

2 ARBEIDSMARKTPOLITIEK VAN GEMEENTEN

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in de bijstandswetgeving vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw (paragraaf 2.2). Daarbij ligt de nadruk op de achtergronden en beschrijving van de nieuwe financieringssystematiek van de bijstandswetgeving (paragraaf 2.3). Ik zal beargumenteren dat deze financieringssystematiek voor gemeenten een noodzaak met zich meebrengt om het functioneren van de regionale arbeidsmarkt te beïnvloeden. Na een bespreking van definitiekwesties van regionaal arbeidsmarktbeleid (paragraaf 2.4) en de werkloosheid in de bijstand (paragraaf 2.5), kom ik op basis van de literatuur tot een vijftal arbeidsmarktstrategieën die door gemeenten kunnen worden gebruikt (paragraaf 2.6).

2.1 Inleiding

De aandacht voor het arbeidsmarktbeleid van gemeenten kent zijn oorsprong in de veranderende institutionele vormgeving van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. Vele auteurs hebben in retrospectief deze transformatie in de verzorgingsstaat geduid. Terpstra (1997: 8) spreekt over remoralisering, waarbij niet meer het beeld van de stempelaars uit de jaren dertig, maar dat van de calculerende burger de discussie in belangrijk mate (gaat) bepalen. In het verlengde daarvan speelt de discussie over de verzorgingsstaat, waarbij de markt aan belang wint ten faveure van de overheid, en andere opvattingen over sturing (nieuw Public Management) een rol gaan spelen. De Gier (2005) beschrijft een fundamentele omslag van een passieve inkomensverdelende verzorgingsstaat naar een meer activerende participatiemaatschappij, waarin de kernwaarden zijn komen te liggen bij verdienste, werkprestatie en productiviteit. Van der Veen (1999: 27) spreekt over een 'institutionele probleemdefinitie', waarbij ontvlechting, privatisering, juridische aanscherping en activering als oplossingen worden gevonden. De opkomst van de institutionele probleemdefinitie heeft tot gevolg gehad dat '...het beleidsparadigma (...) is verschoven van een sociale rechten- naar een incentive-paradigma'. Rieken (1999) spreekt in dit verband over 'zelfsturing en liberalisering' als kenmerkende ingrediënten van de omslag in de sociale zekerheid⁴⁶.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006) constateert dat vanaf begin jaren negentig de herziening van de prikkelstructuur een duidelijk label krijgt: activering. In lijn met de beleidsontwikkelingen in bijna alle westerse landen wordt activering een dominant uitgangspunt van over-

⁴⁶ Vgl. Fenger (2001).

heidsbeleid. Dit betekent onder meer dat de sociale zekerheid – en de daarbij passende aanbodkant van de arbeidsmarkt – het maatschappelijk debat domineert. Tegelijkertijd legt de WRR de vinger op de zere plek van de uitvoeringspraktijk: ‘Voor de werkende bevolking was de Bijstand hooguit bedacht als een tijdelijke voorziening. Zo heeft in de Bijstandswet (terugkeer naar) arbeid als doel altijd voorop gestaan. Dat geldt nog sterker voor de Werkloosheidswet (WW). In de uitvoeringspraktijk kwam dat echter in veel te geringe mate tot uitdrukking⁴⁷. De institutionele hervormingen leidden uiteindelijk tot de invoering van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) (2002) en veranderingen in de financiering van en de wetgeving rond de bijstandsverlening en re-integratiedienstverlening (nieuwe Algemene Bijstandswet van 1996, Wet Financiering ABW, IOAW en IOAZ van 2001 en de Wet Werk en Bijstand in 2004)⁴⁸. Gezamenlijk markeren deze een omslag in rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de meest betrokken actoren (rijks-overheid, sociale partners, uitvoeringsorganen sociale zekerheid, arbeidsvoorziening en gemeenten) in wat eind jaren negentig de sector van ‘werk en inkomen’ is gaan heten.

Voor de gemeenten betekenen deze veranderingen een grotere (financiële) verantwoordelijkheid voor de in- en uitstroom uit de bijstand en in het verlengde daarvan voor het functioneren van de lokale en regionale arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk zal ik beargumenteren dat deze institutionele wijzigingen weliswaar een oplossing bieden voor tekortkomingen in de uitvoering van de bijstandsverlening (het agencyprobleem), maar dat deze gemeenten tegelijkertijd opzadelen met een probleem van een geheel andere orde, namelijk de beïnvloeding van werkgelegenheids- en werkloosheidsvraagstukken op de lokale en regionale arbeidsmarkt (het beleidsruimteprobleem). De opzet is als volgt. In paragraaf 2.2 ga ik allereerst in op de achterliggende vraagstukken van sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw. Dit levert de context waarbinnen de vormgeving van de bijstandsverlening is te plaatsen. In paragraaf 2.3 ga ik in het bijzonder in op de probleemanalyse die heeft geleid tot de institutionele veranderingen in de bijstandsverlening en beschrijf ik de financieringsstructuur. Tevens ga ik in op het vraagstuk van de beleidsruimte waarover gemeenten zouden beschikken en beargumenteer ik de noodzaak voor arbeidsmarktbeleid voor gemeenten. Paragraaf 2.4 gaat in op definitiekwesties van arbeidsmarktbeleid. In paragraaf 2.5 ga ik in op mogelijke arbeidsmarktstrategieën van gemeenten en de uit de literatuur bekende (neven)effecten.

2.2 Hernieuwde verantwoordelijkheden

Anno 2010 wordt de wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen in Nederland uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten. Het UWV is een

⁴⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005: 34); Vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994).

⁴⁸ Overigens zijn in de jaren negentig ook vele aanpassingen in de Werkloosheidswet, de Ziektewet en de Arbeidsongeschiktheidswetgeving doorgevoerd. Voor de beschouwing naar de rol van de gemeenten laat ik deze aanpassingen voor wat ze zijn. Een overzicht is onder meer te vinden in Kok (2009); Fenger (2001); Rieken (1999) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (1998).

zelfstandig bestuursorgaan dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de werknemersverzekeringen uitvoert waaronder de Werkloosheidswet, de Arbeidsongeschiktheidswetgeving en de Ziektewet. Het UWV is op 1 januari 2009 gefuseerd met het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), eveneens een zelfstandig publiekrechtelijk bestuursorgaan dat zich richt op arbeidsbemiddeling. Alle publieke bemiddelingsactiviteiten en re-integratieactiviteiten vanuit het UWV zijn op dit moment gebundeld in het UWV WERKbedrijf⁴⁹.

Gemeenten nemen in het stelsel van werk en inkomen een bijzondere positie in. Anders dan bijvoorbeeld het UWV zijn gemeenten democratisch gecontroleerde bestuursorganen. Voor hun beleid leggen ze verantwoording af aan de gemeenteraad. Daar waar wetgeving in medebewind met het Rijk wordt uitgevoerd, zal eveneens verantwoording moeten worden afgelegd aan het Rijk. De betekenis van de lokale democratie betekent in essentie dat de beleidsvorming een politieke component heeft. Doelbepaling, regelgeving en verordeningen, inzet van beleidsmiddelen en resultaten zullen door de gemeenteraad moeten worden gesanctioneerd. In de tweede plaats is werk en inkomen maar één van de beleidsterreinen waarvoor gemeenten verantwoordelijkheid dragen. Daar waar het UWV een 'sectororganisatie' is, hebben gemeenten een verantwoordelijkheid voor een breed spectrum aan beleidsonderwerpen, uiteenlopend van huisvesting, ruimtelijke ordening, economie, onderwijs, sociale werkvoorziening, maatschappelijke ondersteuning en welzijn. Gemeenten hebben daardoor een breder afwegingskader dan werk en inkomen alleen. Bijvoorbeeld: Een sterke nadruk op instroompreventie kan ervoor zorgen dat burgers op andere wijze – soms op minder legale wijze - in hun inkomen voorzien met alle gevolgen van dien. Of: re-integratie naar betaald werk kan op gespannen voet staan met de (mantel)zorg voor zorgbehoeftige ouders.

Juist deze bijzondere positie van gemeenten door de jaren heen, heeft tot verschillende keuzes geleid in de rollen en verantwoordelijkheden van lokale overheden voor arbeidsmarkt vraagstukken in relatie tot andere actoren op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Tot aan de grote uitbouw van de verzorgingsstaat begin jaren vijftig, hadden gemeenten een grote vrijheid in de sociaaleconomische architectuur van de lokale samenleving, vanwege de lokale context als basis voor de armenzorg en de afwezigheid van een sterke centrale en regulerende rijksoverheid. Een startpunt voor de gemeentelijke bemoeienis met de arbeidsmarkt is te markeren bij de brede erkenning dat aan werkloosheid onvrijwillige elementen kleven: in plaats van werkloosheid te wijten aan luiheid en werkschuwheid, wat rond 1890 de gebruikelijke insteek was, werden in de verklaring van werkloosheid steeds meer allocatieve problemen centraal gesteld⁵⁰. Er werd gewezen op seizoenswerkloosheid, gebrekkig functioneren van de arbeidsmarkt, het ontbreken van goede informatievoorziening, gebrekkige geografische arbeidsmobiliteit en tekortkomingen in de kwaliteit van het aanbod. Dit was de aanleiding voor het ontstaan van gemeentelijke arbeidsbeurzen, die de beginfase van de openbare arbeidsbemiddeling inluidden. Tot aan het begin van de Tweede Wereldoorlog werd de vormgeving en uitvoering van de arbeidsbemiddeling geheel overgelaten aan de gemeenten. Deze fase in de geschiedenis illustreert dat de gemeentelijke overheid aan het begin van de twintigste eeuw een verantwoordelijkheid ervoer voor het bestrijden van werkloosheid en de bevordering van de werkgelegenheid,

⁴⁹ Het UWV kent anno 2010 11 districten en 27 regionale kantoren. De klantdienstverlening wordt verricht in 127 vestigingen van het UWV WERKbedrijf, momenteel steeds vaker in zogenaamde Werkpleinen waarin met gemeenten wordt samengewerkt.

⁵⁰ Sol (1999); Van Bekkum (1996); Kraaijestein (1995); Van Gestel (1994).

hoofdzakelijk vanwege het bestrijden van de financiële gevolgen van de in opkomst zijnde werkloosheidsverzekeringen en armenzorg. Arbeidsbemiddeling en sociale zekerheid gaan hand in hand, niet alleen vanwege allocatieproblemen op de arbeidsmarkt maar met name voor het kunnen uitoefenen van een controletaak op het rechtmatig verstrekken van voorzieningen⁵¹. De opbouwfase van de sociale zekerheid kenmerkt zich vooral door een geringe regulering en bemoeienis van de centrale overheid, veel nadruk op (collectivistische en corporatistische) zelforganisatie aan de kant van werkgevers- en werknemersorganisaties, liefdadigheid en vrijwilligheid⁵².

Met de ontwikkeling en uitbouw van de verzorgingsstaat vanaf de naoorlogse periode tot aan begin jaren zeventig van de vorige eeuw werden het arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid gecentraliseerd en in verregaande mate gereguleerd in nieuwe wetten en regelingen⁵³. Daarbij is ook de bijstandverlening als sluitstuk van de opbouw van de verzorgingsstaat vormgegeven in de Algemene Bijstandswet (1965). Het is de tijd van, zoals de WRR (1997: 20-21) het noemt, een indrukwekkende wetgevende activiteit tegen de achtergrond van een gunstig economisch tij, een geringe werkloosheid en voldoende werk. Een tijdbeeld waarin in de eerste plaats risico's werden verschoven van het individu naar het collectief: de staat bood een garantie tegen ongewenste situaties voor het individu, ook in die situaties waar van eigen inspanningen nauwelijks sprake was. In de tweede plaats is het de periode van centralisatie van overheidsbeleid en een snel in omvang toenemend arbeidsvoorzieningsbeleid⁵⁴. De arbeidsbemiddelingstaak, bedoeld om allocatieproblemen tegemoet te treden, was al in de jaren veertig losgeknipt van de uitvoering van de sociale zekerheid en in een aparte rijksdienst ondergebracht. Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en arbeidsvoorzieningsbeleid had sinds die tijd drie pijlers:

- 1 de sociale verzekeringen (Wet op de Arbeidsongeschiktheid/Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, Werkloosheidswet) voor verzekerbare risico's uitgevoerd door privaatrechtelijke organen en bestuurd door de sociale partners;
- 2 de bijstand (inclusief een aantal Rijksgroepsregelingen) als vangnetvoorziening, uitgevoerd door de gemeenten en
- 3 de Arbeidsvoorziening als rijksinstantie die zorgt voor een goede aansluiting tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid.

De periode vanaf de jaren zeventig tot aan de jaren negentig geldt als de crisisperiode, door Vlek (1997: 473) ook wel de lange neergaande fase van de Nederlandse Verzorgingsstaat genoemd. Het SCP (1998: 424) schetst terugblikkend een stelsel dat ruim is opgezet, sterk gericht is op de inkomensgarantie, aan de instroomzijde open en aan de uitstroomkant tamelijk gesloten. Dat maakte het stelsel weinig crisisbestendig. In de onderstaande figuur 2.1 is goed te zien dat als gevolg van de oliecrisis in de jaren zeventig de werkgelegenheid nauwelijks toenam terwijl het aandeel van de potentiële beroepsbevolking

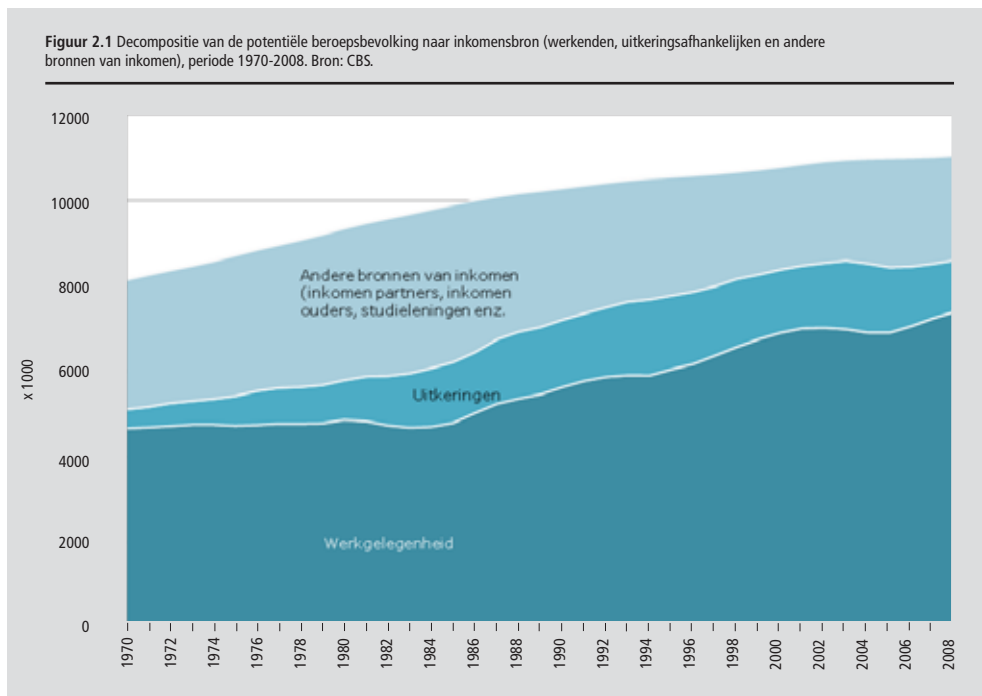
⁵¹ Sol & Glebbeek e.a. (1998); Sociaal Economische Raad (1985).

⁵² Fenger (2001).

⁵³ Werkloosheidswet: 1952; Algemene Ouderdomswet: 1957; Algemene Weduwen en Wezenwet: 1959; Algemene Kinderbijslagwet: 1962, Algemene Bijstandswet: 1965; Wet op de Arbeidsongeschiktheid: 1967.

⁵⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987: 67).

dat van de sociale zekerheid of andere bronnen van inkomsten afhankelijk was, fors steeg. Het is de aanleiding voor herhaaldelijke aanpassingen in polisvoorwaarden, normering van uitkeringshoogten, aanscherping van rechten en plichten en ingrepen in de uitvoering⁵⁵.



Pas in de jaren negentig zijn de bestuurlijke verhoudingen fors gaan schuiven. Een beweging die in gang is gezet als reactie op verscheidende onderzoeken die de tekortkomingen in het stelsel van werk en inkomen zichtbaar hadden gemaakt: de parlementaire enquête naar de Arbeidsongeschiktheidswetgeving (commissie Buurmeijer), de evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet van 1991 (commissie Van Dijk), de onderzoeken naar de bijstandspraktijk (commissie Van der Zwan en de commissie Doelman-Pel) en het WRR-rapport 'Belang en Beleid' van 1994⁵⁶. Voor de laatste wees op het geringe 'existentiële belang' dat lagere overheden, uitvoeringsorganen en gevalsbehandelaars hadden bij een effectieve en efficiënte uitvoering van de sociale zekerheid. Zonder tot in detail in te gaan op de wijzigingen in bestuur, regelgeving, financiën en organisatie in de opbouw van het stelsel van werk en inkomen in de jaren negentig, kunnen de grote lijnen in een aantal trends worden neergezet⁵⁷.

⁵⁵ Voor een overzicht, zie: Kok (2009); Fenger (2001); Rieken (1999); Sociaal en Cultureel Planbureau (1998).

