

TNO-rapport
r0000226\2590139

Coördinatie tussen activering en zekerheid

TNO Arbeid

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

Telefoon 023 554 93 93
Fax 023 554 93 94

Datum
17 januari 2001

Auteur(s)
H.F. de Haan
F.C. Verboon

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst.
Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

2000 TNO Arbeid

TNO Arbeid (voorheen NIA TNO) is een kennisintensieve dienstverlener voor bedrijfsleven en overheid op het gebied van strategische arbeidsvraagstukken.
Met als uitgangspunt een optimale inzet van mensen, houdt TNO Arbeid zich bezig met de innovatie van arbeid, organisatie en technologie, bevordering van arbeidsparticipatie en versterking van arbeidsomstandighedenbeleid.

Nederlandse Organisatie voor toegepast-
natuurwetenschappelijk onderzoek TNO

Inhoud

Voorwoord.....	i
1. Sociale zekerheid in Nederland	1
1.1 Sociale zekerheid.....	1
1.1.1 Regelingen en actoren	1
1.1.2 Volume en trends	5
1.2 Algemene bijstandswet.....	7
1.2.1 Algemene gegevens	7
1.2.2 Beleid	12
1.2.3 Impact en evaluatie	15
2. Arbeidsmarkt	21
2.1 De Nederlandse arbeidsmarkt.....	21
2.2 Werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid.....	24
2.2.1 Algemeen werkgelegenheidsbeleid.....	25
2.2.2 Activerend arbeidsmarktbeleid	25
2.2.3 Instrumenten, populatie en budget	28
2.2.4 Impact en evaluatie	33
2.3 Armoedebeleid	36
3. Coördinatie: processen, structuren en actoren.....	41
3.1 Inleiding	41
3.2 De veranderde rol van de overheid.....	41
3.3 Sociale zekerheid en arbeidsmarkt	43
3.4 De vele gezichten van coördinatie.....	46
4. Coördinatie in de praktijk	51
4.1 Inleiding	51
4.2 SWI en SUWI.....	51
4.2.1 Inleiding	51
4.2.2 Processen van verandering: SWI/SUWI	52
4.2.3 Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)	56
4.2.4 Coördinatiemechanismen en –instrumentaria in CWI-verband	57
4.2.5 CWI in de praktijk.....	61
4.3 Grotestedenbeleid	66
4.3.1 Inleiding	66
4.3.2 Context: Leiden maakt kennis.....	69
4.3.3 Processen van verandering; het Leidse programma in vogelvlucht	70
4.3.4 Output van coördinatie	74
4.3.5 Impact op uitkeringsgerechtigden	76
4.3.6 Conclusies	76
4.4 Armoedeval	78
4.4.1 Inleiding	78

4.4.2	Context: regelingen en begrippen.....	78
4.4.3	Processen van verandering	82
4.4.4	Output van coördinatie	84
4.4.5	Impact op uitkeringsgerechtigden	87
4.4.6	Conclusies	87
5.	Conclusies.....	89
5.1	Coördinatie: niveaus, vormen en actoren	89
5.2	Coördinatie in de praktijk.....	91
5.3	Effecten voor uitkeringsgerechtigden.....	94
5.4	Effecten voor de overheid.....	94
5.5	Coördinatie in perspectief.....	95
6.	Samenvatting	97
Bijlage 1	Onderzoeksopzet	103
Bijlage 2	Literatuur.....	105
Bijlage 3	Begrippenlijst	111

Voorwoord

De komst van de Euro in 2002 en de voorbereidende gesprekken over de deelname van voormalige Oostblok-landen hebben een nieuwe impuls gegeven aan de toch al precaire discussies over de meest wenselijke structuur van de Europese Unie. Waar men het vooralsnog wel over eens is, is het subsidiariteitsbeginsel ten aanzien van het niveau van sociale zekerheid. Vanuit het besef dat alleen een krachtige Europese economie het gewenste tegenspel kan bieden op de wereldmarkt, staat de relatie tussen het sociale zekerheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid niettemin al jaren hoog op de Europese agenda. Hoewel de werkgelegenheid in de Europese Unie zich de afgelopen vijf jaar in gunstige zin heeft ontwikkeld, vallen vergelijkingen met de situatie in de Verenigde Staten en Japan in veel opzichten nog steeds in het nadeel van de Europese Unie uit. Op tal van bijeenkomsten, zoals in Amsterdam, Luxemburg en Lissabon, zijn dan ook afspraken gemaakt over een meer activerende invulling van het sociale zekerheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid. Deze afspraken betreffen onder andere het jaarlijks opstellen van plannen voor het werkgelegenheidsbeleid, het verbinden van richtsnoeren aan deze plannen in verband met de noodzaak van een verdere verlaging van de werkloosheid en het vechten tegen sociale uitsluiting.

Die afspraken passen binnen een gezamenlijke strategie van de Europese Unie, hoewel de sturingsmogelijkheden en de implementatie zich beperken tot het nationale niveau. Onderdeel van deze strategie is het uitwisselen van informatie (best practices, benchmarking, peer review), zodat lidstaten van elkaar kunnen leren en tevens elkaar kunnen aanspreken op concrete resultaten. Deze strategie wordt ook wel de 'methode van open coördinatie' genoemd (Tweede Kamer, 2000), hetgeen gezien het onderwerp van het onderzoek waarover in dit rapport verslag wordt gedaan een curieuze coïncidentie is.

Tegen deze achtergrond heeft de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in Dublin het project *Integrated approaches to active welfare and employment policies* opgenomen in haar onderzoeksprogramma 1997-2000. Doel van dit project is het beschrijven en analyseren van de processen, structuren en mechanismen waarmee lidstaten van de Europese Unie het streven naar een betere coördinatie tussen het sociale zekerheidsbeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid gestalte proberen te geven. Aan dit project nemen alle lidstaten deel, met uitzondering van Luxemburg, Oostenrijk, Zweden en Griekenland. Voor elk van de deelnemende landen wordt eerst de nationale situatie in kaart gebracht. Vervolgens wordt op basis van de 'national reports' een 'synthesis report' opgesteld. Het overkoepelende rapport zal in 2001 verschijnen.

Dit rapport is het Nederlandse 'national report'. De opzet van het rapport is gebaseerd op het format zoals dat door de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions is aangereikt. In de eerste twee hoofdstukken wordt achtereenvolgens ingegaan op het Nederlandse sociale zekerheidsbeleid en het acti-

verend arbeidsmarktbeleid. In het derde hoofdstuk staat het herstructureringsproces van de Nederlandse verzorgingsstaat centraal. Dit proces kan worden opgevat als een poging om de institutionele coördinatie tussen beide beleidsterreinen te verbeteren. Het vierde hoofdstuk bevat een drietal case-studies die een overtuigend bewijs vormen voor de complexiteit van het streven naar meer samenhang en coördinatie. In het vijfde hoofdstuk worden de voorgaande hoofdstukken aan elkaar verbonden en voorzien van concluderende opmerkingen. Bij wijze van samenvatting zijn in hoofdstuk zes de belangrijkste bevindingen van het onderzoek thematisch weergegeven. De onderzoeksopzet en vraagstelling, de literatuurverwijzingen en de begrippenlijst zijn als bijlagen in dit rapport opgenomen.

1. Sociale zekerheid in Nederland

In de eerste drie naoorlogse decennia heeft Nederland een uitgebreid sociale zekerheidsstelsel opgebouwd. Hoewel in de twee decennia daarna belangrijke versoberingen zijn aangebracht in de hoogte en de duur van sommige uitkeringen, is de risicodekking in Nederland nog steeds zeer uitgebreid. Het begrip ‘sociale zekerheid’ is in de loop der jaren dan ook steeds meer een paraplu-begrip geworden, waaronder een toenemend aantal regelingen schuil gaat. In het algemeen kan worden gesteld dat al deze regelingen gericht zijn op het handhaven en zo mogelijk het bevorderen van de continuïteit van arbeid en inkomen en op het garanderen van een voldoende toegang tot bepaalde diensten, met name de gezondheidszorg (Goudswaard et al, 2000). In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van dit stelsel en van de belangrijkste regelingen gezien het onderwerp van dit onderzoek. In de tweede paragraaf wordt vervolgens meer gedetailleerd ingegaan op het Nederlandse ‘sociale vangnet’, de Algemene bijstandswet.

1.1 Sociale zekerheid

1.1.1 Regelingen en actoren

Binnen het stelsel van sociale zekerheid wordt een onderscheid gemaakt tussen *sociale verzekeringen* en *sociale voorzieningen*. Een eerste verschil tussen beide betreft de basis waarop iemand een uitkering aanvraagt. Bij sociale verzekeringen gaat het hierbij om het betalen van een al dan niet verplichte premie, bij sociale voorzieningen gaat het daarentegen om de nader vast te stellen behoefte van de aanvrager. Behalve bij de kinderbijslagregeling bestaat uitsluitend aanspraak op een uitkering wanneer de inkomens- en vermogenspositie van de aanvrager daartoe aanleiding geeft. Een tweede verschil tussen beide is dat sociale verzekeringen via een omslagstelsel bijna geheel uit premies worden gefinancierd, terwijl sociale voorzieningen geheel uit de algemene middelen worden bekostigd.

Binnen het geheel van sociale verzekeringen kan een onderscheid worden gemaakt tussen *volksverzekeringen* en *werknemersverzekeringen*. Volksverzekeringen bestrijken in principe alle ingezetenen en niet-ingezetenen die onder de loonbelasting vallen, omdat zij een baan in Nederland hebben. De uitkeringen zijn voor iedereen even hoog, zij het dat er soms wordt gedifferentieerd naar leefvorm, om rekening te houden met verschillen in draagkracht. Werknemersverzekeringen beschermen in beginsel uitsluitend werknemers en degenen die met werknemers worden gelijkgesteld tegen het risico van inkomensverlies door ziekte, werkloosheid of blijvende arbeidsongeschiktheid. Deze regelingen worden ook wel loondervingsverzekeringen genoemd.

De rijksoverheid, de gemeenten en de instellingen die zijn belast met de uitvoering van de sociale voorzieningen en de verplicht gestelde sociale verzekeringen worden

alle tot de *collectieve sector* gerekend. Ook de *private sector* speelt bij de vormgeving van het sociale zekerheidsstelsel een belangrijke rol. Het gaat daarbij vooral om regelingen die werkgevers en werknemers met elkaar zijn overeengekomen tijdens het periodieke overleg over de arbeidsvoorwaarden, waaronder:

- bovenwettelijke uitkeringen bij ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid;
- regelingen voor aanvullend particulier pensioen;
- regelingen voor vervroegde uittreding en flexibele pensionering.

In het volgende schema wordt een beknopt overzicht gepresenteerd van de meest belangrijke sociale zekerheidsregelingen die tot de collectieve sector behoren. Tevens wordt, per regeling, aangegeven welke instanties verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en het toezicht (Goudswaard et al, 2000; Elsevier, 1999; VSV, 1998). De belangrijkste uitvoerders zijn resp. de Sociale Verzekeringsbank (SVB); het Ziekenfonds en de particuliere verzekeraars; het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de uitvoeringsinstellingen (uvi's) en tenslotte de gemeenten.

Schema 1.1 Sociale zekerheidsregelingen (selectie)

Type	Regeling	Uitvoering	Toezicht
Sociale verzekerings- ringen: volks- verzekeringen	AOW = Algemene ouderdomswet	SVB	Ctsv
	Anw = Algemene nabestaandenwet	SVB	Ctsv
	AWBZ = Algemene wet bijzondere ziektekosten	Ziekenfonds en particuliere verze- keraars	Ziekenfondsraad
	AKW = Algemene kinderbijslagwet	SVB	Ctsv
Sociale verzekerings- ringen: werknemers- verzekeringen	WW = Werkloosheidswet	Lisv en uvi's	Ctsv
	ZW = Ziektewet (geprivatiseerd)	Lisv en uvi's	Ctsv
	WAO = Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering	Lisv en uvi's	Ctsv
Sociale voorzieningen	Abw = Algemene bijstandswet	Gemeenten	SZW
	IOAW = Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers	Gemeenten	SZW
	IOAZ = Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen	Gemeenten	SZW
	Wajong = Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong gehandicapten	Lisv en uvi's	Ctsv
	TW = Toeslagenwet	Lisv en uvi's	Ctsv

AOW

De Algemene Ouderdomswet heeft als doel de hele bevolking van Nederland een verzekering te geven tegen de financiële gevolgen van ouderdom. Iedereen die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, heeft recht op ouderdomspensioen. Gehuwde en samenwonende pensioengerechtigden ontvangen ieder een netto-pensioen dat nagenoeg gelijk is aan 50% van het netto-minimumloon. Dit komt overeen met een bruto-uitkering van 1.229 gulden per maand. Alleenstaande pensioengerechtigden ont-

vangen een netto-pensioen van ongeveer 70% van het netto-minimumloon (bruto 1.778 gulden).

ANW

De Algemene nabestaandenwet is op 1 juli 1996 in de plaats gekomen van de Algemene Weduwen- en Wezenwet. De ANW regelt het recht op uitkering voor nabestaanden, halfwezen en wezen. Recht op nabestaandenpensioen heeft iedere nabestaande die een ongehuwd kind jonger dan 18 jaar heeft dat tot het eigen huishouden behoort; voor ten minste 45% arbeidsongeschikt is verklaard; geboren is vóór 1 januari 1950. Het nabestaandenpensioen is netto ongeveer gelijk aan 70% van het netto-minimumloon

AWBZ

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten heeft tot doel de gehele bevolking te verzekeren tegen het risico van bijzondere ziektekosten. Verzekerd voor de AWBZ zijn ingezetenen en werknemers/niet-ingezetenen die aan de inhouding van loonbelasting zijn onderworpen. Ten laste van de AWBZ worden bepaalde zorgvoorzieningen gefinancierd, waaronder thuiszorg, opname/verblijf in een verzorgingshuis of verpleeghuis en diverse voorzieningen op het terrein van de geestelijke gezondheidszorg. Het gaat dus om geneeskundige risico's die niet via het ziekenfonds of de normale ziektekostenverzekering zijn gedekt. Verzekerden zijn vaak een eigen bijdrage verschuldigd, waarvan de hoogte vaak afhangt van het inkomen.

AKW

De Algemene Kinderbijslagwet heeft als doel een financiële tegemoetkoming te verstrekken aan verzekerden die kinderen verzorgen en opvoeden. Recht op kinderbijslag bestaat voor thuiswonende kinderen jonger dan 16 jaar; niet-thuiswonende kinderen tot 16 jaar wanneer de ouder aantoonbaar in hun levensonderhoud voorziet; onder bepaalde voorwaarden voor werkloze kinderen van 16 en 17 jaar; voor werkloze kinderen van 18-20 jaar gedurende zes maanden na beëindiging van hun opleiding of studie. De hoogte van de uitkering hangt af van de leeftijd van de kinderen. De bijslag voor kinderen van 12-17 jaar bedraagt bijvoorbeeld 460 gulden per kwartaal.

WW

Doel van de Werkloosheidswet is werknemers te verzekeren tegen de financiële gevolgen van werkloosheid. Werknemers jonger dan 65 jaar zijn verzekerd van een uitkering bij onvrijwillige werkloosheid. Deze uitkering is loongerelateerd en bedraagt 70% van het dagloon met een maximum van 81.158 gulden per jaar. De duur van deze uitkering hangt af van het arbeidsverleden en ligt tussen een half jaar (bij een arbeidsverleden van vier jaar) en vijf jaar (bij een arbeidsverleden van veertig jaar of langer). Wanneer de loongerelateerde uitkering is verstrekt, heeft de werkloze recht op een vervolguitkering van twee jaar (resp. 3,5 jaar voor personen van 57,5 jaar of ouder) en van 70% van het bruto-minimumloon. Daarna kan men recht hebben op een Abw-uitkering

ZW

Werknemers die verhinderd zijn hun werk te verrichten wegens ziekte houden gedurende 52 weken recht op doorbetaling van ten minste 70% van het overeengekomen loon, maar ten minste het minimumloon. De hoogte van de uitkering bedraagt meestal 100% van het loon zoals dat in de collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) is overeengekomen. De uitkering bedraagt ten hoogste 70% van het maximaal verzekerde dagloon van 81.158 gulden per jaar. De ZW is sinds 1 maart 1996 geprivatiseerd.

WAO

Werknemers jonger dan 65 jaar zijn verzekerd van een uitkering bij loonderving wegens arbeidsongeschiktheid. Arbeidsongeschikt is een persoon die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte geheel of gedeeltelijk niet in staat is met arbeid waartoe hij nog wel in staat is een inkomen te verdienen dat gezonde mensen met vergelijkbare capaciteiten gewoonlijk verdienen. Het recht op uitkering gaat pas in nadat de ziekte 52 weken onafgebroken heeft geduurd. De uitkering wordt toegekend voor vijf jaar. Binnen een jaar na toekenning wordt de toekenning opnieuw bezien. De WAO-uitkering bestaat achtereenvolgens uit een loondervingsuitkering gebaseerd op het dagloon, waarvan de duur afhangt van de leeftijd en een vervolguitkering gebaseerd op het vervolgdagloon, waarvan de duur onbeperkt is. Het verzekerde dagloon bedraagt ten hoogste 311 gulden. De hoogte van de uitkering hangt af van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Wie voor 80% of meer arbeidsongeschikt is verklaard ontvangt een uitkering gelijk aan 70% van het verzekerde dagloon of vervolgdagloon.

Per 1 januari 1998 is de WAO-premie vanwege de Wet Pemba verhuisd van de werknemer naar de werkgever. Bovendien is de WAO-premie mede afhankelijk geworden van het arbeidsongeschiktheidsrisico van de werkgever en hebben werkgevers de mogelijkheid gekregen om het WAO-risico van hun werknemers een bepaalde tijd zelf te dragen.

Abw

Recht op bijstand heeft iedere Nederlander of vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft en die in Nederland geen eigen middelen ter voorziening in de noodzakelijke kosten van bestaan heeft en 18 jaar of ouder is. Bepaalde groepen zijn uitgesloten, waaronder studenten en gedetineerden. De hoogte van de uitkering (netto per maand, inclusief vakantie-uitkering) bedraagt voor aanvragers van 21-65 jaar 1.054 gulden voor een alleenstaande; 1.476 gulden voor een alleenstaande ouder en 2.109 gulden voor een gehuwden en ongehuwd samenwonenden. De bedragen kunnen worden verhoogd met maximaal 422 gulden per maand, voor zover hogere algemene noodzakelijke bestaanskosten aanwezig zijn. Daarnaast bestaat recht op bijzondere bijstand, wanneer individuele omstandigheden daartoe aanleiding geven (zie ook paragraaf 2.4 over het armoedebeleid en paragraaf 4.4 over de armoedeval). Op de algemene bijstandsbedragen komen in mindering de eigen inkomsten (bijvoorbeeld loon, vermogensinkomsten), behalve ontvangen kinderbijslag, huursubsidie. Bijzondere bijstand en premies voor het aanvaarden van werk. Dit is de zgn. inkomens-toets. Inkomsten van de partner worden hierbij in het algemeen ook in aanmerking

genomen. Ook bestaat er de vermogenstoets. Aanvragers moeten eerst interen op hun vermogen, een beperkt vermogen wordt vrijgelaten (9.850 gulden voor alleenstaanden en 19.700 gulden voor gehuwden en alleenstaande ouders). Van het in de eigen woning geïnvesteerde vermogen blijft maximaal 60.000 gulden buiten aanmerking.

IOAW en IOAZ

Deze twee regelingen bieden voor specifieke groepen een inkomensgarantie op het niveau van het sociaal inkomen. Het aantal uitkeringsgerechtigden is zeer klein.

Wajong

Onder bepaalde voorwaarden hebben jonggehandicapten aanspraak op een uitkering wegens verlies van verdien capaciteit als gevolg van arbeidsongeschiktheid. Jonggehandicapten zijn personen die op zijn 17^{de} verjaardag arbeidsongeschikt zijn verklaard en studenten die na hun 17^{de} verjaardag arbeidsongeschikt worden verklaard. Bij 80% of meer arbeidsongeschiktheid bedraagt de uitkering maximaal 1.640 gulden bruto per maand (70% van de grondslag).

TW

Degenen die recht hebben op een loondervingsuitkering krachtens één van de werknemersverzekeringen kunnen, afhankelijk van de huishoudenssituatie, eventueel aanspraak maken op een toeslag. De toeslag bedraagt het verschil tussen de feitelijk genoten uitkering krachtens de loondervingsverzekering en het minimumloon (dan wel 90% of 70% daarvan).

Tot de regelingen die ook wel tot de sociale zekerheid worden gerekend maar die hier verder niet zullen worden behandeld, behoort onder andere de WAZ (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen). De WSW (Wet Sociale Werkvoorziening) komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

1.1.2 Volume en trends

Volume

De uitgaven voor de sociale zekerheid zijn in de afgelopen dertig jaar sterk toegenomen. Als percentage van het bruto binnenlands product (BBP) vertonen zij echter een dalende trend.

Tabel 1.1 Overzicht uitgaven sociale zekerheid, 1970-1999; exclusief pensioenverzekeringen (miljarden guldens)

	1970	1980	1990	1995	1999
Sociale verzekeringen	17,5	73,2	105,5	127,3	138,6
Sociale voorzieningen	1,6	10,8	21,1	22,3	22,0
Regelingen voor overheidsper- soneel	1,4	4,9	6,6	7,1	7,1
Totaal	20,4	88,9	133,2	156,7	167,7

Goudswaard et al, 2000

In dit onderzoek gaat het vooral om werkloosheid en inactiviteit. Wanneer het gaat om het aantal personen dat om die reden een beroep doet op de sociale zekerheid, kan daarom in het vervolg van deze rapportage een aantal van de eerdergenoemde regelingen beter buiten beschouwing worden gelaten (AOW, ANW, AWBZ, AKW, ZW, TW). Ten aanzien van de overige regelingen kan de volgende driedeling worden gemaakt:

- werkloze werknemers (WW);
- geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WAO, WAZ, Wajong);
- bijstandsgerechtigden (Abw, IOAW, IOAZ).

In de volgende tabel wordt voor deze drie clusters een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in de afgelopen twintig jaar (uitgedrukt in volledige uitkeringsjaren). De voorlaatste rij van de tabel vermeldt de *sociale zekerheidsquote* (SZQ: de totale sociale zekerheidsuitgaven gedeeld door het BBP; exclusief de AOW-uitgaven) en de laatste rij de *I/A-ratio* (het aantal uitkeringsgerechtigden gedeeld door het aantal werkenden; voor personen onder de 65 jaar).

