal voldoende hebben aan korte trajecten (2005);
- e) effecten van reïntegratie-instrumenten zijn in het algemeen groter voor mensen met een kleinere kans op werkhervatting (2005, 2006);
- f) bemiddeling is het meest effectief; sociale activering en zorginstrumenten hebben geen effect op uitstroom naar regulier werk (2006);
- g) gemeenten dienen meer aandacht te besteden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt door middel van scholing, in het bijzonder bij langdurig bijstandsgerechtigden (2005).

Uit deze veelheid van factoren dient een aantal relevante succesfactoren te worden gedestilleerd. Dit gebeurt door middel van schifting en clustering. Beoogd wordt te komen tot een beperkte set van succesfactoren, waaraan de meerwaarde van participatieplaatsen voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten kan worden getoetst.

2.4.2. Naar een set relevante succesfactoren

De conclusies onder C. over de WWB maken deel uit van de algehele context van participatieplaatsen en worden daarom hier verder buiten beschouwing gelaten. Van de algemene randvoorwaarden onder A zijn de factoren a) en b) geformuleerd als succesfactoren (1) en (2). De factoren c) en e) zijn al geformuleerd in de randvoorwaarden voor een optimale relatie tussen rijk en gemeenten in de vorige paragraaf en worden daarom niet herhaald. Factor d) heeft een relatie met factor a) en wordt daarom al geformuleerd als succesfactor (1). Daarbij komt dat deze scriptie niet verder ingaat op organisatiekundige aspecten. De conclusies over gesubsidieerde arbeid (B) worden in deze scriptie deels ook omgezet in succesfactoren die dienen om de meerwaarde van het instrument participatieplaatsen te onderzoeken. Werken met behoud van uitkering via participatieplaatsen is weliswaar een ander type instrument dan vormen van gesubsidieerde arbeid, maar beide hebben wel het hetzelfde doel (mensen laten deelnemen aan het arbeidsproces) en dezelfde doelgroep (mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt). Van de factoren over gesubsidieerde arbeid wordt factor a) over tijdelijkheid geformuleerd als succesfactor (3). De tweede factor (b)) wordt niet overgenomen als succesfactor omdat generieke maatregelen zoals lastenverlichting in deze scriptie niet worden behandeld. Factor c) is overgenomen als succesfactor (4). De factoren d) en e) vormen contextinformatie en worden om die reden niet beschouwd als succesfactoren. Factor f) hangt samen met het doel van het instrument hetgeen reeds als succesfactor (4) is geformuleerd. Factor g) hangt samen met factor a) en wordt omvat door succesfactor (1). De volgende factor (h) over ziekteverzuim valt buiten het bestek van deze scriptie en is daarom niet overgenomen als succesfactor. De factoren i) en j) zijn relevant vanwege het additionele karakter van participatieplaatsen en zijn daarom geformuleerd als de succesfactoren (5) en (6). Factor k) wordt omvat door succesfactor (1). Uitstroomprikkels zoals geformuleerd in factor l) vallen buiten het bestek van deze scriptie. Factor m) over de vormgeving van de uitvoering valt buiten het bestek van deze scriptie omdat het organisatiekundige aspecten bevat. Het leveren van maatwerk wordt reeds besproken in de factoren over de relatie tussen rijk en gemeenten. De laatste twee factoren n) en o) komen overeen met de tijdelijkheid in factor a) en zijn daarom al omvat in succesfactor (3).

Tot slot zijn er conclusies geformuleerd over trajecten, instrumenten (met uitzondering van gesubsidieerde arbeid) en doelgroepen (D). Van deze conclusies zijn alleen de factoren a) en b) tezamen geclusterd in succesfactor (7). De factoren c) en d) zijn voor het onderzoek naar participatieplaatsen niet relevant omdat instroombeperking niet het doel is en ‘meest

kansrijken' niet behoren tot de doelgroep van participatieplaatsen. Factor e) heeft te maken met doelgroepen hetgeen is geformuleerd in succesfactor (6). Factor f) wordt niet omgezet in een succesfactor in deze scriptie omdat de precieze inhoud van bemiddeling niet duidelijk is. Tevens vallen zorginstrumenten buiten het bestek van deze scriptie. Tot slot wordt factor g) omvat in de factoren a) en b) en is dit meegenomen in succesfactor (7).

Samenvattend leidt dit tot de volgende set factoren voor succesvolle reïntegratie van bijstandsgerechtigden:

1. het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden⁴⁹;
2. het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden;
3. tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten;
4. het doel van het instrument moet duidelijk zijn (bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk);
5. voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid;
6. voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden;
7. trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief.

In de komende paragraaf wordt deze set succesfactoren, evenals de set van randvoorwaarden voor een goede relatie tussen rijk en gemeenten, gebruikt als toetssteen voor de vraag in hoeverre de door het rijk voorgestelde participatieplaatsen meerwaarde hebben voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten.

2.5 Theoretische toetsing van wetsvoorstel en RWI-advies

In deze paragraaf wordt bekeken hoe zowel het wetsvoorstel als het RWI-advies 'scoren' op de genoemde randvoorwaarden en succesfactoren. Hierbij wordt gewerkt met een viertal scores: + (positief), - (negatief), ± (er tussenin) en ? (onbekend). Deze wijze van 'scoren' moet worden gezien als hulpmiddel bij de analyse van de meerwaarde van participatieplaatsen voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten. Ook het RWI-advies wordt nadrukkelijk meegenomen in de toetsing, omdat het advies een belangrijke 'prikkel' vormde voor de totstandkoming van de motie Van As c.s. en het daaropvolgende wetsvoorstel. Daarnaast geeft de RWI in haar advies aan dat gemeenten behoefte zouden hebben aan een nieuw reïntegratie-instrument en dat haar advies zou kunnen rekenen op draagvlak onder werkgevers, werknemers en gemeenten. Het is interessant om te weten hoe de negen Haaglanden-gemeenten daar in de praktijk over denken (zie hoofdstuk 4 en 5). Eerst wordt het wetsvoorstel getoetst aan de genoemde randvoorwaarden en succesfactoren, daarna het RWI-advies. De toetsing is theoretisch van karakter, dat wil zeggen op basis van de kennis over het wetsvoorstel en het RWI-advies die in hoofdstuk 1 is opgedaan. In hoofdstuk 4 zal empirische toetsing plaatsvinden, op basis van de praktijkervaring en –inschatting van gemeenten (in casu de negen Haaglanden-gemeenten).

⁴⁹ Voldoende aantrekkelijk heeft hier betrekking op de vormgeving, de financiering en het maatschappelijk nut.

2.5.1 Toetsing wetsvoorstel

In tabel 2.1 wordt aangegeven in hoeverre het wetsvoorstel tegemoet komt aan de randvoorwaarden voor goede interbestuurlijke verhoudingen tussen rijk en gemeenten:

Randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten	Score
1. er dient duidelijkheid te zijn over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten')	+
2. er dient ruimte gelaten te worden doordat sturing door het rijk alleen plaats dient te vinden op resultaten ('wat) en niet op het proces ('hoe')	-
3. er dient duidelijkheid te zijn over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie	+
4. het dient voor gemeenten aantrekkelijk te zijn om het instrument in te zetten (prikkel)	+
5. er dient sprake te zijn van monitoring/rekenschap	+
6. er dient sprake te zijn van wederzijds vertrouwen (bijvoorbeeld door zelfbinding en responsiviteit)	?

Tabel 2.1 Toetsing participatieplaatsen aan randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten

Op grond van de WWB is er duidelijkheid over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing. Ook worden in het wetsvoorstel de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten omschreven. Daarom wordt randvoorwaarde (1) vervuld. Aan randvoorwaarde (2) wordt niet voldaan omdat het rijk een aantal voorwaarden verbindt aan participatieplaatsen ten aanzien van de duur, het soort werk en een evaluatie van het instrument. Hiermee wordt niet alleen gestuurd op resultaat, maar worden ook procesvoorwaarden ingebouwd waarmee de ruimte van gemeenten wordt ingeperkt.

In de WWB zijn afspraken gemaakt over resultaat en risico van de prestatie. Indien gemeenten geld overhouden in het inkomensdeel als gevolg van minder uitkeringen, mogen zij dit behouden. Een overschot op het werkdeel dient te worden teruggeven (met uitzondering van een bepaald percentage). Het wetsvoorstel inzake participatieplaatsen laat deze elementen in tact. Randvoorwaarde (3) wordt dus vervuld.

Hoewel gemeenten financieel geen direct voordeel hebben, omdat de bijstandsgerechtigden hun uitkering behouden die uit het inkomensdeel moet worden gefinancierd, wordt randvoorwaarde (4) toch voldaan omdat gemeenten er een mogelijkheid bij krijgen om bijstandsgerechtigden te activeren. Tevens wordt de termijn van werken met behoud van uitkering verruimd naar twee jaar. Op financieel vlak is er dus geen verbetering voor gemeenten, maar ook geen verslechtering, want de doelgroep van participatiebanen bestaat uit mensen die al lange tijd in een uitkeringssituatie verkeren. Omdat gemeenten bovendien de uitkeringen toch moeten betalen, kan het voordelen hebben om bijstandsgerechtigden te activeren in plaats van hen inactief te laten zijn. Dit kan tevens de afstand tot de arbeidsmarkt verkleinen. Al deze zaken afwegend wordt de score '+' toegekend.

De vijfde randvoorwaarde wordt vervuld omdat via de WWB door gemeenten wordt gerapporteerd aan het rijk. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel voorgesteld participatieplaatsen te evalueren. Dit leidt dus tot een positieve score op randvoorwaarde (5). Over vertrouwen kan op basis van het wetsvoorstel geen uitspraak worden gedaan. Randvoorwaarde (6) krijgt daarom de score '?'.
?

In de volgende tabel wordt aangegeven in hoeverre het wetsvoorstel voldoet aan de zeven succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden.

<i>Succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden</i>	<i>Score</i>
1. het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden	-
2. het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden	±
3. tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten	+
4. het doel van het instrument moet duidelijk zijn (bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk)	+
5. voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid	±
6. voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden	+
7. trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief	+

Tabel 2.2 Toetsing participatieplaatsen aan succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten

Ten aanzien van succesfactor (1) kan het volgende worden gesteld. Participatieplaatsen zijn weliswaar bedoeld als ondersteuning van de betrokkene richting de reguliere arbeidsmarkt. Echter, door het ontbreken van een arbeidsovereenkomst en het ontbreken van een financiële prikkel om ‘loon naar werken’ te realiseren, zullen bijstandsgerechtigden een participatieplaats niet snel ervaren als ‘echt werk’⁵⁰. Daarmee geven participatieplaatsen ook geen stimulans aan het zelfvertrouwen en de eigenwaarde, iets dat werk via een arbeidsovereenkomst wel beoogt. Dit leidt tot een negatieve score op succesfactor (1). Het gegeven dat het vervullen van een participatieplaats ook het gevoel kan geven maatschappelijk nuttig werk te verrichten, weegt hier niet tegenop vanwege de lage waardering van participatieplaatsen.

In hoeverre participatieplaatsen voor werkgevers voldoende aantrekkelijk te zijn is op basis van het wetsvoorstel niet zonder meer te zeggen. Werkgevers, die in het kader van participatieplaatsen additionele arbeid aanbieden, hoeven geen loonkosten en sociale lasten te betalen, maar dienen wel zorg te dragen voor voldoende begeleiding van de bijstandsgerechtigde. Daarom wordt succesfactor (2) beoordeeld met een ‘±’. Participatieplaatsen zijn tijdelijk van aard: maximaal twee jaar. Succesfactor (3) wordt dus vervuld.

Aan succesfactor (4) wordt voldaan omdat het uiteindelijke doel van participatieplaatsen regulier werk is. De inzet van participatieplaatsen is erop gericht om bijstandsgerechtigden die nog niet bemiddelbaar zijn voor regulier werk perspectief te bieden en hen zo een trede hoger te tillen op de reïntegratieladder.

Succesfactor (5) wordt beoordeeld met een ‘±’. In het wetsvoorstel staat dat mensen in participatieplaatsen additionele werkzaamheden dienen te verrichten. Het begrip additionaliteit is echter niet gedefinieerd. De invulling van het begrip additionaliteit is wel aan

⁵⁰ De RWI pleit er daarom in haar advies voor dat gemeenten de mogelijkheid dienen te krijgen om een eventueel toegekende jaarlijkse premie verdeeld over meerdere momenten per jaar te kunnen uitkeren, in plaats van eens per jaar.

de orde gekomen in het uitvoeringspanel SZW, dat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel toetst. Dit heeft niet geleid tot nadere invulling van het begrip op rijksniveau⁵¹. Wél wordt in het wetsvoorstel aangegeven dat participatieplaatsen geen bedreiging mogen zijn voor de concurrentieverhoudingen. Indien bijstandsgerechtigden zodanig productief zijn dat de productiviteit hoger is dan de kosten van de werkgever (inclusief begeleiding) dient de gemeente een inleenvergoeding te vragen aan de werkgever. Gezien de doelgroep van de participatieplaatsen zal naar de mening van het voormalige kabinet het aantal en de hoogte van de inleenvergoedingen naar alle waarschijnlijkheid zeer beperkt zijn.

Gemeenten dienen participatiebanen in te zetten voor een specifieke doelgroep. Zij dienen tijdens de periode van een participatieplaats meerdere malen een diagnose te stellen inzake de problemen die de basis vormen van de grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarmee kan een duidelijk beeld ontstaan ten aanzien van de mogelijkheden voor verdere reïntegratie. Door het hanteren van een specifieke doelgroep kan worden voorkomen dat het instrument bezet wordt gehouden door mensen die ook reguliere arbeid zouden kunnen verrichten. Daarom wordt voldaan aan succesfactor (6).

Succesfactor (7) wordt vervuld omdat participatieplaatsen onderdeel kunnen zijn van een traject waarbij ook andere instrumenten kunnen worden ingezet.

2.5.2 Toetsing RWI-advies

In tabel 2.3 wordt aangegeven in hoeverre aan de randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten wordt voldaan in de beide varianten die genoemd worden in het RWI-advies. Deze varianten zijn: variant 1: werken met behoud van uitkering op vrijwillige basis of variant 2: werken middels een arbeidsovereenkomst waarbij de uitkering verloond wordt zodat er minimaal het wettelijk minimumloon (WML) wordt uitbetaald.

<i>Randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten</i>	<i>Score variant 1</i>	<i>Score variant 2</i>
1. er dient duidelijkheid te zijn over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten')	+	+
2. er dient ruimte gelaten te worden doordat sturing door het rijk alleen plaats dient te vinden op resultaten ('wat) en niet op het proces ('hoe')	-	-
3. er dient duidelijkheid te zijn over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie	+	+
4. het moet voor gemeenten aantrekkelijk zijn om het instrument in te zetten (prikkel)	+	+
5. er dient sprake te zijn van monitoring/rekenschap	+	+
6. er dient sprake te zijn van wederzijds vertrouwen (bijvoorbeeld door zelfbinding en responsiviteit)	?	?

Tabel 2.3 Toetsing participatiebanen aan randvoorwaarden voor goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten

In de WWB worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van rijk en gemeenten duidelijk weergegeven. In beide varianten van het advies wordt ook weergegeven welke taken

⁵¹ Zie Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel: Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 650, nr. 2.

gemeente hebben bij het plaatsen van mensen in participatiebanen. Daarom wordt aan randvoorwaarde (1) voldaan. Randvoorwaarde (2) wordt geschonden omdat de RWI in haar voorstel het rijk adviseert een nieuw instrument vorm te geven. Zij geeft een tweetal opties voor de vormgeving van participatiebanen. Omdat de RWI advies geeft over de duur en het soort werk treedt zij daarmee in het proces. Dit leidt tot een negatieve score.

Op grond van de WWB zijn er afspraken gemaakt over resultaat en risico van de prestatie. Indien gemeenten geld overhouden in het inkomensdeel als gevolg van minder uitkeringen, mogen zij dit behouden. Een overschot op het werkdeel dient te worden teruggegeven (met uitzondering van een bepaald percentage). Het advies over participatiebanen laat deze elementen in tact. Randvoorwaarde (3) wordt dus vervuld.

Beide varianten van de RWI scoren '+' op randvoorwaarde (4). Participatiebanen bieden gemeenten een extra mogelijkheid om bijstandsgerechtigden te activeren middels additionele arbeid. Tevens biedt het een verruiming van de periode waarin met behoud van uitkering gewerkt mag worden, mits de bijstandsgerechtigde hier vrijwillig mee instemt. Deze semi-permanente termijn geldt ook voor variant 2 waarbij de uitkering wordt verloond. Beide varianten van het advies bevatten echter geen financiële prikkel voor gemeenten, omdat deelnemers moeten worden betaald uit het I-deel. Bij variant 1 wordt dit gedaan in de vorm van werken met behoud van uitkering. Bij variant 2 wordt dit gedaan via een arbeidsovereenkomst, waarbij de uitkering wordt ingezet als loon en er minimaal het wettelijk minimumloon moet worden betaald. Op financieel vlak is er dus geen verbetering voor gemeenten, maar ook geen verslechtering, want de doelgroep van participatiebanen bestaan uit mensen die al lange tijd in een uitkeringssituatie verkeren. Het idee van de RWI is dan ook dat als gemeenten toch de uitkering moeten betalen zij deze mensen via participatiebanen kunnen activeren om op deze wijze de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Inactiviteit leidt immers normaal gesproken niet tot werk. Al deze zaken afwegend wordt een positieve score toegekend.

Op basis van de WWB moet er in het kader van rechtmatigheid gerapporteerd worden aan het rijk. In het RWI-advies wordt niets extra's gezegd over monitoring. De WWB-situatie blijft daarmee gehandhaafd. Randvoorwaarde (5) wordt daarom vervuld.

De RWI is een adviesorgaan van het rijk waarin werkgevers, werknemers en gemeenten in vertegenwoordigd zijn. Op basis van het RWI-advies kan geen uitspraak worden gedaan over het wederzijds vertrouwen tussen rijk en gemeenten. Randvoorwaarde (6) krijgt daarom een vraagteken.

In de volgende tabel wordt aangegeven in hoeverre het RWI-advies beantwoordt aan de zeven voorwaarden voor succesvolle reïntegratie van bijstandsgerechtigden. De middelste kolom betreft de eerste variant: werken met behoud van uitkering op vrijwillige basis. De rechterkolom geeft de scores weer voor de variant waarbij kan worden gewerkt op basis van een arbeidsovereenkomst en waarbij ook loon wordt uitgekeerd.

<i>Succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden</i>	<i>Score variant 1</i>	<i>Score variant 2</i>
1. het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden	±	+
2. het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden	±	±
3. tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten	-	-
4. het doel van het instrument moet duidelijk zijn (bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid)	+	+

voor mensen die geen kans maken op regulier werk)		
5. voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid	±	±
6. voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden	+	+
7. trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief	+	+

Tabel 2.4 Toetsing RWI-advies over participatiebanen aan succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden

Ten aanzien van succesfactor (1) is in de eerste variant, werken met behoud van uitkering, niet direct een financieel voordeel voor bijstandsgerechtigden ingebouwd. Echter werken met behoud van uitkering op vrijwillige basis gebeurt, zullen bijstandsgerechtigden dat niet helemaal als onaantrekkelijk ervaren. Zij zijn immers niet verplicht om in een dergelijke participatiebaan te werken en kunnen zich nuttig voelen in de vervulling van het ‘vrijwilligerswerk’. In de tweede variant hebben bijstandsgerechtigden wél een voordeel. Zij krijgen het uurloon dat overeenkomt met het wettelijk minimumloon. Dat betekent dat zij voor een bedrag dat even hoog is als een uitkering minder uren hoeven te werken dan wanneer ze ‘met behoud van uitkering’ zouden werken. Tevens krijgen zij een arbeidsovereenkomst met de werkgever die hen loon uitbetaald, hetgeen kan bijdragen aan het gevoel ‘aan het werk’ te zijn.

Voor werkgevers betekenen participatiebanen gratis arbeid, de gemeente betaalt immers via het I-deel de uitkering (variant 1) of de loonkosten (variant 2) van de ex-bijstandsgerechtigde. Anderzijds hebben de deelnemers extra begeleiding nodig. Daarom wordt de score op succesfactor (2) voor beide varianten een ‘±’.

Aan succesfactor (3) wordt niet voldaan. De RWI stelt semi-permanente participatiebanen voor. Hierbij is het volgens haar van belang dat mensen die door kunnen stromen naar regulier werk niet blijven hangen in een participatiebaan.

Succesfactor (4) wordt eveneens vervuld. Het doel van participatiebanen is om mensen een stapje hoger te laten komen op de reïntegratieladder, waarbij voor wie kan het uiteindelijke doel reïntegratie naar regulier werk is. De RWI constateert hierbij dat er mensen zijn die nooit in staat zullen zijn reguliere arbeid te verrichten. Werken via een participatiebaan geeft deze mensen de gelegenheid toch actief te zijn op de arbeidsmarkt in een beschutte baan.

In het RWI-advies wordt ten aanzien van participatiebanen gesteld dat het moet gaan om vormen van ‘beschutte’ arbeid en ‘vormen van (additionele) arbeid’. Deze kwalificaties worden verder niet uitgewerkt. Ook wordt niet ingegaan op de mogelijkheid van verdringing van additionele arbeid. Succesfactor (5) krijgt daarom de score ±.

De RWI pleit ervoor dat gemeenten strikte selectiecriteria hanteren bij het selecteren van deelnemers aan participatiebanen. Indien alleen bijstandsgerechtigden die echt niet in staat zijn regulier werk te verrichten in een participatiebaan werken kan worden voorkomen dat het instrument bezet wordt gehouden door mensen die ook in staat zijn reguliere arbeid te verrichten. Daarom wordt voldaan aan succesfactor (6).

Succesfactor (7) wordt vervuld omdat het RWI-advies niet uitsluit dat participatiebanen onderdeel kunnen zijn van een traject, waarin een mix aan instrumenten wordt toegepast (bijvoorbeeld participatiebanen in combinatie met een taalcursus, kinderopvang en/of schuldhelpverlening).

2.5.3. Eerste deelconclusie van deze scriptie

Nu zowel het wetsvoorstel als het RWI-advies getoetst zijn aan (theoretisch gefundeerde) randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten en factoren voor succesvolle reïntegratie van bijstandsgerechtigden, kan worden toegewerkt naar de eerste deelconclusie van deze scriptie.

Met betrekking tot de interbestuurlijke context van rijk en gemeenten scoren zowel wetsvoorstel als RWI-advies positief op randvoorwaarden als (1) duidelijkheid over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten'), (3) duidelijkheid over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie en (5) monitoring/rekenschap. Deze zaken zijn geregeld in de WWB en blijven in tact in het advies en het wetsvoorstel. Daarnaast scoort randvoorwaarde (4) ook positief, omdat gemeenten een extra mogelijkheid krijgen om bijstandsgerechtigden via additionele arbeid naar werk toe te leiden. Bovendien worden de termijnen van werken met behoud van uitkering verruimd. Kwetsbaar punt in de relatie tussen rijk en gemeenten op basis van deze theoretische toetsing is het punt van (2) sturing door het rijk op alleen resultaten ('wat) en niet op het proces ('hoe'). Zowel in het wetsvoorstel als in het RWI-advies bemoeit het rijk zich met de vormgeving van de instrumenten ten aanzien van duur en soort werk. Het rijk dient hierbij meer ruimte te laten aan de gemeenten zelf. Over randvoorwaarde (6) het creëren van vertrouwen is geen heldere uitspraak te doen.

Om ook over de beleidscontext van werk en gemeente een zinvolle uitspraak te kunnen doen, is het handig om de scores op succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden voor het wetsvoorstel en het RWI-advies met elkaar te vergelijken:

<i>Succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten</i>	<i>RWI variant 1</i>	<i>RWI variant 2</i>	<i>WV</i>
1. het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden	±	+	-
2. het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden	±	±	±
3. tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten	-	-	+
4. het doel van het instrument moet duidelijk zijn (bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk)	+	+	+
5. voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid	±	±	±
6. voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden	+	+	+
7. trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief	+	+	+

Tabel 2.5 Toetsing participatiebanen en participatieplaatsen aan succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten

Focussend op de verschillen tussen de drie varianten, valt op dat het wetsvoorstel en variant 2 in het advies van RWI het meest positief scoren. Het wetsvoorstel scoort positief op

randvoorwaarden als tijdelijkheid van de instrumenten (verhoogt kansen op regulier werk), duidelijkheid over het doel van het instrument (opstap naar regulier werk), geschiktheid voor de doelgroep (mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt) en de mogelijkheden tot het toepassen van maatwerk. Het wetsvoorstel kan winnen aan aantrekkelijkheid voor werkgevers en duidelijkheid over het niet verdringen van reguliere arbeidsplaatsen door participatieplaatsen. Negatief scoort het wetsvoorstel op het punt van aantrekkelijkheid voor bijstandsgerechtigden; op dat punt kan het lering trekken van het RWI-advies, met name de variant waarin het voor bijstandsgerechtigden (meer) lonend wordt om een participatieplaats in te vullen vanwege toekenning van een arbeidsovereenkomst en loon in plaats van een bijstandsuitkering (variant 2). De RWI stelt in variant 2 voor om bijstandsgerechtigden via een arbeidsovereenkomst te laten werken en de uitkering verlonen, hetgeen leidt tot het aantal uren aanpassen aan de hoogte van de uitkering op basis van het wettelijk minimumloon. Het hebben van een arbeidsovereenkomst en het uitbetaald krijgen van loon zal in veel gevallen als lonender worden ervaren als (vrijwillig (RWI-advies) of verplicht (wetsvoorstel)) moeten werken voor de bijstandsuitkering. Het wetsvoorstel daarentegen scoort significant beter op het punt van tijdelijkheid, randvoorwaarde drie. Daardoor is de kans op doorstroming naar regulier werk groter dan in beide varianten van het RWI-advies.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat het wetsvoorstel om participatieplaatsen te creëren, in beginsel een positieve bijdrage kan leveren aan de reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten. Wel kan de interbestuurlijke setting worden verbeterd door het rijk niet op het proces bij gemeenten, maar alleen op resultaten van gemeenten te laten sturen. Met betrekking tot de inhoudelijke invulling kan het wetsvoorstel winnen aan aantrekkelijkheid voor werkgevers en duidelijkheid over het niet verdringen van reguliere arbeidsplaatsen door participatieplaatsen. Tevens kan het voorstel winnen aan aantrekkelijkheid voor bijstandsgerechtigden, bijvoorbeeld door conform een van de twee RWI-varianten voor het verrichten van werkzaamheden in een participatieplaats loon uit te betalen in plaats van een bijstandsuitkering.

Hiermee kan de effectiviteit van het nieuwe reïntegratie-instrument participatieplaatsen worden verhoogd. Of het ook extra meerwaarde heeft, hangt daarnaast af van de effectiviteit van het bestaande instrumentarium van gemeenten en de mate waarin het nieuwe instrument uniek is ten opzichte van het huidige instrumentarium. Hier zal hoofdstuk 4 aan worden gewijd op basis van data die met name zijn verzameld bij de negen Haaglanden-gemeenten. Het wordt tijd om hun (praktijk)ervaring op te zoeken. Welke reïntegratieresultaten boeken zij, welke instrumenten passen ze toe en wat vinden zij van de meerwaarde van participatieplaatsen? Het volgende hoofdstuk operationaliseert deze en andere vragen, alvorens in hoofdstuk 4 de meerwaarde van participatieplaatsen op basis van praktijkervaring bij negen Haaglanden-gemeenten wordt getoetst.

3. Operationalisatie

3.1 Inleiding

In het empirisch deel van deze scriptie staan zoals gezegd resultaten, instrumenten en opvattingen op het gebied van werk en inkomen van de negen gemeenten in de regio Haaglanden centraal. In het vorige hoofdstuk is op basis van theoretische inzichten een aantal randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten gedestilleerd. Tevens is op basis van onderzoeken op het gebied van werk en inkomen een aantal succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden onderscheiden. Genoemde randvoorwaarden en succesfactoren worden in dit hoofdstuk geoperationaliseerd in concrete interviewvragen. Tevens worden vragen van feitelijke aard geformuleerd om een beeld te krijgen van de reïntegratieresultaten en –instrumenten van de negen Haaglanden-gemeenten. Ten slotte worden meningsvormende vragen opgesteld om de opvattingen van de Haaglanden-gemeenten over de effectiviteit van hun huidige instrumentarium en het nieuwe reïntegratie-instrument te kunnen peilen. Met name bij de meningsvormende vragen wordt gekozen voor een open benadering, zodat voorkomen wordt dat door al te nadrukkelijke sturing gemeenten antwoorden in de mond gelegd zouden krijgen. De operationalisatie mondt uit in de vragenlijst van dit onderzoek, opgenomen in bijlage 5.

3.2 Feitelijke vragen

In het voorjaar van 2006 heeft desk research plaatsgevonden ter voorbereiding van de interviews met de Haaglanden-gemeenten. Hierbij zijn met name verordeningen en andere beleidsstukken van de betreffende gemeenten bestudeerd. Ook regionale en landelijke documenten zijn bij de desk research betrokken. Op deze manier kon tevens worden voorkomen dat gemeenten werden bevraagd op gegevens die reeds bekend waren. Aanvullend op de documenten in het kader van de deskresearch zijn de volgende interviewvragen van feitelijke aard geformuleerd:

- Hoeveel bijstandsgerechtigden telt uw gemeente? (checkvraag, SvB)
- Welk instrument(en) hanteert men voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt? (ook werken met behoud van uitkering?)
- Wat zijn de doelgroepen en de selectiecriteria?
- Wat wordt ermee beoogd: reïntegratie naar werk of activering in maatschappij?
- Indien reïntegratie naar werk vooropstaat, wat is het primaire doel snel aan het werk in kader van ‘work first’ of duurzame uitstroom?
- Is er een maximale termijn/duur verbonden aan het instrument?
- Waarom deze termijn/duur?
- Hoe wordt het gefinancierd?
- Welke resultaten zijn er aan te geven (voor zover mogelijk te meten)?
- In hoeverre wordt er binnen de genoemde doelgroep onderscheid gemaakt?
- Indien er onderscheid wordt gemaakt: op basis waarvan?
- Hoeveel mensen maken gebruik van deze instrumenten/vallen onder de regelingen?
- In hoeverre komt de gemeente uit met het beschikbare geld?

3.3 Operationalisatie van randvoorwaarden voor een goede relatie tussen rijk en gemeenten

Voor een goede interbestuurlijke verhouding tussen rijk en gemeenten zijn in hoofdstuk 2 de volgende randvoorwaarden geïdentificeerd:

1. er dient duidelijkheid te zijn over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten');
2. er dient ruimte gelaten te worden doordat sturing door het rijk alleen plaats dient te vinden op resultaten ('wat') en niet op het proces ('hoe');
3. er dient duidelijkheid te zijn over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie;
4. het dient voor gemeenten aantrekkelijk te zijn om het instrument in te zetten (prikkel);
5. er dient sprake te zijn van monitoring/rekenschap;
6. er dient sprake te zijn van wederzijds vertrouwen (bijvoorbeeld door zelfbinding en responsiviteit).

Deze kunnen als volgt worden geoperationaliseerd in interviewvragen:

<i>Randvoorwaarde</i>	<i>Operationalisering in vragen</i>
1) er dient duidelijkheid te zijn over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten')	<p>Wat vindt u van de uitgangspunten van decentralisatie, derapportage en deregulering in de WWB?</p> <p>Wie is volgens u 'eigenaar' van het geld van de bijstandsuitkering?</p> <p>Wat is volgens u het belang van het Rijk bij participatieplaatsen?</p> <p>Wat is volgens u het belang van uw gemeente bij participatieplaatsen?</p>
2) er dient ruimte gelaten te worden doordat sturing door het rijk alleen plaats dient te vinden op resultaten ('wat') en niet op het proces ('hoe')	<p>Wat vindt u van het argument van de RWI dat er binnen de kaders van de WWB ruimte moet komen voor een nieuw instrument?</p> <p>Wat vindt u van het idee om het instrument 'participatieplaatsen' centraal te verankeren (dus op te nemen in de WWB)?</p> <p>In hoeverre zijn instrumenten effectief naar het oordeel van de gemeente en waarom?</p>
3) er dient duidelijkheid te zijn over de verdeling van risico en resultaat van de prestatie	<i>Zie voorgaande vragen.</i>
4) het dient voor gemeenten aantrekkelijk te zijn om het instrument in te zetten (prikkel)	<i>Zie voorgaande vragen.</i>
5) er dient sprake te zijn van monitoring/rekenschap;	Wat vindt u van het uitgangspunt derapportage in de WWB?

	Wat vindt u ervan dat de staatssecretaris over 4 jaar het instrument participatieplaatsen wil evalueren?
6) er dient sprake te zijn van wederzijds vertrouwen (bijvoorbeeld door zelfbinding en responsiviteit).	In hoeverre vindt u dat er sprake is van vertrouwen van het Rijk in gemeenten? En vice versa?

Tabel 3.1 Operationalisatie randvoorwaarden voor een goede relatie tussen rijk en gemeenten

Daarnaast geven de meningsvormende vragen (zie paragraaf 3.5) een schat aan informatie over (de werkelijkheid met betrekking tot) de randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten.

3.4 Operationalisatie van succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten

Voor een effectieve reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten zijn in hoofdstuk 2 de volgende succesfactoren geïdentificeerd:

- 1) het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden;
- 2) het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden;
- 3) tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten;
- 4) het doel van het instrument moet duidelijk zijn (bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk);
- 5) voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid;
- 6) voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden;
- 7) trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief.

Deze kunnen als volgt worden geoperationaliseerd in interviewvragen:

<i>Succesfactor</i>	<i>Operationalisering in vragen</i>
1) het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden	<p>Is het gemeentebestuur een voorstander van het concept 'werken met behoud van uitkering'?</p> <p>Wat vindt u van het advies van de RWI ten aanzien van:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Doel van participatiebanen b. Doelgroep van participatiebanen c. Additioneel werk: is dit werk eenvoudig te creëren? d. duur van een participatiebaan e. financiering (+premies)

	<p>Wat vindt u van het kabinetsvoornemen ten aanzien van:</p> <ol style="list-style-type: none"> Doel van participatieplaatsen Doelgroep van participatieplaatsen Additioneel werk: is dit werk eenvoudig te creëren? Maximale duur van een participatieplaats financiering (+premies)
2) het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden	<p>Wat vindt u van het advies van de RWI ten aanzien van: additioneel werk: is dit werk eenvoudig te creëren?</p> <p>Wat vindt u van het wetsvoorstel ten aanzien van: additioneel werk: is dit werk eenvoudig te creëren?</p>
3) tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten	<p>Welk instrument(en) hanteert men (ook werken met behoud van uitkering?)</p> <p>Is er een maximale termijn/duur verbonden aan het instrument?</p> <p>Waarom deze termijn/duur?</p> <p>Maakte men eerder gebruik van gesubsidieerde arbeid in het kader van de regeling ID-banen en/of de WIW?</p> <p>Zoja, hoeveel mensen hadden een gesubsidieerde arbeidsplaats?</p> <p>En van loonkostensubsidies? (p.e. SPAK)⁵²?</p> <p>Zoja, hoeveel mensen werden er aan het werk geholpen mbv loonkostensubsidies?</p> <p>Wat waren de belangrijkste voordelen van beide instrumenten?</p> <p>Wat waren de knelpunten van beide instrumenten?</p>
4) het doel van het instrument moet duidelijk zijn (bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk)	<p>Welk instrument(en) hanteert men (ook werken met behoud van uitkering)?</p> <p>Wat zijn de doelgroepen en de selectiecriteria?</p> <p>Wat wordt beoogd: reïntegratie naar werk of activering in maatschappij?</p>

⁵² De afdrachtkortingen SPAK en VLW worden niet uitgevoerd door gemeenten, maar waren fiscale voorzieningen voor werkgevers. Daarom spelen deze verder geen rol in deze scriptie.

	Indien reïntegratie naar werk vooropstaat, wat is het primaire doel snel aan het werk in kader van ‘work first’ of duurzame uitstroom?
5) voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid	Wat waren de belangrijkste voordelen van ID-banen en WIW-banen? Wat waren de knelpunten van beide instrumenten?
6) voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden	Wat zijn de doelgroepen en de selectiecriteria? Wat wordt beoogd met de huidige reïntegratie-instrumenten: reïntegratie naar werk of activering in maatschappij? Indien reïntegratie naar werk vooropstaat, wat is het primaire doel snel aan het werk in kader van ‘work first’ of duurzame uitstroom?
7) trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief	Welk instrument(en) hanteert men voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt? (ook werken met behoud van uitkering?) In hoeverre zijn instrumenten effectief naar het oordeel van de gemeente en waarom?

Tabel 4.2 Operationalisatie succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten

Daarnaast geven de meningsvormende vragen (zie paragraaf 3.5) een schat aan informatie over (de werkelijkheid met betrekking tot) de factoren voor een succesvolle reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten.

