

Werken naar vermogen. De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt

Arjen Edzes

Gemeenten krijgen de komende jaren in het kader van de Wet werken naar vermogen te maken met een aanzienlijke uitbreiding van (financiële) verantwoordelijkheden voor doelgroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In deze bijdrage staat de vraag centraal welke mogelijkheden gemeenten hebben om de onderkant van de arbeidsmarkt te activeren en te re-integreren naar regulier werk. Daartoe worden allereerst de omvang en afstand naar de arbeidsmarkt van gemeentelijke doelgroepen in beeld gebracht. Aan de hand van gemeentelijke data over in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden over de periode 1998-2007 wordt de effectiviteit van verschillende beleidsinstrumenten onderzocht. De conclusie is dat de inzet van deze beleidsinstrumenten van gemeenten een geringe toegevoegde waarde heeft op de in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden. Meer kan worden verwacht van cultuurverandering van gemeenten en een effectievere en efficiëntere uitvoering.

1 Inleiding

In deze bijdrage staat de vraag centraal welke mogelijkheden gemeenten hebben om de onderkant van de arbeidsmarkt te activeren en te re-integreren naar regulier werk. Deze vraag is actueel onder meer omdat in het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' (2010) opnieuw de verantwoordelijkheden worden herschikt voor de doelgroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Gemeenten krijgen zo onder meer te maken met een omvorming van de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Investeren in Jongeren (WIJ), de Wet op de Sociale Werkvoorziening (WSW) en de Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jong Gehandicapten (Wajong) naar één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, de Wet Werken naar Vermogen (WWNV). De omvorming gaat vergezeld met institutionele aanpassingen. Zo wordt de toegang (tot de Wajong) beperkt, uitkeringen verlaagd (gedeeltelijk arbeidsongeschikten), de verdien capaciteit van cliënten opnieuw beoordeeld en gewaardeerd (Wajong en WSW) en een plicht tot tegenprestatie naar vermogen geïntroduceerd. Door dit samenstel van regelingen kunnen gemeenten meer mensen laten participeren, budgetten gericht en effectiever inzetten en kosten besparen,

zo valt te lezen in het regeerakkoord. Per saldo moet de hervorming structureel 1,8 miljard euro aan bezuinigingen opleveren (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011).

Laten we het eenvoudig houden en stellen dat gemeenten voor twee opgaven staan: meer mensen vanuit de diverse uitkeringen naar de arbeidsmarkt brengen en de kosten besparen. Hoe reëel is het te veronderstellen dat gemeenten hierin zullen slagen? Ik verken deze vraag als volgt. In Sectie 2 kijk ik naar de omvang van de gemeentelijke doelgroepen waarvoor zij nu en in de toekomst verantwoordelijk zijn. Vervolgens schat ik in Sectie 3 de afstand naar de arbeidsmarkt aan de hand van de indeling in re-integratietheorieën van Sol et al. (2011). Deze indeling is gebaseerd op de overbrugbaarheid van de afstand naar reguliere, reële en algemeen geaccepteerde arbeid. In Sectie 4 ga ik in op de mogelijkheden die gemeenten hebben om instroom in de uitkering te voorkomen en uitstroom te bevorderen. Met behulp van gemeentelijke data over de periode 1999-2007 verken ik de effecten op basis van de in- en uitstroom in de WWB. Ook ten aanzien van de WWB, ingevoerd in 2004, gold immers hetzelfde adagium: meer mensen uit de bijstand en verhoging van de efficiency. Tevens was er sprake van samenvoeging van inkomens- en werkgerelateerde regelingen, deregulering en budgettering. En ook destijds ging de operatie gepaard met een forse bezuinigingsslag. Sectie 5 ten slotte bespreekt de implicaties voor een hervorming van regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

2 Gemeentelijke doelgroepen

Gemeenten zijn (financieel) verantwoordelijk voor verschillende groepen uitkeringsgerechtigden en arbeidsgehandicapten. In Nederland voeren gemeenten anno 2010 de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) en de Wet op de Sociale Werkvoorziening (WSW) uit. De WWB is een regeling voor niet verzekerde werkloze werkzoekenden, ingevoerd in 2004 ter vervanging van de Algemene Bijstandswet en enkele aan re-integratie gerelateerde regelingen. De WIJ verving in 2009 voor jongeren onder de 27 jaar het recht op bijstand door het recht op een werkleeraanbod. Zowel de WWB als de WIJ zijn gebudgetteerd. Dat wil zeggen dat gemeenten een inkomensbudget krijgen voor de uitkeringen en een werkbudget voor de re-integratieactiviteiten. Wanneer gemeenten meer uitkeringen uitkeren dan het budget toelaat, dan moeten zij uit eigen middelen bijbetalen. Keren ze minder uitkeringen uit dan het beschikbare budget dan mag het overschot worden behouden. Hier gaat een sterke prikkel van uit om het aantal bijstandsuitkeringen te verlagen. De WWB telt ultimo 2010 circa 307.000 cliënten jonger dan 65 jaar (zie Tabel 1). Ten opzichte van 1998 is het bijstandsvolume met ruim 120.000 personen gedaald.

De WSW is een regeling die voorziet in aangepaste arbeid voor mensen met een arbeidsbeperking. Deelnemers zijn in feite werknemers die een volwaardig cao-loon ontvangen. Dat maakt de regeling tot een 'dure' voorziening (Commissie

Fundamentele Herbezinning WSW 2009). Daarbij zijn verschillende vormen mogelijk. Of men heeft een dienstbetrekking bij een Werkvoorzieningsschap of een Sociaal Werkvoorzieningsbedrijf (SW-bedrijf), vaak een publieke organisatie, of men is met subsidie in dienst bij een reguliere werkgever en wordt begeleid vanuit het SW-bedrijf. In het eerste geval hebben we het over dienstbetrekkingen, in het tweede geval over het begeleid werken. Sinds de wetwijziging van de WSW in 1998 wordt geprobeerd om méér gehandicapten te plaatsen via het begeleid werken, maar zonder het gewenste resultaat (Commissie Fundamentele Herbezinning WSW 2009; Koot en Descka 2009). De modernisering van de WSW in 2008 heeft daarom in navolging van de WWB onder meer geleid tot budgettering van subsidiegelden om gemeente te bewegen kostenbewust te handelen (Koot en Descka 2009). Eind 2010 telt het werknemersbestand 103.000 werknemers. Ruim 98.000 werknemers werken in een dienstbetrekking bij een SW-bedrijf, 5.500 werknemers zijn in dienst bij reguliere werkgevers via een begeleid werken constructie.