Tabel 1.2 Aantal uitkeringsgerechtigden (x 1.000 uitkeringsjaren)

	1980	1985	1990	1995	2000
WW	160	264	163	345	223
WAO / WAZ / Wajong	608	695	790	752	780
Abw / IOAZ / IOAW	192	574	551	516	407
SZQ excl. AOW	10,7	12,4	10,9	9,4	7,8
I/A-ratio < 65 jaar	30,9	43,5	41,8	39,3	31,4

SZW, 1999a (2000 is raming)

Uit de tabel blijkt dat het aantal uitkeringsgerechtigden op basis van de WW en de Abw een grillig verloop kent. In feite is dit aantal in sterke mate gerelateerd aan de economische conjunctuur en algemene werkgelegenheidsontwikkelingen. Het aantal arbeidsongeschikten vertoont daarentegen een bijna voortdurend stijgende trend.

Trends

Het stelsel van sociale zekerheid is in de naoorlogse periode voortdurend in beweging geweest. In de opbouwfase stond de beschermingsfunctie van het stelsel centraal. Het ging om een stelsel dat een verzekering tegen inkomensderving bood, met een minimuminkomensgarantie voor iedereen. Eind jaren zeventig was het stelsel in hoofdlijnen voltooid. Daarna veranderde de publieke discussie over de sociale zekerheid van karakter, met name door de verslechterde economische situatie. In eerste instantie vonden veranderingen plaats in de hoogte en duur van uitkeringen. Gaandeweg kreeg tevens fraudebestrijding meer aandacht. In de afgelopen jaren is de activerende werking van het stelsel een steeds belangrijker rol gaan spelen. Het hoofddoel hierbij is om alle betrokken partijen meer bewust te maken van de noodzaak om de instroom in de socialezekerheidsregelingen te beperken en de reïntegratie te bevorderen. In de afgelopen kabinetsperiode (i.e. 1994-1998) zijn hiertoe ver-

schillende maatregelen getroffen. Voorbeelden hiervan zijn de ingrijpende wijzigingen in de Ziektewet en de WAO, alsmede een vernieuwde Abw (SZW, 1999a).

In dit onderzoek wordt niet ingegaan op de internationale context. Een interessante publicatie in dit verband is 'Benefit dependency ratios. An analysis of nine European countries, Japan and the US' (Arents et al, 2000).

Samenvattend kan worden gesteld dat momenteel niet de *inhoud van regelingen* (hoogte en duur van uitkeringen) ter discussie staat, maar wel het verbeteren van het *rendement van de uitvoering* en het creëren van nieuwe *financiële prikkels om de effectiviteit te vergroten*. Naast wijzigingen in wetten en regelingen, is vooral ook aandacht besteed aan het veranderen van de uitvoeringsorganisaties (zie ook hoofdstuk 3 en paragraaf 4.2 over de SUWI-operatie). Deze veranderingen zijn gericht op het verbeteren van de dienstverlening aan cliënten, het bevorderen van de efficiency in de uitvoering en het realiseren van een integrale aanpak van de activering (sociale activering, gerichte inkomensondersteuning, benadrukken van activerende elementen in het handhavingsbeleid). Bij veel van deze veranderingen worden publieke en private elementen gecombineerd.

1.2 Algemene bijstandswet

In deze paragraaf wordt gedetailleerd ingegaan op de Algemene bijstandswet (Abw), het sociale vangnet binnen het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- enkele algemene kenmerken;
- het beleid van de afgelopen en de komende jaren;
- gegevens uit enkele recente evaluaties.

1.2.1 Algemene gegevens

In deze paragraaf worden de meest belangrijke algemene kenmerken van de Abw gepresenteerd (Goudswaard et al, 2000; Elsevier, 1999; SZW, 1999a; VSV, 1997). Hierbij komen achtereenvolgens aan de orde:

- de politieke geschiedenis van de laatste jaren;
- de huidige praktijk en toepassing;
- de uitkeringsgerechtigden-populatie;
- de hoogte van de uitkering;
- de voorwaarden en verplichtingen;
- de verbonden rechten;
- het exploitatie-overzicht.

Politieke geschiedenis

Op 1 januari 1996 is de nieuwe Algemene bijstandswet (Abw) in werking getreden. De nieuwe wet geeft gemeenten meer ruimte voor het voeren van een eigen beleid. Gemeenten kunnen zonodig de landelijke basisnormen aanvullen met een toeslag. Zo wordt de uitkering meer afgestemd op de individuele behoeften, waarbij mee-

speelt of men de noodzakelijke bestaanskosten met een ander kan delen. Er is meer controle ‘aan de poort’, waardoor fraude beter kan worden voorkomen. Tenslotte is de bijstand minder vrijblijvend geworden. Uitgangspunt is dat iedereen zoveel mogelijk in zijn levensonderhoud moet kunnen voorzien. Maar nog altijd geldt dat wie hier niet toe in staat is en ook geen beroep kan doen op een andere sociale wet of voorziening, in aanmerking komt voor bijstand.

Praktijk en toepassing

Eerder is reeds aangegeven welke personen recht kunnen hebben op een uitkering krachtens de Abw (zie paragraaf 1.1.1). Personen die menen recht te hebben op een dergelijke uitkering, vragen deze aan bij hun gemeentelijke sociale dienst. Consulënten van de sociale dienst beoordelen de aanvragen. Hierbij wordt onder andere onderzocht welke mogelijkheden er zijn om snel weer aan de slag te kunnen of om een opleiding te volgen. Men moet actief op zoek gaan naar werk (solliciteren naar vacatures, inschrijven bij Arbeidsbureau, deelnemen aan cursussen) en men is verplicht, indien dat nodig wordt geacht, deel te nemen aan een trajectplan. In dat trajectplan staan afspraken tussen de persoon in kwestie, de sociale dienst en/of Arbeidsbureau. Ook is men verplicht de gemeente op de hoogte te stellen van al hetgeen voor de vaststelling van het recht op uitkering en de hoogte daarvan van belang is (informatieplicht). Doet men dat niet, dan pleegt men fraude. Tevens wordt door de consulënten informatie verzameld over zaken als arbeidsverleden, vermogen en huishoudenssituatie. Voor zelfstandigen gelden bijzondere voorwaarden. De uitkering wordt maandelijks achteraf uitbetaald.

Geen recht op bijstand hebben:

- werknemers die als gevolg van een staking of uitsluiting niet werken, tenzij de hardheidsclausule op hen van toepassing is;
- gedetineerden (op hen is een voorliggende voorziening, dat wil zeggen levensonderhoud door de Staat, van toepassing);
- studerenden, die aanspraak kunnen maken op een studietoelage of studiefinanciering
- illegaal hier te lande verblijvende vreemdelingen;
- jongeren, op wie de Sluitende Aanpak van toepassing is;
- 18 tot 21-jarigen die in een inrichting verblijven;
- degenen die langer dan toegestaan, wegens vakantie in het buitenland verblijven.

Uitkeringsgerechtigden-populatie

Op basis van de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bijgehouden Bijstandsstatistiek zijn de volgende tabellen over de omvang en kenmerken van de Abw-populatie samengesteld (SZW, 2000a). Deze statistiek vermeldt *huishoudens* die recht hebben op bijstand, omdat het recht en de hoogte van de uitkering op het niveau van huishoudens worden vastgesteld. Voor het bepalen van de kenmerken van de huishoudens wordt naar de *aanvrager* gekeken. Het gaat hierbij om zelfstandig wonende aanvragers die jonger zijn dan 65 jaar.

Tabel 1.3 Abw-bestand naar leeftijd in procenten en absoluut (totaal)

	1995	1996	1997	1998	1995-1998
< 23 jaar	6%	6%	5%	5%	- 22%
23 - 44 jaar	65%	64%	61%	58%	- 28%
45 - 57,5 jaar	21%	22%	24%	25%	- 3%
57,5 - 64 jaar	8%	8%	10%	11%	+ 13%
Totaal (abs.)	489.200	481.100	437.400	397.100	- 19%

SZW, 2000a

Uit deze tabel komt naar voren dat het aantal uitkeringsgerechtigden in de periode tussen 1995 en 1998 aanzienlijk is afgenomen. Uitgedrukt in percentages van de overeenkomstige bevolkingsgroep is er sprake van een daling van 4,9% in 1995 naar 3,9% in 1998. Deze daling heeft zich ook na 1998 voortgezet, de raming voor 1999 bedraagt 365.000. Ook is te zien dat de Abw-populatie vergrijst.

Van de Abw-populatie van 1998 behoort 45% tot het mannelijk geslacht en 55% tot het vrouwelijk geslacht. Omdat bij echtparen meestal de man de aanvrager is of als zodanig wordt beschouwd, geven de gegevens naar geslacht een vertekend beeld. Wanneer de echtparen worden gesplitst naar mannen en vrouwen en wanneer beide groepen volledig in het totaal worden meegerekend, is de verhouding als volgt: 40% man en 60% vrouw. Over de periode 1995-1998 is het aantal mannelijke uitkeringsgerechtigden naar verhouding meer afgenomen dan het aantal vrouwelijke uitkeringsgerechtigden.

De daling in het aantal uitkeringsgerechtigden in de periode 1995-1998 heeft zich voorgedaan bij alle duurcategorieën. Het is vooral de kortdurende bijstandsafhankelijkheid (korter dan 1 jaar) waarbij de daling het grootst is (1995-1998: - 34%). Het aandeel van langdurige bijstandsafhankelijkheid is daardoor toegenomen van 37% (1995) naar 46% (1998).

Tabel 1.4 Abw-bestand naar leefvorm in procenten en absoluut (totaal)

	1995	1996	1997	1998	1995-1998
Echtpaar	19%	18%	18%	18%	- 23%
Alleenstaande	57%	58%	57%	56%	- 21%
Alleenstaande ouder	24%	24%	25%	26%	- 11%

SZW, 2000a

Door de jaren heen bestaat de uitkeringsgerechtigden-populatie voor meer dan de helft uit alleenstaanden zonder kinderen en voor ongeveer een kwart uit alleenstaande ouders. Ongeveer eenderde van deze laatste groep heeft één of meer kinderen onder de 5 jaar. Wanneer wordt gekeken naar de ontwikkelingen over de periode 1995-1998, dan blijkt de daling van de groep alleenstaande ouders achter te blijven bij die van de twee andere categorieën.

Van de bijstandspopulatie had in 1997 33% basisonderwijs, 28% MAVO/VBO, 6% HAVO/VWO, 20% MBO en 13% HBO/WO. In vergelijking met de bevolking in Nederland tussen de 15 en 64 jaar is het opleidingsniveau van de bijstandspopulatie laag. In 1997 had 14% van de bevolking alleen basisonderwijs (tegenover 33% bij de bijstand) en 53% MBO/HBO/WO (tegenover 33% bij de bijstand).

Gedurende de periode 1995-1998 is de verhouding tussen het aantal Nederlandse en het aantal niet-Nederlandse uitkeringsgerechtigden ongeveer gelijk gebleven, namelijk 84% tegenover 14%. Toch is in deze jaren het aantal bijstandsgerechtigden met de Nederlandse nationaliteit naar verhouding minder afgenomen dan bij de niet-Nederlandse (19% tegenover 26%). Vanwege het betrekkelijk geringe aantal niet-Nederlandse uitkeringsgerechtigden wordt deze ontwikkeling echter nauwelijks zichtbaar in het aandeel van hen in het totaal.

Eind 1998 telde de provincie Groningen, in percentages van de bevolking, de meeste uitkeringsgerechtigden (5,7%) en de provincies Drenthe en Zeeland de minste (2,7%). In 1995 namen deze provincies dezelfde positie in. De 'bijstandsdichtheid' blijkt direct samen te hangen met de gemeentegrootteklasse. Eind 1998 bedroeg de bijstandspopulatie in gemeenten met 250.000 of meer inwoners, in percentages van de bevolking 10,6%. In gemeenten met minder dan 5.000 inwoners was dit slechts 0,9%. In de periode 1995-1998 zijn overigens de verschillen tussen gemeenten qua bijstandsdichtheid enigszins afgenomen.

Tabel 1.5 Instroom en uitstroom in Abw in 1997 en 1998 naar leeftijd

	Instroom 1997	Instroom 1998	Uitstroom 1997	Uitstroom 1998
< 23 jaar	32.200	26.100	28.500	21.400
23 – 44 jaar	113.100	91.200	150.500	125.700
45 – 57,5 jaar	19.400	17.100	23.300	22.900
57,5 – 64 jaar	4.800	4.500	5.700	4.800
Totaal	169.500	138.900	211.900	178.600

SZW, 2000a

In 1998 zijn ruim 30.000 huishoudens minder ingestroomd in de Abw dan in 1997. Dit betreft vooral de leeftijdscategorie 23-44 jaar (en daarbinnen de groep 23-34 jaar). Ook zijn in 1998 minder huishoudens uitgestroomd dan in 1997. Deze daling is vooral een gevolg van de lagere instroom, met name onder de jongere leeftijdscategorieën, die vaak een kortdurende bijstandsuitkering krijgen.

Hoogte van de uitkering

De eigen verantwoordelijkheid om zelf in het bestaan te voorzien staat voorop. Het recht op bijstand voor het dagelijks levensonderhoud en de hoogte van de uitkering worden daarom afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin. Gemeenten houden hiermee rekening door het vaststellen van toeslagen (zie onder) en kortingen en bepalen zodoende hoeveel bijstand men precies krijgt. Iedere gemeente is verplicht om dit beleid vast te leggen in een gemeentelijke verordening

die iedereen kan inzien of opvragen. In paragraaf 1.1.1 is reeds ingegaan op de hoogte van de uitkering.

De hoogte van de uitkering wordt sinds 1974 afgeleid van de hoogte van het netto-minimumloon. Voor een werknemer van 23 jaar of ouder is het brutominimumloon bij een volledig dienstverband per 1 januari 2000 2406,30 gulden per maand. In het kader van de Abw ontvangen al dan niet gehuwd samenwonenden samen netto ongeveer 100% van het netto-minimumloon, terwijl alleenstaanden in beginsel 50 tot 70% hiervan ontvangen. Dit is de zogeheten *netto-nettokoppeling*. Deze koppeling is overigens in de jaren tachtig en een deel van de jaren negentig niet of niet volledig toegepast. Daardoor is over de periode 1980-1999 een verlies aan koopkracht voor uitkeringsgerechtigden opgetreden van ongeveer 9%.

Bovenop de landelijke normen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders, kan de gemeente een *toeslag* van maximaal 20% van het netto-minimumloon verstrekken. Deze categorieën hebben recht op de maximale toeslag als ze afdoende kunnen aantonen de (woon)kosten niet met een ander te kunnen delen. Bij samenwonenden die de (woon)kosten met nog een ander kunnen delen, kan de basisnorm worden verlaagd.

Daarnaast kan de regeling van de *Bijzondere Bijstand* worden toegepast. Dit is mogelijk wanneer iemand in bijzondere omstandigheden verkeert, waardoor hij of zij hogere kosten heeft dan waarin de algemene bijstand voorziet. Deze kosten kunnen betrekking hebben op de leefomstandigheden en de gezondheid, maar ook op kosten om de kansen op werk te vergroten (studiekosten, kinderopvang). De bijzondere bijstand kan eventueel ook als lening worden verstrekt. Overigens kunnen ook personen met een minimuminkomen uit een andere bron (bv. de AOW) in aanmerking komen voor bijzondere bijstand.

Voorwaarden en verplichtingen

Aan de verlening van bijstand zijn plichten verbonden. Voorop staat dat men er zelf alles aan moet doen om een baan te vinden. Voor (ongehuwd) samenwonenden geldt deze verplichting voor beiden. De arbeidsverplichting geldt echter niet als men:

- 57,5 jaar of ouder is;
- de volledige zorg heeft voor een kind onder de vijf jaar; deelt men die zorg met de partner, dan kunnen beiden een gedeeltelijke vrijstelling krijgen;
- andere door de gemeente aangewezen groepen personen die (tijdelijk) zijn ontheven van arbeidsverplichtingen; dit kunnen ook personen zijn die deelnemen aan sociale activeringstrajecten.

Verbonden rechten

Wie een bijstandsuitkering ontvangt, is via het ziekenfonds verplicht verzekerd. De nominale ziekenfondspremie en de premie voor aanvullende verzekeringen die men bij het ziekenfonds kan afsluiten, moet men zelf betalen.

Bij gehele of gedeeltelijke afwijzing van de gevraagde bijstand kan een bezwaarschrift worden ingediend bij het College van burgemeesters en wethouders. Eventueel kan men daarna in beroep gaan bij de arrondissementsrechtbank en in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

Exploitatie-overzicht

De totale uitgaven in het kader van de Abw bedragen voor 1999 10,6 miljard gulden. Hiervan wordt 89% besteed aan uitkeringen en verstrekkingen, 5% aan sociale lasten en 6% aan uitvoeringskosten. De uitgaven bestaan voor 78% uit rijksbijdragen en voor 22% uit bijdragen van gemeenten.

1.2.2 Beleid

Het beleid ten aanzien van de Abw komt in grote lijnen op het volgende neer:

- een vergroting van de werkhervattingskansen;
- een verbetering van het rendement van de uitvoering;
- een aansluiting met het armoedebeleid.

Werkhervatting en Abw-populatie

De Abw-populatie is zeer divers. Veelvoorkomende categorieën zijn:

- mensen die door een combinatie met zorgtaken niet of slechts beperkt aan het arbeidsproces kunnen deelnemen; het aantal eenoudergezinnen in de Abw bedroeg ultimo 1997 circa 109.000 (105.000 alleenstaande moeders en 4.000 alleenstaande vaders), dit is 25 % van de bijstandspopulatie; circa 40% tot 55% van alle eenoudergezinnen zijn bijstandsgerechtigd;
- mensen die om in de persoon gelegen redenen een zo grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt dat bemiddeling naar werk niet direct mogelijk is (de zgn. fase 4 cliënten); dit is de doelgroep voor sociale activering;
- mensen die na afloop van een WW- of WAO-uitkering nog steeds geen werk hebben kunnen vinden.

Bij het bevorderen van de werkhervattingskansen dient derhalve beleid te worden ontwikkeld dat aansluit bij de kenmerken van de populatie.

In het algemeen is de kans op werk voor Abw-uitkeringsgerechtigden gering, zeker in vergelijking met WW-uitkeringsgerechtigden, zoals uit de volgende tabellen blijkt.

Tabel 1.6 Werkhervattingskansen WW- en Abw-gerechtigden, naar uitkeringsduur, 1996

	< 1 jaar	1-2 jaar	2-3 jaar	3-4 jaar	4-5 jaar
WW	51%	31%	22%	20%	ND
Abw	25%	18%	14%	10%	8%

SZW, 1999a

Tabel 1.7 Werkhervattingskansen van WW- en Abw-gerechtigden die minder dan één jaar een uitkering ontvangen, naar leeftijd, 1996

	< 1 jaar WW	< 1 jaar Abw
18-24 jaar	61%	32%
25-34 jaar	54%	24%
35-44 jaar	51%	17%
45-54 jaar	39%	14%
55-64 jaar	17%	(onvoldoende aantallen)
Gemiddeld	51%	25%

Tweede Kamer, 1999a

Naarmate de uitkeringsduur toeneemt, nemen de werkherhervattingskansen af als gevolg van medische of sociale belemmeringen, demotivatie, veroudering van vakken-nis, e.d. en door het selectie-effect aan werkgeverskant. Voor beide tabellen moet worden opgemerkt dat de gegevens zijn gebaseerd op 1996 en dat sindsdien de werkherhervattingskansen in het algemeen sterk zijn verbeterd. Dat wil overigens niet zonder meer zeggen dat de verschillen tussen WW en Abw-uitkeringsgerechtigden kleiner zijn geworden.

Instrumenten voor het vergroten van de werkherhervattingskansen zijn met name: de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW); de Regeling Instroom/Doorstroom-banen (I/D-banen); sociale activering; doelgroepenbeleid voor allochtone jongeren; het verbeteren van kinderopvangregelingen; het integreren van financiële middelen in het Fonds Werk en Inkomen en tenslotte de Wet REA (Wet op de [re]integratie arbeidsgehandicapten). De eerste twee instrumenten zullen in het volgende hoofdstuk nader worden toegelicht.

Sociale activering

Sociale activering maakt onderdeel uit van de kabinetsbrede inzet om achterstanden van burgers en bevolkingsgroepen te voorkomen of op te heffen. Een lage opleiding, geen werk, een laag inkomen en beperkte zelfredzaamheid leveren in samenhang sociale risico's op. Onder verschillende noemers (sociale cohesie, sociale infrastructuur, sociale activerings- en armoedebelid, sociale veiligheid) wordt binnen dit kader door meerdere departementen gewerkt aan een nadere invulling en uitwerking van eigen beleid. Zo ontstaat vanuit sociale activering een vraag naar voorzieningen als algemeen maatschappelijk werk, RIAGG (Regionale instellingen voor de ambulante geestelijke gezondheidszorg) en Centra voor Alcohol en Drugs. Hiervoor is onder andere een goede coördinatie noodzakelijk tussen SZW en VWS (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport).

Sociale activering maakt expliciet onderdeel uit van de Sluitende Aanpak (zie hoofdstuk 2). Gemeenten hebben via het scholings- en activeringsbudget van de WIW middelen gekregen voor het verstrekken van premies, scholing en activiteiten (vrijwilligerswerk, stages, bevordering sociale vaardigheden). Volgens SZW blijkt uit de praktijk "dat de ontwikkeling van netwerken [tussen de diverse betrokken organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau] van essentieel belang is voor

de realisatie van succesvolle sociale activeringsprojecten en voor een werkelijk integrale aanpak” (SZW, 1999b).

Doelgroepenbeleid voor allochtone jongeren

Het Kabinet wil de werkloosheid onder allochtone jongeren terugdringen. In de nota ‘Kansen krijgen, kansen pakken. Integratiebeleid 1999-2002’ van de minister van Grotesteden en Integratiebeleid (GSI) wordt dit nader uitgewerkt. Hierin wordt veel aandacht geschonken aan arbeidsdeelname en arbeidstoeleiding. In 1998 en 1999 zijn in 33 gemeenten stimuleringsprojecten gestart.

Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders

Deze regeling is bedoeld om gemeenten financieel in staat te stellen extra plaatsen in te kopen bovenop het bestaande aanbod aan kinderopvang. Deze plaatsen zijn speciaal bestemd voor bijstands- en andere uitkeringsgerechtigden.

Fonds Werk en Inkomen

In het Fonds Werk en Inkomen zullen per 1 januari 2001 de financiële middelen van de Abw en de WIW worden gebundeld. Tevens zal dan het gemeentelijk aandeel in de financiering van de Abw worden vergroot. Doel hiervan is het bevorderen van de uitstroom uit het bijstand door een directe relatie te leggen met gemeentelijke arbeidsmarkt-instrumenten. Gemeenten met een succesvol uitstroombeleid worden zodoende beloond.

Wet REA

Veel Abw-uitkeringsgerechtigden hebben een chronische lichamelijke, psychische en/of verstandelijke aandoening, waardoor zij problemen ervaren bij het vinden van werk. Mede om hun arbeidsparticipatie te vergroten bestaat er binnen de Wet REA een aparte regeling gericht op de gemeentelijke populatie van arbeidsgehandicapten.

Verbetering uitvoering

In de afgelopen jaren hebben gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden gekregen in de uitvoering van het bijstandsbeleid. Om aan die groeiende regie-rol inhoud te geven, zullen gemeenten zich steeds meer moeten professionaliseren op het terrein van bestuur, management en uitvoering. Gemeenten zullen met behoud van de publieke eindverantwoordelijkheid steeds meer moeten gaan optreden als opdrachtgevers. Zij moeten hierbij vooraf de gewenste eindresultaten bepalen en vervolgens die organisaties zoeken die de gewenste diensten binnen een bepaalde termijn en voor een gunstige prijs/kwaliteit-verhouding kunnen leveren. Om dit veranderingsproces te begeleiden, is de uitvoering de laatste jaren ondersteund door de Taskforce Kwaliteit Bijstand (TKB). Per 1 januari 2000 heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) deze taken overgenomen. Er zal in de komende jaren meer aandacht worden gegeven aan de effectiviteit van het gemeentelijk beleid

Aansluiting met armoedebeloid

In de afgelopen jaren is het budget voor de Bijzondere Bijstand fors toegenomen; van 430 miljoen gulden in 1997 naar 780 miljoen gulden in 1999. Aan de ene kant is dit een bewijs voor een succesvolle implementatie van het armoedebeloid (zie paragraaf 2.3). Tegelijkertijd blijkt hierdoor de armoedeval (zie paragraaf 4.4) te zijn toegenomen, met alle mogelijke remmende effecten op de arbeidsparticipatie van dien.

1.2.3 Impact en evaluatie

Bij de invoering van de nieuwe Abw in 1996 is een bepaling opgenomen dat binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie zal worden uitgevoerd. In dat kader zijn twee studies gepubliceerd: een eerste en vooral kwalitatief onderzoek naar de wijze waarop gemeenten in de uitvoering van de wet de relaties tussen de drie hoofdfuncties van de wet vorm geven (Bos et al, 1999) en een meer omvattende evaluatie naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet (SZW, 2000a). De belangrijkste resultaten van deze studies worden hieronder weergegeven.

Hoofdfuncties van de Abw

In de Abw is een drietal hoofdfuncties te onderscheiden:

- de *uitstroomfunctie*: alle activiteiten die zijn gericht op het bereiken van het moment waarop de betrokkene (weer) zelfstandig in het bestaan kan voorzien en een beroep op algemene bijstand niet langer noodzakelijk is; deze activiteiten houden dus nog niet op bij deelname aan activiteiten op het gebied van scholing en sociale activering;
- de *zorgfunctie*: alle activiteiten die zijn gericht op het bestrijden van sociale isolatie, armoede of andere vormen van ernstige financiële problemen bij cliënten; hieronder vallen zaken als sociale activering, schuldsanering, kwijtschelding van lokale lasten, bijzondere bijstand en specifieke vergoedingen als gratis of goedkope abonnementen; eigenlijk behoort ook het daadwerkelijk verstrekken van de uitkering tot deze functie, maar dat is vooral een administratief en uitvoerend proces;
- de *fraudebestrijdingsfunctie*: alle activiteiten gericht op het tegengaan van fraude zoals het ontvangen van inkomsten uit witte of zwarte arbeid, vermogensfraude, fraude met samenlevingsvormen; alertheid op fraude komt ook naar voren bij het beoordelen van de rechtmatigheid van de uitkering; de poortwachtersfunctie speelt een belangrijke rol bij fraude-preventie.

Bij elk van deze functies hoort een aantal activiteiten. In het volgende schema wordt daarvan een overzicht gegeven.

Schema 1.2 Activiteiten van gemeenten binnen de hoofdfuncties van de Abw

Zorg	Uitstroom	Fraudebestrijding
Verstrekken passende uitkering	Opstellen individuele trajecten	Aanscherpen poortwachtersfunctie
Uitvoeren gemeentelijk kortingen- en toeslagenbeleid	Al dan niet opleggen van een arbeidsverplichting	Aanscherping controle en heronderzoek
Sociale activering (fase 4)	Aanscherpen passende arbeid	Opleggen boetes
Verlenen bijzondere bijstand	Uitvoeren premie/incentive beleid	Strenger invorderen
	Opleggen maatregelen	
	Samenwerken met Arbeidsvoorziening	

Bos et al, 1999

In de verhouding tussen de drie hoofdfuncties komt synergie met name op twee punten tot uiting:

- er wordt veelal een directe koppeling gelegd tussen zorg en uitstroom; eerst wordt gekeken of ‘zorgknelpunten’ kunnen worden opgelost, voordat wordt begonnen met een uitstroomtraject;
- een verdergaande synergie is er bij het beoordelen van de rechtmatigheid van de uitkering; deze beoordeling, die eigenlijk een onderdeel is van fraudepreventie, maakt integraal onderdeel uit van het proces van uitkeringsverstrekking.

De samenhang tussen de drie functies en de potentiële spanning die daarmee gepaard gaat, blijken bij gemeenten niet als een fundamenteel probleem te worden ervaren. Redenen daarvoor zijn:

- het werk van consultants is pragmatisch en gericht op het leveren van maatwerk; in het algemeen krijgen consultants van beleidsmakers de discretionaire ruimte om zelf te beoordelen in hoeverre een cliënt beschikt over uitstroommogelijkheden;
- in het proces van uitkeringsverstrekking is een aantal processen rond rechtmatigheid en intake geïntegreerd; rechtmatigheid is grotendeels losgekoppeld van de bestrijding van fraudegevallen en ondergebracht bij de consultant inkomen;
- juridische en organisatorische kaders voor gemeenten scheppen duidelijkheid; twijfelgevallen kunnen worden voorgelegd aan een ‘toetsers’ of een beleidsmedewerker.

Toch zijn er ook wel enige kritische kanttekeningen te plaatsen. Deze betreffen onder andere het integrale karakter van de dienstverlening aan cliënten. Vanwege de groeiende werkgelegenheid bestaat het Abw-bestand steeds meer uit een harde kern van fase 4 cliënten. Dit zijn vaak mensen met een meervoudige problematiek. Voordat er kan worden gewerkt aan activering, dienen ook de immateriële zorgproblemen te worden opgelost. Dergelijke ‘integrale’ trajecten blijken echter een zeldzaamheid te zijn. Als redenen daarvoor worden genoemd:

- het netwerk met welzijnsinstellingen rond de gemeentelijke sociale diensten dat daarvoor nodig is, is veelal nog niet opgebouwd;

- door de politieke aandacht voor uitstroom is sociale activering als zorginstrument nog onvoldoende ontwikkeld;
- er is onvoldoende zicht op de precieze samenstelling van deze groep.

In meer algemene zin kan worden gesteld dat een situatie waarbij geen goede balans is tussen zorg en uitstroom, de volgende nadelige effecten kan opleveren:

- een onzekere financiële situatie door het plotseling stopzetten van belangrijke diensten (zoals schuldsanering) wanneer men is uitgestroomd;
- een zeer beperkte toename van het inkomen bij het aanvaarden van werk (armoedeval, zie paragraaf 4.4);
- een afnemende maatschappelijke participatie vanwege de onvoldoende aandacht voor de zorg-behoeften;
- een afroming van het Abw-bestand, waardoor de meest kanslozen achterblijven in de Abw.

Daarnaast kan er wel degelijk een spanning optreden tussen de zorgfunctie en de fraudebestrijdingsfunctie. Bij streng optreden, met name tegen 'kleine' fraudeurs, kan de zorgfunctie in het gedrang komen. Volgens sommigen is een effectief lokaal zorg- en armoedebeleid daarom de beste strategie om een dergelijke fraude te voorkomen (Simons, 1996). Tenslotte kan fraudebestrijding ook een remmend effect hebben op de uitstroom. Voor velen, waaronder veel allochtone ondernemers, zijn activiteiten in de informele economie vaak behulpzaam bij de overgang naar regulier 'wit' werk.

Rond de *organisatie van de uitvoering* van de Abw zijn twee tendensen waar te nemen. Deze sluiten aan bij de twee ideaaltypische organisatiemodellen voor de uitvoering:

- één in de richting van een integratie van de twee hoofdfuncties uitstroom en zorg bij één consulent; hierbij heeft de consulent de regie in handen en wordt de uitvoering van zorg- en uitstroomprojecten zo veel mogelijk uitbesteed aan gespecialiseerde organisaties;
- één in de richting van een duidelijke functiescheiding tussen de uitvoerend consulenten, in die gevallen komen er vaak aparte afdelingen voor activering en voor inkomensvoorziening; dit is het zgn. 'functionele model' waarbij vaak een deel van de zorg- en/of uitstroomkennis in eigen huis is en mede daardoor een deel van de trajectbegeleiding zelf wordt gedaan; een Abw-cliënt heeft dan meestal twee consulenten.

Het onderzoek stelt dat er geen aanwijzingen zijn dat één van beide modellen effectiever is dan het andere. Bovendien zouden de verschillen in de uitvoering afnemen door de activiteiten van de Taskforce Kwaliteit Bijstand.

Doeltreffendheid en effecten van de Abw

Voor deze algemene evaluatie van de Abw zijn vier meetpunten geformuleerd. Deze meetpunten zijn afgeleid van de doelen van de nieuwe wet en liggen in het verlengde van de eerder genoemde hoofdfuncties. Het gaat om de volgende meetpunten:

- het stimuleren van activering en uitstroombevordering (zie ook paragraaf 2.2.3);

- het beïden van een inkomenswaarborg;
- het bestrijden van misbruik;
- het bevorderen van een adequate uitvoering.

De belangrijkste bevindingen worden in het onderstaande per meetpunt vermeld.

Meetpunt activering

- Het aantal Abw-cliënten is de laatste jaren aanzienlijk afgenomen, van 489.000 in 1995 naar ongeveer 365.000 eind 1999. Deze daling is het sterkst bij mensen met een relatief kort verblijf in de bijstand. Het bestand is daardoor in toenemende mate gaan bestaan uit mensen die relatief lang in de bijstand zitten.
- Gemeenten hebben grote inspanningen gepleegd om deze uitstroom te realiseren. Daarnaast heeft uiteraard de gunstige ontwikkeling in de werkgelegenheid een belangrijke rol gespeeld. Wat de afzonderlijke inbreng van de gemeentelijke activiteiten op de uitstroom is geweest, kan niet worden vastgesteld.
- Gemeenten benutten een breed scala aan nieuwe activeringsinstrumenten. De integrale toepassing hiervan kan echter nog worden verbeterd.
- Beoogd was dat gemeenten een eigen beleid zouden ontwikkelen en bijstellen op grond van beleids- en uitvoeringsinformatie. Dat is nog maar ten dele gelukt, onder andere omdat gemeenten nog onvoldoende gegevens verzamelen op grond waarvan zij de resultaten van hun inspanningen kunnen beoordelen.
- Gemeenten hebben meer inzicht gekregen in de arbeidsmogelijkheden van de cliënten. Daardoor hebben zij zich ook een nauwkeuriger beeld kunnen vormen aan wie een ontheffing kan worden verleend van de arbeidsverplichtingen. Dit wil echter zeker niet zeggen dat vraag en aanbod eenvoudig op elkaar kunnen worden afgestemd.
- Gemeenten kunnen niet aan een ieder die daarvoor in aanmerking komt, een geschikt trajectplan aanbieden. Dit komt door het arbeidsintensieve karakter van de uitvoering van trajectplannen, de vormgeving van de samenwerking met Arbeidsvoorziening en de verschuiving in het cliëntenbestand naar mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- De meeste deelnemers aan de “experimenten activering uitkeringsgelden” (EAU) zijn via een instroom- of werkervaringsplaats doorgestroomd naar een reguliere werkgever. De systematiek van de EAU is in de vorm van de ID-banen per 1 januari 1998 opgegaan in de WIW.

Meetpunt inkomenswaarborg

- Met de invoering van de nieuwe Abw hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen om door middel van een eigen toeslagenbeleid de landelijke normen meer af te stemmen op de behoefte van de cliënt en de lokale situatie. Met het oog op het vereenvoudigen van de uitvoering en het verbeteren van de haalbaarheid, is tevens het aantal landelijke normen teruggebracht. In de praktijk blijken gemeenten het accent te hebben gelegd op deze vereenvoudiging van de uitvoering en minder op het ontwikkelen van een eigen toeslagenbeleid. Gemeenten benutten daarvoor vooral de bijzondere bijstand.
- Met de invoering van de toeslagen zijn de verschillen tussen gemeenten toegenomen.

Meetpunt misbruikbestrijding

- Een belangrijke doelstelling van de nieuwe Abw was het tegengaan van fraude. Dat zou worden gerealiseerd door een doorzichtiger normensystematiek; door het in de wet vastleggen van een aantal basisvereisten voor het aanvragen, verstrekken en controleren van een uitkering; door het stimuleren van gemeenten door middel van beleidsplannen en kosteloze gegevensverstrekking door derden. Uit de evaluatie komt naar voren dat de poortwachterfunctie (het beoordelen van een eerste aanvraag van bijstand) sinds de invoering van de nieuwe Abw is versterkt door de bovengenoemde elementen. Ook de werkzaamheden na de poort zijn verbeterd door een verbetering van de bedrijfsvoering.
- Gebleken is echter ook dat gemeenten onvoldoende gegevens verzamelen en niet altijd een goede analyse van de lokale situatie maken waardoor het opnemen van kwantitatieve doelstellingen in beleidsplannen nog niet overal plaats heeft.
- De uitbreiding van de gegevensuitwisseling met andere instanties, zoals de Belastingdienst en de Informatie Beheer Groep (i.v.m. studiefinanciering) is een belangrijke bijdrage geweest aan de versterking van de poortwachtersfunctie. Toch zijn er ook nog steeds knelpunten bij het uitwisselen van informatie, met name door het niet op elkaar aansluiten van geautomatiseerde systemen.

Meetpunt uitvoering

- Een adequate uitvoering van een wet wordt door drie factoren bevorderd: een uitvoerbare regelgeving, een duidelijke en stimulerende verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid en de gemeenten en tenslotte voldoende initiatief van de gemeenten. Eén van de doelen van de nieuwe Abw was dat deze drie aspecten in positieve zin op elkaar in zouden werken. Volgens de evaluatie is dit thans, na een moeizame start, 'in hoofdlijnen' gerealiseerd.
- Hier heeft het als tweede genoemde aspect, de relatie tussen rijk en gemeenten, zeker aan bijgedragen. Bij de uitvoering van de Abw is sprake van een 'medebewindsrelatie', waarbij het rijk het beleid op hoofdlijnen invult en gemeenten tot op zekere hoogte eigen beleid kunnen en moeten ontwikkelen. Het gaat dus om een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie, die in dit geval er toe heeft geleid dat de bestuurlijke verhoudingen horizontaler van karakter zijn geworden.
- Een andere ontwikkeling die positief heeft bijgedragen aan de uitvoering is de grotere betrokkenheid geweest van cliënten. Cliëntenparticipatie is overigens sinds 1 juli 1998 wettelijk verplicht.
- Een nieuw probleem betreft de vraag of, met behoud van de gemeentelijke verantwoordelijkheden, een meer centrale sturing van de automatisering van de gemeentelijke uitvoeringsprocessen een randvoorwaarde is voor een efficiënte en effectieve uitvoering. Met het oog op de noodzakelijke standaardisatie en de kwaliteit en de betaalbaarheid van systemen is het aantal voorstanders voor een centrale sturing de laatste tijd toegenomen.

2. Arbeidsmarkt

In dit hoofdstuk staat de Nederlandse arbeidsmarkt centraal. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de ontwikkelingen van de laatste jaren en de huidige stand van zaken;
- het algemene werkgelegenheidsbeleid en het activerende arbeidsmarktbeleid;
- de relatie tussen dit activerende arbeidsmarktbeleid en het armoedebelief.

2.1 De Nederlandse arbeidsmarkt

De Nederlandse economie maakt sinds het midden van de jaren negentig een opmerkelijke en aanhoudende groei door. In combinatie met de demografische ontwikkelingen van een ontgroening en vergrijzing van de beroepsbevolking, heeft dit geleid tot een sterke groei van de werkgelegenheid en een toegenomen arbeidsparticipatie. De geregistreerde werkloosheid is tot 2,4% gedaald (medio 2000), een niveau dat ruim 20 jaar geleden voor het laatst werd bereikt. Tegelijk is het aantal vacatures naar recordhoogten gestegen; eind maart 2000 waren er 216.000 vacatures. Van elke 1.000 arbeidsplaatsen bij particuliere bedrijven, staan er 37 open als vacature (CBS, 2000b). Dat deze ontwikkelingen hebben geleid tot toenemende spanningen op de arbeidsmarkt, blijkt uit het gegeven dat werkgevers meer dan de helft van de vacatures als moeilijk vervulbaar beschouwt (CBS, 2000a). Toch zijn er nog steeds heel veel mensen met een werkloosheidsuitkering (zie tabel 1.2), een onbenut arbeidspotentieel ten tijde van een hoogconjunctuur. Deze situatie wordt ook wel het ‘dubbele gezicht’ van de huidige arbeidsmarkt genoemd (SZW, 2000b).

Krapte op de arbeidsmarkt, een tekort aan aanbod, heeft zich al eens eerder voorgedaan in Nederland. In de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig werden enkele tienduizenden arbeidskrachten geworven in het buitenland, met name in Turkije en Marokko, om in de vraag naar personeel te kunnen voorzien. Zeker in het begin van deze periode was de arbeidsparticipatie onder vrouwen zeer laag. Gedurende de lange recessie van de jaren zeventig tot 1982 nam de werkloosheid snel toe. Deze werkloosheid deed zich voor op alle niveaus van de arbeidsmarkt. Tot de maatregelen die toen werden genomen, behoorde de invoering van de vervroegde uittreding (VUT). Na 1982 was er weer sprake van een groei van de economie en de werkgelegenheid, gestimuleerd door loonmatiging, overheidsbezuinigingen en internationaal herstel. De arbeidsparticipatie steeg weer, maar de werkloosheid bleef tot aan het begin van de jaren negentig onveranderd hoog.

Door velen wordt 1982, het jaar waarin het ‘Akkoord van Wassenaar’ werd gesloten waarin de sociale partners hun geloof in loonmatiging publiekelijk beleden, als een scharnierpunt in de geschiedenis van de Nederlandse arbeidsmarkt gezien. Sindsdien is sprake van een sterke daling van de sociale zekerheidsquote (de sociale zekerheidsuitgaven gedeeld door het Bruto Binnenlands Product) en van een even opmerkelijke verbetering van de I/A-verhouding (het aantal inactieven of uitkeringsgerech-

tigden gedeeld door het aantal werkenden). In de afgelopen 15 jaar is de Nederlandse werkgelegenheid met meer dan 30% toegenomen, de Europese werkgelegenheid minder dan 5%. De arbeidsparticipatie is sterk toegenomen, vooral onder vrouwen (van 43% in 1988 naar 57% in 1999). Deze positieve ontwikkelingen hebben er wel toe geleid dat de ruimte op de arbeidsmarkt, die zeker tot 1994 zeer aanzienlijk was, is omgeslagen naar krapte. Deze krapte is vrij algemeen van aard, maar is vooral merkbaar in de Randstad en Noord-Brabant. Sectoren die er in sterke mate mee worden geconfronteerd zijn de bouw, horeca, zakelijke dienstverlening (met name de financiële dienstverlening en de ICT-sector) en de zorgsector.

In de prognoses voor de komende jaren wordt een iets gematigder economische groei verwacht, waardoor ook de toename van de werkgelegenheid zou afvlakken. Deze scenario's leiden tot een netto vraagoverschot van 70.000 vacatures in 2004. De eerste signalen zijn echter dat de economische groei deze verwachtingen overtreft, waardoor de krapte alleen maar nog nijpender kan worden.

Oorzaken krapte

De huidige discrepanties tussen vraag en aanbod worden door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als kwalitatief omschreven omdat tegenover het grote aantal vacatures een nog steeds veel groter onbenut arbeidspotentieel staat van ruim 1,5 miljoen personen. Dit potentieel bestaat vooral uit geregistreeerde werklozen, personen die weliswaar willen werken maar niet op korte termijn beschikbaar zijn of die recent niet naar werk hebben gezocht, werknemers met een deeltijdbaan die langer willen werken en een verborgen reserve onder groepen waarvan de arbeidsparticipatie omhoog zou kunnen (met name mannen tussen 55 - 64 jaar en vrouwen in het algemeen). Hoewel op de berekening van dit arbeidspotentieel wel iets valt af te dingen, bestaat er wel een communis opinio over de factoren die aan de kwalitatieve discrepanties ten grondslag liggen. In de eerste plaats is het vereiste opleidingsniveau van de huidige en toekomstige vacatures meestal hoger dan voorheen. Het zijn vooral de hoger opgeleiden en in iets mindere mate de middelbaar opgeleiden die in de afgelopen jaren hebben geprofiteerd van de groeiende werkgelegenheid. De werkgelegenheid van lager opgeleiden is hierdoor afgenomen. Bovendien wordt de opleidingsachterstand van werklozen ten opzichte van werkenden steeds groter. Werkenden hebben niet alleen een steeds hoger initieel opleidingsniveau, maar verwerven zich al werkend steeds nieuwe kwalificaties. Tegenover de weliswaar dalende vraag naar arbeid op lager niveau, staat daardoor een groot maar steeds moeilijker in te passen arbeidspotentieel.