3.5. Meningsvormende vragen

Ten slotte dienen meningsvormende vragen te worden geformuleerd om de meningen van de Haaglanden-gemeenten over de effectiviteit van hun huidige instrumentarium en de meerwaarde van het nieuwe reïntegratie-instrument te kunnen peilen. Hierbij wordt gedacht aan de volgende vragen:

- In hoeverre zijn (huidige) instrumenten effectief naar het oordeel van de gemeente en waarom?
- Wat vindt u van het argument van de RWI dat er binnen de wettelijke kaders van de WWB ruimte moet komen voor een nieuw instrument?
- Wat vindt u van het advies van RWI ten aanzien van:
 - Doel van participatiebanen
 - Doelgroep van participatiebanen
 - Additioneel werk: is dit werk eenvoudig te creëren?
 - duur van een participatiebaan
 - financiering (+premies)

- Wat vindt u van het kabinetsvoornemen ten aanzien van:
 - Doel van participatiebanen
 - Doelgroep van participatiebanen
 - Additioneel werk: is dit werk eenvoudig te creëren?
 - maximale duur van een participatiebaan
 - financiering (+premies)
- In hoeverre vindt u dat het voornemen van het kabinet in de huidige vorm, zoals dat gepresenteerd wordt in de brief aan de TK, meerwaarde heeft voor uw gemeente?
- Kunt u een rapportcijfer geven over voorstel van RWI en Kabinet op punten genoemd in de tabel:

	RWI	SZW
Doel van de terugkeerbaan		
Doelgroep van de terugkeerbaan		
Duur		
Financiering		

- Wat is uw eindoordeel over het RWI-advies over participatiebanen (steunen/verwerpen)?
- Wat is uw eindoordeel over het voorstel voor participatieplaatsen van de staatssecretaris (steunen/verwerpen)?

Op grond van bovenstaande operationalisatie is een lijst van interviewvragen samengesteld (zie bijlage 5). De gegevens uit de interviews geven in combinatie met de resultaten van desk research inzicht in de resultaten, instrumenten en opvattingen van de negen Haaglanden-gemeenten op reïntegratiegebied. Deze worden gepresenteerd en geanalyseerd in het volgende hoofdstuk.

4. Empirie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk staat in het teken van (analyse van) empirische gegevens. Om het oordeel van de negen Haaglanden-gemeenten over de meerwaarde van participatieplaatsen voor hun eigen reïntegratiebeleid te kunnen begrijpen, is het handig om inzicht te hebben in hun resultaten en hun beleidsinstrumenten op het gebied van werk en inkomen. Daarom worden in paragraaf 4.3 demografische en bijstandsgegevens over de Haaglanden-gemeenten gepresenteerd op basis van een recente rapportage van het Regionaal Platform Arbeidsmarkt in Haaglanden. Deze gegevens worden in paragraaf 4.4 gevolgd door gegevens over bijstandsontwikkelingen en reïntegratiedeelname in de Haaglanden-gemeenten, afkomstig van de ‘Kernkaart WWB’ van het ministerie van SZW. Paragraaf 4.5 geeft vervolgens inzicht in de als gevolg van de gemeentelijke beleidsvrijheid ontstane diversiteit aan reïntegratie-instrumenten in de regio Haaglanden. Ook wordt ingegaan op het oordeel van de Haaglanden-gemeenten over de effectiviteit van hun huidige instrumentarium. Hieruit vloeit de tweede deelconclusie van deze scriptie voort. Paragraaf 4.6 gaat in op de verschillen tussen de huidige reïntegratie-instrumenten en het nieuwe reïntegratie-instrument (‘uniciteit’); dat is nodig om überhaupt van meerwaarde te kunnen spreken. De analyse van verschillen leidt tot de derde deelconclusie van deze scriptie. In paragraaf 4.7 en 4.8 worden het wetsvoorstel over participatieplaatsen en het RWI-advies over participatiebanen getoetst aan de randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten en de succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten. Daarna wordt in paragraaf 4.9 de vierde deelconclusie van deze scriptie getrokken. Voor de gegevens die daarvoor als basis dienen heeft in 2006 en 2007 intensieve dataverzameling plaatsgevonden. Hierover wordt verantwoording afgelegd in de eerstvolgende paragraaf, paragraaf 4.2.

4.2 Dataverzameling

De dataverzameling concentreert zich op resultaten met betrekking tot en opvattingen over het reïntegratiebeleid van de negen gemeenten in de regio Haaglanden. In alfabetische volgorde betreft het de gemeenten: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer. Het feit dat deze gemeenten zich in dezelfde regio bevinden, leidt tot op zekere hoogte tot een ceteris paribus situatie in economisch, geografisch en bestuurlijk opzicht. In het voorjaar van 2006 heeft desk research plaatsgevonden ter voorbereiding van de interviews met de Haaglanden-gemeenten. Hierbij zijn met name verordeningen en andere beleidsstukken van de betreffende gemeenten bestudeerd. Ook regionale en landelijke documenten zijn bij de desk research betrokken. Op deze manier kon tevens worden voorkomen dat gemeenten werden bevraagd op gegevens die reeds bekend waren. In de zomer van 2006 heeft met alle Haaglanden-gemeenten een interview op locatie plaatsgevonden. De gemeenten zijn met name gevraagd naar hun resultaten, hun instrumentarium en hun opvattingen over (a) de effectiviteit van het huidige instrumentarium, (b) (de meerwaarde van) het wetsvoorstel participatieplaatsen, (c) het RWI-advies en (d) de relatie tussen rijk en gemeenten. De geïnterviewden is geheimhouding / anonimiteit toegezegd op het gebied van hun meningen. Zulks om sociaal wenselijke

antwoorden te voorkomen. Uit de interviews is gebleken dat dit effectief was: ook sociaal minder wenselijke antwoorden konden worden opgetekend. Conform afspraak worden de resultaten met betrekking tot meningsvormende vragen hier daarom zodanig weergegeven dat ze niet rechtstreeks te herleiden zijn naar een specifieke gemeente. Uiteraard is het op aanvraag en met toestemming van de betreffende geïnterviewde mogelijk de uitgewerkte interviews in te zien. In het voorjaar van 2007 ten slotte, heeft aanvullende desk research plaatsgevonden om enkele gegevens te completeren.

4.3. Geografische en bijstandsgegevens van de Haaglanden-gemeenten

De negen Haaglanden-gemeenten zijn verenigd in het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid van de regio Haaglanden (RPA-Haaglanden). Het platform streeft naar een ‘optimale afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in de regio Haaglanden’ door partijen in Haaglanden die een rol spelen op de arbeidsmarkt samen te brengen, arbeidsmarktgegevens te verzamelen, uit te wisselen, te analyseren en te publiceren en regionale afstemming van gemeentelijk beleid te bevorderen⁵³. In *Haaglanden Werkt 2006; Cijfers en trends van de arbeidsmarkt* heeft het RPA-Haaglanden de volgende geografische en bijstandsgegevens van de Haaglanden-gemeenten gepubliceerd, ontleend aan het CBS:

	<i>Bevolking</i>	<i>% mutatie bevolking 2005/2006</i>	<i>Aantal WWB- uitkeringen</i>	<i>Aantal WWB- uitkeringen t.o.v. % van de beroepsbevolking</i>
<i>Delft</i>	94.770	- 0,3 %	2.510	3,7 %
<i>Den Haag</i>	475.197	0,7 %	19.560	6,0 %
<i>Leidschendam- Voorburg</i>	73.194	-0,8 %	1.420	3,0 %
<i>Midden-Delfland</i>	17.469	2,4 %	70	0,6 %
<i>Pijnacker- Nootdorp</i>	41.590	4,3 %	430	1,6 %
<i>Rijswijk</i>	47.217	-0,3 %	890	2,9 %
<i>Wassenaar</i>	25.634 ^a	0,3 %	330	2,1 %
<i>Westland</i>	98.402	0,6 %	1.040	1,6 %
<i>Zoetermeer</i>	116.990	1,0 %	2.290	2,8 %
<i>Haaglanden</i>	990.463	0,6 %	28.450	4,2 %
<i>Nederland</i>	16.335.509	0,2 %	354.470	3,2 %

Tabel 4.1 Gegevens over bevolking, aantal WWB-uitkeringen en % WWB-uitkeringen t.o.v. de beroepsbevolking (15-64 jaar) per 1 januari 2006.

⁵³ De Haaglanden-gemeenten stemmen beleid op het gebied van werk en inkomen soms af via het RPA. Daarnaast werken de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Rijswijk en Wassenaar nauw met elkaar samen bij de beleidsvorming. De gemeente Den Haag kijkt niet zozeer naar gemeenten in de regio Haaglanden, maar naar de andere drie grootste gemeenten van Nederland omdat ze vindt dat die problematiek meer vergelijkbaar is met die van Den Haag.

Uit deze cijfers blijkt met name dat Haaglanden op 1 januari 2006 relatief veel bijstandsuitkeringen telt: 4,2 % als percentage van de beroepsbevolking, tegen 3,2 % landelijk. Dit wordt met name veroorzaakt doordat het aantal WWB-uitkeringen in Den Haag fors meer is dan landelijk (6,0 %) en het aantal WWB-uitkeringen in Delft ook boven het landelijk gemiddelde ligt.

4.4. Cijfers over bijstandsontwikkelingen en reïntegratiedeelname in de Haaglanden-gemeenten

De Kernkaart WWB van het ministerie van SZW geeft gegevens over instroom in en uitstroom uit de bijstand in 2005. Ook geeft de Kernkaart gegevens over de deelname aan reïntegratietrajecten, alsmede werkhervatting en terugval. Bijzonder aan de Kernkaart is dat deze niet alleen de gegevens weergeeft per gemeente, maar deze ook in de context plaatst van gegevens van gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners. Hierbij worden gemeenten ingedeeld in zes categorieën: gemeenten van met minder dan 10.000 inwoners, gemeenten met 10.000-20.000 inwoners, gemeenten met 20.000-50.000 inwoners, gemeenten met 50.000-100.000 inwoners, gemeenten met 100.000-250.000 inwoners en gemeenten met meer dan 250.000 inwoners. De negen Haaglanden-gemeenten scoren hierbij als volgt in vergelijking met hun 'peers'.

4.4.1. Gemeente Midden-Delfland

De gemeente Midden-Delfland valt met 17.469 inwoners in de gemeenteklasse 10.000-20.000 inwoners. In 2005 waren de bijstandsontwikkelingen en reïntegratieresultaten als volgt:

2005	Midden-Delfland Aantal	Midden-Delfland %	Vergelijkbare gemeenten %
<i>Bijstandsuitkeringen</i>			
Aantal	65	1 %	2 %
Duur: < 12mnd	20	33 %	25 %
Duur: > 12mnd	45	67 %	75 %
Nieuw	25	37 %	38 %
Beëindigd	15	19 %	27 %
Ontwikkeling		16 %	2 %
<i>Deelname arbeidsreïntegratie</i>			
Totaal	25	36 %	54 %
Gesubsidieerde arbeid	15	54 %	18 %
Overig	10	46 %	82 %
<i>Werkhervatting en terugval</i>			
Werkhervatting	onbekend	onbekend	onbekend
Terugval (< 1 jaar)	5	25 %	17 %

Tabel 4.2: Bijstandsontwikkelingen en reïntegratieresultaten in 2005 in Midden-Delfland

In vergelijking met gemeenten in de eigen gemeenteklasse heeft de gemeente Midden-Delfland minder bijstandsgerechtigden. Het percentage bijstandsgerechtigden dat deelneemt

aan reïntegratieactiviteiten ligt echter lager dan het gemiddelde. Van de mensen die deelneemt aan arbeidsreïntegratie is meer dan de helft werkzaam via gesubsidieerde arbeid. Dit is fors meer dan het gemiddelde. Ook het terugvalpercentage ligt hoger dan gemiddeld.

4.4.2. Gemeenten Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar

De gemeenten Pijnacker-Nootdorp (41.590 inwoners), Rijswijk (47.217 inwoners) en Wassenaar (25.634 inwoners) vallen in de gemeenteklasse 20.000-50.000 inwoners. In 2005 zijn hun resultaten als volgt:

2005	P-N Aantal	P-N %	RW Aantal	RW %	Wassenaar Aantal	Wassenaar %	Vergelijkbare gemeenten %
<i>Bijstandsuitkeringen</i>							
Aantal	235	2 %	1170	5 %	260	2 %	3 %
< 12mnd	75	33%	245	21%	65	26%	23%
> 12mnd	160	67%	925	79%	195	74%	77%
<i>Reden van beëindiging:</i>							
Nieuw	125	52%	300	26%	95	36%	35%
Beëindigd	95	28%	295	20%	60	19%	26%
Ontwikkeling		15%		1 %		16%	0 %
- werkaanvaarding	15	15%	75	25%	onbekend	onbekend	33%
- overig	80	85%	225	75%	onbekend	onbekend	67%
<i>Deelname arbeidsreïntegratie</i>							
Totaal	115	49%	515	44%	80	30%	58%
Gesubsidieerde arbeid	25	23%	85	16%	10	15%	18%
Overig	90	77%	435	84%	65	85%	82%
<i>Werkhervatting⁵⁴ en terugval</i>							
Werkhervatting		4%		5 %		onbekend	8 %
Terugval (< 1 jaar)	25	28%	40	13%	15	25%	17%

Tabel 4.3: Bijstandsontwikkelingen en reïntegratieresultaten in 2005 in Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar

In vergelijking met gemeenten in de eigen gemeenteklasse heeft de gemeente Rijswijk aanzienlijk meer bijstandsgerechtigden dan andere gemeenten in haar gemeenteklasse. De toename van het aantal bijstandsgerechtigden is bij Pijnacker-Nootdorp én Wassenaar aanzienlijk groter dan bij de 'peers'. De deelname aan arbeidsreïntegratie ligt bij alle drie de gemeenten onder het gemiddelde. Ook op de factoren werkhervatting en terugval scoren de drie gemeenten in het algemeen slechter dan collega's in hun gemeenteklasse.

⁵⁴ het aantal beëindigde bijstandsuitkeringen i.v.m. de aanvaarding van werk in de periode 1 januari t/m 31 december van het verslagjaar gedeeld door het totaal aantal huishoudens met een bijstandsuitkering op 1 januari van het verslagjaar plus het aantal nieuw toegekende uitkeringen in het verslagjaar.

4.4.3. Gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg en Westland

De gemeente Delft (94.770 inwoners), Leidschendam-Voorburg (73.194 inwoners) en Westland (98.402 inwoners) vallen in de gemeenteklasse 50.000-100.000 inwoners. Hun resultaten in 2005 zijn als volgt:

2005	Delft Aantal	Delft %	L-V Aantal	L-V %	WL Aantal	WL %	Vergelijkbare gemeenten %
Bijstandsuitkeringen							
Aantal	2695	5 %	1530	4 %	695	2 %	5 %
< 12mnd	475	18%	365	24%	150	22%	21%
> 12mnd	2225	82%	1165	76%	540	78%	79%
Nieuw	630	23%	445	29%	225	32%	31%
Beëindigd	790	23%	445	23%	135	16%	24%
Ontwikkeling		-6%		0%		16%	-1 %
<i>Reden van beëindiging:</i>							
- werkaanvaarding	260	33%	115	25%	35	26%	31%
- overig	535	67%	340	75%	100	74%	69%
Deelname arbeidsreïntegratie							
Totaal	280	47%	595	39%	270	39%	59%
Gesubsidieerde arbeid	400	31%	25	4 %	40	14%	16%
Overig	880	69%	575	96%	230	86%	84%
Werkhervatting en terugval							
Werkhervatting		7%		6%		4%	8 %
Terugval (< 1jaar)	125	16%	60	13%	20	16%	20%

Tabel 4.4: Bijstandsontwikkelingen en reïntegratieresultaten in 2005 in Delft, Leidschendam-Voorburg en Westland

Met name de gemeente Westland telt relatief weinig bijstandsgerechtigden. Wel is de toename van het aantal bijstandsgerechtigden er hoger dan gemiddeld. De deelname aan reïntegratietrajecten ligt in alle drie de gemeenten onder het gemiddelde van de 'peers'. De terugval is echter relatief laag.

4.4.4. Gemeenten Zoetermeer en Den Haag

Met 116.990 inwoners valt Zoetermeer in de gemeenteklasse 100.000-150.000 inwoners. Den Haag valt met 475.179 inwoners in de gemeenteklasse met meer dan 250.000 inwoners (de grote vier gemeenten, de G4). De resultaten in 2005 zijn als volgt:

2005	ZM Aantal	ZM %	Vergelijkbare gemeenten %	Den Haag Aantal	Den Haag %	Vergelijkbare gemeenten %
Bijstandsuitkeringen						
Aantal	2605	5 %	5 %	21710	9 %	10 %
Duur: < 12mnd	585	23 %	20 %	4020	19 %	16 %
Duur: > 12mnd	2015	77 %	80 %	17695	81 %	84 %
Nieuw	835	32 %	31 %	6975	32 %	26 %
Beëindiging	805	24 %	24 %	7650	26 %	23 %

Ontwikkeling		1 %	-1 %		-3 %	-4 %
<i>Reden van beëindiging:</i>						
- werkaanvaarding	225	28 %	30 %	1695	22 %	24 %
- overig	585	72 %	70 %	5955	78 %	76 %
Deelname arbeidsreïntegratie						
Totaal	1005	39%	64 %	12030	55 %	60 %
Gesubsidieerde arbeid	* ⁵⁵	*	15 %	4040	34 %	23 %
Overig	1005	100%	85 %	7990	66 %	77 %
Werkhervatting en terugval						
Werkhervatting		7 %	7 %		6 %	5 %
Terugval (< 1 jaar)	130	16%	23 %	2150	28 %	25 %

Tabel 4.5: Bijstandsontwikkelingen en reïntegratieresultaten in 2005 in Zoetermeer en Den Haag

In vergelijking met collega's in de eigen gemeenteklasse heeft de gemeente Zoetermeer in 2005 ongeveer evenveel bijstandsgerechtigden. Het percentage bijstandsgerechtigden dat deelneemt aan arbeidsreïntegratie ligt echter relatief fors lager. Maar ook het terugvalpercentage ligt onder het gemiddelde van de 'peers' van Zoetermeer; dit betekent dat minder mensen binnen een jaar terugvallen in een uitkering. De gemeente Den Haag telt in vergelijking met de andere G4-gemeenten iets minder bijstandsgerechtigden. Het percentage bijstandsgerechtigden dat deelneemt aan arbeidsreïntegratie ligt echter ook lager dan het gemiddelde. Het percentage werkhervatting is iets hoger dan het gemiddelde en het terugvalpercentage ligt ook hoger dan gemiddeld.

4.4.5. Intermezzo: resultaten van de negen Haaglanden-gemeenten op een rij gezet

Op basis van de gegevens van de Kernkaart WWB kan een indicatie worden gegeven waar de negen de Haaglanden-gemeenten staan in vergelijking met collega's in hun eigen gemeenteklasse. Hiervoor is in de volgende tabel uiteengezet of de Haaglanden-gemeenten positief (+), negatief (-) of ongeveer gelijk (±) scoren ten opzichte van het gemiddelde:

	<i>Ontwikkeling van het bestand</i>	<i>Beëindigde uitkeringen door werkaanvaarding</i>	<i>Deelname arbeidsreïntegratie</i>	<i>Werkhervatting</i>	<i>Terugval</i>
Delft	+	+	-	±	+
Den Haag	-	-	-	+	-
Leidschendam-Voorburg	±	-	-	-	+
Midden-Delfland	-	onbekend	-	onbekend	-
Pijnacker-Nootdorp	-	-	-	-	-
Rijswijk	±	-	-	-	+

⁵⁵ Een * betekent dat het absolute cijfer of % kleiner is dan 5 (procent); het wordt dan vanwege mogelijke privacygevoeligheid niet gepresenteerd.

<i>Wassenaar</i>	-	-	-	onbekend	-
<i>Westland</i>	-	-	-	-	+
<i>Zoetermeer</i>	-	-	-	±	+

Tabel 4.6: Analyse bijstandsontwikkelingen en reïntegratieresultaten van de negen Haaglanden-gemeenten in vergelijking met ‘peers’ in hun eigen gemeenteklasse

Uit deze analyse blijkt dat Delft als enige gemeente in de regio Haaglanden duidelijk positief scoort op afname van het bestand. Leidschendam-Voorburg en Rijswijk scoren rond het gemiddelde. De overige gemeenten hebben te maken met een groei van het bestand ten opzichte van het gemiddelde en scoren daarom negatief op dit punt. Het aantal beëindigde uitkeringen door werkaanvaarding ligt eveneens alleen in Delft hoger dan gemiddeld. Het percentage bijstandsgerechtigden dat deelneemt aan arbeidsreïntegratie ligt in alle Haaglanden-gemeenten lager dan gemiddeld. Het aantal mensen dat binnen een jaar terugvalt in een uitkering ligt bij vijf Haaglanden-gemeenten lager dan gemiddeld en bij vier juist hoger dan gemiddeld. Al bij al leidt dit tot de conclusie dat de Haaglanden-gemeenten het in vergelijking met hun ‘peers’ niet zo best doen: hun bijstandsvolumes zijn relatief hoog, terwijl de deelname aan reïntegratieactiviteiten achterblijft. Een klein pluspuntje lijkt te zijn dat een krappe meerderheid van de Haaglanden-gemeenten iets meer gericht is op duurzame reïntegratie dan ‘snelle successen’. Voorzichtigheid is met de bovenstaande conclusie echter wel geboden; voor een meer gefundeerde conclusie is onderzoek over een langere termijn dan een jaar noodzakelijk.

4.5 Reïntegratie-instrumenten van de Haaglanden-gemeenten

De gemeenten in de regio Haaglanden hanteren een keur aan reïntegratie-instrumenten⁵⁶. Deze variatie is het gevolg van de beleidsvrijheid die gemeenten met name op basis van de WWB sinds 2004 is toegekend. De instrumenten kunnen grofweg worden gegroepeerd in drie categorieën: ‘work first’, werken met behoud van uitkering en gesubsidieerde arbeid door middel van loonkostensubsidies. Alle onderzochte gemeenten benadrukken dat reïntegratie een kwestie is van maatwerk: reïntegratietrajecten en instrumenten worden ingezet afhankelijk van de behoeften van de klant. Veel instrumenten worden daarom ingezet in combinatie met of na het gebruik van andere voorzieningen. Een aantal van de in te zetten instrumenten heeft vastomlijnde kaders.

4.5.1. Work first

‘Work first’ is een containerbegrip. Het houdt grofweg in dat werk boven een uitkering gaat. Mensen dienen dus zo snel mogelijk aan het werk te worden geholpen. De onderzochte gemeenten gaan verschillend om met work first. Hoewel alle gemeenten in de regio Haaglanden een work first-aanpak (gaan) hanteren, waarbij het doel is dat bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk werk krijgen aangeboden (eventueel in combinatie met scholing en/of begeleiding) staat bij zeven van de negen gemeenten duurzame uitstroom voorop⁵⁷. De twee overige gemeenten geven aan dat er sprake is van een combinatie tussen

⁵⁶ Het gaat hierbij niet om het totale voorzieningenaanbod van de gemeenten op het gebied van reïntegratie. Hiertoe behoren immers ook scholing, zorg, hulpverlening, vrijlatingen, premies etc. Deze voorzieningen vallen buiten het bestek van de analyse in deze scriptie.

⁵⁷ De term duurzame uitstroom wordt normaliter gehanteerd indien iemand minimaal zes maanden uit de uitkering blijft.

mensen snel aan het werk helpen en mensen voor langere tijd aan het werk houden (duurzame uitstroom).

4.5.2. Werken met behoud van uitkering

De gemeenten in de regio Haaglanden maken alle gebruik van werken met behoud van uitkering, al dan niet als onderdeel van een reïntegratietraject. Er is in deze gevallen geen sprake van een arbeidsovereenkomst en de beloning bestaat uit het ontvangen van een uitkering. De Haaglanden-gemeenten maken gebruik van de volgende vormen van werken met behoud van uitkering:

	<i>Delft</i>	<i>DH</i>	<i>L-V</i>	<i>M-D</i>	<i>P-N</i>	<i>Rijswijk</i>	<i>Wassenaar</i>	<i>Westland</i>	<i>Z'meer</i>
<i>Proefplaatsing</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Oriëntatieplaats</i>	-	-	X	-	-	X	X	-	-
<i>Oefenplek</i>	-	X	-	-	-	-	-	-	-
<i>Sociale Activering</i>	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Tabel 4.7 Overzicht gemeentelijke instrumenten in het kader van werken met behoud van uitkering

Alle gemeenten in de regio Haaglanden maken gebruik van een Proefplaatsing. Dit houdt in dat bijstandsgerechtigden voor een periode van maximaal zes maanden werken met behoud van uitkering. Deze termijn is op regionaal niveau afgestemd en wordt veelal opgedeeld in een eerste periode van drie maanden waarna een éénmalige verlenging van drie maanden mogelijk is. De richtlijn voor het aantal te werken uren is maximaal 24 uur per week. De gemeente Westland wijkt hiervan af met een maximum van 32-40 uur per week. Het doel van de Proefplaatsing is het opdoen van werkervaring en het ontwikkelen van vaardigheden.

Naast de Proefplaatsing hebben de ‘Vliethorstgemeenten’ Leidschendam-Voorburg, Rijswijk en Wassenaar de Oriëntatieplaats ontwikkeld. Het betreft hier trajecten waarbij bijstandsgerechtigden maximaal zes maanden met behoud van uitkering werken. De richtlijn voor het aantal te werken uren is maximaal 24 uur per week. Het doel van een Oriëntatieplaats is het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en deze wordt ingezet ten behoeve van bijstandsgerechtigden die niet direct bemiddelbaar zijn. De gemeenten maken onderscheid tussen drie soorten Oriëntatieplaatsen: snuffeloriëntatie, taaloriëntatie en werk-ritme oriëntatie⁵⁸. Een Oriëntatieplaats verschilt volgens de gemeente Leidschendam-Voorburg van een Proefplaatsing doordat een Oriëntatieplaats is bedoeld om te zoeken naar wat bij iemand past. Bij een Proefplaatsing zit iemand meestal al op de juiste plek. De werkgever kan het dan zes maanden aanzien.

De gemeente Den Haag heeft naast de Proefplaatsing ook de Oefenplek. Deelnemers aan activeringstrajecten kunnen onder begeleiding van een individuele coach ervaring opdoen. Ze werken ongeveer 12 uur per week met behoud van uitkering. De termijn van een Oefenplek is afhankelijk van de behoefte van de persoon.

Sociale activering kan ook worden beschouwd als ‘werken met behoud van uitkering’. Meestal gaat het hierbij om vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk kan dienen als eerste stap op weg naar reguliere arbeid, maar voor sommige mensen geldt volgens diverse gemeenten dat zij nooit reguliere arbeid zullen kunnen verrichten. Het doen van vrijwilligerswerk zorgt ervoor dat mensen participeren in de maatschappij en kan een sociaal isolement voorkomen. Voor vrijwilligerswerk geldt daarom geen maximale termijn en geen vaststaand aantal uren.

⁵⁸ Zie verder de Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand van de betreffende gemeenten.

De Haaglanden-gemeenten geven aan tevreden te zijn over de gehanteerde termijnen (zes maanden, met uitzondering van de Oefenplek en sociale activering). Het UWV hanteert bij reïntegratie van arbeidsongeschikten ook een termijn van zes maanden, waarnaar wordt verwezen in de memorie van toelichting bij de WWB. Deze termijn is in juridische zin dus risicovrij. Voor sociale activering gelden geen termijnen. Het stellen van termijnen is volgens drie gemeenten van belang om te voorkomen dat mensen oneindig in een instrument blijven hangen, hetgeen het geval was bij de vroegere ID- en WIW-banen (zie bijlage 6). Tevens merkt één gemeente op dat voorkomen moet worden dat er ‘misbruik’ wordt gemaakt van mensen die met behoud van uitkering arbeid verrichten.

Alle vormen van werken met behoud van uitkering worden gefinancierd uit het I-deel. Zeven gemeenten hebben een tekort op het I-deel, twee gemeenten komen net uit met het I-deel. De tekorten worden volgens de betreffende gemeenten veroorzaakt door de werkgelegenheidsstructuur en -situatie in de regio Haaglanden, met name het tekort aan laaggeschoolde arbeid en de achterblijvende ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Tevens worden als oorzaken genoemd: een toename van het aantal bijstandsgerechtigden als gevolg van gemeentelijke herindeling en grotere instroom vanuit (een) andere gemeente(n) als gevolg van het feit dat de woningmarkt open is voor heel Haaglanden. Tot slot geeft één gemeente aan de meest kansrijke bijstandsgerechtigden reeds naar werk geholpen te hebben, met als gevolg dat het bestand nu voor een groot deel bestaat uit mensen die zeer weinig kans hebben op regulier werk, waarmee zij langer afhankelijk blijven van een uitkering.

Het merendeel van de Haaglanden-gemeenten (zeven van de negen) geeft aan voorstander te zijn van het concept ‘werken met behoud van uitkering’ mits het werk past bij de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigden (bijvoorbeeld ‘nuttig en maatschappelijk verantwoord’), het alleen voor bepaalde tijd is, dus niet onbeperkt en het tot doel heeft te leiden tot regulier werk. Twee van hen vinden dat het past bij de tegenprestatie die van bijstandsgerechtigden wordt verwacht. De twee overige gemeenten zijn ‘niet zo’n voorstander’ van het concept ‘werken met behoud van uitkering’, hoewel zij beide gebruikmaken van proefplaatsingen. Een van hen vindt het een moeilijke discussie, waarbij het soort werk (en de perspectieven die daaruit voortvloeien) een rol speelt. De andere gemeente vindt dat er tegenover werk ook salaris moet staan. Deze gemeente is van mening dat ‘werken met behoud van uitkering’ wel in individuele gevallen kan worden gebruikt, zoals bij een proefplaatsing. Deze dient dan als voorloper van een ander instrument: ‘puur om te kijken of het gaat’.

4.5.3. Gesubsidieerde arbeid door middel van loonkostensubsidies

Alle Haaglanden-gemeenten maken gebruik van instrumenten waarbij loonkostensubsidies worden ingezet. De gemeente betaalt de loonkostensubsidie aan de werkgever. Die neemt een bijstandsgerechtigde in dienst. Er is in deze gevallen sprake van een arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer. Daarom dient bij de beloning het wettelijk minimumloon (WML) in acht te worden genomen. In de volgende tabel worden de verschillende instrumenten waarbij de Haaglanden-gemeenten loonkostensubsidies toepassen gepresenteerd.

	<i>Delft</i>	<i>DH</i>	<i>L-V</i>	<i>M-D</i>	<i>P-N</i>	<i>Rijswijk</i>	<i>W’naar</i>	<i>Westland</i>	<i>Z’meer</i>
<i>Opstapbaan</i>	X	X	X	X	-	X	X	X	-
<i>Participatiebaan</i> ⁵⁹	X	-	-	X	-	-	-	-	X
<i>Ontwikkelbaan</i>	-	-	X	-	-	X	X	-	-

⁵⁹ De gemeenten die een ‘participatiebaan’ hebben, hanteren hiervoor eigen criteria. Ondanks dat ze dezelfde naam gebruiken is het geen eenduidig instrument.

Reïntegratiebaan	-	-	-	-	-	-	-	-	X
Ooievaarsbaan	-	X	-	-	-	-	-	-	-
'Detachering'	-	-	-	-	-	-	-	X	-
'Loonkostensubsidie'	X	-	-	-	X	-	-	-	-

Tabel 4.8 Overzicht gemeentelijke instrumenten in het kader van loonkostensubsidies

De Opstapbaan is een op regionaal niveau afgestemd instrument waarbij de werkgever, die de bijstandsgerechtigde in dienst neemt, gedurende een bepaalde periode een loonkostensubsidie ontvangt van de gemeente. Het doel van een Opstapbaan is uitstroom naar regulier werk. Een Opstapbaan behelst in eerste instantie een arbeidsovereenkomst voor één jaar met de mogelijkheid om deze na dit jaar te verlengen voor een periode van één jaar. Het aantal uren dat de bijstandsgerechtigde werkt dient zodanig te zijn dat hij uitkeringsonafhankelijk wordt, tenzij de beschikbaarheid op basis van medische of psychische gronden geringer is. Alleen de gemeente Westland geeft een uren aantal aan van 30-32 uur. De hoogte van het loon dat de bijstandsgerechtigde ontvangt wordt bepaald door werkgever en werknemer onderling, met inachtneming van CAO en wettelijk minimumloon (WML). De gemeente Den Haag hanteert een Opstapbaan als onderdeel van een Bemiddelingstraject.

De gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer maken geen gebruik van Opstapbanen. Zoetermeer maakt in plaats daarvan gebruik van een Reïntegratiebaan. Deze baan dient als opstap voor reguliere arbeid en is bedoeld voor bijstandsgerechtigden die vanwege hun afstand tot de arbeidsmarkt (nog) geen reguliere werkkring zullen kunnen vinden. Een loonkostensubsidie in het kader van een Reïntegratiebaan wordt verstrekt voor één jaar met de mogelijkheid om deze te verlengen met nogmaals één jaar. Het aantal te werken uren is zodanig dat men onafhankelijk wordt van een uitkering, tenzij iemand een urenbeperking heeft. Het loon wordt bepaald door de werkgever met inachtneming van het WML en CAO.

De gemeenten Delft, Midden-Delfland en Zoetermeer kunnen bijstandsgerechtigden in een Participatiebaan zetten. Dit is echter geen eenduidig instrument. In Delft bestaat de doelgroep van de Participatiebaan uit 55 +-ers. Het dienstverband is voor onbepaalde tijd en is vergelijkbaar met de voormalige ID-regeling. Vanwege het leeftijdscriterium kan iemand in Delft maximaal 10 jaar in een Participatiebaan zitten (dus tot het 65e jaar). Het betreft mensen die op korte termijn geen uitstroomperspectief hebben. Het loon is maximaal 120 % WML. Midden-Delfland zet mensen in een Participatiebaan als regulier werk via een Opstapbaan nog niet mogelijk is. Het betreft werkzoekenden in fase 3⁶⁰. Echter, er moet wel enig perspectief zijn op regulier werk of op werken via een Opstapbaan. De loonkostensubsidie wordt verstrekt voor maximaal drie jaar (eerst voor minimaal één jaar, daarna voor twee jaar). Een eenmalige verlenging van drie jaar is mogelijk. Het aantal te werken uren is zodanig dat uitkeringsonafhankelijkheid wordt bereikt, tenzij de beschikbaarheid op basis van medische of psychische gronden geringer is. Mensen in een Participatiebaan van Midden-Delfland verdienen maximaal 120 % WML. De gemeente Zoetermeer zet de Participatiebaan in als een Reïntegratiebaan en een reguliere werkkring nog niet tot de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde behoren. De doelgroep betreft bijstandsgerechtigden die wel in staat zijn om te werken maar slechts onder beschermde omstandigheden in dienst kunnen treden. De Participatiebaan dient ertoe bij te dragen dat de kans op arbeidsinschakeling wordt vergroot. Een loonkostensubsidie in het kader van een Participatiebaan duurt in Zoetermeer maximaal drie jaar. Vooraf dient de werkgever de intentie uit te spreken de werknemer in dienst te willen nemen. Indien hij dit werkelijk doet, kan de loonkostensubsidie worden verlengd met maximaal drie jaar. Het aantal te werken uren is zodanig dat de bijstandsgerechtigde

⁶⁰ Dit is de faseaanduiding van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).

onafhankelijk wordt van een uitkering, tenzij de beschikbaarheid op basis van medische of psychische gronden geringer is. Het loon is afhankelijk van de werkgever, waarbij CAO en WML in acht worden genomen.

Tot de voorzieningen van Leidschendam-Voorburg, Rijswijk en Wassenaar behoort ook de Ontwikkelbaan. Hierbij gaat het opnieuw om een arbeidsovereenkomst, waarbij de werkgever een loonkostensubsidie ontvangt van de gemeente. Het doel is om de kans op uitstroom naar regulier werk voor bijstandsgerechtigden die niet direct bemiddelbaar zijn naar regulier werk te vergroten. Een loonkostensubsidie in het kader van een Ontwikkelbaan duurt maximaal twee jaar, waarna een verlenging van één jaar tot de mogelijkheden behoort. Het aantal te werken uren is zodanig dat men onafhankelijk heeft, tenzij iemand een urenbeperking heeft. Het loon wordt bepaald door de werkgever met inachtneming van het WML en CAO.

De Ooievaarsbaan van de gemeente Den Haag is onderdeel van een Activeringstraject. Mensen in een Haagse Ooievaarsbaan worden gedetacheerd vanuit de stichting Werkbij naar een werkgever. De werkgever ontvangt hiertoe een loonkostensubsidie. Deze vorm van loonkostensubsidie is bedoeld voor bijstandsgerechtigden die in staat zijn om te werken, maar die binnen een overzienbare termijn een zeer laag uitstroombestand hebben. Het doel van de Ooievaarsbaan is dat mensen voldoende werkervaring opdoen om door te stromen naar een Opstapbaan of een ongesubsidieerde baan. Tegelijkertijd is de Ooievaarsbaan bedoeld om mensen die geen of nauwelijks perspectief op werk hebben een tijdelijke en maatschappelijk zinvolle baan te bieden. Een Ooievaarsbaan wordt aangeboden voor een periode van twee jaar. Indien een cliënt na deze periode niet in staat is om door te stromen is een verlenging van maximaal drie jaar mogelijk (bij een andere werkgever in een andere functie). Het aantal te werken uren bedraagt 32 uur per week. Het loon bedraagt 100 % WML in de eerste twee jaar.

De gemeente Westland probeert door middel van ‘detachering’ de ‘harde kern’ van bijstandsgerechtigden in dienst te laten nemen door een werkgever. Het betreft met name cliënten in fase 3 of fase 4. De werkgever ontvangt hiervoor een loonkostensubsidie van de gemeente. De termijn heeft een doelstelling van één jaar. Het aantal te werken uren bedraagt 32-40 uur. Het loon wordt bepaald door de werkgever met inachtneming van het WML en CAO.