Tabel 1 Omvang werk- en uitkeringsgerelateerde gemeentelijke doelgroepen (x 1000)

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Wet Werk en Bijstand	397	335	320	339	301	259	307
/Wet Investeren Jongeren							
Wet op de Sociale Werkvoorziening	90,2	92,7	95,0	98,3	99,3	102,1	102,9
Dienstbetrekkingen		92,3	93,9	96,7	96,4	97,4	98,3
Begeleid werken		0,4	1,1	1,6	2,9	4,7	5,5

Bron: CBS Statline, Jaarstatistieken WSW.

De derde regeling die hier van belang is, is de Wajong (Vanaf 2010: Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, voorheen: Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten), een wet die tot doel heeft jongeren met een beperking te ondersteunen bij het vinden en behouden van een baan bij een reguliere werkgever. De wet wordt nu uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het beroep op de Wajong is sinds 1998 bijna verdubbeld onder meer door samenloop met en toestroom vanuit het speciaal onderwijs, verbeterde diagnostiek, bijvoorbeeld ten aanzien van ADHD en autisme en afwenteling vanuit de WWB (Jehoel-Gijsbers red. 2010). De explosieve groei in de afgelopen jaren heeft geleid tot een herziening van de Wajong per 1 januari 2010. Onderdeel van deze herziening is het centraal stellen van de mogelijkheden en ontwikkelingskansen van jonggehandicapten in plaats van hun beperkingen. De wet voorziet in drie regelingen: een uitkeringsregeling voor hen die geen enkel perspectief hebben op een baan, een werkregeling voor degenen die perspectief hebben op loonvormende arbeid en een studieregeling voor hen die studeren of nog op school zitten. De oude Wajong-regeling kent in 2010 195.000 cliënten waarvan ruim 98% als volledig arbeidsongeschikt staat geregistreerd. Van de nieuwe Wa-

jong-regeling maken 9.700 personen gebruik waarvan 5.600 personen (58%) een werkregeling hebben en volgens de nieuwe systematiek perspectief hebben op loonvormende arbeid (UWV 2011). Tabel 2 geeft een overzicht van de omvang van de Wajong over de afgelopen jaren

Tabel 2 Omvang Wajong (oud en nieuw; x 1000 personen)

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Wajong (oud)	118,2	127,7	134,4	142,5	155,9	178,6	195,0
Gedeeltelijk	2,5	2,6	2,9	3,3	3,4	3,5	3,7
Volledig	115,7	124,8	131,5	139,2	152,5	175,1	191,6
Wajong (nieuw)							9,8
Uitkeringsregeling							1,3
Werkregeling							5,6
Studieregeling							2,8

Bron: UWV.

De bovenstaande regelingen zijn historisch gevormd en gegroeid. De door het Rijk ingestelde Werkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt (2010) stelt nadrukkelijk de rationaliteit van de verschillen ter discussie, waarbij de verschillen in regelingen en polisvoorwaarden voor mensen met een wat grotere afstand naar de arbeidsmarkt moeilijk te rechtvaardigen zijn. Zij stelt dan ook voor de regelingen te integreren en onder gemeentelijke verantwoordelijkheid te brengen, een voorstel dat is overgenomen in het afgesloten Regeerakkoord (2010). De kern van deze nieuwe Wet werken naar vermogen (WWNV) is dat iedereen wordt beoordeeld op zijn of haar mogelijkheden om (deels) te werken, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. De gemeente kan voor wie (nog) niet in staat is om volledig zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen het instrument loondispensatie inzetten. Voor de mensen in de WWNV gelden de polisvoorwaarden van de WWB. Met de invoering van de WWNV, inclusief alle polisafspraken, toegangscriteria en uitkeringshoogten van oude en nieuwe gevallen én bezuinigingen op het re-integratiebudget wordt in totaal een bezuiniging gerealiseerd van € 1,8 miljard (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011).

3 Afstand naar de arbeidsmarkt

Het is niet helemaal duidelijk hoe groot de omvang is van de doelgroep die onder de WWNV zal gaan vallen. Dit is afhankelijk van (her)beoordelingen van bestaande en nieuwe (Wajong en WSW) gevallen. Wel kunnen we proberen een eigen inschatting te maken van de afstand naar de arbeidsmarkt van de totale groep WWB/WIJ, WSW en Wajong op basis van de ons bekende onderzoeken en door aannames te maken. Om te beginnen hanteren we de uitgangspunten en indeling

van re-integratietheorieën van Sol et al. (2011). Deze indeling is gebaseerd op de afstand naar de arbeidsmarkt en de vraag of deze overbrugbaar is of niet. Met de afstand naar de arbeidsmarkt wordt de afstand bedoeld naar reguliere, reële en algemeen geaccepteerde arbeid. Strikt voor de discussie hanteer ik als uitgangspunt dat gesubsidieerde banen, hoe maatschappelijk en economisch zinnig dat ook mogelijk zijn, niet onder deze definitie vallen. Dat strookt met de notie van het kabinet dat alleen plaatsing bij reguliere werkgevers de gewenste re-integratie output is (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011).