⁵⁶ Commissie Evaluatie Arbeidsvoorziening (Commissie Van Dijk) (1995); Enquêtecommissie parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (Commissie Buurmeijer) (1993); Onderzoekscommissie Toepassing Abw (Commissie Van der Zwan) (1993); Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid (1995).

⁵⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal (1998: 131 e.v.).

- 1 Territoriale decentralisatie in combinatie met integraliteit van bestuur. De beweging duidt op de toenemende ruimte en bevoegdheden van de gemeente om in samenhang taken op het terrein van het sociale beleid uit te voeren. De territoriale decentralisatie krijgt in bestuurlijke vorm verder gestalte in de budgettering van middelen. Van de integraliteit van bestuur wordt onder meer verwacht dat dwarsverbanden tussen beleidsvelden van inkomen, werk, maatschappelijke ondersteuning en dergelijke kunnen worden gelegd. De territoriale decentralisatie is ook zichtbaar in de regionalisering van de arbeidsvoorzieningsorganisatie in de jaren negentig⁵⁸.
- 2 Verzelfstandiging van rijkstaken in combinatie met het opnieuw vormgeven van de ministeriële verantwoordelijkheden ten aanzien van de zelfstandige bestuursorganen. Deze trend is onder meer zichtbaar in de verzelfstandiging van Arbeidsvoorziening, van Rijksdienst naar zelfstandig bestuursorgaan, onder een tripartiete verantwoordelijkheid van sociale partners en gemeenten. De verzelfstandiging van Rijksdiensten gaat nauw samen met de introductie van nieuwe sturingsprincipes aan de hand van prestatiecontracten.
- 3 De inpassing van nieuwe private structuren en (op)komst van private organisaties. De demonopolisering van de arbeidsbemiddeling van begin jaren negentig en de opkomst van nieuwe private organisaties als de Uitvoeringinstellingen Sociale Zekerheid (UVI's) – later het UWV – gaan samen met een beweging waarbij het antwoord op de tekortschietende efficiëntie in de uitvoering wordt gevonden in quasimarktwerking, concurrentie en mededinging, zowel tussen publieke organisaties onderling (inkooprelaties) als in relatie met de private markt. Vanaf midden jaren negentig ontwikkelt zich een private re-integratiemarkt waarvan anno 2006 honderden bedrijven deel uit maken⁵⁹.
- 4 Verminderen van (centrale) regulering ten gunste van zelfregulering. Door gemeenten, uitvoeringsorganisaties, werkgevers en werknemers(organisaties) in staat te stellen zelf beleid voor lokale problemen te formuleren, kan zowel beter wordt ingespeeld op lokale vraagstukken als tegemoet worden gekomen aan de wens om de administratieve lastendruk te verminderen.
- 5 Tegenover de introductie van marktwerking staat de trend naar intensieve samenwerking tussen de voornaamste uitvoeringskolommen: gemeenten, uitvoeringinstellingen sociale zekerheid (UVI's) en Arbeidsvoorziening. Hoewel deze samenwerkingsdiscussie van alle tijden is krijgt de samenwerking in de jaren negentig en de daarop volgende jaren hernieuwde aandacht door de Samenwerkingsdiscussie Werk en Inkomen (SWI)⁶⁰. De gedachte is de klantvriendelijkheid te bevorderen, de instroom te beperken en de uitstroom te stimuleren door betere samenwerking: samenwerking in frontoffices, beperken van overdrachtsmo-

⁵⁸ Vgl. Sol (1999); Sol et al. (1998).

⁵⁹ Mallee, Mevissen, Soethout & Weening (2006).

⁶⁰ Vgl. Fenger (2001).

menten, eenmalige gegevensuitvragen via digitale klantdossiers en integrale gevalshandeling.

De institutionele veranderingen leiden uiteindelijk tot de invoering van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) in 2002. Met SUWI werd Arbeidsvoorziening ontbonden in een privaat re-integratiebedrijf (Kliq) en een publieke poortwachter: het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). De Bedrijfsverenigingen die voor de werknemersverzekeringen verantwoordelijk waren, werden in de jaren negentig gefuseerd tot vijf Uitvoeringsinstellingen Sociale Zekerheid (UVI's) om vervolgens in 2001 op te gaan in één Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)⁶¹. Gemeenten bleven verantwoordelijk voor de bijstand met die wijziging dat de beleidsruimte en financiële verantwoordelijk vanaf begin jaren negentig stapsgewijs is vergroot⁶². Vanaf 2009 is tot slot het CWI gefuseerd met het UWV in het zogenaamde UWV WERKbedrijf.

Deze korte kenschets illustreert een aantal zaken. In de eerste plaats is de rol en taak van de gemeente in de sector van werk en inkomen lang beperkt gebleven tot de uitvoering van de bijstandswetgeving; arbeidsbemiddeling was overgelaten aan Arbeidsvoorziening, vervolgens het CWI en sinds 2009 het UWV WERKbedrijf. In de tweede plaats dat rond het arbeidsmarktbeleid in relatie tot de sociale zekerheid vooral twee functies centraal staan: de allocatiefunctie en de controlefunctie. De allocatiefunctie betreft de aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeid, in het kort de bemiddelingsfunctie. De controlefunctie betreft de bewaking dat uitkeringsgerechtigden alles doen om niet in de uitkering te komen of te blijven⁶³. Tabel 2.1 schetst de ontwikkeling van de drie kolommen over de afgelopen honderd jaren.

Tabel 2.1 De ontwikkeling van de drie kolommen. Bron: Op basis van Fenger, 2001.

	Werknemersverzekeringen	Arbeidsvoorziening	Publieke bijstand
Opbouw (1900-1945)	Collectivering Corporatistisch Deels vrijwillig	Particulier initiatief Decentraal	Particulier initiatief Lokaal Toename overheidsfinanciering Charitatief
Uitbouw (1946-1970)	Bedrijfstakgewijs Corporatistisch Uitbreiding dekking Verplichte verzekering	Centraal Hiërarchisch Publiek Gescheiden van sociale verzekeringen en voorzieningen	Decentrale uitvoering Steuverlening van 'gunst' naar 'recht'
Crisis (1971-1990)	Ingrenen in 'polisvoorwaarden'	Aanpassing interne organisatie Gescheiden van sociale verzekeringen en voorzieningen	Decentrale uitvoering Landelijke normering Ingrenen in 'polisvoorwaarden'
Bestuurlijke herziening (1991-1999)	Ontvlechting Privatisering	Tripartisering Demonopolisering Decentralisering Samenwerking	Decentrale uitvoering Activering Additionele werkgelegenheid
Suwi (2000-2008)	Integratie Centralisering Publieke uitvoering Uitbesteding re-integratie	Integratie Centralisering Privatisering re-integratie	Vergroting (financiële) verantwoordelijken gemeenten Activering Uitbesteding re-integratie
Post SUWI (vanaf 2009)	Integratie Regionalisering		Verbreiding naar participatiedoelinden Uitbreiding (meerjarige) budgettering

⁶¹ Het betreffen hier de uitvoeringinstellingen Cadans, Gak, GUO, SFB en USZO.

⁶² Voor een uitgebreide verhandeling over deze bestuurlijk gegroeide verhoudingen, zie: Fenger (2001).

⁶³ Sol et al. (1998).

2.3 Crisis in de bijstandsverlening

2.3.1 Het agencyprobleem

Tot begin jaren negentig gold de veronderstelling dat het bijstandsvolume op lokaal niveau nauwelijks beïnvloedbaar was. Verschillen werden geweten aan regionale omstandigheden, die voor gemeenten nauwelijks te beïnvloeden waren. Bijstandslasten waren tot op zekere hoogte onvermijdbaar en gemeenten konden de kosten dan ook grotendeels declareren bij het Rijk. Beljon (1978) onderzocht bijvoorbeeld eind jaren zeventig in opdracht van het toenmalige ministerie van CRM welke factoren invloed hebben op de omvang van de bijstandsverlening in een gemeente⁶⁴. Op basis van een analyse van uitkomsten uit de volkstelling van 1971 en een omvangrijke enquête van DIVOSA onder 664 van de 850 gemeenten, kwam hij tot de conclusie dat de verklaring van het verschil in bijstandsdichtheid gezocht moest worden in beïnvloedende factoren als het inwonertal, de mate van vergrijzing, de mate van verstedelijking, het promillage linkse stemmers, sociaaleconomische status en de mate van probleemcumulatie.

De lokale sturingsmogelijkheden van gemeenten stonden ook centraal in een onderzoek met een vergelijkbare vraagstelling begin jaren negentig⁶⁵. Ook hier ging het om de verklaring van gemeentelijke verschillen en de effecten van beleid. Op basis van statistische bestandsanalyses en interviews kwamen de onderzoekers tot de conclusie dat vanuit een aantal objectieve kenmerken van een gemeente in hoge mate de bijstandsdichtheid, gemeten als het aantal bijstandsgerechtigden per huishouden, kon worden voorspeld. Objectieve kenmerken zijn hier de demografische, sociaaleconomische en sociaal-culturele factoren. Andersom gold dat de mate waarin het gemeentelijk beleid een rol speelt bij de bijstandsdichtheid in de woorden van de onderzoekers zich 'moeilijk laat bepalen'⁶⁶. De beleidskenmerken kunnen volgens de onderzoekers worden verdeeld in bijstandsbeleid, arbeidsmarktbeleid en overig beleid met aanknopingspunten voor de bijstandsdichtheid. De onderzoekers concluderen: 'Het feit dat de verschillen tussen de gemeenten met een hoge en lage bijstandsdichtheid slechts in beperkte mate weerspiegeld worden in verschillen in gemeentelijk (bijstands)beleid, dat er weinig beleidswijzigingen in de periode 1985-1989 op het gebied van de bijstand door gemeenten zijn doorgevoerd, dat dit laatste bij gemeenten met een hoge en een lage bijstand in ongeveer dezelfde mate en zin het geval was, en dat de beleidswijzigingen slechts zelden uitdrukking vonden in de verandering in de samenstelling van het bestand uitkeringsgerechtigden, neigt tot de conclusie dat de bijstandsdichtheid, zeker op de korte termijn, niet in sterke mate is bepaald door gemeentelijk beleid'⁶⁷. De betekenis wordt als volgt geduid: óf de bestaande regelgeving biedt de gemeenten weinig sturingsmogelijkheden, óf de sturingsmogelijkheden die er zijn worden door (een deel van) de gemeenten onvoldoende gebruikt.

Een indicatie van dit 'onvoldoende gebruik' van wel degelijk aanwezige sturingsmogelijkheden werd door de Onderzoekscommissie Toepassing ABW (commissie van der Zwan) (1993) naar voren gebracht⁶⁸. De commissie concludeerde dat verschillen tussen gemeenten te herleiden waren naar verschil-

⁶⁴ Beljon (1978).

⁶⁵ Olieman et al. (1992).

⁶⁶ Olieman et al. (1992: vi).

⁶⁷ Olieman et al. (1992: vi-vii).

⁶⁸ Onderzoekscommissie Toepassing ABW (1993).

len in naleving en handhaving van rijksregels. De commissie sprak van 'ontoelaatbare tekortkomingen' in de uitvoering. Een betere sturing op de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering, gegeven de bestaande regels en beleidsaanpak, zou tot een doelmatiger uitvoeringspraktijk leiden. De uitkomsten van het onderzoek waren aanleiding voor nieuwe afspraken tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In de zogenaamde Beleidsbrief (1993) werd ingezet op een vijftal veranderingslijnen⁶⁹:

- 1 vereenvoudiging van regelgeving;
- 2 intensivering van fraudebestrijding;
- 3 versterking van de activerende werking;
- 4 vernieuwing van het toezicht;
- 5 vernieuwing van financiële verhoudingen.

De Beleidsbrief was de opmaat voor een geheel nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW), ingevoerd per 1 januari 1996, en de uitbreiding van het re-integratie en activeringsinstrumentarium onder meer via de Wet Inschakeling Werkzoekenden in 1997. Het onderzoek van de onderzoekscommissie betekende echter ook de opmaat voor een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem ABW (IBO) naar de vraag of een andere financieringsstructuur zou kunnen bijdragen aan een effectievere en efficiëntere uitvoering van de bijstand. Het rapport van de onderzoekscommissie (commissie Etty) is als start te markeren van de veronderstelling dat gemeenten wel degelijk een invloed hebben op de omvang van de bijstand.

Ook door de commissie Etty werd geconcludeerd dat uit het bestaan van duidelijke verschillen tussen gemeenten in de wijze van uitvoering van de bijstand, blijkt dat de gemeentelijke beleidsruimte substantieel is en dat deze ruimte in het recente verleden verder is toegenomen. Vervolgens stelt zij dat '...ondanks het vrijwel ontbreken van vergelijkend inzicht in de verschillen in resultaten van het gemeentelijk bijstandsbeleid bij het Rijk en de gemeenten, (...) er tal van aanwijzingen (zijn) dat het gemeentelijke beleid een grotere invloed heeft op de omvang van de bijstandsuitgaven dan tot nu toe werd aangenomen'⁷⁰. En vervolgens: 'Het klinkt aannemelijk dat verschillen in bijstandsbeleid leiden tot verschillen in resultaten (...). Waar meer dan 600 gemeenten de bijstand uitvoeren zal niet iedereen dezelfde beleidskeuzes maken c.q. een even efficiënte uitvoering organiseren'⁷¹. De commissie Etty baseert zich daarbij op interviews met deskundigen en twee onderliggende (econometrische) studies naar factoren die bijstandsafhankelijkheid verklaren⁷².

De commissie wijst op twee fundamentele knelpunten. Het eerste knelpunt is het klassieke principaal-agentprobleem: door gebrekkige informatie is het rijk niet goed in staat om te controleren of gemeenten het goed of slecht doen. De gevalsbehandeling en de concrete uitvoering liggen weliswaar bij ge-

⁶⁹ Tweede Kamer der Staten Generaal (1993); Vgl. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000).

⁷⁰ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem ABW (1996: 34).

⁷¹ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem ABW (1996: 11).

⁷² Deze rapporten zijn: Olieman, et al. (1996); Aarts, De Jong & Mot (1996).

meenten, maar aangezien de kosten kunnen worden afgewenteld op het rijk is er geen prikkel om doelmatig te opereren. De commissie Etty wijst er daarbij op dat het gemeenten ontbreekt aan adequate benchmarkinformatie om de eigen uitvoering te kunnen vergelijken met andere gemeenten. De commissie wijst verder op negatieve incentives, waardoor het financieel rendement voor gemeenten van het eigen beleid om de ABW-uitgaven te beheersen beperkt is en soms zelfs negatief kan zijn. Gemeenten kunnen tot dan toe 90% van de uitkeringslasten declareren bij het Rijk, 10% is gebudgetteerd. Als gevolg van de 90/10-declaratiesystematiek slaat maar 10% van het goed of slecht functioneren neer bij de gemeente. De apparaatskosten die verlopen via het gemeentefonds komen echter voor 100% voor rekening van de gemeente. Hierdoor kunnen de kosten van bijvoorbeeld strenge handhaving al snel de opbrengsten van de gemeentelijke inspanningen overtreffen. De commissie wijst voor de volledigheid ook op nog een andere negatieve incentive, namelijk in de verdeling van het Gemeentefonds speelt het aantal bijstandstrekkers per gemeente een belangrijke rol. Dit leidt er toe dat een door een gemeente gerealiseerde volumedaling van de ABW leidt tot een lagere uitkering uit het Gemeentefonds in het volgende jaar. Naast de kosten die gemeenten moeten maken om een volumedaling te realiseren is er dan ook nog sprake van een derving van inkomsten. Door de wijze van verdeling van het Gemeentefonds wordt een goede kostenbatenafweging verder verstoord: extra gemeentelijke middelen genereren geen extra gemeentelijke opbrengsten.

Het tweede knelpunt betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeente. Deze gedeelde verantwoordelijkheid zorgt voor een zekere spanning in de verhouding tussen de twee bestuurslagen. Ondanks het uitgangspunt van gemeentelijke autonomie bij de uitvoering bestaat er in de ogen van gemeenten vrij veel nadere regelgeving op het terrein van de rechtmatigheidstoets; gemeenten worden langs bestuurlijke weg aangestuurd het beroep op bijstand te beperken tot diegenen die er echt recht op hebben. Het Rijk houdt toezicht op de naleving van regelgeving en zorgt ervoor dat bij niet-naleving van de normen de uitvoering bijgestuurd wordt. Hiertoe beschikt de minister over een (financieel) correctie-instrumentarium. Eén van die instrumenten is het niet honoreren van gemeentelijke declaraties⁷³. Dit alles vormt evenwel een log systeem van controle achteraf.

De commissie ziet de oplossingrichting in een andere wijze van financiering: 'Een vergroting van het financieel belang zal leiden tot een grotere behoefte bij lokale bestuurders aan goede informatie omtrent de kosten en baten van de uitvoering. Onderlinge vergelijkbaarheid van gegevens van verschillende gemeenten is daarbij van belang. Door middel van 'benchmarking' en het uitwisselen van informatie over 'best practice' kunnen binnen de uitvoeringsorganisatie voorwaarden worden gecreëerd voor kwaliteitsverbetering⁷⁴.

De commissie Etty plaatst zoals gezegd het vraagstuk van de uitvoering binnen het raamwerk van het principaal-agentprobleem. Daarin staat zij niet alleen. Ook de WRR (1994) heeft aan het begin van de jaren negentig de problemen in de uitvoering expliciet toegewezen aan agency-vraagstukken waardoor belang en beleid niet met elkaar in overeenstemming zijn. De achtergrond is de discretionaire ruimte van de uitvoeringsorganisaties en gevalsbehandelaars die in essentie wordt veroorzaakt door twee bijzondere ken-

⁷³ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem ABW (1996: 6-7).