Zowel de gemeente Delft als de gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft in haar verordening een aparte voorziening ‘Loonkostensubsidie’ geformuleerd. De gemeente Delft zet deze Loonkostensubsidie in ten behoeve van uitstroom uit een traject, een Proefplaatsing en/of een Opstapbaan. De subsidie wordt uitgekeerd aan werkgevers die een werkzoekende, die tijdelijk extra ondersteuning nodig heeft, regulier in dienst nemen. Hiertoe moet een arbeidsovereenkomst van minimaal zes maanden overlegd worden. Het aantal te werken uren wordt door werkgever en werknemer bepaald. Het loon wordt bepaald door de werkgever met inachtneming van het WML en CAO. De loonkostensubsidie wordt pas verstrekt als een cliënt is uitgestroomd. De gemeente Pijnacker-Nootdorp hanteert Loonkostensubsidies voor personen ‘uit de doelgroep benadeelde en gehandicapte werknemers’. De subsidie dient ertoe de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen. Er dient een arbeidsovereenkomst van minimaal 12 maanden te worden afgesloten. Het aantal te werken uren is zodanig dat de bijstandsgerechtigde uitkeringsvrij wordt. Het loon wordt bepaald door de werkgever met inachtneming van het WML en CAO.

Alle gemeenten zijn tevreden over de termijnen die worden gehanteerd voor bovenstaande instrumenten. Volgens gemeenten zijn de termijnen goed: om te voorkomen dat mensen voor

onbepaalde tijd in gesubsidieerde arbeid blijven hangen, zoals het geval was bij ID- en WIW-banen (zie bijlage 6) en om ruimte te creëren om nieuwe mensen in deze voorzieningen te zetten. Indien mensen niet uitstromen, wordt, afhankelijk van de behoefte, een ander instrument ingezet. Bovendien bepaalt de wet dat een werkgever na drie jaar een vast contract moet aanbieden aan een werknemer. Voor een participatiebaan van de gemeente Delft geldt dat deze vanwege leeftijdsoverwegingen geen uitstroomdoelstelling heeft. Omdat de doelgroep bestaat uit 55 +-ers kunnen mensen maximaal tien jaar in deze banen zitten. Alle vormen van loonkostensubsidies worden gefinancierd uit het W-deel. Bij drie gemeenten is de omvang van het W-deel voldoende doch nodig, drie andere gemeenten komen goed uit met hun W-deel, de overige drie gemeenten houden geld over op het W-deel.

4.5.4. Doelgroepenbeleid

Op grond van de WWB moeten gemeenten ondersteuning bij arbeidsinschakeling bieden aan bijstandsgerechtigden, ANW-ers (mensen met een uitkering op grond van de Algemene Nabestaandenwet) en NUG-ers (niet-bijstandsgerechtigden). Daarnaast kunnen gemeenten een eigen doelgroepenbeleid formuleren. Van de negen onderzochte gemeenten hanteren twee gemeenten een specifiek doelgroepenbeleid. De gemeente Delft heeft een specifiek doelgroepenbeleid voor zorgklanten, éénuoudergezinnen, nieuwkomers, jongeren, nuggers en ANW-ers. De gemeente geeft aan voor elke van deze doelgroepen aparte instrumenten in te zetten. Ook de gemeente Rijswijk heeft specifieke doelgroepen aangewezen als doelgroep in het project 'Werken werkt'. De doelgroep van dit project voor bijstandsgerechtigden bestaat uit: 'nieuwe klanten, personen met een (grote) achterstand tot de arbeidsmarkt (waaronder alleenstaande ouders, allochtonen met een taalachterstand en klanten die als zelfstandige willen beginnen) en voormalige ID-baners'⁶¹. De gemeente Den Haag vermeldt in haar beleidsplan dat er geen specifiek doelgroepenbeleid wordt gevoerd. Wel geeft de gemeente specifieke aandacht aan de volgende vier doelgroepen via een sluitende aanpak: alleenstaande ouders, jongeren, oudkomers en nieuwkomers⁶². In het Beleidsplan Reïntegratie van de gemeente Zoetermeer is vermeld dat de gemeente klanten niet meer als aparte doelgroep behandelen. Daarbij wordt aangetekend dat jongeren, inburgeraars en arbeidsgehandicapten beleidsmatig extra aandacht vragen⁶³. De overige gemeenten in de regio Haaglanden hebben aangegeven geen specifiek doelgroepenbeleid te hanteren⁶⁴. Voor alle gemeenten geldt dat (individueel) maatwerk van groot belang is.

4.5.5. Oordeel Haaglanden-gemeenten over de effectiviteit van bestaande reïntegratie-instrumenten

Van de negen Haaglanden-gemeenten vinden twee gemeenten hun beleid effectief, omdat de resultaten naar hun oordeel voldoende zijn. Vijf andere gemeenten schatten de effectiviteit van hun reïntegratie-instrumenten positief in maar merken hierbij op dat ze het lastig vinden om hierover een uitspraak te doen. Als redenen hiervoor geven zij aan dat de effectiviteit van het beleid lastig te meten is en dat het in sommige gevallen te vroeg is om uitspraken te doen omdat de reïntegratie-instrumenten nog niet lang genoeg ingezet worden. Een zesde gemeente, die het ook lastig vindt om uitspraken te doen, geeft aan in ieder geval te streven naar een effectiever beleid. Tot slot doet één gemeente geen uitspraken over effectiviteit omdat er nog geen gegevens over de uitstroom bekend zijn.

⁶¹ Bron: Programma van Eisen; Aanvraag tot Offerte van Gemeente Rijswijk voor Ondersteuning Reïntegratie in het kader van het ESF-project 'Werken werkt'.

⁶² Beleidsplan Werk en Inkomen, gemeente Den Haag 2006.

⁶³ Beleidsplan Reïntegratie 2006 en 2007, gemeente Zoetermeer.

⁶⁴ De gemeente Westland tekent hierbij aan dat zij weinig jongeren in een uitkering heeft. De jongeren die wel een uitkering hebben zijn goed in beeld bij de gemeente.

Effectief is dus een relatief begrip: beleidsresultaten kunnen bijvoorbeeld mee- of tegenvallen afhankelijk van het ambitieniveau van de doelen die een gemeente zichzelf stelt. Als men zichzelf lage doelen stelt, en de resultaten vallen vervolgens mee, kan men al gauw van oordeel zijn dat het huidige instrumentarium goed voldoet, of vice versa. Bovendien hangt de effectiviteit ook af van de omvang en samenstelling van het uitkeringsbestand. Naarmate het bestand meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt omvat, zal het moeilijker zijn om mensen uit een uitkering te laten uitstromen. De relativiteit van het antwoord op de vraag of het huidige instrumentarium effectief is kan ook worden gezien in het licht van paragraaf 4.4: daaruit bleek dat de reïntegratieresultaten van de meeste Haaglanden-gemeenten in vergelijking met collega-gemeenten in hun eigen gemeenteklasse achterblijven. Dat duidt op een mindere effectiviteit en daarmee, wellicht tot een grotere openheid voor een nieuw reïntegratie-instrument als participatieplaatsen. In bijlage 7 wordt een overzicht gegeven van enkele beschikbare reïntegratieresultaten per gemeente.

Gemeenten hebben desgevraagd ook een aantal knelpunten genoemd in het huidige reïntegratiebeleid. Deze hebben betrekking op werkgevers, reïntegratiebedrijven, omvang of samenstelling van het uitkeringsbestand, arbeidsmarktsituatie, taalvaardigheid, sociale activering en kinderopvang. Knelpunten met betrekking tot werkgevers zijn dat werkgevers niet iemand in dienst nemen puur vanwege het geld (loonkostensubsidie), maar vooral op zoek zijn naar goede arbeidskrachten. Daarnaast zijn er onvoldoende reguliere banen: meer contacten met werkgevers zouden kunnen leiden tot meer reguliere banen. Ook meer bekendheid bij werkgevers over de mogelijkheden om bijstandsgerechtigden te plaatsen zou goed zijn. Meer communicatie zou hierbij een rol kunnen spelen. Voorts wordt geconstateerd dat er sprake is van een ongecoördineerde werkgeversbenadering omdat alle gemeenten ‘in dezelfde vijver vissen’. Tot slot blijken sommige instrumenten moeilijk realiseerbaar in de marktsector. Knelpunten in de dienstverlening van reïntegratiebedrijven zijn dat het aanbod van landelijke reïntegratiebedrijven met betrekking tot de onderkant van het bestand onvoldoende gevarieerd is, gemeenten ‘te weinig druk’ kunnen uitoefenen op reïntegratiebedrijven als gevolg van ‘allerlei beperkingen’ en dat reïntegratiebedrijven niet altijd hun verwachtingen waarmaken. Knelpunten ten aanzien van het uitkeringsbestand zijn dat plekken ‘gevuld’ zijn als bijstandsgerechtigden langer in een instrument mogen blijven, een groot deel van het bestand uit mensen op leeftijd bestaat waardoor vacatures soms niet vervuld kunnen worden, gemeenten pas na een tijdje aan het zittende bestand toekomen en het risico dat mensen in een gat vallen als de termijn van een bepaald instrument is bereikt. Gemeenten dienen daarom een doorlopend proces te creëren. Ook zijn er niet altijd genoeg vacatures om alle bijstandsgerechtigden aan werk te helpen. Een ander knelpunt heeft betrekking op taalvaardigheid. Deze neemt af naarmate mensen langer in een uitkering zitten hetgeen gevolgen heeft voor mensen die een inburgeringstraject hebben gevolgd. Bovendien is de taalvaardigheid van mensen die een taaltraject hebben gevolgd niet altijd voldoende om de arbeidsmarkt op te gaan. Over sociale activering wordt gezegd dat het voor gemeenten in eerste instantie geen positief effect heeft op de uitstroom. Dit wordt gezien als een knelpunt. Tot slot zijn er knelpunten waargenomen in relatie tot kinderopvang: de locatie van de opvang is niet altijd in de omgeving van de woon- of werklocatie van de ouders, er is te weinig flexibiliteit in de tijden van kinderopvang en/of de wijze waarop kinderopvang moet worden aangevraagd is ‘een crime’.

In plaats van louter te varen op de opvattingen van de Haaglanden-gemeenten over de effectiviteit van hun eigen instrumenten is het verstandig deze instrumenten ook te toetsen aan de succesfactoren uit de theorie. Dit gebeurt in de volgende paragraaf. Toetsing aan de

randvoorwaarden ten aanzien van de relatie tussen rijk en gemeenten zal plaatsvinden in het paragraaf 4.5.8 omdat in paragraaf 4.5.7 eerst de oordelen over deze relatie worden besproken.

4.5.6 Toetsing bestaande reïntegratie-instrumenten in Haaglanden aan succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten

Om na te gaan of de huidige instrumenten die de gemeenten in Haaglanden gebruiken voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden als effectief beoordeeld kunnen worden, vindt toetsing aan de succesfactoren uit de theorie plaats. De resultaten van de toetsing zijn weergegeven in tabel 4.9.

<i>Succesfactor voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten</i>	<i>Instrumenten in kader van werken met behoud van uitkering</i>	<i>Gesubsidieerde arbeid door middel van loonkosten-subsidies</i>
1. het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden	-	+
2. het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden	±	±
3. tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten	+	+
4. het doel van het instrument moet duidelijk zijn (bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk)	+	+
5. voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid	±	±
6. voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden	+	+
7. trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief	+	+

Tabel 4.9 Toetsing reïntegratie-instrumenten Haaglanden-gemeenten aan succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten

Hoewel de meeste Haaglanden-gemeenten voorstander zijn van werken met behoud van uitkering mits voor beperkte tijd, de werkzaamheden maatschappelijk nut hebben en het uiteindelijk leidt tot regulier werk, voldoen de instrumenten voor werken met behoud van uitkering niet aan succesfactor (1). De bijstandsgerechtigde heeft immers geen financieel voordeel en krijgt geen arbeidsovereenkomst. Afhankelijk van het individu kunnen iemands arbeidskansen weliswaar stijgen, maar indien hier geen financiële beloning tegenover staat zal het gevoel van eigen waarde niet stijgen. Dit leidt tot een negatieve score op succesfactor (1). Bij gesubsidieerde arbeid wordt wel voldaan aan deze succesfactor omdat er een arbeidsovereenkomst is waarbij (minimaal het wettelijk minimum)loon wordt uitbetaald. Uit de knelpunten in het huidige beleid, die genoemd worden door de Haaglanden-gemeenten, blijkt dat werkgevers niet puur op financiële prikkels reageren. Zij hebben in de eerste plaats behoefte aan goede arbeidskrachten. Indien zij een werkplek aanbieden in het kader van

werken met behoud van uitkering hoeven zij geen loon en sociale lasten te betalen. Wel dienen zij zorg te dragen voor voldoende begeleiding. Als zij van de gemeente een loonkostensubsidie ontvangen, reduceert dit (een deel van) hun kosten, maar dienen zij te investeren in begeleiding. Voor sommige instrumenten, zoals bij de Participatiebaan van Zoetermeer, geldt tevens dat werkgevers vooraf de intentie moeten hebben om iemand in dienst te nemen nadat de termijn van het instrument beëindigd wordt. Op basis van deze overwegingen wordt daarom aan succesfactor (2) een '±' toegekend.

Alle instrumenten hebben een tijdelijk karakter. Daarom wordt succesfactor (3) vervuld. Aan succesfactor (4) wordt voldaan: de Haaglanden-gemeenten hebben in hun verordeningen en/of beleidsplannen vastgelegd wat de doel is van elk instrument dat zij hanteren. In de uitvoering van het beleid dient op basis van maatwerk de inzet van (een traject van) instrumenten bepaald te worden.

De meeste instrumenten die de Haaglanden-gemeenten hanteren zijn gericht op regulier werk. Dat betekent dat er van verdringing geen sprake is. In een aantal gevallen wordt ook gebruikt gemaakt van arbeid die niet regulier is (Reïntegratiebaan van Zoetermeer) als opstap naar regulier werk. Verdringing zou hierbij kunnen plaatsvinden, ware het niet dat het uitgangspunt is dat mensen in dergelijke banen niet in staat zijn om regulier werk te verrichten. Dit alles leidt tot een '±' voor Succesfactor (5).

Gegeven het feit dat aan alle instrumenten een termijn verbonden is en dat gemeenten bijstandsgerechtigden voorzieningen op maat aanbieden, kan voorkomen worden dat instrumenten bezet gehouden worden door mensen die ook regulier werk zouden kunnen vinden. Succesfactor (6) krijgt dus een positieve score.

Alle instrumenten van de Haaglanden-gemeenten kunnen onderdeel zijn van een traject. Zij kunnen worden ingezet al naar gelang de behoeften van de klant. Succesfactor (7) wordt daarom vervuld.

In paragraaf 4.5.9 wordt op basis van het basis van het bovenstaande de tweede deelconclusie van deze scriptie getrokken.

4.5.7 Oordelen over interbestuurlijke verhoudingen

Zoals reeds is besproken, is met de komst van de WWB het reïntegratiebeleid gedecentraliseerd. Tevens heeft de wet deregulering en derapportage tot doel. In de interviews is de Haaglanden-gemeenten gevraagd hoe zij denken over deze beoogde decentralisatie, derapportage en deregulering.

4.5.7.1. Decentralisatie, derapportage en deregulering

Alle negen Haaglanden-gemeenten geven aan de uitgangspunten van decentralisatie, derapportage en deregulering in de WWB te kennen. Allen oordelen voorts positief over decentralisatie, omdat het hen in staat stelt maatwerk te leveren. Wél worden hierbij de volgende kanttekeningen gemaakt:

- voor kleine gemeenten is het ingewikkeld om alles zelf vorm te geven, daarom is samenwerking gezocht met andere gemeenten binnen Haaglanden;
- ondanks het positieve oordeel is de vrijheid niet zo groot als wordt verondersteld; onzekerheid over de budgetten is vervelend;
- hoewel het kunnen leveren van maatwerk positief is, wordt het beleid vanuit het rijk 'over de schutting gegooid bij gemeenten'; zij krijgen er immers geen extra middelen voor.

Acht van de negen gemeenten oordelen positief over derapportage. Opmerkingen die hierbij zijn gemaakt zijn:

- in het verleden moest er teveel gerapporteerd worden, nu is het verstikkende weg, omdat gemeenten alleen over rechtmatigheid moeten rapporteren aan het rijk; rapporteren over doelmatigheid gebeurt in de eigen gemeente;
- gemeenten blijven te maken houden met accountants hetgeen ertoe leidt dat de gemeente toch ‘een levensgroot administratiekantoor’ blijft;
- wel positief oordeel, maar derapportage wordt niet helemaal waargemaakt.

Eén gemeente vindt derapportage ‘fake’. Ondanks de verantwoording aan de gemeenteraad, moet ze nog veel verantwoorden aan het ministerie.

Het merendeel van de onderzochte gemeenten (zes van de negen) vindt het uitgangspunt van deregulering goed. Opmerkingen hierbij zijn:

- ondanks deregulering heeft het rijk ‘een grote vinger in de pap’, hetgeen leidt tot veel regelgeving waaraan gemeenten zich moeten houden;
- hoewel op centraal niveau sprake is van deregulering zijn er op lokaal niveau ‘dikke verordeningen en beleidsregels’;
- als gevolg van deregulering ontstaat rechtsongelijkheid;
- gemeenten moeten ruimte krijgen om creatief te zijn, dat kan alleen als ze niet gebonden worden aan allerlei regels.

4.5.7.2 Eigenaar van het geld

Aan gemeenten is ook de vraag voorgelegd wie volgens hen de ‘eigenaar’ is van de bijstandsuitkering. Dit leverde de volgende antwoorden op:

- in principe de gemeente;
- het rijk, hoewel gemeenten eigenaar zouden moeten zijn gezien hun financiële verantwoordelijkheid;
- de gemeenteraad gaat over het WWB-geld, maar het is rijksgeld;
- voor het I-deel is de gemeente(raad) eigenaar van het geld, omdat gemeenten voor dit deel zelf financieel verantwoordelijk zijn;
- voor het W-deel is het rijk eigenaar, de gemeente is hierbij slechts ‘doorgeefluik’;
- de gemeente is geen eigenaar, maar wel risicodragend; dit is echter onwenselijk.

4.5.7.3 Vertrouwen tussen centraal en decentraal bestuur

In het vervolg van het interview is de gemeenten gevraagd in hoeverre zij vinden dat er vertrouwen is vanuit het rijk in gemeenten en vice versa. Met betrekking tot het vertrouwen tussen rijk en gemeenten komen de volgende zaken aan bod:

- drie gemeenten geven aan dat er sprake is van vertrouwen:
 - er is veel vertrouwen ‘naar beneden toe dus dat zal omgekeerd ook wel zo zijn’; de gemeente merkt hierbij op dat de vraag over vertrouwen niet zo leeft binnen de gemeente;
 - het rijk geeft gemeenten ‘heel veel vertrouwen’ door de WWB te decentraliseren (het rijk moet er echter ‘niet teveel doorheen fietsen’). Omgekeerd is er ‘wel vertrouwen’ in het rijk: beide partijen willen mensen aan het werk helpen met ieder een eigen rol (maatwerk versus macro-niveau).
 - positief over het vertrouwen in het rijk omdat de gemeente alles uit dient te voeren wat de centrale overheid beslist. Andersom is er ook sprake van vertrouwen omdat het rijk rekening houdt met de wensen van gemeenten en het gemeenten op

politiek niveau ook nodig heeft. De invloed van lokaal bestuur richting landelijke politiek is groot;

- één gemeente laat weten ‘flink vertrouwen in het rijk te hebben, hetgeen wordt gestuurd door partijpolitieke motieven (kan bestuurders niet afvallen); anderzijds oordeelt deze gemeente dat het vertrouwen van het rijk in gemeenten niet zo groot is vanwege de macro-economische invloed van het rijk op de budgetten, waarbij aannames worden gedaan die niet voor iedereen gelden. De gemeente vindt tevens dat het rijk niet steeds ‘maandbrieven met regeltjes’ naar de gemeenten moet sturen;
- De overige vijf gemeenten zijn van mening dat het vertrouwen niet optimaal is, zowel vanuit het rijk in gemeenten als vice versa.
 - het rijk ‘dumpst’ taken bij gemeenten en komt niet met adequate oplossingen;
 - bij het rijk bestaat een neiging om gemeenten te controleren of het geld correct en juist wordt besteed. Vanuit het rijk komt de verdeling van budgetten op onbegrijpelijke wijze tot stand;
 - het rijk zou de gemeentelijke instrumenten moeten inventariseren en met gemeenten moeten overleggen, hetgeen niet gebeurt. Het inbouwen van prikkels voor gemeenten straalt geen gezamenlijkheid uit. Anderzijds straalt het rijk wel vertrouwen uit door versoepelde controleregels. hoe meer het rijk verplicht regelt, hoe minder vertrouwen je als gemeente hebt in het rijk.
 - het vertrouwen van het rijk in gemeenten ‘zou nog meer kunnen zijn’. Gemeenten dienen de ruimte te krijgen om maatwerk te leveren. Dit kan alleen als ze niet gebonden zijn aan allerlei regels.
 - Gemeenten zijn gebaat bij financiële stabiliteit, onzekerheid over modellen leidt ertoe dat het voor een gemeente moeilijk is om op lange termijn te kijken en een bepaald beleid voort te zetten;

Als aanbeveling merkt een gemeente op dat ze zou willen dat ‘best practices’ nog meer openbaar worden en dat gemeenten daardoor van elkaar kunnen leren. Het ministerie zou hierin een faciliterende rol kunnen vervullen.

4.5.8 Toetsing bestaande reïntegratie-instrumenten in Haaglanden aan randvoorwaarden

Bovengenoemde oordelen van gemeenten over interbestuurlijke verhoudingen leiden tot de volgende scores op de randvoorwaarden.

<i>Randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten</i>	<i>Instrumenten in kader van werken met behoud van uitkering</i>	<i>Gesubsidieerde arbeid door middel van loonkosten-subsidies</i>
1. er dient duidelijkheid te zijn over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing (‘eigendomsrechten’)	±	±
2. er dient ruimte gelaten te worden doordat sturing door het rijk alleen plaats dient te vinden op resultaten (‘wat) en niet op het proces (‘hoe’)	+	+
3. er dient duidelijkheid te zijn over resultaat en risico van de prestatie	+	+
4. het moet voor gemeenten aantrekkelijk zijn om het instrument in te zetten (prikkel)	+	+
5. er dient sprake te zijn van monitoring/rekenschap	+	+
6. er dient sprake te zijn van wederzijds vertrouwen	±	±

Tabel 4.10 Toetsing reïntegratie-instrumenten Haaglanden-gemeenten aan randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten

Hoewel de WWB op papier duidelijkheid geeft over taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing, zijn gemeenten het niet eens over de vraag wie eigenaar is van het geld voor bijstand en reïntegratie. Dit kan het gevolg zijn van de aanwezigheid van ‘plural principals’, zoals is beschreven door Hazeu (2000) en Wolfson (2004). De score op randvoorwaarde (1) is daarom voor beide typen instrumenten een ‘±’. Aan randvoorwaarde (2) wordt in beide gevallen voldaan omdat de WWB decentralisatie als uitgangspunt heeft. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over deze decentralisatie en over hun beleidsvrijheid.

De WWB biedt duidelijkheid over de verdeling van risico en resultaat. Het type instrument speelt hierbij geen rol. Daarom wordt randvoorwaarde (3) vervuld. De Haaglanden-gemeenten maken hierbij wel de kanttekening dat zij onduidelijk vinden hoe de budgetten tot stand komen. Dit creëert volgens hen onzekerheid over, hetgeen onwenselijk is.

De instrumenten van de gemeenten in Haaglanden bevatten zowel instrumenten in het kader van werken met behoud van uitkering als instrumenten met loonkostensubsidies. De eerstgenoemde instrumenten, bieden geen financieel voordeel aan gemeenten. De Haaglanden-gemeenten zijn verdeeld over het oordeel voor werken met behoud van uitkering. Het merendeel is echter wel voorstander, mits de instrumenten voor werken met behoud van gemeenten tijdelijk zijn, hetgeen het geval is bij het huidige instrumentarium. Daarnaast zetten de Haaglanden-gemeenten in op het maatschappelijk nut van het werk en vinden zij dat de instrumenten moeten leiden tot regulier werk. Hoewel werken met behoud van uitkering gemeenten geen direct voordeel biedt, leiden een positief oordeel over het maatschappelijk nut en de toeleiding naar regulier werk tot een positieve score op randvoorwaarde (4).

Loonkostensubsidies bieden gemeenten in meerdere opzichten een positieve prikkel. Bijstandsgerechtigden komen in dienst bij een werkgever en raken daarmee uit een uitkering. Dit leidt ook tot een financieel voordeel voor gemeenten. Randvoorwaarde (4) wordt daarom bij loonkostensubsidies ook vervuld.

Randvoorwaarde (5) wordt vervuld omdat gemeenten in het kader van de WWB moeten rapporteren over rechtmatigheid. Over de resultaten van hun specifieke instrumenten hoeven gemeenten geen verantwoording af te leggen. Over deze derapportage zijn de Haaglanden-gemeenten overigens tevreden.

Op basis van de oordelen van gemeenten over vertrouwen kan worden geconcludeerd dat het vertrouwen tussen gemeente en rijk in de ogen van gemeenten niet optimaal is. Daarom wordt bij randvoorwaarde (6) in beide gevallen een ‘±’ ingevuld.

In de volgende paragraaf wordt op basis van het basis van het bovenstaande de tweede deelconclusie van deze scriptie getrokken.

4.5.9 Tweede deelconclusie van deze scriptie

In het voorgaande is getoetst in hoeverre de verhouding tussen rijk en de Haaglanden-gemeenten op het gebied van reïntegratiebeleid voldoet aan de op basis van de theorie geformuleerde randvoorwaarden. Geen van de randvoorwaarden scoort hierbij negatief. Maar, door van rijkswege meer duidelijkheid te creëren over de vraag wie de eigenaar is van het geld voor bijstand en reïntegratie en door gezamenlijk te werken aan meer vertrouwen zou de werkrelatie tussen rijk en gemeenten kunnen verbeteren.

Aan de hand van de toetsing van de bestaande reïntegratie-instrumenten van de Haaglanden-gemeenten aan de succesfactoren uit de theorie van bovenstaande kan geconcludeerd worden

dat de instrumenten van de Haaglanden-gemeenten voldoen aan het merendeel van de succesfactoren. Instrumenten waarbij loonkostensubsidies worden ingezet scoren beter dan werken met behoud van uitkering omdat loonkostensubsidies het voor bijstandsgerechtigden aantrekkelijker maken om werk te aanvaarden vanwege het verkrijgen van een arbeidsovereenkomst en het wettelijk minimumloon. Uit de interviews is gebleken dat werkgevers niet alleen op financiële prikkels reageren. Zij hebben vooral behoefte aan goede arbeidskrachten. Weliswaar hoeven zij, bij werken met behoud van uitkering, geen loon te betalen, of krijgen zij, in het geval van loonkostensubsidies (een deel van) het loon vergoed, zij dienen wel zorg te dragen voor de begeleiding van de bijstandsgerechtigde. De meeste instrumenten die de Haaglanden-gemeenten hanteren zijn gericht op regulier werk. Dat betekent dat er van verdringing geen sprake is. In een aantal gevallen wordt ook gebruikt gemaakt van arbeid die niet regulier is (Reïntegratiebaan van Zoetermeer) als opstap naar regulier werk. Verdringing zou hierbij kunnen plaatsvinden, ware het niet dat het uitgangspunt is dat mensen in dergelijke banen niet in staat zijn om regulier werk te verrichten.

Effectiviteit van beleid is een relatief begrip. Dit is naar voren gekomen in hoofdstuk twee en wordt in dit hoofdstuk bevestigd. Zeven gemeenten hebben aangegeven positief te staan tegenover de effectiviteit van hun beleid. Vijf van hen merken hierbij op dat ze het lastig vinden om hierover een uitspraak te doen, omdat ze vinden dat effectiviteit van het beleid lastig te meten is en omdat in sommige gevallen de instrumenten nog niet lang genoeg in gebruik zijn om hierover uitspraken te doen. Daarnaast is de relativiteit van het begrip effectief ook aangetoond aan de hand van gegevens uit de Kernkaart Werk en Bijstand. Daaruit bleek dat de reïntegratieresultaten van de meeste Haaglanden-gemeenten in vergelijking met collega-gemeenten in hun eigen gemeenteklasse achterblijven. Dat duidt op een mindere effectiviteit en daarmee, wellicht tot een grotere openheid voor een nieuw reïntegratie-instrument als participatieplaatsen. Echter, de positieve inschattingen van de Haaglanden-gemeenten ten aanzien van hun eigen reïntegratie-instrumenten, met name loonkostensubsidies, zouden ertoe kunnen leiden dat deze gemeenten minder snel geneigd zijn een nieuw instrument, in casu participatieplaatsen, als een positieve bijdrage te ervaren. Hoe de Haaglanden-gemeenten in werkelijkheid aankijken tegen dit voorgestelde instrument en tegen het voorgestelde instrument van de RWI is onderwerp van de paragraaf 4.7 en 4.8.

4.6 Unicitéit van participatieplaatsen: derde deelconclusie van deze scriptie

In de vorige paragraaf is inzicht gegeven in de diversiteit aan reïntegratie-instrumenten bij de negen Haaglanden-gemeenten. Om te kunnen spreken over ‘meerwaarde’ moet niet alleen worden aangetoond dat het nieuwe reïntegratie-instrument participatieplaatsen een positieve bijdrage kan leveren aan het reïntegratiebeleid, maar ook dat het over kenmerken beschikt, waarin het instrument zich onderscheidt van het huidige reïntegratie-instrumentarium. Ervan uitgaande dat het instrumentarium van de Haaglanden-gemeenten exemplarisch is voor diversiteit aan instrumenten, die ontwikkeld zijn binnen de gemeentelijke beleidsvrijheid, kan worden vastgesteld dat dat het geval is. Alle instrumenten overziende kan worden vastgesteld dat participatieplaatsen als zodanig nog niet bestaan binnen het huidige reïntegratie-instrumentarium. De Haaglanden-gemeenten hanteren wel instrumenten in het kader van werken met behoud van uitkering, maar bijstandsgerechtigden hoeven maximaal zes maanden

met behoud van uitkering te werken (met uitzondering van Den Haag waar een langere periode ook voorkomt). Bij participatieplaatsen ligt deze periode op maximaal twee jaar, aanzienlijk langer. Ten tweede betreft het werken met behoud van uitkering bij de negen Haaglanden-gemeenten vaak regulier werk, waarbij additionaliteit niet per se geboden is. Dit is niet het geval in het wetsvoorstel: bij participatieplaatsen gaat het om additionele arbeid. Dit is dus een vereiste. Op grond van deze twee verschillen wordt de conclusie worden getrokken dat participatieplaatsen voldoende verschillen van huidige reïntegratie-instrumenten om het predikaat ‘uniek’ te verdienen. Aan deze randvoorwaarde voor ‘meerwaarde’ is derhalve voldaan. Aldus luidt de derde deelconclusie van deze scriptie.

4.7 Oordeel over het wetsvoorstel inzake participatieplaatsen

Alle negen Haaglanden-gemeenten geven aan op de hoogte te zijn van de inhoud van het wetsvoorstel inzake participatieplaatsen. Eén van hen merkt hierbij op zich er niet heel erg in verdiept te hebben. Om een indruk te krijgen van hoe gemeenten aankijken tegen de belangen van rijk en gemeenten bij participatieplaatsen zijn zij hierover bevraagd. Het resultaat wordt besproken in de volgende paragraaf. Voorts worden de oordelen van gemeenten over de specifieke kenmerken van participatieplaatsen behandeld, zodat daarna toetsing aan de randvoorwaarden en succesfactoren mogelijk is.

4.7.1 Belangen van rijk en gemeenten bij participatieplaatsen

Omdat in een principaal-agentrelatie sprake is van een belangenverschil, zoals is besproken in hoofdstuk twee, is de Haaglanden-gemeenten gevraagd welke belangen zij toekennen aan het rijk en gemeenten bij participatieplaatsen. Het belang van het rijk is volgens de gemeenten in Haaglanden:

- mensen laten participeren in de samenleving (‘meedoen’);
- het terugdringen van de werkloosheid;
- meestal een financieel belang, maar dat heeft de gemeente nog niet ontdekt;
- indirect financieel belang: als participatieplaatsen leiden tot meer uitstroom leidt dit tot besparingen op het bijstandsgeld;
- budgetneutraliteit: het rijk hoeft geen extra geld neer te leggen voor de uitvoering van participatieplaatsen;
- agendavorming (of ‘het er vanaf zijn’): de echte problemen worden niet herkend en het voorstel voldoet niet aan de behoefte van de gemeente;
- het voorstel is vooral een product van de ambtenaren (‘vierde macht’).

Als belang van de gemeente bij participatieplaatsen noemen gemeenten de volgende zaken:

- een extra instrument betekent een extra mogelijkheid om bijstandsgerechtigden een baan aan te bieden op vrijwillige basis;
- het biedt gemeenten extra ruimte en het biedt bijstandsgerechtigden een waarborg;
- het principe dat iedereen meedoet kan het goede voorbeeld betekenen voor andere bijstandsgerechtigden en hen een impuls geven;
- minder juridisch risico voor gemeenten als gevolg van een arbeidsovereenkomst;
- er is geen direct belang: de gemeente heeft voldoende aan haar eigen instrumenten en heeft ook geen financieel belang.

Geconcludeerd kan worden dat het belang van rijk en gemeenten overeen komt in het aan het werk helpen van bijstandsgerechtigden. Daarnaast wordt door de Haaglanden-gemeenten genoemd dat het rijk een financieel belang heeft, hoewel niet alle Haaglanden-gemeenten dit financiële belang zien. Gemeenten hebben er belang bij dat het juridische risico vermindert bij het werken met behoud van uitkering voor een langere periode. Daarnaast vinden sommige Haaglanden-gemeenten een extra mogelijkheid geen slechte zaak, zolang gemeenten zelf mogen bepalen ('op vrijwillige basis') of ze participatieplaatsen inzetten, hetgeen het geval is.

4.7.2 Oordeel over het doel en de doelgroep van participatieplaatsen

Uit het advies van de RWI blijkt dat er bij gemeenten behoefte is aan een extra instrument voor het moeilijkste deel van hun doelgroep. Het kabinet Balkenende II en III vraagt zich af of de huidige wettelijke kaders voldoende ruimte bieden om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt optimaal te kunnen helpen. Daarom werkt het kabinet het idee van participatieplaatsen in 2006 uit een wetsvoorstel. De doelgroep van participatieplaatsen bestaat uit bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt van wie niet kan worden verwacht dat zij op korte termijn doorstromen naar reguliere arbeid. Toch is uitstroom naar reguliere arbeid het einddoel. Een participatieplaats is dus een opstap naar regulier werk. Gemeenten hebben de vrijheid om criteria vast te stellen en te operationaliseren op basis waarvan zij de doelgroep kunnen indiceren. Dit past volgens het voormalige kabinet binnen het decentrale karakter van de WWB. Het merendeel van de gemeenten is het eens met het doel en de doelgroep van participatieplaatsen, maar er worden ook kanttekeningen geplaatst:

- gemeenten dienen ruimte te behouden om maatwerk te leveren;
- het kabinet neemt de oplossing van de RWI niet over: participatieplaatsen geven geen invulling aan de zorgplicht die de WWB gemeenten oplegt. Er is daarom sprake van een kloof tussen theorie en praktijk: er moet erkend worden dat er mensen zijn die geen reguliere arbeid kunnen verrichten;
- het is lastig voor de uitvoering om terug te keren naar iets dat richting Melkertbanen gaat;
- er zijn geen voordelen voor de werkgever;
- het voorstel is een politieke beslissing; het kabinet heeft dit nodig om 'afdekking te hebben op een zweem van verdachtmakingen';
- het is voor gemeenten beter om gebruik te maken van het bestaande instrumentarium, waarbij bijstandsgerechtigden een dienstverband overhouden aan het einde van de termijn van het instrument;
- liever regulier werk dan additioneel werk.

4.7.3 Oordeel over het additionele karakter van participatieplaatsen

Participatieplaatsen betreffen additionele arbeid. Dit houdt in dat het een speciaal gecreëerde functie of een reeds bestaande functie is, die iemand alleen kan verrichten met speciale begeleiding. De meningen van gemeenten over additioneel werk en de mogelijkheid om additioneel werk te creëren lopen uiteen.

- drie gemeenten vragen zich af wat additioneel werk is; additionaliteit wordt immers niet gedefinieerd, hetgeen juridische risico's met zich meebrengt;
- additionele arbeid bestaat niet: als mensen additioneel kunnen werken kunnen ze ook regulier werken ('additionele banen zijn flutbanen', 'je hoort er niet bij');
- additioneel werk is prima zolang het hierbij gaat om maatschappelijk nuttige activiteiten;
- drie gemeenten zijn van mening dat additioneel werk makkelijk te creëren is;

- drie gemeenten vinden dat additioneel werk niet makkelijk te creëren is in de private sector;
- werkgevers zouden liever reguliere vacatures vervuld zijn; zij hebben daarom geen voordeel bij additioneel werk;
- het is van belang dat werkgevers goed omgaan met additioneel werk (geen regulier werk als additioneel bestempelen).

4.7.4 Oordeel over de duur van participatieplaatsen

Anders dan de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) zijn participatieplaatsen tijdelijk van aard. De maximale duur is twee jaar. Verlenging is niet mogelijk om maximaal perspectief te blijven bieden op regulier werk. De duur van participatieplaatsen is bij de Haaglanden-gemeenten het meest bekritiseerde onderdeel. Slechts één gemeente is voorstander van de limiet op de termijn. Deze gemeente karakteriseert dit als ‘verstandig’. Zij ziet het liefst iedereen uitstromen naar regulier werk. De acht overige gemeenten zijn tegen de termijn van twee jaar, maar zijn wel voor het instellen van een termijn met het oog op ervaringen uit het verleden (zie ook bijlage 6). Belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- gemeenten zouden zelf de termijn moeten kunnen bepalen;
- de vraag wat er na twee jaar moet gebeuren met mensen in participatieplaatsen;
- de vraag wat het nut is om iemand na twee jaar ‘uit een participatieplaats te gooien’;
- de termijn van twee jaar is gekunsteld omdat de deelnemer aan de participatieplaats er onvoldoende mee wordt geholpen; het gevoel voor eigenwaarde ontstaat niet omdat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst;
- de termijn van twee jaar is te lang: mensen worden gebruikt door werkgevers, die de deelnemer na twee jaar gedag zegt.
- de termijn van twee jaar is te lang omdat iemand geen regulier werk aangeboden krijgt als hij in een participatieplaats werkzaam is.