Vervolgens zijn er zes ideaaltypische posities mogelijk afhankelijk van de in de praktijk gehanteerde beleidstheorieën (Sol et al. 2011), zie Tabel 3. Eenvoudig gezegd: mensen hebben een afstand tot de arbeidsmarkt of niet. Wanneer mensen geen afstand tot de arbeidsmarkt hebben zijn er drie mogelijkheden waarom mensen niet aan het werk zijn: of er is onvoldoende reguliere, reële en algemeen geaccepteerde werkgelegenheid, of werkzoekenden zijn onvoldoende gemotiveerd, of vragers en aanbieders weten elkaar niet te vinden. In dat laatste geval is er sprake van een matchings- of allocatieprobleem. In het geval er wel een afstand naar de arbeidsmarkt is, geldt om te beginnen de vraag of deze te overbruggen is. In het geval de afstand niet of niet geheel te overbruggen is (let wel: het gaat om reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen) resten hooguit vormen van beschermde arbeid of een uitkering. In het geval de afstand wel te overbruggen is, zijn twee posities mogelijk: of men heeft een gebrek aan vaardigheden of sociaalpsychologische problemen die moeten worden weggenomen, of het is een kwestie van onvoldoende productiviteit. In het laatste geval zal het productiviteitstekort via subsidiëring of loondispensatie gecompenseerd kunnen. Voor zover deze compensatie kan leiden tot participatie in reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen, conform de voornemens van de WWNV, is de afstand in deze gevallen dus overbrugbaar.

Iedere gemeente zal een eigen inschatting willen maken van de afstand tot de arbeidsmarkt van haar cliënten. Dat bepaalt immers voor een groot deel haar financiële inzet, de beleidsinspanningen en re-integratieactiviteiten en haar uitvoeringsstructuur. Landelijk is er nauwelijks iets over de afstand naar de arbeidsmarkt bekend, maar we kunnen wel proberen een schatting te maken op basis van bestaand onderzoek, aannames over het cliëntenbestand en uitspraken van het Rijk en belangenorganisaties. Let wel: het gaat hier dus om ordes van grootte.

Tabel 3 Basisindeling re-integratietheorieën

Is er een afstand naar de arbeidsmarkt? (d.w.z. tot reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen)						
Nee			Ja			
			Overbrugbaar	→	–	Niet overbrugbaar
Wat is nodig?	Banen	Afdoende motivatie	Match	Vaardigheden aanleren	Compensatie productiviteits-tekort	Niet mogelijk in reguliere banen
	Re-integratie overbodig					Re-integratie werkt niet
Hoe?	Vraag-stimulering	Controle	Informatie	Sociale en psychologische training	Subsidiering loonkosten	Naar beschermde arbeid
	Lagere arbeidskosten	Prikkels/sancties	Bemiddeling	Wegnemen praktische barrières	Aanpassen arbeidsplek	Uitkering
	Taaksplitsing		Matching		Afdekken risico's	
Kern		Afschrikking	Matching	Gedragsverandering	Compensatie	

Bron: Sol et al. (2011).

Iedere gemeente zal een eigen inschatting willen maken van de afstand tot de arbeidsmarkt van haar cliënten. Dat bepaalt immers voor een groot deel haar financiële inzet, de beleidsinspanningen en re-integratieactiviteiten, en haar uitvoeringsstructuur. Landelijk is er nauwelijks iets over de afstand naar de arbeidsmarkt bekend, maar we kunnen wel proberen een schatting te maken op basis van bestaand onderzoek, aannames over het cliëntenbestand en uitspraken van het Rijk en belangenorganisaties. Let wel: het gaat hier dus om ordes van grootte.

Uit onderzoek van DIVOSA (2006, 2007) is bekend hoe managers sociale zaken de afstand naar de arbeidsmarkt van hun WWB-cliënten inschatten. Over beide jaren dat de vraag onder een representatieve selectie van managers sociale zaken is afgenomen, is de afstand naar de arbeidsmarkt in gelijke percentages ingeschat. Dit zegt iets over de betrouwbaarheid van de meting. Laten we aannemen dat deze subjectieve inschatting, gemaakt in 2007, een realistisch beeld geeft van de mogelijkheden van het cliëntenbestand in 2010. *Grosso modo* schatten managers sociale zaken in dat ongeveer 30% de capaciteiten heeft om uit te stromen, mits er voldoende werkgelegenheid is. Nog eens 30% van de mensen kan alleen werken met behulp van een loonkostensubsidie en 40% is langdurig op de bijstand aangewezen zonder dat zij te activeren is (DIVOSA 2007: p. 90). Voor ons schema en vertaald naar 2010 betekent dit dat 92.000 personen geen afstand naar de arbeidsmarkt hebben, maar vanwege andere redenen (gebrekkige vraag, motivatie- of allocatieproblemen) niet aan het werk zijn. Nog eens 92.000 personen hebben een overbrugbare

afstand met de arbeidsmarkt en 123.000 personen hebben een onoverbrugbare afstand.

Voor de WSW en de Wajong is deze schatting lastiger te maken. Voor de WSW geldt weliswaar dat wsw-ers werken, maar hier gaat het om de afstand naar reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011) schat zelf in dat op termijn maximaal 30 duizend werknemers op beschermde werkplaatsen zullen zijn aangewezen, hoewel dit naar ons idee eerder een taakstellend cijfer is dan dat deze is gebaseerd op een reële inschatting van de verdien capaciteit van wsw-ers. In de schatting van het Rijk hebben dus 73 duizend personen een overbrugbare afstand naar de arbeidsmarkt. De brancheorganisatie van SW-bedrijven Cedris (2010) hanteert het 3 x 1/3 principe: 1/3 werkt bij reguliere bedrijven, 1/3 werkt op locatie buiten het SW-bedrijf maar is daarbij nog wel volledig in dienst van het SW-bedrijf en 1/3 werkt op een beschutte arbeidsplaats. De grote vraag is of de groep die op locatie (bijvoorbeeld in de groenvoorziening, postbezorging of anderszins) werkt maar in dienst is bij het SW-bedrijf (circa 35 duizend werknemers) deze werkzaamheden ook zou kunnen verrichten bij reguliere werkgevers. In de minimale variant hebben deze personen een overbrugbare afstand, in de maximale variant is ook deze groep permanent aangewezen op beschermde arbeid.¹

Voor de Wajong kunnen we eveneens een inschatting maken van een minimale en een maximale variant. Houden we de huidige indicatiestelling voor de nieuwe instroom voor 2010 aan als betrouwbare indeling voor de totale populatie (zie Tabel 2) dan is 13% (27 duizend) permanent aangewezen op een uitkering en 87% (178 duizend) heeft verdien capaciteit of zit nog in een studieregeling (UWV 2011). Het Rijk zelf schat in dat van de 16 duizend personen die jaarlijks in de Wajong instromen ongeveer 10 duizend personen (63%) onder de WWNV zal gaan vallen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011). Vertaald naar de totale populatie zou dit betekenen dat 129 duizend personen een overbrugbare afstand naar regulier werk zou moeten hebben.