⁷⁴ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem ABW (1996: 7-8).

merken van de bijstandswetgeving⁷⁵. Het eerste is de mogelijkheid tot individualisering, dat wil zeggen dat de bijstandsverlening moet worden afgestemd op omstandigheden waarin de cliënt verkeert. Het tweede kenmerk is de beoordeling van noodzakelijkheid, in de zin dat de burger zich eerst zelf verantwoordelijk moet betonen voor de voorziening in het eigen bestaan. Van der Veen (1990) kwam indertijd na bestudering van de uitvoeringspraktijk tot de conclusie dat het vooral de onmogelijkheid is om een helder beeld te krijgen van de situatie van de cliënten (de controlefunctie) die maakt dat de plichten van de cliënten moeilijk geëffectueerd kunnen worden. Deze controle- en interpretatieproblemen doen zich echter niet alleen voor in de gevalbehandeling van de cliënt. Het probleem is dat van de informatieasymmetrie: actoren (Rijk, gemeenten, ambtenaren) kunnen niet meer onderling bepalen of verplichtingen worden nagekomen en het beroep op voorzieningen tot het noodzakelijke wordt beperkt. Dit probleem ligt besloten in de relatie tussen cliënt en consulent, maar het verplaatst zich naar de hogere verantwoordingschakels in de keten, vooral tussen gemeenten en Rijk. Doordat gemeenten de kosten van uitkeringen kunnen declareren (afwentelen) bij het Rijk, hebben zij nauwelijks een prikkel om het lastige controlevraagstuk aan te pakken. Daartegenover stelt het Rijk een uitgebreide toezichts- en verantwoordingsystematiek om toch zicht te krijgen op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Illustratief voor de problemen die dit oproept is de evaluatie van deze uitvoeringspraktijk aan het begin van de jaren negentig. Kort gezegd waren de conclusies van twee commissies (Van der Zwan, 1993 en Doelman-Pel, 1992) dat de uitvoeringspraktijk rondom de bijstandsverlening 'een onbeheerst proces' was geworden, waarin vanuit het oogpunt van wetshandhaving een onverantwoorde uitvoeringscultuur was ontstaan (geen controle aan de poort, gebrekkige activerende werking, bijstandsfraude enz.) met een tekortschietende toezichtstructuur⁷⁶.

Deze probleemanalyse ligt ten grondslag aan de nieuwe (financierings)systematiek van de WWB, zoals wij die anno 2010 kennen. Door gemeenten meer bestuurlijk verantwoordelijk te maken (medebewindrelatie) en door het decentraliseren van de financiële verantwoordelijkheid naar de gemeenten wordt getracht gemeenten intrinsiek te motiveren tot een effectieve en efficiënte uitvoering van de bijstandswet.

2.3.2 Het financieringssysteem

Uitgangspunt van de commissie Ety is het vinden van een financieringsstructuur die stimuleert tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van overheidstaken. De bekostigingswijze van de ABW voldoet naar het oordeel van de commissie niet uit oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling en draagt daarom niet bij tot een uit maatschappelijk oogpunt optimale uitvoering van de ABW. Een onbedoeld effect van de financieringsstructuur is dat gemeenten voor hun inspanningen om de bijstandsuitgaven te beheersen eerder gestraft worden dan beloond. Een wijziging van de financiering van de bijstandsuitgaven kan de gemeenten aanzetten tot een vanuit de bijstandsoptiek betere inzet van middelen. Deze financiering moet dan wel recht doen aan zowel de voor gemeenten onbeïnvloedbare als beïnvloedbare kosten van bijstand. Dit vraagt om een nadere bepaling van vermijdelijke en onvermijdelijke bijstandskosten.

⁷⁵ Teulings et al. (1997); Van der Veen (1990).

⁷⁶ Onderzoekscommissie Toepassing Abw (1993); Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000).

De commissie onderzoekt vervolgens een aantal financieringsmodellen waarvan de budgetteringsvariant het meest in het oog springt en het meest ver gaat⁷⁷. In de uiteindelijk gekozen budgetteringsvariant worden het 90%-deel van de uitkeringslasten van het Rijk en het 10%-deel van de uitkeringslasten van de gemeenten samengevoegd en gebudgetteerd. De bestaande declaratiesystematiek verdwijnt en er vindt geen nacalculatie plaats. Verschillen tussen het budget en de feitelijke uitgaven in het lopende jaar komen dan ook geheel ten gunste, respectievelijk ten laste van de eigen middelen van gemeenten. Door middel van deze prikkel kunnen gemeenten worden aangezet tot een efficiëntere uitvoering, aangezien zij enerzijds meer financiële risico's dragen maar anderzijds ook zelf profiteren van de bereikte afname van de uitgaven. Voorts lopen gemeenten die niet efficiënt werken het risico van een verlaagd budget in het volgende jaar indien het macrobudget daalt door de efficiencywinsten bij andere gemeenten. De gemeenten krijgen volledige vrijheid bij aanwending van de besparingen.

Zowel het rapport van de commissie Etty als de onderliggende studies zijn de opmaat voor een onderzoeksperiode waarin gezocht wordt naar een 'verklarings- en een verdelingsmodel' voor de bijstandsuitgaven⁷⁸. Uiteindelijk is de budgetteringsvariant de gekozen financieringsvorm die vanaf 2001 stapsgewijs wordt ingevoerd. Eerst werden de uitkeringslasten voor 25% gebudgetteerd en op 1 januari 2001 ingevoerd volgens de Wet Financiering ABW, IOAW en IOAZ (ook wel Fonds voor Werk en Inkomen genoemd), vanaf 2004 zijn de uitkeringslasten voor 100% gebudgetteerd volgens de Wet Werk en Bijstand.

Richten we ons op de techniek van de financiering dan moeten we om te beginnen een onderscheid maken in de uitkeringslasten (het inkomensdeel) en de re-integratiemiddelen (het werkdeel).

Het Inkomensdeel

Macrobudget

Om te kunnen budgetteren dient allereerst het macrobudget te worden vastgesteld, dat wil zeggen de totale verwachte uitkeringssom op landelijk niveau. De vaststelling van het macrobudget voor een begrotingsjaar t wordt geraamd in september van het daaraan voorafgaande jaar⁷⁹. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de bijstandsvolumeraming uit de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor jaar t. Deze raming wordt afgestemd met het Centraal Planbureau (CPB) en is gebaseerd op:

1. actuele gegevens over de feitelijke ontwikkeling van het bijstandsvolume op dat moment;
2. de economische vooruitzichten uit de Macro Economische Verkenningen voor het begrotingsjaar;
3. de verwachte effecten van gewijzigd beleid.

⁷⁷ De andere modellen worden hier achterwege gelaten. Het betreft de gemengde variant (een mix van declaraties en budgettering samen met een partieel bijstandsfonds met een prikkel gericht op het beperken van het bijstandsvolume) en de gemeentefondsvariant (de budgetteringsvariant of de gemengde variant alleen dan vorm gegevens binnen het gemeentefonds). Zie: Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem ABW (1996: 27 e.v.).

⁷⁸ Keuzenkamp, Kok & Brouwer (2000); Goudriaan, Aarts & Wilms (2001).

⁷⁹ Tweede Kamer der Staten Generaal (2003a).

Verdelingsmodel

Vervolgens is de vraag hoe de verdeling van het macrobudget over de gemeenten dient te geschieden. Er zijn hierbij twee hoofdmodellen denkbaar. Het historisch verdeelmodel gaat uit van een verdeling naar rato van het feitelijke aandeel van de gemeente in het basisjaar. Nadeel hiervan is dat gemeenten die in het verleden in de uitvoering het meest stringente beleid voerden en de hoogste efficiëntie bereikten, de minste mogelijkheden hebben om dit nog te verbeteren. Een verdeling die is gebaseerd op historische kostenaandelen, werkt dus in het nadeel van gemeenten met een stringent bijstandsbeleid en een hoge graad van efficiëntie⁸⁰. De tweede mogelijkheid is een verdeelmodel op basis van objectieve, niet door gemeenten beïnvloedbare factoren. Het gemeentelijk aandeel in het macrobudget is dan gebaseerd op hun objectief vastgestelde behoefte aan bijstandsmiddelen. Vanuit de twee ondersteunende onderzoeken bij het rapport van de commissie Etty, uitgevoerd door het NEI (Olieman et al, 1996) en LESTER/SEO (Aarts et al., 1996), wordt geconcludeerd dat het mogelijk is de gemeentelijke behoefte aan bijstandsmiddelen aan de hand van een beperkte set van objectieve factoren te verklaren. Beide bureaus baseren zich op economische schattingsmethoden, waarbij zij zich geconcentreerd hebben op de verschillen in bijstandsuitgaven in een jaar.

De keuze voor het objectieve verdeelmodel is in essentie gekozen om (a) te voorkomen dat (bij de start van de WWB) goed beleid of goede uitvoering wordt bestraft en slecht presteren wordt beloond en (b) om te vermijden dat het volume van de toe te kennen budgetten door de gemeenten zelf beïnvloed kan worden⁸¹. Het objectieve verdeelmodel is volgens Allers (2005) in essentie een verdeelstelsel waarbij de uitgaven van de ontvangende organisaties worden gerelateerd aan de kosten van het aanbieden van voorzieningen en aan de behoefte aan deze voorzieningen. Omdat de onvermijdelijke bijstandslasten in essentie onbekend zijn, worden de gedane uitgaven geacht de behoefte aan middelen te weerspiegelen. Dat is natuurlijk alleen het geval als de desbetreffende organisaties een zekere mate van autonomie bezitten. Zij moeten het uitgavenniveau dat wordt onderzocht zelf kunnen bepalen⁸².

De redenering die wordt gevolgd is aan de hand van figuur 2.2 inzichtelijk te maken. De verschillen tussen gemeenten kunnen statistisch worden verklaard aan de hand van een set van objectieve indicatoren waarvan aangetoond wordt dat deze een invloed hebben op het bijstandsvolume c.q. -uitgaven én waar de gemeenten geen (directe) invloed op hebben. Het niet verklaarde deel, het zogenaamde residu, wordt de potentiële beleidsruimte genoemd, die kan worden verdeeld in een efficiencycomponent en een component van gemeentelijk beleid⁸³. Efficiëntie slaat daarmee op de doelmatigheid van de uitvoering en kan worden gedefinieerd als de minimale bijstandsontwikkeling, gegeven het gevoerde gemeentelijke (en Rijks)beleid. Stel dat alle gemeenten een even efficiënte uitvoering realiseren, en er wordt gecorrigeerd voor de objectieve factoren, dan zijn de resulterende verschillen te wijten aan verschillende beleidsinvulhoeken. Andersom geldt dat bij gelijk beleid van de gemeenten, de onderlinge verschillen zijn te herleiden naar verschillen in efficiency in de uitvoering.

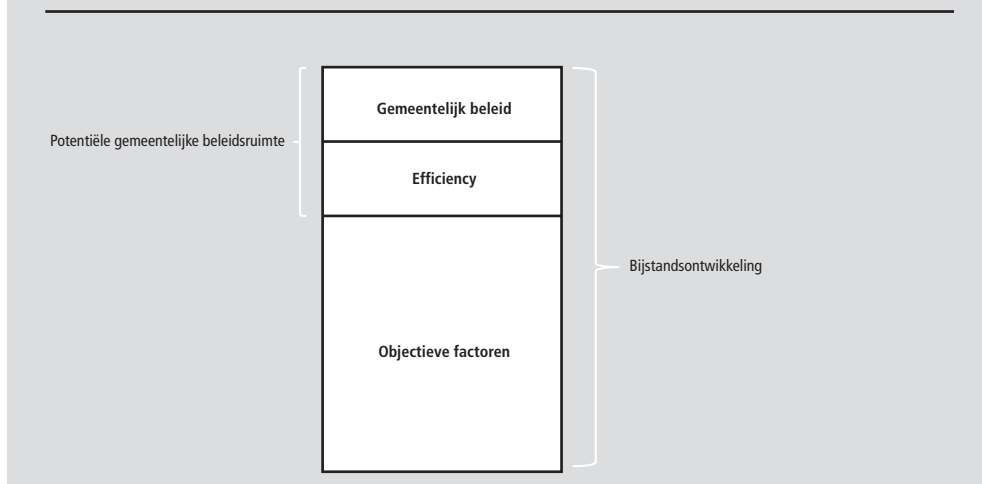
⁸⁰ Olieman et al. (1996).

⁸¹ Berkhout, Niessen, Etty, Van Lustgraaf & Op het Veld (2008).

⁸² Allers (2005). Allers beschrijft ook andere verdeelstelsels dan het uitgavenmodel, zoals het werklastmodel, het normkostenmodel en het beleidseffectenmodel. Voor een inhoudelijke discussie, zie aldaar.

⁸³ Stegeman & Van Vuren (2006); Olieman et al. (1996).

Figuur 2.2 Bepalende factoren bijstandsontwikkeling c.q. uitgaven.



De standaard manier waarop uitgavenmodellen worden geschat is met behulp van de regressieanalyse. Langs statistische weg wordt de variatie in gemeentelijke uitgaven verklaard uit een functie van beïnvloedende externe factoren, de zogenaamde exogenen. De specifieke samenstelling van deze exogenen in een gemeente bepaalt het aandeel van de bijstandslasten in de landelijke bijstandsuitgaven. Deze 'objectieve' wijze van verdelen kent kortom twee basisveronderstellingen. In de eerste plaats zijn de feitelijke totale uitgaven een correcte indicator van de totale uitgavenbehoefte. Dat is echter te betwijfelen omdat op grond van allerlei, bijvoorbeeld politieke of historische overwegingen, gemeenten minder of juist meer zouden willen uitgeven dan zij feitelijk doen. Daaraan gelieerd geldt de tweede basisveronderstelling namelijk dat alle relevante exogenen worden meegenomen. Zoals ik verderop zal bespreken leidt dit tot het kip-ei-probleem van het objectieve verdeelmodel. In tabel 2.2 zijn de verdeelmaatstaven opgenomen die over de jaren 2004-2007 door het Rijk zijn gebruikt voor het vaststellen van het inkomensbudget. In tabel 2.3 is vervolgens de geleidelijke invoering van de budgetteringssystematiek weergegeven.

Tabel 2.2 Gebruikte verdeelmaatstaven in objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB en relatie (+/-) met gemeentelijk budget, periode 2004-2008.
Bron: Berkhout et al. (2008).

Omschrijving verdeelmaatstaf	2004	2005	2006	2007	2008
Lage inkomens (in % van personen met inkomen)	+				
Lage inkomens 15-64 jaar (in % huishoudens 15-64 met inkomen)		+	+	+	+
Aandeel langdurige bijstandsonvangers 2001 (in % huishoudens 15-64)		+			
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (in % inwoners 20-64 jaar)	-				
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (in % inwoners 15-64 jaar)		-	-	-	-
Werklozen met maximale WW-duur (in % inwoners 20-64 jaar)	+				
Werkzame beroepsbevolking (in % totale beroepsbevolking)		-	-	-	
Werkzame beroepsbevolking (in % beroepsbevolking in COROP-regio)					-
Eenouderhuishoudens 20-39 jaar (in % inwoners 20-64 jaar)	+				
Eenouderhuishoudens 15-44 jaar (in % inwoners 15-64 jaar)		+	+	+	+
Eenouderhuishoudens 20-64 jaar (in % inwoners 20-64 jaar)	+				
Totaal allochtonen (in % alle inwoners)	+				
Totaal allochtonen 15-64 jaar (in % alle inwoners 15-64 jaar)		+	+	+	+
Bevolkingsgroei					+
Laagopgeleiden 15-64 jaar (in % inwoners 15-64)		+	+	+	+
Regionaal klantensurplus (reg. klantentpot. minus aantal inw., x 1000) ¹	+	+			
Relatief regionaal klantentpotentieel			+	+	+
Omgevingsadressendichtheid (x 1000)	-				
Omgevingsadressendichtheid x woningvoorraad		-			
Inwoners stedelijk gebied (aantal inw. in gebied met meer dan 1000 omgevingsadressen per km2, in % aantal inwoners)			-	-	-
Huurwoningen (in % totaal aantal woningen)			+	+	+
Banen handel, horeca en schoonmaak (in % totaal aantal banen COROP)	-	-			
Banen handel en horeca (COROP)			-	-	-
Procentuele banengroei in COROP-regio		-	-	-	-
Aantal banen in COROP-regio (in % beroepsbeu. COROP-regio)		-	-	-	-
Netto arbeidsparticipatie vrouwen in COROP-regio			-		

¹ Dit betreft een maat voor de centrumfunctie van een gemeente, het meet de mate waarin een gemeente 'trekt' aan inwoners van een andere gemeente.

Tabel 2.3 Veranderingen in de financieringssysteem inkomensdeel WWB.