Arbeidsmarkt-knelpunten

Wanneer een breder perspectief dan dat van de huidige krapte wordt gehanteerd, kan in aanvulling op de bovengenoemde factoren een aantal knelpunten worden genoemd die het functioneren van de arbeidsmarkt belemmeren (De Haan en Smit, 1999). Aan de *vraagkant* gaat het daarbij om de selectiviteit van bedrijven in hun wervingsbeleid en personeelsbeleid, waardoor vooral laaggeschoolden en ouderen minder kansen krijgen om betaald werk te krijgen of te behouden. Daarnaast worden vaak onvoldoende faciliteiten aangeboden om arbeid en zorg te combineren, hetgeen

vooral een ontmoedigende werking heeft op het zoekgedrag van vrouwen. Aan de *aanbodkant* spelen beperkingen in de bereidheid om bepaald werk te accepteren of om zich daarvoor om te scholen een rol. Daarnaast vormen medische en psychosociale problemen vaak een barrière. Tenslotte de *politiek-institutionele context*. Op dat vlak kunnen worden genoemd: de complexiteit en de voortdurende verandering van de wet- en regelgeving, de uitvoeringsproblemen die mede als gevolg daarvan optreden (niet goed op elkaar aansluitende automatiseringssystemen), onvoldoende communicatie (onder andere tussen Lisv en uitvoeringsinstellingen enerzijds en Arbeidsvoorziening anderzijds), de soms beperkte effectiviteit van werkgelegenheidsmaatregelen en tenslotte de armoedeval die een remmend effect kan hebben op de arbeidsparticipatie. Tot de in hoge mate *politieke issues* op dit vlak, behoren de hoogte van het Wettelijk minimumloon (WML), de geldende ontslagbescherming, het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten (AVV CAO's) en het sanctiebeleid. De discussies over deze politieke issues vormen op dit moment echter niet de kern van het debat over het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid.

Aanbod-categorieën

In het onderstaande wordt een beknopte beschrijving gegeven van een aantal groepen die worden gerekend tot het arbeidspotentieel. Uit de beschrijvingen blijkt dat de (kans op) werkloosheid nog steeds zeer ongelijk is verdeeld. Het blijkt zelfs dat dit ook geldt voor langdurige werkloosheid en zelfs voor werkloosheid op 'life-time' basis. Overigens bestaat er tussen sommige groepen een aanzienlijke overlap.

Uitkeringsgerechtigden

Zoals eerder vermeld, is het aantal uitkeringsgerechtigden in de afgelopen jaren sterk gedaald. Deze daling heeft zich vooral voorgedaan onder de WW-populatie en in iets mindere mate onder de Abw-populatie. Problematischer zijn het aantal zieken (het ziekteverzuim vertoont weer een stijgende trend) en vooral het aantal arbeidsgehandicapten (in het bijzonder de WAO-populatie).

Arbeidsongeschikten

Het Nederlandse systeem van arbeidsongeschiktheidsverzekering wijkt in enkele fundamentele aspecten af van systemen in veel andere landen. Ten eerste worden alle risico's verzekerd en ten tweede worden ook de uitkeringen voor jonggehandicapten en zelfstandigen in het volume meegenomen. Afgezien daarvan blijft het aantal arbeidsongeschikten hoog. Ondanks een veelheid aan maatregelen, waaraan voorlopig nog geen einde zal komen, neemt dit aantal sinds 1996 weer toe.

Minderheden

De arbeidsparticipatie van etnische minderheden is in de jaren 1994-1998 meer toegenomen dan die van de autochtone bevolking (9% tegenover 6%). In dezelfde periode is de werkloosheid gedaald van 26% naar 16%. Minderheden hebben dus een deel van hun achterstand op de arbeidsmarkt ingelopen, maar desondanks is de werkloosheid onder hen nog vier keer zo hoog als onder autochtonen.

Lager opgeleiden

Hoewel in het onderste segment van de arbeidsmarkt sprake is van een voldoende aanbod in kwantitatief opzicht, is ook daar het aantal moeilijk vervulbare vacatures toegenomen in de laatste jaren. Juist in dit segment blijkt het ‘dubbele gezicht’ van de arbeidsmarkt hardnekkig te zijn. De werkloosheid onder laaggeschoolden (BO/MAVO) is 10% tegenover 3% voor de hooggeschoolden (HBO/WO).

Ouderen

Hoewel de arbeidsparticipatie van ouderen (55+) de laatste jaren is toegenomen, blijft deze, ook in internationaal opzicht, nog ver achter bij het gemiddelde. Slechts één op de drie personen van 55 jaar en ouder verricht betaald werk. In verband met de kosten en de huidige krapte worden de in jaren tachtig gestarte collectieve VUT-regelingen in hoog tempo afgebouwd en vervangen door meer individuele pensioen-regelingen.

Vrouwen

De arbeidsparticipatie van vrouwen is de laatste tien jaar sterk toegenomen. Met name vrouwen met kinderen die zijn blijven werken of na korte tijd weer zijn gaan werken, hebben aan deze stijging bijgedragen. Toch is de arbeidsparticipatie van vrouwen nog een stuk lager dan die van mannen (57% tegenover 85%), de werkloosheid hoger (7% tegenover 4%) en hebben velen van hen, al dan niet gewild, een deeltijdbaan. Naarmate het opleidingsniveau van vrouwen hoger is, hebben zij vaker betaald werk. Opmerkelijk is dat dit verschil in de afgelopen jaren is toegenomen.

2.2 Werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid

Einddoel van het Nederlandse sociaal-economische beleid is het bereiken van een situatie waarin iedereen zoveel mogelijk in zijn eigen levensonderhoud voorziet, zonder aanspraak te maken op collectieve middelen. Het vergroten van de arbeidsparticipatie wordt als het belangrijkste instrument gezien om zowel de uitkeringsafhankelijkheid te verminderen als om een draagvlak te creëren voor het sociale zekerheidsstelsel dat voldoende stevig is om de vergrijzing van de bevolking in de komende jaren te kunnen opvangen (SZW, 1999a). In deze paragraaf komt het beleid gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie gedetailleerd aan de orde, aan de hand van de volgende thema's:

- het algemene werkgelegenheidsbeleid in de vorm van het macro-economisch en structuurversterkend beleid;
- het activerend arbeidsmarktbeleid, specifiek gericht op het creëren van een effectief arbeidsaanbod;
- de wettelijke instrumenten en maatregelen om het activerend arbeidsmarktbeleid uit te voeren en het budget dat daarvoor beschikbaar is;
- enkele resultaten van evaluatie-onderzoek van het activerend arbeidsmarktbeleid.

2.2.1 Algemeen werkgelegenheidsbeleid

Tot het algemene werkgelegenheidsbeleid behoort een groot aantal beleidsdoelstellingen. De belangrijkste hiervan zijn in het volgende overzicht samengevat, waarbij zij soms aan de hand van enkele concrete beleidsinitiatieven worden toegelicht.

Schema 2.1 Algemeen werkgelegenheidsbeleid

Voortzetting van het macro-economisch en budgettair beleid, kaders hierbij zijn:	
• het Regeerakkoord van het tweede 'Paarse' kabinet (1998 – 2002) • het Stabiliteits- en Groeipact	
Verdere verlaging van de lasten op arbeid gericht op een matiging van de lonen en het financieel aantrekkelijker maken van het aanvaarden van een baan:	
• verhoging arbeidskostenforfait, totale kosten 800 miljoen gulden • in 2001 invoering van het "Fiscaal stelsel 21^e eeuw", door lastenverlichting en lastenverschuivingen dalen de directe lasten op arbeid met 17 miljard gulden • experimenteren met een verlaging van het BTW-tarief van een aantal arbeidsintensieve diensten (o.a. schoonmaakbedrijven en kappers), om zowel de laaggeschoolde werkgelegenheid te stimuleren als om 'zwart' en 'grijs' werk tegen te gaan.	
Verbetering van de marktwerking	
• in het voorjaar van 1999 is een vervolg gestart op de MDW-operatie (Marktwerking, Deregulering, Wetgevingskwaliteit; gericht op het verminderen van onnodig restrictieve regelgeving en het verbeteren van de werking van de markt), de nieuwe projecten richten zich op de problematiek van voortijdig schoolverlaten, wachttijden in de gezondheidszorg en het wegnemen van belemmeringen voor ondernemerschap	
Investerings in infrastructuur	
• fysieke infrastructuur • sociale infrastructuur • kennisinfrastructuur: betreft zowel initieel onderwijs als scholing van werkenden en werkzoekenden; met de sociale partners is een hoofdlijnenakkoord gesloten over een versterking van het 'werkend leren' om te bevorderen dat zoveel mogelijke personen beschikken over een 'startkwalificatie' (niveau van basisberoepsbeoefenaar); tevens wordt de regelgeving ten aanzien van het volgen van scholing met behoud van uitkering verruimd; tenslotte wordt er met de sociale partners overlegd over een 'employability-agenda'	
Bevordering van het ondernemerschap	
• vermindering van de administratieve lasten voor bedrijven met 15% in kader van MDW • creëren van een goed werkende markt (nieuwe Mededingingswet, liberalisering Vestigingswet, verruiming Winkeltijdenwet)	
SZW, 1999a, 1999c	

Tot het algemene werkgelegenheidsbeleid behoort eigenlijk ook het bevorderen van een beheerste loonkostenontwikkeling, volgens velen de belangrijkste economische pijler van het Nederlandse poldermodel. Hoewel de rol van de overheid hierbij ten opzichte van die van de sociale partners beperkt is, heeft hierover voortdurend overleg plaats is, onder andere binnen de SER (Sociaal-Economische Raad).

2.2.2 Activerend arbeidsmarktbeleid

Het kabinet en de sociale partners hebben, zoals de 'Sociale Nota 2000' (SZW, 1999a) stelt, een gedeelde verantwoordelijkheid als het gaat om het vormgeven van het beleid gericht op een duurzame deelname van werkenden en werkzoekenden aan betaalde arbeid.

De rol van de sociale partners, die hier slechts beknopt wordt toegelicht, heeft vooral betrekking op het volgende:

- *het bij- en opscholen van de huidige beroepsbevolking*; scholing heeft een positief effect op de doorstroming binnen bedrijven, op het behoud van personeel (inclusief oudere werknemers en vrouwen met zorgtaken) en op de kwaliteit van de arbeid;
- *het personeelsbeleid richten op het behoud van het zittend personeel*; niet alleen via arbeidsvoorwaarden, maar ook via arbeidsomstandigheden (voorkómen van te hoge werkdruk);
- *samenwerking op regionaal, sectoraal en branche-niveau*; samenwerking biedt mogelijkheden om onder andere de knelpunten in de vacature-ervulling aan te pakken; hierbij kan Arbeidsvoorziening een belangrijke rol vervullen.

De rol van de overheid bestaat naast het onderwijsbeleid, waar hier niet nader op in wordt gegaan, vooral uit een *activerend arbeidsmarktbeleid* dat adequaat inspeelt op het ‘dubbele gezicht’ van de huidige arbeidsmarkt. De komende jaren zal hierbij de nadruk worden gelegd op de volgende elementen:

- het uitbouwen van het preventief activerende arbeidsmarktbeleid;
- het intensiveren van het bestaande arbeidsmarktbeleid en een meer op reïntegratie gerichte uitvoeringsorganisatie;
- het verder ontwikkelen van beleid voor specifieke doelgroepen.

Preventief activerend arbeidsmarktbeleid

Het preventief activerende arbeidsmarktbeleid wordt ook wel omschreven met de term ‘sluitende aanpak’ en is gericht op het voorkómen van langdurige werkloosheid (langer dan 12 maanden). Deze aanpak is de Nederlandse invulling van het tweede richtsnoer van het Europees werkgelegenheidsbeleid zoals dat in 1997 bij de Europese Top in Luxemburg is vastgesteld. Al voor de totstandkoming van dit richtsnoer voldeed Nederland voor wat betreft de werklozen tot 23 jaar daaraan via de JWG (Jeugdwerkgarantiewet, zie onder). Momenteel wordt gewerkt aan de invoering van een sluitende aanpak voor nieuwe werklozen van 23 jaar en ouder, voor zover zij een aanbod (scholing, werkervaring, sollicitatietraining, e.d.) nodig hebben om aan de slag te komen. Dit beleid wordt stapsgewijs ingevoerd, zodanig dat uiterlijk in 2003 sprake is van een “zoveel mogelijk sluitende aanpak”.

De uitvoering van het beleid heeft plaats door het beschikbaar stellen van extra financiële middelen (in 2000: 202 miljoen gulden rijksbijdragen en daarnaast een deel van de ESF-3 middelen) voor het inkopen van extra arbeidstoeleidingstrajecten. Deze middelen zijn beschikbaar voor de drie betrokken organisaties: Lisv (voor de WW-uitkeringsgerechtigden), de gemeenten (voor de Abw-uitkeringsgerechtigden, onder andere via het Grotestedenbeleid) en Arbeidsvoorziening (voor de niet-uitkeringsgerechtigden). Daarnaast zijn er via de Wet REA middelen om de nieuwe instroom van arbeidsgehandicapten een traject aan te bieden. Dit nieuwe beleid vergt ook aanpassingen in de uitvoeringspraktijk. Men moet moeite doen om de, soms nieuwe, doelgroepen in beeld te krijgen, om nieuwe afspraken te maken met uitvoerders van trajecten en om te volgen of nieuwe werklozen inderdaad trajecten krijgen aangeboden.

Intensivering bestaand arbeidsmarktbeleid

Evenals bij het preventief beleid ligt hier een belangrijke rol voor gemeenten, Arbeidsvoorziening en de uvi's (uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid).

Gemeenten beschikken inmiddels over een uitgebreid eigen instrumentarium om uitkeringsgerechtigden, werkloze jongeren, langdurig werklozen en een specifiek deel van de populatie van arbeidsgehandicapten te activeren en naar arbeid toe te leiden. Tot dit instrumentarium behoren de WIW, het gemeentelijk deel van de REA, de I/D-banen en de WSW (zie volgende paragraaf). Een vernieuwing ten opzichte van voorgaande jaren is dat gemeenten vanaf 2000 worden geacht binnen het kader van de WIW meer activiteiten te ondernemen op het gebied van sociale activering van mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 4 cliënten). Een andersoortige verandering is dat proefprojecten worden gestart waarbij gemeenten het gehele instrumentarium integraal kunnen inzetten. Bij deze projecten wordt niet alleen gelet op de effectiviteit in de zin van arbeidstoeleiding, maar ook naar de effecten voor de eigen organisatie en de kosten per arbeidsplaats.

Arbeidsvoorziening vervult in het activerend arbeidsmarktbeleid een belangrijke rol, onder andere bij de afstemming tussen de sectorale vraag en het lokale aanbod. De 18 RBA-regio's van Arbeidsvoorziening en zes gemeenten zullen gezamenlijk voorzien in een landelijk dekkende infrastructuur voor de invulling van WIW-werkervaringsplaatsen. Tevens heeft Arbeidsvoorziening tot taak specifieke instrumenten te ontwikkelen en aan te bieden voor fase 4 cliënten. Met ingang van dit jaar worden de activiteiten van Arbeidsvoorziening anders georganiseerd. De gehele basisdienstverlening wordt opgenomen in de nieuw op te richten *Centra voor Werk en Inkomen* (CWI), terwijl de reïntegratie-activiteiten zijn ondergebracht in een geprivatiseerd bedrijf, KLIQ geheten. In paragraaf 4.2 wordt nader ingegaan op deze veranderingen, die worden uitgevoerd in het kader van de zgn. SUWI-operatie (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen).

Voor wat betreft de rol van de *uitvoeringsinstellingen* wordt verwezen naar hoofdstuk 1 en paragraaf 4.2.

Aandacht voor de specifieke doelgroepen

De doelstelling voor wat betreft de *etnische minderheden* is om samen met de sociale partners in de periode tot 2003 het verschil in werkloosheid tussen autochtonen en minderheden (momenteel 4% tegenover 16%) te halveren. Om dit te bereiken wordt er naar gestreefd in meer CAO's afspraken op te nemen over de arbeidsdeelname van minderheden. Tevens zijn er overeenkomsten met het midden- en kleinbedrijf, is er een convenant gesloten met een aantal grote ondernemingen en wordt de oprichting van een Servicepunt Intercultureel Management overwogen. De Wet Stimulering arbeidsdeelname minderheden (SAMEN) is bij dit alles een ondersteunend instrument.

Naarmate de krapte op de arbeidsmarkt zich meer laat voelen, groeit het besef dat *oudere werknemers* van vitaal belang zijn om aan de vraag naar gekwalificeerde arbeidskrachten te voldoen. Het beperken van een vroege uitstroom in bedrijven door middel van leeftijdsbewust personeelsbeleid en goede arbeidsomstandigheden is hiervoor de meest voor de hand liggende strategie. Dit is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Inmiddels heeft de SER een

advies geschreven over de wijze waarop een activerend arbeidsmarktbeleid voor ouderen vorm kan worden gegeven. Duidelijk is in elk geval dat voor het bereiken van een hogere arbeidsparticipatie van ouderen een ingrijpende mentaliteitsomslag nodig is, zowel bij werkgevers als bij werknemers. De laatste jaren is een toenemend aantal regelingen voor vervroegde uittreding (VUT) omgezet in flexibele pensioenregelingen, waarbij werknemers een groter deel van de kosten voor hun rekening nemen.

Nog steeds vormt de ongelijke verdeling van arbeid over mannen en vrouwen een obstakel voor een (blijvend) hogere arbeidsparticipatie van *vrouwen*. Doelstelling is om deze te verhogen, waarbij wordt gestreefd naar het kunnen samengaan van economische zelfstandigheid en zorgverantwoordelijkheid voor zowel mannen als vrouwen (het zgn. combinatie-scenario). Om dit te bereiken wordt de kinderopvang uitgebreid en het ondernemerschap in de persoonlijke dienstverlening gestimuleerd via de Regeling Schoonmaakdiensten Particulieren. Volgens het Landelijk Steunpunt Vrouwen en de Bijstand (1999) is het kabinet echter te ver doorgeschoten in het activeringsstreven. Zij zijn weliswaar voorstanders van het combineren van arbeid en zorg, maar niet op basis van het scenario ‘arbeid en uitbesteden van alle zorg’. In dit activeringsbeleid bestaat volgens hen onvoldoende waardering voor onbetaalde arbeid, tevens wordt onvoldoende beseft dat voor sociale cohesie méér nodig is dan een hoge arbeidsparticipatie. “Maatschappelijke uitsluiting wordt gezien als het missen van een betaalde baan. Het is een volkomen verkeerde definitie. Een betaalde baan is slechts een deel van het geheel. De maatschappij is meer dan een fabriekshal, kantoorpand of bankgebouw. Toeleden (dit woord verwijst niet bepaald naar zelfstandigheid) naar betaalde arbeid betekent niets anders dan het behoud van het primaat van de betaalde arbeid zoals die nu bestaat.” In het verlengde hiervan pleiten zij er dan ook voor dat personen die een betaalde baan zoeken, zélf hun arbeidstoeleidingstrajecten kunnen opzetten en daarvoor kunnen beschikken over een eigen persoonsgebonden reïntegratiebudget.

2.2.3 Instrumenten, populatie en budget

In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de wettelijke instrumenten en maatregelen die worden ingezet om het activerend arbeidsmarktbeleid uit te voeren. Tevens wordt ingegaan op de omvang van de doelgroep waarop deze inspanningen zijn gericht. Tenslotte wordt een overzicht gegeven van het beschikbare budget (SZW, 1999c, 1999a, 1998).

Instrumenten en maatregelen

Vier verschillende clusters van instrumenten, maatregelen en diensten kunnen worden onderscheiden:

- maatregelen gericht op het verbeteren van de positie van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (WIW);
- maatregelen gericht op het creëren van extra (additionele en/of gesubsidieerde) banen (I/D-banen, WSW);
- maatregelen gericht op het verlagen van de loonkosten voor werkgevers (SPAK, VLW)
- de basisdienstverlening door Arbeidsvoorziening.

Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)

De WIW is de voortzetting van onder andere de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) en de Banenpoolregeling (BP) en bestaat sinds 1 januari 1998. Door de WIW hebben gemeenten de zorgplicht om langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden en jongeren zoveel mogelijk toe te leiden naar een zelfstandige bestaansvoorziening. De WIW biedt de mogelijkheid om *werkervaringsplaatsen* bij reguliere werkgevers te subsidiëren. Voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kunnen gemeenten gebruik maken van *dienstbetrekkingen*. Voor degenen voor wie inschakeling in het arbeidsproces (nog) niet aan de orde is, draagt de gemeente de verantwoordelijkheid om via *sociale activering* en *scholing* de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Ook kan de gemeente voor arbeidsgehandicapten met een gemeentelijke uitkering het instrumentarium van de Wet REA inzetten.

Met de WIW krijgen gemeenten meer mogelijkheden om de regie te voeren in het locale activerende arbeidsmarktbeleid voor alle personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, ongeacht de aard van de uitkering. Deze regiefunctie betreft ook de afstemming met het arbeidsmarktinstrumentarium van andere actoren, zoals de publieke en private integratieorganisaties, de uitvoeringsinstellingen en de sociale partners in sectoren. Vanwege de stroomlijning van verschillende rijksregelingen die door de WIW tot stand is gekomen, zijn zij tevens beter in staat om geïntegreerd aanbod te doen van sociale activering tot en met werkervaringsplaatsen. Het aantal deelnemers aan de WIW voor het jaar 2000 wordt geraamd op 48.000.

Naast de stroomlijning van regelingen wordt ook gewerkt aan een bundeling van diverse budgetten in het *Fonds Werk en Inkomen*. Dit fonds is bedoeld om gemeenten een grotere beleidsvrijheid te geven en om financiële prikkels te creëren bij de invulling van het lokale reïntegratiebeleid.