4.7.5 Oordeel over de financiering van participatieplaatsen

In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van de veronderstelling dat het instrument participatieplaatsen een vorm is van werken met behoud van uitkering. Deelnemers aan een participatieplaats worden wel meegeteld voor de raming van het macrobudget. Drie van de Haaglanden-gemeenten doen geen uitspraken over de financiering. Twee van de negen gemeenten staan positief ten opzichte van de financiering van het kabinet; één van hen vindt deze financiering simpeler dan die van de RWI. Andere Haaglanden-gemeenten oordelen dat gemeenten geen voordeel hebben bij participatieplaatsen (los van het juridische kader) omdat deelnemers gefinancierd blijven uit het I-deel. Voorts wordt gesteld dat het rijk gemeenten zelf creatief zou moeten laten omgaan met geld uit het W-deel in plaats van participatieplaatsen voor te stellen.

4.7.6 Oordeel over de evaluatie van participatieplaatsen

De staatssecretaris van SZW heeft aangegeven het instrument terugkeerbanen vier jaar na invoering ervan te willen evalueren. Twee jaar na invoering wil hij de maximale periode dat mensen in een terugkeerbaan mogen werken evalueren. Deze periode bedraagt in het wetsvoorstel twee jaar. De gemeenten is gevraagd hoe zij hierover denken. Over het feit dat de staatssecretaris wil evalueren zijn alle gemeenten positief. Men vindt dit ‘goed’, ‘prima’, ‘correct en goed’, ‘ok’, ‘altijd goed’ en ‘een goede zaak’. Over de termijn zijn de gemeenten minder positief. Slechts één gemeente is het eens met de beide voorgestelde termijnen. Daarnaast heeft één gemeente zich niet uitgesproken over de termijn omdat zij het überhaupt niet eens is met het instrument terugkeerbanen.

Een andere gemeente vindt de evaluatie over vier jaar 'oké', maar vindt de tweejaarstermijn raar. De gemeente is van mening dat SZW twijfels heeft over de maximale termijn van twee jaar als ze dit over twee jaar willen evalueren.

Van de overige zes gemeenten vinden vier gemeenten het te laat om over vier jaar te evalueren. Een van hen vindt dit te laat, omdat de punten waarop je moet evalueren volgens haar beperkt zijn. Daarnaast geeft het instrument geen antwoord op de echte problemen. Het is geen juist instrument voor de doelgroep. Gezien de aanpassingen in de wetgeving vindt de betreffende gemeente dat het instrument eerder had kunnen komen. Ze vraagt zich af waarom het zo lang duurt terwijl het slechts om één wetsartikel gaat. De gemeente denkt dat dit met verkiezingen te maken heeft. Maar het wekt volgens haar geen vertrouwen op. Twee andere gemeenten zijn ook van mening dat evalueren na vier jaar te laat is, hoewel zij van mening zijn dat er ook niet te snel moet worden geëvalueerd omdat er dan nog geen resultaten zijn. Deze gemeenten hadden het beter gevonden om na twee jaar het totale instrument te evalueren.

Een van de overige gemeenten merkt in 2006 op dat de staatssecretaris Van Hoof waarschijnlijk niet meer op zijn post zit als er over vier jaar geëvalueerd gaat worden. Daarom vindt zij dat er beter na één jaar geëvalueerd kan worden⁶⁵. Voorts vindt een gemeente dat evalueren over vier jaar te laat is omdat ze vindt dat men er dichter bovenop moet zitten zodat men eerder kan sturen. In vier jaar kan er zoveel gebeuren, het is dus een te lange periode volgens deze gemeente. De gemeente vindt de genoemd twee jaar om de termijn te evalueren arbitrair en te kort. Binnen twee jaar zullen mensen niet uitstromen naar regulier werk. Evalueren heeft daarom naar het oordeel van de gemeente niet zoveel zin, omdat je na twee jaar weinig kunt zeggen over de termijn.

Een andere gemeente sluit zich hierbij aan. Zij argumenteert dat ze de termijn te kort vindt om het instrument te beoordelen. Als het wetsvoorstel aangenomen wordt, worden participatieplaatsen per 1 januari 2007 ingevoerd. Daarna moeten mensen in participatieplaatsen worden geplaatst. Voordat de resultaten zichtbaar zijn, is men jaren verder.

4.7.7 Oordeel over de voorgestelde wettelijke verankering van participatieplaatsen

Slechts één gemeente in de regio Haaglanden vindt het 'prima' om participatieplaatsen op centraal niveau te verankeren in de WWB zolang het een mogelijkheid is voor gemeenten en geen verplichting. Het merendeel van de Haaglanden-gemeenten staat negatief tegen het voorstel om participatieplaatsen centraal te verankeren in de WWB ('vreemd', 'geen goed idee', 'niet verstandig', 'slecht idee', 'paternalisme'). De volgende argumenten maken het negatieve oordeel zichtbaar:

- gemeenten hebben gezegd ruimte te willen, maar met participatieplaatsen wordt hun beleidsvrijheid beperkt;
- het is beter om het creëren van instrumenten bij gemeenten te laten;
- een aparte regeling zou beter zijn: hou de wet simpel;
- het is een rare constructie dat participatiebanen wel in de wet wordt opgenomen, maar niet verplicht worden gesteld, daarom is het een 'raar bestuurlijk gedrocht'.
- de WWB is zeer arbeidsmarktgeoriënteerd en de tweedeling tussen mensen die wel en niet kunnen reïntegreren wordt onvoldoende erkend.

Eén gemeente kan zich voorstellen dat het rijk participatieplaatsen centraal wil verankeren om zo meer grip te krijgen op het beleid.

⁶⁵ Dit is opmerkelijk omdat de maximale duur van een participatieplaats twee jaar bedraagt.

4.7.8 Eindoordeel over het wetsvoorstel

Aan de gemeenten in Haaglanden is gevraagd een eindoordeel te geven over het wetsvoorstel. Het gaat hierbij om de vraag of ze het voorstel steunen of verwerpen.

- drie van de negen gemeenten steunt het wetsvoorstel van het kabinet in meer of mindere mate. Redenen hiervoor zijn:
 - het is praktisch en reëel. Bijstandsgerechtigden ‘moeten niet meer gepamperd worden’;
 - voorlopige steun, omdat de gemeente ‘het voorstel toch niet kan verwerpen’, maar er zullen altijd mensen blijven die niet kunnen werken, hetgeen niet wordt opgelost door dit wetsvoorstel.
- drie gemeenten verwerpen het wetsvoorstel. Redenen hiervoor zijn:
 - verwerpen, maar nog niet definitief omdat het oordeel binnen de gemeente nog op bestuurlijk en politiek niveau moet worden uitgesproken;
 - er is geen voordeel voor gemeenten, omdat deelnemers in participatieplaatsen ten laste blijven van het I-deel;
 - verwerpen, maar niet uitsluiten;
 - het is te politiek ingezet en laat te weinig ruimte voor gemeenten.
- drie gemeenten steunen noch verwerpen het wetsvoorstel. Redenen hiervoor zijn:
 - de gemeente kan het wellicht gebruiken, maar het moet nog groeien;
 - gemeenten beschikken in principe al over voldoende instrumenten, maar de toekomst zal uitwijzen of participatieplaatsen daar ook deel van gaan uitmaken;
 - het wetsvoorstel is beter dan het RWI-advies, omdat het kabinet ook IOAW en IOAZ erbij betreft hetgeen voor duidelijkheid en eenduidigheid zorgt; de gemeente heeft er echter niet veel aan, hoewel ‘het slim is gedaan’ vanuit SZW;
 - de noodzaak is onvoldoende onderzocht. Het is een rare constructie dat participatiebanen wel in de wet wordt opgenomen, maar niet verplicht worden gesteld, daarom is het een ‘raar bestuurlijk gedrocht’.

4.7.9 Oordeel over de meerwaarde van het wetsvoorstel over participatieplaatsen

Drie van de negen gemeenten geven aan meerwaarde te zien in het wetsvoorstel van SZW. Een van deze gemeenten vindt het wetsvoorstel van SZW praktischer ingericht is dan het RWI-advies⁶⁶. Een tweede gemeente is van mening dat het wetsvoorstel meerwaarde heeft omdat het gemeenten een juridisch kader geeft voor bestaande instrumenten. De derde gemeente vindt het wetsvoorstel meerwaarde hebben, redenerend als uitvoerder van de wet. Deze gemeente oordeelt positief over de extra mogelijkheid om iemand aan de slag te helpen. Anderzijds vindt zij het wetsvoorstel geen meerwaarde hebben, indien zij redeneert als beheerder van het eigen budget. Gemeenten hebben er geen voordeel van als iemand twee jaar werkt met behoud van uitkering, omdat dit uit het I-deel moet worden betaald. Daarnaast vinden vijf andere gemeenten dat participatieplaatsen geen meerwaarde bieden ten opzichte van de al bestaande gemeentelijke reïntegratie-instrumenten. Een van deze gemeenten vindt dat het rijk het aan de gemeenten moet overlaten. Anderzijds is zij van mening dat het geen kwaad kan om een instrument erbij te hebben indien het voor gemeenten niet verplicht is het instrument in te zetten. Een tweede gemeente is van mening dat de rijksoverheid moet ophouden met het ontwerpen van instrumenten, omdat gemeenten dit zelf kunnen. Het zou volgens haar beter zijn als de rijksoverheid ervoor zorgt dat werkgevers gepusht worden om bijstandsgerechtigden in dienst te nemen. De werkgevers kiezen nu volgens de gemeente vaak voor goedkope werknemers uit bijvoorbeeld Polen.

⁶⁶ Deze gemeente geeft tevens aan het uitgangspunt van terugkeer in de uitkering reëel te vinden. Echter, de staatssecretaris duidt met terugkeerbanen de terugkeer naar werk aan.

Tot slot is van één gemeente onduidelijk wat haar standpunt is ten aanzien van de meerwaarde van participatieplaatsen.

Nu de oordelen van gemeenten besproken zijn is het tijd om te bekijken in hoeverre deze oordelen overeenkomen met de randvoorwaarden voor een optimale relatie en de succesfactoren voor reïntegratiebeleid.

4.7.10 Toetsing oordeel Haaglanden-gemeenten over participatieplaatsen

Voor een beoordeling van de meerwaarde van participatieplaatsen voor gemeenten is het nodig om te bekijken in hoeverre de oordelen van Haaglanden-gemeenten over dit instrument voldoen aan de randvoorwaarden voor een optimale relatie tussen rijk en gemeenten. Tabel 4.11 geeft hiervan de scores weer.

<i>Randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten</i>	<i>Score</i>
1. er dient duidelijkheid te zijn over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten')	±
2. er dient ruimte gelaten te worden doordat sturing door het rijk alleen plaats dient te vinden op resultaten ('wat') en niet op het proces ('hoe')	-
3. er dient duidelijkheid te zijn over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie	+
4. het dient voor gemeenten aantrekkelijk te zijn om het instrument in te zetten (prikkel)	±
5. er dient sprake te zijn van monitoring/rekenschap	+
6. er dient sprake te zijn van wederzijds vertrouwen (bijvoorbeeld door zelfbinding en responsiviteit)	±

Tabel 4.11 Toetsing oordeel participatieplaatsen Haaglanden-gemeenten over wetsvoorstel participatieplaatsen aan randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten

Voor de randvoorwaarden (1) en (3) gelden dezelfde overwegingen als bij toetsing van de huidige instrumenten aan de randvoorwaarden. De scores komen daarom overeen met de scores van het huidige instrumentarium. Tevens zijn in paragraaf 4.5 de oordelen over vertrouwen weergegeven. Daaruit bleek reeds dat het vertrouwen niet optimaal is. Daarom krijgt succesfactor (6) een '±'.

De Haaglanden-gemeenten geven aan dat gemeenten de vrijheid dienen te behouden om invulling te geven aan het instrument en aan de termijn. De score op randvoorwaarde (2) is daarom '-'.
 Hoewel bijstandsgerechtigden in een participatieplaats blijven meetellen voor het macro-budget, biedt deze vorm van werken met behoud van uitkering gemeenten geen financieel voordeel. Wel zijn gemeenten van oordeel dat het juridische risico vermindert, omdat werken met behoud van uitkering langer mogelijk blijft en het gemeenten een extra mogelijkheid biedt. In hun eindoordeel over het wetsvoorstel zijn de Haaglanden-gemeenten verdeeld. Daarom krijgt randvoorwaarde (4) een '±'.

Zoals eerder is gezegd is in de WWB vastgelegd dat gemeenten in het kader van rechtmatigheid moeten rapporteren aan het rijk. Het wetsvoorstel voegt daaraan toe dat er een evaluatie van het instrument zal plaatsvinden. De score op monitoring is daarom positief. Opvallend ten aanzien van deze randvoorwaarde is dat de Haaglanden-gemeenten groot voorstander zijn van derapportage: ze willen zo min mogelijk aan het rijk rapporteren en rapporteren liever aan de eigen gemeenteraad. Toch vinden ze evaluatie door het rijk van een

nieuw instrument geen probleem, hoewel dit ongetwijfeld gepaard zal gaan met het aanleveren van gegevens aan het rijk.

In tabel 4.12 wordt beoordeeld in hoeverre de oordelen van gemeenten over participatieplaatsen overeenkomen met de succesfactoren voor reïntegratiebeleid. Daaruit kan in paragraaf 4.9 een deelconclusie worden getrokken ten aanzien van de vraag of participatieplaatsen een positieve bijdrage kunnen leveren aan het reïntegratiebeleid van gemeenten.

<i>Succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten</i>	<i>Score</i>
1. het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden	-
2. het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden	±
3. tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten	+
4. het doel van het instrument moet duidelijk zijn (bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk)	+
5. voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid	±
6. voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden	+
7. trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief	+

Tabel 4.12 Toetsing oordeel wetsvoorstel over participatieplaatsen aan randvoorwaarden voor reïntegratie bijstandsgerechtigden door gemeenten

Hoewel de Haaglanden-gemeenten voorstander zijn van werken met behoud van uitkering, mits onder voorwaarden, erkennen zij dat bijstandsgerechtigden geen financieel voordeel hebben bij participatieplaatsen. Enerzijds staat er in het wetsvoorstel dat de te verrichten activiteiten in een participatieplaats nuttig dienen te zijn voor de ontwikkeling van de betrokkene richting de reguliere arbeidsmarkt, dat deze activiteiten tevens van nut kunnen zijn voor de samenleving en dat het instrument bedoeld is als opstap naar regulier werk, anderzijds blijkt uit de oordelen van de Haaglanden-gemeenten dat de bijstandsgerechtigde na twee jaar weer terug bij af is omdat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Een aantal gemeenten oordelen voorts dat het gevoel van eigen waarde niet zal stijgen indien de uitkeringsgerechtigde arbeid dient te verrichten voor ‘slechts’ een uitkering. Vanuit het perspectief ‘werken moet lonen’ wordt een participatieplaats dan niet beschouwd als echt werk. Dit leidt tot een negatieve score op succesfactor (1).

Een aantal gemeenten in Haaglanden heeft de ervaring dat additioneel werk niet makkelijk te creëren is in de private sector. Werkgevers zouden geen voordeel hebben bij additioneel werk en bij participatieplaatsen omdat ze liever reguliere vacatures vervuld zien. Andere gemeenten zeggen dat additioneel werk makkelijk te creëren is. Succesfactor (2) wordt daarom beoordeeld met een ‘±’.

Hoewel vrijwel alle Haaglanden-gemeenten het niet eens zijn met de termijn van twee jaar voor participatieplaatsen, scoort deze termijn wel positief op succesfactor (3): het gaat immers om een beperkte termijn. Bovendien hebben de Haaglanden-gemeenten op basis van ervaringen uit het verleden aangegeven dat een oneindige termijn ook leidt tot knelpunten (zie

ook bijlage 6). Ze zijn het dus niet oneens met de termijn, maar zouden liever zien dat ze deze termijn zelf mogen bepalen.

Het doel van het instrument is voor de Haaglanden-gemeenten duidelijk: reïntegratie staat voorop. Succesfactor (4) wordt vervuld, hoewel gemeenten zouden willen dat het wetsvoorstel meer oog had voor participatie, aanvullend op reïntegratie. Tevens had de noodzaak tot het instrument beter onderzocht kunnen worden.

De oordelen van gemeenten over het additionele karakter van participatieplaatsen lopen uiteen. Sommige gemeenten vinden additionele arbeid prima zolang het gaat om maatschappelijk nuttige activiteiten. Andere gemeenten zien risico's voor verdringing en misbruik omdat het begrip additionaliteit niet wordt gedefinieerd. Succesfactor (5) krijgt daarom een '±'.

Het merendeel van de gemeenten is het eens met de doelgroep van participatieplaatsen, namelijk bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit leidt tot de positieve score voor succesfactor (6). Wel wordt hierbij soms de kanttekening geplaatst dat niet iedereen werk zou kunnen verrichten.

De Haaglanden-gemeenten geven aan het van belang te vinden dat gemeenten zelf invulling kunnen geven aan de participatieplaatsen. Gemeenten dienen, zo valt te lezen in het wetsvoorstel, de vrijheid te hebben om criteria vast te stellen en te operationaliseren op basis waarvan zij de doelgroep kunnen indiceren. Ze worden binnen de kaders dus in staat gesteld op dat vlak maatwerk te leveren en kunnen participatieplaatsen ook inzetten als onderdeel van een traject. Dit leidt tot een positieve score op succesfactor (7).

Nu de oordelen van de Haaglanden-gemeenten over het wetsvoorstel participatieplaatsen zijn besproken wordt in de volgende paragraaf uiteengezet hoe zij aankijken tegen het RWI-advies inzake participatiebanen. Daarna zal op basis van de oordelen van gemeenten de derde deelconclusie van deze scriptie worden geformuleerd.

4.8 Oordeel over het RWI-advies inzake participatiebanen

Alle negen Haaglanden-gemeenten geven aan het RWI-advies *'Omdat iedereen nodig is; Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt'* te kennen⁶⁷. Twee van de geïnterviewde personen maken kenbaar te hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het advies. Eén van hen deed dit via de verantwoordelijke wethouder (via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de andere persoon zat zelf namens de VNG in de betreffende commissie van de RWI. Eén persoon geeft aan het 'globaal' te hebben gelezen, een ander heeft er 'kennis van genomen' (waarbij wordt opgemerkt dat het te ver van de gemeente af staat) en een derde persoon geeft aan het 'wel eens gezien te hebben'.

4.8.1 Oordeel over het initiatief van de RWI

Het merendeel van de Haaglanden-gemeenten is positief, maar kritisch over het advies van de RWI. Andere gemeenten zijn niet overtuigd of hebben gemengde gevoelens. Enerzijds zijn de gemeenten van mening dat ruimere wettelijke mogelijkheden geen kwaad kunnen. Anderzijds plaatsen ze ook de volgende kanttekeningen:

- gemeenten dienen wel zelf de ruimte te behouden om invulling te geven aan het advies en in staat te blijven maatwerk te leveren: zij kennen de klanten het beste;

⁶⁷ Voorafgaand aan de interviews hebben alle te interviewen personen de interviewvragen, het RWI-advies en het wetsvoorstel van SZW toegezonden gekregen.

- zonder inmenging van het rijk gaat het ook goed. Het rijk zou meer met de werkvloer moeten communiceren en zou beter de reeds ingezette instrumenten te inventariseren alvorens iets nieuws te verzinnen;
- het is geen goede zaak als de huidige gemeentelijke instrumenten gaan concurreren met de participatiebanen van het RWI;
- het instrument zoals de RWI het voorstelt bestaat al binnen het gemeentelijk instrumentarium;
- hoe minder wettelijke beperkingen hoe beter, met name bij de inzet van het W-deel omdat dit gemeenten in staat stelt om creatieve oplossingen te verzinnen voor het moeilijkste deel van het bestand;
- RWI-advies kan een oplossing zijn, maar bemiddeling naar reguliere arbeid staat voorop.

Hieronder wordt het oordeel van de Haaglanden-gemeenten ten aanzien van specifieke punten uit het RWI-advies besproken.

4.8.2 Oordeel over het doel en de doelgroep van participatiebanen

Op basis van gesprekken met gemeenten concludeert de RWI dat een reïntegratiebeleid dat te sterk gericht is op regulier werken geen recht doet aan de omvangrijke groepen in het cliëntenbestand die een zodanig grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt dat dit niet of alleen op zeer lange termijn haalbaar is. Daarom stelt de RWI voor om het binnen de WWB participatiebanen mogelijk te maken, waarmee gemeenten invulling kunnen geven aan hun zorgplicht om mensen te betrekken bij de samenleving. Bij de (te bepalen) doelgroep hiervoor denkt de RWI bijvoorbeeld aan ‘personen die na herhaalde reïntegratie-inspanningen er niet in geslaagd zijn om de reguliere arbeidsmarkt te betreden maar wel graag actief willen deelnemen aan de samenleving of personen die om in de persoon gelegen medische- of sociale belemmeringen vrijgesteld zijn van de arbeidsverplichtingen’.

De meerderheid van de gemeenten in Haaglanden vindt het doel en de doelgroep van de RWI goed gekozen. Het merendeel van de Haaglanden-gemeenten is het eens met de RWI dat er altijd mensen zullen zijn die niet in staat zijn om te werken, ongeacht of het ‘beschutte arbeid’ betreft. Eén gemeente geeft aan te weinig van het advies te weten om een oordeel hierover te kunnen vellen. Toch worden ook de volgende kritiekpunten genoemd door de Haaglanden-gemeenten:

- het is uitvoeringstechnisch lastig om gehoor te geven aan iets dat teruggaat naar ‘de oude Melkertbanen’. Het is lastig voor de sociale diensten om steeds te moeten schakelen;
- het huidige instrumentarium is waardevoller dan de participatiebanen van de RWI;
- er zijn geen voordelen voor de werkgever, deze biedt liever regulier werk aan dan additioneel werk.

4.8.3 Oordeel over het additionele karakter van ‘beschutte arbeid’

De RWI pleit in haar advies over vormen van ‘beschutte arbeid’, waarbij het gaat om additionele arbeid. De oordelen over additionaliteit van participatieplaatsen komen overeen met de oordelen die gegeven zijn over de additionaliteit van participatiebanen in het RWI-advies (paragraaf 4.7.3).

4.8.4 Oordeel over het semi-permanente karakter van participatiebanen

De RWI is van mening dat participatiebanen semi-permanent dienen te zijn. Indien deelnemers aan participatiebanen zich verder ontwikkelen door de opgedane ervaring en de vergrote zelfredzaamheid moet de gemeente bekijken of reïntegratieactiviteiten die gericht

zijn op doorstroom voor de deelnemer binnen handbereik zijn. In het advies is geformuleerd dat voorkomen moet worden dat deelnemers aan participatiebanen terugvallen in de uitkering. Het merendeel van de Haaglanden-gemeenten vindt een semi-permanente termijn acceptabel, maar voor wie kan uitstromen, moet het instrument eindig zijn. Op die manier wordt voorkomen dat er geen uitstroom is, hetgeen het geval was met de ID- en WIW-banen (bijlage 6). Drie gemeenten laten zich niet uit over de duur; twee van hen zijn überhaupt tegen het idee van participatiebanen zoals de RWI het heeft geformuleerd (vanwege additionaliteit), een derde gemeente heeft geen oordeel omdat ze te weinig inzicht heeft in het advies.

4.8.5 Oordeel over de financiering van participatiebanen

Zoals vermeld doet de RWI twee voorstellen ten aanzien van de vormgeving van participatiebanen: vrijwillig werken met behoud van uitkering of werken via een arbeidsovereenkomst. Hierbij wordt de uitkering ingezet als loon, hetgeen wordt gefinancierd via het I-deel. Er wordt een formele arbeidsrelatie aangegaan met de gemeente of met een (tussen)werkgever. De beloning die wordt ontvangen bedraagt in ieder geval het minimumloon en bedraagt meer dan de voorheen ontvangen uitkering.

Het merendeel van de gemeenten is positief over werken met behoud van uitkering, mits het mogelijk blijft voor gemeenten om maatwerk te leveren en mits het geen gevolgen heeft voor de bepaling van het macrobudget. Een aantal andere gemeenten pleit voor financiering uit het W-deel. Met betrekking tot de financiering van participatiebanen worden de volgende opmerkingen gemaakt:

- de financiering van het kabinet is simpeler;
- gemeenten hebben financieel geen voordeel van participatiebanen in de vorm van werken met behoud van uitkering omdat deelnemers ten laste blijven van het I-deel;
- het moet voor gemeenten mogelijk zijn zelf meer creatief om te gaan met geld uit het W-deel;
- het is beter om participatiebanen via een arbeidsovereenkomst aan te bieden, zodat de kosten uit het W-deel kunnen worden betaald;
- de eigen instrumenten zijn waardevoller dan participatiebanen omdat de mensen, die eveneens tot de doelgroep van participatiebanen behoren, er veel meer aan hebben omdat ze er een arbeidsovereenkomst aan overhouden.

Eén gemeente laat zich niet uit over de financiering die de RWI voorstelt wegens een gebrek aan kennis over het advies.

4.8.6 Eindoordeel over het RWI-advies

Het eindoordeel van de gemeenten in de regio Haaglanden, in de vorm van steunen of verwerpen van het RWI-advies, kan als volgt worden weergegeven:

- drie gemeenten geven aan het advies te steunen (waarvan één ‘van harte’);
- twee gemeenten steunen het initiatief van de RWI in beginsel ook, maar niet onbeperkt;
- twee gemeenten verwerpen het advies, omdat zij geen voorstander zijn van additionele arbeid (‘flutbanen’);
- een andere gemeente hinkt op twee gedachten; het kan enerzijds geen kwaad omdat het vrijwillig is, maar anderzijds heeft de gemeente dergelijke instrumenten al;
- één gemeente geeft aan het RWI-advies onvoldoende te kennen om een oordeel te kunnen vellen over steunen of verwerpen van het advies.

De gemeenten hebben ter volledigheid hun meningen ook ondersteund met rapportcijfers. Deze cijfers zijn opgenomen in bijlage 8.

In de volgende paragraaf zullen de oordelen van gemeenten getoetst worden aan de randvoorwaarden en succesfactoren uit de theorie.

4.8.7 Toetsing oordeel Haaglanden-gemeenten over RWI-advies

Op basis van bovenstaande oordelen van gemeenten over participatiebanen, zoals die worden besproken in het RWI-advies wordt in tabel 4.13 aangegeven of de randvoorwaarden vervuld worden. Variant 1 betreft vrijwillig werken met behoud van uitkering. Bij variant 2 wordt de uitkering ingezet als loon en is er sprake van een arbeidsovereenkomst, waarbij het aantal uren wordt aangepast aan het wettelijk minimumloon.

Randvoorwaarden goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten	Variant 1	Variant 2
1) er dient duidelijkheid te zijn over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten')	±	±
2) er dient ruimte gelaten te worden doordat sturing door het rijk alleen plaats dient te vinden op resultaten ('wat') en niet op het proces ('hoe')	±	±
3) er dient duidelijkheid te zijn over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie	+	+
4) het dient voor gemeenten aantrekkelijk te zijn om het instrument in te zetten (prikkel)	±	±
5) er dient sprake te zijn van monitoring/rekenschap	+	+
6) er dient sprake te zijn van wederzijds vertrouwen (bijvoorbeeld door zelfbinding en responsiviteit)	±	±

Tabel 4.13 Toetsing oordeel RWI-advies over participatiebanen aan randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten

Voor de randvoorwaarden (1), (3) en (5) gelden dezelfde overwegingen als bij toetsing van de huidige instrumenten aan de randvoorwaarden. De scores komen daarom overeen met de scores van het huidige instrumentarium. Tevens zijn in paragraaf 4.5 de oordelen over vertrouwen weergegeven. Daaruit bleek reeds dat het vertrouwen niet optimaal is. Daarom krijgt succesfactor (6) een '±'.

De oordelen over participatiebanen geven aan dat het merendeel van de gemeenten positief staat ten opzichte van het advies van de RWI. Daarbij benadrukken de Haaglanden-gemeenten dat zij de vrijheid dienen te behouden om invulling te geven aan het instrument. Daarnaast is een aantal gemeenten niet overtuigd van het advies of heeft er gemengde gevoelens over. De score op randvoorwaarde (2) is daarom '±'.

Het merendeel van de Haaglanden-gemeenten oordeelt positief kritisch over het initiatief van het RWI-advies. Bij het eindoordeel over het advies blijkt de steun verdeeld te zijn: een aantal gemeenten steunt het advies (gedeeltelijk), andere verwerpen het of hebben geen mening. Gemeenten hebben aangegeven financieel geen voordeel te hebben van beide varianten uit het RWI-advies, omdat in beide gevallen de uitkering wordt betaald uit het I-deel. Verschil tussen de twee varianten is dat bijstandsgerechtigden bij variant 1 theoretisch 36 uur zouden moeten werken voor hun uitkering. Bij variant 2 wordt de uitkering ingezet als loon en wordt het minimumloon in acht genomen. Dit leidt ertoe dat het aantal uren zal worden aangepast aan de hoogte van het minimumloon. Theoretisch zou dit per individu kunnen leiden tot een

verschillend aantal te werken uren, afhankelijk van de hoogte van de uitkering⁶⁸. Daarnaast vindt een aantal van deze gemeenten het positief dat het advies van de RWI niet alleen gericht is op reïntegratie, maar ook op participatie. Op grond van dit alles ontvangt randvoorwaarde (4) een ‘±’.

Om een compleet beeld te krijgen worden de oordelen van gemeenten ook getoetst aan de succesfactoren voor een succesvol reïntegratiebeleid door gemeenten, zoals genoemd in hoofdstuk 2. Tabel 4.14 geeft hiervan het resultaat weer.

<i>Succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten</i>	<i>Variant 1</i>	<i>Variant 2</i>
1) het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden	-	+
2) het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden	±	±
3) tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten	±	±
4) het doel van het instrument moet duidelijk zijn (bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk)	+	+
5) voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid	±	±
6) voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden	+	+
7) trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief	+	+

Tabel 4.14 Toetsing oordeel RWI-advies over participatiebanen aan succesfactoren voor reïntegratie bijstandsgerechtigden door gemeenten

Bij variant 1 van de RWI (werken met behoud van uitkering) wordt succesfactor (1) niet vervuld. De meeste Haaglanden-gemeenten hebben weliswaar aangegeven voorstander te zijn van werken met behoud van uitkering mits voor beperkte tijd, de werkzaamheden maatschappelijk nut hebben en het leidt tot regulier werk, maar bijstandsgerechtigden hebben er financieel geen voordeel van. Bij variant 2 wordt op zich wel voldaan aan deze succesfactor omdat er sprake is van een arbeidsovereenkomst en van loon.

Een aantal gemeenten in Haaglanden heeft de ervaring dat additioneel werk niet makkelijk te creëren is in de private sector. Werkgevers zouden volgens hen liever reguliere vacatures vervuld zijn en hebben daarom geen voordeel bij additioneel werk in de vorm van participatiebanen. Andere gemeenten zeggen dat additioneel werk makkelijk te creëren is. Succesfactor (2) wordt daarom beoordeeld met een ‘±’.

De RWI pleit voor semi-permanente participatiebanen. De meerderheid van de Haaglanden-gemeenten heeft aangegeven de semi-permanente termijn acceptabel te vinden, mits mensen

⁶⁸ De RWI heeft aangegeven dat het probleem deels theoretisch is, omdat het merendeel van de bijstandsgerechtigden wordt gevormd door alleenstaanden zonder kinderen (58%). Daarnaast is er een wet aangenomen waarbij alleenstaande ouders (25% van de bijstandpopulatie) per 1 januari 2009 dankzij toeslagen nog maar ongeveer 19 uur moeten werken om uit de bijstand te kunnen komen (Bron: e-mail RWI 12 april 2007).

die kunnen uitstromen naar regulier werk dit ook daadwerkelijk doen. Voorkomen moet worden dat de uitstroom stagneert, zoals in het verleden is gebeurd. Dit leidt voor beide varianten tot een score van '±' op succesfactor (3).

Het doel van het instrument is voor gemeenten duidelijk: reïntegratie staat voorop, maar voor mensen die niet kunnen dient het mogelijk te zijn semi-permanent te werken via een participatiebaan. Succesfactor (4) wordt dus vervuld.

De oordelen van gemeenten over het additionele karakter van participatiebanen lopen uiteen. Sommige gemeenten vinden additionele arbeid prima zolang het gaat om maatschappelijk nuttige activiteiten. Andere gemeenten zien risico's voor verdringing en misbruik omdat het begrip additionaliteit niet wordt gedefinieerd. Succesfactor (5) krijgt daarom een '±'.

De RWI betoogt dat gemeenten zorg dienen te dragen voor adequate selectie van bijstandsgerechtigden die in aanmerking komen voor een participatiebaan, namelijk bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het merendeel van de gemeenten vindt de doelgroep van participatiebanen goed gekozen. Dit leidt tot een positieve score op succesfactor (6). Wel wordt hierbij soms de kanttekening geplaatst dat niet iedereen werk zou kunnen verrichten.

De Haaglanden-gemeenten geven aan het van belang te vinden dat gemeenten zelf invulling kunnen geven aan de participatiebanen. Het RWI-advies legt de verantwoordelijkheid voor de selectiecriteria bij gemeenten. Ze worden dus in staat gesteld op dat vlak maatwerk te leveren en kunnen participatiebanen ook inzetten als onderdeel van een traject. Dit leidt tot een positieve score op succesfactor (7).

De oordelen over en toetsingen van participatiebanen en participatieplaatsen leiden tot de vierde deelconclusie van deze scriptie.

4.9 Vierde deelconclusie van deze scriptie

Nadat in het eerste deel van dit hoofdstuk het huidige instrumentarium van de Haaglanden-gemeenten is besproken, zijn in het tweede deel de oordelen van deze gemeenten over zowel het wetsvoorstel als het RWI-advies uiteengezet. Het RWI-advies, dat na onderhandeling tussen werkgevers, werknemers en gemeenten tot stand is gekomen en dus het draagvlak van deze partijen geniet, is de voorloper van het wetsvoorstel. Reden hiervoor is dat de RWI van gemeenten het signaal heeft gekregen dat zij behoefte hebben aan een nieuw instrument. De vraag is of dit ook geldt voor de Haaglanden-gemeenten. De meerderheid van de Haaglanden-gemeenten heeft weliswaar aangegeven het initiatief van de RWI te steunen, toetsing van de oordelen aan de randvoorwaarden en succesfactoren laat een minder rooskleurig beeld zien. Van de zes randvoorwaarden scoren participatiebanen uit het advies slechts op twee punten positief: de duidelijkheid over de verdeling van resultaat en risico en monitoring. Beide zaken vloeien voort uit de WWB. Op de overige punten zou nog wat te winnen zijn door het bieden van meer duidelijkheid over eigendom, het laten van ruimte aan gemeenten ten aanzien van het proces ('hoe'), het invoeren van prikkels (zowel financieel als anderszins) en het creëren van vertrouwen.

Ook in relatie tot de succesfactoren scoort het RWI-advies niet zo goed. Dit advies bevat twee varianten: variant 1 betreft vrijwillig werken met behoud van uitkering, bij variant 2 wordt de uitkering ingezet als loon en is er sprake van een arbeidsovereenkomst, waarbij het aantal uren wordt aangepast aan het wettelijk minimumloon. Beide varianten scoren slechts positief op twee punten: het doel van participatiebanen is duidelijk en de mogelijkheid om participatiebanen op basis van maatwerk als onderdeel van een traject in te zetten waarbij ook

andere instrumenten betrokken zijn. Variant 2 doet het in de ogen van gemeenten beter dan variant 1 omdat bijstandsgerechtigden bij variant 2 meer voordeel hebben in verband met het verkrijgen van een arbeidsovereenkomst en het uitkeren van loon in plaats van een uitkering. Variant 1 biedt dit voordeel niet. Op het punt van tijdelijkheid scoren beide varianten van de RWI niet optimaal, omdat er geen sprake is van een beperkte termijn. Semi-permanente participatiebanen worden door de Haaglanden-gemeenten acceptabel gevonden mits mensen die regulier werk kunnen verrichten ook uitstromen. Oordelen over het verleden laten zien dat de Haaglanden-gemeenten een onbeperkte termijn geen goed idee vinden. Tevens vindt een deel van de gemeenten in Haaglanden dat participatiebanen voor werkgevers niet echt aantrekkelijk zijn, dat additioneel werk kan leiden tot verdringen van reguliere arbeid en dat voorkomen moet worden dat bijstandsgerechtigden die wel regulier kunnen werken blijven hangen in participatiebanen. Op deze punten valt dus nog een verbetering te behalen.