Jaar	Welke gemeenten	Mate van budgettering	Aandeel verdeeld volgens objectief verdeelmodel
2000	Alle	10%	0%
2001	Alle	25%	0%
2002	60.000 inwoners of meer	25%	50%
	40.0000 – 60.000 inwoners Minder dan 40.000 inwoners	25%	0-50% 0%
2003	60.000 inwoners of meer	25%	100
	40.0000 – 60.000 inwoners	25%	0-100%
	Minder dan 40.000 inwoners	25%	0%
2004	60.000 inwoners of meer	100%	40%
	40.0000 – 60.000 inwoners	100%	0-40%
	Minder dan 40.000 inwoners	100%	0%
2005	60.000 inwoners of meer	100%	73%
	40.0000 – 60.000 inwoners	100%	0-73%
	Minder dan 40.000 inwoners	100%	0%
2006	60.000 inwoners of meer	100%	100%
	30.0000 – 60.000 inwoners	100%	0-100%
	Minder dan 30.000 inwoners	100%	0%
2007	60.000 inwoners of meer	100%	100%
	30.0000 – 60.000 inwoners	100%	0-100%
	Minder dan 30.000 inwoners	100%	0%
2008	60.000 inwoners of meer	100%	100%
	30.0000 – 60.000 inwoners	100%	0-100%
	Minder dan 30.000 inwoners	100%	0%

Het werkdeel

Het werkdeel bestaat uit een bundeling van re-integratiemiddelen die gemeenten in de jaren negentig via verschillende wettelijke instrumenten beschikbaar hebben gehad. Deze middelen zijn stapsgewijs vanaf 2001 ontschot en met de invoering van de WWB als één flexibel re-integratiebudget aan gemeenten toegekend⁸⁴. De hoogte van het budget is daarmee historisch en beleidsmatig bepaald.

Verdelingsmodel

Ook voor het werkdeel geldt een verdeelsystematiek waarbij een overgangsregime geldt van een verdeling op basis van historische budgetaandelen naar verdeling op basis van behoefte aan re-integratiemiddelen⁸⁵. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de invoering. Tot en met 2005 vond de verdeling plaats op basis van het historische aandeel van de gemeente. Vanaf 2006 wordt geleidelijk het nieuwe verdeelmodel geïntroduceerd dat uitgaat van de gemeentelijke behoefte aan re-integratiemiddelen. Via dit nieuwe verdeelmodel wordt het budget verdeeld op basis van het aantal bijstandsgerechtigden, waarbij gecorrigeerd wordt voor de lokale arbeidsmarktsituatie⁸⁶. Het centrale uitgangspunt is dat gemeenten die een zwaardere re-integratetaak hebben relatief meer middelen worden toegekend. Tot en met 2010 wordt elk jaar het deel van het budget dat historisch wordt verdeeld kleiner. Vanaf 2011 wordt geheel volgens het nieuwe model verdeeld.

Tabel 2.4 Veranderingen in de financieringsystematiek Werkdeel.

Jaar	Welke gemeenten	Mate van budgettering	Aandeel verdeeld volgens verdeelmodel
2004	Alle gemeenten	100%	0%
2005	Alle gemeenten	100%	0%
2006	Alle gemeenten	100%	16,7%
2007	Alle gemeenten	100%	33,3%
2008	Alle gemeenten	100%	50,0%
2009	Alle gemeenten	100%	66,7%
2010	Alle gemeenten	100%	83,3%
2011	Alle gemeenten	100%	100%

⁸⁴ Het betreffen middelen uit de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) (1996), de Instream-doorstroomregeling (ID), middelen voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten (Wet Re-integratie Arbeidsgehandicapten: REA) en de sluitende aanpak (SA). Aan de WIW zijn sinds 1 januari 2000 ook de zogenaamde inkoopmiddelen in het kader van het Grotestedenbeleid van de G86 gemeenten toegevoegd en het deel ten behoeve van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden van het prestatiebudget van de Arbeidsvoorziening. Tweede Kamer der Staten Generaal (1999).

⁸⁵ Ook in het kader van het verdeelmodel voor het werkbudget zijn verschillende modellen onderzocht, waaronder een variant volledig op basis van objectieve kenmerken, een variant waarin alle doelgroepen voor re-integratie de meeste gewicht in de schaal leggen en twee combinatievarianten waarbij het aantal uitkeringsgerechtigden of alle doelgroepen voor re-integratie in samenhang met de lokale arbeidsmarkt als belangrijkste gewichten zijn meegenomen. Verveen, Berdowski & Van der Aalst (2005).

⁸⁶ Hierbij is in verschillende onderzoeken nagegaan wat de beste indicatoren zijn voor de samenstelling van de bijstandspopulatie en de kenmerken van de lokale arbeidsmarkt. Vgl. Groot, Van Gent, De Graaf & Hop (2006).

2.3.3 Het beleidsruimteprobleem

Cruciaal in de bovenstaande analyse, zo constateert ook de commissie Etty in 1996, is het verlaten van de gedachte dat de mogelijkheden voor gemeenten om de bijstandsuitgaven te beïnvloeden beperkt zijn. Immers, in dat geval heeft een financiële prikkel nauwelijks zin. Daartegenover staat de premisse dat gemeenten wel degelijk invloed kunnen uitoefenen op de bijstandsuitgaven en dat er met een verbetering van de uitvoering aanzienlijke besparingen op zowel de uitkeringslasten als de apparaatskosten kunnen worden gerealiseerd. Hiervoor introduceert de commissie het concept van de 'beleidsruimte' oftewel de mogelijkheden voor gemeenten om zelf vorm te geven aan het bijstandsbeleid en de wijze van uitvoering. Uit het feit dat er duidelijke verschillen bestaan tussen gemeenten in de uitvoering van de bijstand, concludeert de commissie dat deze beleidsruimte substantieel is.

In de eerste studies naar de haalbaarheid van deze financieringssystematiek zijn verschillende condities benoemd wil de prikkel in de praktijk ook effect sorteren. Die condities zijn⁸⁷:

- De gemeenten zullen de eigen beleidsruimte moeten (h)erkennen.
- Zij zullen (rationele) kosten- en batenafwegingen moeten maken.
- Er zal geen sprake kunnen zijn van substitutie- en afwentelingsmechanismen van kosten naar het Rijk of andere gemeenten.
- Gemeenten zullen niet streven naar en in staat zijn tot het beïnvloeden van de factoren waarop het bijstandsbudget is gebaseerd.

De afbakening van de beleidsruimte wordt in vier deelterreinen opgesomd, n.l. de wijze van uitvoering in het algemeen, de poortwachterfunctie en het fraudebeleid, de bepaling van de hoogte van de uitkering en het instroom- en uitstroombeleid. Opmerkelijk genoeg worden '...de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten ten aanzien van de ontwikkelingen van de werkgelegenheid, en dus ten aanzien van de in- en uitstroom bij de ABW erkend'⁸⁸. Olieman et al. (1996) schatten daardoor in dat de gemiddelde potentiële gemeentelijke beleidsruimte maximaal 20% is voor de bijstandsuitgaven. Dat betekent dat als gemeenten het meest stringente beleid voeren, en dat 100% efficiënt doen, de uitgaven gemiddeld 20% lager zouden kunnen liggen. Het is niet waarschijnlijk dat er gemeenten zijn waar dit theoretische optimum in de praktijk wordt gehaald, zo concluderen de onderzoekers, maar elke gemeente kent wel enige mate van potentiële beleidsruimte⁸⁹.

De beleidsruimte is een belangrijk begrip. Wordt aan gemeenten een te kleine beleidsruimte toegekend, dan bestaat het risico van suboptimaal beleid doordat op lokaal niveau te weinig rekening kan worden gehouden met regionale en lokale omstandigheden. Wordt aan gemeenten een te grote beleidsruimte toegekend, dan worden zij opgezadeld met beleidsopgaven en -doeleinden waaraan zijn hoegenaamd niets kunnen doen.

⁸⁷ Olieman et al. (1996: 40).

⁸⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem ABW (1996: 45).

⁸⁹ Olieman et al. (1996: ii).

De beleidsruimte heeft daarmee ook een belangrijke, zij het complexe relatie met:

- a. De lokale verschillen in bijstandsafhankelijkheid. Zijn deze verschillen te herleiden naar verschillend beleid of naar niet door de lokale overheid te beïnvloeden factoren? En wanneer verschillen te herleiden zijn naar verschillend beleid, betreft dit dan (in)efficiënt gedrag in de uitvoering of liggen hier andere factoren aan ten grondslag, zoals afwijkende inhoudelijke politieke keuzes? Dit betreft met andere woorden de vraag naar de waarde van het objectieve verdeelmodel als methode om de beleidsruimte te kunnen bepalen.
- b. De subjectief ervaren beleidsruimte. Zoals door de commissie Etty al is aangegeven, de beleidsruimte moet ook in de praktijk worden (h)erkend.
- c. De dynamiek op de lange termijn. Blijft de beleidsruimte in de tijd constant of is deze afhankelijk van goed of slecht presteren van de gemeenten? Het feit dat de budgettering van de uitkeringslasten en re-integratiemiddelen gemeenten op enig moment prikkelt tot een doelmatige uitvoering betekent bijna automatisch dat de resterende beleidsruimte gaan-deweg afneemt.

De waarde van het objectieve verdeelmodel

Het objectieve verdeelmodel gaat uit van de mogelijkheid om de onderlinge verschillen in bijstandsbehoefte tussen gemeenten langs statistische weg te kunnen bepalen. Volgens Allers (2005) kent deze werkwijze een paar principiële tekortkomingen. De eerste omschrijft hij als het kip-ei-probleem: in de situatie waarin de uitgaven van de betrokken organisaties (grotendeels) exogeen worden bepaald, bevatten uitgavniveaus weinig of geen informatie over kosten of behoeften. Regresseert men daarentegen de uitgaven op kosten- en behoeftefactoren, dan komt men noodzakelijkerwijs zeer dicht in de buurt van de bestaande verdeling. Anders geformuleerd, de omvang van de potentiële beleidsruimte is een statistisch artefact waarbij het onhelder is of de gemeentelijke verschillen in uitgaven worden veroorzaakt door verschillen in exogenen of door verschillen in kosten- en behoeftefactoren.

Het tweede probleem omschrijft Allers (2005) als verschillen in voorzieningenniveaus. Dit is de situatie waarin determinanten van het voorzieningenniveau los staan van kosten of behoeften. Voorbeelden daarvan zijn de beschikbaarheid van financiële middelen en reserves, politieke voorkeuren, historische factoren en beleidsinteracties tussen gemeenten. De historische doorwerking van in het verleden gemaakte keuzes en uitvoeringspraktijken bepaalt op enig moment een verschil in startsituatie die voordelig of nadelig kan uitpakken ten opzichte van een situatie die op basis van objectieve factoren wordt bepaald. Dat geldt ook voor politieke voorkeuren op grond waarvan gemeenten beleidskeuzes maken die leiden tot een meer of minder efficiënt beleid. Beleidsinteracties tussen gemeenten tenslotte zijn van belang voor zover het beleid van de ene gemeente consequenties heeft voor de andere gemeente. Van Dam (1992) liet begin jaren negentig al zien dat zich hier problematische sociale situaties voor kunnen doen, waaronder 'meeliftgedrag' van vooral kleinere gemeenten op inspanningen van grotere gemeenten⁹⁰. Het is wellicht één van de belangrijkste veronderstellingen achter het verdeelmodel dat er geen substitutie- en afwentelingsmechanismen tussen gemeenten kunnen plaatsvinden.

⁹⁰ Vgl. Van Dam & Denters (1993).

In essentie spitst de discussie zich toe op de vraag wat nu eigenlijk 'onvermijdelijke bijstands-uitgaven' zijn. In het objectief verdeelmodel worden deze opgevat als een statistisch gemiddelde, bij een positieve afwijking wordt slecht gepresteerd, bij een negatieve afwijking wordt goed gepresteerd. Het verschil tussen datgene wat gemeenten in het verleden kregen (het historisch budgetaandeel) en het objectief budgetaandeel, staat bekend als het herverdeeffect. Deze herverdeeffecten moeten in de logica van het model kunnen worden verklaard uit beleids- of efficiencyinspanningen. Ondanks het feit dat deze herverdeeffecten politiek-bestuurlijk het meest controversieel zijn, is het opvallend hoe weinig eenduidige conclusies over de plausibiliteit van deze aannames kunnen worden getrokken⁹¹. Daar waar Visscher et al. (2004:2) concluderen dat 'gemeenten onderling duidelijk verschillen in hun beleids- en uitvoeringsinspanningen en dat deze verschillen zeer waarschijnlijk medebepalend zijn voor de richting en de omvang van de herverdeeffecten van het objectief verdeelmodel', concludeert het onderzoeksbureau Cebeon (2007: 90) dat er geen eenduidige relatie is tussen de richting van het herverdeeffect en de gemeentelijke beleids-output.

De subjectief ervaren beleidsruimte

De omvang van de onvermijdelijke bijstandsuitgaven is niet alleen een objectief concept, maar wordt in hoge mate historisch en institutioneel bepaald. Om een voorbeeld te noemen, het hangt onder meer af van veranderende opvattingen over rechten en plichten van bijstandsgerechtigden. Een gevoelig debat is bijvoorbeeld de arbeidsplicht van jonge moeders met opgroeiende kinderen en cliënten ouder dan 57½. Tot aan 2004 werden 'zorgplichtigen' en ouderen vrijgesteld van de arbeidsplicht en zouden hun bijstandslasten derhalve als 'onvermijdelijk' worden beoordeeld. Vanaf 2004 behoren categorale vrijstellingen tot het verleden en zijn dus ook deze bijstandslasten 'vermijdelijk' geworden.

Een interessante observatie is ook dat de perceptie van een gemeente over de beleidsopgave kan afwijken van de objectief bepaalde nood. In de afgelopen jaren is telkens aan managers sociale zaken gevraagd om een inschatting te maken van het deel van het bestand dat naar hun idee niet (of niet binnen vijf jaar) kan uitstromen naar regulier werk. Tabel 2.5 geeft een overzicht van de inschattingen. Even los van het feit dat gemeenten aanzienlijk verschillen in hun inschattingen, zouden we mogen verwachten dat dit oordeel enig verband houdt met de uitkeringsduur van het cliëntenbestand. Dat blijkt niet zo te zijn. Er is geen enkele significante relatie tussen de mate waarin cliënten naar het oordeel van de professionals niet kunnen uitstromen naar regulier werk en het aandeel cliënten met een uitkeringsduur van langer dan vijf jaar als percentage van het bijstandsvolume⁹². Het toont aan dat er een belangrijk verschil zit tussen de kans op werk op basis van de objectief bepaalde uitkeringsduur, een gangbare indicator voor de bemiddelbaarheid van het uitkeringsbestand, en de door gemeenten subjectief ervaren mogelijkheden. De vraag welke van de twee de juiste is, laat ik voor dit moment in het midden.

⁹¹ Berkhout et al. (2008).

⁹² De Pearson correlatiecoëfficiënten (two-tailed) zijn: 0,012 (2004); 0,107 (2005); 0,164 (2006) en 0,111 (2007).

Tabel 2.5 Percentage van het cliëntenbestand dat binnen vijf jaar niet kan uitstromen naar betaald werk, inschatting managers sociale zaken, periode 2004-2007. Bron: Edzes et al. (2005); Divosa (2006, 2007, 2008). Eigen berekeningen.

	N	Gem.	Min	Max	Std. Dev.
Percentage cliënten dat naar opgave van managers sociale zaken niet kan uitstromen naar regulier werk					
2004	100	53	0	85	19
2005	105	45	0	90	20
2006	138	39	5	85	16
2007	154	35	3	75	17

Tot slot geldt dat uit evaluatieonderzoek is gebleken dat een positief noch een negatief effect is gevonden van een objectieve wijze van verdelen op de reductie van het bijstandsvolume⁹³. Klaarblijkelijk streven bestuurders niet naar een reductie van het bijstandsvolume die past bij de objectieve (omgevings-) kenmerken van de gemeente waarvan zij bestuurder zijn. De volumereductie komt voor rekening van het bestuurlijk arrangement, de budgettering zelf, en voornamelijk niet van de objectiviteit van het verdelen⁹⁴. Dat betekent omgekeerd dat in de praktijk de 'onvermijdelijke bijstandsuitgaven' een subjectieve normstelling kent die hooguit wordt beïnvloed door het beschikbaar gestelde budget. Daarmee is de beleidsruimte in de praktijk niet op voorhand begrensd. De commissie Etty illustreert dit door een onderscheid te maken in formele beleidsruimte ('alles wat niet verboden is mag, en wat voorgeschreven is, moet') en wet- en regelgeving. De formele ruimte is niet beperkt tot het domein van de bijstandswet zelf, de doelstellingen van de wet zullen juist vooral met behulp van instrumenten buiten de bijstandswet gerealiseerd (moeten) worden⁹⁵.

De dynamiek op langere termijn

Wellicht het meest interessant is de dynamiek op de langere termijn. Ik heb al gesteld dat de financieringssystematiek gemeenten niet alleen dwingt het goed te doen, ze moeten het vooral beter doen in vergelijking met andere gemeenten in dezelfde situatie⁹⁶. Gemeenten zijn dus met elkaar in concurrentie. Wanneer het doel is een daling van het bijstandsvolume te bereiken en de beleidsruimte is optimaal benut, zeker in vergelijking met andere gemeenten, welke instrumenten staan een gemeente dan nog ter beschikking?

Er zijn signalen op te tekenen die de houdbaarheid van de prikkelsystematiek op de lange termijn in twijfel trekken en die er in essentie op neerkomen dat de potentiële beleidsruimte kleiner wordt naarmate het succes voortduurt. Die signalen hebben betrekking op het zogenaamde granieten bestand⁹⁷.

⁹³ Berkhout et al. (2008).

⁹⁴ Berkhout et al. (2008).

⁹⁵ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem ABW (1996: 34).