De optelsom leidt ertoe dat de totale groep WWB/WIJ, WSW en Wajong ultimo 2010 uit 615 duizend personen bestaat (zie Tabel 4). Daarvan hebben 92 duizend personen geen afstand naar regulier werk, tussen de 254 duizend en 333 duizend hebben een overbrugbare afstand en tussen 180 duizend en 259 duizend zijn permanent aangewezen op een uitkering of beschermde arbeid.

¹ De realiteit is dat volgens opgave van Cedris (2010) in 2009 28% van de WSW-werknemers extern en bij reguliere werkgevers is geplaatst, 22% op locatie werkt en 50% intern op een beschutte arbeidsplaats aan het werk is.

Tabel 4 Schatting omvang doelgroepen naar afstand naar de arbeidsmarkt, ultimo 2010

Afstand naar de arbeidsmarkt? (d.w.z. tot reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen)				
		Nee	Ja	
			Overbrugbaar → –	Niet overbrugbaar
WWB ^a	307	92	92	123
WSW ^a	103		43-73	30-60
Wajong ^a	205		129-178	27-76
Totaal ^a	615	92	264-343	180-259
In %	100	15	43-56	29-42
		Banen	Gedragsverandering	Beschermd werken
		Afsch-	Loondispensatie	Uitkering
		Matching		

^a *1000.

Bij deze inschatting passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats leveren de aantallen geen overzicht van de omvang van de doelgroep die onder WWNV zal gaan vallen, maar een inschatting van de afstand naar de arbeidsmarkt. De reden dat deze getallen niet aan elkaar gelijk zijn heeft te maken met een (overgangs-)situatie waarin voor oude Wajong-gevallen en permanente en duurzame arbeidsgehandicapten de Wajong-regeling zal blijven bestaan. Eenzelfde situatie geldt voor een deel van de WSW. In de tweede plaats geldt dat deze inschatting niet hoeft te betekenen dat men niet werkt of niet in de samenleving actief is, maar enkel dat deze loonvormende arbeid onvoldoende is om een bestaansminimum te realiseren. Verschillende recent uitgekomen onderzoeksrapporten laten zien dat een (beperkt) deel van deze doelgroepen wel degelijk actief is (UWV 2011, 2010; Jehoel-Gijsbers (red.) 2010; DIVOSA 2011).

4 Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten

Nu we de omvang van gemeentelijke doelgroepen en de afstand naar de arbeidsmarkt in beeld hebben gebracht, is de vraag wat gemeenten kunnen doen om deze afstand naar de arbeidsmarkt te overbruggen. Daarvoor beschrijf ik vijf arbeidsmarktstrategieën en verken ik het effect op de in- en uitstroom van bijstandsgerechtigden (WWB) voor de periode 1999-2007.

De WWB is om meerdere redenen een interessante case. In de eerste plaats kende de in 2004 ingevoerde WWB eenzelfde doelstelling als de nieuwe WWNV: meer mensen uit de uitkering en verhoging van de efficiency, en was er sprake van samenvoeging van inkomens- en werkgerelateerde regelingen, deregulering en budgettering. Ook destijds ging de operatie gepaard met een forse bezuinigingsslag (Edzes 2010). Tal van onderzoeken hebben ondertussen laten zien dat de invoering

van de WWB heeft bijgedragen aan minder bijstandsafhankelijkheid en vergroting van de uitstroom (Edzes 2010; Van Es 2010; Kok et al. 2007; Stegeman en Van Vuren 2006). Minder duidelijk is waaraan het succes kan worden toegeschreven (Edzes 2010). Kok et al. (2007) rapporteren dat de wijziging van de bekostigings-systematiek van de bijstand heeft geleid tot een intensivering van het handhavings-beleid (fraudeonderzoeken) en tegelijkertijd een vermindering van het aantal ge-starte re-integratietrajecten. Of deze veranderingen in de beleidsmix op gemeentelijk niveau aan de daling van het bijstandsvolume hebben bijgedragen is niet te zeggen. In de tweede plaats kunnen we de WWB beschouwen als de ‘bo-venkant’ van de doelgroepen die hier zijn beschreven. Historisch is de regeling het meeste verwant met een voorziening tegen werkloosheid. De WSW en Wajong hebben veel meer een institutionele basis in de permanente ongeschiktheid voor re-guliere banen.

