

NICOLETTE VAN GESTEL &
LENIE SCHOLTEN

Marktwerking en solidariteit in reïntegratie van bijstandsccliënten

INLEIDING

In deze bijdrage bespreken we het begrip solidariteit in relatie tot de marktwerking in reïntegratiediensten voor bijstandsccliënten. De gemeentelijke sociale dienst, ooit het bastion van de solidariteit met de kansarme werklozen, moet zich aanpassen aan veranderingen in wet- en regelgeving, in het bijzonder aan de Wet Werk en Bijstand (w w b, 2004). Hierbij staat niet het voorzien in minimuminkomen maar het begeleiden van uitkeringsgerechtigden naar betaalde arbeid voorop. Daarbij zijn gemeenten anders dan voorheen honderd procent financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de w w b. In een Fonds voor Werk en Inkomen krijgt elke gemeente van het Rijk tegenwoordig een budget voor de uitkeringen en voor de reïntegratieactiviteiten. Door de nieuwe wijze van financiering worden gemeenten gestimuleerd om het beroep op de bijstand terug te dringen. Vooraf aan de Wet Werk en Bijstand was al gekozen voor de privatisering van reïntegratieactiviteiten met de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Suwi, 2002). In dit hoofdstuk analyseren we de invloed van de recente marktwerking in de sociale zekerheid en reïntegratie op de uitvoeringspraktijk in gemeentelijke sociale diensten. Centraal staat de vraag in hoeverre marktwerking in reïntegratie een bedreiging vormt voor de solidariteit met bijstandsccliënten.

Voor sommige sceptici is solidariteit een begrip uit voorbije tijden: we leven in een tijdperk van individualisme

waarin de zorg voor het welzijn van anderen geen plaats heeft in de rationeel-economische keuzes van mensen, bedrijven en organisaties. In het verlengde hiervan is de rol van de overheid in het nastreven van solidariteit een versleten ideaal. Roebroek stelde kort geleden in een uitgave van de Annalen van het Thijmgenootschap dat werkzoekenden tegenwoordig zijn overgeleverd aan calculerende ambtenaren die een verhoging van efficiëntie plaatsen boven de zorg voor kansarmen.¹ In het verleden hebben de meeste ambtenaren zich echter aldoor met het welzijn van bijstandsccliënten bemoeid omdat zij hen zagen als onderdeel van de lokale, sociale gemeenschap en zich niet puur identificeerden met economische doelen als het verlagen van uitkeringsgelden. Is dat niet langer het geval?

In de komende paragraaf bespreken we enkele betekenissen van het begrip marktwerking in relatie tot de veranderingen in de sociale zekerheid en de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Daarna richten we ons op de consequenties van deze veranderingen voor het beleid, de organisatie en de uitvoering van de sociale zekerheid op gemeentelijk niveau. Aan de orde komt de Wet Werk en Bijstand en de gevolgen hiervan voor het werk van de sociale diensten en de positie van bijstandsccliënten. We maken hierbij gebruik van literatuur en diverse evaluatiestudies en van een recent afstudeeronderzoek naar dit onderwerp met als voorbeeld de gemeenten Arnhem en Nijmegen.^{2 3} Uit onze bevindingen komt naar voren dat de marktwerking leidt tot een radicaal andere praktijk van de bijstandsuitvoering, waarbij de nadruk ligt op het beheersen van financiële risico's en niet op zorg. De vraag of marktwerking de solidariteit met bijstandsccliënten bedreigt kan echter ook heel anders worden gesteld. In plaats van de kwestie of solidariteit op zichzelf ten einde is, kunnen we ons afvragen of de oude modellen en concepties van solidariteit nog wel geldig zijn en dus, of solidariteit niet opnieuw gedefinieerd en uitgevonden moet worden. Aan het slot van deze bijdrage beklemtoneen we daarom de nood-

zaak tot een herbeoordeling en nieuwe definitie van solidariteit.

MARKTWERKING IN SOCIALE ZEKERHEID EN REÏNTEGRATIE

Marktwerking is een van die containerbegrippen die gemakkelijk tot spraakverwarring leiden. In deze bijdrage onderscheiden we vier betekenissen van marktwerking.⁴ In de eerste plaats wordt de term marktwerking gebruikt voor verbetering van de werking van de markt.⁵ Hierbij kunnen we bijvoorbeeld denken aan de activiteiten van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Een tweede betekenis van marktwerking vinden we in de literatuur over *New Public Management*, namelijk het streven naar het bedrijfsmatig functioneren van de publieke sector.⁶ Hierbij kan gedacht worden aan concurrentie tussen publieke diensten of aan afspraken tussen Rijk en gemeenten over budget in relatie tot prestatie. In de derde plaats wordt de term marktwerking gebruikt voor privatisering: het overlaten van publieke taken aan de private sector, denk aan het loodswezen of de ophaaldiensten voor afval. Ten slotte staat marktwerking voor de creatie van nieuwe markten, waarbij een private uitvoering van politieke wensen aantrekkelijk wordt gemaakt met geld en regulering.⁷

Als we spreken over marktwerking op het terrein van sociale zekerheid en reïntegratie komt elk van deze betekenissen aan bod. Er is sinds enkele jaren een nieuwe markt gecreëerd voor private reïntegratiebureaus die werklozen, gedeeltelijk arbeidsgeschikten en bijstandcliënten aan werk moeten helpen. Vóór 2002 waren de publieke arbeidsbureaus hier verantwoordelijk voor. De nieuwe markt wordt wel een quasi-markt genoemd omdat de private reïntegratiebureaus voor een belangrijk deel werken in opdracht van publieke organisaties, zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Uwv)

of gemeenten.⁸ Het vrije spel van vraag en aanbod op deze nieuwe markt gaat dan ook gepaard met nieuwe regels voor de aanbesteding, voor prestaties en beloning. Naast marktcreatie is er ook privatisering. De oude aanbieder van reïntegratiediensten, de organisatie van de arbeidsbureaus, is geprivatiseerd. De Arbeidsvoorziening, een publieke organisatie met een lange traditie, was tot 1991 onderdeel van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en daarna een zelfstandig bestuursorgaan met een bestuur van werkgevers, werknemers en overheid. In 2002 is deze organisatie formeel opgesplitst en afgeslankt en onder de naam Kliq een privaat bestaan begonnen. Ondanks omvangrijke overheidssteun voor de doorstart van deze voormalige overheidsorganisatie eindigde deze privatisering in een faillissement.