⁹⁶ Illustratief is de situatie in Amsterdam waar in 2007 de vraag rees of de gemeente de uitkeringen nog wel kon betalen. Hoewel het aantal bijstandsgerechtigden in Amsterdam is gedaald, is de uitstroom uit de bijstand in andere gemeenten hoger dan in Amsterdam, waardoor het budget negatief uitvalt voor de stad. De Volkskrant, 1 juni 2007

⁹⁷ Berkhout et al. (2008); Davidse (2007); Van Geuns et al. (2007).

Door de afname van het bijstandsbestand komt de categorie moeilijk te bemiddelen werkzoekenden meer in zicht, een situatie die succesvolle gemeenten eerder bereiken dan minder succesvolle gemeenten. We zouden kunnen redeneren dat naarmate de complexiteit van de doelgroep groter wordt, de gemeentelijke beleidsmogelijkheden en de efficiency van beleid afnemen. Of zoals Van Geuns et al. (2007: 19) concludeerden: 'At a certain point in time the client base may become so 'unintegratable' that the incentive will cease to exist'. De uitvoering van de bijstand wijkt in dit opzicht af van beleidsterreinen waar gemeenten ook verantwoordelijkheid voor dragen zoals het basisonderwijs, groenonderhoud en afvalverwijdering. Er is geen lineair verband tussen beleidsinspanning en beleidsresultaat, voor succesvolle gemeenten geldt eerder de wet van de remmende voorsprong.

Dit is essentieel. Het betekent dat gemeenten op de korte termijn weliswaar gebaat zijn bij een betere uitvoering van de WWB, maar dat zij op de langere termijn alleen door een betere werking van de regionale arbeidsmarkt en bevordering van de werkgelegenheid aan de positieve kant van de balans kunnen blijven. Anders gezegd: '...ten aanzien van het uitstroombeleid geldt dat de instrumenten die een gemeente ter beschikking staan om zelf het beleid vorm te geven in belangrijke mate buiten het instrumentarium van de bijstandswet liggen'⁹⁸. Dit samenstel van mogelijkheden wordt traditioneel aangeduid als het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid⁹⁹.

2.4. Arbeidsmarktbeleid: een eerste afbakening

Zowel in de beleidspraktijk als in de wetenschappelijke literatuur zijn er weinig eenduidige definities van wat onder lokaal of regionaal arbeidsmarktbeleid moet worden verstaan. Dat heeft in de eerste plaats als oorzaak dat de scheidslijnen met en tussen aanpalende beleidsterreinen (sociaaleconomisch beleid, onderwijsbeleid, enz.) diffuus zijn en het lastig maken tot een analytisch heldere definitie te komen¹⁰⁰. De meest populaire en gebruikte invalshoek is het concept van het activerend arbeidsmarktbeleid dat voor Nederland vanaf midden jaren tachtig door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987) op de beleidsagenda is gezet¹⁰¹. Activerend arbeidsmarktbeleid duidt daarbij op de directe instrumenten die beschikbaar zijn om werkzoekenden te activeren voor en te re-integreren naar de arbeidsmarkt.

Een tweede reden voor de conceptuele verwarring is dat de invulling tijdgebonden is. Daar waar in de jaren '80 en '90 vooral een instrumentele opvatting werd gehanteerd, staat tegenwoordig meer het 'governance'-vraagstuk centraal. Arbeidsmarktbeleid behelst niet alleen de inzet van instrumenten, zoals

⁹⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem ABW (1996: 10).

⁹⁹ Aangezien de keuze voor en inzet van deze bredere instrumenten in hoge mate een politieke lading hebben, heb ik eerder beargumenteerd dat het mijns inziens beter is om te spreken van arbeidsmarktpolitiek. Zie: Edzes (2008).

¹⁰⁰ Voor een verkenning, zie Mevissen (1992).

¹⁰¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987). De WRR volgde hiermee een internationale beweging naar activerend arbeidsmarktbeleid die in de jaren zestig door de OECD is gestart. Voor de achtergronden van deze beweging, zie: Auer et al. (2005); Sol (2000).

in het activerend arbeidsmarktbeleid gebruikelijk is, maar betreft vooral ook een vraagstuk waarbij 'partnerships' worden gezocht om effectieve oplossingen voor arbeidsmarktproblemen binnen het bereik van de overheid te brengen. Illustratief hiervoor is de zienswijze van de OECD (1998: 15): 'A local labour market is increasingly viewed as a place of co-operation between local actors, and thus as a level of management, in areas such as problem identification and analysis, implementation and assessment of ALMP's (active labour market policies) and the carrying-out of local initiatives and projects'¹⁰². We zien deze invulling ook terug in de opvatting van de VNG (2007: 1): 'Regionaal arbeidsmarktbeleid bestaat uit het op elkaar aansluiten van gemeentelijke visies op de regionale arbeidsmarktproblemen en het verbinden van de initiatieven van zowel gemeenten als partners die in de regio plaatsvinden in het licht van deze regionale visie. Praktisch kan deze verbinding leiden tot samenwerkings- of prestatie-afspraken, afstemming van instrumenten, gebruik van elkaars instrumenten of het samen ontwikkelen van een nieuw instrumentarium. Kortom: naast de gebruikelijke instrumentele opvatting is steeds meer een 'governance'-opvatting centraal komen te staan.

In de derde plaats gaat de discussie gebukt onder de vraag wat nu eigenlijk onder een regio moet worden verstaan. Met andere woorden, wat is het schaalniveau waarop het arbeidsmarktbeleid plaats moet vinden? De onderliggende kwestie is de vraag wat nu eigenlijk een arbeidsmarktregio is en of hiervan een geografische omlijning is te geven. De OECD (2000: 34) onderscheidt hierin twee benaderingen. De eerste benadering definieert de arbeidsmarkt als 'a homogenous area sharing common labour market characteristics'. De tweede, meer populaire en gebruikte benadering definieert de arbeidsmarkt als 'a nodal area, the boundaries of which are traced with the goal of containing the interrelations between its constituent entities'. In deze benadering bestaat de functionele arbeidsmarkt op basis van pendel en mobiliteitsgedrag van werkers en werkzoekenden¹⁰³. De arbeidsmarkt is in dat opzicht per definitie regionaal omdat de meeste mensen werk zoeken en vinden in de nabije omgeving¹⁰⁴. Dat als gevolg van deze ruimtelijke dimensie mismatches ontstaan in de aansluiting tussen vraag en aanbod is herhaaldelijk opgetekend¹⁰⁵. In een poging beleidsmatig grip te krijgen op de begrenzing van de regionale arbeidsmarkt, introduceerde de Atlas voor gemeenten in 2007 het concept van de 'optimale' of 'logische' arbeidsmarktregio, dat vooral gebaseerd is op de vraag welke gemeenten met wie zouden moeten samenwerken¹⁰⁶.

Tot slot is de invulling onderhevig aan institutionele veranderingen en ideologische verschuivingen. Zeker in de relatie met de sociale zekerheid zien we belangrijke institutionele verschuivingen in rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden (van welfare naar workfare), de toegang tot de sociale zekerheid, de privatisering van de uitvoering etc. Ook deze verschuivingen hebben invloed op wat we heden

¹⁰² Vgl. OECD (2003).

¹⁰³ OECD (2000: 34).

¹⁰⁴ Van Dijk (2001).

¹⁰⁵ Cremers, Backerra & Faun (2007); Hensen & De Vries (2004).

¹⁰⁶ De methode om de optimale regio voor regionaal arbeidsmarktbeleid te bepalen is gebaseerd op '...het idee dat samenwerking tussen gemeenten het meest effectief is als die gemeenten in potentie een grote bijdrage leveren aan het banenaanbod voor de inwoners van de andere gemeenten. Gemeenten die in potentie de banenkans voor de inwoners van andere gemeenten vergroten zijn logische 'partners' voor arbeidsmarktbeleid dat zich richt op het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Beleidsinspanningen die gericht zijn op het verbeteren van de matching tussen banenzoekers in een bepaalde gemeente en de in de regio beschikbare banen zijn naar verwachting het meest effectief in een op die manier samengestelde arbeidsmarktregio'. Divosa (2008: 56).

ten dage onder lokaal of regionaal arbeidsmarktbeleid kunnen verstaan. Zo heeft werkloosheidsbeleid plaatsgemaakt voor een participatieagenda ('iedereen doet mee') en het recht op bijstand heeft plaats gemaakt voor een recht op re-integratieinspanningen. Illustraties hiervan zijn de conclusies uit twee belangrijke commissierapporten uit 2008. De Commissie Arbeidsparticipatie (commissie Bakker) (2008) constateert tegen de achtergrond van de vergrijzing en de globalisering dat de arbeidsmarkt in Nederland aan de vooravond staat van een fundamentele verandering. Nederland heeft snel iedereen nodig en iedereen moet voortdurend inzetbaar zijn. De commissie constateert vervolgens dat deze nieuwe situatie op de arbeidsmarkt een andere houding ten aanzien van werk vereist, een andere cultuur. De Commissie Fundamentele herbezinning WSW (commissie De Vries) (2008) stelt de tweedeling ter discussie die in de loop der jaren is ontstaan tussen mensen met een beperking die wel de kans krijgen om mee te doen op de arbeidsmarkt en mensen die deze kans niet krijgen. Door verschillende (ideologische, financiële en organisatorische) mechanismen zijn bepaalde groepen bevoordeeld terwijl vergelijkbare groepen juist zijn benadeeld. De door de commissie voorgestelde individuele benadering van de 'feitelijke afstand naar de arbeidsmarkt' plaatst de gemeenten voor andere beleidsuitdagingen dan zij voorheen hadden. In het te voeren arbeidsmarktbeleid moet zij nu met een bredere doelgroep rekening houden en met andere opgaven dan daarvoor.

Wat moeten we nu onder het containerbegrip arbeidsmarktbeleid verstaan? En wat is hierin de regionale of lokale component? Albeda (1967: 739) maakt een eerste belangrijk onderscheid: 'De arbeidsmarkt, in functionele zin, kan men omschrijven als het samentreffen van de vraag naar en het aanbod van arbeid, waardoor de loonvorming en de arbeidsverhouding tot stand komt. Gegeven de omstandigheid, dat door de wijze van organisatie van de arbeidsmarkt de loonvorming en de allocatie der arbeidskrachten doorgaans van elkaar gescheiden plaatsvinden, is het gebruikelijk, met betrekking tot de arbeidsmarkt te onderscheiden tussen een loonmarkt, waar de 'prijsvorming' plaatsvindt in de vorm van het proces der collectieve onderhandelingen, en de allocatiemarkt, waar de 'ruil' tot stand komt, waar dus de arbeidsverhouding ontstaat'. Hoewel het citaat meer dan veertig jaren oud is, geeft het een nog steeds relevante afbakening. In de Nederlandse context vindt de loonvorming (voor het overgrote deel) plaats op centraal en sectoraal niveau waarbij de sociale partners (samen met het Rijk) de instrumenten hebben om deze te beïnvloeden: CAO-beleid, fiscaal en monetair beleid en sociale zekerheidsbeleid. Dit centralistische karakter brengt echter met zich mee dat regionale discrepanties niet gemakkelijk kunnen worden gecorrigeerd door marktwerking. Door ruimtelijke verschillen in vraag- en aanbodverhoudingen kunnen werkloosheid en non-participatie ontstaan bij afwezigheid van de corrigerende werking van regionale prijsverschillen (loonhoogte) van arbeid én tekortschietende geografische mobiliteit van de beroepsbevolking¹⁰⁷. Overigens impliceert dit niet direct dat regionale arbeidsmarkten bestaan, omdat verschillen in regionale werkloosheid ook andere oorzaken kunnen hebben, waaronder (schoksgewijze) aanpassingsmechanismen in vraag en aanbod¹⁰⁸. Sterker nog, het Centraal Planbureau (CPB) komt in 2006 op basis van bovenstaande argumentatie en doorrekeningen tot de conclusie dat zowel vanuit een internationaal perspectief, als in vergelijking met variatie van kansen op de arbeidsmarkt tussen hoog- en laagconjunctuur, de regionale dimensie van arbeidsmarkten in Nederland klein lijkt te zijn¹⁰⁹. Mocht regionaal arbeidsmarktbeleid wenselijk zijn, zo stelt het CPB

¹⁰⁷ Vermeulen (2006). Een overzicht van de regionale economische theorie in dit verband is te vinden in het standaardwerk: Armstrong & Taylor (2000).

¹⁰⁸ Elhorst, Broersma, Zijlstra & Oosterhaven (2007).

¹⁰⁹ Vermeulen (2006).

vast, dan is het verstandig deze te richten op weinig mobiele groepen als vrouwen, lager opgeleiden en jongeren.

Het idee dat regionale verschillen in werkloosheid (en welvaart) kunnen worden 'opgelost' door een vorm van regionaaleconomisch beleid wordt zowel in de literatuur als in de beleidspraktijk betwist. Traditioneel was het regionaaleconomische beleid gericht op het wegwerken van regionale achterstanden, tegenwoordig wordt het meer ingezet voor het exclusief stimuleren van 'regiospecifieke kansen van nationaal belang', de zogenaamde Pieken in de Delta¹¹⁰. In het daaraan voorafgaande Interdepartementale Beleidsonderzoek naar het regionaal economisch beleid (2005) constateerde de commissie in navolging van het CPB eveneens dat de regionale verschillen klein zijn en tot de laagste van Europa behoren. Vervolgens stelt zij dat verschillen in economische prestaties vanwege agglomeratie-effecten onvermijdelijk zijn en door het gevoerde generieke beleid (langdurig) in stand blijven. Los daarvan, zo constateert de commissie, biedt dit voor lokale overheden weinig soelaas, aangezien regionaaleconomisch beleid van het Rijk is, waarvan hooguit de vormgeving of inhoud per regio verschilt¹¹¹. Verderop zal ik ingaan op de vraag naar de mogelijkheden van lokaal economisch beleid. Hier laat ik het bij de vaststelling dat in de literatuur twijfels bestaan over de effecten van regionaaleconomisch beleid voor het wegnemen van regionale verschillen in werkloosheid.

Kortom, wanneer de hoogte en regionale verschillen in werkloosheid en participatie niet direct door lokale overheden te beïnvloeden zijn, dan is de vervolgvraag: welke bijdragen kunnen regionale en lokale partijen leveren aan het functioneren van de regionale arbeidsmarkt? Of anders gezegd, wat legitimeert dat regionale en lokale partijen zich met de arbeidsmarkt bezig houden? Gegeven het feit dat arbeid op korte termijn plaatsgebonden is en gegeven het feit dat regionale verschillen, hoe groot of klein dan ook, bestaan, lijkt de ratio achter het regionale arbeidsmarktbeleid te bestaan uit het beperken van de schadelast voor bijstand: zonder uitkeringen geen bespaarde lasten en geen legitimatie voor arbeidsmarktbeleid¹¹².

Het belang van de schadelastfunctie is eenvoudig zichtbaar te maken door te kijken naar het aandeel van de lasten die de bijstandsuitkeringen en inkomensvervangende regelingen hebben in de gemeentebegrotingen. Tabel 2.6 geeft hiervan een overzicht. De sociale voorzieningen (waaronder de WWB) nemen over 2009 bijna 30% van de gemeentelijke lasten in beslag. Nemen we daarbij in acht dat sinds 2004 de financiële verantwoordelijkheid geheel bij gemeenten is komen te liggen, dan spreekt voor zich dat hier een belangrijke legitimatie ligt voor het lokale arbeidsmarktbeleid. Hier tegenover staat een kleine 2% voor de EZ-portefeuille in de gemeentelijke begrotingen voor 2009¹¹³.

¹¹⁰ Ministerie van Economische Zaken (2006); Vgl. Van Witteloostuijn & Oosterhaven (2006).

¹¹¹ Interdepartementaal beleidsonderzoek (2005: 10). Onder generiek beleid verstaat de commissie: nationale versus regionale loonvorming, de sociale zekerheid, de woonruimteverdeling, overdrachtsbelasting en de ruimtelijke druk in het westen.

¹¹² Glebbeek (2005); Koning, Teulings & Van den Berg (2002).

¹¹³ Dit aandeel van de EZ-uitgaven op gemeenteniveau is overigens hoog vergeleken met het aandeel van Economische Zaken in de Rijksbegroting dat iets minder dan 1% bedraagt.

Tabel 2.6 Gemeentelijke uitgaven naar sector, per inwoner, op basis van gemeentebegrotingen. Bron: CBS Statline.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sociale voorziening	797	776	759	807	830	938
<i>w.v. bijstand/uitk.¹</i>	403	420	396	372	353	343
<i>w.v. werkgelegenheid²</i>	189	169	175	168	186	278
Ruimtelijke ordening	398	395	432	469	530	554
Volksgezondheid & milieu	257	262	266	276	290	305
Cultuur & recreatie	249	254	259	267	274	296
Verkeer, vervoer, waterschap	242	242	247	225	235	247
Onderwijs	304	295	278	259	228	213
Algemeen bestuur	157	155	161	164	174	185
Openbare orde & veiligheid	67	74	79	82	92	100
Economische zaken	34	35	43	45	48	51
Totaal	2703	2665	2763	2883	2992	3204

¹ Hieronder vallen de uitkeringslasten in het kader van de WWB, minaregelingen en overige uitkeringsverstrekkingen waaronder de IOAW/IOAZ.

² Hieronder vallen het Werkfonds van de WWB en de middelen in het kader van de sociale werkvoorziening.