Om de effectiviteit van gemeentelijk beleid na te gaan heb ik vijf arbeidsmarkt-strategieën geïdentificeerd (Edzes 2010; Edzes et al. 2009). Om te beginnen kun-nen gemeenten een ‘controleerende aanpak’ volgen, gericht op de claimbeoordeling (= instroom), frauduleus gedrag en zuivering van claims die rechtmatig ook op an-dere regelingen een beroep kunnen doen (‘substitutie’). Een controleerende aanpak is primair gericht op het bestrijden van calculerend en onrechtmatig gedrag van cli-ënten (‘moral hazard’). Gemeenten kunnen ook een ‘activerende aanpak’ volgen gericht op het wegnemen van productiviteitstekorten van werknemers of het weg-nemen van sociaal psychologische belemmeringen. Een ‘allocatiestrategie’ is ge-richt op matching en informatievoorziening waardoor vraag- en aanbod elkaar vin-den. Een ‘werkgelegenheidsstrategie’ richt zich op vraagtekorten op de arbeidsmarkt. Het gaat hier om economisch beleid (vestigingsbeleid, citymarke-ting) dat onder meer is gericht op het aantrekken van bedrijven of het creëren van gunstige voorwaarden waardoor bestaande bedrijven kunnen groeien. Een ‘coördi-natiestrategie’ tot slot richt zich op samenwerking en de afstemming met andere beleidsdomeinen (onderwijs, zorg, economie). De gedachte is hier dat door meer en beter samen te werken (in ketens) met externe organisaties en binnen de eigen or-ganisatie, inefficiëntie en *freerider*-gedrag kan worden tegengegaan. In Tabel 5 heb ik de strategieën op een rij gezet.

Tabel 5 Conceptuele indeling arbeidsmarktstrategieën

	Controlerende sociale zekerheid	Activerende sociale zekerheid	Allocatie	Werkgelegenheidsbeleid	Coördinatie-perspectief
Nadruk op	Aanbod	Aanbod	Vraag en aanbod	Vraag	Transities en ketens
	Threat	Treatment	Bemiddeling	Werkgelegenheidsbevordering	Coördinatie en coöperatie
Primaire probleem	<i>Moral Hazard</i>	Productiviteits-tekort	Informatietekort	Onvoldoende vraag	(Deel) marktfalen
			Vertrouwensproblemen		Inefficiency
					<i>Freerider</i> gedrag
Instrumenten/aandachtsgebieden	Bestandsanalyse	Scholing	Bemiddeling	Vestigingsbeleid	Regie en samenwerking
	Handhaving	Re-integratie	Onderwijs arbeidsmarkt	Econ. stimuleringsbeleid	Partnerships
	Substitutie	Gesubsidieerde arbeid			Integraal beleid
	Work-First	Loondispensatie			Gezamenlijke uitvoering

Om de effectiviteit van de verschillende strategieën na te gaan heb ik om te beginnen de strategieën geoperationaliseerd.² Voor een controlerende sociale zekerheid gebruik ik het aantal (opgespoorde) fraudegevallen als percentage van het bijstandsvolume en de instroom in de Wajong en WSW om substitutie-effecten na te gaan. Het aantal (opgespoorde) fraudegevallen is vanzelfsprekend een *second-best* indicator. Immers, het is niet bekend of hier meer of juist minder fraude-inspanningen aan ten grondslag liggen. Er zijn helaas geen data beschikbaar over de mate van fraude-inspanningen per gemeente. Voor een activerende sociale zekerheidsstrategie gebruik ik het aandeel trajecten met en zonder loonkostensubsidie als percentage van het aantal huishoudens. Ik heb hierbij geëxperimenteerd met verschillende noemers waaronder het aantal bijstandsgerechtigden, maar omdat in essentie ook niet-uitkeringsgerechtigden een traject aangeboden kunnen krijgen heb ik gekozen voor het aantal huishoudens. Een werkgelegenheidsstrategie is geoperationaliseerd door te kijken naar de gemeentelijke uitgaven aan economisch

² Aan de hand van een factoranalyse is nagegaan in hoeverre de indicatoren de conceptuele indeling in strategieën weerspiegelen. Dit blijkt in redelijke mate het geval te zijn. Vanwege gebrek aan data heb ik de allocatiestrategie niet kunnen operationaliseren. Zie: Edzes (2010).

beleid per inwoner en het aantal nieuwe bedrijfsvestigingen in een gemeente als percentage van het totaal aantal bedrijven. Voor de coördinatiestrategie zijn twee maten gebruikt uit de jaarlijkse survey onder managers sociale zaken die door Divosa sinds 2004 wordt afgenomen (Edzes et al. 2005; Divosa 2006, 2007). De externe samenwerking is een maat voor het aantal externe partijen (UWV, CWI, scholingsorganisaties, werkgeversorganisaties enz.) waarmee wordt samengewerkt. De interne samenwerking drukt uit in welke mate bij de uitvoering van de bijstand rekening wordt gehouden met andere gemeentelijke beleidsterreinen en diensten (zoals armoedebeleid, economisch beleid, onderwijs enz.). Uitgezonderd de coördinatievariabelen en het aantal fraudegevallen, beschik ik voor alle gemeenten over de gewenste informatie. De tijdsperioden kunnen uiteenlopen. Soms beslaat de tijdsperiode 2001-2007 (WSW, Wajong, trajecten met en zonder loonkostensubsidie, aantal nieuwe bedrijfsvestigingen), soms een periode van 2005-2007 (EZ-uitgaven, fraude en coördinatie).

Als afhankelijke variabele heb ik gekozen voor de in- en uitstroom (naar werk) van de bijstand als percentage van het totaal aantal bijstandsontvangers.³ De vraag is in hoeverre de beleidsstrategieën invloed hebben op het voorkomen van de instroom en het bevorderen van de uitstroom (naar werk). Omdat we informatie hebben over meerdere jaren is het zowel mogelijk om een panelanalyse als een crosssectie analyse uit te voeren. Hier rapporteer ik de uitkomsten van de crosssectie analyse.⁴

Als eerste stap zijn de modellen met behulp van een OLS-regressiemodel geschat op basis van sociaaleconomische en demografische kenmerken van gemeenten (aantal eenoudergezinnen, aantal minderheden, aantal lage inkomens, aantal laag opgeleiden, de woningwaarde, de omgevingsadressendichtheid, de werkgelegenheidsgraad, het aantal WW-ers, de ratio van het aantal vacatures op de werkgelegenheid (V/U-ratio) en dummies voor regio en grootteklasse). In de bijlage is de volledige modelschatting opgenomen, hier presenteer ik de samenvattende tabel van de bijdrage van omgevingsvariabelen aan de verklaarde variantie in de modelschattingen (Broersma en Oosterhaven 2009). Kijken we allereerst naar de bijdrage van de externe omstandigheden aan de verklaring van de in- en de uitstroom dan valt op dat de demografische kenmerken van een gemeente voor ruim 80% van de verklaarde variatie in de instroom zorg dragen. De welvaartskenmerken verklaren ongeveer 15% van de variantie. De mate van urbanisatie en de regionale arbeidsmarkt verklaren respectievelijk 1% en 3%. Voor de verklaarde variantie in de uitstroom zijn welvaartskenmerken van gemeenten het belangrijkste, gevolgd door de regionale arbeidsmarkt en demografische kenmerken.