Marktwerking in de betekenis van *New Public Management* – het bedrijfsmatig laten functioneren van de publieke sector – zien we eveneens op allerlei manieren geïntroduceerd in de wereld van sociale zekerheid en reïntegratie. Het komt naar voren in de taal, bijvoorbeeld als er wordt gesproken over kavels van w w-ers die aan werk geholpen moeten worden, over volume- en schadelastbeperking, over prestatie-indicatoren en *no cure, no pay*. We zien het in de afspraken tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de uitvoerende organisaties zoals U w v en de Centra voor Werk en Inkomen over prestaties en indicatoren. Ook tussen Rijk en gemeenten is sturing op basis van prijs en prestatie steeds meer gemeengoed, zoals in de Wet Werk en Bijstand en de daarbij geïntroduceerde financiering. Het totale budget voor de bijstand in Nederland wordt namelijk jaarlijks verminderd met het aantal afgenomen bijstandsuitkeringen. Daarbij wordt de gemiddelde afname van de bijstandsuitgaven vertaald in een korting op het budget van alle gemeenten. Wanneer gemeenten er niet in slagen om het aantal bijstandsuitkeringen te laten dalen en andere gemeenten doen dat wel, dan komt de eerste groep in de rode cijfers. Behalve sanc-

ties voor gemeenten zijn er ook bonussen. Lukt het gemeenten wel om de bijstandsuitgaven terug te dringen dan kunnen zij tijdens het lopende begrotingsjaar geld overhouden dat vrij besteed mag worden. Ook structureel kunnen gemeenten geld overhouden, maar alleen als in hun gemeente het aantal bijstandsccliënten bovengemiddeld blijft dalen.

Ten slotte is er de betekenis van marktwerking als marktordening waarbij de overheid de bewaker is van een *one level playing field*, als voorwaarde voor zogenaamde 'eerlijke concurrentie' tussen de reïntegratiebedrijven. In de afgelopen jaren zijn de regels rond aanbesteding steeds aangepast om dit te realiseren. Interessant in de marktordening door de overheid is de kwestie hoe zwaar de prijs weegt in de aanbesteding. Op een normale markt worden contracten gegund aan de laagste aanbieder; in de contracten over reïntegratie varieert de prijs met de moeilijkheidsgraad van de doelgroep. Voor het aan werk helpen van mensen met een fysieke handicap wil de overheid meer betalen en wordt de lat minder hoog gelegd qua resultaten.⁹ Dit zijn allemaal tekenen dat we bij marktwerking in reïntegratie te maken hebben met een markt die in sterke mate wordt gereguleerd. Sinds 2005 zijn gemeenten overigens niet meer verplicht de reïntegratieactiviteiten voor hun bijstandsccliënten openbaar aan te besteden en sinds 2006 is de verplichting tot uitbesteding van reïntegratie voor gemeenten (in tegenstelling tot U w v) zelfs vervallen. De meeste gemeenten sluiten echter op dit moment nog steeds contracten met private reïntegratiebedrijven.

In de volgende paragraaf bespreken we de effecten van de marktwerking in reïntegratie op de uitvoeringspraktijk in sociale diensten. De nieuwe relaties tussen Rijk, gemeenten en private diensten vertalen zich naar verwachting ook in nieuwe praktijken en routines in het leven op de sociale dienst en het leven van de burgers. Wat betekent de marktwerking in het reïntegratiebeleid nu voor de kansen voor mensen in de bijstand om weer aan werk te komen?

Leidt de sterkere nadruk op prestaties van gemeenten en reïntegratiebedrijven er toe dat alleen de 'sterkeren' worden geholpen of is er ook aandacht voor minder kansrijke uitkeringsgerechtigden? Wat zijn eigenlijk de doelen van reïntegratie nu gemeenten, reïntegratiebedrijven en bijstandsccliënten hierop steeds meer worden 'afgerekend' en in hoeverre is beperking van het aantal uitkeringen te verenigen met solidariteit met kansarmen? Zorgt de marktwerking in reïntegratie niet voor onbedoelde of zelfs perverse gevolgen, waarbij marktwerking een doel op zich wordt en als middel haar doel voorbijschiet?

GEMEENTEN: UITVOERING VAN DE WET WERK EN BIJSTAND

Hoewel de beleidsdoelstellingen van de w w b en zijn voorganger de Abw dezelfde zijn, namelijk activering van belanghebbenden, verschaffen van inkomenszekerheid en preventie van behoefte, is het accent verschoven en ligt sinds de w w b op activering.¹⁰ De bepalingen over activering van bijstandsgerechtigden houden een arbeidsverplichting in. Zo is men verplicht om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden evenals gebruik te maken van een door de gemeente aangeboden voorziening, zoals sociale activering of een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.¹¹ Dat iedereen algemeen geaccepteerde arbeid moet zien te verkrijgen is een wezenlijke verandering met de situatie voorafgaand aan de invoering van de w w b waar de norm van passende arbeid gold. Algemeen geaccepteerde arbeid is namelijk een veel ruimer begrip. Zo hoeft er niet langer rekening te worden gehouden met opleiding, werkervaring en wensen van een bijstandsgerechtigde en worden alleen illegale arbeid, arbeid in de prostitutie en de sociale werkvoorziening, evenals ander werk onder het minimumloon niet tot algemeen geaccepteerde arbeid gerekend.¹² Het College

van B & W van een gemeente kan in individuele gevallen een tijdelijke ontheffing verlenen van deze arbeidsplicht maar alleen als daarvoor dringende redenen zijn.¹³ Voorheen kon men nog categoriale vrijstellingen verlenen, bijvoorbeeld voor alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar.