2.5 Werkloosheid in de bijstand

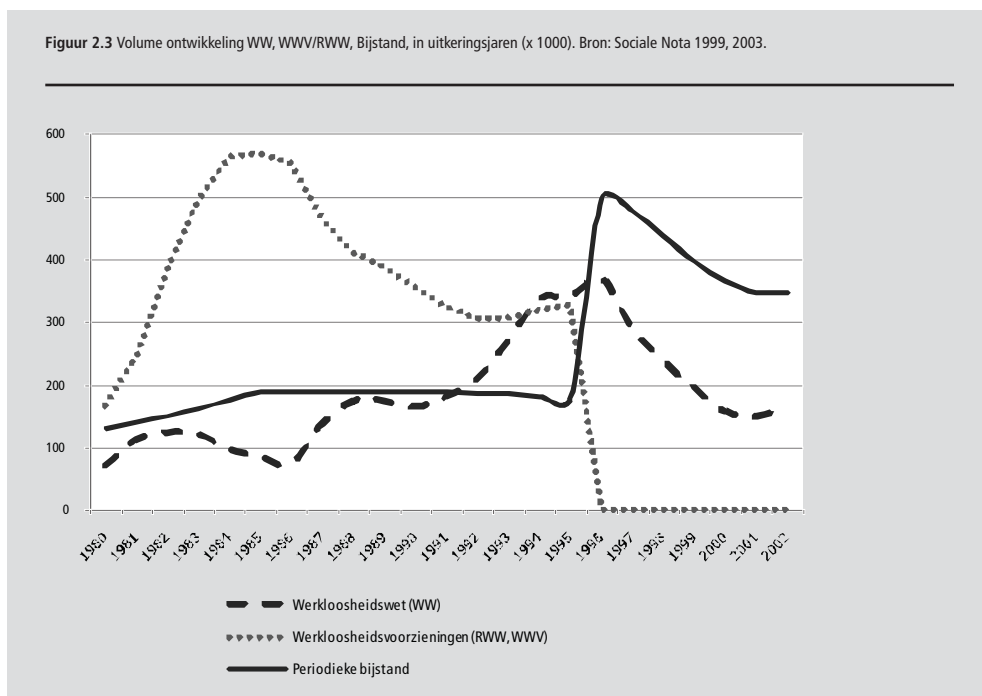
Eén van de meest fundamentele veranderingen in de bijstandswetgeving van de afgelopen veertig jaren is dat het karakter langzaam is verschoven van bijstand- en steunverlening naar een participatie- en een werkloosheidsvoorziening. Nog steeds is de bijstand voorbehouden aan cliënten die niet kunnen werken. Maar anders dan bij het begin van de bijstandswetgeving heeft de gedachte dat inactiviteit iemand overkomt plaatsgemaakt voor het liberale gedachtegoed van eigen verantwoordelijkheid en zelfbeschikking¹¹⁴.

De bijstand (ABW) was traditioneel voorbehouden aan mensen die om wat voor reden dan ook niet konden werken: alleenstaande moeders met een zorgtaak voor kinderen, de thuis- en daklozen, de verlaafden, de zieken en de ouderen. Het betrof de niet voor arbeid geschikte en/of onbruikbare onderkant van de samenleving. Voor niet-verzekerde, maar wel onvrijwillige werklozen waren andere regelingen en voorzieningen beschikbaar zoals de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW, Wet van 1964, opgeheven in 1996) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV, Wet van 1963, opgeheven in 1988). De WWV was bedoeld als een uitloopregeling van de aan maximale duren onderhevige Werkloosheidswet en bood aan ex-WW-ers nog een half jaar respijt om op eigen kracht werk te zoeken, zonder gelijk terug te hoeven vallen op de RWW. De RWW was bedoeld voor arbeidsgeschikte onvrijwillige werklozen zonder arbeidsverleden, zoals schoolverlaters. Zowel de ABW, de RWW als de WWV werden uitgevoerd door de gemeenten.

¹¹⁴ Trommel (2009) beschrijft deze risico's als 'manufactured risks' die de basis vormen voor wat hij 'New Welfare' noemt. Levensrisico's worden nadrukkelijk beschouwd als de uitkomst van persoonlijk handelen. New Welfare richt zich in brede zin op de versterking van de individuele verantwoordelijkheidszin.

In het huidige volume aan uitkeringsgerechtigden van gemeenten zijn deze componenten terug te vinden en te onderscheiden in een werkloosheids- en een bijstandskomponent. Van belang is dat beide componenten of doelgroepen in 1996 via de nieuwe Algemene Bijstandswet onder één wettelijke paraplu zijn gebracht en met de WWB vanaf 2004 onder een gelijk financieel regime zijn geplaatst. Niet voor niets heet de wetgeving vanaf dan de *Wet Werk en Bijstand*.

In de onderstaande figuur 2.3 is te zien dat van oudsher de bijstandskomponent – de periodieke bijstand aan thuiswonenden - in verhouding tot de werkloosheidscomponent (werkloosheidsverzekering (WW) en de werkloosheidsvoorzieningen (WWV, RWW)) in de tijd redelijk constant is en daarmee ook redelijk conjunctuurongevoelig. Het gebruik van de werkloosheidsregelingen echter is begin jaren tachtig fors opgelopen met de stijgende werkloosheid. De grote stijging in de periodieke bijstand in 1996 wordt zoals gezegd veroorzaakt doordat de doelgroepen van (vooral) de RWW in het bijstandsvolume zijn ondergebracht. Daarmee is ook het bijstandsvolume conjunctuurgevoelig geworden.



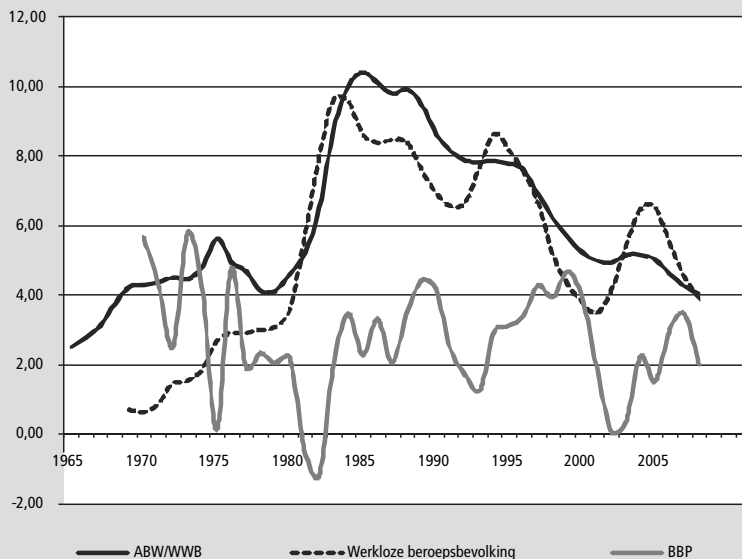
Via de WWB-monitoren van Divosa hebben we een inschatting van managers van sociale zaken van de omvang van de bijstands- en de werkloosheidscomponent¹¹⁵. Aan respondenten is gevraagd een inschatting te maken van het huidige WWB-bestand in drie groepen. Ten eerste een groep cliënten die de capaciteiten heeft om uit te stromen, mits er voldoende werkgelegenheid is. Deze groep wordt in 2007 op 30% geschat. Op basis van het uitkeringsvolume in 2007 gaat het om ongeveer 80.000 cliënten. Ten tweede een groep cliënten die blijvend zal zijn aangewezen op gesubsidieerd werk. Deze groep wordt op 31% geschat

¹¹⁵ Divosa (2008: 90).

oftewel 85.000 cliënten. En tenslotte is er een groep cliënten die niet zal kunnen uitstromen en ook niet zal kunnen werken. Deze groep wordt op 39% geschat, wat neerkomt op circa 110.000 cliënten.

Dat vervolgens de ontwikkeling van de bijstand een nauwe relatie heeft met de ontwikkeling van de conjunctuur en de werkloosheid, is eenvoudig zichtbaar te maken. In figuur 2.4 is de bijstandskans – aantal bijstandsontvangers per honderd huishoudens - afgezet tegen de werkloze beroepsbevolking en de economische groei (bruto binnenlands product). De ontwikkeling van de bijstandskans verloopt min of meer tegengesteld aan de conjunctuur. Dat is het meest duidelijk te zien in het begin van de jaren tachtig toen de economische recessie een ongekeerde volumestijging in de bijstand tot gevolg had. Dat geldt ook voor de economische groeiperiode vanaf begin jaren negentig die tot een forse daling in het bijstandsvolume heeft geleid. Deze daling – vooral vanaf 1996 – is opmerkelijk aangezien dit dalingstempo niet eerder is gerealiseerd¹¹⁶. De figuur verbloemt daarnaast een tweede belangrijke trend, namelijk de enorme groei van het aantal (eenpersoons)huishoudens, een gevolg van gezinsverdunding en individualisering¹¹⁷. Vooral het aantal eenpersoonshuishoudens steeg aanzienlijk van 513.000 in 1965 naar 2,5 miljoen in 2007, hetgeen het aantal potentiële bijstandsgerechtigden fors deed toenemen. In grote lijnen is ook de verandering in de institutionele vormgeving van de sociale zekerheid en in het bijzonder de bijstand zichtbaar. Het tekent de open uitbouwfase van de bijstandswetgeving, de crisisjaren aan het begin van de jaren '80 en vanaf daar de stelselmatige aanpassingen in polisvoorwaarden (1987), bestuurlijke aanpassingen (1996) en verdere decentralisering (2004). Vanaf het keerpunt in 1984 heeft na iedere institutionele ingreep het bijstandsniveau niet meer het niveau van de voorgaande piek bereikt.

Figuur 2.4 Bijstandskans (jaargemiddelde aantal ontvangers per honderd huishoudens), werkloze beroepsbevolking (in % ten opzichte van de beroepsbevolking) en economische groei (BBP), 1970-2008. Bron: CBS, statline; CPB.



¹¹⁶ Hoeben, Nieuwenhuijssen, Voogd & De Wolf (2002).

¹¹⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau (1998); Teulings et al. (1997).

2.6 Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten

De meest basale vraag in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid is welk probleem nu eigenlijk moet worden opgelost. Op basis van de veelheid van probleemdefinities die ik in de literatuur en in de praktijk tegenkomen, onderscheid ik vijf problemen, die leiden tot evenzovele beleidsstrategieën.

1. Moral hazard

Het eerste vraagstuk is direct gelieerd aan de uitvoering van de sociale zekerheid en staat bekend als het 'moral hazard' probleem¹¹⁸. Moral hazard duidt op onbedoeld (en ongewenst) gedrag van de cliënt ('de opdrachtnemer') als gevolg van de onmogelijkheden (informatieasymmetrie) van de gemeente ('de opdrachtgever') om de situatie van de cliënt goed te kunnen beoordelen. Een voorbeeld is het sollicitatiegedrag van de cliënt dat bij de werkgever plaatsvindt en daardoor buiten de waarneming van de gemeente valt. In essentie is het niet te controleren of de cliënt oprecht handelt of dat hij of zij 'verborgen' agenda's heeft.

Het moral-hazard probleem volgt rechtstreeks uit twee kenmerken van de bijstandswetgeving: de individualisering en de beoordeling van noodzakelijkheid (zie paragraaf 2.3.1). Het is vooral de onmogelijkheid om een helder beeld te krijgen van de arbeidsmarktkansen van en de inspanningen om werk te krijgen door de cliënten (de controlefunctie) die maakt dat de plichten van de cliënten moeilijk afgedwongen kunnen worden¹¹⁹.

In termen van handelingsmogelijkheden is het gemeentelijke antwoord op moral-hazard problemen in feite tweeledig: een dreigings- en/of een controlestrategie. Beide strategieën hebben ten doel de voordelen van het werkloos-zijn te doen dalen waardoor de stimulans om werk te zoeken stijgt¹²⁰. In feite wordt de aantrekkelijkheid van een uitkering verminderd. De dreigingsstrategie is daarbij gericht op verplichte en generieke tegenprestaties voor iedere potentiële cliënt die zich voor een uitkering aanmeldt. In plaats van af te wachten of de cliënt zelf actief zoekgedrag vertoont, zoals tot aan het begin van dit millennium gebruikelijk was, wordt de omgekeerde weg bewandeld: van cliënten wordt eerst een tegenprestatie verlangd, bijvoorbeeld door deelname aan een activeringsprogramma (als Work First), alvorens hij of zij een uitkering ontvangt. De idee is dat potentiële cliënten zich wel een paar keer bedenken wanneer tegenover een uitkering een plicht staat om voor bijvoorbeeld 32 uur lijm in te te pakken of te schoffelen¹²¹. Naast of aanvullend op de dreigingsstrategie is een controlestrategie nodig. Immers om effectief te kunnen dreigen zal controle op de naleving plaats moeten vinden¹²². Controle kan daarnaast plaatsvinden op de naleving van andere uitkeringsvoorwaarden, zoals de juiste verstrekking van persoonlijke gegevens, de aanwezigheid van alternatieve inkomens en vermogensbronnen enz. Uitkeringsfraude kan langs deze weg worden opgespoord. Controle heeft daarnaast nog een geheel ander (bij)effect. Ook cliënten die weliswaar

¹¹⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994).

¹¹⁹ Van der Veen (1990).

¹²⁰ Van Ours (2007).

¹²¹ 'Re-integreren is geen dwangarbeid', NRC Handelsblad, d.d. 8 februari 2010; 'Werkloze is niet verplicht te schoffelen', De Volkskrant, d.d. 9 oktober 2008, p. 5.

¹²² 'Op zoek naar de bijstandsfraudeurs', Trouw, d.d. 22 september 2007, p. 7.

geen frauduleuze handelingen hebben verricht, maar op grond van wet- en regelgeving eigenlijk aanspraak zouden kunnen maken op alternatieve regelingen, kunnen worden opgespoord. In dat geval leidt controle tot substitutie-effecten met andere sociale zekerheidsregelingen.

In Nederland heeft het antwoord op moral-hazard problemen vorm gekregen via het dreigingskarakter van Work First programma's en het zogenaamde hoogwaardig handhaven. Ik maak hier met nadruk een onderscheid in het dreigings- en het re-integratiekarakter van Work First, omdat deze laatste een andere achtergrond kent dan het ontmoedigingseffect dat met dreiging vergezeld gaat. Bunt et al. (2008) maken hiervoor het onderscheid in negatieve prikkels die de Workfare-benaderingen kenmerken en de positieve prikkels die de Human Capital-benaderingen kenmerken¹²³. Dat Work First succesvol is als afschrikmiddel blijkt uit onderzoek op basis van ondervraging van gemeenten: van de mensen die zich bij het CWI – thans UWV WERKbedrijf - meldden en die in aanmerking kwamen voor een Work First project, verkreeg gemiddeld 33% geen uitkering. Deze mensen kozen ervoor om zelf en op eigen kracht een baan te zoeken, zich te laten bemiddelen door het UWV WERKbedrijf of op een andere wijze in hun onderhoud te voorzien¹²⁴. Uit een inventarisatie van in totaal 49 Work First projecten bij in totaal 65 (individuele dan wel samenwerkende) gemeenten, bleek dat de helft van de projecten gericht was op de nieuwe instroom, de andere helft op een combinatie van nieuwe instroom en zittend bestand. De gerichtheid op de nieuwe instroom heeft als achtergrond dat bij gemeenten het beperken van de schadelast de belangrijkste drijfveer is geweest om met Work First te starten¹²⁵.

Het dreigingseffect wordt ook in internationaal onderzoek bevestigd, zij het dat de verrichte onderzoeken verschillende effecten melden, hetgeen waarschijnlijk wordt veroorzaakt doordat de institutionele situatie en vormgeving van de tegenprestatie in en tussen landen verschilt¹²⁶. De grote valkuil van een dreigingsstrategie is sociale uitsluiting en armoede. Een deel van de 'afhakkers' zal om de voor hen moverende redenen hun toevlucht zoeken tot alternatieve bronnen van bestaan, dikwijls in de illegaliteit en vaak gepaard met sociaal ongewenste neveneffecten. Het ministerie zelf komt op basis van een analyse van tien gemeentelijke onderzoeken tot de conclusie dat het aantal afhakkers rond de 10%-20%, ligt waarvan het grootste deel (60%-80%) op andere manieren (werk, studie of uitkering) in hun levensonderhoud weet te voorzien¹²⁷. Wat er met de restgroep gebeurt is onbekend.

2. Productiviteitstekort

Een tweede probleemstelling ligt in het productiviteitstekort van de werkzoekenden. Anders dan het dreigingseffect wordt hier uitgegaan van het 'treatment-effect'. De essentie van het probleem hier is dat werklozen onvoldoende productiviteit hebben om op de reguliere arbeidsmarkt een loon te verdienen boven de uitkeringshoogte¹²⁸. De tekortschietende productiviteit kan meerdere redenen hebben, waar-

¹²³ Bunt, Grootcholte, Kemper & Van der Werf (2008); Zie ook: Dostal (2008).

¹²⁴ Sol, Castonguay, Van Lindert & Van Amstel (2007).

¹²⁵ Bunt et al. (2008, p. 27).

¹²⁶ Graversen & Van Ours (2009); Rosholm & Svarer (2008); Graversen & Van Ours (2008); Geerdsen (2006); Black, Smith, Berger & Noel (2003).

¹²⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007b).