Het wetsvoorstel scoort naar het oordeel van de Haaglanden-gemeenten op de randvoorwaarden slechter dan het RWI-advies. Dit komt doordat het wetsvoorstel negatief scoort op randvoorwaarde (2) over het gebrek aan ruimte omdat de Haaglanden-gemeenten van mening zijn dat zij zelf de maximale termijn waarin iemand een participatieplaats kan vervullen, zouden moeten kunnen bepalen. Daarnaast kunnen ook het meer duidelijkheid geven over wie de eigenaar is van het bijstandsgeld en het creëren van vertrouwen leiden tot een betere interbestuurlijke relatie, hetgeen de meerwaarde ten goede komt. Het veronderstelde belangenverschil tussen rijk en gemeenten wordt door de Haaglanden-gemeenten bevestigd in hun oordeel over de belangen van beide partijen bij participatieplaatsen. Ten aanzien van de succesfactoren voor effectief reïntegratiebeleid scoort het wetsvoorstel beter dan het RWI-advies op het punt van tijdelijkheid. Hoewel de Haaglanden-gemeenten het niet eens zijn met de voorgestelde termijn van twee jaar, hebben zij geen probleem met een termijn op zich. Zij zouden daarbij echter graag zien dat gemeenten de vrijheid krijgen om zelf de duur van het werken in een participatieplaats te bepalen, hetgeen zich weerspiegelt in een negatieve score op ruimte. De verbeterpunten inzake werkgevers en additioneel werk zoals die bij de conclusie over het RWI-advies genoemd zijn, gelden ook voor het wetsvoorstel. Waar het gaat om het voordeel voor bijstandsgerechtigden bij participatieplaatsen scoort het wetsvoorstel hier negatief, net als variant 1 van de RWI. Werken met behoud van uitkering leidt niet tot voordeel voor bijstandsgerechtigden: er is geen sprake van een arbeidsovereenkomst en het wettelijk minimumloon wordt niet uitgekeerd. Enerzijds staat er in het wetsvoorstel dat de te verrichten activiteiten in een participatieplaats nuttig dienen te zijn voor de ontwikkeling van de betrokkene richting de reguliere arbeidsmarkt en dat deze activiteiten tevens van nut kunnen zijn voor de samenleving en is het instrument bedoeld als opstap naar regulier werk, anderzijds blijkt uit de oordelen van sommige Haaglanden-gemeenten dat de bijstandsgerechtigde na twee jaar weer terug bij af is omdat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Bovendien heeft de bijstandsgerechtigde geen financieel voordeel. Een aantal gemeenten oordeelt dat het gevoel van eigen waarde niet zal stijgen indien de uitkeringsgerechtigde arbeid dient te verrichten voor 'slechts' een uitkering.

Hiermee is de vierde en laatste deelconclusie getrokken. Dit biedt de mogelijkheid antwoord te geven op de hoofdvraag van deze scriptie. Dat zal gebeuren in het volgende hoofdstuk.

5. Conclusie

5.1 Inleiding

Deze scriptie gaat over nut en noodzaak van participatieplaatsen. Dit heeft geresulteerd in de volgende vraagstelling:

In hoeverre hebben de door het rijk voorgestelde ‘participatieplaatsen’ meerwaarde voor het reïntegratiebeleid ten aanzien van bijstandsgerechtigden in een gedecentraliseerde context?

Onder meerwaarde wordt verstaan dat het instrument participatieplaatsen een positieve bijdrage kan leveren aan het reïntegratiebeleid (effectiviteit) en dat het instrument momenteel nog niet wordt gehanteerd in het huidige instrumentarium van gemeenten (uniciteit). De meerwaarde van participatieplaatsen is onderzocht aan de hand van zes randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke relatie tussen rijk en gemeenten en zeven succesfactoren voor een effectieve reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten. Op basis hiervan zijn in de voorgaande hoofdstukken vier deelconclusies getrokken.

5.2 Uniciteit van participatieplaatsen

Om te kunnen spreken over ‘meerwaarde’ moet niet alleen worden aangetoond dat het nieuwe reïntegratie-instrument participatieplaatsen een positieve bijdrage kan leveren aan het reïntegratiebeleid, maar ook dat het over kenmerken beschikt, waarin het instrument zich onderscheidt van het huidige reïntegratie-instrumentarium. Ervan uitgaande dat het instrumentarium van de Haaglanden-gemeenten een goede indicatie geeft van de diversiteit aan instrumenten, die ontwikkeld zijn door gemeenten, kan worden vastgesteld dat dit inderdaad het geval is. Participatieplaatsen bestaan als zodanig nog niet binnen het huidige reïntegratie-instrumentarium. De Haaglanden-gemeenten hanteren wel instrumenten in het kader van werken met behoud van uitkering, maar bijstandsgerechtigden hoeven maximaal zes maanden met behoud van uitkering te werken (met uitzondering van Den Haag waar een langere periode ook voorkomt). Bij participatieplaatsen ligt deze periode op (maximaal) twee jaar, aanzienlijk langer. Ten tweede betreft het werken met behoud van uitkering bij de negen Haaglanden-gemeenten vaak regulier werk. Additionaliteit is daarbij in ieder geval niet geboden. Voor het wetsvoorstel geldt dit wel: bij participatieplaatsen gaat het om additionele arbeid. Op grond van deze twee verschillen wordt de conclusie getrokken dat participatieplaatsen voldoende verschillen van huidige reïntegratie-instrumenten om het predikaat ‘uniek’ te verdienen. Daarmee wordt voldaan aan het eerste criterium van het begrip ‘meerwaarde’.

5.3 Effectiviteit van participatieplaatsen

In de interviews met de Haaglanden-gemeenten blijkt dat deze positief oordelen over de effectiviteit van hun eigen instrumentarium. Ze zijn relatief tevreden, blijkt uit het onderzoek. Met name de positieve inschattingen van de Haaglanden-gemeenten ten aanzien van loonkostensubsidies zouden ertoe kunnen leiden dat ze minder snel geneigd zijn een nieuw instrument, in casu participatieplaatsen, als een positieve bijdrage te ervaren.

De volgende tabel geeft een vergelijking van de theoretische (hoofdstuk 2) en empirische (hoofdstuk 4) toetsing van het wetsvoorstel aan de randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke relatie tussen rijk en gemeenten. Met het laatste wordt de toetsing aan de hand van de praktijkervaringen en –inschattingen van de Haaglanden-gemeenten bedoeld.

<i>Randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke relatie tussen rijk en gemeenten</i>	<i>Theoretische toetsing wetsvoorstel</i>	<i>Empirische toetsing wetsvoorstel</i>
1. er dient duidelijkheid te zijn over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten')	+	±
2. er dient ruimte gelaten te worden doordat sturing door het rijk alleen plaats dient te vinden op resultaten ('wat') en niet op het proces ('hoe')	-	-
3. er dient duidelijkheid te zijn over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie	+	+
4. het dient voor gemeenten aantrekkelijk te zijn om het instrument in te zetten (prikkel)	+	±
5. er dient sprake te zijn van monitoring/rekenschap	+	+
6. er dient sprake te zijn van wederzijds vertrouwen (bijvoorbeeld door zelfbinding en responsiviteit)	?	±

Tabel 5.1 Theoretische en empirische toetsing wetsvoorstel participatieplaatsen aan randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke relatie tussen rijk en gemeenten

Eenzelfde vergelijking als in tabel 5.1 is weergegeven voor de randvoorwaarden kan gemaakt worden voor de zeven succesfactoren voor reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Tabel 5.2 geeft de scores weer.

<i>Succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden</i>	<i>Theoretische toetsing wetsvoorstel</i>	<i>Empirische toetsing wetsvoorstel</i>
1. het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden	-	-
2. het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden	±	±
3. tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten	+	+
4. het doel van het instrument moet duidelijk zijn	+	+

(bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk)		
5. voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid	±	±
6. voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden	+	+
7. trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief	+	+

Tabel 5.2 Theoretische en empirische toetsing wetsvoorstel participatieplaatsen aan succesfactoren voor een effectief reïntegratiebeleid

Vergelijking tussen de theoretische en empirische toetsing levert veel overeenkomsten op. Zo blijkt uit beide typen toetsingen dat participatieplaatsen positief scoren op randvoorwaarden als duidelijkheid over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie en monitoring. Dit is overigens een gevolg van de systematiek van de WWB, die door de invoering van participatieplaatsen in tact blijft. Tevens scoren participatieplaatsen positief op succesfactoren als tijdelijkheid, doel, doelgroep en mogelijkheid tot maatwerk door middel van een mix van instrumenten. Beide toetsingen laten ook zien dat het wetsvoorstel de ruimte voor gemeenten onwenselijk inperkt en het voor bijstandsgerechtigden onvoldoende aantrekkelijk maakt om te een participatieplaats te vervullen. Beide toetsingen zijn ten slotte ook eensgezind in de constatering dat het voor werkgevers noch aantrekkelijk noch onaantrekkelijk is om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden aan uitkeringsgerechtigden en dat participatieplaatsen mogelijk leiden tot verdringing van reguliere arbeid.

Kijkend naar de verschillen tussen beide toetsingen valt op dat de resultaten van de empirische toetsing minder positief zijn dan die van de theoretische toetsing. Gemeenten schatten op basis van hun praktijkervaring de meerwaarde minder positief in dan theoretisch verondersteld zou mogen worden. Vanuit theoretisch perspectief bijvoorbeeld is er duidelijkheid over wie er eigenaar is van het geld voor uitkeringen en reïntegratie, maar in de praktijk wordt de ‘eigendomsvraag’ niet altijd even eenduidig beantwoord. Daarnaast is het instrument participatieplaatsen vanuit de theorie beschouwd voor gemeenten voldoende aantrekkelijk om het in te zetten, omdat gemeenten er een mogelijkheid bij krijgen om bijstandsgerechtigden te activeren. Tevens wordt de termijn van werken met behoud van uitkering verruimd naar twee jaar. De negen Haaglanden-gemeenten zien deze voordelen kennelijk in mindere mate. Al bij al kijkt men in de praktijk dus minder positief aan tegen het wetsvoorstel over participatieplaatsen dan vanuit de theorie verwacht zou mogen worden⁶⁹.

⁶⁹ Waar in de theoretische toetsing het wetsvoorstel (geen voordeel voor bijstandsgerechtigden) even goed scoorde als het RWI-advies (gebrek aan tijdelijkheid van het instrument), komt het RWI-advies beter uit de bus in de empirische toetsing. Dit komt doordat het merendeel van de Haaglanden-gemeenten het advies steunt omdat het gemeenten meer ruimte laat dan het wetsvoorstel, dat gesteund wordt door de minderheid van de gemeenten. Tevens is variant 2 van het RWI-advies aantrekkelijker voor bijstandsgerechtigden dan het wetsvoorstel omdat zij bij het advies een arbeidsovereenkomst en loon uitbetaald krijgen. Daartegenover staat dat het wetsvoorstel een termijn hanteert, hetgeen tot een positieve score leidt waar het RWI-advies het liefst semi-permanente participatiebanen ziet ontstaan.

5.4 Meerwaarde van participatieplaatsen

De meerwaarde van participatieplaatsen bestaat zoals gezegd uit twee elementen: uniciteit en effectiviteit. Aan de eis van uniciteit wordt voldaan: het instrument bestaat (nog) niet in deze vorm bij de gemeenten in de regio Haaglanden. In het wetsvoorstel is geformuleerd dat bijstandsgerechtigden verplicht kunnen worden om maximaal twee jaar met behoud van uitkering te werken. De Haaglanden-gemeenten hanteren nu een termijn van zes maanden (met uitzondering van Den Haag, waar in voorkomende gevallen langer met behoud van uitkering wordt gewerkt). Voorts dienen participatieplaatsen additionele arbeid te betreffen. De huidige instrumenten van de Haaglanden-gemeenten zijn niet gebonden aan additionaliteit.

Met betrekking tot effectiviteit zijn drie toetsingen uitgevoerd. De eerste is de theoretische toetsing in hoofdstuk 2. Hieruit blijkt dat participatieplaatsen een positieve bijdrage zouden kunnen leveren aan het reïntegratiebeleid van gemeenten. Hierbij dient het rijk wel ruimte te laten aan gemeenten ten aanzien van duur, evaluatie en het soort werk. Uit de theoretische toetsing blijkt verder dat het voor bijstandsgerechtigden niet aantrekkelijk is om te werken in een participatieplaats. Dit kan worden verbeterd door bijstandsgerechtigden in een participatieplaats (a) een arbeidsovereenkomst aan te bieden en (b) ‘loon naar werken’ te geven in de vorm van bijvoorbeeld het WML.

Uit de tweede toetsing, de interviews met de Haaglanden-gemeenten, blijkt dat deze positief oordelen over de effectiviteit van hun eigen instrumentarium. Ze zijn relatief tevreden, blijkt uit het onderzoek. Met name de positieve inschattingen van de Haaglanden-gemeenten ten aanzien van loonkostensubsidies zouden ertoe kunnen leiden dat ze minder snel geneigd zijn een nieuw instrument, in casu participatieplaatsen, als een positieve bijdrage te ervaren.

De derde toetsing aan de hand van de praktijkervaringen en –inschattingen van de Haaglanden-gemeenten wijst uit dat deze minder positief zijn over de effectiviteit van participatieplaatsen dan theoretisch verondersteld zou mogen worden. Vanuit theoretisch perspectief bijvoorbeeld is er duidelijkheid over wie er eigenaar is van het geld voor uitkeringen en reïntegratie, maar in de praktijk wordt de ‘eigendomsvraag’ niet altijd even eenduidig beleefd. Daarnaast is het instrument participatieplaatsen vanuit de theorie beschouwd voor gemeenten voldoende aantrekkelijk om het in te zetten, omdat gemeenten er een mogelijkheid bij krijgen om bijstandsgerechtigden te activeren. Tevens wordt de termijn van werken met behoud van uitkering verruimd naar twee jaar. De Haaglanden-gemeenten zien deze voordelen kennelijk in mindere mate. Al bij al kijkt men in de praktijk dus minder positief aan tegen het wetsvoorstel over participatieplaatsen dan vanuit de theorie verwacht zou mogen worden.

Dit weerspiegelt zich ook in de oordelen van de Haaglanden-gemeenten over de meerwaarde van participatieplaatsen. Drie Haaglanden-gemeenten zien meerwaarde in het instrument omdat het gemeenten een juridisch kader biedt ten aanzien van het langer dan zes maanden werken met behoud van uitkering of omdat het wetsvoorstel praktischer is ingericht dan het RWI-advies. De derde gemeente oordeelt positief over een extra mogelijkheid om bijstandsgerechtigden aan de slag te helpen. Het merendeel van de onderzochte gemeenten ziet in participatieplaatsen geen meerwaarde ten opzichte van hun bestaande instrumenten.

De hoofdvraag van deze scriptie kan nu worden beantwoord. Het betreft de vraag in hoeverre de door het rijk voorgestelde participatieplaatsen meerwaarde hebben voor het reïntegratiebeleid van de gemeenten in de regio Haaglanden. Concluderend kan gesteld

worden dat participatieplaatsen slechts een bescheiden meerwaarde zouden kunnen hebben voor gemeenten. Zo blijkt uit de toetsing op uniciteit dat het instrument participatieplaatsen een extra reïntegratiemogelijkheid voor gemeenten biedt in de vorm van een verruiming van de termijn om iemand met behoud van uitkering te laten werken van zes maanden naar twee jaar. Daarnaast blijkt uit zowel de theoretische als de empirische toetsing dat participatieplaatsen positief scoren op randvoorwaarden als duidelijkheid over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie en monitoring. Tevens scoren participatieplaatsen positief op succesfactoren als tijdelijkheid, doel, doelgroep en mogelijkheid tot maatwerk door middel van een mix van instrumenten.

Uit de theoretische en empirische toetsing blijkt tevens dat de meerwaarde van participatieplaatsen verder zou kunnen worden vergroot door het rijk alleen op resultaten en niet op het proces te laten sturen, met name door precieze invulling van de termijn voor een participatieplaats over te laten aan gemeenten zelf. De meerwaarde kan voorts worden vergroot door meer duidelijkheid te scheppen over wie er eigenaar is van het geld voor bijstand en reïntegratie en door meer vertrouwen te creëren tussen rijk en gemeenten door gemeenten meer ruimte voor eigen invulling te geven. Tevens kan de meerwaarde van participatieplaatsen worden vergroot door ze voor bijstandsgerechtigden aantrekkelijker te maken, bijvoorbeeld door ze lonend te maken en in de vorm te gieten van een arbeidsovereenkomst. Tevens verdient het aanbeveling om in het wetsvoorstel het begrip ‘additionaliteit’ te definiëren, waardoor het risico op verdringing van reguliere arbeid vermindert.

Terugkomend op de titel van deze scriptie kan geconcludeerd worden dat op basis van het onderzoek de noodzaak van participatieplaatsen niet is aangetoond. In termen van meerwaarde kunnen participatieplaatsen wél als tamelijk nuttig worden aangemerkt, op basis van de hiervoor genoemde argumenten. Indien de hiervoor genoemde aanbevelingen worden nagevolgd, kan het nut toenemen.

Omdat er sprake is van een ex ante-situatie heeft een aantal gemeenten ook een ‘we zien het wel als het zover is’-houding. Dit heeft wellicht ook te maken met het feit dat gemeenten niet verplicht worden om participatieplaatsen in te zetten. Indien het wetsartikel van kracht zou worden zou er opnieuw onderzoek kunnen worden gedaan naar de vraag of gemeenten daadwerkelijk gebruikmaken van participatieplaatsen (ex post).

In deze scriptie is ook onderzocht hoe de Haaglanden-gemeenten aankijken tegen het RWI-advies over participatiebanen. Dit is interessant om te weten, omdat de RWI aangaf met het advies in te spelen op de behoeften van gemeenten aan een nieuw instrument voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Uit de resultaten van het onderzoek in deze scriptie blijkt dat de meerderheid van de Haaglanden-gemeenten weliswaar heeft aangegeven het initiatief van de RWI te steunen, toetsing van de oordelen aan de randvoorwaarden en succesfactoren laat een minder rooskleurig beeld zien. Van de zes randvoorwaarden scoren participatiebanen uit het advies slechts op twee punten positief: de duidelijkheid over de verdeling van resultaat en risico en monitoring. Beide zaken vloeien voort uit de systematiek van de WWB, die met het wetsvoorstel in tact wordt gelaten. Op de overige punten zou nog wat te winnen zijn. Ook in relatie tot de succesfactoren scoort het RWI-advies niet zo goed. Dit advies bevat twee varianten: variant 1 betreft vrijwillig werken met behoud van uitkering, bij variant 2 wordt de uitkering ingezet als loon en is er sprake van een arbeidsovereenkomst, waarbij het aantal uren wordt aangepast aan het wettelijk minimumloon. Beide varianten scoren slechts positief op twee punten: het doel van participatiebanen is duidelijk en de mogelijkheid om

participatiebanen op basis van maatwerk als onderdeel van een traject in te zetten waarbij ook andere instrumenten betrokken zijn. Variant 2 doet het daarnaast in de ogen van gemeenten beter dan variant 1 omdat bijstandsgerechtigden bij variant 2 meer voordeel hebben in verband met het verkrijgen van een arbeidsovereenkomst en het uitkeren van loon in plaats van een uitkering. Variant 1 biedt dit voordeel niet. Op het punt van tijdelijkheid scoren beide varianten van de RWI niet optimaal, omdat er geen sprake is van een beperkte termijn. Semi-permanente participatiebanen worden door de Haaglanden-gemeenten acceptabel gevonden mits mensen die regulier werk kunnen verrichten ook uitstromen. Oordelen over het verleden laten zien dat de Haaglanden-gemeenten een onbeperkte termijn geen goed idee vinden.

Op basis van het onderzoek wordt in de volgende paragraaf een aantal aanbevelingen worden gedaan om de positieve bijdrage van participatieplaatsen aan het gemeentelijk reïntegratiebeleid verder te vergroten.

5.5 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de randvoorwaarden over adequate interbestuurlijke verhoudingen kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Om de relatie tussen rijk en gemeenten te verbeteren dient er meer duidelijkheid te komen over wie eigenaar is van het geld voor bijstand en reïntegratie;
- Het rijk dient zoveel mogelijk ruimte aan gemeenten te laten om invulling te geven aan het beleid in het algemeen en aan participatieplaatsen in het bijzonder. Dit past binnen de decentrale context van de WWB;
- Als het rijk toch op centraal iets wil regelen, dient het ervoor te zorgen dat het voor gemeenten aantrekkelijk is om participatieplaatsen in te zetten door een positieve prikkel in te bouwen;
- Zowel rijk als gemeenten dienen te investeren in meer wederzijds vertrouwen. Dit kan bereikt worden indien het rijk gemeenten meer ruimte geeft voor vormgeving van het eigen beleid in plaats van op centraal niveau voorwaarden te verbinden aan de inzet van participatieplaatsen. Deze voorwaarden zouden ook door de gemeenteraad kunnen worden bepaald. Gemeenten dienen deze ruimte adequaat te benutten om op deze wijze hun bijdrage te leveren aan een wederzijds vertrouwen.

Ook de succesfactoren voor een effectief reïntegratiebeleid hebben bijgedragen aan een aantal aanbevelingen waardoor de meerwaarde van participatieplaatsen zou kunnen toenemen:

- Participatieplaatsen dienen aantrekkelijker gemaakt te worden voor bijstandsgerechtigden. Dit kan worden verbeterd door bijstandsgerechtigden in een participatieplaats (a) een arbeidsovereenkomst aan te bieden en (b) 'loon naar werken' te geven in de vorm van bijvoorbeeld het WML;
- Zowel rijk als gemeenten dienen nog meer te investeren in de relatie met werkgevers zodat zij uitkeringsgerechtigden een (additionele) arbeidsplaats bieden;
- Indien er sprake is van additionele arbeid dienen risico's van verdringing en 'uitbuiting' voorkomen te worden. Werkgevers dienen hier prudent mee om te gaan. Het definiëren van het begrip additionele arbeid is hierbij van belang.

Voorts komen er uit de interviews met de Haaglanden-gemeenten een aantal andere aanbevelingen naar voren:

- Het rijk dient onzekerheid over budgetten bij gemeenten zoveel mogelijk te voorkomen door de bepaling van het budget transparanter te maken;
- Er is een kloof tussen theorie en praktijk omdat niet alle bijstandsgerechtigden in staat zijn om te werken. Daarom zou er vanuit het rijk meer aandacht moeten zijn voor participatie in plaats van reïntegratie: politici zouden meer moeten kijken naar wat echt leeft bij sociale diensten, bijvoorbeeld via Divosa;
- Gemeenten dienen ervoor te zorgen een doorlopend proces te creëren zodat uitkeringsgerechtigden niet ‘in een gat’ vallen nadat de termijn voor een instrument is verstreken;
- Gemeenten dienen voldoende aandacht te besteden aan cruciale randvoorwaarden als taalvaardigheid en kinderopvang. Het rijk dient hierbij de kaders te optimaliseren.
- Het rijk zou een rol kunnen vervullen in het inventariseren van en informeren over ‘best practices’ van gemeenten op het gebied van werk en inkomen opdat gemeenten van elkaar kunnen leren.

5.6 Reflectie

5.6.1 *Wetenschappelijke relevantie*

In het voorgaande is op basis van de theorie een set randvoorwaarden gedestilleerd die gebruikt is voor de toetsing van de verhouding rijk-gemeenten. Deze randvoorwaarden dragen bij aan reductie van een principaal-agentprobleem als gevolg van informatieasymmetrie en belangenverschil(len) tussen een principaal en een agent. De geformuleerde randvoorwaarden kunnen ook als hulpmiddel worden gebruikt bij onderzoek naar (andere) interbestuurlijke verhoudingen, ook in een andere beleidscontext.

Tevens zijn in het voorgaande op basis van praktijkstudies op het gebied van werk en inkomen succesfactoren voor effectief reïntegratiebeleid gedestilleerd. Deze zijn getoetst aan de praktijkervaringen van de Haaglanden-gemeenten. Hierbij heeft zowel een theoretische toetsing plaatsgevonden als een empirische toetsing. Daarmee is een verband gelegd tussen theorie en empirie.

Het is van belang om in het oog te houden dat bij de toetsingen in deze scriptie gebruik is gemaakt van de praktijkervaringen van slechts negen gemeenten, in casu de Haaglanden-gemeenten. De praktijkervaringen van dit beperkte aantal gemeenten is niet per definitie representatief voor de ervaringen van alle gemeenten in Nederland. Het is echter waarschijnlijk dat veel van de door de Haaglanden-gemeenten genoemde overwegingen ook gelden voor vele overige gemeenten.

Daarnaast is eerder uiteengezet dat binnen een beleidscyclus beleidsvorming nauw samen dient te hangen met beleidsimplementatie, omdat de keuzen die gemaakt worden bij het beleidsontwerp van invloed zijn op de manier waarop beleid moet worden geïmplementeerd. Dit ex ante-onderzoek kan een positieve bijdrage leveren aan de beleidsontwikkeling op het gebied van werk en inkomen omdat de relevante praktijksignalen, die naar voren zijn gekomen in deze scriptie, daarin meegenomen kunnen worden.

Uitgaande van Ringeling (2004), die betoogt dat effectiviteit van beleid relatief is, kan gesteld worden dat de bestudering van de beleidsinstrumenten van negen casusgemeenten bijdraagt aan meer inzicht in het beleidsveld van werk en inkomen.

5.6.2 Maatschappelijke relevantie

De scriptie heeft inzicht gegeven in de verhoudingen tussen het rijk en gemeenten op het gebied van reïntegratie. Tevens is in deze scriptie uiteengezet hoe de gemeentelijke praktijk inzake reïntegratiebeleid eruit ziet. Hiertoe zijn verschillende typen reïntegratie-instrumenten besproken. Een dergelijk overzicht kan leiden tot benchmarking tussen gemeenten en daarmee tot effectiever beleid. Voorts is geconcludeerd dat participatieplaatsen slechts een bescheiden meerwaarde bieden voor gemeenten ten opzichte van de bestaande instrumenten. Daarbij worden in deze scriptie aanbevelingen voor de toekomst gedaan. Deze zijn zeer relevant voor de verschillende actoren die zich bezig houden met beleid op het snijvlak van werk en inkomen.

Deze scriptie richt zich met name op het gemeentelijk reïntegratiebeleid en op de verhouding daarbij tussen het rijk en gemeenten. Belangrijk is om niet uit het oog te verliezen dat het beleid tot doel heeft uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Participatieplaatsen hebben tot doel om voor deze groepen de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen door hen de mogelijkheid te geven eenvoudige werkzaamheden te verrichten bij reguliere werkgevers. Hierbij is begeleiding van groot belang. Op deze wijze kunnen zij wellicht hun kansen op de reguliere arbeidsmarkt vergroten door hun kwalificaties uit te breiden. Het verkrijgen van een startkwalificatie is essentieel. Scholing kan daarom ook een belangrijke rol spelen bij de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden evenals enkele randvoorwaarden waaronder de aanwezigheid van voldoende kinderopvang. Door middel van maatwerk kunnen voorzieningen adequaat worden afgestemd op individuele behoeften.

In het voorgaande is aan de hand van randvoorwaarden en succesfactoren, die zijn gedestilleerd uit de theorie, een conclusie getrokken over de meerwaarde van participatieplaatsen voor het reïntegratiebeleid bij de gemeenten in de regio Haaglanden. Bij het oordeel over de aantrekkelijkheid van het instrument voor gemeenten is bewust niet gekozen voor een puur financiële invalshoek. Op basis van ervaringen uit het verleden kan worden geconcludeerd dat de voormalige gesubsidieerde arbeid in de vorm van ID- en WIW-banen de maatschappij weliswaar veel geld kostte, maar dat het ook veel opleverde doordat veel mensen aan het werk konden in maatschappelijk nuttige functies (zoals stadswachten en tramcontroleurs). Dit leidde tot een groter gevoel van eigenwaarde onder de deelnemers alsmede tot een verbetering van de dienstverlening in de publieke sector. In hoeverre dit het geval is bij participatieplaatsen zal moeten blijken. Voor toekomstig beleid is in ieder geval van belang om naast de kostenaspecten ook de kansen voor zowel individuele bijstandsgerechtigden als de maatschappij te betrekken bij het maken van beleidskeuzes.

Om de context van het beleidsveld compleet te krijgen, wordt deze scriptie afgesloten met een overzicht van de standpunten van de RWI en betrokken belangenorganisaties ten aanzien van het wetsvoorstel. Tot slot wordt ook een passage gewijd aan de politieke actualiteit. De toekomst moet immers uitwijzen of participatieplaatsen realiteit gaan worden of niet.

5.6.3 Reacties RWI en belangenorganisaties

Omdat het wetsvoorstel enige afwijkingen vertoont ten opzichte van het RWI-advies, is de RWI gevraagd naar zijn mening over het wetsvoorstel⁷⁰. De raad is primair van mening dat zijn advies de voorkeur verdient boven het wetsvoorstel omdat het naar eigen zeggen een goed voorstel is en draagvlak heeft onder werkgevers, werknemers en gemeenten. Omdat de RWI uit deze drie geledingen bestaat, is de RWI verdeeld over het wetsvoorstel,

⁷⁰ Informatie verkregen op basis van een gesprek met de heer A. Driesens, adviseur Beleid bij de RWI, 27 maart 2007.

overeenkomstig de mening van gemeenten (VNG), werknemers (FNV) en werkgevers (VNO-NCW). De meningen van de betreffende belangenorganisaties worden hieronder besproken. Het voorstel van de RWI wordt ook ondersteund door de Sociaal-Economische Raad (SER)⁷¹.

Daarnaast hebben ook verschillende belangenorganisaties gereageerd op het wetsvoorstel over participatieplaatsen. Hieronder worden de reacties van VNG, Divosa, Borea, de Landelijke Cliëntenraad en de FNV uiteengezet. Daarnaast zijn VNO-NCW en MKB Nederland om hun standpunten gevraagd⁷².

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vindt dat participatieplaatsen ‘gemeenten onvoldoende soelaas bieden⁷³’. De VNG is van mening dat het ‘een gemiste kans’ is van het voormalige kabinet om alleen in te zetten op reïntegratie naar regulier werk in plaats van op participatie in de samenleving. De doelgroep van de participatieplaatsen betreft volgens de VNG ‘in de meeste gevallen een groep voor wie regulier werk te hoog gegrepen is’. Tevens is de VNG van mening dat het wetsvoorstel weinig toevoegt aan het bestaande instrumentarium van gemeenten. De VNG wil voorts dat gemeenten de termijn van een participatieplaats zelf mogen bepalen. Bovendien willen gemeenten volgens de VNG mensen in ruil voor het werken een inkomen kunnen bieden op minimaal het WML-niveau. Gemeenten kunnen nu eens per jaar een bonus uitkeren aan uitkeringsgerechtigden, maar de VNG wil dat gemeenten wordt toegestaan dit eens per maand te doen⁷⁴.

Ook Divosa, de belangen- en netwerkorganisatie van managers van gemeentelijke diensten voor werk, inkomen en zorg, ziet weinig in de participatieplaats. Voorzitter Tof Thissen vindt het een ‘non-instrument’ en pleit voor meer maatwerk. Hij noemt participatieplaatsen ‘heen en weer-banen’ omdat mensen die twee jaar verplicht moeten werken voor hun uitkering volgens hem nog niet geholpen zijn⁷⁵. Uit de WWB-monitor van Divosa blijkt volgens Thissen dat de helft van de mensen met een bijstandsuitkering als gevolg van lichamelijke en psychische problemen nooit aan de slag komt in een ‘gewone’ baan. Tevens schrijft Thissen in een reactie op een artikel van de voorzitter van de RWI, Jan van Zijl in de Volkskrant: ‘Ik moet de sociale dienst nog tegenkomen die blij is met dit ‘nieuwe’ instrument: aan de bestaande arbeidsmarktinstrumenten voegt het niets wezenlijks toe’. Thissen pleit voor een betere relatie met werkgevers en is tevens van mening dat gemeenten financieel langetermijnperspectief nodig hebben⁷⁶.

Borea, de brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven, is gematigd positief over het wetsvoorstel. De organisatie ‘ziet de introductie van dergelijke participatieplaatsen als een welkome aanvulling op het arbeidsmarktinstrumentarium van gemeenten’. Daarbij wordt aangetekend dat het voor groot belang is dat de cliënt perspectief wordt geboden en dat investering plaatsvinden vanuit zowel de cliënt als de uitkeringsinstantie omdat anders de participatieplaats ‘zal eindigen in een parkeerplek’. Omdat de participatieplaats een eerste stap is op weg naar regulier werk, moeten alle activiteiten gericht zijn op die volgende stap.

⁷¹ Sociaal-Economische Raad, *Welvaartsgroei door en voor iedereen; Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn*. Publicatienummer 8, 20 oktober 2006.

⁷² Omdat in deze scriptie eenduidig het begrip participatieplaatsen wordt gehanteerd, ook wanneer het gaat om voorlopers hiervan (terugkeerbanen, participatiebanen), zal in deze paragraaf de terminologie uit de reacties worden vervangen door het begrip ‘participatieplaatsen’ om verwarring te voorkomen.

⁷³ Persbericht: ‘Terugkeerbanen bieden gemeenten onvoldoende soelaas’, via www.vng.nl.

⁷⁴ Brief VNG aan de Staatssecretaris van SZW, 12 april 2006.

⁷⁵ Persbericht ANP ‘Gemeenten en werklozen zien weinig in terugkeerbaan’, 20 juli 2006 via www.mt.nl.

⁷⁶ ‘Banen voor bijstandsgerechtigden opdracht voor hele samenleving’, www.divosa.nl.

Borea merkt daarbij wel op dat het een reële mogelijkheid is dat een deel van de mensen niet in staat zal zijn om uit te stromen naar regulier werk⁷⁷.

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) behartigt de belangen van uitkeringsgerechtigden en is op nationaal niveau de officiële gesprekspartner voor de sociale zekerheid namens de cliënten. Hoewel de LCR het van belang vindt om de mogelijkheden voor arbeidsparticipatie voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te verruimen, plaatst zij ook een aantal kanttekeningen bij het kabinetsstandpunt over participatieplaatsen. De LCR pleit voor een ‘wettelijke regeling voor loonvormende gesubsidieerde arbeid’ voor mensen die na beëindiging van een participatieplaats niet in staat zijn uit te stromen naar een reguliere baan. Daarnaast vindt de LCR additionele arbeid ‘een diffuus begrip’. Zij vraagt daarom aandacht voor het risico van verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De LCR is voorts van mening dat de duur van een participatieplaats dient te worden afgestemd op het individu. Hiermee verwerpt zij de automatische duur van twee jaar. Tegelijkertijd vindt zij langer dan twee jaar werken met behoud van uitkering onwenselijk. Zij spreekt in principe een voorkeur uit voor een maximale termijn van zes maanden. Het is daarbij van belang om geen gat te laten vallen tussen het eind van een participatieplaats en de vervolgstap. Tot slot pleit de LCR voor het vastleggen van rechten van uitkeringsgerechtigden zodat zij zelf ‘in staat worden gesteld de regie bij hun reïntegratie te voeren’. Concreet betekent dit inspraak in het traject en bij de invulling van de participatieplaats⁷⁸.

De FNV pleit voor de participatiebanen zoals geformuleerd door de RWI in plaats van participatieplaatsen zoals geformuleerd door het kabinet. Voor de FNV staat vooral participatie voorop in plaats van reïntegratie. Omdat zij van mening is dat de maximale termijn van twee jaar niet volstaat, wil zij dat deze termijn wordt geschrapt. Daarbij wordt gepleit voor maatwerk door gemeenten. De FNV wil dat het niet mogelijk is om langdurig te werken met behoud van uitkering. Zij is van mening dat uitkeringsgerechtigden uiterlijk na drie tot zes maanden een ‘fatsoenlijk loon’ ontvangen dat tenminste op het WML-niveau ligt⁷⁹.

VNO-NCW geeft desgevraagd aan dat hun standpunt is verwerkt in het RWI-advies. Daarin worden twee varianten voorgesteld: werken met behoud van uitkering en een variant met gebruikmaking van een arbeidsovereenkomst. VNO-NCW geeft aan te kunnen instemmen met de keuze van het kabinet voor werken met behoud van uitkering⁸⁰. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het kabinet een eigen uitwerking heeft gegeven van het voorstel van RWI om mensen met behoud van uitkering te laten werken.

Ook MKB Nederland is om een reactie gevraagd. Deze werkgeversorganisatie geeft aan dat gesubsidieerde arbeid van tijdelijke aard zou moeten zijn. Het uiteindelijke doel zou, naar haar mening, een ‘echt’ dienstverband moeten zijn. MKB Nederland is daarom geen voorstander van ‘kunstbanen’. Primair willen werkgevers in het Midden- en Kleinbedrijf vacatures vervullen met geschikte mensen. Daarom staat voor deze werkgevers de vacature centraal en niet het in dienst nemen van moeilijke groepen. Gemeenten en CWI’s moeten zorgen dat mensen geschikt worden om vacatures te vervullen. MKB Nederland ziet het als

⁷⁷ Brief Borea aan de leden van de Vaste Kamercommissie SZW, 6 februari 2006, via www.borea.nl.

⁷⁸ Brief LCR aan de leden van de Vaste Kamercommissie SZW, 7 februari 2006, via www.landelijkeclientenraad.nl.

⁷⁹ Brief FNV aan de Tweede Kamer, 19 oktober 2006, via www.fnv.nl.

⁸⁰ Reactie per e-mail van de heer R. van der Kooij, Hoofd Media en Parlement en woordvoerder voorzitter VNO-NCW, 27 maart 2007.

‘mooi meegenomen’ als mensen ‘uit de moeilijke doelgroepen’ geschikt zijn om de beschikbare vacatures in te kunnen vullen⁸¹.