Ook in de organisatie van het beleid heeft de W w B tot veranderingen geleid. Zo is de verantwoordelijkheid meer dan voorheen bij de burger en de gemeente gelegd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de W w B en hebben in dat kader ook meer bevoegdheden gekregen van de wetgever, zoals de bevoegdheid om uitkeringen te verhogen of te verlagen met toeslagen, het recht om maatregelen op te leggen of hulp te bieden bij reïntegratie. Ook zijn gemeenten anders dan voorheen 100 procent financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de W w B. Daarmee samenhangend is het systeem van bekostiging van de gemeentelijke bijstandsuitgaven aangepast. Zo krijgt de gemeente van het Rijk in het zogenaamde Fonds voor Werk en Inkomen tegenwoordig een vergoeding voor het inkomensdeel (waaruit de uitkeringen betaald moeten worden) en uit het werkdeel (waaruit de reïntegratie activiteiten betaald moeten worden). Landelijk wordt er jaarlijks een budget vastgesteld wat ieder jaar verminderd met wat gemeenten overhouden. Als individuele gemeenten budget tekort komen wordt dat echter niet meer aangevuld door het Rijk. Wel wordt het budget verhoogd als de werkloosheid toeneemt. De Wet Werk en Bijstand vervangt niet alleen de Abw maar ook de Wet Inschakeling Werkzoekenden en het besluit In- en Doorstroombanen. Bij deze samenvoeging bezuinigde het Rijk tegelijkertijd op de gesubsidieerde arbeid, waarvoor het budget ongeveer werd gehalveerd. Hiermee is een belangrijk instrument voor de minder kansrijke burgers weggefallen. Tot slot is het toezicht vanuit het Rijk verminderd. Dit heeft geleid tot minder regelgeving en minder (rapportage)verplichtingen.¹⁴ De gemeenteraad heeft er juist een

nieuwe belangrijke taak bij gekregen, namelijk het toezicht op het College van B & W en de uitvoering van de W W B.

Marktwerking activeert sociale diensten

Nu gemeenten een direct financieel belang hebben gekregen bij het aantal bijstandsgerechtigden in hun bestand is hun beleid sterker gericht op het beperken van de 'instroom' en het bevorderen van 'uitstroom'. Daarbij horen verschillende activiteiten, zoals reïntegratie van bijstandsccliënten, maar ook een strengere selectie 'aan de poort' (voldoet iemand aan de uitkeringsvoorwaarden), het direct plaatsen van jongeren in een 'Work first' programma en fraudebestrijding. Volgens een evaluatiestudie van Divosa, de vereniging van directeuren van sociale diensten, zijn gemeenten er in 2005 in geslaagd om het aantal bijstandsuitkeringen te laten dalen met elfduizend personen, waarbij het totaal op 328.000 uitkwam. De daling geldt overigens niet voor alle gemeenten. Bij een derde van de gemeenten steeg het aantal bijstandsgerechtigden in 2005 nog met 8,6 procent. Dat is wel de helft minder dan in 2004, toen bijna 60 procent van de gemeenten nog een toename constateerde. Bij de grote gemeenten is de daling het meest duidelijk zichtbaar.

Tabel 1

Ontwikkeling bijstandsvolume W W B, in percentages

	Totaal (n=146)	Kleine gemeenten	Middel- grote gemeenten	Grote gemeenten
Toegenomen	31	30	27	34
Gelijk gebleven	21	30	20	5
Afgenomen	48	40	53	61

Bron: Divosa W W B -monitor, 2006, p. 34, tabel 9.

Gemeenten zien de afname van het bijstandsvolume niet alleen als hun verdienste.¹⁵ Zij zijn zich bewust van het feit dat de economische conjunctuur een belangrijke rol speelt in de mogelijkheden voor mensen om aan het werk te komen. Ook andere redenen kunnen zorgen voor uitstroom uit de bijstand, zoals pensionering, samenwonen of verhuizen. Uit een recent onderzoek naar de effectiviteit van reïntegratie van bijstandsontvangers bleek dat 66 procent van de mensen die de bijstand instromen na twee jaar vanzelf – dus zonder reïntegratietraject – weer is uitgestroomd. Lang niet alle mensen die vanzelf uitstromen hebben echter werk gevonden; dat geldt slechts voor 21 procent. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het volgen van een reïntegratietraject de kans op uitstroom verhoogd met maximaal 6 procent. Een positief effect van begeleiding naar werk blijkt vooral op te treden als die hulp vanaf de eerste dag wordt ingezet. Het effect van een traject dat na een half jaar wordt begonnen is kleiner en na een jaar is er geen positief effect meer op de uitstroomkans. Van degenen die na een reïntegratietraject zijn uitgestroomd is 22 procent na een jaar weer terug in de uitkering.¹⁶ Er is een interessant verschil tussen uitstroom uit de uitkering en uitstroom naar werk. Omdat lang niet iedereen die werk vindt ook geen uitkering meer nodig heeft, bijvoorbeeld bij parttime werk, is doorgaans de uitstroom naar werk hoger dan de verlaging van het bijstandsvolume.

Marktwerking zorgt voor focus op kansrijken

Gemeenten zijn zich meer gaan richten op de doelmatigheid en minder op de rechtmatigheid. Zo zijn in veel gemeenten het maandelijks inkomstenbriefje en de halfjaarlijkse heronderzoeken afgeschaft. Bij de inrichting van het werk van de sociale diensten is de nadruk vooral gelegd op de reïntegratie van de kansrijken. Tweederde van de gemeenten karakteriseert in 2005 desgevraagd de eigen cultuur als vooral gericht op activering en doelmatigheid.

Ten opzichte van 2004 is dit een toename met 15 procent ten koste van een cultuur die meer is gericht op rechtmatigheid en ondersteuning.¹⁷ Bijna tweederde van de gemeenten legde naar eigen zeggen in 2004 de prioriteit bij de bijstandsccliënten met de meeste kans op uitstroom en/of bij nieuwe instromers.¹⁸ Bij grote gemeenten gold dit zelfs voor bijna 80 procent. Slechts eenderde van de gemeenten houdt zich aan de wettelijke plicht tot een 'evenwichtige aandacht' voor alle doelgroepen.