³ De analyses zijn ook uitgevoerd met het aantal huishoudens als noemer. Een bespreking van verschillen in uitkomsten is te vinden in Edzes (2010).

⁴ De crosssectie analyse is uitgevoerd met *period fixed effects*. De panelanalyse is gerapporteerd in: Edzes et al. (2009). Deze wijkt niet fundamenteel af van de hier gepresenteerde crosssectie analyse.

Tabel 6 Bijdrage aan verklaarde variantie van in- en uitstroom bijstand

Bijdrage van	Instroom	Uitstroom 1999-2007	Uitstroom naar werk 2004-2007
		%	
- Demografie ¹	81,2	26,7	72,2
- Welvaart ²	14,9	42,7	
- Urbanisatie ³	1,0	2,4	8,4
- Regionale arbeidsmarkt ⁴	3,0	28,2	19,5
Adjusted R ²	0,231	0,310	0,553

Bron: Edzes, 2010.

¹ Het betreft hier de aandelen eenpersoonshuishoudens, minderheden en laag opgeleiden.

² Het betreft hier het aandeel lage inkomens en de woningwaarde.

³ Het betreft hier de omgevingsadressendichtheid.

⁴ Het betreft hier de werkgelegenheidsgraad, het aandeel WW-ers en de V/U-ratio.

Als tweede stap zijn aan de schattingsmodellen telkens de afzonderlijke beleidsindicatoren toegevoegd. Hierdoor kunnen we de toegevoegde waarde van de beleidsindicatoren vaststellen, nadat gecontroleerd is voor de omstandigheden waarin gemeenten zich bevinden. Tabel 7 geeft de bijbehorende elasticiteiten weer. De conclusie is dat op geaggregeerd gemeentelijk niveau een controlerende strategie geen toegevoegde waarde heeft op de in- en uitstroom wanneer de omgeving wordt geneutraliseerd. Kortom, meer doen heeft geen zin. Alleen de instroom WSW heeft een negatieve samenhang met de uitstroom naar werk: hoe hoger de instroom in de WSW en hoe lager de uitstroom naar werk. Dit kan duiden op een substitutie-effect. De uitkomsten op geaggregeerd niveau zijn opmerkelijk, omdat uit (internationaal) onderzoek op individueel niveau wel degelijk effecten worden gemeld van een strenger sanctiebeleid op de uitstroom uit de bijstand (Van der Klaauw en Van Ours 2011; Graversen en Van Ours 2008; 2009). Dat deze effecten niet op geaggregeerd niveau worden teruggevonden kan verschillende oorzaken hebben: misschien zijn de effecten op individueel niveau zo klein dat ze op een hoger schaalniveau niet kunnen worden waargenomen, misschien is de tijdreeks (1998-2007) zo lang dat uitkomsten van individueel gedrag in verschillende conjuncturele perioden (Edzes 2010) elkaar opheffen, of meet- en operationaliseringsproblemen kunnen een rol spelen.

Een activerende sociale zekerheidsstrategie heeft alleen een instroombeperkend effect: hoe meer trajecten met en zonder loonkostensubsidie, hoe lager de instroom in de bijstand. Dit kan liggen aan zowel een dreigingseffect van Workfirst, waarbij cliënten vanaf dag één aan het werk of een sollicitatietraining worden gezet, maar ook aan substitutie wanneer cliënten in plaats van de bijstand worden verloond met behulp van een loonkostensubsidie. Economische inspanningen van gemeenten hebben een instroombeperkend en een uitstroombevorderend effect. Klaarblijkelijk

dragen de uitgaven aan EZ van een gemeente bij aan werkgelegenheidsgroei waarvan bijstandsgerechtigden profiteren. Het is echter opmerkelijk dat bij de groei van het aantal bedrijfsvestigingen geen effect op de in- en uitstroom wordt gevonden. Coördinatie ten slotte draagt bij aan de uitstroom (naar werk). Dus zowel meer samenwerking tussen gemeenten en andere organisaties als meer samenwerking binnen een gemeente leidt tot betere kansen op werk.

Tabel 7 Elasticiteiten van instrumenten van beleidsstrategieën op de in- en uitstroom.

Beleidsstrategie	Indicatoren	Instroom	Uitstroom	Uitstroom naar werk
Controlerende sociale zekerheid	Aantal fraudegevallen op bijstand			
	Instroom WAJONG			
	Instroom WSW			- 0,007
Activerende sociale zekerheid	Aantal trajecten zonder loonkostensubsidie	- 0,021		
	Aantal trajecten met loonkostensubsidie	- 0,005		
Werkgelegenheidsbeleid	EZ-uitgaven per inwoner	- 0,020		0,019
	Groei bedrijfsvestigingen t.o.v. totaal aantal vestigingen			
Coördinatie	Externe samenwerking		0,019	0,033
	Interne samenwerking		0,130	0,283

Wanneer geen elasticiteit is gerapporteerd dan is het effect van de beleidsvariabele niet significant verschillend van 0 (betrouwbaarheidsniveau 90%).

Bron: Edzes, 2010.

De tabel leidt nog tot een andere conclusie, namelijk dat de gevonden effecten weliswaar statistisch significant zijn, maar zeer klein. Om 2 personen minder te laten instromen zijn 100 trajecten zonder loonkostensubsidie nodig. Voor de trajecten met loonkostensubsidie is de effectiviteit nog geringer: om 1 persoon minder te laten instromen zijn 200 trajecten met loonkostensubsidie nodig. De conclusie al met al is dat de inzet van beleidsinstrumenten een geringe toegevoegde waarde heeft.