De RWI is primair van mening dat zijn advies de voorkeur verdient boven het wetsvoorstel omdat het naar eigen zeggen een goed voorstel is en draagvlak heeft onder werkgevers, werknemers en gemeenten. Omdat de RWI uit deze drie geledingen bestaat, is de RWI verdeeld over het wetsvoorstel, overeenkomstig de mening van gemeenten (VNG), werknemers (FNV) en werkgevers (VNO-NCW en MKB Nederland). De standpunten van verschillende belangenorganisaties kunnen als volgt worden samengevat:

VNG	- niet iedereen kan werken - werken moet beloond worden met salaris	-
Divosa	- niet iedereen kan werken - instrument voegt niets toe	-
Borea	- aanvulling op bestaande instrumentarium, mits perspectief geboden wordt - kanttekening: niet iedereen kan werken	+
LCR	- niet iedereen kan werken - oppassen dat additionele arbeid niet tot verdringing leidt - maatwerk is van belang, ook bij termijn - zorgen voor doorlopend traject voor cliënt ‘zonder gaten’ erin	-
FNV	- participatie in plaats van reïntegratie: niet iedereen kan werken - maatwerk van gemeenten bij termijn - na 3-6 maanden loon betalen in plaats van uitkering	-
VNO-NCW	- instemmen met voorstel kabinet	+
MKB Nederland	- gesubsidieerde banen moeten tijdelijk zijn - ‘echt’ dienstverband is uiteindelijke doel - werkgevers willen primair vacatures vervullen	±

Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de hier besproken belangenorganisaties het wetsvoorstel over participatieplaatsen niet steunt.

5.6.4 Politieke actualiteit

In oktober 2006 debatteerde de Tweede Kamer over het wetsvoorstel participatieplaatsen. Op 31 oktober 2006 nam zij het wetsvoorstel aan met een aantal wijzigingen ten opzichte van het ingediende voorstel⁸².

Ten eerste kan de maximale termijn van een participatieplaats worden verlengd. Gemeenten kunnen een participatieplaats tweemaal met één jaar verlengen. Voorwaarde voor verlenging is dat een bijstandsgerechtigde na twee jaar niet klaar is voor een volgende stap. Indien een participatieplaats verlengd wordt, heeft dit als consequentie dat een uitkeringsgerechtigde ander werk gaat verrichten bij een andere organisatie.

Ten tweede moeten gemeenten negen maanden na aanvang van de participatieplaats beoordelen of het voor de cliënt de meest aangewezen voorziening is.

Ten derde is een amendement om de definitie van ‘additionele werkzaamheden’ wettelijk te verankeren aangenomen. Dit betekent dat additionele werkzaamheden door de wetgever zullen worden gedefinieerd waarbij de volgende criteria worden gehanteerd:

⁸¹ Reactie per e-mail van mevrouw M. Feenstra, secretaris Sociale Zaken MKB Nederland, 13 april 2007.

⁸² Eerste Kamer der Staten-Generaal, Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer betreffende wetsvoorstel 30650, 6 november 2006.

- 'de additionele werkzaamheden moeten zijn gericht op arbeidsinschakeling (reïntegratie) van de belanghebbende;
- de verantwoordelijkheid voor de verrichte werkzaamheden berust bij het college van B&W in het kader van hun opdracht in resp. de WWB, IOAW en IOAZ;
- de aard van de werkzaamheden: naast of in aanvulling op reguliere arbeid vindt geen verdringing plaats op de arbeidsmarkt en de ten gevolge van de werkzaamheden geleverde goederen en diensten beïnvloeden de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord'.

Oud-staatssecretaris Van Hoof gaf aan de participatieplaatsen na vier jaar te willen evalueren in plaats van na twee jaar. Tevens wijzigde hij de benaming (voorheen terugkeerbanen) in 'participatieplaatsen' zodat wordt uitgedrukt dat het geen reguliere arbeid betreft, maar dat het gaat om het 'bevorderen van participatie'. Amendementen die betrekking hebben op het uitkeren van 'loon' aan mensen in participatieplaatsen haalden het niet.

Het is de bedoeling dat het wetsvoorstel per 1 januari 2007 van kracht wordt⁸³.

In december 2006 verklaarde de Eerste Kamer het wetsvoorstel participatieplaatsen echter controversieel in verband met de demissionaire status van het Kabinet Balkenende III na de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen op 22 november 2006. De Kamer wil het wetsvoorstel niet meer behandelen met het demissionaire kabinet, maar wil het bespreken met een nieuw kabinet. Het gevolg hiervan is dat participatieplaatsen niet per 1 januari 2007 ingaan⁸⁴.

Op 22 februari 2007 is het kabinet van CDA, PvdA en Christenunie beëdigd. Met het aantreden van dit kabinet is de politieke controversialiteit van het wetsvoorstel over participatieplaatsen komen te vervallen.

Eén van de thema's van het nieuwe kabinet is 'participatie'. Dit kabinet wil 'iedereen een eerlijke kans op werk bieden'. Zij ziet dit als een opgave voor kabinet en sociale partners gezamenlijk. Daarom wil het kabinet samen met sociale partners en gemeenten een 'participatietop' houden om tot een gezamenlijke aanpak te komen om de arbeidsparticipatie te verhogen. Hierbij gaat het ook om het aanpakken van de problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de begeleiding van moeilijk bemiddelbare groepen. Het kabinet geeft aan hierbij onder andere aandacht te willen besteden aan 'varianten van werk voor mensen die anders langdurig op een uitkering zijn aangewezen'. Het noemt met name: 'Participatiebanen, Participatieplaatsen, Brugbanen, Opstapbanen en Investeringsbanen'⁸⁵. Met deze opsomming wekt het nieuwe kabinet de suggestie zich te willen bemoeien met concrete instrumenten, iets waar de gemeenten zich liever zelf mee bezighouden.

Een andere pijler van het regeerakkoord is 'de overheid als bondgenoot en een dienstbare publieke sector'. Het kabinet zegt hierover 'de overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen'. De toekomst moet uitwijzen hoe deze twee, ogenschijnlijk tegenstrijdige passages, met elkaar te verenigen zijn. De nieuwe staatssecretaris van SZW, Aboutaleb, pleitte bij de presentatie van de jaarlijkse Arbeidsmarktanalyse van de RWI op 17 april 2007 in ieder geval voor meer slagkracht van gemeenten. Hij liet tevens weten het plan van zijn voorganger Van Hoof over participatieplaatsen 'nog even vast' te houden⁸⁶.

⁸³ 'Participatieplaats langer mogelijk dan twee jaar', 26 oktober 2006, www.regering.nl.

⁸⁴ 'Eerste Kamer verklaart zes wetsvoorstellen controversieel', 5 december 2006, www.eerstekamer.nl.

⁸⁵ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christenunie, 7 februari 2007.

⁸⁶ De Telegraaf: 'Aboutaleb wil meer slagkracht gemeenten op arbeidsmarkt', 17 april 2007.

6. Samenvatting

De afgelopen decennia is met verschillende instrumenten geprobeerd de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt het hoofd te bieden. Deze problematiek blijkt echter hardnekkig. Er zijn in Nederland honderdduizenden mensen die (grotendeels) werkloos, met een bijstandsuitkering thuis zitten. Zowel voor de individuen in kwestie als voor de samenleving kan dit als problematisch worden aangemerkt. Voor individuen kan een periode van (langdurige) werkloosheid en afhankelijkheid van uitkeringsinstanties in algemene zin leiden tot afname van het zelfvertrouwen en een verminderd gevoel van eigenwaarde. Daarnaast kan de aanwezigheid van een grote groep (langdurig) werklozen een rem zijn op de economische groei van een land indien de vraag naar (gekwalficeerde) arbeidskrachten slechts ten dele wordt ingevuld. Tevens kan (langdurige) werkloosheid gepaard gaan met problemen op sociaal gebied en op het vlak van criminaliteit. Onder (langdurig) werklozen zijn groepen als laagopgeleiden, alleenstaanden, alleenstaande ouders, etnische minderheden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten relatief oververtegenwoordigd. Vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid (gelijke kansen) kan (langdurige) werkloosheid eveneens als een maatschappelijk probleem worden aangemerkt.

Het meest recente voorstel om mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt terug te leiden naar reguliere arbeid is in 2006 geformuleerd in vorm van een wetsvoorstel over participatieplaatsen. Dit voorstel kwam tot stand naar aanleiding van het in 2005 uitgebrachte advies *Omdat iedereen nodig is; Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt* van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Met het wetsvoorstel wordt tevens invulling gegeven aan een motie van de Tweede Kamer waarin wordt gesteld dat uitkeringsgerechtigden een tegenprestatie dienen te leveren in ruil voor hun uitkering. Het wetsvoorstel over participatieplaatsen, dat ingebed wordt in de Wet werk en bijstand (WWB), houdt in dat gemeenten bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen verplichten om maximaal twee jaar met behoud van uitkering te werken. De werkzaamheden moeten additioneel zijn en dienen als opstap naar regulier werk. Gemeenten mogen zelf bepalen of zij gebruik maken van dit instrument.

Sinds de invoering van de WWB in 2004 zijn gemeenten zowel financieel als beleidsmatig verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Gemeenten krijgen hiervoor een tweeledig budget. Het I-deel is bedoeld voor het betalen van uitkeringen. Daarnaast kunnen zij uit het W-deel reïntegratie-inspanningen bekostigen. Gemeenten dragen zelf zorg voor beleidsvorming op het gebied van reïntegratie. Ondanks de sinds 2004 gegeven decentralisatie op het gebied van werk en inkomen, lanceert het rijk in 2006 een nieuw instrument op centraal niveau in de vorm van participatieplaatsen. Deze scriptie richt zich dan ook op de vraag of het wetsvoorstel van rijkswege inzake participatieplaatsen in een gedecentraliseerde context meerwaarde heeft voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

In hoeverre hebben de door het rijk voorgestelde 'participatieplaatsen' meerwaarde voor het reïntegratiebeleid ten aanzien van bijstandsgerechtigden in een gedecentraliseerde context?

Meerwaarde houdt verband met twee criteria. Ten eerste dient het instrument nieuw te zijn (uniciteit). Ten tweede is sprake van meerwaarde indien het nieuwe instrument een positieve bijdrage kan leveren aan de reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten.

Om de hoofdvraag van deze scriptie te beantwoorden is in hoofdstuk 2 allereerst theorie aan bod gekomen over interbestuurlijke verhoudingen. Het nieuwe beleidsinstrument wordt immers gelanceerd in de interbestuurlijke context van de verhouding tussen rijk en gemeenten. Aan de hand van deze theorie zijn zes randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten gedestilleerd:

1. er dient duidelijkheid te zijn over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten');
2. er dient ruimte gelaten te worden doordat sturing door het rijk alleen plaats dient te vinden op resultaten ('wat') en niet op het proces ('hoe');
3. er dient duidelijkheid te zijn over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie;
4. het moet voor gemeenten aantrekkelijk zijn om het instrument in te zetten (prikkel);
5. er dient sprake te zijn van monitoring/rekenschap;
6. er dient sprake te zijn van wederzijds vertrouwen (bijvoorbeeld door zelfbinding en responsiviteit).

Ook zijn in het theoretisch deel onderzoeken over effectiviteit van beleid op het gebied van werk en inkomen behandeld. Hieruit zijn zeven succesfactoren voor een effectief reïntegratiebeleid gedestilleerd:

1. het moet voor bijstandsgerechtigden voldoende aantrekkelijk zijn om werk te aanvaarden;
2. het moet voor werkgevers voldoende aantrekkelijk zijn om eenvoudige laagbetaalde banen aan te bieden;
3. tijdelijke instrumenten verhogen de kansen op regulier werk sterker dan reguliere instrumenten;
4. het doel van het instrument moet duidelijk zijn (bijvoorbeeld opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen die geen kans maken op regulier werk);
5. voorkomen moet worden dat het instrument leidt tot verdringing van reguliere arbeid;
6. voorkomen moet worden dat het instrument bezet wordt gehouden door deelnemers die in staat zouden zijn regulier werk te vinden;
7. trajecten waarin maatwerk voorop staat en waarbij gebruik kan worden gemaakt van een mix van instrumenten zijn het meest effectief.

Deze randvoorwaarden en succesfactoren zijn gebruikt als hulpmiddel om te toetsen of het door het rijk gelanceerde voorstel tot invoering van participatieplaatsen een positieve bijdrage kan leveren aan de reïntegratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten.

De eerste toetsing betreft de theoretische toetsing, waarbij het wetsvoorstel op meerwaarde wordt onderzocht aan de hand van de randvoorwaarden en succesfactoren uit de theorie. Bij elke randvoorwaarde en succesfactor is het wetsvoorstel beoordeeld en is een positieve (+), negatieve (-) of ertussenin (\pm) score toegekend (zie hoofdstuk 2). Op basis van deze toetsing blijkt dat participatieplaatsen in beginsel een positieve bijdrage zouden kunnen leveren aan het reïntegratiebeleid van gemeenten. Met betrekking tot de interbestuurlijke context van rijk en gemeenten scoort het wetsvoorstel positief op randvoorwaarden als duidelijkheid over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelenverschaffing ('eigendomsrechten'), duidelijkheid over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie en monitoring/rekenschap. Deze zaken zijn geregeld in de WWB en blijven in tact in het wetsvoorstel. Daarnaast scoort het wetsvoorstel ook positief op aantrekkelijkheid voor gemeenten, omdat gemeenten een extra mogelijkheid krijgen om bijstandsgerechtigden via additionele arbeid naar werk toe te leiden. Bovendien worden de termijnen van werken met behoud van uitkering verruimd. Kwetsbaar punt in de relatie tussen rijk en gemeenten op

basis van deze theoretische toetsing is de sturing door het rijk op alleen resultaten ('wat) en niet op het proces ('hoe'). Het rijk bemoeit zich met de vormgeving van de instrumenten ten aanzien van duur en soort werk, maar dient hierbij meer ruimte te laten aan de gemeenten zelf. Over het creëren van vertrouwen tussen rijk en gemeenten is op basis van de theorie geen heldere uitspraak te doen. Uit de theoretische toetsing blijkt verder dat het wetsvoorstel positief scoort op succesfactoren als tijdelijkheid van het instrument (verhoogt kansen op regulier werk), duidelijkheid over het doel van het instrument (opstap naar regulier werk), geschiktheid voor de doelgroep (mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt) en de mogelijkheden tot het toepassen van maatwerk. Het wetsvoorstel kan winnen aan aantrekkelijkheid door duidelijkheid te creëren over additionaliteit. Tot slot blijkt uit de theoretische toetsing dat het voor bijstandsgerechtigden niet aantrekkelijk is om te werken in een participatieplaats. Dit kan worden verbeterd door bijstandsgerechtigden in een participatieplaats (a) een arbeidsovereenkomst aan te bieden en (b) meer te betalen dan de hoogte van de uitkering ('loon naar werken').

Daarnaast zijn empirische toetsingen uitgevoerd. Hiervoor zijn de negen gemeenten in de regio Haaglanden middels interviews bevestigd op hun reïntegratie-instrumenten, hun mening over de effectiviteit van hun huidige instrumentarium en hun opvatting over de meerwaarde van het wetsvoorstel voor invoering van participatieplaatsen c.q. van het RWI-advies over participatiebanen. Ter voorbereiding op de interviews is gebruik gemaakt van desk research (beleidsnota's en verordeningen).

Uit de dataverzameling blijkt dat het huidige instrumentarium van de gemeenten in Haaglanden kan worden onderverdeeld in een work first-aanpak (ten behoeve van instroombeperking), instrumenten in het kader van werken met behoud van uitkering en instrumenten waarbij loonkostensubsidies worden gehanteerd. De gemeenten in Haaglanden maken dus al gebruik van werken met behoud van uitkering. Zij hanteren nu een termijn van zes maanden (met uitzondering van Den Haag, waar in voorkomende gevallen langer met behoud van uitkering wordt gewerkt). In het wetsvoorstel is geformuleerd dat bijstandsgerechtigden verplicht kunnen worden om maximaal twee jaar met behoud van uitkering te werken. Voorts dienen participatieplaatsen additionele arbeid te betreffen. De huidige instrumenten van de Haaglanden-gemeenten zijn niet gebonden aan additionaliteit. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat aan de eis van uniciteit wordt voldaan: het instrument bestaat (nog) niet in deze vorm bij de gemeenten in de regio Haaglanden.

Tevens is het oordeel van de negen Haaglanden-gemeenten over de effectiviteit van hun eigen instrumentarium getoetst aan de genoemde randvoorwaarden en succesfactoren. Hieruit blijkt dat ze positief oordelen over de effectiviteit van hun eigen instrumentarium. Ze zijn relatief tevreden, blijkt uit het onderzoek. Met name de positieve inschattingen van de Haaglanden-gemeenten ten aanzien van loonkostensubsidies zouden ertoe kunnen leiden dat ze minder snel geneigd zijn een nieuw instrument, in casu participatieplaatsen, als een positieve bijdrage te ervaren.

Vervolgens zijn de oordelen van de Haaglanden-gemeenten inzake het wetsvoorstel over participatieplaatsen getoetst aan de randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten en de succesfactoren voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Deze empirische toetsing wijst uit dat de Haaglanden-gemeenten minder positief zijn over de effectiviteit van participatieplaatsen dan theoretisch verondersteld zou mogen worden. Vanuit theoretisch perspectief bijvoorbeeld is er duidelijkheid over wie er eigenaar is van het geld voor uitkeringen en reïntegratie, maar in de praktijk wordt de

‘eigendomsvraag’ niet altijd even eenduidig beleefd. Daarnaast is het instrument participatieplaatsen vanuit de theorie beschouwd voor gemeenten voldoende aantrekkelijk om in te zetten, omdat gemeenten er een mogelijkheid bij krijgen om bijstandsgerechtigden te activeren. Daarbij wordt de termijn van werken met behoud van uitkering verruimd naar twee jaar. De Haaglanden-gemeenten zien deze voordelen in mindere mate. In de praktijk kijkt men minder positief aan tegen het wetsvoorstel over participatieplaatsen dan vanuit de theorie verwacht zou mogen worden.

Dit weerspiegelt zich ook in de oordelen van de Haaglanden-gemeenten over de meerwaarde van participatieplaatsen. Drie Haaglanden-gemeenten zien meerwaarde in het instrument omdat het gemeenten een juridisch kader biedt ten aanzien van het langer dan zes maanden werken met behoud van uitkering. Ook de extra mogelijkheid om bijstandsgerechtigden aan de slag te helpen wordt door deze gemeenten als positief ervaren. Het merendeel van de onderzochte gemeenten ziet echter geen meerwaarde in participatieplaatsen ten opzichte van hun bestaande instrumenten. Uit de empirische toetsing kan dus opgemaakt worden dat participatieplaatsen slechts een zeer bescheiden meerwaarde hebben voor de Haaglanden-gemeenten.

Als de resultaten van de theoretische en empirische toetsing gezamenlijk in ogenschouw worden genomen kan de eindconclusie worden getrokken dat participatieplaatsen slechts een zeer bescheiden meerwaarde kunnen hebben voor het reïntegratiebeleid van gemeenten. Het nieuwe instrument scoort positief op randvoorwaarden als duidelijkheid over de verdeling van resultaat en risico van de prestatie en monitoring. Tevens scoren participatieplaatsen positief op succesfactoren als tijdelijkheid, doel, doelgroep en mogelijkheid tot maatwerk door middel van een mix van instrumenten. Uit de theoretische en empirische toetsing blijkt tevens dat de meerwaarde van participatieplaatsen verder zou kunnen worden vergroot door het rijk alleen op resultaten en niet op het proces te laten sturen, met name door precieze invulling van de termijn voor een participatieplaats over te laten aan gemeenten zelf. De meerwaarde kan voorts worden vergroot door meer duidelijkheid te scheppen over wie er eigenaar is van het geld voor bijstand en reïntegratie en door meer vertrouwen te creëren tussen rijk en gemeenten door gemeenten meer ruimte voor eigen invulling te geven (zie hiervoor). Tevens kan de meerwaarde van participatieplaatsen worden vergroot door ervoor te zorgen dat het voor bijstandsgerechtigden aantrekkelijker wordt om te werken in een participatieplaats, bijvoorbeeld door deze lonend te maken en in de vorm te gieten van een arbeidsovereenkomst. Ook verdient het aanbeveling om in het wetsvoorstel het begrip ‘additionaliteit’ te definiëren, waardoor het risico op verdringing van reguliere arbeid vermindert.

Terugkomend op de titel van deze scriptie kan geconcludeerd worden dat de noodzaak van participatieplaatsen niet is aangetoond. In termen van meerwaarde kunnen participatieplaatsen mogelijk wél als nuttig worden aangemerkt, op basis van de hiervoor genoemde argumenten. Indien de genoemde aanbevelingen worden nagevolgd, kan het nut aanzienlijk toenemen.

Omdat er sprake is van een ex ante-onderzoek heeft een aantal gemeenten ook een ‘we zien het wel als het zover is’-houding. Dit heeft wellicht ook te maken met het feit dat gemeenten niet verplicht worden om participatieplaatsen in te zetten. Indien het wetsartikel van kracht zou worden zou er opnieuw onderzoek kunnen worden gedaan naar de vraag of gemeenten daadwerkelijk gebruikmaken van participatieplaatsen (ex post).

In deze scriptie is ook onderzocht hoe de Haaglanden-gemeenten aankijken tegen het RWI-advies over participatiebanen. Dit is interessant om te weten, omdat de RWI aangaf met het advies in te spelen op de behoeften van gemeenten aan een nieuw instrument voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Uit de resultaten van het onderzoek in deze scriptie blijkt dat de meerderheid van de Haaglanden-gemeenten weliswaar heeft aangegeven het initiatief van de RWI te steunen, toetsing van de oordelen aan de randvoorwaarden en succesfactoren laat een minder rooskleurig beeld zien. Van de zes randvoorwaarden scoren participatiebanen uit het advies slechts op twee punten positief: de duidelijkheid over de verdeling van resultaat en risico en monitoring. Beide zaken vloeien voort uit de WWB. Op de overige punten zou nog wat te winnen zijn. Ook in relatie tot de succesfactoren scoort het RWI-advies niet zo goed. Dit advies bevat twee varianten: variant 1 betreft vrijwillig werken met behoud van uitkering, bij variant 2 wordt de uitkering ingezet als loon en is er sprake van een arbeidsovereenkomst, waarbij het aantal uren wordt aangepast aan het wettelijk minimumloon. Beide varianten scoren slechts positief op twee punten: het doel van participatiebanen is duidelijk en de mogelijkheid om participatiebanen op basis van maatwerk als onderdeel van een traject in te zetten waarbij ook andere instrumenten betrokken zijn. Variant 2 doet het daarnaast in de ogen van gemeenten beter dan variant 1 omdat bijstandsgerechtigden bij variant 2 meer voordeel hebben in verband met het verkrijgen van een arbeidsovereenkomst en het uitkeren van loon in plaats van een uitkering. Variant 1 biedt dit voordeel niet. Op het punt van tijdelijkheid scoren beide varianten van de RWI niet optimaal, omdat er geen sprake is van een beperkte termijn. Semi-permanente participatiebanen worden door de Haaglanden-gemeenten acceptabel gevonden mits mensen die regulier werk kunnen verrichten ook uitstromen. Oordelen over het verleden laten zien dat de Haaglanden-gemeenten een onbeperkte termijn geen goed idee vinden.

Op basis van het onderzoek naar de meerwaarde van participatieplaatsen kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan voor de interbestuurlijke setting waarbinnen het gemeentelijke reïntegratiebeleid plaatsvindt:

- Om de relatie tussen rijk en gemeenten te verbeteren dient er meer duidelijkheid te komen over wie eigenaar is van het geld voor bijstand en reïntegratie;
- het rijk dient zoveel mogelijk ruimte aan gemeenten te laten om invulling te geven aan het beleid in het algemeen en aan participatieplaatsen in het bijzonder. Dit past binnen de decentrale context van de WWB;
- Als het rijk toch op centraal iets wil regelen, dient het ervoor te zorgen dat het voor gemeenten aantrekkelijk is om participatieplaatsen in te zetten door een positieve prikkel in te bouwen;
- Zowel rijk als gemeenten dienen te investeren in meer wederzijds vertrouwen. Dit kan bereikt worden indien het rijk gemeenten meer ruimte geeft voor vormgeving van het eigen beleid in plaats van op centraal niveau voorwaarden te verbinden aan de inzet van participatieplaatsen. Deze voorwaarden zouden ook door de gemeenteraad kunnen worden bepaald. Gemeenten dienen deze ruimte adequaat te benutten om op deze wijze hun bijdrage te leveren aan een wederzijds vertrouwen.

Ook de succesfactoren voor een effectief reïntegratiebeleid hebben bijgedragen aan een aantal aanbevelingen waardoor de meerwaarde van participatieplaatsen zou kunnen toenemen:

- Participatieplaatsen dienen aantrekkelijker gemaakt te worden voor bijstandsgerechtigden. Dit kan worden verbeterd door bijstandsgerechtigden in een participatieplaats (a) een arbeidsovereenkomst aan te bieden en (b) 'loon naar werken' te geven in de vorm van bijvoorbeeld het WML;

- Zowel rijk als gemeenten dienen nog meer te investeren in de relatie met werkgevers zodat zij uitkeringsgerechtigden een (additionele) arbeidsplaats bieden;
- Indien er sprake is van additionele arbeid dienen risico's van verdringing en 'uitbuiting' voorkomen te worden. Werkgevers dienen hier prudent mee om te gaan. Het definiëren van het begrip additionele arbeid is hierbij van belang.

Voorts komen er uit de interviews met de Haaglanden-gemeenten een aantal andere aanbevelingen naar voren:

- Het rijk dient onzekerheid over budgetten bij gemeenten zoveel mogelijk te voorkomen door de bepaling van het budget transparanter te maken;
- Er is een kloof tussen theorie en praktijk omdat niet alle bijstandsgerechtigden in staat zijn om te werken. Daarom zou er vanuit het rijk meer aandacht moeten zijn voor participatie in plaats van reïntegratie: politici zouden meer moeten kijken naar wat echt leeft bij sociale diensten, bijvoorbeeld via Divosa;
- Gemeenten dienen ervoor te zorgen een doorlopend proces te creëren zodat uitkeringsgerechtigden niet 'in een gat' vallen nadat de termijn voor een instrument is verstreken;
- Gemeenten dienen voldoende aandacht te besteden aan cruciale randvoorwaarden als taalvaardigheid en kinderopvang. Het rijk dient hierbij de kaders te optimaliseren;
- Het rijk zou een rol kunnen vervullen in het inventariseren van en informeren over 'best practices' van gemeenten op het gebied van werk en inkomen opdat gemeenten van elkaar kunnen leren.

Voor het politieke vervolg van het wetsvoorstel voor invoering van participatieplaatsen is het volgende relevant. Op 31 oktober 2006 nam de Tweede Kamer het wetsvoorstel aan, met een aantal wijzigingen ten opzichte van het ingediende voorstel. In december 2006 verklaarde de Eerste Kamer het wetsvoorstel participatieplaatsen echter controversieel in verband met de demissionaire status van het Kabinet Balkenende III na de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen op 22 november 2006. Op 22 februari 2007 is het kabinet van CDA, PvdA en Christenunie beëdigd. Eén van de thema's van het nieuwe kabinet is 'participatie'. Om de arbeidsparticipatie te verhogen, zal voor het zomerreces van 2007 een 'participatietop' worden gehouden. Doel is om met sociale partners en gemeenten tot een gezamenlijke aanpak te komen. In het regeerakkoord staat voorts dat het kabinet aandacht wil besteden aan 'varianten van werk voor mensen die anders langdurig op een uitkering zijn aangewezen'. Het noemt met name: 'Participatiebanen, Participatieplaatsen, Brugbanen, Opstapbanen en Investeringsbanen'. Met deze opsomming wekt het nieuwe kabinet de suggestie zich te willen bemoeien met concrete instrumenten, iets waar de gemeenten zich liever zelf mee bezighouden. Daarnaast vindt het kabinet: 'de overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen'. De toekomst moet uitwijzen hoe deze twee, ogenschijnlijk tegenstrijdige passages, met elkaar te verenigen zijn.

Voor het maatschappelijk probleem dat een aanzienlijke groep bijstandsgerechtigden een grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt, is het in elk geval van belang om te komen tot een effectief reïntegratiebeleid. Hiervoor kunnen de succesfactoren, die in deze scriptie op basis van de theorie zijn geformuleerd, worden gebruikt. Uitgaande van Ringeling (2004), die betoogt dat effectiviteit van beleid relatief is, kan ook gesteld worden dat de bestudering van de beleidsinstrumenten van negen casusgemeenten bijdraagt aan meer inzicht in het beleidsveld van werk en inkomen. De randvoorwaarden voor een goede interbestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten die in deze scriptie op basis van de theorie zijn

geformuleerd, kunnen dienen als hulpmiddel voor een effectieve verhouding tussen rijk en gemeenten in de decentrale context van het reïntegratiebeleid. Maar ze kunnen ook als hulpmiddel worden gebruikt bij het creëren van effectieve interbestuurlijke verhoudingen op andere beleidsterreinen.

Literatuur

Abma, T. & R. In 't Veld (red.) (2001), *Handboek Beleidswetenschap; perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom.

ANP, 'Gemeenten en werklozen zien weinig in terugkeerbaan', Persbericht 20 juli 2006 via www.mt.nl

Aukes (1989), *Agency-theorie en berichtgeving van organisaties zonder winstoogmerk*. Rijksuniversiteit Maastricht: Faculteit der Economische Wetenschappen, Vakgroep Bedrijfseconomie.

Baarde, D.B. & M.P.M. de Goede (2001), *Basisboek Methoden en Technieken; Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese.

Babbie, E. (2004), *The practice of Social Research*; 10th edition. Belmont, USA: Wadsworth/Thomson Learning.

Beer, P. de (2006), 'Perspectieven voor de laagopgeleiden'. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 22 (3) pp 219-233.

Berle, A.A. & G.C. Means (1932), *The modern Corporation and Private Property*. New York: Commerce Clearing House.

Besouw, S.M. van & Th.B.J. Noordman (2005), *Non-profit governance; zicht op de stand van zaken*. Delft: Eburon.

Birkland, Th.A. (2001), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: M.E. Sharpe.

Blommesteijn, M. e.a. (2005), *Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken; Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007*. Eindrapport. Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Borea, Brief aan de leden van de Vaste Kamercommissie SZW, 6 februari 2006, via www.borea.nl

Bovens, M.A.P. e.a. (2001), *Openbaar bestuur; Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bovens, M. & P. 't Hart (1998), *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick (U.S.A.): Transaction Publishers.

Bovens, M. & P. 't Hart (2001), 'Beleidsfiasco's tussen bestuurlijk falen en bestuurlijke pech'. In: Abma, T. & R. In 't Veld (red.), *Handboek Beleidswetenschap; perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom.

Centraal Plan Bureau, *Raming van het bijstandsvolume in CEP 2006*, CPB Memorandum nr. 152, 5 april 2006.

Cochran, Ch.L. & E.F. Malone (1995), *Public Policy: Perspectives and Choices*. New York: McGraw Hill.

Cörvers, F. e.a. (2004), 'Arbeidsmarktperspectief voor laagopgeleiden ongunstig'. In: *Economisch Statistische Berichten* 89 (4445) pp. 524-526.

Davidse, E. & A. Kraan (2005), 'Geprikkeld tot werken; een eerste inventarisatie van de stand van zaken bij de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB)'. In: *Werk en Inkomen* 1, 8 (okt) pp. 11-14.

Derksen, W. & L. Schaap (2004), *Lokaal bestuur*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Doelen, F.C.J. van der (1993), 'De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie'. In: J.Th.A. Bressers (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundige beschouwd*. Assen: Van Gorcum, pp 17-31.

Doelen, F.C.J. van der & P.J. Klok (1998), 'Beleidsinstrumenten'. In: Hoogerwerf, A. & M. Herweijer, *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn: Samson, pp. 209-227.

Edzes, A. e.a. (2005), *WWB monitor; Een jaar Wet werk en bijstand*. Centrum voor Arbeid en Beleid in opdracht van Divosa.

Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Eerste Kamer verklaart zes wetsvoorstellen controversieel', Persbericht 5 december 2006, via www.eerstekamer.nl

Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer betreffende wetsvoorstel 30650*, 6 november 2006.

Easton, D. (1965), *A systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Elzinga, D.J. & G.H. Hagelstein (1998), 'Centralisatie en decentralisatie'. In: Korsten, A.F.A. & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland; Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Faber, J. e.a. (2003), *Van werk naar werk. De WIW in theorie en praktijk*. Breukelen: Nyfer.

Fleurke, F., R. Hulst & P.J. de Vries (1997), *Decentraliseren met beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

FNV, Brief aan de Tweede Kamer, 19 oktober 2006, via www.fnv.nl

Gemeente Delft, *Beleidsplan WWB 2006 " Gezamenlijk de armoede te lijf – een kwestie van korte én lange adem*.

Gemeente Delft, *Nota Reïntegratieaanbod WWB*, 24 februari 2004.

Gemeente Delft, *Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand*.

Gemeente Den Haag, *Beleidsjaarverslag 2005*.

Gemeente Den Haag, *Beleidsplan Reïntegratie 2005*.

Gemeente Den Haag, *Beleidsplan Werk en Inkomen 2006*.

Gemeente Den Haag, *Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand*.

Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Beleidsplan Reïntegratie 2007*.

Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Beleidsverslag Reïntegratie 2005*.

Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Presentatie Beleidsverslag Reïntegratie 2006 in het kader van openRAADhuisavond, 27 maart 2007*.

Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Reïntegratie op maat; Beleidsnota reïntegratie gemeentelijke doelgroepen Leidschendam-Voorburg 2005*.

Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand Leidschendam-Voorburg 2005*.

Gemeente Midden-Delfland, *Reïntegratieverordening werk en bijstand*.

Gemeente Pijnacker-Nootdorp, *Jaarverslag 2005 Sociale Zaken*.

Gemeente Pijnacker-Nootdorp, *Jaarverslag 2006 Sociale Zaken*.

Gemeente Pijnacker-Nootdorp, *Nota Reïntegratiebeleid*.

Gemeente Pijnacker-Nootdorp, *Verordening Reïntegratie 2004*.

Gemeente Rijswijk, *Beleidsnotitie 2006: Resultaten 2005 en doelstellingen 2006*.

Gemeente Rijswijk, *Beleidsplan 2005*.

Gemeente Rijswijk, *Programma van Eisen; Aanvraag tot Offerte van Gemeente Rijswijk voor Ondersteuning Reïntegratie in het kader van het ESF-project 'Werken werkt'*.

Gemeente Rijswijk, *Vaststelling diverse verordeningen in het kader van de Wet werk en bijstand, 27 juli 2004*.

Gemeente Wassenaar, *Beleidsverslag Sociale Zaken 2005*.

Gemeente Wassenaar, *Kadernotitie Wet werk en bijstand, de Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand en de Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand*.

Gemeente Wassenaar, *Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand*.

Gemeente Westland, *Beleidsplan Reïntegratie & Handhaving Westland 2004*.

Gemeente Westland, *Beleidsverslag Wet werk en bijstand 2005*.

- Gemeente Westland, *Verordening Activering en Reïntegratie*.
- Gemeente Zoetermeer, *Beleidsplan Reïntegratie 2005 “werkende weg”*.
- Gemeente Zoetermeer, *Beleidsplan Reïntegratie 2006 en 2007*.
- Gemeente Zoetermeer, *Beleidsregels reïntegratie*.
- Gemeente Zoetermeer, *Invoering Work First: versterken, verbreden, verankeren: evaluatie experimentele fase*, 30 augustus 2005.
- Gemeente Zoetermeer, *Reïntegratieverordening werk en bijstand*.
- Graaf-Zeijl, M. de (2006), *De weg naar werk; Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, vóór en na de SUWI operatie*. SEO Economisch onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.
- Groot, H. de (1987), *Decentralization decisions in bureaucracies as a principal-agent problem*. Erasmus University Rotterdam, Discussion Paper Series, Rotterdam.
- Hazeu (2000), *Institutionele economie; Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Heijma, A. (2005), ‘Reïntegratie instrumenten voor WW-gerechtigden: behoefte, inzet en effecten’. In: Vos, E.L. de & J. van Genabeek (red.), *Verraderlijk effectief; prestatie meting van reïntegratie en activering deel 2*. TNO Kwaliteit van leven. Amsterdam: PlantijnCasparie.
- Hendrikse, G.W.J. (1998), ‘Enkele organisatorische implicaties van de stakeholder-organisatie als beheersstructuur’, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde* 72, pp. 187-191.
- Heuvel, H. van den (2001), ‘Beleidsinstrumenten: naar strategisch beleid in netwerken’. In: Abma, T. & R. In ‘t Veld (red.), *Handboek Beleidswetenschap; perspectieven, thema’s, praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom.
- Hoetink, P.P. (1995), ‘Autonomie binnen medebewind?’. In: Denters, S.A.H. e.a., *Decentrale democratie*. Enschede: Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde.
- Hood, C.C. (1983), *The tools of government*. London/Basingstoke: MacMillan.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2001), *Aan de slag*. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid.
- Jensen, M. & W. Meckling (1976), ‘Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Capital Structure’, *Journal of Financial Economics*, Volume 3, pp. 305-360.
- Jong, H.M. de (1998), ‘Lokale wetten’. In: Korsten, A.F.A. & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland; Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Kabinetsformatie 2006-2007, *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christenunie*, 7 februari 2007, via www.kabinetsformatie20062007.nl

Koning, J. de e.a. (2005), *Effectiviteit van reïntegratie; De stand van zaken; Literatuuronderzoek*. Rotterdam: SEOR.

Kuiper, W. (2004), 'De Wet werk en bijstand zoet-zuur'. In: SMA tijdschrift over arbeid en sociale zekerheid, 59 (5) pp. 216. Deventer: Kluwer.

Landelijke Cliëntenraad, brief aan de leden van de Vaste Kamercommissie SZW, 7 februari 2006, via www.landelijkeclientenraad.nl

Maassen, G.F. & J.G.M. van Montfort (1997), *De Agency-theorie in sociologisch bedrijfskundig perspectief*. Management Report no 13 (13), Erasmus Universiteit Rotterdam.

Marle, C.H. van (1984), 'Gemeenten en decentralisatie'. In: Oosting, M. (red.), *Aspecten van decentralisatie*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), *Code interbestuurlijke verhoudingen*.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kernkaart Werk en Bijstand 2005*, via website ministerie van SZW: www.minszw.nl

Noordam, F.M. (2004), 'De Wet werk en bijstand, een introductie'. In: SMA tijdschrift over arbeid en sociale zekerheid, 59 (5), pp. 217-231.