Tabel 2

Evenwichtige aandacht voor doelgroepen, in percentages

Hoe wordt in uw gemeente de evenwichtige aandacht voor doelgroepen ingevuld?	Totaal (n=176)	Kleine gemeenten (n=115)	Middel-grote gemeenten (n=22)	Grote gemeenten (n=39)
Prioriteit wordt toegekend aan kansrijken en/of nieuwe instromers	63	58	68	77
Prioriteit wordt toegekend aan kansarmen en/of langstzittenden	1	1	--	3
Er wordt evenveel aandacht aan alle groepen besteed	35	41	32	21

Bron: W W B -monitor Divosa, 2005.

Hoewel gemeenten dit beeld in 2005 enigszins hebben gecorrigeerd, blijft bijna de helft van de gemeenten de prioriteit leggen bij de kansrijken. Tegelijkertijd merken gemeenten op dat de Wet Werk en Bijstand voor ongeveer de helft van de bijstandsccliënten geen meerwaarde heeft

omdat voor deze groep het verrichten van betaalde arbeid geen reëel perspectief is. De focus van de sociale diensten op 'kansrijken' leidt tot een intensiever contact met deze groep, maar juist tot minder aandacht voor de anderen. In de gemeente Arnhem wordt de groep 'kansrijken' minstens vier keer per jaar, maar meestal veel vaker, uitgenodigd voor een gesprek waarin de voortgang van de reïntegratie wordt besproken. Vóór 2004 had de sociale dienst slechts eens in het halve jaar contact met een bijstandsgerechtigde en was er nauwelijks begeleiding op het gebied van reïntegratie. Het was voldoende als een klant vertelde dat hij gesolliciteerd had of dat hij bezig was met een reïntegratietraject. De gemeente Arnhem heeft om resultaat gericht te kunnen werken het voorheen geldende beleid van 'iedere klant een plan' verlaten. Het huidige beleid voor de bijstandsccliënten is rechtstreeks gericht op volumebeperking. Dit betekent dat de reïntegratievoorzieningen in de eerste plaats worden ingezet voor klanten met de meeste kans op een snelle uitstroom.

Verzakelijking van de contacten met de burger

In de uitvoering op lokaal niveau zien we een verandering in waarden en normen die parallel lijkt te lopen aan de nationale ontwikkeling. Van oudsher stond in de bijstandsuitvoering de solidariteit met de armen en daarmee inkomensverstrekking centraal. Men was erop gericht om deze groep mensen een bestaanszeker bestaan te bieden. Al met de nieuwe Algemene Bijstandswet is sinds het midden van de jaren '90 de nadruk meer op reïntegratie naar werk komen te liggen. Door de invoering van de w w b is de uitvoering op dit gebied echter zakelijker en dwingender geworden. In de gemeenten Nijmegen en Arnhem zeggen klantmanagers zelf dat zij in hun werk meer uitgaan van een 'niet zeuren mentaliteit'. Zij willen de bijstandsgerechtigde zo snel mogelijk in een reguliere baan aan het werk hebben. Daarbij wordt er meer dan voorheen een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de bijstands-

gerechtigde en is de verhouding tot de burger afstandelijker en zakelijker geworden.

Deze verandering naar een zakelijke relatie tussen overheid en burger waarbij vertrouwen geen vanzelfsprekendheid is, komt ook tot uitdrukking bij de aanvraag van een uitkering. Tegenwoordig vindt bijna altijd een huisbezoek plaats en er wordt actiever dan ten tijde van de Abw gereageerd op fraudesignalen. Ook worden er eerder maatregelen opgelegd bijvoorbeeld wanneer men zonder opgaaf van redenen niet op een afspraak verschijnt. Voorheen kwamen sancties op uitkeringen slechts in uitzonderingsgevallen voor. In Nijmegen is er sinds de w w b voor gekozen om de vrijstelling van de arbeidsplicht vanwege de zorgplicht af te schaffen. Dit heeft ertoe geleid dat alle mensen, die onder de Abw nog waren vrijgesteld van de arbeidsverplichting vanwege zorgtaken, voor een gesprek zijn opgeroepen om te bekijken wat de reïntegratie mogelijkheden waren. De klantmanager is vooral bezig met de reïntegratie en andere taken die zich vooral op de rechtmatigheid richtten zijn uit de functie verdwenen. Zo is zowel in Nijmegen als in Arnhem het verstrekken van bijzondere bijstand naar het loket aanvullend inkomen gegaan. Sommige klantmanagers vinden het wel jammer dat zij daarmee op het gebied van zorg alleen kunnen doorverwijzen. Positief waarderen de klantmanagers dat ze de relatief kansrijke klanten nu echt kennen en actief met ze bezig zijn. De w w b heeft aldus geleid tot een scherpere scheiding tussen kansrijken en kansarmen die bepalend is geworden voor de aandacht die je als bijstandsccliënt van de gemeente krijgt.

Afrekenen op 'prestaties'

Om de 'prestaties' van gemeenten op het gebied van werk en uitstroom te verbeteren heeft ruim 85 procent een 'Work first'-aanpak gekozen, die vooral is gericht op de nieuwe aanvragers en op jongeren. In 8 van de 10 gevallen stellen gemeenten deelname aan Work first verplicht, als

tegenprestatie van de burger voor de uitkering. Uit onderzoek blijkt dat gemiddeld 17 procent van de uitkeringsaanvragen door burgers wordt ingetrokken als er een tegenprestatie in de vorm van Work first wordt gevraagd.¹⁹ Work first zet mensen aan het werk in een verplichte arbeidssituatie. Hierbij wordt geen rekening gehouden met aansluiting bij ambities en opleidingsniveau. Gemeenten hebben er over het algemeen nauwelijks zicht op wat er met personen gebeurt die hun uitkeringsaanvraag intrekken. Kleinere gemeenten staan wat dat betreft niet dichter bij hun burgers dan grote.

Tabel 3

Preventieve werking van Work first, in percentages

Heeft u er zicht op wat personen die afzien van een uitkering gaan doen?	Totaal (n=146)	Kleine gemeenten	Middel-grote gemeenten	Grote gemeenten
Ja	10	8	7	14
Nee	90	92	93	86

Bron: w w B -monitor 2006, p.48, tabel 23.