¹²⁸ In essentie wordt dit probleem veroorzaakt door institutionele achtergronden waaronder de hoogte van het minimumloon, Het probleem staat ook wel bekend als de 'productivity-trap'. Martin & Grubb (2001).

onder tekortschietende kwalificaties, onvoldoende werkervaring of fysieke en psychische beperkingen om arbeid te verrichten. Het productiviteitstekort ligt aan de basis van het instrumentarium van het activerende arbeidsmarktbeleid gericht op de herintreding van werklozen in de arbeidsmarkt, kort gezegd het re-integratiebeleid. Gemeenten beschikken over instrumenten zoals scholing, werkervaringssubsidies en gesubsidieerde arbeid om de productiviteit te verhogen.

Sinds begin jaren negentig is het actierepertoire van gemeenten stelselmatig verruimd met onder meer verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid¹²⁹. Anno 2009 heeft gesubsidieerde arbeid in de WWB vooral het karakter van de inzet van loonkostensubsidie. De term 'verloning' wordt gebruikt om aan te duiden dat met middelen vanuit het werkdeel van het bijstandsbudget cliënten een arbeidscontract krijgen bij een inlener (re-integratiebedrijf, detachingsbedrijf, WSW-bedrijf) die deze cliënten hetzij zelf te werk stelt hetzij detacheert bij reguliere overheids- en private bedrijven. Het volume-effect – en dus financieringseffect – van deze strategie is voor een gemeente op korte termijn profijtelijk. Een cliënt hoeft niet te worden voorzien van een uitkering hetgeen een besparing oplevert op het inkomensdeel. Deze besparingen kunnen door de gemeenten naar eigen goeddunken worden ingezet. Het is hierbij vaak niet helder in hoeverre er sprake is van additionele arbeid of reguliere werkgelegenheid. Verder zijn de lange termijn effecten voor de kans op een reguliere baan (duurzame re-integratie) niet helder.

Nu zijn er weinig thema's in de sector van werk en inkomen die zoveel discussie oproepen als de kwestie van de effectiviteit van re-integratietrajecten en gesubsidieerde arbeid. De aanleiding voor deze discussie is de grote financiële inzet tegenover de vaak gerapporteerde geringe effectiviteit¹³⁰. De achtergrond is echter fundamenteleler en draait vooral om de vraag wat de juiste maatstaf is waarlangs het succes van re-integratiebeleid moet worden afgemeten. De gangbare, vooral econometrische benadering gaat uit van de meting van de 'zuivere' effecten van re-integratie, bijvoorbeeld langs de weg van de experimentele opzet op microniveau. Langs deze weg zouden vooral selectiviteitsproblemen ('hebben werkzoekenden dankzij scholing een grotere kans op werk of kiezen werkzoekenden die toch al kansrijker waren eerder voor scholing?') het hoofd kunnen worden geboden. In plaats van bruto-effectiviteit ('hoeveel werkzoekenden met een re-integratietraject hebben werk gevonden') is de netto-effectiviteit ('hoeveel werkzoekenden hebben dankzij het re-integratietraject werk gevonden') de ultieme succesmaatstaf¹³¹.

¹²⁹ Onder meer de Banenpool en de Jeugdwerkgarantiewet, beide opgeheven in 1997 en opgegaan in de Wet In-schakeling Werkzoekenden en de Instroom-Doorstroomregeling. Beide laatste regelingen zijn in 2004 opgeheven en opgegaan in de Wet Werk en Bijstand. Zie paragraaf 5.4.2.

¹³⁰ Zie: Van Dijk et al. (2008); Moes et al. (2004).

¹³¹ Beleidsmatig is dit standpunt gehuldigd in een interdepartementaal beleidsonderzoek van begin 2001. Ook in de beleidsdoorlichting naar re-integratiebeleid staat deze lijn centraal evenals in de handreikingen die aan gemeenten worden geboden over de wijze waarop de lokale evaluatiepraktijk zou moeten worden vormgegeven. Tegenover deze mainstream-evaluatiepraktijk staan critici als Glebbeek die betogen dat deze evaluatiepraktijk tot onrealistische en weinig bruikbare uitkomsten leidt. Interdepartementaal Beleidsonderzoek Aan de Slag (2001); Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008a); TNO/SEO (2008); Glebbeek (2005).

Het effect van (instrumenten van) het activerende arbeidsmarktbeleid is zowel nationaal als internationaal uitgebreid onderzocht en met wisselende resultaten in termen van effectiviteit¹³². Kijken we specifiek naar de gesubsidieerde arbeid dan draagt deze om te beginnen bij aan het aan het werk brengen van werklozen. Een groot deel van de tewerkgestelden zou zonder de regeling werkloos zijn gebleven. Dat geldt echter alleen gedurende de looptijd van de subsidie, na afloop is de kans van ex-deelnemers om aan het werk te blijven of ander (regulier) werk te vinden, niet of nauwelijks groter dan van vergelijkbare werkzoekenden die geen gesubsidieerd werk hebben gehad¹³³. Wel zijn er andere, meer subjectieve en indirecte, effecten te melden. De tevredenheid onder cliënten die gesubsidieerde arbeid verrichten is groot¹³⁴. Vooral de meer immateriële zijde van het werken ('mensen leren kennen', 'het doen van zinvol werk') blijkt een belangrijke rol te spelen. Er is overigens een indicatie dat deze waardering afneemt naarmate de duur van de dienstbetrekking toeneemt. Deze waardering is belangrijk omdat deze effecten heeft op andere aspecten, zoals welzijn en geluk¹³⁵. Vervolgens valt te beargumenteren dat dit leidt tot minder geestelijke en lichamelijke klachten en een verminderd gebruik van (en dus indirecte besparing op) de gezondheidszorg¹³⁶.

Vervolgens kunnen we kijken naar de effecten op macroniveau. Leidt gesubsidieerde arbeid ook tot vermindering van de werkloosheid, een toename van de werkgelegenheid of het oplossen van discrepanties op de arbeidsmarkt? Deze vraag is empirisch veel moeilijker te onderzoeken. Echter ook hier laten de overzichtsstudies geen gunstig beeld zien. De Koning et al. (2005) constateren dat op korte termijn verdringingseffecten (werklozen verdringen werkenden) aanzienlijk zijn¹³⁷. Hoewel dit ten goede komt aan de werkloze, die per saldo zijn positie verbetert, betekent dit voor de vermindering van de werkloosheid hoegeenaamd niets.

Tegen de achtergrond van de geringe effectiviteit somt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zelf de belangrijkste lessen uit de evaluatiestudies op¹³⁸:

- Ten tijde van een hoogconjunctuur is de inzet van re-integratietrajecten minder effectief dan in geval van een laagconjunctuur.
- Zowel in de bijstand als de WW is re-integratie het meest effectief voor kansarme groepen, zoals personen die langdurig op een uitkering zijn aangewezen, ouderen, laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen.
- Re-integratietrajecten zijn doorgaans positief voor vrouwen en wisselend voor mannen.
- Leer/werkplaatsen zijn effectief voor vooral niet-westerse allochtonen.

¹³² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008a); Kluge et al. (2006); De Koning, Gelderblom, Zandvliet & Van den Boom (2005); Interdepartementaal Beleids-onderzoek Aan de Slag (2001); Martin et al. (2001).

¹³³ Interdepartementaal Beleids-onderzoek Aan de Slag (2001); De Koning et al. (2005). Vergelijkbare resultaten worden gevonden in overzichtsstudies van de OECD. Vgl. Martin et al. (2001).

¹³⁴ Van der Aalst, Bavinck, Grijpstra & Van der Werf (1993).

¹³⁵ Van Echtelt (2010).

¹³⁶ Edzes & Moes (2007).

¹³⁷ De Koning et al. (2005).

¹³⁸ Ministerie van SZW (2008).

- Begeleiding en bemiddeling zijn effectieve middelen, zolang deze met maatwerk worden benaderd (afstemmen op de cliënt).
- Scholing is niet effectief voor jongeren; dit geldt zeker voor jongeren zonder startkwalificatie. Zeer effectief is scholing in combinatie met werk (duale trajecten). Dit geldt zowel voor jongeren, herintredende vrouwen als niet-westerse allochtonen.

Box 2.1 Intermezzo: micro versus macro-effectiviteit

Voor zowel het moral-hazard-probleem als het productiviteitsprobleem betreffen de onderzoeken vooral de werking op micro-niveau (micro-effectiviteit). Op het individuele niveau kan er sprake zijn van (netto-) effectiviteit, maar voor de arbeidsmarkt als geheel hoeft er geen sprake te zijn van voordelige effecten (macro-effectiviteit). Negatieve effecten liggen vooral op het niveau van verdringing van regulier werk en concurrentievervalsing. Simpel gesteld, tegenover iedere gere-integreerde werkzoekende kan in potentie een nieuwe werkloze staan. Positieve effecten hebben betrekking op de algemene evenwichtseffecten als gevolg van vergroting van het effectieve aanbod van arbeid. Via verschillende mechanismen, waaronder het loonmechanisme, leidt een groter aanbod op den duur tot meer werkgelegenheid¹³⁹. De empirische aanwijzingen zijn echter flinterdun¹⁴⁰. Het effect doet zich daarbij voor op de middellange en lange termijn en is daarom voor een individuele lokale overheid alléén nauwelijks te beïnvloeden. Verder geldt dat de effecten niet direct zijn te herleiden naar het individuele presteren van een gemeente en dus niet als 'winst' kunnen worden ingeboekt. Anders gezegd, gegeven een – vanuit het perspectief van de lokale overheid - onbeïnvloedbare situatie op de arbeidsmarkt ontstaat het risico dat het activerende arbeidsmarktbeleid op macroniveau enkel en alleen leidt tot het rondpompen van uitkeringsgerechtigden en werklozen.

3 Allocatieproblemen

Het allocatieprobleem ligt in het hart van de publieke bemiddelingsfunctie, zoals wij dat al decennia lang kennen. De achterliggende idee is dat de vraag naar en het aanbod van arbeid niet als vanzelf bij elkaar komen of vanwege marktfalen niet het gewenste optimum bereiken. Vooral het transparant maken van de arbeidsmarkt, via informatievoorziening over werkzoekenden en vacatures, zou bij kunnen dragen aan een betere afstemming tussen vraag en aanbod. Dat is ook op dit moment nog een veelgehoord argument. Vooral de regionale verschillen in non-participatie en werkloosheid gerelateerd aan openstaande vacatures zouden duiden op aansluitingsproblemen¹⁴¹.

In de beleidsdiscussie anno 2009 kent de allocatieproblematiek verschillende uitwerkingslijnen:

1. **Competentiegericht bemiddelen.** De idee is dat bemiddelen op basis van competenties in plaats van personalia, opleidings- en werkervaringsgegevens, de kans op werk vergroot en het zelfvertrouwen en zelfkennis van de werkzoekende doen toenemen. In feite wordt getracht het risico dat zowel werkgevers als werkzoekenden ervaren om een verkeerde match

¹³⁹ De Koning (2003); Broersma, Koeman & Teulings (2000).

¹⁴⁰ De Koning et al. (2005).

¹⁴¹ Raad voor Werk en Inkomen (2009).

te maken, te verkleinen. Dit risico is inherent aan bemiddelingstransacties waarbij door informatietekorten op voorhand de juiste beslissing niet kan worden gemaakt. Bemiddeling is in economische termen een ervaringsgoed (experience-good) waarbij pas achteraf de juistheid van de beslissing kan worden vastgesteld. Niet voor niets claimt het UWV werkbedrijf dat het belangrijke voordeel van bemiddeling op basis van competenties is dat deze een grotere 'voorspellende waarde' heeft voor het toekomstig functioneren van de werkzoekende.

2 Vraaggericht bemiddelen. Hoewel vraaggerichte bemiddeling ook wel als een variant van het competentiegerichte bemiddelen kan worden beschouwd, heeft zij als specifieke invalshoek dat de werkgever en de vacature in het bemiddelingsproces centraal staan¹⁴². In feite kent het vraaggericht bemiddelen verschillende achtergronden:

- a. Het matchingsargument betreft de veronderstelling dat door meer kennis van de personeelsbehoeften van de werkgever een betere match tot stand kan worden gebracht met het beschikbare arbeidsaanbod. Dit is in feite het equivalent van het competentiegerichte bemiddelingsmodel waarvoor ook geldt dat door meer kennis van behoeften en beweegredenen een inhoudelijk betere match tot stand gebracht kan worden en risico's verminderd kunnen worden.
- b. Het vertrouwensargument betreft de veronderstelling dat door een beter relatiebeheer met de werkgevers het vertrouwen van de werkgever in het beoordelingsvermogen van de bemiddelaar toeneemt. Bemiddeling is bij uitstek dienstverlening met een 'zwakke technologie' waarvan de waarde eerst moet worden bewezen. Deze argumentatie lag onder meer ten grondslag aan de 'sliptestreamgedachte' van Arbeidsvoorziening in de jaren negentig¹⁴³. Een bemiddelingsorganisatie heeft een groot marktaandeel nodig om zich in de richting van de werkgever te kunnen bewijzen en een voldoende betrouwbaar imago te hebben om in de sliptestream ook langdurig werkzoekenden te kunnen bemiddelen. Illustratief is ook de recente oproep van de Raad voor Werk en Inkomen (2009) om de bemiddelingsdienstverlening meer persoonlijk te maken: 'Naarmate de bemiddeling meer persoonlijk is, wordt de dienstverlening als beter ervaren door de werkgevers en worden ook de matchingsresultaten beter'¹⁴⁴.

¹⁴² Raad voor Werk en Inkomen (2009: 5).

¹⁴³ Voor een uitvoerige verhandeling, zie: Glebbeek et al. (1998).

¹⁴⁴ Raad voor Werk en Inkomen (2009: 4).

Box 2.2 Intermezzo: Publieke taak versus marktwerking

Is er vanuit een arbeidsmarktperspectief in de huidige tijd een taak weggelegd voor bemiddeling door de overheid? Daarover bestaan verschillen van inzicht in de literatuur. De discussie betreft de vraag of de klassieke marktfaalfactoren (non-rivaliteit van informatie, dalende kostencurve c.q. natuurlijke monopolie en informatieasymmetrie) nopen tot een publieke bemiddelingsfunctie. Onlangs heeft de Raad voor Werk en Inkomen (2009) nog gepleit voor een publieke 'basisdienstverlening' door het UWV WERKbedrijf naast publiek-private samenwerking bij 'vraaggerichte arrangementen'. De basisdienstverlening betreft in dat geval: het bevorderen van transparantie op de arbeidsmarkt, zorgen voor intensieve bemiddeling, voorselectie van kandidaten en het organiseren van één publiek aanspreekpunt samen met gemeenten.

Belangrijker wellicht dan het arbeidsmarktperspectief is dat vanuit de sociale zekerheid wel degelijk een behoefte bestaat aan een bemiddelingsfunctie. Niet vanuit de oplossing van knelpunten op de arbeidsmarkt, maar vanwege de controletaak in de sociale zekerheid. Vanuit de beperking van 'moral hazard' in de sociale zekerheid ontstaat een noodzaak om vast te kunnen stellen of potentiële uitkeringsgerechtigden een kans hebben om regulier werk te vinden. Niet voor niets is het CWI sinds SUWI eerder geassocieerd met de 'poortwachtersfunctie' dan met de 'bemiddelingsfunctie'. Nederland was tot aan 2009 één van de weinige Europese landen die de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling in aparte organisaties had ondergebracht¹⁴⁵. Met de fusie tussen UWV en CWI is dit voor Nederland historische onderscheid komen te vervallen.

De Raad voor Werk en Inkomen (2009: 19) bevestigt de ontwikkeling en schetst het dilemma: 'Op dit moment is de sturing (...) nog sterk gefocust op het voorkomen van instroom en het bevorderen van uitstroom uit de uitkering: efficiency en schadelastbeperking. Met andere woorden: Zorgen dat cliënten geen beroep doen op de uitkering is in deze sturingsvisie een doel op zichzelf. Het is bepaald niet vanzelfsprekend dat die cliënten aan het werk worden geholpen. Uit het oogpunt van het terugdringen van de uitkeringslasten is deze aanpak efficiënt en effectief. Uit het oogpunt van het matchen van vraag en aanbod (...) niet'.

4 Vraaguitbreiding

Een vierde probleemstelling stelt dat er onvoldoende vraag is naar arbeidskrachten. Om uitkeringsafhankelijkheid te vermijden en werkloosheid te bestrijden zal de werkgelegenheid moeten worden uitgebreid. Een blik op de geschiedenis leert dat gemeenten lang getracht hebben hun invloed op dit terrein te vergroten, maar binnen de marges van het Rijksbeleid over een gering instrumentarium beschikken¹⁴⁶. Wel leert de recente historie dat met de toename van de werkloosheid vanaf begin jaren '80 en de toenemende decentralisatie het 'zelfbewustzijn' van gemeenten op sociaaleconomisch terrein is toegenomen. Werkgelegenheidsbeleid vat ik vooral op als de inspanningen om reguliere werkgelegenheid en lokale bedrijvigheid te bevorderen. Meestal zijn deze inspanningen een afgeleide van het regionaal of lokaal economische beleid.

Ik heb aan het begin van dit hoofdstuk al aangegeven dat de belangrijkste instrumenten voor werkgelegenheids groei in handen van werkgevers- en werknemersorganisaties en de Rijksoverheid liggen.

¹⁴⁵ Sol (2000).

¹⁴⁶ Kraaijestein (1995); Terpstra (1986).