5 Werken naar vermogen: beleidsimplicaties

Hoe is vervolgens te verklaren dat de WWB heeft bij gedragen aan vermindering van de bijstandsafhankelijkheid, terwijl dat niet blijkt uit een effectiviteitsanalyse van de ingezette beleidsinstrumenten zoals hiervoor is gepresenteerd? Er zijn drie verklaringen mogelijk.

In de eerste plaats ligt het voor de hand om te veronderstellen dat het gemeentelijke beleid en beleidsinstrumenten in het bijzonder niet adequaat zijn geoperationaliseerd, gemeten en geanalyseerd. Dat is het probleem van iedere onderzoeker en

dat is ook hier niet anders. Operationaliserings-, data- en meetfouten zouden in dat geval kunnen leiden tot een onder(over)schatting van de werkelijke effecten die in de praktijk veel groter (kleiner) zijn dan hier worden weergegeven. Ik sluit mij aan bij Kok et al.(2007: p. ii) die in hun voorbehoud bij het econometrisch onderzoek naar de effecten van de WWB verwezen naar de notie dat schattingsmodellen abstracties zijn van de werkelijkheid. Niet alle factoren die invloed hebben op het bijstandsvolume kunnen worden meegenomen. Zo hebben we in ons geval de allocatiestrategie niet kunnen meten terwijl deze mogelijksterwijs voor een vermindering van bijstandsafhankelijkheid zou kunnen zorg dragen. De resultaten van deze uitkomsten moeten als vanzelfsprekend en te allen tijde met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

In de tweede plaats geldt voor de WWB, net als overigens voor de aanstaande WWNV, dat deze vergezeld is gegaan van veranderingen in wet- en regelgeving op landelijk niveau, evenals van veranderingen in de toegang en hoogte van de uitkeringen. Zelf zagen de gemeentelijke uitvoerders de invoering van de WWB niet zozeer als een trendbreuk “..maar als een intensivering en versnelling van een aantal ontwikkelingen die reeds eerder in gang waren gezet, onder andere door de Wet SUWI en de Agenda voor de Toekomst.” (Bunt et al. 2007: p. 7). Vooralsnog is het onduidelijk hoe veranderingen in landelijke regelgeving, waaraan gemeenten uitvoering moeten geven, doorwerken in effecten op klantniveau.

In de derde plaats is cultuurverandering van gemeenten het toverwoord in de landelijke evaluaties van de WWB. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007: p. i) concludeert dat uit de evaluatie blijkt dat de WWB een duidelijke cultuurwijziging heeft teweeggebracht bij gemeenten in de richting van werk boven uitkering. Bosselaar et al. (2007: p. 12) concluderen dat door de invoering van de WWB en de eerdere ontwikkelingen bij gemeenten een cultuurverandering gaande is; uitvoerende medewerkers meer gericht zijn op re-integratie, resultaatgericht werken en meer gericht zijn op het voorkomen van misbruik. Van Es (2010: p. 9) vat samen “... dat gemeenten *beter hun best doen* (cursivering is van mij) om het bijstandsvolume terug te dringen”.

De conclusie is dat de WWB wel degelijk heeft geleid tot minder bijstandsafhankelijkheid, dat deze voor een deel op het conto komt van een effectievere en efficiëntere uitvoering door gemeenten, maar dat niet zonder meer is gezegd dat de inzet van beleidsinstrumenten hieraan heeft bijgedragen. De geringe toegevoegde waarde van de beleidsstrategieën doet vermoeden dat institutionele wijzigingen en gedragsverandering van gemeenten in de uitvoering van groter belang zijn (geweest) dan de inzet van beleidsinstrumenten.

Dat het kabinet kiest voor budgettering en deregulering van de WWB, Wajong en WSW in een nieuwe WWNV lijkt een logisch gevolg op het succes van de WWB. Als de WWNV iets verandert, dan is het de aantrekkelijkheid van min of meer riant uitkerings- of werkarrangementen door verlaging van de uitkeringshoogte en het aanscherpen van toegangscriteria. Dit zijn echter landelijke maatregelen waar gemeenten geen invloed op hebben. Gezien de geringe toegevoegde waarde van beleidsinstrumenten ligt het aanknopingspunt voor gemeenten dan ook

vooral in een grondige herziening van de uitvoeringsstructuur van sociale diensten en SW-bedrijven. Daar ligt de opgave in het bieden van (permanente) ondersteuning, zonder dat wordt vervallen in dure publieke voorzieningen en publieke infrastructuur.

Auteur

Arjen Edzes (a.j.e.edzes@rug.nl) is verbonden aan de vakgroep economische geografie van de Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

- Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen en W. Trommel, 2007, *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en Gemeenten*, Utrecht, Meccano i.s.m. Universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek.
- Broersma, L., en J. Oosterhaven, 2009, Regional labour productivity in The Netherlands: evidence of agglomeration and congestion effects, *Journal of Regional Science*, vol. 49(3): 483-511.
- Bunt, S., M. Grootsholte en D.R. Kemper, 2007, *De WWB gewogen: gemeenten aan het woord. Tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de evaluatie van de WWB*, Leiden, Research voor Beleid.
- Cedris, 2010, *Branche-informatie sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie 2009*, Utrecht.
- Commissie Fundamentele Herbezinning WSW, 2008, *Werken naar vermogen*, Den Haag.
- Divosa, 2011, *Grenzen verleggen: Divosa monitor 2011-deel 1*, Utrecht, Divosa.
- Divosa, 2007, *Vershil maken: drie jaar Wet werk en bijstand*, Utrecht, Divosa.
- Divosa, 2006, *Meer perspectief voor mensen: twee jaar Wet werk en bijstand*, Utrecht, Divosa.
- Edzes, A.J.E., 2010, *Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*, Maastricht, Shaker Publishing.
- Edzes, A.J.E., L. Broersma en J. van Dijk, 2010, *Economische transitie van laag opgeleiden: een literatuurstudie*, Den Haag, NICIS Institute.
- Edzes, A.J.E., L. Broersma en J. van Dijk, 2009, *Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*, Den Haag, NICIS Institute.
- Edzes, A.J.E., 2007, De arbeidsmarktstrategie van gemeenten, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 24(1): 53-67.
- Edzes, A.J.E., M. Moes en E. Westerhof, 2005, *WWB monitor: één jaar Wet werk en bijstand*, mei 2005, Groningen, CAB.
- Es, F. van, 2010, *Involed WWB op gebruik bijstand*, Den Haag, CPB.
- Gestel, N. van, 2010, Van beleid naar uitvoering: brug of kloof, in: G. Jehoel-Gijsbers (red.), 2011, *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt: bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010 Den Haag*, Den Haag: SCP.
- Graversen, B.K., en J. van Ours, 2009, *How a mandatory activation program reduces unemployment durations: The effects of distance*, Bonn, IZA
- Graversen, B.K., en J. van Ours, 2008, *How to help unemployed find jobs quickly: experimental evidence from a mandatory activation program*, *Journal of Public Economics*, vol. 92(10-11): 2020-35.
- Horssen, C.P. van, M. Blommesteijn en F.A. Rosing, 2010, *Een Wajonger in mijn bedrijf?! Een onderzoek naar de attitude, ervaringen en bereidheid van werkgevers om een Wajonger in dienst te nemen en te houden*, Amsterdam, Regioplan.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek financieringssysteem algemene bijstandswet (Commissie Ety), 1996, *Financieringssysteem algemene bijstandswet*, Den Haag.
- Jehoel-Gijsbers, G. (red.), 2011, *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt: bijdragen van de sprekers op het symposium 15 oktober 2010 Den Haag*, Den Haag, SCP.
- Jehoel-Gijsbers, G. (red.), 2010, *Beperkt aan het werk: rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie*, Den Haag, SCP/CBS/TNO.
- Josten, E., 2010, *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baan-kwaliteit 1992-2008*, Den Haag, SCP.

- Klaauw, B. van der, en J. van Ours, 2011, Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Exit Rates from Welfare, *Journal of Applied Econometrics*, forthcoming.
- Kluve, J. et al., 2007, Active labour market policies in Europe: performances and perspectives, Essen, Springer.
- Koot, P., en S. Desczka, 2009, Veranderende prikkels in de sociale werkvoorziening, *TPE-digitaal*, vol. 3(2): 58-103.
- Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, Amsterdam, SEO.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011, Hoofdlijnnotitie werken naar vermogen, Den Haag.
- Santen, P., M. van Oploo en M. Engelen, 2010, WSW-statistiek 2009: jaarrapport, Zoetermeer, Research voor Beleid.
- Sol, C.C.A.M., A.C. Glebbeek, A.J.E. Edzes, I. Busschers, H.I. de Bok, J.S. Engelsman en C.E.R. Nysten, 2011, 'Fit or Unfit' Naar expliciete re-integratietheorieën, RVO reeks 05, Academisch Medisch Centrum/Universiteit van Utrecht/Universiteit van Amsterdam.
- Stegeman, H., en A. van Vuren, 2006, Wet Werk en Bijstand: eerste kwantificering van effecten, Den Haag, CPB.
- UWV, 2010, Monitor Arbeidsbeperkten en Werk 2007-2009, Amsterdam, UWV.
- UWV, 2011, Wajongmonitor: tweede rapportage Een analyse van de nieuwe Wajong in 2010, Amsterdam, UWV.
- Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, Vrijheid en verantwoordelijkheid, Den Haag.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk, 2011, Bestuursakkoord 2011-2015, Den Haag.
- Werkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt, 2010, Rapport brede heroverwegingen 9, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Bijlage

Tabel Modelschattingen (t-waarden) in- en uitstroom (naar werk) op basis van onafhankelijke factoren, < 65 jaar, alleen gesimplificeerde modellen. Periode in- en uitstroom=1999-2007, periode uitstroom naar werk=2004-2007

	Instroom als % van bijstandsvolume <i>t-1</i>		Uitstroom (naar werk) als % van bijstandsvolume <i>t-1</i>			
	Instroom (model1)		Uitstroom		Uitstroom naar werk	
	Coëff.	<i>t-value</i>	Coëff.	<i>t-value</i>	Coëff.	<i>t-value</i>
Periode <i>fixed effects</i>	Y		Y		Y	
Internet	-2.562	(25.25)	-1.760	(-16.54)	-1.913	(-12.95)
Log(hh. laag inkomen)	-0.137	(-3.540)	-0.135	(-3.682)		
Log(eenoudergezinnen)	-0.325	(-9.761)	-0.018	(-2.876)	-0.079	(-3.780)
Log(niet-wersterse minderheden)	-0.026	(-4.064)	-0.039	(-5.910)	-0.050	(-4.250)
Log(woningwaarde)	-0.108	(-4.667)	-0.130	(-5.563)		
Log(laag opgeleiden)						
Log(WW-uitk. gerechtigden)			-0.051	(-2.975)		
Log(VU-ratio)	-0.072	(-4.778)	-0.066	(-4.791)	-0.156	(-5.558)
Log(banen)						
Log(adressendichtheid)	-0.013	(-2.858)	-0.012	(-2.875)		
Log(aandeel linkse partijen)						
Log(locale partijen)						
Regio Noord	0.060	(-3.334)	0.057	(-3.505)	0.189	(-6.291)
Oost						
West			-0.023	(-2.284)		
Grootteklasse >100k					0.251	(-3.782)
50k-100k					0.194	(-4.124)
20-50k					0.113	(-4.533)
Adjusted R ²	0.231		0.310		0.553	
Aantal gemeenten (N)	443		443		443	
Aantal perioden (T)	9		9		4	
N×T	3987		3987		1772	