De financieringssystematiek van de w w B nodigt gemeenten uit tot het sturen op de beheersing van financiële risico's. Dit leidt niet zonder meer tot een verhoging van de arbeidsparticipatie van bijstandsccliënten. Het is bijvoorbeeld de vraag of het type banen waarin bijstandsccliënten in de Work first-projecten worden geplaatst ook op langere termijn de duurzame reïntegratie van deze mensen dient. De nadruk in deze projecten ligt sterk op het disciplineren van burgers en niet op het zoeken naar arbeid die past bij de opleiding en competenties van de betrokkenen. Behalve de Work first projecten worden ook de overige reïntegratietrajecten vanuit het perspectief van korte termijn gewin ingezet. Een reïntegratietraject wordt gedefinieerd als suc-

cesvol als het resulteert in een 'plaatsing', dat wil zeggen een betaalde baan van een half jaar. Dat is namelijk de termijn die nodig is om de investeringen in reïntegratie terug te verdienen met een besparing op de uitkering. Een succesvolle plaatsing wordt dus gedefinieerd vanuit een financieel perspectief en niet vanuit de vraag of de baan aansluit bij de wensen en ontwikkeling van de betrokken burger. Bijna 60 procent van de gemeenten zegt geen idee te hebben van het aantal bijstandsgerechtigden dat na het doorlopen van een reïntegratietraject langer dan een half jaar werk heeft.²⁰ Dat inzicht heeft ook geen prioriteit zolang het gemeentelijke bijstandsbeleid zowel door het Rijk als door de eigen gemeenteraad primair als politiek geslaagd wordt beschouwd als de financiële uitkomst goed is.

Voorheen moest er verantwoording afgelegd worden aan het Rijk, maar door de invoering van de w w b en de volledige eigen financiële verantwoordelijkheid is de controle nu in handen gekomen van de gemeenteraad. De gemeenteraad houdt toezicht op het College van B & W en legt meer druk op de wethouder om te zorgen voor voldoende uitstroom. De wethouder stuurt zelf ook meer op resultaten en moet zich daar zeer regelmatig voor verantwoorden. Ook op het niveau van de klantmanagers worden afspraken gemaakt over 'prestaties'. De nadruk op de reïntegratie van bijstandsgerechtigden wordt bijvoorbeeld vertaald in de opdracht aan klantmanagers om uit hun klantenbestand van 125 bijstandsgerechtigden er 40 aan te wijzen die ze dit jaar willen laten uitstromen. Ter vergelijking: in het verleden was men tevreden als een klantmanager zijn heronderzoeken allemaal had gedaan. Zelfs financiële prikkels worden overwogen om de klantmanagers te 'prikken'. In Nijmegen wil men bijvoorbeeld de periodieke salarisverhoging van klantmanagers afhankelijk maken van de resultaten die behaald worden op het gebied van uitstroom. In functioneringsgesprekken komt dit nu al ter sprake, waardoor de taken van de klantmanager meer op een snelle uitstroom zijn gericht.

*Marktwerking voor gemeenten leidt tot minder
marktwerking in reïntegratie*

Sinds de privatisering van de reïntegratiemarkt is de gemeente opdrachtgever van private reïntegratiebedrijven. In 2004 en 2005 hebben gemeenten ruim de helft van hun werkbudget uitbesteed aan private bedrijven. Zo'n 80 procent van de gemeenten sluit contracten met private reïntegratiebedrijven op basis van resultaatfinanciering, de meeste volgens het *no cure, less pay* principe. Ruim de helft van de contracten beslaan 1 tot 2 jaar, waarbij er evenveel een kortere als een langere looptijd hebben.²¹ Ondanks de grote nadruk op resultaat hebben gemeenten er weinig zicht op of hun bijstandsccliënten via deze contracten ook aan het werk komen. Gevraagd naar het plaatsingspercentage in 2004 geeft minder dan 1 op de 3 onderzochte gemeenten antwoord en op basis hiervan komt maximaal 20 procent van de cliënten na een reïntegratietraject aan het werk.²² In de w w B-monitor over 2005 vinden we hierover helemaal geen cijfers meer. Hoewel 70 procent van de gemeenten vindt dat het aanbod van private reïntegratiebedrijven aansluit op de vraag van de gemeente, ziet bijna eenderde van de gemeenten dit niet zo. Opvallend is dat op de vraag of privatisering van de reïntegratiemarkt een succes is, tweederde van de gemeenten met 'nee, nauwelijks' antwoordt.²³

De sterkere druk van de rijksoverheid op gemeenten om te presteren op het gebied van reïntegratie leidt er toe dat gemeenten meer greep zoeken op resultaten. Dit heeft tot consequentie dat zij de reïntegratiebedrijven selectiever inzetten en meer taken in eigen hand nemen. Het ene type marktwerking (New Public Management) werkt dus averechts op het andere type (privatisering en creatie nieuwe markten). Vóór de invoering van de w w B werden er door de gemeente voor groepen bijstandsccliënten reïntegratietrajecten ingekocht. Reïntegratiebedrijven werden vrij gelaten in de nadere invulling van deze trajecten. Tegenwoordig zien we een verschuiving naar individueel maat-

werk bij het inschakelen van private partijen. De gemeente Arnhem maakt bijvoorbeeld afspraken met private reïntegratiebedrijven voor individuele trajecten. De reïntegratietrajecten duren ook minder lang dan voorheen (van een paar jaar naar maximaal een jaar). Naast het selectiever inzetten van de private reïntegratiemarkt, nemen gemeenten ook zelf meer taken op zich in reïntegratie. In de gemeente Arnhem zijn bijvoorbeeld een aantal ambtenaren in een nieuwe rol van werktoeleider geplaatst. Dit houdt in dat ze bij vacatures bemiddelen tussen bijstandsgerechtigden en werkgevers. Daarnaast zijn gemeenten actiever geworden met eigen projecten, in Arnhem bijvoorbeeld met het jongerenloket, het matchingsteam, het project 'direct werk' en het Arbeid Training Centrum (ATC project). De bedoeling van dergelijke projecten is dat elke burger die zich meldt voor een uitkering direct in een van deze projecten geplaatst wordt om de terugkeer naar de arbeidsmarkt te bespoedigen. Zelfs zien we dat overheden elkaar gaan beconcurreren in het aan werk helpen van uitkeringsgerechtigden. In Nijmegen bijvoorbeeld geeft de gemeentelijke sociale dienst een intensieve begeleiding aan bijstandsccliënten die eigenlijk nog onder het Centrum voor Werk en Inkomen vallen.²⁴ De financiële druk op uitstroomresultaten zorgt er echter voor dat gemeenten steeds kritischer afwegen of zij de dienstverlening niet beter zelf kunnen aanbieden.