Via macro-economische en regionaleconomische instrumenten kunnen zij in zekere mate invloed uitoefenen op zowel de hoogte als de verdeling van de werkgelegenheid. Gemeenten kunnen hooguit langs de weg van eigen investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur de werkgelegenheid vergroten of via bedrijfsacquisitie en aantrekkelijkheid van bedrijventerreinen proberen bedrijven binnen de eigen gemeentegrenzen te krijgen. Dat hierbij succes niet is gegarandeerd illustreert Van Dam (1992) in één van de weinige studies die naar gemeentelijk arbeidsmarktbeleid is verricht¹⁴⁷. In zijn studie van begin jaren negentig definieert Van Dam gemeentelijk arbeidsmarktbeleid als een optelsom van economisch en werkgelegenheidsbeleid aan de ene kant en werkloosheidsbeleid aan de andere kant. Hij hanteert twee argumenten waarom de effectiviteit van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid waarschijnlijk gering is. In de eerste plaats stelt hij dat arbeidsmarkten een sterk regionaal karakter hebben en in de praktijk meerdere gemeenten overstijgen. Door ruimtelijke externe effecten kunnen de revenuen van inspanningen van een gemeente elders – bij andere gemeenten – terechtkomen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij economisch beleid waarbij bedrijfsacquisitie leidt tot banengroei waarvan niet alleen werkzoekenden in de eigen gemeente, maar ook werkzoekenden uit andere gemeenten profiteren. Waarom zou je als gemeente dan investeren, wanneer je kunt meeliften op de inspanningen van anderen?¹⁴⁸ De essentiële vraag volgens Van Dam is dan ook of voldoende intergemeentelijke bestuurlijke coördinatie wordt gerealiseerd om dit liftersgedrag tegen te gaan. In de tweede plaats stelt Van Dam de vraag aan de orde of gemeentelijke beleidsinspanningen wel leiden tot een groei van het aantal banen en vervolgens of deze groei van banen ook leidt tot een daling van de lokale werkloosheid. Ook hierbij heeft hij vraagtekens, onder meer vanwege het feit dat de meest relevante bedrijfsvestigingsvoorwaarden voor een gemeente nauwelijks manipuleerbaar zijn. Bij de locatiekeuze spelen een groot aantal factoren een rol, waaronder de geografische ligging van de gemeente, de infrastructuur, de al aanwezige bedrijvigheid, de status van de gemeente enz. Dat de houding en opstelling van gemeenten een geringe rol speelt bij het keuzeproces van ondernemers is in tal van onderzoek vastgelegd¹⁴⁹. Mocht desondanks een gericht economisch beleid toch leiden tot banengroei, dan leidt dit nog niet tot een daling van de werkloosheid, vanwege de al eerder genoemde wegleffecten naar andere gemeenten of door het toetreden van nieuwe deelnemers, pendelaars en migranten¹⁵⁰. Empirisch wijst het onderzoek van Van Dam dan ook 'ontnuchterend' uit dat de mate waarin gemeenten zich inspannen op het terrein van het arbeidsmarktbeleid niet is gerelateerd aan de ontwikkelingen in de werkloosheid ter plaatse¹⁵¹. Elhorst, Broersma, Zeilstra & Oosterhaven (2007: 4) komen zelfs tot de conclusie dat het niet fair is de prestaties van lokale politici en beleidsmakers te beoordelen op de mate waarin zij erin slagen de participatiegraad te doen stijgen en de werkloosheid te doen dalen, omdat hun invloed hierop gering is.

¹⁴⁷ Vgl. Van Dam et al. (1993).

¹⁴⁸ Van Dam (1992: 25) volgt hier Olson's logica van de collectieve actie wat in dit geval uitmond in een problematische sociale situatie: 'De angel van problematische situaties schuilt in het ontbreken van de mogelijkheden om actoren van consumptie uit te sluiten. Aangezien de baten van het collectieve goed aan niemand kunnen worden onthouden, kan elke actor de eigen bijdrage minimaliseren. Immers als een actor niet bijdraagt, verkrijgt hij toch de baten'. Gemeenten die beleid voeren dat voor de ander voelbaar is, zullen in zo'n situatie trachten van elkaars inspanningen te profiteren.

¹⁴⁹ Pellenburg, Van Steen & Wissen (2005); Meester & Pellenburg (1986); Pellenburg (1985).

¹⁵⁰ Vgl. Broersma & Van Dijk (2002).

¹⁵¹ Van Dam et al. (1993: 154).

5 Coördinatievraagstukken

Hiervoor hebben we ten aanzien van werkgelegenheidsvraagstukken het probleem van de tekortschietende samenwerking naar voren gebracht. Door onderlinge concurrentie en freeridergedrag ontstaat suboptimalisatie die vermeden zou kunnen worden wanneer beter zou worden samengewerkt. Deze redenering geldt in brede zin wanneer we ons realiseren dat de gemeenten wellicht niet zelf en direct de werking van de arbeidsmarkt kunnen beïnvloeden, maar wel samen met anderen. Zo hebben Sol & Glebbeek (1998) uitvoerig de behoefte aan coördinatie op de arbeidsmarkt geïdentificeerd en beargumenteerd¹⁵². Hun analyse draait om het vraagstuk van de 'regiefunctie', een destijds bij de invoering van de Arbeidsvoorzieningwet (1991) in het leven geroepen taak, die de afgelopen jaren ook steeds meer in verband wordt gebracht met de taak van de gemeente¹⁵³. Hun analyse van de arbeidsmarkt in relatie tot ondersteunende markten vertoont verwantschap met het aan populariteit winnende concept van de transitionele arbeidsmarkt, waarin geldt dat de grenzen tussen arbeidsmarkten en andere sociale domeinen (huishouden, onderwijs, welzijn enz.) vervagen en meer open moeten worden om transitieën tussen productieve arbeid en productieve niet-marktactiviteiten mogelijk te maken¹⁵⁴. De implicatie is dat gemeenten beleidsmogelijkheden kunnen verruimen door in deze aangrenzende domeinen in te grijpen om zo de lange termijn ontwikkelingen van vraag en aanbod te beïnvloeden. In het concept van de transitionele arbeidsmarkt staan vijf transitieën centraal:

- 1 Van baan naar baan: Huidige beleidstoespitsingen doen zich momenteel voor in mobiliteitscentra¹⁵⁵.
- 2 Van werkloosheid naar baan en vice versa: Dit betreft in feite de toespitsing zoals wij die hiervoor bij moral-hazard, het productiviteitstekort en de allocatie hebben gezien.
- 3 Van onderwijs naar baan en vice versa: Toespitsingen liggen op het terrein van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, duaal leren, bestrijding van voortijdige schooluitval enz.
- 4 Van zorg naar baan en vice versa: Toespitsingen liggen op het terrein van combinaties arbeid en zorg, zorg-werkarrangementen.
- 5 Van baan naar pensioen: Toespitsingen liggen onder meer op het terrein van leeftijdsbewust personeel beleid en vervroegde pensionering versus doorwerken tot 67 jaar (verhoging AOW-leeftijd).

Box 2.3 Intermezzo: Heuristiek of theorie

De vraag of het concept van de transitionele arbeidsmarkt (TAM) een arbeidsmarkttheorie is wordt door Muffels et al. (2004) ontkennend beantwoord. De transitionele arbeidsmarkt kent geen eigen theoretisch fundament dat zich onderscheidt van andere benaderingswijzen (zoals rationele keuze-theorie, institutionele

¹⁵² Sol et al. (1998).

¹⁵³ Nieuwkerk & Wiendels (2003).

¹⁵⁴ De kern van het transitionele arbeidsmarktmodel is '...de veronderstelling dat indien mensen op proactieve wijze in staat gesteld worden regelmatig transitieën te maken, daartoe in staat gesteld door arrangementen op bedrijfsorganisatieniveau en/of via wet- en regelgeving, dit per saldo werkgelegenheid voor een ieder kan genereren (in de vorm van een gemiddeld aantal uren over de hele levensloop)'. Muffels, Ester, Van Ours, Schippers & Wilthagen (2004: 12). Vgl. Wilthagen (2003); Schmid (1998).

¹⁵⁵ Vgl. Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid (2010: 17).

arbeidsmarkttheorie). Hooguit benadrukt zij de notie van dynamiek en de levenslooptheorie.

Vanuit beleidsoptiek biedt de TAM wel degelijk een interessant model omdat het intuïtief goed aansluit bij vraagstukken die verder reiken dan alleen de arbeidsmarkt maar daar wel degelijk een relatie mee hebben: participatie-, zorg en onderwijsbeleid, levensloopbeleid enz. Het levert een onderbouwing voor kwesties als integraal beleid en samenwerking. De Commissie Arbeidsparticipatie (2008) heeft zo onder meer het concept van de transitionele arbeidsmarkt gebruikt als kader voor het arbeidsmarktbeleid.

Anders dan op de transitie 'van werkloos naar baan', waarvoor gemeenten directe instrumenten hebben, geldt op de andere transities dat gemeenten zullen moeten samenwerken met andere partijen (onderwijsorganisaties, zorginstellingen, UWV WERKbedrijf enz.) om soepele overgangen mogelijk te maken. Gemeenten zullen hun inspanningen kortom intern en extern moeten coördineren. In de zienswijze van de OECD (2003: 12) is coördinatie enerzijds bedoeld voor de verbetering van de lokale uitvoeringspraktijk (het 'governance-vraagstuk'), anderzijds dient het de verbetering van de effectiviteit van het actieve arbeidsmarktbeleid. Ook de OECD (2003: 12) echter plaatst arbeidsmarktbeleid in een bredere context waarbij de samenhang met andere beleidsterreinen en markten in ogenschouw wordt genomen: 'The main reason is the important interactions that labour market policy has with economic development and social inclusion, two key policy areas at the local level. Indeed, co-ordination of labour market policy with social and economic policies is perhaps the most crucial aspect of local governance'.

In de praktijk kent coördinatie in het arbeidsmarktbeleid van gemeenten een aantal verschijningsvormen:

- 1 Samenwerking met andere actoren die zich bewegen op de arbeidsmarkt (partnerships).
- 2 Samenwerking tussen diensten binnen de gemeente voor de onderlinge en interne afstemming van taken en beleid (integraal beleid).
- 3 Het managen van gezamenlijke uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld intergemeentelijke sociale diensten, de werkpleinen óf de loketten voor Werk en Inkomen).

2.7 Uitsluitendheid en verwachtingen

Hiervoor heb ik vijf probleemstellingen gedefinieerd die uiteindelijk resulteren in vijf arbeidsmarktstrategieën. In tabel 2.7 zijn deze overzichtelijk op een rij gezet.

De inventarisatie leidt vervolgens tot drie vragen. In de eerste plaats kunnen we ons de vraag stellen naar het onderscheidend vermogen van de gekozen indeling in vijf strategieën. Tot zover ben ik heuristisch te werk gegaan om oplossingsstrategieën van gemeenten te kunnen vinden en in te delen. Daarbij zijn de arbeidsmarktstrategieën gebaseerd op primaire problemen die zich in de lokale situatie voor kunnen doen. Dat de primaire problemen conceptueel van elkaar zijn te onderscheiden, betekent echter nog niet dat de oplossingsstrategieën in de praktijk uitsluitend zijn. Sterker nog, ik verwacht juist dat gemeenten be-

Tabel 2.7 Conceptuele indeling arbeidsmarktstrategieën.

	Controlerende sociale zekerheid	Activerende sociale zekerheid	Allocatie	Werkgelegenheidsbeleid	Coördinatieperspectief
Nadruk op	Aanbod 'Threat'	Aanbod 'Treatment'	Vraag- en aanbod Bemiddeling	Vraag Werkgelegenheidsbevordering	Transities en ketens Coördinatie en coöperatie
Primaire probleem	Moral Hazard	Productiviteitstekort	Informatietekort Vertrouwensproblemen	Onvoldoende vraag	(Deel)marktfalen Inefficiency Free-ridergedrag
Niveau	Lokaal	Lokaal	Lokaal/regionaal	Regionaal	Lokaal/Regionaal
Instrumenten/aandachtsgebieden	Bestandsanalyse Handhaving Substitutie Work First	Work First Scholing Re-integratie Gesubsidieerde arbeid	Bemiddeling Onderwijs-arbeidsmarkt	Vestigingsbeleid Econ. stimul. beleid	Regie en samenwerking Partnerships Integraal beleid Gezamenlijke uitvoering
Neveneffect/dilemma	Sociale uitsluiting	Bruto- versus netto-effectiviteit Verdringing	Onzekere publieke taak	Sociale dilemma's Externe effecten Liftersgedrag	(Te) hoge eisen aan bestuurskracht en visie

leidsinstrumenten inzetten en verdedigen vanuit meerdere doelstellingen. Dat is goed waarneembaar bij methodieken als Work First die door gemeenten zowel vanuit een dreigings- als een re-integratieperspectief worden ingezet¹⁵⁶. De reden daarvoor is dat in de praktijk niet (altijd) een onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende primaire problemen. Het onderscheid tussen 'moral hazard' en het productiviteitstekort bijvoorbeeld is in de praktijk lastig vast te stellen, hoewel er steeds meer meetinstrumenten worden ontwikkeld¹⁵⁷. Eenzelfde diffuusheid bestaat er in de praktijk ten aanzien van allocatie en werkgelegenheidsbevordering als primaire problemen. Methodieken zoals de 'werkgeversbenaderingen' worden zowel beargumenteerd vanuit een bemiddelingsoogmerk als een werkgelegenheidsverruimend doel. Kortom, hoewel de indeling conceptueel houvast geeft, zal het beeld in de praktijk diffuser zijn.

In de tweede plaats kunnen we ons de vraag stellen of combinaties van strategieën denkbaar zijn. Het antwoord daarop is bijna vanzelfsprekend ja. De primaire problemen zijn niet wederzijds uitsluitend gedefinieerd of als een oplopende (of aflopende) schaal van probleemdefiniering voorgesteld. Eenvoudig gezegd, meerdere primaire problemen kunnen zich gelijktijdig voordoen. De conclusie is dan ook dat gemeenten in hun beleidsaanpak meerdere (combinaties van) oplossingsstrategieën kunnen beproeven. Empirisch zal ik ook laten zien dat dit het geval is (zie hoofdstuk 9).

¹⁵⁶ Zie: Divosa/IWI (2009); Sol et al. (2008); Bunt et al. (2008).

¹⁵⁷ Om moral hazard vast te stellen wordt in het beleidsprogramma hoogwaardig handhaven onder meer gewerkt met klantprofielen om risico's op oneigenlijk gebruik bij de aanvraag vast te kunnen stellen. Vgl. De Levita & Oort (2008). Voor de vaststelling van het productiviteitstekort wordt op dit moment volop geëxperimenteerd met loonwaardemetingen. Vgl. Kemper, Ruij & Visser (2009).

Tot slot geldt de vraag of we op voorhand verwachtingen kunnen opstellen over welke (combinaties van) strategieën gemeenten zullen inzetten. Een rationele benadering van deze vraag leidt tot het antwoord dat gemeenten zich zullen laten leiden door de omvang waarmee de primaire problemen zich op hun grondgebied voor zullen doen. De complicatie is in dit geval dat de primaire problemen zoals we hierboven hebben aangegeven lastig zijn te operationaliseren. Veel hangt daarom af van de probleemperceptie die gemeenten hebben. Een tweede complicatie is dat er meer invloedsfactoren zijn die bepalen welke verwachtingen we mogen hebben van het gemeentelijk handelen. Zo kunnen politieke oriëntaties een rol spelen of kunnen in het verleden gemaakte keuzes en ontwikkelde praktijken doorwerken in de oplossingsrichtingen van vandaag de dag. In het volgende hoofdstuk ga ik hier uitgebreid op in.

2.8. Samenvatting

Vanaf het begin van de jaren negentig transformeert de Nederlandse verzorgingsstaat zich geleidelijk naar een activerende sociale zekerheid met een nieuw 'contract' tussen overheid en burger. Het passieve uitgangspunt dat werkloosheid iemand overkomt, maakt plaats voor eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing. Bovenal gaat het zoeken naar werk voor uitkeringsverstrekking. Deze transformatie vertaalt zich onder meer in een bestuurlijke herziening van de uitvoeringsstructuur op het terrein van werk en inkomen. Voor gemeenten betekent dit dat afscheid wordt genomen van het idee dat het beroep op de bijstand en de daarmee gepaard gaande uitkeringslasten op lokaal niveau onvermijdelijk zijn. Decentralisering van bevoegdheden en budgettering van middelen moeten gemeenten stimuleren het beroep op de bijstand tot het minimale te beperken.

Ik heb betoogd dat deze besturingsfilosofie hout snijdt vanuit een agency-perspectief, maar dat het gemeenten tegelijk opzadelt met een probleem van een geheel andere orde: de beïnvloeding van de regionale arbeidsmarkt om werkloosheid te voorkomen en werkgelegenheid te bevorderen. Voor het creëren van banen zijn overheden grotendeels afhankelijk van beslissingen van werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarnaast ontberen de gemeenten in tegenstelling tot de Rijksoverheid fundamentele correctieinstrumenten voor deze doelstellingen, zoals loonpolitiek en fiscaal beleid. Aan de hand van de literatuur zijn een vijftal mogelijke arbeidsmarktstrategieën te identificeren die gemeenten niettemin kunnen volgen: een controlerende sociale zekerheid, een activerende sociale zekerheid, een allocatiestrategie, een werkgelegenheidsstrategie en een coördinatiestrategie. De empirie moet uitwijzen van welke mogelijkheden gemeenten daadwerkelijk gebruik maken en welke invloed deze hebben op het bijstandsvolume binnen hun grenzen.