Nyfer (1997), *Werk voor gemeenten: succes- en faalfactoren*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Raad voor Werk en Inkomen (2005) 'Omdat iedereen nodig is; Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt'.

Rainey, H.G. (1991), *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey Bass.

Regering.nl, 'Participatieplaats langer mogelijk dan twee jaar', Persbericht 26 oktober 2006, www.regering.nl

Regionaal Platform Haaglanden (2006), *Haaglanden Werkt 2006; Cijfers en trends van de arbeidsmarkt*.

Ringeling, A. (2004), *Het imago van de overheid; De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: Elsevier.

Schrijver, J. (1990), *Nieuwe taken voor de gemeente; Het decentralisatiebeleid belicht*. Leiden: Stichting Burgerschapskunde, Nederlands Centrum voor Politieke vorming.

Sociaal-Economische Raad, *Welvaartsgroei door en voor iedereen; Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn*. Publicatienummer 8, 20 oktober 2006.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Notitie op verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag.

Staatsblad 1997, 760.

Staatsblad 1997, 805.

Staatsblad 2005, 625.

Staatsblad 2005, 716.

Staatscourant 1990, 169.

Staatscourant 1995, 120.

Stichting StimulanSZ (2003), *Work first (2)*. Utrecht: StimulanSZ.

Telegraaf, de, 'Aboutaleb wil meer slagkracht gemeenten op arbeidsmarkt', 17 april 2007.

Thissen, T. (2007), *Banen voor bijstandsgerechtigden opdracht voor hele samenleving*, via www.divosa.nl

Toonen, Th.A.J. & F. Hendriks (1998), 'Gemeenten en hogere overheden'. In: Korsten, A.F.A. & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland; Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997, 25070, nr. 1.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997, 25070, nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27914, nr. 1.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28870, nr. 3.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29362, nr. 1.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29544, nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29804, nr. 1.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 29544, nr. 52.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30300, nr. 26.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30650, nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30650, nr. 3.

Vedung, E. (1998), 'Policy Instruments: Typologies and Theories'. In: Bemelmans, M-L, R. Rist & E. Vedung (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluations*. New Brunswick/London: Transaction Publishers, pp. 21-58.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (1986), Gemeenten en langdurig werklozen; verslag van een symposium op 9 april 1986. Den Haag: VNG.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, 'Terugkeerbanen bieden gemeenten onvoldoende soelaas', Persbericht 11 april 2006, via www.vng.nl.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2006). Brief aan de Staatssecretaris van SZW, 12 april 2006.

Vogels, E.H.W.M & Ch.van Trier (2003), 'Wanneer is actief arbeidsmarktbeleid effectief?'. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 19 (3) pp. 245-257.

Vries, P. de (1992), *De lastige verhouding tussen departement en agent; de departementale bekostiging in het licht van de principal agent-benadering*. Enschede: Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente.

Waarden, J. van der & B. Visser (2006), 'Dynamiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt'. In: *Economisch Statistische Berichten* 91 (4500) pp. 652-654.

Woerdman, E. (1999), *Politiek en politicologie*. Groningen: Wolters Noordhoff.

Wolff & Veenkamp (2004), *Uit de bijstand; De resultaten van trajectactiviteiten*. Bureau Onderzoek & IPC, Sozawe, Gemeente Groningen.

Wolfson (2005), *Transactie als bestuurlijke vernieuwing; op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Websites:

Divosa:	www.divosa.nl
Eerste Kamer der Staten-Generaal:	www.eerstekamer.nl
FNV:	www.fnv.nl
Interprovinciaal Overleg:	www.ipo.nl
Kabinetsformatie:	www.kabinetsformatie20062007.nl
Landelijke Cliëntenraad:	www.landelijkecliëntenraad.nl
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:	www.minszw.nl
Parlement:	www.parlement.com
Regering:	www.regering.nl
RPA-Haaglanden:	www.rpa-haaglanden.nl
Tweede Kamer der Staten-Generaal:	www.tweedekamer.nl
Vereniging Nederlandse Gemeenten:	www.vng.nl

Bijlage 1: Staatssecretaris Van Hoof: Gemeenten moeten werk maken van moeilijke groepen in de bijstand

Staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gemeenten opgeroepen zich nog meer in te spannen om ook de 'moeilijke groepen' in de bijstand aan werk en aan scholing te helpen. De staatssecretaris deed zijn oproep bij de presentatie van de WWB-monitor van Divosa, de organisatie van directeuren van sociale diensten. De monitor geeft een jaarlijks overzicht van de resultaten en ervaringen met de Wet werk en bijstand. Deze wet werd op 1 januari 2004 van kracht. Sindsdien zijn gemeenten volledig verantwoordelijk voor het betalen van de uitkeringen en het aan werk helpen van bijstandsgerechtigden. Uit de monitor blijkt dat gemeenten enthousiast aan de slag zijn gegaan met de wet. Men slaagt er steeds beter in (meer) mensen uit de bijstand en aan werk te helpen. Wel wordt geconstateerd dat het steeds moeilijker wordt om mensen die langdurig op een bijstandsuitkering zijn aangewezen te activeren. Volgens Divosa is 49 procent zeer moeilijk tot niet bemiddelbaar. Staatssecretaris Van Hoof weigert zich bij die 49% neer te leggen: "De aantrekkende conjunctuur en de krupper wordende arbeidsmarkt bieden volop kansen. Er zitten nog 300.000 mensen in de bijstand. Dit is niet het moment om de helft daarvan als onbemiddelbaar af te schrijven". Volgens Van Hoof benutten gemeenten nog lang niet alle middelen voor reïntegratie. "Er zit veel meer dynamiek in het bestand dan vaak wordt gedacht." Dat betekent volgens de staatssecretaris: meer investeren in scholing, bieden van terugkeerbanen en samenwerken in de regio. Alles gericht op duurzame uitstroom.

Bron: www.minszw.nl, 1 juni 2006

Bijlage 2: Wetsvoorstel participatieplaatsen (voorheen terugkeerbanen)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005–2006, 30 650, nr. 2

Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen om gemeenten meer zekerheid te geven dat mensen met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces met behoud van uitkering gedurende maximaal 2 jaar onbeloonde additionele werkzaamheden kunnen verrichten⁸⁷.

VOORSTEL VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten: Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om gemeenten meer zekerheid te geven dat mensen met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces ten gevolge van persoonlijke werkbelemmeringen, die een uitkering ontvangen op grond van de Wet

werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, voor een langere periode met behoud van uitkering onbeloonde additionele werkzaamheden kunnen verrichten waardoor hun kans op inschakeling in het arbeidsproces wordt vergroot;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WET WERK EN BIJSTAND

Aan paragraaf 2.1. van de Wet werk en bijstand wordt een artikel toegevoegd, luidende:

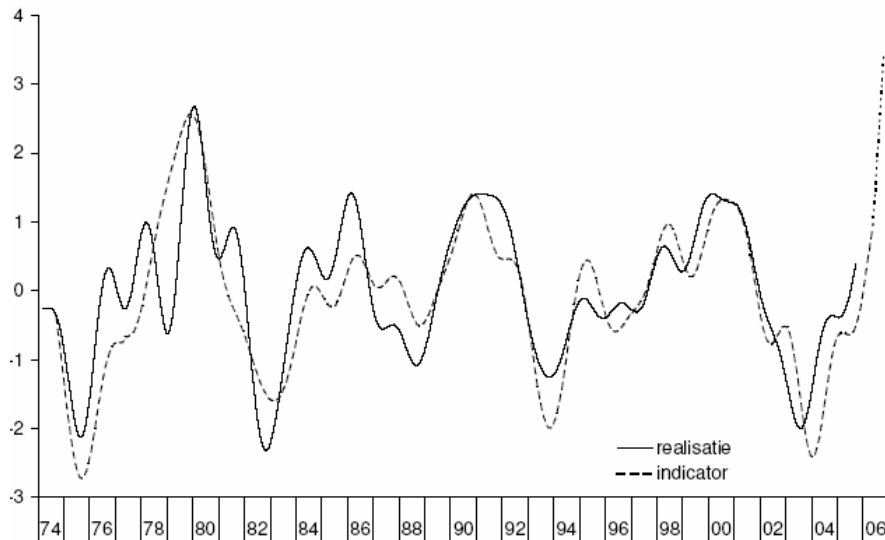
Artikel 10a. Terugkeerbanen

1. Het college kan ter uitvoering van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, degene die algemene bijstand ontvangt en voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt, onbeloonde additionele werkzaamheden laten verrichten gedurende maximaal twee jaar.
2. Voor de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, worden werkzaamheden, verricht in het kader van een andere voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, voor maximaal zes maanden buiten beschouwing gelaten indien er naar het oordeel van het college een reëel uitzicht is op een dienstbetrekking bij degene bij wie de werkzaamheden worden verricht van dezelfde of grotere omvang die aanvangt tijdens of aansluitend op die zes maanden.
3. Voor de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, worden werkzaamheden verricht voor 1 januari 2007, buiten beschouwing gelaten.

⁸⁷ De passages over IOAW en IOAZ zijn hier weggelaten.

Bijlage 3: Conjunctuur, werkloosheid en bijstandsvolume

Figuur B3.1 geeft de conjunctuur in Nederland weer in de periode 1974 – 2006. In de jaren 1994 – 2000 was er in Nederland sprake van een periode van hoogconjunctuur. De economische groei bedroeg in die periode gemiddeld 3,5 % per jaar. Dit was 1 %-punt hoger dan de gemiddelde groei in het eurogebied. In de periode 2001 – 2005 viel de groei fors terug en bedroeg gemiddeld 0,8 % per jaar⁸⁸.



Figuur B3.1 CPB-conjunctuurindicator 1974-2006⁸⁹

Hebbink en Van Velthoven (2003) maken onderscheid tussen drie soorten werkloosheid: structurele werkloosheid, conjuncturele werkloosheid en frictiewerkloosheid⁹⁰. Structurele werkloosheid houdt in dat vraag en aanbod van arbeid niet op elkaar aansluiten ten aanzien van geografie of beschikbare en vereiste kwalificaties. Er zijn dus zowel werkzoekenden zonder baan als openstaande vacatures. Conjuncturele werkloosheid is de werkloosheid die het gevolg is van onderbesteding. Bij onderbesteding is sprake van een daling van de vraag naar goederen en diensten. Frictiewerkloosheid is werkloosheid als gevolg van de benodigde (zoek)tijd tussen vraag en aanbod van werk. Hierbij gaat het om de tijd die nodig is om een passende openstaande vacature te vervullen door een werkzoekende zonder baan. Andere voorkomende vormen van werkloosheid zijn seizoenwerkloosheid en verborgen werkloosheid.

Om de omvang van de werkloosheid te bepalen hanteert het CBS twee begrippen: het aantal geregistreerde werklozen en de werkloze beroepsbevolking. Geregistreerde werklozen zijn mensen in de leeftijdscategorie van 16 tot en met 64 jaar die niet of minder dan twaalf uur werken, staan ingeschreven bij het CWI en die direct beschikbaar zijn voor een baan van ten minste twaalf uur per week. De cijfers hierover beschrijven de ontwikkeling van de werkloosheid op korte termijn. De werkloze beroepsbevolking geeft een indicatie over de omvang van de werkloosheid en wordt gevormd door mensen in de leeftijdscategorie van 15 tot en met 64 jaar, die niet of minder dan twaalf uur per week werken maar wel actief zoeken

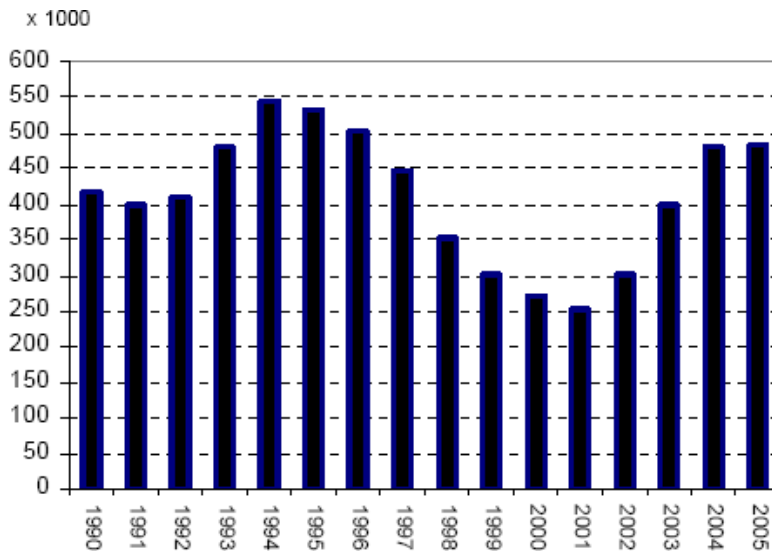
⁸⁸ Centraal Plan Bureau, *Centraal Economisch Plan 2006*, maart 2006.

⁸⁹ Deze indicator geeft de verhouding aan tussen het actuele en trendmatige niveau van het BBP-volume. Een opgaande (neergaande) lijn geeft aan dat de groei hoger (lager) ligt dan de trendmatige groei.

⁹⁰ Hebbink, G.E. & B.C.J. van Velthoven (2003), *Macro-economie en stabilisatiepolitiek*. Stenfert-Kroese, Groningen, vierde druk.

naar een baan van ten minste twaalf uur per week en direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Gegevens over de werkloze beroepsbevolking geven een belangrijke indicatie over de omvang van de werkloosheid⁹¹.

Figuur B3.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking in de jaren 1990 – 2005. Als gevolg van de hoogconjunctuur is de werkloze beroepsbevolking afgenomen in de jaren negentig. Vanaf 2002 is de omvang van de werkloze beroepsbevolking toegenomen.



Figuur B3.2 Werkloze beroepsbevolking: jaargemiddelde⁹²

Vanaf 2006 is de omvang van de werkloze beroepsbevolking weer afgenomen.

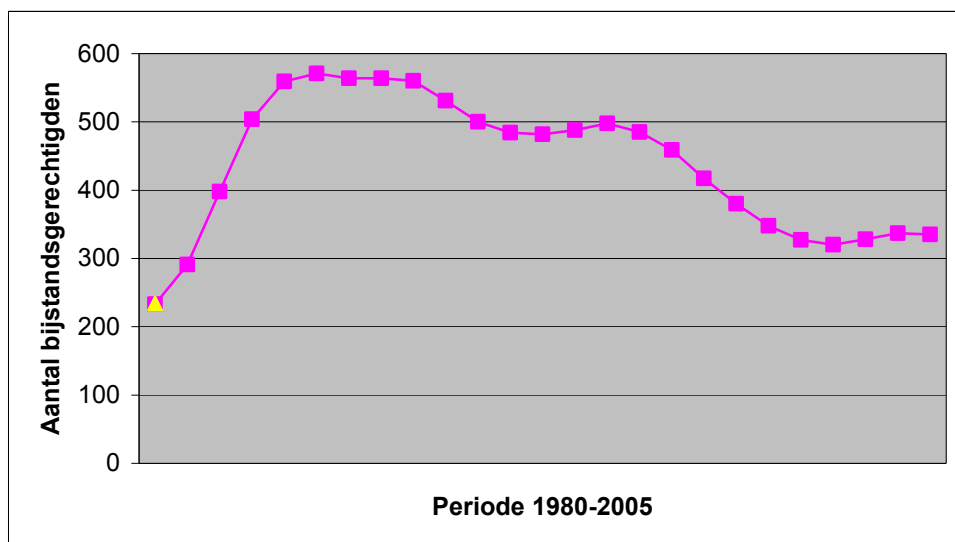
Mensen die niet zelfstandig kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan, kunnen een beroep doen op een bijstandsuitkering. Artikel 11 lid 1 van de Wet werk en bijstand luidt als volgt: ‘Iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege’.

Figuur B3.3 geeft een overzicht van het totale aantal bijstandsgerechtigden in Nederland in de periode 1980-2005⁹³.

⁹¹ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁹² Centraal Bureau voor de Statistiek, *Werkloosheid neemt verder af*. Persbericht 19 januari 2006.

⁹³ Bron: interne cijfers Ministerie van SZW.



Figuur B3.3 Aantal bijstandsgerechtigden in de periode 1980-2005

In de periode 2001 – 2005 is het aantal bijstandsuitkeringen sinds 2004 op jaarbasis niet meer gestegen. Dit wordt volgens het CPB mede veroorzaakt door het vernieuwde gemeentelijke preventie- en reïntegratiebeleid als gevolg van budgettering van de bijstandsuitgaven in het kader van de WWB. Gemeenten hebben in 2005 gezamenlijk 4,5 miljard euro overhouden van het totale macrobudget⁹⁴.

⁹⁴ Centraal Plan Bureau, *Raming van het bijstandsvolume in CEP 2006*, CPB Memorandum nr. 152, 5 april 2006.

Bijlage 4: Toelichting arbeidsmarktinstrumenten 1990-2004

Rijksbijdrageregeling banenpools en Jeugdwerkgarantiewet (Lubbers I, II en III)

De oliecrisis in de jaren zeventig en de daaruit voortvloeiende slechte economische situatie leidde in de jaren zeventig en tachtig tot hoge overheidsuitgaven. Om de overheidsfinanciën te saneren heeft het eerste kabinet Lubbers (CDA en VVD) flinke bezuinigingen doorgevoerd. In deze periode was er tevens sprake van een zeer hoge werkloosheid. Tijdens het tweede kabinet Lubbers, wederom een kabinet van CDA en VVD, had de bestrijding van de werkloosheid de hoogste prioriteit. Tijdens Lubbers III, een kabinet van CDA en PvdA, wordt gestreefd naar sociale vernieuwing.

In 1990 is de Rijksbijdrageregeling banenpools ingevoerd⁹⁵. Deze regeling heeft tot doel om mensen, die langer dan drie jaar werkloos zijn en niet bemiddelbaar zijn, te plaatsen op banen in de collectieve en non-profit sector. Het betreft additionele arbeid.

De financiering is vormgegeven via een mix van budgetfinanciering via het Fonds sociale vernieuwing en financiering op declaratiebasis. Voor de uitvoering dienen gemeenten en de Arbeidsvoorziening samen te werken. Tevens is voorgeschreven dat een stichting voor de uitvoering wordt opgericht⁹⁶.

De Jeugdwerkgarantiewet, die is ingevoerd in 1992, heeft tot doel om werkloosheid onder jongeren te voorkomen door het bieden van werkervaring. Een sluitende aanpak is hiervoor essentieel. Jongeren tot 21 jaar en schoolverlaters tot 23 jaar die minimaal zes maanden werkloos zijn moeten instromen in de Jeugdwerkgarantiewet. Ook hier gaat het om additionele arbeid. De financiering van deze wet is op dezelfde wijze vormgegeven als die van de Rijksbijdrageregeling banenpools⁹⁷.

ID-banen en WIW-banen (Kok I en II)

Het motto van het eerste paarse kabinet, onder leiding van premier Kok is: ‘werk, werk en nog eens werk’. Het scheppen van banen is het voornaamste programmapunt en het economisch klimaat draagt in belangrijke mate bij aan de verwezenlijking van dit motto. Door een gunstig economisch klimaat daalt de werkloosheid en loopt het begrotingstekort terug. Het kabinet zorgt daarnaast voor lastenverlichting bij burgers en bedrijven.

In deze periode wordt de Algemene Bijstandswet (ABW) vervangen door de nieuwe Algemene Bijstandswet (nAbw of Abw). In de nieuwe wet wordt meer nadruk gelegd op de verplichting tot arbeidsinschakeling. Daarnaast verbindt Minister Melkert van sociale zaken en werkgelegenheid zijn naam aan gesubsidieerde tijdelijke banen voor langdurig werklozen, de zogenoemde ‘Melkertbanen’⁹⁸. Met deze arbeidsplaatsen beoogt het kabinet structurele nieuwe werkgelegenheid (bovenop de bestaande formatie) tot stand te brengen om op deze wijze de langdurige werkloosheid en het beroep op uitkeringsgelden terug te dringen. Een ander doel van de Melkertbanen is het verbeteren en uitbreiden van de dienstverlening aan de burger.

Via de regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen (EWLW), ook wel aangeduid met Melkert I, wil het kabinet de langdurige werkloosheid bestrijden door fasegewijs 40.000 extra arbeidsplaatsen te creëren in enkele onderdelen van de collectieve sector. Om deze arbeidsplaatsen te financieren kunnen gemeenten een beroep doen op de rijksbijdrage. De eenjarige regeling wordt ook in de jaren erna voortgezet waarbij er meer arbeidsplaatsen worden gerealiseerd, ook in andere sectoren. De regeling is in eerste instantie

⁹⁵ Staatscourant 1990, 169 via Staatscourant 1995, 220.

⁹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25070, nrs. 1-2.

⁹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25070, nrs. 1-2.

⁹⁸ Bron: www.parlement.com.

bedoeld voor de grote steden, maar vanaf 1 januari 1998 kunnen alle gemeenten er gebruik van maken.

Met ingang van 1 januari 1999 treedt de Regeling in- en doorstroombanen voor langdurig werklozen in werking. Hiermee worden de eerdere regelingen EWLW ingetrokken. Nog meer arbeidsplaatsen worden gecreëerd.

De Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) is een verzamelwet waarin verschillende dingen worden geregeld⁹⁹. De wet is per 1 januari 1998 in werking getreden¹⁰⁰. In het regeerakkoord van Paars I is aangekondigd de diverse programma's voor additionele arbeid te stroomlijnen. Met de komst van de WIW verdwijnen de Rijksbijdrageregeling banenpools en de Jeugdwerkgarantiewet; ze gaan op in de WIW¹⁰¹.

Het doel van de WIW is om gemeenten de mogelijkheid te geven een samenhangend instrumentarium te ontwikkelen opdat de afstand tot de arbeidsmarkt voor bepaalde doelgroepen verkleind wordt of tenminste niet verder vergroot wordt. Voor zowel een WIW-dienstbetrekking als een WIW-werkervaringsplaats kunnen gemeenten bij het rijk een basisbedrag per jaar declareren.

Voor mensen met een handicap bestaat sinds 1969 de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Deze wet stelt mensen met een handicap in staat te werken via een sociale werkvoorziening.

Afdrachtverminderingen (Kok I en II)

Naast het creëren van arbeidsplaatsen konden voorheen ook loonkostensubsidies in de vorm van afdrachtverminderingen worden ingezet om bepaalde groepen mensen aan het werk te krijgen. De Specifieke afdrachtskorting (SPAK) is een afdrachtvermindering voor mensen die laagbetaalde arbeid verrichten. Werkgevers hoeven voor werknemers met lage lonen (115 % van het wettelijk minimumloon) minder premies voor de volksverzekeringen af te dragen. De Afdrachtskorting Langdurig Werklozen (VLW) kan worden ingezet door werkgevers die langdurig werklozen aannemen. Zij krijgen dan per werkloze die ze aannemen korting op de afdracht van loonbelasting en premies voor de volksverzekering. Beide vormen van afdrachtvermindering zijn per 1 juli 2004 afgeschaft. Wel gelden nog overgangsbepalingen voor werkgevers die voor deze datum gebruik hebben gemaakt van deze voorzieningen. Omdat het gaat om belastingmaatregelen en niet om instrumenten die door het rijk of gemeenten worden uitgevoerd, zijn deze maatregelen niet opgenomen in schema 1.1.

De toekomst van het arbeidsmarktbeleid in 2001: Interdepartementaal Beleidsonderzoek

Op verzoek van de minister van SZW is er in 2001 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de Toekomst van het arbeidsmarktbeleid gepubliceerd¹⁰². Het rapport *Aan de slag* bevat een aantal aanbevelingen voor de toekomst van het arbeidsmarktbeleid. Hieronder zullen kort de bevindingen ten aanzien van gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies besproken worden, omdat deze bevindingen mede hebben geleid tot de afschaffing van de WIW- en ID-banen en tot de totstandkoming van de huidige Wet werk en bijstand.

Volgens het rapport dient goed in de gaten te worden gehouden wat er beoogd wordt met de regelingen van gesubsidieerde arbeid: opstap naar regulier werk of permanente werkgelegenheid voor mensen met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Er wordt geconcludeerd dat dit onderscheid in de praktijk aan het vervagen is. Het instrumentarium van gesubsidieerde banen in de vorm van WIW- en ID-banen loopt het risico op 'verstopt' te

⁹⁹ Staatsblad 1997, 760.

¹⁰⁰ Staatsblad 1997, 805.

¹⁰¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25070, nrs. 1-2.

¹⁰² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27914, nr. 1.

raken vanwege het (semi-)permanente karakter en de meervoudige doelstelling van de regelingen. Er is sprake van een risico dat mensen met voldoende kansen op regulier werk worden vastgehouden door beschermende regelingen. Dit heeft nadelige gevolgen voor hun mobiliteit op de arbeidsmarkt en daarmee voor hun kansen op inkomensgroei. Hoewel gesubsidieerde arbeid grote groepen werklozen aan een baan heeft geholpen zijn de programma's minder effectief als opstap naar regulier, niet-gesubsidieerd werk. De uitstroom uit WIW-dienstbetrekkingen (19% inclusief doorstroom naar ander gesubsidieerd werk) en ID-banen (6 %) naar regulier werk is in de praktijk beperkt¹⁰³. De financieringssystematiek op basis van bezette arbeidsplaatsen werkt hierbij ook niet als een *incentive*.

Ten tweede hebben werkgevers volgens het rapport geen belang bij uitstroom van de beste kandidaten. Met behulp van ID-banen kan immers de dienstverlening worden verbeterd en de werkdruk worden vermindert.

Uit het rapport blijkt voorts dat veel werknemers in WIW-dienstbetrekkingen en ID-banen hun werk ervaren als reguliere arbeid (via een arbeidsovereenkomst). Daarom ondervinden zij (vrijwel) geen stimulans om op zoek te gaan naar regulier, niet-gesubsidieerd werk.

Tenslotte wordt in het rapport geconcludeerd dat de begeleiding van mensen naar regulier werk (en het voorkomen van voortijdige uitval) bemoeilijkt wordt doordat het werkgeverschap in een aantal gevallen tekort schiet. Het hoge ziekteverzuim onder werknemers in WIW-dienstbetrekkingen en ID-banen is hoger dan bij ander personeel. Dit kan deels worden veroorzaakt door de kenmerken van de doelgroep, maar ook tekortschietende begeleiding kan hier eveneens debet aan zijn.

In het rapport wordt geconcludeerd dat de middelen voor tijdelijke instrumenten (WIW-werkervaring en VLW) in verhouding bescheiden zijn, terwijl tijdelijke instrumenten de kans op regulier werk sterker verhogen dan langdurige instrumenten. Uit een evaluatie van de Melkert-II regeling waarbij ruim 20.000 langdurig werklozen merendeels in de private sector zijn geplaatst in de periode 1995-1997 is gebleken dat er een vergroting is van de kans op werk. Evaluaties in het buitenland geven een wisselend beeld over de effectiviteit van tijdelijke loonkostensubsidies waar het gaat om kansen om op eigen benen een baan te veroveren. Tenslotte wordt op basis van modelsimulaties van het Centraal Plan Bureau (CPB) aangegeven dat loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid vanwege het meer gerichte karakter waarschijnlijk effectiever zullen zijn om langdurige werkloosheid te bestrijden dan meer generieke maatregelen, zoals een algemene lastenverlichting. Anderzijds zorgt het voor een minder gunstig effect op de groei van de productie en voor een rem op de werkgelegenheidsontwikkeling in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt door het budgettaire beslag en de lasten die daarmee gepaard gaan¹⁰⁴.

¹⁰³ *Aan de slag* (2001), Interdepartementaal Beleidsonderzoek.

¹⁰⁴ Zie voor meer details: *Aan de slag* (2001).

Bijlage 5: Vragenlijst

Op basis van de operationalisatie in hoofdstuk 3 is de volgende vragenlijst geformuleerd. Deze vragen zijn gesteld tijdens de interviews met de Haaglanden-gemeenten.

A. Stand van zaken op dit moment

1. Hoeveel bijstandsgerechtigden telt uw gemeente?
2. Welk instrument(en) hanteert men voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt? (ook werken met behoud van uitkering?)
3. Wat zijn de doelgroepen en de selectiecriteria?
4. Wat wordt ermee beoogd: reïntegratie naar werk of activering in maatschappij?
5. Indien reïntegratie naar werk vooropstaat, wat is het primaire doel snel aan het werk in kader van 'work first' of duurzame uitstroom?
6. Is er een maximale termijn/duur verbonden aan het instrument?
7. Waarom deze termijn/duur?
8. Hoe wordt het gefinancierd?
9. Welke resultaten zijn er aan te geven (voor zover mogelijk te meten)?
10. Welke knelpunten zijn er aan te geven?
11. In hoeverre wordt er binnen de genoemde doelgroep onderscheid gemaakt?
12. Indien er onderscheid wordt gemaakt: op basis waarvan?
13. Hoeveel mensen maken gebruik van deze instrumenten/vallen onder de regelingen?
14. In hoeverre zijn instrumenten effectief naar het oordeel van de gemeente en waarom?
15. Wordt reïntegratie uitbesteed of zelf gedaan en waarom?
16. In hoeverre komt de gemeente uit met het beschikbare geld?

B. Historie

1. Maakte men eerder gebruik van gesubsidieerde arbeid in het kader van de regeling ID-banen en/of de WIW?
2. Zoja, hoeveel mensen hadden een gesubsidieerde arbeidsplaats?
3. En van loonkostensubsidies? (p.e. SPAK)?
4. Zoja, hoeveel mensen werden er aan het werk geholpen mbv loonkostensubsidies?
5. Wat waren de belangrijkste voordelen van beide instrumenten?
6. Wat waren de knelpunten van beide instrumenten?
7. Bestaan deze regelingen nog binnen de gemeente?
8. Zoja, hoeveel mensen zitten er in de verschillende regelingen?
9. Worden de regelingen, voor zover ze nog bestaan, afgebouwd?
10. Wat is er met gebruikers van de regeling gebeurd?

C. Verhouding centraal-decentraal

1. Kent u de uitgangspunten van decentralisatie, derapportage en deregulering in de WWB?
2. Wat vindt u van het uitgangspunt van decentralisatie in de WWB?
3. Wat vindt u van het uitgangspunt van derapportage in de WWB?
4. Wat vindt u van het uitgangspunt van deregulering in de WWB?
5. Wat vindt u van het idee om het instrument 'participatieplaatsen' centraal te verankeren (dus op te nemen in de WWB)?
6. Wat is volgens u het belang van het Rijk bij participatieplaatsen?
7. Wat is volgens u het belang van uw gemeente bij participatieplaatsen?
8. Heeft uw gemeente contact met andere gemeenten over de resultaten van uw gemeente op het gebied van reïntegratie?

9. Wie is volgens u ‘eigenaar’ van het geld van de bijstandsuitkering?
10. In hoeverre vindt u dat er sprake is van vertrouwen van het Rijk in gemeenten? En vice versa?
11. Wat vindt u ervan dat de staatssecretaris over 2 jaar het instrument participatieplaatsen wil evalueren?

D. Toekomst

1. Is het gemeentebestuur een voorstander van het concept ‘werken met behoud van uitkering?’ (college - raad)
2. Kent u het RWI-advies ‘Iedereen is nodig’ waarin de RWI voorstelt om de wettelijke kaders te verruimen zodat gemeente de ruimte krijgen om een nieuw instrument voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te ontwikkelen?
3. Wat vindt u van het argument van de RWI dat er binnen de wettelijke kaders van de WWB ruimte moet komen voor een nieuw instrument?
4. Wat vindt u van het advies van RWI ten aanzien van:
 - a. Doel van participatiebanen
 - b. Doelgroep van participatiebanen
 - c. Additioneel werk: is dit werk eenvoudig te creëren?
 - d. duur van een participatiebaan
 - e. financiering (+premies)
5. Bent u op de hoogte van de inhoud van de brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer waarin hij het kabinetsstandpunt toelicht ten aanzien van het RWI-advies?
6. Wat vindt u van het kabinetsvoornemen ten aanzien van:
 - a. Doel van participatiebanen
 - b. Doelgroep van participatiebanen
 - c. Additioneel werk: is dit werk eenvoudig te creëren?
 - d. maximale duur van een participatiebaan
 - e. financiering (+premies)
7. In hoeverre vindt u dat het voornemen van het kabinet in de huidige vorm, zoals dat gepresenteerd wordt in de brief aan de TK, meerwaarde heeft voor uw gemeente?
8. Kunt u een rapportcijfer geven over voorstel van RWI en Kabinet op punten genoemd in de tabel:

	RWI	SZW
Doel van de terugkeerbaan		
Doelgroep van de terugkeerbaan		
Duur		
Financiering		

9. Wat is uw eindoordeel over het RWI-advies over participatiebanen (steunen/verwerpen)?
10. Wat is uw eindoordeel over het voorstel voor participatieplaatsen van de staatssecretaris (steunen/verwerpen)?

Bijlage 6: ID- en WIW-banen in Haaglanden

Naast het besproken huidige instrumentarium beschikken alle Haaglanden-gemeenten ook nog over een (afnemend) aantal mensen in ID-banen en WIW-banen. De gemeenten proberen deze banen af te bouwen door deelnemers te laten uitstromen naar regulier werk of naar andere instrumenten. In de praktijk blijkt dit lastig omdat ID-werknemers arbeidscontracten hebben voor onbepaalde tijd. In veel gemeenten kunnen oudere deelnemers in deze banen blijven werken totdat ze met pensioen gaan. Ter indicatie worden in tabel B6.1 gegevens gepresenteerd over de aantallen ID-banen en WIW-banen in het verleden en nu:

	<i>ID-banen verleden</i>	<i>WIW-banen verleden</i>	<i>ID-banen 2006</i>	<i>WIW-banen 2006</i>
<i>Delft</i>	250	300	110 + 6 à 7 ex- banenpoolers	- + 6 à 7 ex- banenpoolers
<i>Den Haag</i>	3836 (2002)	2370 (2000)	2400	950
<i>Leidschendam-Voorburg</i>	± 70	> 10	30	10
<i>Midden-Delfland</i>	6	3	1	-
<i>Pijnacker-Nootdorp</i>	30 (met name ID-banen)		15 (met name ID-banen)	
<i>Rijswijk</i>	86	7	45	5
<i>Wassenaar</i>	> 3	> 8	3	8
<i>Westland</i>	79		43	
<i>Zoetermeer</i>	150	80	15 + 5 ex-banenpoolers	0 + 5 ex-banenpoolers

Tabel B6.1 Overzicht WIW- en ID-banen bij Haaglanden-gemeenten in verleden en heden

Acht van de negen gemeenten onderscheiden voordelen van de voormalige ID- en WIW-banen, zoals:

- gemeenten konden bijstandsgerechtigden aan het werk helpen;
- het gevoel van eigenwaarde van mensen in ID- of WIW-banen werd vergroot;
- het betrof maatschappelijk nuttige functies, die gewaardeerd werden;
- als gemeente kun je mensen 'kwijt', ze zijn niet meer de zorg van de gemeente maar van de werkgever;
- de banen waren oneindig, iemand kon er lang in blijven zitten (wat tegelijkertijd een nadeel is);
- de additionaliteit van de banen was zeer positief, van werkgeverszijde werd er een groot beroep op gedaan;
- de regeling was simpel om uit te voeren en het geld was simpel te declareren;

Eén gemeente geeft aan geen enkel voordeel te zien in de ID- en WIW-banen. Deze gemeente is van mening dat additionele arbeid geen oplossing is, omdat je er dan als werknemer 'niet echt bijhoort'. Bovendien zouden deze banen naar het oordeel van deze gemeente niet zijn afgeschaft als het goede instrumenten zouden zijn geweest.

Alle Haaglanden-gemeenten hebben een of meerdere knelpunten met betrekking tot ID- en WIW-banen, zoals:

- er was weinig doorstroom en uitstroom, mogelijk vanwege de volgende redenen:
 - er was te weinig aandacht voor de mogelijkheden van mensen om door te stromen;
 - de banen waren te weinig gericht op uitstroom door het ontbreken van prikkels;

- mensen in dergelijke banen willen niet uitstromen naar regulier werk, omdat ze tevreden zijn in hun gesubsidieerde baan.
- mensen in gesubsidieerde banen zijn minder productief, hetgeen niet aantrekkelijk is voor werkgevers;
- doorstromen of uitstromen naar regulier werk was niet aantrekkelijk vanwege de armoedeval;
- werkgevers wilden wel meewerken, maar waren bang dat ze aan de deelnemer 'vastzaten' door de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd;
- voor sommige mensen was het niet makkelijk een passende functie te vinden in verband met omstandigheden en in de persoon gelegen belemmeringen;
- mensen in gesubsidieerde banen 'horen er eigenlijk niet bij'.

Bijlage 7: Reïntegratieresultaten per gemeente

In deze bijlage worden de reïntegratieresultaten per gemeente besproken¹⁰⁵. Tevens is hierbij vermeld of de gemeente reïntegratieactiviteiten uitbesteedt of zelf doet. Sinds de invoering van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) per 1 januari 2002 zijn gemeenten verplicht om reïntegratie uit te besteden. Middels een wijziging van de Wet werk en bijstand is deze verplichting per 1 januari 2006 losgelaten¹⁰⁶. Dit betekent dat gemeenten met ingang van deze datum ook zelf reïntegratieactiviteiten mogen verrichten.

Gemeente Delft

	<i>Aantal personen</i>	<i>Doorstroom naar ander traject</i>	<i>Uitstroom naar werk</i>	<i>% uitstroom</i>
<i>Proefplaatsing</i>	90	14 (zorgtraject)	10	11 %
<i>Opstapbaan</i>	155	7 (zorgtraject)	13	8,4 %
<i>Participatiebaan^a</i>	nvt	nvt	nvt	nvt
<i>'Loonkostensubsidie'</i>	10	nvt	10	100 %

^a De gemeenten die een 'participatiebaan' hebben, hanteren hiervoor eigen criteria. Ondanks dat ze dezelfde naam gebruiken is het geen eenduidig instrument.