Werk boven inkomen als nieuw adagium

Tijdens de Algemene bijstandswet gold in veel gemeentes het adagium: 'de beste weg naar werk'. Men zocht een passende werkkring voor de werkzoekende, ten einde een duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt te realiseren. Veel aandacht was daarbij voor kansarme doelgroepen. Scholing was een veel ingezet instrument, immers juist in de bijstand zaten veel herintredende vrouwen die scholing en werkervaring tekort kwamen. Met de 'Wet Werk en Bijstand' is het adagium gewijzigd van 'de beste weg naar

werk' in 'de kortste weg naar werk'. Gecombineerd met de financiële druk vanuit de gewijzigde financieringssysteematiek werd de uitstroom uit de uitkering een doel op zich en werk slechts een instrument om dat doel te bereiken. Dat doel wordt het snelst bereikt met de kansrijken, mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Door bovendien geen eisen te stellen aan de passendheid van de baan, maar ongeacht het opleidingsniveau mensen te dwingen laaggeschoold werk te accepteren en door streng te sanctioneren bij iedere werkweigering, daalde het aantal bijstandsklanten fors de afgelopen jaren. Apeldoorn was een van de gemeenten die voorop liep in deze succesvolle combinatie van strenge handhaving en disciplinerende 'aan de poort'. Na een jaar is men de mensen die het jaar daarvoor een bijstandsuitkering hadden aangevraagd maar niet hadden gekregen, opnieuw gaan benaderen.²⁵ Eenderde van die groep bleek nog steeds aan het werk te zijn. Eenderde van die groep had intussen een bijstandsuitkering die hen aanvankelijk ten onrechte was geweigerd. Het restant van de groep kon bijna niet meer worden getraceerd. Deze mensen waren wellicht verhuisd of hun inschrijving was verlopen, de gemeente wist het niet meer. Sommigen kwamen men toch nog op het spoor, zij verkeerden in grote financiële problemen en leidden in enkele gevallen een dakloos bestaan.

NAAR EEN NIEUWE BETEKENIS VAN SOLIDARITEIT

Wat betekenen nu de resultaten van deze studie naar de gevolgen van marktwerking in reïntegratie voor de solidariteit met bijstandsklienten? Bij het antwoord op deze vraag moeten we ons realiseren dat solidariteit – net als marktwerking – een term is met vele betekenissen. Een veelvoorkomende, traditionele betekenis van solidariteit veronderstelt dat mensen een gemeenschappelijke identi-

teit hebben waarmee zij tot een groep behoren, bijvoorbeeld tot een natie of een religieuze groepering. Deze groep ziet zichzelf als duidelijk anders dan degenen buiten de groep en kent op die basis een collectieve loyaliteit. De algemene verplichtingen die voortkomen uit deze gedeelde identiteit en groepsloyaliteit bevatten wat Durkheim definieerde als 'mechanische solidariteit': extern opgelegde betrokkenheid die weinig ruimte biedt voor keuze of reflectie. We kunnen stellen dat in het verleden dit model van solidariteit een grote rol speelde in de collectieve regelingen van de welvaartstaat en in de bijstand in het bijzonder. Een belangrijke aanleiding voor de herziening van het stelsel van sociale zekerheid is echter dat de steun voor dit type mechanische solidariteit lijkt te eroderen. De gedachte dat bijstandsontvangers een maatschappelijke tegenprestatie moeten leveren als zij een minimumuitkering ontvangen is in dit tijdsgewricht meer vanzelfsprekend dan voorheen. In die zin is de oriëntatie op werk en uitstroom in de Wet Werk en Bijstand ook te zien als een poging om de maatschappelijke steun voor sociale voorzieningen op peil te houden.

Het sterke accent op werk en verlaging van uitkeringsvolume heeft echter belangrijke nadelen. Janssen spreekt in dit verband van normvervaging en normvervanging in de sociale zekerheid.²⁶ Hij verzet zich tegen de toenemende nadruk op normovertreding door uitkeringsgerechtigden, die de achtergrond zou vormen voor een straffere aanpak van fraude. De Wet Werk en Bijstand zou veronderstellen dat door verlaging van uitkeringen en voorzieningen en door de aanvraag van een uitkering te bemoeilijken, de arbeidsparticipatie verhoogd kan worden. Janssen vraagt aandacht voor de grote invloed van deze normverscherping voor het dagelijkse leven van de uitkeringsgerechtigde. Sommigen gaan aan de slag tegen zeer slechte arbeidsvoorwaarden, geringe beloning, en soms ver beneden hun niveau. De armoede neemt toe door verlaging van de uitkeringen en voorzieningen, waarbij voor de

kansarme bijstandsontvangers een volwaardige deelname aan de samenleving sterk wordt bemoeilijkt. Hij constateert een verzwakking van de compenserende rol van de sociale politiek of sterker gezegd, een afname van de solidariteit. Ook Roebroek vindt dat 'solidariteit' is versmald tot 'werk boven uitkering'.²⁷ Bijstandsccliënten moeten zo snel mogelijk aan de slag om solidair te zijn met de werkende belastingbetaler. In de optiek van zowel Roebroek als Janssen moet uitgegaan worden van respect voor individuele burgers en hun levensdoelen en zingeving. Solidariteit biedt mensen ontplooiingskansen en zorgt daarmee voor een maatschappelijk klimaat waarin een groter draagvlak voor de verzorgingsstaat te verwachten is.