Regeling in- en doorstroombanen (I/D-banen)

In het Regeerakkoord uit 1994 van het eerste 'Paarse' kabinet was afgesproken om de bestaande werkgelegenheid bij gemeenten en zorginstellingen uit te breiden met 40.000 structurele banen met een vast dienstverband, waarbij de loonkosten volledig door het rijk zouden worden vergoed. Deze banen zouden zich in het onderste segment van de arbeidsmarkt (beloning tot 120% van het Wettelijk Minimumloon) moeten bevinden. Doel was het creëren van extra banen voor langdurig werklozen en op deze wijze de openbare dienstverlening (toezicht, leefbaarheid, milieu, sport, onderwijs, zorg) te verbeteren. Deze regeling stond bekend als de *Regeling Extra Werkgelegenheid voor Langdurig Werklozen* (EWLW), maar werd ook wel naar de toenmalige minister 'Melkert-I' genoemd. In totaal zijn er tot halverwege 1998 ongeveer 30.000 arbeidsplaatsen gecreëerd.

Met de komst van het tweede 'Paarse' kabinet is besloten het aantal arbeidsplaatsen uit te breiden van 40.000 tot 60.000 in 2002 en de naam te wijzigen in de *Regeling in- en doorstroombanen*. Dit laatste is gedaan omdat de mogelijkheid van doorstroming naar hogergekwalificeerde banen in de collectieve sector aan de regeling wordt toegevoegd (tot 150% van het Wettelijk Minimumloon). Om de uitstroom naar andere banen te bevorderen wordt in 2000 een uitstroompremie verstrekt aan de werknemer en de gemeente.

Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)

De WSW biedt sinds de invoering in 1969 de mogelijkheid van aangepast werk in een speciaal voor de doelgroep beschutte werkplek. Op 1 januari 1998 is de ingrijpend aangepaste nieuwe WSW van kracht geworden. Belangrijke wijzigingen zijn de aangescherpte definitie van de doelgroep, de mogelijkheid van plaatsing of detachering op een reguliere arbeidsplaats, en normalisering van de arbeidsverhouding. In tegenstelling tot voorheen dient er sprake te zijn van medisch aanwijsbare beperkingen van lichamelijke, verstandelijke of psychische aard. Het gaat niet meer om de handicap zelf, maar om de beperking in relatie tot het te verrichten werk. Mensen die op grond van de nieuwe omschrijving niet meer zouden worden toegelaten, kunnen een beroep doen op de WIW. De mogelijkheid van plaatsing of detachering op een reguliere arbeidsplaats is ingevoerd om de kans op doorstroom naar regulier werk te vergroten. Men valt dan onder de CAO van de werkgever. Het totaal aantal deelnemers aan de WSW bedraagt momenteel 93.000. Om de wachtlijsten te verkorten worden vanaf 1999 extra middelen ter beschikking gesteld. Hiermee zullen in 2002 ruim 4.000 extra arbeidsplaatsen zijn gecreëerd.

Verlaging loonkosten werkgevers

Op grond van de *Wet Vermindering Afdracht loonbelasting en premie volksverzekering* (WVA), ingevoerd op 1 januari 1996, kan een werkgever de loonbelasting en premies volksverzekeringen die hij aan de Belastingdienst moet afdragen, in bepaalde gevallen verminderen. De WVA omvat zes afdrachtskortingen, waaronder de *Specifieke Afdrachtskorting* (SPAK) en de afdrachtskorting *Vermindering Langdurig Werklozen* (VLW).

Doel van de SPAK is het bevorderen van de werkgelegenheid, in het bijzonder aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar de productiviteit van veel werknemers relatief laag is. De afdrachtskorting is geleidelijk verhoogd tot 3.660 gulden per jaar. Door de invoering van de doorstroom-SPAK in 1997 is ook aan deze regeling een doorstroom-mogelijkheid toegevoegd.

De VLW vervangt de Wet Bevordering Arbeidsinpassing (WBA) en heeft als doel om meer langdurig werklozen aan het werk te krijgen door een verlaging van de loonkosten op en rond het minimumloon. Werkgevers die een langdurig werkloze in dienst nemen kunnen gedurende vier jaar een korting krijgen op de af te dragen loonbelasting en premies volksverzekering. De korting bedraagt 4.610 gulden per jaar voor werknemers die per maand maximaal 130 van het Wettelijk Minimumloon verdienen bij een werkweek van 32 uur of meer.

Beide kortingen kunnen met elkaar worden gecombineerd, waardoor werkgevers per saldo op minimumloonniveau geen werkgeverslasten meer hoeven te betalen (loonkostenreductie van 23%). Volgens een evaluatie-onderzoek is het bereik van de SPAK zeer groot; in 1996 gebruikten werkgevers de SPAK voor 85% van de daarvoor in aanmerking komende werknemers. In datzelfde jaar werd de VLW voor bijna 35.000 langdurig werklozen toegekend, vooral voor gesubsidieerde arbeid of EWLW-banen.

Basisdienstverlening Arbeidsvoorziening

De basisdienstverlening van Arbeidsvoorziening biedt algemene faciliteiten om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar te brengen en is bestemd voor alle werkzoekenden. Deze faciliteiten zijn onder andere het verspreiden van informatie, het geven van advies, het doorverwijzen naar vacatures en het bemiddelen naar vacatures. Voor deze dienstverlening ontvangt Arbeidsvoorziening een bijdrage van het rijk. Jaarlijks vinden ruim 200.000 mensen via de Arbeidsbureaus van Arbeidsvoorziening een baan. Ook het vaststellen van de afstand van werklozen tot de arbeidsmarkt met behulp van de Kansmeter, ook wel fasering genoemd, behoort tot de basisdienstverlening (zie ook paragraaf 4.2). Globaal komt deze fasering op het volgende neer:

- fase 1 cliënten: zijn direct bemiddelbaar, geen toeleidingstraject nodig;
- fase 2/3 cliënten: zijn door inzet van gerichte arbeidstoeleidingsinstrumenten binnen een jaar (fase 2) resp. twee jaar (fase 3) geschikt voor de arbeidsmarkt;
- fase 4 cliënten: zijn door zware persoonlijke belemmeringen in eerste instantie aangewezen op een traject gericht op sociale activering, zorg of hulpverlening; pas op termijn is de inzet van meer arbeidsmarktgerichte instrumenten mogelijk.

Doelgroep

Wanneer het gaat om de doelgroep waarop al deze beleidsinspanningen zich richten, wordt het volgende onderscheid gehanteerd:

- *arbeidsgehandicapten* en *niet-arbeidsgehandicapten*; vanwege de specifieke problematiek worden de arbeidsgehandicapten hier buiten beschouwing gelaten;
- *instroom* (stroomcijfer: de jaarlijks nieuwe instroom van werkzoekenden) en *zittend bestand* (standcijfer: het aantal niet-werkenden op een bepaald moment die langer dan één jaar bij Arbeidsvoorziening staan ingeschreven als werkzoekend);
- *fase 1* (alleen basisdienstverlening) of *fase 2, 3 of 4* (reïntegratie-doelgroep: reïntegratie-trajecten, gesubsidieerde arbeid en sociale activering).

De *instroom* bestond in 1998 uit 610.000 personen. Dit zijn merendeels relatief goed opgeleide personen jonger dan 40 jaar. Velen worden ook ingedeeld in fase 1. Van de totale instroom behoren 245.000 personen tot de fase 2, 3, 4 en onbekend (het aantal 'onbekenden' is hoog vanwege de geleidelijke invoering van de Kansmeter). Omdat ongeveer 25.000 personen die aanvankelijk in fase 1 in waren ingedeeld er toch niet in slagen om op eigen kracht aan het werk te komen, bestaat dit deel van de reïntegratie-doelgroep uit 270.000 personen.

Het *zittend bestand* telde eind 1998 335.000 personen. De samenstelling van dit bestand wijkt sterk af van de instroom qua leeftijd (hoger), opleidingsniveau (lager), etniciteit (meer allochtonen) en woonplaats (vaker in grote steden). Bijna de helft van dit zittend bestand is ingedeeld in fase 4 en slechts 12% in fase 1. Het gehele zittend bestand wordt tot de reïntegratie-doelgroep gerekend.

Tabel 2.1 Beleidsinspanningen, fasering en populatie, 1998

	Fase 1	Fase 2/3	Fase 4 + Fase onbekend
Beleidsinspanningen	Basisdienstverlening Activering en controle	Basisdienstverlening Activering en controle Reïntegratie-trajecten Gesubsidieerde arbeid	Basisdienstverlening Activering en controle Reïntegratie-trajecten Gesubsidieerde arbeid Sociale activering
Instroom	365.000 (- 25.000)	74.000 (+ 25.000)	171.000
Zittend bestand	45.000	125.000	195.000

SZW, 1999b

Omdat stroom- en standcijfers niet bij elkaar kunnen worden opgeteld, kan op basis van deze tabel niet de gehele reïntegratie-doelgroep op een bepaald moment worden berekend. Vanwege de aanhoudend gunstige ontwikkelingen in de werkgelegenheid, zijn de aantallen inmiddels flink afgenomen.

Budget

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het budget dat beschikbaar is voor het activerend arbeidsmarktbeleid voor werklozen en werkenden.

Tabel 2.2 Budget activerend arbeidsmarktbeleid (x 1.000 miljoen gulden)

	1998	2000	2002
Reïntegratie	1.600	2.204	2.313
Sociale activering	273	312	284
Gesubsidieerde arbeid	6.453	7.229	7.913
Basisdienstverlening Arbeidsvoorziening	618	535	535
WVA totaal	2.525	3.020	3.020
Totaal	11.469	13.300	14.065

SZW, 1999a

In de komende jaren zullen de totale uitgaven toenemen van ruim 11 miljard gulden in 1998 naar 14 miljard in 2002. Ter vergelijking, in 1985 was dit nog 'slechts' 3,8 miljard gulden. Wanneer de afdrachtskortingen via de WVA buiten beschouwing worden gelaten, zijn de uitgaven voor het activerend arbeidsmarktbeleid als onderdeel van de totale arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsuitgaven gestegen van 20% in 1985 naar 40% in 1998. Uit de tabel komt naar voren dat meer dan de helft van de uitgaven zijn bestemd voor gesubsidieerde arbeid (met name WIW, I/D-banen en WSW). De stijging van de reïntegratie-uitgaven komt vooral door een toename van de uitgaven voor de Sluitende Aanpak en de Wet REA. Tot de reïntegratie-uitgaven behoren ook de prestatie-bijdrage van Arbeidsvoorziening, waarvoor jaarlijks ongeveer 75.000 trajecten worden uitgevoerd.

2.2.4 Impact en evaluatie

In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal thema's en criteria beknopt ingegaan op de resultaten van het Nederlandse activerend arbeidsmarktbeleid (zie vooral Nes et al, 1998 en daarnaast ook: CPB, 2000b; Dunnewijk en Vogels, 2000; De Koning, 1999; Welters, 1998). Het algemene werkgelegenheidsbeleid wordt hierbij buiten beschouwing gelaten; hiervoor wordt verwezen naar de vele publicaties die inmiddels zijn verschenen over het Nederlandse 'poldermodel' (Delsing, 2000; Visser en Hemerijck, 1999). Voor wat betreft het activerend arbeidsmarktbeleid is het de laatste jaren een goede gewoonte geworden om de werking van nieuwe wetten, maatregelen en instrumenten te volgen door middel van monitoring en/of te beoordelen via evaluaties. Ondanks deze inspanningen ontbreken er nog steeds vaak essentiële gegevens, waardoor het niet goed mogelijk is inzicht te krijgen in cruciale criteria als het bereik en de netto-effectiviteit van een bepaald instrument. Mede daardoor is ook het aantal publicaties waarin wetten of instrumenten met elkaar worden vergeleken op basis waarvan vervolgens een samenhangend beeld ontstaat, ook zeer gering.

Bereik

Het *absolute bereik* van instrumenten wordt in hoge mate bepaald door de hoogte van het beschikbare budget (zie onder). Hier gaat het vooral om het *relatieve bereik*, het aantal bereikte personen als percentage van de doelgroep. Van de instrumenten die tot 1998 zijn ingezet, bereiken de meeste instrumenten slechts een klein deel van de doelgroep. Uitzonderingen hierop zijn de instrumenten voorlichting en advies, directe bemiddeling, SPAK en JWG. Uit de schaarse informatie die over de samenstelling van het bereik beschikbaar is, komt naar voren dat vrouwen, laaggeschoolden en langdurig werklozen in het algemeen redelijk worden bereikt. Jongeren zijn vrijwel altijd oververtegenwoordigd.

Bruto-effectiviteit

Onder bruto-effectiviteit wordt het aantal personen verstaan dat vanuit een maatregel in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid doorstroomt naar een reguliere baan. Voor zover er informatie beschikbaar is, blijkt dat de bruto-effectiviteit relatief hoog is voor de meer kansrijke werkzoekenden (jongeren, kortdurig werklozen, hoger opgeleiden, autochtonen). Dit wijst er op dat het moeilijk is om de verschillen in baankans tussen de diverse groepen weg te werken.

Netto-effectiviteit

Onder netto-effectiviteit wordt het aantal personen verstaan dat door deelname aan een arbeidsmarktmaatregel doorstroomt naar een reguliere baan. Met andere woorden: zonder deelname zou die doorstroom niet hebben plaats gehad. Hoewel dit één van de meest belangrijke criteria is om de resultaten van maatregelen en instrumenten te kunnen beoordelen, zijn hierover nog minder gegevens beschikbaar dan over de bruto-effectiviteit. Bovendien komen publicaties lang niet altijd tot dezelfde conclusies. Volgens Nes et al (1998) kan ten aanzien van scholing en gesubsidieerde arbeid worden vastgesteld dat er een positief netto-effect is en dat dit effect het grootst is voor zeer langdurig werklozen, laaggeschoolden en oudere werklozen.

Volgens het CPB (2000b) draagt alleen het volgen van beroepskeuzetests significant bij aan het verbeteren van de baankans. Scholing en werkervaringsplaatsen hebben weliswaar een positief effect, maar dat is niet significant. Het volgen van sollicitatietrainingen zou zelfs significant negatief zijn.

Kosten en baten

Het maatschappelijk rendement van maatregelen is positief wanneer de kosten van die maatregelen geringer zijn dan de baten, waarbij deze baten worden geoperationaaliseerd als de netto-effectiviteit in de vorm van de gerealiseerde besparingen op uitkeringsgelden. Op basis van de beschikbare gegevens zijn echter geen eenduidige uitspraken te doen over de verhoudingen tussen kosten en baten.

Een andere vraag is of de omvang van het beschikbare budget voldoende wordt geacht. Mede door de stijgingen van de laatste jaren (zie tabel 2.2) zijn hierover geen (politieke) meningsverschillen. De discussie beweegt zich juist de andere kant op, geleidelijk aan komt de vraag centraal te staan of er niet op het budget kan worden bezuinigd gezien het zeer lage niveau van werkloosheid dat inmiddels is bereikt. Vanuit SZW wordt dit vooralsnog bestreden, waarbij vooral wordt gewezen op de samenstelling van het resterende bestand van werklozen (de 'harde kern') en op het gegeven dat totale groep van niet-actieven (inclusief de geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikten) veel minder is geslonken dan de groep van de geregistreerde werklozen.

Neven-effecten

Tot de mogelijke ongewenste neven-effecten van arbeidsmarktmaatregelen behoren vooral de situatie waarbij zonder maatregel hetzelfde zou zijn gebeurd ('deadweight loss', dit komt eigenlijk overeen met het begrip netto-effectiviteit), de verdringing van reguliere arbeidsplaatsen door additionele of gesubsidieerde arbeidsplaatsen (substitutie) en tenslotte concurrentie- en budgetvervalsing tussen bedrijven die wel respectievelijk niet deelnemen aan maatregelen.

Over de eerstgenoemde situatie wordt vooral gediscussieerd naar aanleiding van de afdrachtskortingen, in het bijzonder de SPAK. Volgens Welters (1998) en de Algemene Rekenkamer (1999) is hierbij sprake van een aanzienlijke 'deadweight loss'. Dunnewijk en Vogels (2000) schetsen echter een veel positiever beeld. Zij wijzen er op dat de vraag naar arbeid, vooral de vraag naar laagbetaalde arbeid, sterk negatief afhankelijk is van de loonkosten. Vanwege de 'skill-biased' technologische veranderingen, die leiden tot een toenemende vraag naar hoop opgeleiden en een dalende vraag naar laag opgeleiden, is er een permanente dreiging van een tweedeling op de arbeidsmarkt. Deze dreiging zou een voortzetting van de SPAK noodzakelijk maken. Door de SPAK kan de arbeidsparticipatie van laaggeschoolden op peil worden gehouden en hebben zij kans op het volgen van bedrijfsopleidingen, hetgeen hun 'employability' ook op termijn verbetert.

Ook verdringing en substitutie zijn moeilijk objectief vast te stellen. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door tegengestelde ontwikkelingen die niet tegelijkertijd plaats hebben. Is er sprake van verdringing wanneer gesubsidieerde arbeidsplaatsen worden gecreëerd voor functies die in het verleden zijn wegbezuinigd? In de praktijk wordt het additionaliteitscriterium steeds minder scherp gehanteerd en heeft de dis-

cussie zich verplaatst naar andere aspecten, met name de arbeidsvoorwaarden van gesubsidieerde arbeid en de doorstroom vanuit gesubsidieerde naar reguliere arbeid. Concurrentie- en budgetvervalsing lijken gering te zijn. In de eerste plaats kan hierbij worden gewezen op het grote bereik van de afdrachtskortingen (SPAK en VLW) in de marktsector. In de tweede plaats kunnen eventuele verschillen in de inzet van gesubsidieerde arbeid in de overheids- en de zorgsector bezwaarlijk onder de noemer concurrentievervalsing worden geschaard.

Knelpunten in de uitvoering

Ook de wijze waarop arbeidsmarktmaatregelen worden uitgevoerd is bepalend voor de resultaten. Uit evaluaties komen de volgende knelpunten naar voren:

- het vinden van geschikte en gemotiveerde kandidaten;
- de gebrekkige samenwerking tussen sociale diensten, Arbeidsbureaus en uvi's;
- de gebrekkige en slecht op elkaar afgestemde informatiesystemen;
- de complexe regelgeving en de veelheid aan instrumenten;
- de inzet van instrumenten;
- de discrepanties tussen de maximaal toegestane loonhoogte van deelnemers aan een instrument en het niveau van de laagste loonschalen in een aantal sectoren, waardoor het moeilijk is om deelnemers in deze sectoren te plaatsen;
- de aansluiting tussen kinderopvang en werk- en cursustijden;
- het gebrek aan nazorg aan deelnemers.

Op dit front zijn inmiddels tal van maatregelen genomen, onder andere ten aanzien van de samenwerking tussen intermediaire organisaties (SUWI), de afstemming van informatie-systemen (o.a. via het CVCS), de regelgeving (vereenvoudiging en integratie van maatregelen, zie o.a. de WIW), de verschillen in loonhoogte (doorstroombanen, doorstroom-SPAK), de kinderopvang-capaciteit en de nazorg (mentor-systemen). In zekere zin kan ook de privatisering van de reïntegratie-diensten van Arbeidsvoorziening hiertoe worden gerekend, hoewel daardoor ook tal van nieuwe vragen worden gesteld. Deze betreffen onder andere de kwaliteitsborging van de diensten van private reïntegratiebedrijven. Andere zaken zijn minder gemakkelijk aan te pakken, zoals de kwantiteit en kwaliteit van de kandidaten en het politiek-gevoelige vraagstuk van de verhouding tussen 'kansvergroten instrumenten' en het sanctiebeleid.

Tenslotte

In het algemeen is men het er over eens dat de overheid een belangrijke rol vervult in het activerend arbeidsmarktbeleid en dat dit niet geheel aan de markt kan worden overgelaten. Daarvoor bestaan er te veel markt-imperfecties die een voortdurende dreiging hebben voor personen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt (CPB, 2000; De Koning, 1999). Over de wijze waarop dat beleid exact vorm moet worden gegeven, lopen de meningen uiteen. Voor een deel is dit te herleiden tot verschillen in politiek-maatschappelijke visies, maar ook het ontbreken van eenduidige evaluatie-gegevens over de effectiviteit van het beleid en de diverse instrumenten speelt hierbij een rol. Wel duidelijk is dat het beleid vanwege de huidige krapte in een belangrijk opzicht moet worden bijgestuurd. In vergelijking met vijf, zes jaar geleden gaat het veel minder om het creëren van arbeidsplaatsen en veel meer om het zoda-

nig activeren van niet-actieven dat op de een of andere wijze kan worden voorzien in de nijpende behoefte aan nieuw personeel.

2.3 Armoedebeleid

Armoedebeleid als specifiek overheidsbeleid met eigenstandige doelstellingen, dus niet slechts als één van de aspecten van het sociale zekerheidsbeleid, bestaat eigenlijk pas sinds 1995. In de troonrede van dat jaar deed het eerste ‘Paarse’ kabinet een beroep op burgers, bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties om “gezamenlijk de sociale uitsluiting en stille armoede in onze samenleving eensgezind en met kracht aan te pakken”. Hiermee werd voor het eerst erkend dat armoede ook in een rijk land als Nederland voorkomt. Deze openlijke erkenning kreeg zijn politieke neerslag in de nota “De andere kant van Nederland”. Naast concrete maatregelen op het gebied van armoedebestrijding, werd door de toenmalige minister van SZW, Melkert, ook aangekondigd dat de ontwikkeling van armoede in Nederland vanaf dat moment systematisch zou worden gevolgd, evenals het beleid dat in dat kader zou worden ontwikkeld. Een onafhankelijke redactiecommissie bestaande uit wetenschappelijke onderzoekers, brengt sindsdien elk jaar een rapport “Armoede en sociale uitsluiting” uit, waarin de belangrijkste aspecten van armoede worden beschreven en geanalyseerd. Bovendien wordt ingegaan op de effectiviteit van het beleid om armoede te bestrijden. Naast dit jaarrapport worden door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) elke twee jaar de resultaten van de “Armoedemonitor” gepubliceerd.

In deze paragraaf zal beknopt worden ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de definities van armoede;
- de uitvoering van het armoedebeleid en de verhouding tussen dit beleid en het meer omvattende beleid op het gebied van arbeidsmarkt en sociale zekerheid;
- de resultaten in de afgelopen jaren.

Definities

In de praktijk worden twee verschillende indicatoren gehanteerd voor het berekenen van het armoedepercentage. De eerste is de *lage-inkomensgrens*. Een huishouden wordt dan als arm beschouwd wanneer het gestandaardiseerde besteedbare inkomen van dit huishouden onder deze grens ligt. Die grens is gebaseerd op het bijstandsniveau van een alleenstaande in 1979, het jaar waarin de minimumuitkeringen in Nederland in reële termen hun hoogste niveau bereikten. Voor andere jaren wordt deze grens geïndexeerd op basis van het prijsindexcijfer. Door de standaardisering wordt de koopkracht van het inkomen gecorrigeerd voor verschillen in de samenstelling van het huishouden. (De Beer, 1999). De lage-inkomensgrens wordt in deze paragraaf als leidraad gehanteerd.