Tabel B7.1 Overzicht aantal personen dat gebruik maakt van een instrument bij de gemeente Delft in 2005

In 2005 heeft de gemeente Delft 90 mensen op een Proefplaatsing gezet. Van hen zijn er 10 doorgestroomd naar regulier werk, 14 mensen zitten in een zorgtraject. Voor 2006 geldt dat iedereen die zich meldt voor een uitkering en die ervoor in aanmerking in aanmerking komt meteen in een proefplaatsing komt. Uitzonderingen hierbij zijn draaideurklanten, mensen in fase 4-zorg, etc. De proefplaatsingen hebben een sterke poortwachtersfunctie. Zodra sommigen weten dat ze in een productiehal productiewerk moeten doen (schroefjes schroeven, klerhangers maken ed.) haken ze af. Hierdoor is het aantal bijstandsaanvragen gedaald. Het CWI is streng aan de poort en de gemeente Delft hanteert ook huisbezoek. Gegeven dat Delft ongeveer 100 bijstandsaanvragen per maand krijgt, is 90 mensen in een proefplaatsing over heel 2005 niet veel.

De instroom in een Opstapbaan bedroeg in 2005 155 personen. Daarvan zijn er 13 uitgestroomd naar werk, zeven mensen zijn doorgestroomd naar een zorgtraject. Verdere cijfers zijn er nog niet, want opstapbaan bestaat pas sinds 2005 en niet iedereen is tegelijkertijd begonnen in deze banen. Er zitten dus nog veel mensen in.

Delft heeft in 2005 nog geen Participatiebanen ingezet. De gemeente heeft een groot bestand met ID-banen. Onder de oude regeling waren dit er 153 en die dienstverbanden lopen door vanwege het feit dat ze voor onbepaalde tijd waren. In 2005 begon Delft met 238 ID-baners, dat zijn er aan het eind van 2005 nog 153. De doelstelling was eigenlijk om 2005 te eindigen met 100 tot 110 ID-baners omdat het loon van mensen in ID-banen sterk drukt op het budget uit het W-deel.

In 2005 is er tien keer een Loonkostensubsidie verstrekt. Er is 100 % uitstroom, want de subsidie wordt pas verstrekt als cliënt is uitgestroomd.

Reïntegratie bij de gemeente Delft wordt veelal uitbesteed. Vroeger had de gemeente een eigen activeringsteam (voornamelijk voor ex-inburgeraars). Zij deden veel samen met

¹⁰⁵ In deze paragraaf zijn de beschikbare cijfers per gemeente opgenomen. Voor veel Haaglanden-gemeenten geldt dat er over sociale activering geen cijfers bekend zijn. Daarom ontbreekt het instrument sociale activering in de tabellen.

¹⁰⁶ Zie Staatsblad 2005, 625 en Staatsblad 2005, 716.

Combiwerk, het WSW-bedrijf. Dit is een extern bedrijf, maar een gemeentelijk onderdeel. Combiwerk ontwikkelt zich nu steeds meer als reïntegratiebedrijf. Door de wet SUWI mocht de gemeente het niet meer zelf doen. Het uitbesteden gaat volgens de gemeente prima. Delft heeft goede partners en de kosten zijn lager dan wanneer ze het als gemeente zelf zouden doen. Ze betalen nu alleen voor prestaties en dat bevalt wel.

Gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag heeft de Haagse reïntegratieladder ontwikkeld. Binnen deze ladder worden onderscheiden:

- voorzieningen die gericht zijn op mensen met een realistisch perspectief op werk (sollicitatietrajecten en bemiddelingstrajecten). De gemeente verwacht hiervan een relatief hoog effect dat wordt vertaald in plaatsingen op een betaalde baan.
- voorzieningen die gericht zijn om mensen met een zeer grote afstand tot werk (activeringstrajecten) of voor klanten met een vrijstelling van arbeidsplicht (participatietrajecten). Het doel van beide trajecten is meervoudig: het ondersteunen van mensen bij het participeren in de samenleving. Waar mogelijk mensen doorleiden naar een traject gericht op werk. Het rendement, vertaald in plaatsingen op betaald werk, is bij deze voorzieningen lager dan bij sollicitatie- en bemiddelingstrajecten¹⁰⁷.

Een Opstapbaan kan een onderdeel zijn van een Bemiddelingstraject. Een Ooievaarsbaan kan een onderdeel zijn van een Activeringstraject.

	Realisatie 2004 jan-dec	Verwachting 2005	Verwachting 2006
<i>Aantal gestarte (vervolg)trajecten uit de Haagse reïntegratieladder</i>	4.100	5.050 ^a	5.950
<i>- waarvan sollicitatietrajecten</i>	n.v.t.	150	550
<i>- waarvan bemiddeling</i>	3.075	3000	3000
<i>- waarvan activering</i>	1025	1900	1900
<i>- waarvan participatietrajecten</i>	n.v.t.	n.v.t.	500
<i>Aantal personen duurzaam aan het werk tijdens of na een traject</i>	1.717	1.700	1.700
<i>Aantal personen tijdelijk aan het werk tijdens of na een traject</i>	n.v.t.	n.v.t.	120
<i>Aantal personen terug naar school tijdens of na een traject</i>	142	150	150
<i>Aantal personen werkzaam in Opstapbaan</i>	n.v.t.	600	780
<i>Aantal personen werkzaam in Ooievaarsbanen</i>	n.v.t.	350	490
<i>Aantal personen dat na gesubsidieerd werk een andere baan heeft gevonden</i>	635	525	525

^a De cijfers voor 2005 betreffen de taakstellingen uit het Beleidsplan Reïntegratie 2005

Tabel B7.2 Overzicht aantal personen dat gebruik maakt van een instrument bij de gemeente Den Haag in 2004 en verwachting over 2005 en 2006¹⁰⁸

¹⁰⁷ Bron: beleidsplan Werk en Inkomen, gemeente Den Haag 2006.

¹⁰⁸ Onderstaande cijfers zijn afkomstig uit het beleidsplan Werk en Inkomen, gemeente Den Haag 2006.

In 2004 waren er nog geen Opstapbanen en geen Ooievaardbanen. Voor 2005 heeft de gemeente Den Haag de verwachting dat er 600 Opstapbanen en 350 Ooievaardbanen gecreëerd worden. In 2006 zou het naar verwachting gaan om 350 Opstapbanen en 490 Ooievaardbanen.

Het bemiddelingstraject gaat er vanuit dat iemand na één jaar aan het werk komt. 60 % stroomt uit naar regulier werk.

Voor het activeringstraject geldt dat ze problemen hanteerbaar maken zodat mensen kunnen doorstromen naar een bemiddelingstraject of rechtstreeks naar werk. 60 % stroomt uit naar bemiddelingstraject of werk.

Den Haag heeft niet zoveel zicht op resultaten. Een groot deel van de reïntegratietrajecten wordt uitbesteed aan een reïntegratiebedrijf. Daarbij geldt 60 % less pay no cure. Voor 40 % geldt dat er sowieso wordt betaald. Als het doel wordt behaald arriveert dat gegeven met vertraging bij de gemeente.

Den Haag besteedt de reïntegratie uit. Daarnaast zijn er ook 15 eigen projecten die intern worden beheerd. In het kader van deze werkgelegenheidsprojecten worden afspraken gemaakt met werkgevers. Vervolgens worden cliënten daarop ingezet.

Gemeente Leidschendam-Voorburg

Uit het Beleidsverslag Reïntegratie 2005 van de gemeente Leidschendam-Voorburg blijken de volgende resultaten over het aantal gestarte trajecten en de uitstroom naar werk vanuit een traject:

<i>Jaar</i>	<i>Aantal gestarte trajecten</i>	<i>Uitstroom werk vanuit een traject</i>
2002	214	22
2003	226	26
2004	354	74
2005	429 (voorlopig cijfer)	141 (voorlopig cijfer)
Totaal	1223	263

Tabel B7.3 Overzicht aantal personen dat gebruik maakt van een instrument bij de gemeente Delft in 2005

Voorts worden in het interview per instrument de volgende gegevens verstrekt:

	<i>Realisatie 2005</i>	<i>Verwachting 2006</i>
Proefplaatsing	Onbekend	Onbekend
Oriëntatieplaats	Onbekend	30
Opstapbaan	30	30
Ontwikkelbaan	Onbekend	4 (inmiddels al 7 gerealiseerd)

Tabel B7.4 Overzicht aantal personen dat gebruik maakt van een instrument bij de gemeente Leidschendam-Voorburg in 2005 en verwachting over 2006

Bij plaatsingen met loonkostensubsidies zijn mensen uitgestroomd. In 2005 waren er 30 Opstapbanen. Voor 2006 streeft de gemeente naar 30 Opstapbanen, dat zijn er nu al 23. Voor Ontwikkelbanen merkt de gemeente op dat zij er vier zou instellen. Het zijn er nu zeven. De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft in het interview niet kunnen aangeven hoeveel mensen in een proefplaatsing of op een oriëntatieplaatsen zitten. Beide instrumenten worden ingezet als onderdeel van een traject. Deze trajecten vallen onder verantwoordelijkheid van het reïntegratiebedrijf. Volgens de gemeente Leidschendam-Voorburg is het van belang om

werkgevers te behouden voor het bestand zodat er in de toekomst nieuwe mensen geplaatst kunnen worden. De gemeente geeft voorts aan dat vooral lokale werkgevers gebruik maken van loonkostensubsidies.

Uit het Beleidsplan Reïntegratie 2007 blijkt dat de omvang van het bijstandsbestand in 2006 licht is gedaald ten opzichte van oktober 2005. Vanaf het tweede kwartaal in 2006 werden er meer uitkeringen beëindigd dan toegekend. Als men uitgaat van een doorzettende trend zou dit betekenen dat er eind 2006 een afname zou zijn van het bijstandsbestand¹⁰⁹.

Op basis van een presentatie over het beleidsverslag reïntegratie 2006 worden door de gemeente de volgende cijfers gegeven over gestarte trajecten en uitstroom naar werk vanuit een traject gegeven¹¹⁰:

	<i>Per 1 januari 2007</i>	<i>Doelstelling beleidsplan 2006</i>
<i>Aantal gestarte trajecten in 2006</i>	406	400
<i>Uitstroom naar werk (vanuit traject)</i>	180	120
<i>Totaal aantal lopende trajecten</i>	745 (2006 = 647)	-

Tabel B7.5 Overzicht aantal gestarte trajecten en uitstroom naar werk

De doelstellingen uit het beleidsplan 2006 zijn dus gehaald.

De gemeente Leidschendam-Voorburg geeft aan reïntegratie deels zelf te doen, deels uit te besteden. Zij geeft aan dat zelf doen tot voordeel heeft dat de gemeente er dichter op zit. De gemeente kan op die wijze een sluitende aanpak bieden en mensen direct in trajecten zetten. Daarnaast is het volgens de gemeente zo dat sommige mensen niet meer begeleid kunnen worden door een reïntegratiebedrijf. De gemeente zet dus nu ook eigen medewerkers in. Haar oordeel hierover is dat het heel goed gaat. De resultaten zijn volgens haar beter dan via reïntegratiebedrijven. In augustus 2006 heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg het kleinste deel in eigen huis. Wellicht verandert deze verdeling in de toekomst.

Voorts geeft de gemeente aan dat het probleem is dat je als gemeente bepaalde specialismen niet in huis hebt. Daarnaast kan het zo zijn dat je als gemeente ook niet altijd alle faciliteiten in huis hebt (zoals bijvoorbeeld voldoende computers of capaciteit om trainingen te geven). De gemeente Leidschendam-Voorburg definieert groepen binnen het bestand en zoekt voor elke groep een reïntegratiebedrijf dat gespecialiseerd is in die groep. Ze sluiten geen grote contracten af met reïntegratiebedrijven. De contracten zijn van beperkte omvang en bevatten minimale aantallen.

Gemeente Midden-Delfland

	<i>Aantal personen</i>
<i>Proefplaatsing</i>	Onbekend
<i>Opstapbaan</i>	4
<i>Participatiebaan^a</i>	3

Tabel B7.6 Overzicht aantal personen dat gebruik maakt van een instrument bij de gemeente Midden-Delfland in 2006

^a De gemeenten die een 'participatiebaan' hebben, hanteren hiervoor eigen criteria. Ondanks dat ze dezelfde naam gebruiken is het geen eenduidig instrument.

¹⁰⁹ Beleidsplan Reïntegratie 2007, Gemeente Leidschendam-Voorburg.

¹¹⁰ Bron: Presentatie Beleidsverslag reïntegratie2006 in het kader van OpenRAADhuisavond gemeente Leidschendam-Voorburg, 27 maart 2007.

De gemeente Midden-Delfland geeft aan nog geen uitstroom naar reguliere arbeid te hebben bereikt. Het huidige beleid is vormgegeven in 2004, naar aanleiding van de invoering van de WWB. In 2005 is men begonnen met het inzetten van de huidige instrumenten. In juli 2006 zitten er vier personen in een opstapbaan en drie in een participatiebaan.

Reïntegratie wordt in deze gemeente uitbesteed, er wordt een reïntegratiebedrijf ingehuurd. De klantmanager heeft de regie.

Gemeente Pijnacker-Nootdorp

In het interview met de gemeente Pijnacker–Nootdorp komt naar voren dat 80 % van alle klanten gebruik maakt van de eerder genoemde instrumenten. Bijna iedereen maakt gebruik van een proefplaatsing. De gemeente geeft aan het jammer te vinden dat sommige mensen gekwalificeerd worden als onbemiddelbaar. De gemeente Pijnacker-Nootdorp probeert voor iedereen een traject op maat aan te bieden. Work first staat hier altijd centraal, maar maatwerk in het traject is van groot belang (bijvoorbeeld zorg, begeleiding, schuldhulpverlening). Volgens de gemeente is er een uitstroom van 50 %. 20 % van het bestand van de gemeente Pijnacker-Nootdorp werkt niet.

Reïntegratie in de gemeente Pijnacker-Nootdorp wordt uitbesteed aan een reïntegratiebedrijf. De gemeente merkt hierbij op dat er een grote rol voor de bijstandsconsulenten van de gemeente is. Klanten worden niet aangemeld bij een reïntegratiebedrijf, maar de gemeente geeft specifieke opdrachten aan het reïntegratiebedrijf. In het verleden (voor 2004) werden klanten volgens de gemeente overgedragen aan een reïntegratiebedrijf en had zij geen zicht meer op deze mensen. Nu krijgt het reïntegratiebedrijf specifieke opdrachten van de bijstandsconsulenten. Zij blijven nauw betrokken, waardoor er ten opzichte van vroeger meer nauw contact tussen bijstandsconsulent en klant is. De gemeente heeft voor deze wijze van organiseren gekozen omdat de omvang van de problematiek in Pijnacker-Nootdorp behapbaar is.

Uit de jaarverslagen over 2005 en 2006 van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Pijnacker-Nootdorp zijn de volgende uitstroomresultaten te vinden¹¹¹:

	2005	2006
<i>Klantenbestand per 1 januari</i>	225	233
<i>Instroom</i>	100	60
<i>Aantal aanvragen</i>	131	77
<i>Aantal afwijzingen</i>	31	17
<i>Uitstroom</i>	92	77
<i>waarvan naar werk</i>	35	29
<i>Waarvan anders</i>	57	48
<i>Totaal bestand 31 december</i>	233	216

Tabel B7.7 Overzicht instroom en uitstroom in 2005 en 2006 bij de gemeente Pijnacker-Nootdorp

Gemeente Rijswijk

In 2005 werden de genoemde instrumenten van de gemeente Rijswijk nog niet ingezet, ze werden in dit jaar nog vormgegeven. Per 1 juli 2006 zitten er volgens de gemeente Rijswijk 11 mensen in een Proefplaatsing, 13 op een Oriëntatieplaats, 9 in een Opstapbaan en 4 in een

¹¹¹ Gemeente Pijnacker-Nootdorp, *Jaarverslag 2005 Sociale Zaken* en *Jaarverslag 2006 Sociale Zaken*.

Ontwikkelbaan. Hierbij merkt de gemeente op dat één persoon in meerdere trajecten kan zitten (bijvoorbeeld eerst in een Proefplaatsing, vervolgens in een Opstapbaan).

Naar de mening van de gemeente Rijswijk zijn resultaten nog moeilijk aan te geven. De gemeente zit nog in de opbouwfase. Ze heeft tijd nodig gehad om de instrumenten te ontwikkelen. De gemeente geeft aan in 2005 vooral bezig te zijn geweest met ‘de wet (WWB, SvB) in orde te maken’ en instrumenten uit te werken en te kijken hoe dat verder gaat. Begin 2006 is het een beetje op gang gekomen. De gemeente heeft al wel een bepaalde instroom gezien, maar de resultaten kunnen nog niet worden meegegeven. Dat zou volgens haar een vertekend beeld geven. Over 3 jaar (als het ESF-project ten einde is) zijn de resultaten volgens de gemeente pas zichtbaar.

De gemeente Rijswijk besteedt de arbeidsbemiddeling uit. Een deel doet ze zelf via de eigen vacaturebank, maar ze huren ook in. Dit wordt betaald uit de ESF-subsidie en niet uit het WWB-budget. Daarnaast doet de gemeente ook combinatietrajecten arbeidsbemiddeling – schuldhulpverlening zelf. De meeste diagnoses worden naar eigen zeggen ook door de gemeente gedaan.

Uit de *Beleidsnotitie 2006: Resultaten 2005 en doelstellingen 2006* van de gemeente Rijswijk blijken de volgende resultaten:

	<i>Doelstelling 2005</i>	<i>Gerealiseerd 2005</i>	<i>Doelstelling 2006</i>	<i>Gerealiseerd per 1 juli 2006¹¹²</i>
Reïntegratietrajecten	363	486	655	
Aantal behandelde klanten schuldhulp van Activering	50	10	50	
Experiment (Tempo Team, work first)	15	17	Beëindigd	
Convenant BBR (uitgestroomd a.g.v. bemiddeling)	5	0	Nvt	
Proefplaatsing	10	0	10	11
Opstapbanen	25	0	25	9
Ontwikkelbanen	0	0	10	4
Oriëntatieplaatsen	15	0	15	13

Tabel B7.8 Overzicht aantal personen dat gebruik maakt van een instrument bij de gemeente Rijswijk in 2006

Gemeente Wassenaar

	<i>Per 1 januari 2005</i>
<i>Proefplaatsing</i>	1
<i>Oriëntatieplaats</i>	14
<i>Opstapbaan</i>	2
<i>Ontwikkelbaan</i>	0

Tabel B7.9 Overzicht aantal personen dat gebruik maakt van een instrument bij de gemeente Wassenaar in 2004

¹¹² Bron: intern document gemeente Rijswijk, verkregen tijdens interview.

86 % van de uitkeringsgerechtigden in Wassenaar zit in fase 4. Per 2005 had Wassenaar 1 persoon in een Proefplaatsing, 14 mensen in een Oriëntatieplaats, 2 mensen in een Opstapbaan en nog niemand in een Ontwikkelbaan.

Net als de gemeente Leidschendam-Voorburg doet de gemeente Wassenaar deels zelf de reïntegratie, deels besteden ze het uit aan een reïntegratiebedrijf. Volgens de gemeente zijn de resultaten van zelf doen beter dan de resultaten die reïntegratiebedrijven boeken. De gemeente Wassenaar is dan ook niet tevreden over reïntegratiebedrijven.

Uit het *Beleidsverslag Sociale Zaken 2005* van gemeente Wassenaar blijkt het volgende:

	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Instroom</i>	61	60	77	69	85
<i>Uitstroom totaal</i>	53	55	69	53	66
<i>waarvan uitstroom door werkaanvaarding</i>	26	22	19	18	29
<i>Mutatie bestand per saldo</i>	+ 8	+ 5	+ 8	+ 16	+ 19

Tabel B7.10 Overzicht instroom en uitstroom in de periode 2001-2005 bij de gemeente Wassenaar

Gemeente Westland

De gemeente Westland is in 2004 ontstaan als resultaat van vijf gemeenten. Als gevolg van deze fusie geeft de gemeente aan geen cijfers voor handen te hebben over het aantal personen in reïntegratie-instrumenten. Het work first project van de gemeente ('werk eerst') is voor het eerste half jaar geëvalueerd. Volgens de gemeente gaat van het project een enorme preventieve werking uit, maar dat is naar haar mening een bijkomstigheid. Het project werkt volgens de gemeente goed, er is veel uitstroom. Het streven van de gemeente Westland is dat mensen op niveau aan het werk komen. Dit hoeft niet perse het geval te zijn in de eerste week, maar wel daarna. Om dit te bereiken is voor sommige mensen een wisseling van functie nodig. Eventueel kan er ook een wisseling van werkgever plaatsvinden. De rest van de instrumenten begint volgens de gemeente Westland 'te draaien'. Zij heeft dit jaar een contract met een reïntegratiebedrijf afgesloten. Daarnaast heeft de gemeente 40 trajectplannen af kunnen sluiten. De gemeente Westland geeft voorts aan dat alles pas begonnen is. Als gevolg daarvan zijn er verder nog geen cijfers voor handen.

Reïntegratie bij de gemeente Westland wordt uitbesteed. De gemeente heeft haar afdeling Sociale Zaken gesplitst in twee onderdelen: Inkomen en Werk. De casemanagers Werk gaan over reïntegratie. Zij hebben feitelijk de regiefunctie. Zij doen de screening en doorgeleiding van klanten naar een reïntegratiebedrijf en bewaken de trajectplannen. Voor de work first aanpak is een uitzendbureau ingeschakeld.

Uit het *Beleidsverslag Wet werk en bijstand 2005* zijn enkele resultaten geformuleerd. In tabel B7.11 zijn de resultaten weergegeven van het Work First project over 2005:

	<i>Aantal personen</i>
<i>Aantal aangemeld voor WWB-uitkering</i>	67
<i>Aantal afgezien van werk en van WWB-uitkering</i>	21
<i>Aantal succesvol aan het werk</i>	37
<i>Aantal WWB-uitkeringen</i>	9

Tabel B7.11 Overzicht resultaten Work first project 2005 gemeente Westland

Uit het *Beleidsverslag Wet werk en bijstand 2005* blijkt voorts dat het totale uitkeringsbestand in 2005 is toegenomen met 19 personen. Dit is de resultante van in- en uitstroom.

In tabel B7.12 zijn resultaten weergegeven over reïntegratietrajecten in 2005:

	<i>1-1-2005</i>	<i>Instroom</i>	<i>Uitstroom</i>	<i>31-12-2005</i>
<i>Reïntegratietrajecten 2003 en eerder</i>	17	0	11	6
<i>Reïntegratietrajecten 2004</i>	22	0	20	2
<i>Aanmeldingen 2004 die begin 2005 in behandeling gaan</i>	6	0	2	4
<i>Oudkomers 2005</i>	0	2	0	2
<i>Aanmeldingen 2005</i>	0	54	21	33
<i>Totaal</i>	45	56	54	47

Tabel B7.12 Overzicht resultaten reïntegratietrajecten 2005 gemeente Westland

Gemeente Zoetermeer

De gemeente Zoetermeer heeft een idee van ‘Stepping Stones’ geïntroduceerd. Het model beoogt te symboliseren dat niet elke klant via hetzelfde traject aan werk wordt geholpen. Maatwerk is daarom nodig. Er zijn binnen deze gemeente twee routes. De route Werk en Inkomen (Route A) is gericht op arbeidsparticipatie. De route Zorg en Inkomen (Route B) is gericht op zorg c.q. maatschappelijke participatie.

Het hele uitkeringsbestand van de gemeente Zoetermeer maakt volgens de gemeente gebruik van de voor handen zijnde instrumenten. Dit houdt in dat iedereen gekoppeld is aan een instrument. De gemeente Zoetermeer heeft in het interview geen resultaten per instrument aangegeven. Globaal geeft zij aan dat er weinig Reïntegratiebanen zijn. Verder meldt zij dat er ongeveer 20 mensen in een Participatiebaan zitten.

De gemeente vindt het van groot belang om mensen een kwalificatie te geven. Daar is het hele beleid op gericht. Op die manier worden ‘draaieurklanten’ voorkomen.

De work first-aanpak van de gemeente Zoetermeer heeft goede resultaten behaald. Daar zijn volgens de gemeente cijfers van bekend. Naar haar oordeel heeft work first dus effect, zowel preventief (afschrikeffect) als curatief. Dit laatste ging echter wat moeizamer vanwege het feit dat er niet zoveel vacatures waren. De gemeente is van mening dat dat in de nabije toekomst beter zal gaan, omdat de economie ‘wat wind in de rug’ heeft. In eerste instantie heeft de gemeente een work first-aanpak gehanteerd voor mensen die nieuw instroomden in een uitkering. Vervolgens komt het zittende bestand aan bod. In beide gevallen zijn de resultaten naar haar eigen oordeel gunstig.

Uit een evaluatie van een work first experiment in de periode 10-2004 tot 31-3-2005 komen de volgende resultaten naar voren¹¹³:

- In 15 % van de gevallen deed men geen aanvraag voor een uitkering. Er werd dus geen uitkering verstrekt;
- Voor de eerste 38 % van de klanten geldt dat de maximale uitkeringsduur verkort is van 9 maanden naar 5 maanden;
- Het uitstroompercentage na 6 maanden is 40% tov 18% een jaar eerder;
- Om de vraag te beantwoorden of Work First leidt tot een hogere uitstroom dan voorheen dienen eerst vergelijkende cijfers over een langere periode beschikbaar te komen.

¹¹³ Gemeente Zoetermeer, *Invoering Work First: versterken, verbreden, verankeren; evaluatie experimentele fase*, 30 augustus 2005.

Zoetermeer gaat in 2006 een eigen intake- en diagnose-instrumentarium maken. Ze wil afstappen van het uitbesteden van grote bulken trajecten. Maatwerk dient als uitgangspunt. De gemeente is van mening dat indien er uitbesteed wordt, dit voornamelijk op detailpunten zal gebeuren.

Voorts heeft Zoetermeer de volgende gegevens verstrekt¹¹⁴:

	<i>Doel 2005</i>	<i>Realisatie 2005</i>
<i>Instroom in WWB</i>	900	947
<i>Uitstroom uit WWB</i>	800	879
<i>Totaal aantal uitkeringsgerechtigden</i>	2700	2592
<i>% uitstroom naar regulier betaald werk na traject</i>	38 %	45,1 %
<i>% uitstroom naar regulier betaald werk zonder traject</i>	-	54,9 %
<i>% uitstroom dat binnen een jaar weer instroomt</i>	-	26,27 %
<i>% uitstroom naar gesubsidieerde arbeid</i>	-	0,7 %

Tabel B7.13 Overzicht instroom en uitstroom 2005 gemeente Zoetermeer

In het *Beleidsplan Reïntegratie 2006 en 2007* is de volgende prognose geformuleerd:

	<i>2006</i>	<i>2007</i>
<i>Stand per 1 jan 2006/2007</i>	2700	2800
<i>Instroom</i>	900	800
<i>Uitstroom</i>	800	800
<i>Naar werk (40% van 800)</i>	320	320
<i>Overig</i>	480	480
<i>Stand per 1 jan. 2007/2008</i>		

Tabel B7.14 Overzicht prognose instroom en uitstroom 2005 gemeente Zoetermeer

¹¹⁴ Cijfers ontvangen per email, april 2007.

Bijlage 8: Oordelen Haaglanden-gemeenten over participatieplaatsen gerangschikt naar gemeentegrootte

Om kijken of de factor ‘gemeentegrootte’ invloed heeft op het oordeel van gemeenten over het wetsvoorstel c.q. het RWI-advies heeft op dit punt een tentatieve analyse plaatsgevonden, voorzover dit mogelijk is op basis van slechts negen (Haaglanden-)casussen. Voor de genoemde analyse zijn de negen Haaglanden-gemeenten verdeeld in drie categorieën:

Klein	< 50.000 inwoners	4 casusgemeenten in Haaglanden
Middelgroot	50.000 – 100.000 inwoners	3 casusgemeenten in Haaglanden
Groot	> 100.000 inwoners	2 casusgemeenten in Haaglanden

Tabel B8.1 Onderverdeling casusgemeenten naar aantal inwoners

Uitkomst van de tentatieve analyse is dat grote gemeenten iets positiever oordelen over participatieplaatsen (wetsvoorstel) en participatiebanen (RWI-advies) dan kleine en middelgrote gemeenten. Dit kan als volgt worden toegelicht.

Uitgesplitst naar gemeentegrootte geven de negen onderzochte gemeenten de volgende rapportcijfers aan het wetsvoorstel (WV) c.q. het RWI-advies (RWI)¹¹⁵:

	<i>Doel WV</i>	<i>Doel RWI</i>	<i>Doelgroep WV</i>	<i>Doelgroep RWI</i>	<i>Duur WV</i>	<i>Duur RWI</i>	<i>Financiering WV</i>	<i>Financiering RWI</i>
<i>Klein</i>	7	7	7	6	6	6	6	5
	6	6	6	6	7	5	6	6
	4	¹¹⁶	5	-	2	-	5	-
	6	7	7	7	6	7	6	7
<i>Middelgroot</i>	6	6	6	6	6	7	6	6
	4	4	4	4	4	4	4	4
	7	7	7	7	5	7	6	6
<i>Groot</i>	6,5	8,5	8	8	6,5	8	6,5	8
	6	8	7	7	6	8	-	¹¹⁷

Tabel B8.2 Overzicht rapportcijfers Haaglanden-gemeenten over wetsvoorstel c.q. RWI-advies

Ten aanzien van het doel van het wetsvoorstel c.q. het RWI-advies geven de twee grote gemeenten gemiddeld een iets hoger cijfer dan kleine en middelgrote gemeenten. Op dit punt geven een kleine en een grote gemeente overigens een hoger cijfer aan het RWI-advies, omdat de RWI erkent dat er mensen zijn die niet regulier kunnen werken. In het wetsvoorstel wordt het instrument vooral als reïntegratie-instrument gezien, hetgeen volgens genoemde twee gemeenten als te beperkt wordt gezien.

¹¹⁵ Eén gemeente geeft overal een onvoldoende. Zij is het noch met het wetsvoorstel noch met het RWI-advies eens, omdat zij tegenstander is van additionele arbeid.

¹¹⁶ Vanwege beperkte kennis van de inhoud van het RWI-advies heeft deze gemeente geen cijfers gegeven voor de onderdelen van dit advies.

¹¹⁷ Deze gemeente heeft geen cijfers gegeven voor de financiering omdat zij vindt dat het voor participatiebanen of participatieplaatsen niet zoveel uitmaakt.

Ook ten aanzien van de doelgroep van participatieplaatsen c.q. participatiebanen (mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt) scoren de grote gemeenten een fractie hoger dan de rest. Hierbij kent één gemeente een hoger cijfer toe aan het wetsvoorstel. Deze gemeente vraagt zich af of het realistisch is dat iedereen op termijn aan de slag kan komen. Waarom het wetsvoorstel voor ‘doelgroep’ een hoger cijfer heeft gekregen dan het RWI-advies, terwijl de doelgroep in beide documenten identiek is, is niet duidelijk.

Ook de voorgestelde duur van de participatieplaatsen c.q. participatiebanen wordt door grote gemeenten iets positiever beoordeeld. Hierbij kan worden geconstateerd dat één (kleine) gemeente de duur die in het wetsvoorstel wordt genoemd (maximaal twee jaar), positiever beoordeelt dan de duur die door de RWI het wordt genoemd (semi-permanent), omdat ze het verstandig vindt dat aan participatieplaatsen een (eindige) termijn is verbonden. De overige vijf gemeenten vinden de duur die in het RWI-advies wordt genoemd beter dan de duur in het wetsvoorstel. Hierbij dient wel voorkomen te worden dat mensen in het instrument blijven hangen, zoals in het verleden het geval was bij ID- en WIW-banen. De volgende argumenten worden gehanteerd ten gunste van de termijn van het RWI-advies:

- Termijn in RWI-advies is reëel, want niet iedereen kan regulier werken. Sommige mensen hebben blijvend ondersteuning nodig;
- In semi-permanente banen voelen mensen zich ‘safe’;
- Semi-permanent is prima, mits de plaatsen wel eindig zijn voor mensen die ‘wel wat kunnen’;
- Semi-permanent is logisch: je moet mensen niet weghalen als ze op een goede plek zitten. ‘Winkelen’ kan hiermee worden voorkomen: na twee jaar is werkgever gewend aan werknemer en vice versa;
- Wel moet men oppassen dat er niet WIW/ID-achtige constructies ontstaan. Mensen blijven immers wel drukken op het I-deel van het budget. Anderzijds zou meer zekerheid voor een uitkeringsgerechtigde beter zijn (ivm pensioen, etc.).

Argumenten tegen de termijn genoemd in het wetsvoorstel:

- Termijn overlaten aan gemeenten. Zij kunnen maatwerk bieden.
- Wat moet er na twee jaar met deze mensen gebeuren?
- Twee jaar is niet veel voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Als iemand zich op een plek ontwikkelt, moet, indien nodig een langere termijn mogelijk zijn. Als iemand weg moet terwijl het net goed gaat bereik je het tegendeel.

Ten aanzien van de financiering is het moeilijk om een tentatief oordeel te vellen, omdat één van de twee grote gemeenten geen score heeft gegeven op dit punt. In het algemeen kan worden gesteld dat drie Haaglanden-gemeenten het wetsvoorstel en het RWI-advies verschillend beoordelen. Een van hen (een kleine gemeente) waardeert het wetsvoorstel meer dan het RWI-advies, hoewel de gemeente erkent dat ze er zelf niets mee opschiet omdat mensen binnen het I-deel blijven. De twee overige gemeenten (klein en groot) vinden de financiering van het kabinet beter dan die van de RWI. Zij zijn van mening dat het voor gemeenten geen voordeel oplevert als mensen in het I-deel blijven. Het zou volgens hen daarom beter zijn om loon te betalen in plaats van werken met behoud van uitkering.

Op basis van de bovenstaande gegevens kan het volgende worden geconstateerd:

Klein	Wetsvoorstel > RWI-advies
	Wetsvoorstel > RWI-advies
	geen conclusie mogelijk

	RWI-advies > Wetsvoorstel
Middelgroot	RWI-advies > of = Wetsvoorstel
	RWI-advies = Wetsvoorstel
	RWI-advies > Wetsvoorstel
Groot	RWI-advies > Wetsvoorstel
	RWI-advies > Wetsvoorstel

Tabel B8.3 Vergelijking oordeel over RWI en wetsvoorstel per gemeentegrootte

In het algemeen zijn de grote gemeenten positiever over het RWI-advies en de kleine gemeenten positiever over het wetsvoorstel. Het feit dat de twee grote gemeenten het RWI-advies meer steun geven dat het wetsvoorstel heeft wellicht te maken met het feit dat beide mee hebben gewerkt aan de totstandkoming van het RWI-advies. Van één van deze gemeente heeft de wethouder via de VNG invloed gehad. Bij de andere gemeente heeft de ambtenaar zitting gehad in de commissie van het RWI-voorstel.

Uitgesplitst naar gemeentegrootte pakt vergelijking van het oordeel van de Haaglanden-gemeenten over het wetsvoorstel c.q. het RWI-advies als volgt uit:

<i>Soort gemeente</i>	<i>Eindoordeel RWI-advies</i>		<i>Eindoordeel Wetsvoorstel</i>	
Klein	Steunen, mits complementair aan bestaande instrumenten	+	Beter dan RWI, dus steunen	+
	Verwerpen	-	Steunen	+
	Weet er te weinig van	?	Verwerpen, maar niet definitief	-
Middelgroot	Steunen	+	Verwerpen, maar niet uitsluiten	-
	Weet niet, hinkt op twee gedachten	±	Weet niet, hinkt op twee gedachten	±
	Verwerpen	-	Verwerpen	-
	Steunen, maar beperkt	+	Te politiek ingezet, had beter gekund	±
Groot	Van harte steunen	+	Iets tussen steunen en verwerpen in	±
	Steunen	+	Voorlopig steunen	+

Tabel B8.4 Overzicht steun/verwerping van RWI-advies en wetsvoorstel

Hieruit blijkt dat grote gemeenten iets positiever denken over de meerwaarde van zowel participatieplaatsen (wetsvoorstel) als participatiebanen (RWI-advies). Binnen deze context heeft het RWI-advies hun lichte voorkeur.

Bijlage 9: Overzicht geïnterviewde personen

Voor deze scriptie zijn de volgende personen geïnterviewd:

Gemeente Delft

De heer F. Wosgien, senior beleidsadviseur Werk, Vakteam Beleid & Projecten, sector WIZ.

Gemeente Den Haag

De heer A. Ashenafi, beleidsmedewerker Werkgelegenheidsprojecten en Arbeidsmarktbeleid.

Gemeente Leidschendam-Voorburg

Mevrouw R. Heemsbergen, hoofd Sociale Zaken.

De heer P. Blom, coördinator team Uitstroom.

Gemeente Midden-Delfland

De heer G. Kroes, coördinator Sociale Zaken.

Gemeente Pijnacker-Nootdorp

De heer N. Brandts, senior beleidsmedewerker Sociale Zaken.

Gemeente Rijswijk

Mevrouw M. van der Kaaij, beleidsmedewerker dienst Inwonerszaken, afdeling Sociale Zaken.

Gemeente Wassenaar

De heer J. Schouwenaars, hoofd Sociale Zaken en Huisvesting.

Gemeente Westland

De heer P. de Groot, beleidsmedewerker bedrijfsbureau Publiekszaken.

Gemeente Zoetermeer

De heer A. Huntelaar, senior beleidsmedewerker Arbeidsmarkt- en Reïntegratiebeleid.

Raad voor Werk en Inkomen

De heer A. Driesens, adviseur Beleid.