Een tweede type solidariteit, dat soms kan overlappen met het eerste, is gebaseerd op het bewustzijn van gemeenschappelijke belangen die het beste collectief bereikt kunnen worden. Hierbij gaat het om solidariteit van mensen die in een of enkele opzichten in dezelfde positie verkeren, die als individu zwak zouden staan maar samen kunnen opkomen voor een gemeenschappelijk belang. Het meest bekende voorbeeld is dat van werknemers die zich organiseren in een vakbond. Dit type solidariteit werkt zolang men maar overtuigd is van het gemeenschappelijke belang: *'belief could create its own reality'*.²⁸ De mensen in de bijstand zijn echter, anders dan werknemers, nooit bijzonder sterk georganiseerd geweest. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat zij in tegenstelling tot werknemers geen gemeenschappelijke tegenstander hebben: de werkgever. De beperkte manifestaties van groepssolidariteit onder bijstandsccliënten maken hen tot een gemakkelijke doelgroep voor beleidsverandering. De diverse samenstelling van de uitkeringsgerechtigden in de bijstand, het scheiden van deze groep in kansrijken en kansarmen en het afschaffen van categoriaal beleid, ondergraven op hun beurt het idee van groepssolidariteit.

Een derde betekenis van solidariteit gaat uit van het beginsel van wederkerigheid ondanks verschillen tussen

mensen. We kunnen deze vorm van solidariteit zien als een uitdrukking van humaniteit: niemand leeft op een eiland en de sterken zijn verplicht om de zwakken te steunen. Dat kan gebeuren vanuit het pragmatische idee dat de rollen ook wel eens omgekeerd kunnen raken of vanuit een meer algemene opvatting van rechtvaardigheid, sociale gelijkheid en menselijkheid. Deze derde benadering van solidariteit kan ook worden opgevat als liefdadigheid, waarbij mensen in de bijstand worden gezien als tamelijk passieve slachtoffers. Opvallend is dat in het huidige tijdperk waarin bijstandsontvangers door de overheid meer dan voorheen worden benaderd als actieve individuen die zelf verantwoordelijk zijn voor hun toekomst, we tegelijkertijd een groeiend beroep zien op steun vanuit deze derde vorm van solidariteit, Dergelijke steun wordt bijvoorbeeld geboden door de kerken, het leger des heils en de voedselbanken.

Een alternatieve opvatting van solidariteit op basis van wederkerigheid wordt verwoord door Muffels in zijn artikel over inkomen en arbeidsmarkt, gericht op een modernisering van de verzorgingsstaat.²⁹ Hier houdt Muffels een pleidooi voor het zgn. *enabling* en *capability*-perspectief van de bijstandsgerechtigden. Net als Roebroek en Janssen gaat Muffels uit van respect voor de individuele mens en de noodzaak om die in de gelegenheid te stellen zijn of haar capaciteiten verder te ontwikkelen. Daarmee draagt hij een nieuw perspectief aan voor de groep bijstandsgerechtigden, die juist de afgelopen jaren als gevolg van de eenzijdige focus op de kansrijke werkzoekenden, verstoken zijn gebleven van enige beleidsaandacht. Muffels waarschuwt gemeentes voor een te starre benadering van de kansarme burgers. Immers, achterstandssituaties zijn voor groepen vaak moeilijk op korte termijn te veranderen, maar dat hoeft helemaal niet het geval te zijn voor individuen. Ondanks de ogenschijnlijke hardnekkige achterstand is op individueel niveau soms slechts een kleine aanleiding of verandering nodig om het persoonlijke per-

spectief te verbeteren. Dat is de werkelijke uitdaging voor het beleid vindt Muffels. Tegelijkertijd geeft hij ook toe dat er altijd een groep burgers zal zijn voor wie *enabling* een brug te ver is en voor hen moet het beleid zich in laatste instantie wellicht verlaten op de klassieke inkomensondersteunende instrumenten en de controlemechanismen die daarbij horen. Maar uitgaande van het *enabling*- en *capability*-perspectief krijgt de welvaartsstaat een nieuwe toekomst op moderne leest geschoeid.

TOT SLOT

In de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling zien we de laatste twee decennia een ontwikkeling waarbij de mechanische solidariteit, traditioneel gewaarborgd in de welvaartsstaat, steeds minder vanzelfsprekend wordt. Het is de vraag in hoeverre dit in alle opzichten een negatieve ontwikkeling is. Het oude model van mechanische solidariteit betreft een in vele opzichten achterhaalde vorm van solidariteit met een *one size fits all*-formule. De originele bijstandswet en meer algemeen het traditionele systeem van sociale zekerheid heeft zowel de overheid, de sociale partners als uitkeringsgerechtigden vastgezet in een manier van denken en handelen die in veel gevallen niet langer aantrekkelijk is en in een aantal opzichten ook ingaat tegen de belangen van de mensen die er door beschermd zouden moeten worden. Er is daarom een dringende behoefte aan nieuwe betekenissen van solidariteit. Een startpunt hiervoor zou kunnen zijn dat in een herziening van de sociale zekerheid, en de bijstand als onderdeel daarvan, werk best centraal mag staan evenals een efficiënte besteding van middelen, maar dat hierbij niet de verschillen in mogelijkheden van mensen genegeerd moeten worden. Er zou ruimte moeten zijn, meer dan momenteel het geval is, voor de manier waarop bijstandsccliënten zelf hun omstandigheden zien en hun wensen en ambities formuleren. In het

huidige systeem lijkt dit in sterke mate te worden uit-
maakt door de overheid, die daarbij de neiging heeft zich
eenzijdig te richten op het perspectief voor de kansrijken,
namelijk 'regulier werk'.