De tweede indicator is het *beleidsmatig of sociaal minimum*. Deze grens komt voort uit de normen die in de sociale wetgeving zijn vastgelegd, met name de netto-uitkeringsbedragen van de Abw, de AOW en de kinderbijslag. Dit criterium berust op politieke besluitvorming, onder andere ten aanzien van de koppeling met het

Wettelijk minimumloon en biedt daardoor bij vergelijkingen in de tijd geen vast ijkpunt (SCP, 1999).

Bovengenoemde indicatoren zijn gebaseerd op inkomensgrenzen. Naast het bepalen van die grenzen wordt armoede ook aan de hand van andere indicatoren in kaart gebracht, waaronder de duur van de armoede, de vermogenspositie, de vaste lasten en de subjectieve armoede (het aantal huishoudens dat aangeeft dat men *'moeilijk rondkomt'* met het beschikbare inkomen).

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat armoede en armoedebeleid betrekking heeft op de gehele bevolking, dit in tegenstelling tot het activerend arbeidsmarktbeleid dat zich uitsluitend richt op de potentiële beroepsbevolking (15-64 jaar).

Beleid

In de eerder genoemde nota "De andere kant van Nederland" wordt het verrichten van betaalde arbeid als de beste remedie tegen armoede gezien. "Bestrijding en voorkoming van armoede is vooral gediend met verbeterde mogelijkheden om mensen in te zetten op de arbeidsmarkt. Het algemene werkgelegenheidsbeleid van het kabinet (waar, in dit geval, ook het activerend arbeidsmarktbeleid mee wordt bedoeld) is dan ook de belangrijkste pijler van de armoedebestrijding." (SZW, 1995) Voor dit centrale uitgangspunt kunnen twee redenen worden aangevoerd. In de eerste plaats betekent het vinden van werk, op het micro-niveau van huishoudens, bijna altijd een inkomensverbetering. In de tweede plaats wordt, op macro-niveau, naarmate meer mensen betaald werk hebben het economische draagvlak voor de financiering van de sociale zekerheid groter, terwijl de uitgaven daaraan kleiner worden. Dit vergroot de mogelijkheid om de sociale zekerheid duurzaam op een relatief hoog niveau te handhaven (De Beer, 1996).

De tweede pijler van het armoedebeleid is het directe inkomensondersteunend beleid. In dat verband is vooral de Bijzondere Bijstand van belang, waarvoor de uitgaven de laatste jaren flink zijn toegenomen (zie paragraaf 1.2.2). Daarnaast kunnen nog de kwijtschelding van lokale lasten, de stadspas en de bijdragen aan woonlasten en schoolkosten worden genoemd. Eén van de ongewenste neven-effecten hiervan is de armoedeval (zie paragraaf 4.4).

Een derde pijler tenslotte, van een enigszins andere orde, is het Grotestedenbeleid. Dat komt uitgebreid aan de orde in paragraaf 4.3.

Resultaten

Wanneer een perspectief van 20 jaar wordt gehanteerd, blijkt dat de armoedeincidentie in de periode tussen 1981 en 1985 sterk toenam (van 13% naar 22%), vervolgens weer daalde tot 15% in 1990 en zich sindsdien heeft gestabiliseerd. Dat is een opmerkelijk gegeven en betekent dat de sterke werkgelegenheidsgroei in de tweede helft van de jaren negentig vooralsnog niet heeft geleid tot een substantiële vermindering van de armoede in Nederland. In de volgende twee tabellen wordt dit toegelicht, waarbij een onderscheid wordt gehanteerd tussen actieve huishoudens (huishoudens waarvan de hoofdkostwinner een inkomen uit arbeid heeft) en niet-actieve huishoudens.

Tabel 2.3 Armoede-incidentie onder actieve huishoudens, 1977-1997 (in %)

	Totaal	Eenverdieners			Tweeverdieners	
		Totaal eenverdieners	Alleenstaanden	Een-oudergezinnen	Paren	
1977	8	10	7	17	10	2
1985	11	15	10	24	16	3
1997	7	10	11	29	7	3

De Beer, 1999

Uit de tabel komt naar voren dat armoede onder actieve huishoudens vooral voorkomt bij eenoudergezinnen. Dat is ook de enige categorie met een stijgend armoedepercentage in de jaren na 1985. Blijkbaar komt een steeds groter deel van hen terecht in laagbetaald en/of deeltijdwerk.

Tabel 2.4 Armoede-incidentie onder niet-actieve huishoudens naar soort uitkering, 1977-1997 (in %)

	Totaal	Bijstand of werkloosheid	Arbeidsongeschiktheid	Pensioen < 65 jaar	Pensioen 65-plus
1977	22	48	13	13	20
1985	36	71	30	13	31
1997	29	72	31	9	20

De Beer, 1999

Verontrustend bij de armoede onder de niet-actieve huishoudens is dat alleen de gepensioneerden er sinds 1985 op vooruit zijn gegaan.

De belangrijkste oorzaak voor de persistentie van armoede is dat de toename van de werkgelegenheid vooral heeft geleid tot een sterke groei van het aandeel tweeverdieners en tot een afname van het aandeel 'kostwinnersgezinnen' (eenverdieners), terwijl het aandeel huishoudens zonder actieve kostwinner nauwelijks is afgenomen. In 1985 was dit aandeel 42% en in 1997 met 39% nog steeds hoog. De meest gebruikelijke verklaring voor deze stagnatie is dat veel van de nieuwe banen deeltijdbanen waren in de dienstensector. Deze banen waren financieel en inhoudelijk aantrekkelijker voor herintredende vrouwen en gemakkelijker door hen te verwerven dan voor (voornamelijk mannelijke) uitkeringsgerechtigden.

Er zijn echter ook meer geruststellende verklaringen. Het laatste moment van meting was 1997 en het is zeer wel denkbaar dat de positieve effecten van de economische hoogconjunctuur toen nog niet volledig zichtbaar zijn geweest. Bovendien is het

budget voor inkomensondersteunende maatregelen de laatste jaren fors verhoogd en is ook veel aandacht besteed aan het verbeteren van het bereik van die maatregelen. Ook het gegeven dat het vinden van werk slechts geleidelijk tot een inkomensverbetering leidt, is van belang. Wanneer een 'arme' werk vindt en dat ook weet te behouden, ligt zijn of haar gemiddeld bruto-inkomen pas na vier boven het Wettelijk minimumloon. Een andere vorm van relativering komt voort uit de dynamiek waardoor ook armoede wordt gekenmerkt. In de jaren 1989-1997 heeft slechts 3% van de huishoudens voortdurend een laag inkomen gehad. Dat zijn echter nog altijd 220.000 personen.

3. Coördinatie: processen, structuren en actoren

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het centrale begrip van dit onderzoek, coördinatie, voorzien van een meer theoretische onderbouwing. Hierbij worden tegelijk enkele andere begrippen en ontwikkelingen geïntroduceerd die zijn gerelateerd aan het veld waarop coördinatie in dit onderzoek is toegepast, namelijk dat van de relaties tussen het sociale zekerheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid. Als zodanig vervult dit hoofdstuk een scharnierfunctie in dit rapport. Enerzijds wordt terugverwezen naar ontwikkelingen die in de twee voorgaande hoofdstukken zijn behandeld, anderzijds wordt vooruitgelopen op de drie case-studies die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen. Wanneer coördinatie wordt opgevat als “onderlinge afstemming” en “het in een samenwerkend verband brengen”, kan worden gesteld dat dit een “coördinerend hoofdstuk” is.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt ingegaan op de veranderde rol van de overheid in de laatste twee decennia. In de daaropvolgende paragraaf wordt dit algemene beeld gespecificeerd aan de hand van veranderingen in het sociale zekerheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid. Tenslotte wordt voor elk van deze veranderingen een relatie gelegd met het begrip coördinatie.

3.2 De veranderde rol van de overheid

Het begrip coördinatie vooronderstelt dat meerdere actoren verschillende activiteiten van plan zijn of reeds hebben ondernomen en dat deze activiteiten niet vanzelfsprekend in elkaars verlengde liggen. Als gevolg hiervan kunnen onbedoelde neven-effecten optreden, die het realiseren van de beoogde doelstellingen kunnen bedreigen. Om dit te voorkómen is sturing nodig, waarbij de ontwikkeling en uitvoering van de activiteiten meer, beter of anders worden gecoördineerd. Wanneer het gaat om het sociale zekerheidsbeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid wordt vanouds in eerste instantie een coördinerende rol van de overheid verwacht. De overheid heeft deze rol in de loop der jaren aanmerkelijk anders ingevuld. In grote lijnen liggen aan deze rol-wijzigingen twee factoren ten grondslag: de ‘harde’ factor van de economische conjunctuur en de status van de overheidsfinanciën en de ‘zachte’ factor van de visie of ideologie over dat wat de rol van de overheid gezien de omstandigheden zou moeten zijn. Deze visie wordt deels door de overheid zelf gekozen en ingevuld, maar is voor ander deel een gevolg van de verhoudingen met andere actoren, niet in de laatste plaats burgers, sociale partners en andere belangenorganisaties. Voor een goed begrip van het huidige streven naar meer coördinatie tussen het sociale zekerheidsbeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid is daarom een kleine terugblik nodig op de veranderde rol van de overheid in de afgelopen twee decennia. Hierbij dient overigens te worden opgemerkt dat “de overheid” geenszins een ho-

mogene actor is. Het gaat eerder om een ‘veelkoppige’ actor, gedifferentieerd naar bestuursniveaus (rijk, provincies, gemeenten) en beleidsterreinen (zoals de ministeries op het niveau van de rijksoverheid) met hun scala aan uitvoeringsorganisaties (bv. Arbeidsvoorziening, Belastingdienst).

Het is vooral de economische recessie van de tweede helft van de jaren zeventig geweest die heeft geleid tot een bezinning op de rol van de overheid. Door deze recessie steeg het aantal werklozen, kwam de betaalbaarheid van de sociale zekerheid in het gedrang en bereikten de tekorten op de nationale begroting een schrikwekkend niveau. De reactie van de overheid beperkte zich in eerste instantie tot een, overigens lang volgehouden, stringent bezuinigingsbeleid. Daarnaast zijn echter zeker ook demografische, maatschappelijke en culturele ontwikkelingen van belang geweest. Hiertoe behoren onder andere de veranderende samenstelling van huishoudens mede als gevolg van een groei in het aantal echtscheidingen, het toenemend aantal etnische minderheden en vanaf de jaren negentig de ontgroening en vergrijzing van de beroepsbevolking waarvan men langzaam maar zeker de contouren ontdekte en de gestaag stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen. In korte tijd werd de samenleving in veel opzichten pluriformer. Vanaf de jaren zeventig nam ook het opleidingsniveau van de bevolking voortdurend toe, hetgeen een bijdrage leverde aan de opkomst van de ‘mondige’ burger. De economische recessie leidde tevens tot een tanend geloof in de sturingsmogelijkheden van de overheid en vormde de opmaat tot een meer ‘calculerend gedrag’ onder zowel burgers als bedrijven.

Met ‘the benefit of hindsight’ kan deze periode, door sommigen destijds de “nadagen van de verzorgingsstaat” genoemd, worden gezien als het startpunt voor een herstructurering en modernisering van de verzorgingsstaat (zie o.a. Geldof en Vranken, 1999; Gough, 2000; Townsend, 2000, INPART, 2000). Kern van dit veranderingsproces, dat zich slechts heel geleidelijk heeft uitgekristalliseerd en in tal van opzichten nog lang niet is afgesloten, is de zoektocht van de overheid naar andere sturingsmechanismen, organisatievormen en onderliggende principes. In zeer grove en enigszins oneerbiedige lijnen kan dit veranderingsproces aan de hand van de volgende thema’s worden beschreven:

- *decentralisering*; waar eerst de rijksoverheid de volle verantwoordelijkheid had voor zowel de ontwikkeling als de uitvoering van beleid, daar krijgen geleidelijk aan de lagere bestuursniveaus, met name gemeenten, een steeds belangrijker rol te vervullen;
- *verzelfstandiging en privatisering*; uitgaande van het nieuw ontdekte principe dat een overheid niet ‘alles’ zelf moet doen, worden tal van uitvoeringsorganisaties door middel van een verzelfstandiging ‘op afstand gezet’ van het beleid dan wel geheel of gedeeltelijk geprivatiseerd; het beleid zelf moet voortkomen uit kleine, hoogwaardige kern-departementen; daar waar samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven gewenst of noodzakelijk is, kunnen ‘public private partnerships’ worden opgericht;
- *efficiency, effectiviteit, marktwerking*; doel van het proces van verzelfstandiging en privatisering is dat de uitvoering efficiënter en effectiever verloopt; ook de overheid zelf wordt steeds vaker op deze criteria ‘afgerekend’; voor zover er nog

sprake is van afgeschermden markten voor uitvoeringsorganisaties dienen deze hoognodig de ‘tucht van de markt’ aan den lijve te ondervinden;

- *integraal beleid*; beleidsinitiatieven vanuit verschillende ministeries of vanuit verschillende directies van hetzelfde ministerie dienen in onderlinge samenhang te worden ontwikkeld en uitgevoerd; dit principe heeft zich vanuit het ruimtelijk orderingsbeleid verspreid naar andere beleidsterreinen; integraal beleid wordt als de beste remedie gezien tegen ‘verkokering’;
- *interactieve beleidsontwikkeling*; om aan het eeuwige dilemma van een dirigistische ‘top-down’ of een stroperige ‘bottom-up’ benadering te ontkomen wordt het principe van interactiviteit geïntroduceerd; in plaats van voorlichtingscampagnes te houden over reeds lang genomen besluiten, wordt nu in een zo vroeg mogelijk stadium overlegd met de betrokken organisaties;
- *deregulering*; de overheid is te ver doorgeschoten in de poging om voor elke denkbeeldige situatie wet- en regelgeving te ontwikkelen; de nadelen hiervan kunnen zeer divers zijn, van een ongewenste rem op de particuliere ondernemingszin tot een belastingbiljet dat alleen door hoogbegaafden met een minimuminkomen kan worden ingevuld; deregulering kan in de praktijk zowel minder regelgeving betekenen als een meer samenhangend en daardoor transparanter geheel van voorschriften;
- *vangnet én activering*; burgers moeten in eerste instantie voor zichzelf zorgen, alleen daar waar het absoluut nodig is wordt een vangnet aangeboden; maar zelfs in het geval van een vangnet is activering richtinggevend in plaats van het bieden van een passief makende bescherming; toegepast op het onderwerp van dit onderzoek kan dit worden toegelicht aan de credo’s van de twee ‘Paarse’ kabinetten: “werk, werk, werk” (1994-1998, gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie) en “werk en inkomen” (1998-2002, gericht op het verminderen van het aantal uitkeringsgerechtigden, “werk bóven inkomen” zou daarom toepasselijker zijn);
- *rechten én plichten*; om misbruik, fraude en het aantal ‘free riders’ te beperken, dient de overheid te wijzen op de samenhang tussen rechten en plichten die vanouds in elke wet- en regelgeving is opgenomen maar die, vaak afhankelijk van de tijdgeest, niet altijd de aandacht heeft gekregen die het verdient.

Het is verleidelijk om op basis van deze thema’s één alomvattende en eenduidige trend te benoemen waarmee het veranderingsproces van de overheid kan worden gekarakteriseerd. Zoals uit de volgende paragraaf, waar deze veranderingen worden gespecificeerd aan de hand van het sociale zekerheidsbeleid en activerend arbeidsmarktbeleid, zal blijken, is dit echter niet goed mogelijk.

3.3 Sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Als ergens de veranderde rol van de overheid duidelijk zichtbaar is geworden, dan is het wel op de beleidsterreinen van sociale zekerheid en arbeidsmarkt. In de afgelopen tien, vijftien jaar is het aantal veranderingen (nieuwe wet- en regelgeving, herverdeling van taken en verantwoordelijkheden, reorganisaties, verzelfstandiging en

privatisering, complexe automatiseringsprojecten, etc.) ongekend groot geweest, zoals ook al in de twee voorgaande hoofdstukken is opgemerkt. Hoogtepunt van deze veranderingsdrift is het SUWI-proces, de institutionele verankering van de verwevenheid tussen werk (activerend arbeidsmarktbeleid) en inkomen (sociale zekerheidsbeleid). Dit proces heeft een lange aanloop gehad en zal in de komende jaren worden voltooid. Deze majeure verandering in het sociale zekerheids- en arbeidsmarktbestel is gekozen als één van de case-studies en wordt daarom in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt. In deze paragraaf wordt het gehele proces in een meer historisch en institutioneel perspectief geplaatst.

Herstructurering

Volgens Van der Veen kunnen de veranderingen van de laatste twintig jaar in de Nederlandse ‘corporatistische verzorgingsstaat’ worden omschreven als een proces van ‘geregisseerde liberalisering’ (Van der Veen, 2000; Sol, 2000; Van Hoof en Mevissen, 1999). Voor dit onderzoek is met name de notie van regie belangrijk, omdat daarmee een streven naar meer coördinatie wordt verondersteld. In hoeverre is daarvan sprake geweest?

Doel van het herstructureringsproces, dat in de jaren tachtig is ingezet maar pas in de jaren negentig een radicaal karakter heeft gekregen, is het versterken van het activerend gehalte van het sociale zekerheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid geweest in combinatie met het inbouwen van strengere controle-mechanismen. Als strategieën hiervoor zijn ingezet:

- een *institutionele herstructurering* van de georganiseerde relaties tussen overheid, sociale partners, bedrijven en uitvoeringsorganisaties door een gedeeltelijke ontmanteling van de corporatistische structuren; met name op basis van de resultaten van de parlementaire enquête naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen werd besloten om de sociale partners ‘op afstand’ te zetten;
- de *invoering van financiële prikkels en meer marktwerking* als een toegevoegd (controle) instrument in de relaties tussen centrale en lokale overheden en in de relaties met uitvoeringsorganisaties;
- een *vermindering van de discretie* van uitvoeringsorganisaties door een meer nauwkeurige wet- en regelgeving, door naast de rechten ook vooral de plichten van uitkeringsgerechtigden te benadrukken en door duidelijker richtlijnen te ontwikkelen voor implementatieprocessen.

Dit veranderingsproces, dat gericht is geweest op zowel de *inhoud* van het beleid als de *uitvoering* daarvan, heeft in de definitieve opzet van de SUWI-operatie enkele paradoxale uitkomsten gekregen.

- De overheid heeft zich niet beperkt tot het bewaken of beheren van een systeem van collectieve rechten en plichten, maar heeft de eigen rol tegen de algemene trend van een ‘terugtrekkende overheid’ juist uitgebreid. In de nieuwe opzet heeft de overheid de volle verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen, inclusief de claim-beoordeling. Door deze ommekeer in de plannen heeft de overheid voorkomen dat de sociale partners opnieuw invloed krijgen over het toekennen van uitkeringen. Tevens zijn hierdoor de CWI’s vol-

ledig publiek geworden en geen hybride organisaties waarin publieke en private organisaties met elkaar moeten samenwerken.

- De marktwerking is beperkt tot het verzekeren van gedeeltelijk geprivatiseerde risico's (waaronder het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid), de reïntegratiediensten en de al langer bestaande arbodiensten.
- De sociale partners behouden door hun positie in de Raad voor Werk en Inkomen enige invloed op het beleid, maar staan 'op afstand' bij de uitvoering daarvan.

Volgens Van der Veen zijn drie factoren verantwoordelijk geweest voor het moeilijk verlopen van het herstructureringsproces.

- In de eerste plaats is liberalisering bij de institutionele herstructurering nooit een doel op zich geweest, maar moest het bijdragen aan de levensvatbaarheid van de verzorgingsstaat op langere termijn. Tot die levensvatbaarheid behoren het handhaven van het beschermingsniveau van de sociale zekerheid en het garanderen van de controleerbaarheid van de uitvoering. Op het moment dat de risico's te groot leken te worden, heeft de overheid een ander pad ingeslagen. Tot deze risico's behoren in de eerste plaats een vorm 'markt-corporatisme' dat zou kunnen optreden als gevolg van fusies tussen de uitvoeringsinstellingen, verzekeringsmaatschappijen en arbodiensten. In de tweede plaats de 'uitsluiting' van personen vanwege een risico-selectie ten aanzien van werknemers en uitkeringsgerechtigden door bedrijven en private uitvoeringsinstellingen.
- In de tweede plaats zijn de veranderingen op de nauw met elkaar verweven beleidsterreinen van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid niet parallel ingezet. Een voorbeeld hiervan is het terugdraaien van de tripartisering van Arbeidsvoorziening, waarbij de sociale partners aanvankelijk een bestuurdersrol hadden gekregen naast de overheid. Op dat moment speelde nog niet een soortgelijke discussie ten aanzien van de verantwoordelijkheden in de sociale zekerheid.
- In de derde plaats was bij het begin van het proces van geregisseerde liberalisering het besef over deze verwevenheid nog niet zodanig uitgekristalliseerd dat een duidelijke marsroute voor het gehele herstructureringsproces kon worden ontworpen.

Uit dit alles blijkt dat de overheid bij het herstructureringsproces weliswaar voortdurend de regie in handen heeft gehad, maar herhaaldelijk is verrast door zowel de effecten van de eigen beleidsinitiatieven als door externe ontwikkelingen. Pas in een laat stadium is gekozen voor een relatief transparante oplossing die een meer gecoördineerde dienstverlening aan cliënten mogelijk maakt.

De sociale partners zijn nog steeds verontwaardigd over de aanslag op hun machtspositie in het sociale zekerheidsbestel. Volgens de FNV heeft de discussie over de herinrichting van de verzorgingsstaat zich teveel geconcentreerd op de relaties tussen 'het publieke' en 'het private' in plaats van op de relaties tussen 'de overheid' en 'het maatschappelijk middenveld'. Ook is de FNV van mening dat de discussie van de laatste jaren teveel beheerst is geweest door institutionele vraagstukken ('welke organisatie krijgt welke taak'), daardoor is onvoldoende aandacht besteed aan het verbeteren van de werkprocessen van de uitvoeringsinstellingen (met name om het

aantal WAO-uitkeringsgerechtigden te verlagen). Dit alles heeft er toe geleid dat in de laatste opzet voor het SUWI-proces juist het meest kwetsbare deel van het bestel is geprivatiseerd, namelijk de uitvoering van reïntegratietrajecten, terwijl de feitelijke verstrekking van uitkeringen, een taak die volledig publiek zal worden, heel eenvoudig zou kunnen worden uitbesteed aan de private sector. Het SUWI-proces biedt daarom volgens de FNV geen garantie voor verbeteringen in de coördinatie tussen het sociale zekerheidsbeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid.

3.4 De vele gezichten van coördinatie

Als coördinatie de onderlinge afstemming van activiteiten is, dan zou elk fatsoenlijk mens voor coördinatie moeten zijn. Want coördinatie is goed, coördinatie is politiek correct. Zó vanzelfsprekend en zó vrijblijvend is het echter niet. Waarom is coördinatie van overheidsbeleid eigenlijk nodig? Enkele redenen dringen zich op:

- omdat de overheid soms doelstellingen heeft die onderling tegenstrijdig zijn of schijnen te zijn;
- omdat de overheid zelf bestaat uit tal van organisatorische eenheden die onderling kunnen verschillen qua mening, visie of organisatie-cultuur of zelfs (politieke) belangen (verkokering);
- omdat er zich tussen die eenheden een overlap aan taken of een onduidelijke verdeling van taken kan voordoen (een vorm van interne beleidsconcurrentie);
- omdat de uitvoering van beleid berust bij een veelheid aan organisaties, soms opererend vanuit verschillende sectoren (overheid, non-profit, markt);
- omdat de cliënten, de ontvangers van overheidsdiensten zoals burgers en bedrijven, geen homogene groep vormen en dus niet op dezelfde wijze kunnen worden benaderd en omdat zij vaak gebruik maken van meerdere diensten van de overheid.

In al die gevallen kan coördinatie een bijdrage leveren aan het sneller, beter of goedkoper bereiken van beleidsdoelstellingen. Coördinatie is dan een hulpmiddel of een strategie om het volgende te realiseren (Geldof en Vranken, 1999):

- een samenhangend beleid met gemeenschappelijke doelstellingen;
- een samenhangende set van maatregelen;
- samenwerking tussen de betrokken actoren.

Coördinatie kan ook worden gezien als een punt op een soort 'intimiteitsschaal' van onderlinge relaties, waarbij de volgende stappen met corresponderende structuren en kenmerken worden onderscheiden (zie o.a. Vanhoren en Struyven, 2000):

- '*communication*': ronde-tafel, informele relaties, uitwisselen van informatie;
- '*contribution*': werkgroep, informele relaties, steun verlenen om individuele doelen te bereiken;
- '*coordination*': task-force of alliantie, formele relaties, afspraken maken over de complementariteit van individuele doelen;
- '*cooperation*': partnership of coalitie, formele relaties, gezamenlijke doelen;

- ‘*collaboration*’: samenwerking, formele en ook duurzame relaties, gemeenschappelijke missie;
- ‘*integration, transfer*’: integratie of juist ergens anders in opgaan; één (nieuw) doel of missie.

Afhankelijk van de situatie kan door actoren die in één of ander opzicht ‘tot elkaar zijn veroordeeld’, worden gekozen voor een bepaalde positie op deze schaal. Ook kan men zich uitspreken voor een dynamisch perspectief, hierbij geven de actoren aan in welke richting hun relaties zich moeten ontwikkelen.

Wanneer de coördinatie-thematiek wordt toegespitst op de organisatie en de uitvoering van het activerend arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid, een niet onbelangrijk aspect gezien de ongeveer 30.000 personen zich daarmee bezighouden (SZW, Gemeentelijke Sociale Diensten, Arbeidsvoorziening, reïntegratiebedrijven, uvi’s, etc.) is de volgende vijfdeling van Mintzberg relevant:

- *wederzijdse afstemming*; coördinatie door de informele communicatie tussen de individuen die het werk doen;
- *directe supervisie*; coördinatie door de superieur van hen die het werk doen;
- *standaardisatie van het werkproces*; coördinatie door precies voor te schrijven wat de verschillende individuen moeten doen;
- *standaardisatie van de output*; coördinatie door precies te specificeren wat het eindproduct moet zijn;
- *standaardisatie van kennis en kunde*; coördinatie door hen die werk doen op een gestandaardiseerde wijze op te leiden tot professionals.

Volgens Van der Krogt en Mol (1998) moet vanwege de toenemende complexiteit van de taken en functies van de overheid meer en meer een beroep worden gedaan op de laatstgenoemde vorm van coördinatie.

Toepassingen

In het resterend deel van deze paragraaf zullen bovenstaande algemene en abstracte noties op een enigszins kaleidoscopische wijze worden ingevuld aan de hand van recente ontwikkelingen in sociale zekerheidsbeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid. Hierbij worden de thema’s die eerder zijn gebruikt voor het beschrijven van de veranderingen in de verzorgingsstaat, als kapstok gebruikt.

Decentralisering

In de laatste tien, vijftien jaar hebben gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden en financiële middelen gekregen om werklozen te activeren en te reïntegreren. Dit proces van decentralisering heeft geleid tot een grotere beleidsruimte voor gemeenten. Met dit proces zijn ook tal van andere zaken veranderd, die onder de noemer van coördinatie-mechanismen kunnen worden geschaard. In de eerste plaats, de invoering van universeel toepasbare instrumenten, zoals de faseringsmethodiek met behulp van de Kansmeter en de Kwalificerende intake (Kwint). Invoering van dergelijke instrumenten wordt vaak door het centrale niveau als voorwaarde gesteld voor deelname aan decentraliseringsprocessen. Reden hiervan is dat de centrale overheid wil garanderen dat cliënten op basis van gelijkwaardigheid worden behandeld en dat willekeur of misbruik van de discretionaire ruimte door uitvoerenden worden voor-

kómen. In de tweede plaats, het stellen van hogere eisen aan de wijze waarop de resultaten van het beleid worden doorgegeven en de besteding van het budget wordt verantwoord aan het centrale niveau. Meestal worden ook hiervoor nieuwe, universeel toepasbare (monitoring) instrumenten of informatie-systemen ontwikkeld. Het CVCS is hiervan een voorbeeld. In de derde plaats kan, meer in het algemeen, de invoering van het begrip ‘medebewind’ worden genoemd. In een dergelijke situatie maken twee verschillende overheidsorganen afspraken over de verdeling van taken en bevoegdheden. Deze drie acties kunnen worden gezien als coördinatie-activiteiten die langs de verticale as (centraal-decentraal) nodig worden geacht wanneer decentraliseringsprocessen worden ingezet.

Een ander onderdeel van dit decentraliseringsproces is dat de sterkere regie-rol van gemeenten in het lokale sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid ook op het horizontale, lokale niveau tot andere of nieuwe coördinatiemechanismen leidt. Tot op zekere hoogte kunnen gemeenten zelf kiezen welke invulling zij hieraan geven. Een voorbeeld hiervan is de innige samenwerking tussen WIW-organisatie en WSW-bedrijven in sommige gemeenten. Een ander voorbeeld is de keuze tussen het zo veel mogelijk zelf uitvoeren van het beleid, of massale uitbesteding aan de marktsector. Keuzes hieromtrent zijn van belang voor het netwerk waarin gemeenten zich bevinden en voor de wijze waarop aan de lijnen van dit net kan worden getrokken.

Verzelfstandiging en privatisering

In de voorgaande paragraaf is al ingegaan op de ‘geregisseerde liberalisering’ van de Nederlandse verzorgingsstaat. Een dergelijk complex proces, met de permanente dreiging van paradoxale uitkomsten, stelt hoge eisen aan het coördinatie-vermogen (de ‘fine-tuning’) van de overheid. De case-studies vormen hiervan een illustratie.

Efficiency, effectiviteit en marktwerking

De overheid in het algemeen is steeds kritischer geworden ten aanzien van de efficiency en effectiviteit van uitvoeringsorganisaties. Om te kunnen beoordelen in hoeverre nieuwe wet- en regelgeving, reorganisaties of het introduceren van meer marktwerking daaraan een bijdrage hebben geleverd, worden ook steeds hogere eisen gesteld aan monitoring- en beleidsinformatiesystemen (zie decentralisering). Dit komt duidelijk naar voren in de case-study van het Grotestedenbeleid.

Integraal beleid

Zowel het Grotestedenbeleid als het beleid ten aanzien van de armoedeval zijn voorbeelden van de complexiteit van integraal beleid. In beide gevallen zijn namelijk alle coördinatie-niveaus in het geding: de horizontale coördinatie op het centrale niveau (de relaties tussen de verschillende ministeries), de verticale coördinatie tussen het centrale en het lokale niveau (de relaties tussen één of meerdere ministeries en gemeenten) en de horizontale coördinatie op het lokale niveau (de relaties tussen verschillende gemeentelijke organisatie-eenheden). Het ligt voor de hand dat een dergelijke complexiteit de snelheid van het ontwikkelen en uitvoeren van beleid meestal niet ten goede komt.

Interactieve beleidsontwikkeling

Naast 'integraal beleid' is ook 'interactief beleid' een 'rijzende ster' in het bestuurskundig jargon van de overheid. Door middel van interactieve beleidsontwikkeling wordt geprobeerd om te ontsnappen aan de nadelen van 'top-down' of 'bottom-up' benaderingen. Het wordt steeds meer als een voorwaarde gezien voor het daadwerkelijk betrekken van actoren bij het beleid. In die zin kan deze interactiviteit worden opgevat als een preventief instrument om coördinatie-problemen in latere fasen te voorkómen. Het is echter zeker niet zo dat elk beleidsinitiatief in korte tijd een brede maatschappelijke discussie wordt. Daarvoor heeft nog te veel sturing vanuit de overheid plaats en worden sociale partners en cliënten-organisaties onvoldoende betrokken bij meer fundamentele veranderingen.

Deregulering

Wanneer een samenleving gedifferentieerder en de bevolking pluriformer wordt, is er in beleidsvoorstellen een trend te bespeuren om voor elke specifieke doelgroep of situatie ook specifieke instrumenten, toepassingsregels en financiële voorschriften te ontwikkelen. Ook in het Nederlandse sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid was dit merkbaar, met als resultaten een weinig transparant instrumentarium, concurrentie tussen doelgroepen en inefficiënte schotten in de financiële huishouding. In het kielzog van het in de jaren negentig opgekomen algemene streven naar deregulering, zijn ook op dit beleidsterrein wijzigingen ingevoerd. Hiertoe behoren onder andere de stroomlijning van het instrumentarium (bijvoorbeeld het opgaan van de JWG en de Banenpool in de WIW), de invoering van gestandaardiseerde faseringsinstrumenten om de afstand van werklozen tot de arbeidsmarkt te bepalen (Kansmeter, Kwint) en van een gestandaardiseerd cliënt-volg-informatiesysteem (CVCS) en tenslotte de samenvoeging van budgetten (bijvoorbeeld het Fonds Werk en Inkomen).

Al deze veranderingen kunnen worden gezien als een middel om coördinatie-problemen te voorkomen. Door deze stroomlijning wordt het aantal instrumenten en regels beperkt, waardoor de toepassingsmogelijkheden worden verbreed en men beter in staat is om maatwerk te leveren in de dienstverlening aan cliënten. Een voorbeeld hiervan is de individuele trajectbemiddeling (ITB) in het kader van de arbeidstoeleiding van werklozen. Dat is echter slechts één kant van het verhaal. Stroomlijning leidt namelijk zowel tot een vergroting van de discretionaire ruimte van consultants, als tot een verkleining daarvan omdat tegelijkertijd een standaardisering wordt doorgevoerd en vanuit het centrale niveau strengere eisen worden gesteld aan de verantwoording. Wanneer de indeling van Mintzberg wordt gevolgd, kan worden beweerd dat er altijd een zekere spanning zal optreden tussen een standaardisatie van werkprocessen (specifieke regels) en een standaardisatie van kennis en kunde (algemene kaders).

Vangnet en activering, rechten en plichten

Ten aanzien van deze thema's kunnen twee voorbeelden van coördinatie worden genoemd. De eerste is de sluitende aanpak, vanwege de directe koppeling tussen vangnet en activering (zie paragraaf 2.2.2). De tweede is het samenvoegen van verschillende gegevensbestanden, wat wordt gedaan om fraude bij het aanvragen van uitkeringen te ontdekken.

Tenslotte

Eerder is al opgemerkt dat coördinatie een bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van een samenhangend beleid met gemeenschappelijke doelstellingen, een samenhangende set van maatregelen en aan een goede samenwerking tussen de betrokken actoren. Dit zou als een vorm van ‘good (activation) governance’ kunnen worden opgevat. Maar hoe kan nu zichtbaar worden gemaakt in hoeverre daaraan wordt voldaan? In het volgende schema wordt daarom een overzicht gegeven van faalfactoren, op basis waarvan meer concrete meetpunten kunnen worden ontwikkeld.

Schema 3.1 Faalfactoren ‘good activation governance’

Thema	Faalfactoren
Decentralisering	• Onduidelijke afspraken tussen bestuursniveaus, dubbele structuren • Beleidsconcurrentie (bv. tussen gemeenten) • Onvoldoende investeringen in competenties van medewerkers van lagere bestuursniveaus • Hoge investeringen in ICT om informatie-systemen te kunnen standaardiseren • Ongelijke behandeling van cliënten • Lokale niveau biedt onvoldoende aangrijpingspunten voor arbeidsmarktbeleid, verschuiving naar regionale en sectorale niveaus gewenst
Verzelfstandiging en privatisering	• Markt-corporatisme, waardoor overheid geen goed zicht en/of geen invloed meer heeft op prijs/kwaliteit-verhouding • Risico-selectie door werkgevers en uitvoeringsinstellingen • Hoge transactiekosten • Afnemende legitimiteit collectieve voorzieningen
Efficiency, effectiviteit, marktwerking	• Om de publieke uitvoeringsinstellingen efficiënter en effectiever te laten opereren zijn tal van reorganisaties nodig. Die reorganisaties leiden vaak tot onzekere loopbaanperspectieven, verzuim en een uittocht naar de markt-sector (uitzendbureaus, reïntegratie-bedrijven)
Integraal beleid	• Vertragingen in de ontwikkeling en uitvoering van beleid door de complexiteit van de thematiek, doelstellingen en beleidsprocessen, door de veelheid aan betrokken actoren (verkokering, belangentegenstellingen) en door het ontbreken van een omvattende strategische visie
Interactieve beleidsvorming	• Vertragingen in de ontwikkeling van beleid door de veelheid aan betrokken actoren (belangentegenstellingen) en de complexiteit van het netwerk • Onzekerheid in begin van proces kan samenwerking negatief beïnvloeden
Deregulering	• Onvoldoende bescherming in specifieke situaties
Vangnet, activering, rechten en plichten	• Aantasting privacy cliënten • Indien activerings- en sanctiebeleid (te) scherp worden uitgevoerd, meer kans op uitval (‘afhakkers’) en daardoor een beperkt bereik

4. Coördinatie in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden drie case-studies gepresenteerd van initiatieven gericht op complexe beleidsproblemen waarbij is gezocht naar nieuwe vormen van coördinatie tussen activering en zekerheid. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het SWI-project en het SUWI-proces;
- het Grotestedenbeleid;
- het beleid gericht op het verminderen van de armoedeval.

Selectie-criteria voor de case-studies zijn geweest dat zij een afspiegeling vormen van de diversiteit aan beleidsinitiatieven, dat zij aansluiten bij centrale doelstellingen van het overheidsbeleid, dat zij zich op het kruispunt van activering en zekerheid bevinden en dat zij, ook voor een internationaal publiek, kunnen gelden als 'best practices'.

De case-studies kennen elk dezelfde opzet. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de institutionele context en van de noodzaak om nieuw beleid te ontwikkelen. Vervolgens worden de gerealiseerde of voorgestelde veranderingsprocessen behandeld, waarna wordt ingegaan op de gewenste opbrengsten en de mogelijke neven-effecten. Hierbij wordt speciale aandacht gegeven aan de gehanteerde coördinatiemechanismen en de gevolgen voor de dienstverlening aan de cliënten waarop deze initiatieven zijn gericht.

4.2 SWI en SUWI

4.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op twee van de meest omvattende herstructureringsprocessen in het Nederlandse sociale zekerheidsbeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid: het project *Samenwerking Werk en Inkomen* (SWI) en het daaropvolgende en nog veel ingrijpender proces *Structuur Uitvoering Werk en Inkomen* (SUWI). Hoewel het SWI-project onlangs is afgesloten, zijn nog lang niet alle elementen in regelgeving gevat of in de praktijk gerealiseerd. Dit geldt overigens ook voor het gehele SUWI-proces. Dit betekent dat de beschrijving van de algemene context (paragraaf 4.2.2) en van de coördinatiemechanismen binnen de *Centra voor Werk en Inkomen* (CWI's, paragraaf 4.2.3) zich vooral op de ontwikkelde plannen zal richten. Hierbij moet worden bedacht dat in de loop van 1999 door het kabinet een radicale koerswijziging is ingezet. In plaats van de aanvankelijke keuze voor een private claimbeoordeling en een private uitvoering van de sociale zekerheid is gekozen voor een publieke uitvoering van deze taken. Daarnaast is gekozen voor een nieuwe zelfstandige maar publieke organisatie binnen het activerend arbeidsmarktbeleid, in plaats van een samenwerkingsverband tussen betrokken partijen.

In de beschrijving van het SWI-project en het SUWI-proces zullen enerzijds de wettelijke randvoorwaarden en beleidsuitgangspunten op centraal en decentraal niveau worden weergegeven en worden deze vervolgens geconfronteerd met de praktijk van alle dag (paragraaf 4.2.5). Bij dit laatste spelen de resultaten van de interviews met direct betrokkenen uit de praktijk (d.w.z. de werkvloer) en documentanalyse een centrale rol. Conform de uitgangspunten van het onderzoeksproject gaat de aandacht hierbij vooral uit naar de uitvoeringsstructuur en de implementatie van de regelgeving betrekking ten aanzien van de Abw-uitkeringsgerechtigden.

4.2.2 Processen van verandering: SWI/SUWI

Op zoek naar optimale samenwerking

Al decennia lang wordt gezocht naar verbetering van de samenwerking tussen de bestaande organen in het land van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Steeds bestond het gevoel dat er knelpunten lagen en er sprake was van allerlei misverstanden tussen de organen, en dat per saldo de terugleiding naar de arbeidsmarkt te traag en slecht verliep. Door de tijd heen zijn er verschillende methodes van samenwerking ontwikkeld. Van allerlei vormen van centrale en decentrale intenties en afspraken tussen partijen en tussen individuele consultants binnen de apparaten, naar geleidelijk aan meer dominante politieke interventie in de richting van afgedwongen institutionele samenwerking (Bodelier, 2000).

Twee voorbeelden van kortsluiting.

- Bij het Arbeidsbureau berust de taak om tekortschietende inspanningen van de werkloze bij het zoeken van werk te melden aan de uitkeringsinstantie. Deze taak is nooit perfect tot zijn recht gekomen, vanwege kortsluiting in de feedback na deze melding of vanwege vermoedens bij het Arbeidsbureau dat meldingen tot weinig gevolgen voor de uitkering leidden. Omgekeerd, voelde de uitkeringsinstantie zich geen ‘loopjongen’ van het Arbeidsbureau en met name bij de gemeente – in het kader van de bijstandswet – zijn er ook andere overwegingen dan zoekgedrag die de uitkeringshoogte beïnvloeden.
- Als het Arbeidsbureau een scholing noodzakelijk achtte, waren er allerlei regels, in de praktijk vaak belemmeringen, voor diezelfde scholing toe te passen door de uitkeringsinstantie. De ene uitkeringsinstantie gaf ter zake veel meer ruimte (of was zuiniger) dan de andere.

Als conclusie met betrekking tot de algemene zoektocht naar meer samenwerking kan worden gesteld dat sinds het herstructureringsproces van de verzorgingsstaat in de tweede helft van de jaren negentig een andere koers is ingeslagen, de domeinen arbeidsmarkt en sociale zekerheid veel minder geïsoleerd worden gezien. Daarbij wordt arbeidsmarktbeleid ingepast in sociale zekerheidsdoelen, onder het credo werk boven uitkering. In die terminologie is sociale zekerheidsbeleid ‘leading’ geworden; arbeidsmarktbeleid is dienstbaar, met name om een uitkeringssituatie te voorkomen. De scheiding tussen arbeidsmarktorganen en sociale zekerheidsorganen wordt kleiner gemaakt, in die zin dat het begrip sociale zekerheid niet langer wordt gezien als het alleen maar zorgvuldig verstrekken van uitkeringen, maar ook de rein-

tegratie van uitkeringsgerechtigden is gaan omvatten. Deze taak was voorheen uitsluitend het domein van het arbeidsmarktbeleid, i.c. Arbeidsvoorziening.

Samenwerking werk en inkomen (SWI)

In 1995 is op grond van een verzoek van de regering aan de toenmalige centrale instellingen op het gebied van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheidsbeleid (TICA, VNG en CBA) een 'Regiegroep SWI' (Samenwerking Werk & Inkomen) tot stand gekomen, teneinde tot een procesgerichte samenwerking te komen tussen gemeenten, de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) en uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen (uvi's). De doelstelling van dit proces was het tot stand brengen van een betere arbeidstoeleiding door meer nadruk op de (re)integratie van de cliënt en verbetering van de samenwerking en betere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken partijen. Dit veranderingstraject zou per 1 januari 2001 moeten leiden tot een structuur met ruim 200 CWI's (waarvan er op dit moment reeds 75 zijn gevormd) om op lokaal of regionaal niveau publieke diensten aan te bieden ten behoeve van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Mede in verband met de dalende werkloosheid wordt thans echter gesproken over een aantal van ongeveer 100 CWI's. Voor de landelijke aansturing van deze CWI's wordt het LIWI (Landelijk Instituut voor werk en Inkomen) opgericht als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Een van de overige taken van het LIWI is het op verzoek van de minister van SZW uitvoeren van een uitvoeringstoets op voorgenomen wet- en regelgeving op het gebied van werk en inkomen (voorzover de uitvoering daarvan aan het LIWI is opgedragen). Het LIWI heeft in deze structuur dus een belangrijke coördinerende functie, zowel op landelijk beleidsniveau als op het niveau van de feitelijke uitvoeringsactiviteiten van de CWI's.