Een solidariteit die aantrekkelijk is ook voor de andere
uitkeringsgerechtigden, zou niet moeten uitgaan van het
principe van gelijkheid maar juist van diversiteit. Het uit-
gangspunt van solidariteit zou meerdere variaties mogelijk
moeten maken in de reïntegratie van mensen uit de bij-
stand, ten eerste omdat de arbeidsmarktomstandigheden
van verschillende groepen zo verschillend zijn en ten twee-
de omdat de privé-omstandigheden – die niettemin in-
vloed hebben op de werkmogelijkheden – steeds gediffe-
rentieerder zijn. Gemeenten zouden kunnen functioneren
als zogenaamde *communities of action*, organisaties die een
brug slaan tussen idealen en perspectieven van verschil-
lende sociale en culturele groepen. In een nieuwe beteke-
nis van solidariteit zou het reïntegratiebeleid meer flexibi-
liteit moeten bieden en niet hiërarchisch opgelegd worden
maar in overleg met de betrokkenen ontwikkeld. Daarbij
zou reïntegratie naar werk een recht moeten zijn voor wie
daar redelijkerwijs toe in staat is. Met het oog op een duur-
zame reïntegratie is het van belang rekening te houden met
de wensen en mogelijkheden van de burgers en meer dan
nu het geval is te investeren in opleiding en ervaring
opdoen. Daarnaast is dringend de erkenning nodig dat
'regulier werk' voor een grote groep bijstandsontvangers –
al of niet tijdelijk – geen reëel perspectief is, terwijl juist
andere mogelijkheden tot zelfontplooiing en maatschap-
pelijke participatie voor deze groep centrale aandacht ver-
dienen, maar die momenteel onvoldoende krijgen.

- 1 J. Roebroek, 'De respectvolle samenleving – solidariteit en andere sociale waarden', in: E. de Jong en M. Buijsen *Solidariteit onder druk? Over de grens tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid*. Nijmegen 2005, p. 80-103.
- 2 In het bijzonder de w w B-monitor 2005 en 2006 van het Centrum voor Arbeid en Beleid, in opdracht van Divosa. Zie Divosa, *w w B Monitor Nederland. Een jaar Wet Werk en Bijstand*. Centrum voor Arbeid en Beleid, Groningen 2005, en zie Divosa, *w w B-monitor 2006. Meer perspectief voor mensen. Twee jaar Wet Werk en Bijstand*. Centrum voor Arbeid en Beleid, Groningen 2006.
- 3 N. Vinke, *Een nieuwe balans tussen werk en bijstand. Onderzoek naar de implementatie van de Wet Werk en bijstand in twee gemeenten*. Masterthesis Bedrijfswetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen 2006.
- 4 N. van Gestel, 'Naar een nieuw sturingsmodel in de sociale zekerheid', in: N. Nelissen, H. Goverde, N. van Gestel (red.), *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Bussum 2000, p. 178.
- 5 A. Héritier en S.K. Schmidt, 'After liberalization. Public interest services and employment in the utilities', in: F.W. Scharpf en V.A. Schmidt (red.) *Welfare and Work in the Open Economy*, deel 2, Oxford 2000, p. 554-596.
- 6 L.E. Lynn Jr. 'A Critical Analysis of the New Public Management', in: *International Public Management Journal*, 1(1) (1998), p. 107-123; L.G. Mathiasen, 'The New Public Management and Its Critics', in: *International Public Management Journal*, 2(1) (1999), p. 90-111; C. Pollitt & G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford 2000.
- 7 N. van Gestel, 'Marktwerving en publieke waarden in de arbeidsbemiddeling', in: E. de Jong (red.) *Markt en waarden*, Nijmegen 2002, p. 183-207.
- 8 L. Struyven, *Hervormingen tussen drang en dwang. Markt-*

werking op het terrein van de arbeidsbemiddeling. Leuven/
Voorburg 2006.

- 9 N. van Gestel, 'Marktwerking en publieke waarden in de arbeidsbemiddeling', in: E. de Jong (red.) *Markt en waarden*, Nijmegen 2002, p. 183-207.
- 10 F.M. Noordam, 'Sociale zekerheid: een uiterst veranderlijk verschijnsel (I en II)', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, Vol. 6, p. 272-281 en Vol. 7/8, p. 335-344 (2005).
- 11 Artikel 9 w w b.
- 12 F.M. Noordam, 'Sociale zekerheid: een uiterst veranderlijk verschijnsel (I en II)', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, Vol. 6, p. 272-281 en Vol. 7/8, p. 335-344 (2005).
- 13 Art. 9 lid 2 w w b.
- 14 F.M. Noordam, 'Sociale zekerheid: een uiterst veranderlijk verschijnsel (I en II)', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, Vol. 6, p. 272-281 en Vol. 7/8, p. 335-344 (2005).
- 15 Gemeenten geven zich zelf een zes op een schaal van nul tot tien voor de mate waarin het eigen beleid heeft bijgedragen aan de toe- of afname van het bijstandsvolume. w w b-monitor 2006, p. 34
- 16 L. Kok, D. Hollanders en J.P. Hop, *Kosten en baten van reïntegratie*, Stichting Economisch Onderzoek (SEO) in opdracht van BoaBorea, Amsterdam, november 2006, p. 23-25.
- 17 w w b-monitor-Divosa 2006, p. 51.
- 18 w w b-monitor Divosa 2005, p. 31.
- 19 w w b-monitor 2006, p. 48.
- 20 w w b-monitor 2006, p. 58, tabel 33.
- 21 w w b-monitor 2006, p. 56.
- 22 w w b-monitor 2005, p. 41.
- 23 w w b-monitor 2005. In 2006 is deze vraag niet opnieuw gesteld.
- 24 Het c w i heeft de zorg voor de cliënten van u w v en gemeenten in het eerste half jaar van de uitkering, maar heeft relatief weinig middelen voor begeleiding.

- 25 M. Veenhof, C. Pos en M. Kompier, Onderzoek preventiequote, pilot regio Apeldoorn, 27 mei 2005 (in opdracht van de gemeente Apeldoorn en het Centrum voor Werk en Inkomen, Apeldoorn).
- 26 R. Janssen, *Tussen recht op inkomen en plicht tot werken. Op zoek naar de achtergronden van de Wet Werk en bijstand*, Utrecht 2003.
- 27 J. Roebroek 'De respectvolle samenleving – solidariteit en andere sociale waarden', in: E. de Jong en M. Buijsen *Solidariteit onder druk? Over de grens tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid*, Nijmegen 2005, p. 80-103.
- 28 R. Hyman, *Where Does Solidarity End*, 2002, www.eurozine.com.
- 29 R. Muffels, 'Inkomen en arbeidsmarkt. Naar een modernisering van de verzorgingsstaat', in: P. de Beer, J. van der Meer en P. Pekelharing (red.) *Gelijk. Over de noodzakelijke terugkeer van een klassiek ideaal*. Amsterdam 2006, p. 63-84.