SUWI

Het kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) van januari 2000 is een uitwerking van het Regeerakkoord 1998. In het Regeerakkoord is uitgebreid ingegaan op de beoogde veranderingen in de uitvoering van de Arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid. De keuzen die het kabinet nu heeft gemaakt liggen in lijn met de doelstellingen uit het Regeerakkoord: voorrang aan werk (werk boven inkomen), het bieden van één loket voor de cliënt bij het begin van het traject, betere en snellere activering van de uitkeringsgerechtigde en niet-uitkeringsgerechtigde en grotere effectiviteit en efficiency van de uitvoering. Verbetering van de uitvoering dient ertoe te leiden dat zoveel mogelijk mensen zo snel mogelijk aan werk worden geholpen, maar dat de cliënten voor wie dat niet (direct) lukt op een zo eenvoudig mogelijke wijze een uitkering kunnen krijgen. Daarnaast is verbetering van de uitvoering een onmisbare voorwaarde voor het beleid dat gericht is op het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en op reïntegratie van uitkeringsgerechtigden.

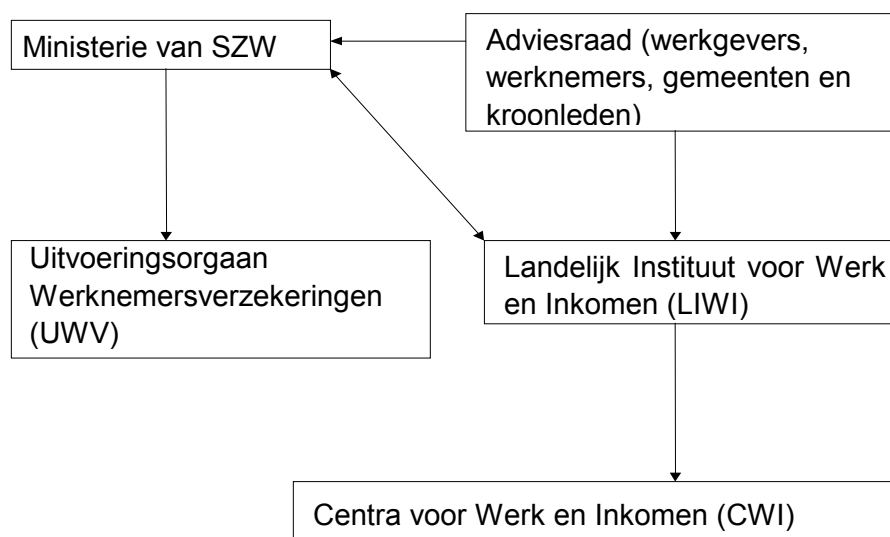
Met dit kabinetsstandpunt worden knopen doorgehakt in vraagstukken die al jaren op de agenda staan. Sinds de parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen in 1993 de vinger heeft gelegd op een aantal zere plekken in de sociale zekerheid, is hier stapsgewijs naar toegewerkt. In de loop van de jaren ontstond ge-

richte samenwerking tussen gemeenten, arbeidsbureaus en uitvoeringsinstellingen voor de sociale verzekeringen, werden de sociale verzekeringswetten, de Arbeidsvoorzieningswet en de Algemene Bijstandswet ingrijpend gewijzigd (om een activerend stelsel te creëren en om werkgevers sterker dan voorheen te stimuleren om de uitkeringslasten zoveel mogelijk te beperken) en werd een zekere mate van marktwerking geïntroduceerd. Ook is er onafhankelijk toezicht op de uitvoering gekomen. De kernelementen uit deze herstructurering, die vermoedelijk vijf jaar zal duren, zijn als volgt samen te vatten.

De uitvoering van de premie-inning, claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging wordt opgedragen aan één publiekrechtelijke organisatie, het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). Daarnaast wordt de reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten uitgevoerd door private reïntegratiebedrijven in opdracht van de daartoe meest aangewezen partijen. Verder bevestigt het kabinet zijn eerdere keuze voor het inrichten van het Landelijk Instituut Werk en Inkomen (LIWI) en Centra voor Werk en Inkomen (CWI's).

Teneinde de inzichtelijkheid van de structuur van het SUWI-model te bevorderen en de inbedding van het SWI-proces daarin te verduidelijken, is in figuur 4.1 een schematisch overzicht gemaakt van de belangrijkste actoren.

Schema 4.1 Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI)



Door de instelling van een drietal zogeheten veranderingsmanagers is het SWI-project onlangs formeel afgesloten. Eén van deze managers heeft als opdracht de CWI-vorming verder tot stand te brengen. Een belangrijke onderdeel van de taak van deze manager is begeleiden van de ‘ontvlechting’ van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in een publiek en een privaat deel. Het publieke deel zal vanuit de CWI's de basisdienstverlening voor haar rekening nemen, terwijl het private deel als reïntegratiebedrijf gaat concurreren op de private markt. De andere veranderingsmanager heeft tot taak de uitvoeringsinstantie UWV te vormen uit het

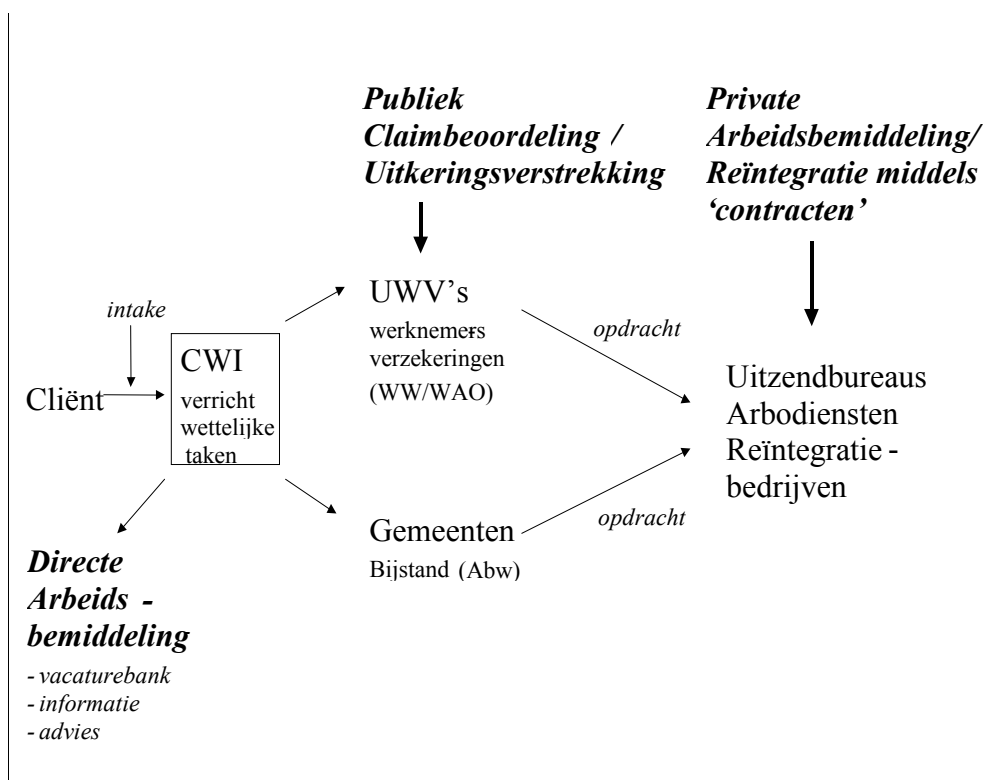
al bestaande LISV en de nu nog private uitvoeringsinstanties (uvi's). Tesamen met de voorzitter die moet zorgen voor de coördinatie en onderlingen afstemming vormen deze drie functionarissen het veranderingsmanagement.

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)

Kenmerkend voor dit proces is verder de juridische structuur van de beide overkoepelende organen UWV en LIWI. In beide gevallen heeft de overheid gekozen voor een zbo-model (zelfstandig bestuursorgaan). De centrale overheid staat in zo'n model op enige afstand. Zij geeft de algemene beleidslijnen en randvoorwaarden aan, maar heeft geen directe bemoeienis met de bedrijfsvoering. Voor de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid van het werk van deze zbo's wordt een apart orgaan aangewezen.

Ook voor het SWI-project is een structuurschema inzichtelijk, zij het dat de lijnen in figuur 4.2 geen hiërarchische verhouding weergeven maar samenwerkingsrelaties.

Figuur 4.2 Het CWI-proces



In figuur 4.2 is te zien dat er een directe relatie is tussen gemeenten en CWI's; de gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Gemeenten besteden de feitelijke uitvoering van de reïntegratie uit aan private reïntegratiebedrijven. Het in te stellen Fonds Werk en Inkomen (FWI) geeft de gemeenten de financiële stimulansen om een effectief reïntegratiebeleid te voeren.

Tot voor kort was het proces van registratie, claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking geheel in handen van de gemeentelijke sociale diensten (GSD'en). Als gevolg van het SWI-proces (i.c. de instelling van CWI's) is daar voor wat betreft de (potentiële) cliënten van GSD'en enige verandering in gekomen. De rol van het CWI in dit verband zal nader worden toegelicht in paragraaf 4.2.3.

Uit het figuur wordt tevens duidelijk dat er in het geval van niet direct bemiddelbare cliënten sprake zal zijn van een 'keten van dienstverlening' waarbij drie stappen kunnen worden onderscheiden: intake (CWI); claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking (UWV, gemeenten) en tenslotte reïntegratie (reïntegratiebedrijven). Dit betekent dat de noodzaak van coördinatie ook in deze nieuwe opzet onverminderd zal blijven bestaan.

Sociale zekerheid en sociale partners

Traditioneel was er in Nederland sprake van een grote betrokkenheid van de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Zo waren zij tot voor kort direct vertegenwoordigd in de besturen van de uitvoeringsorganisaties van WW en WAO (de bedrijfsverenigingen) en de Arbeidsvoorziening. Als gevolg van de SUWI- herstructureringsoperatie zijn de sociale partners veel meer op afstand geplaatst, zodat hun betrokkenheid bij de beleidsvorming en -voering van het activerend arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid is beperkt tot deelname aan adviesraden als de Raad voor Werk en Inkomen.

Samenvatting

Resumerend kan worden gesteld dat het gehele project SWI, dat na de politieke besluitvorming over de voorstellen Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) van samenwerking tot integratie van de front-office functies van de drie uitvoeringskolommen (sociale diensten, Arbeidsvoorziening, uvi's) leidt, een ingrijpende transformatie impliceert in de uitvoering van de sociale zekerheid. Bestaande uitvoerders staan enerzijds taken af die worden geïntegreerd in de CWI's en anderzijds zullen zij zich voor een deel op de markt moeten gaan bewijzen. In dit proces blijft het van belang dat er afstemming is tussen de dienstverlening van de verschillende uitvoerders op de markt.

4.2.3 Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)

Het CWI is de plek waar alle (potentieel) uitkeringsgerechtigden, die op zoek zijn naar werk en een uitkering nodig hebben, binnen komen. Het is een publieke instantie die de uitvoering op zich neemt van een samenhangend pakket van taken, dat bestaat uit de volgende elementen:

- beheren van de nationale vacaturebank;
- beheren van de nationale sollicitantenbank;
- actieve bemiddeling;
- informatieverstrekking;
- adviesfunctie;
- administratieve intake werk en inkomen;
- afstandsbeoordeling van cliënten tot de arbeidsmarkt met behulp van Kansmeter;
- kwalificerende intake (KWINT);

- eventuele beoordeling herfasering.

Op een aantal van deze taken zal nader worden ingegaan.

Kenmerkend voor de CWI-aanpak is de één-loket-gedachte: dit houdt in dat de cliënt die zich meldt als werk- en/of uitkeringszoekende anders dan voorheen in eerste instantie met één functionaris te maken heeft. Deze functionaris verricht de zogenaamde intake werk en inkomen. Dit betekent dat bij het eerste contact alle benodigde administratieve gegevens worden vergaard, die nodig zijn voor enerzijds de inschakeling van werkzoekenden op de arbeidsmarkt en anderzijds voor het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag in gevolge de Abw.

Het gaat hierbij om gegevens als:

- de registratie van persoonsgegevens (de identificatie);
- de registratie van het sociaal-fiscaal nummer van de betrokkene;
- de beschrijving van de reden waarom betrokkene aanspraak maakt op een uitkering of voorziening;
- de beschrijving van het arbeidsverleden en opleiding.

Naast het vastleggen van gegevens over de persoon wordt aan betrokkene een formulier verstrekt, waarmee een uitkering of voorziening als bedoeld in de Abw kan worden aangevraagd. Deze laatste gegevens gaan na globale controle op volledigheid - en voorzover er niet direct werk voor de betrokkene is - langs elektronische weg naar de gemeente. De beoordeling van het al of niet recht hebben op een uitkering en de eventuele daarop volgende uitkeringsverstrekking is een taak van de gemeente.

Een belangrijk onderdeel in deze administratieve intake werk en inkomen is verder het vaststellen van de afstand van de betrokkene tot de arbeidsmarkt. Hiertoe is een instrument ontworpen, met behulp waarvan de betrokkene globaal kan worden ingedeeld in een fase. In de volgende paragraaf zal nader op dit instrument worden ingegaan.

4.2.4 Coördinatiemechanismen en –instrumentaria in CWI-verband

In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op het voorkomen van coördinatiemechanismen en –instrumentaria, zoals die beleidsmatig vorm hebben gekregen in de plannen voor het opzetten van CWI's. Dit betreft zowel coördinatieaspecten in de randvoorwaardelijke sfeer als aspecten die de uitvoering van het werk door functionarissen vorm dienen te geven.

Samenwerking met andere partijen

In de opzet van de optimale dienstverlening aan de klant en een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering werken CWI's en uitkeringsverstreckende instanties (in het geval van de Abw de Gemeenten en in het geval van WW en WAO het UWV) met elkaar samen en stemmen hun werkprocessen op elkaar af. Dat voorkomt het risico van dubbel werk en onzorgvuldige overdracht tussen organisaties. Zoveel mogelijk wordt getracht, waar het gaat om klantcontacten, te komen tot een gemeenschappelijke huisvesting in een zogeheten 'bedrijfsverzamelgebouw'. Ook private organisa-

ties die op het terrein van reïntegratie en bemiddeling actief zijn, zoals arbodiensten, uitzendbureaus en gespecialiseerde reïntegratiebedrijven, kunnen zich hier vestigen. Een nadere bedoeling van deze fysieke concentratie is ook het verkleinen van de afstand tussen het werk dat zich in verschillende fasen van arbeidsbemiddeling voordoet. Het kennis hebben van elkaar activiteiten is een voorwaarde voor het overbruggen van eventueel bestaande culturele verschillen tussen organisaties die zijn betrokken bij het bemiddelings- en reïntegratieproces. In die zin is de opzet van dergelijke 'bedrijfsverzamelgebouwen' een belangrijk coördinatiemechanisme. Het LIWI heeft tot taak om met de betrokken gemeenten te overleggen over de totstandkoming van dergelijke bedrijfsverzamelgebouwen (in een stad of regio). Ten behoeve van regionale samenwerking worden er binnenkort regionale platforms opgericht, waarbinnen de CWI's uit de regio kunnen overleggen met aanbieders van diensten (b.v. reïntegratiebedrijven, uitzendbureaus) en 'cliënten' (b.v. werkgevers). Het initiatief voor deze platforms ligt bij de belangrijkste gemeente uit de betreffende regio. Dergelijke platforms zijn vooral bedoeld als hulpstructuur voor de communicatie tussen betrokken partijen, daar aan hen geen formele beslissingsbevoegdheden zijn toegekend.

Eén-loket-aanpak

Zoals in het voorgaande al werd vermeld gaat de CWI-filosofie uit van de één-loket-aanpak. In termen van coördinatie is een dergelijke aanpak van groot belang voor een efficiënte afhandeling van uitkeringsaanvraag en toeleiding tot de arbeidsmarkt. Kernbegrippen hierbij zijn o.a. casemanagement en individuele traject begeleiding. Cliënten worden zoveel mogelijk door één casemanager begeleid met wie de cliënt kan overleggen.

Fase-indeling

Sinds begin 1999 wordt in het eerste contact tussen de cliënt en het CWI de zogenaamde 'Kansmeter' gebruikt, waarmee de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt kan worden bepaald (het inschatten van de kans op werk). De bedoeling van deze uniforme methode is te bepalen welke inzet nodig is om de cliënt naar de arbeidsmarkt (terug) te leiden. Aan de andere kant is het een instrument om de cliënt zelf een beter inzicht te geven in zijn of haar mogelijkheden op de arbeidsmarkt. In eerste instantie gaat het bij de inzet van dit instrument om een globale fasering (indeling) van de cliënt. Op grond van een vragenset wordt nagegaan wat het arbeidsverleden en de opleiding is van de cliënt. Aan de hand van een beslisschema wordt de cliënt vervolgens ingedeeld in fase 1 of 4, of nader te bepalen (ntb). De betekenis van deze fasen is als volgt:

- Fase 1: de betrokkene is direct bemiddelbaar. Er is geen toeleidingstraject nodig. De betrokkenen kan wel gebruik maken van de basisdienstverlening van het CWI, waaronder de informatie- en adviesfunctie, en bemiddeling naar vacatures.
- Fase 4: de betrokkene is als gevolg van zware persoonlijke belemmeringen in eerste instantie aangewezen op een traject gericht op sociale activering, op zorg of hulpverlening. Pas op termijn is inzet van meer arbeidsmarktgerichte instrumenten mogelijk.

- Ntb (nader te bepalen): bij de nader te bepalen indeling gaat het om personen waarbij niet direct duidelijk is welke afstand tot de arbeidsmarkt er is.

De globale fasering wordt voor cliënten die zijn ingedeeld in fase 4 en 'ntb' altijd gevolgd door een tweede, uitgebreider gesprek waarin dieper wordt ingegaan op de kansen en achtergronden van de cliënt zodat zonodig de indeling in een bepaalde fase kan worden gecorrigeerd. Voor de groep 'ntb' vindt vervolgens een zogeheten 'kwalificerende intake' (KWINT) plaats. Hierbij gaat het niet zozeer om een nadere vaststelling van de afstand tot de arbeidsmarkt. Het betreft in hoofdzaak een analyse van de mogelijkheden die er zijn om de afstand tot de arbeidsmarkt weg te werken. Dit leidt tot dan tot een nadere fase-indeling van de cliënt. Naast de mogelijkheid van alsnog een indeling in fase 1 of 4 kan de cliënt worden ingedeeld in fase 2 of 3. Deze fasen houden in:

- Fase 2: De betrokkene wordt geacht met de inzet van gerichte arbeidstoeleidsinstrumenten, binnen een jaar geschikt te zijn voor de arbeidsmarkt.
- Fase 3: Voor de betrokkene is de afstand tot de arbeidsmarkt dusdanig groot, dat een traject van minimaal één jaar en maximaal twee jaar nodig is om bemiddelbaar te worden gemaakt voor de arbeidsmarkt.

Op grond van de nadere indeling wordt vervolgens een reïntegratieadvies opgesteld. Dit advies wordt naar de uitkerende instantie gezonden. Overigens kan de cliënt, als hij het niet eens is met de fase-indeling, hiertegen in bezwaar (bij het LIWI) en in beroep (bij de rechter) komen.

Controle en activering

Een volgend aspect van coördinatie is controle op de afgesproken taken, werkverdeling en werkwijze. In eerste instantie is de intaker van het CWI verantwoordelijk voor de controle op de activiteiten en bereidheid van de cliënt om mee te werken aan een spoedige arbeidstoeleiding c.q. reïntegratie. Dit geldt des te sterker indien er naast bemiddelingsactiviteiten tevens sprake is van een beroep op een uitkeringsregeling. Door een goede informatie-uitwisseling met de uitkerende instantie kan deze instantie controle houden over de activiteiten van de CWI-functionaris binnen het activeringsproces. Het ligt in de bedoeling deze informatie-uitwisseling zoveel mogelijk door middel van de inzet van ICT te faciliteren.

Inzet van ICT

Een van de belangrijke coördinatiemechanismen binnen de herstructurering van het activerende arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid is de inzet van ICT (informatie- en communicatietechnologie). Daartoe is als uitgangspunt gekozen voor het invoeren van een Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS). Dit systeem ondersteunt de samenwerking tussen de partijen betrokken bij de arbeidstoeleiding en reïntegratie gedurende het gehele traject, vanaf het moment van intake van een cliënt tot en met het moment van plaatsing van de cliënt op betaalde arbeid dan wel beëindiging van de arbeidstoeleiding door partijen.

De doelstellingen die men met dit CVCS wenst te bereiken, zijn:

- Ondersteuning van het werkproces van een banencentrum;

- Minder formulieren, grotere beschikbaarheid van gegevens;
- Beter volgen van de cliënt in de tijd;
- Tijdsbesparing in de onderlinge communicatie;
- Vergroten klantvriendelijkheid;
- Minder foutieve doorverwijzingen;
- Betere managementinformatie.

De ontwikkeling van dit systeem bevindt zich op dit moment een pilotfase. Op basis van evaluaties van de pilotprojecten zal CVCS in definitieve vorm worden ontwikkeld voor het hele land.

Cliëntenparticipatie

Het onderwerp cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid verheugt zich de laatste jaren in een groeiende belangstelling. De toenemende aandacht past in allerlei maatschappelijke en politieke ontwikkelingen: activering (werk boven inkomen), veranderende taken en rollen van uitvoeringsorganisaties, noodzaak tot kwaliteitsverbetering, tendens richting geïntegreerde dienstverlening, individualisering, democratisering, toenemende zelfstandigheid en mondigheid van burgers, behoefte aan maatwerk, privatisering en marktwerking. De ontwikkelingen rond het verankeren van het recht op cliëntenparticipatie in wetten als de Abw en de nieuwe Organisatiewet sociale verzekering (nOSV) maken het onderwerp nog actueler. Deze wetgeving erkent in feite dat inspraak van belanghebbenden een burgerrecht is.

Ook binnen de CWI-organisatie is het organiseren van een goede participatie van cliënten een belangrijk uitgangspunt. Hiertoe is door het projectmanagement SWI een project 'Klanttevredenheid' opgezet. Onder klant wordt in dit verband bedoeld op de werkzoekende (hij of zij die in een CWI komt voor werk dan wel een uitkering). Het doel van dit project is de kwaliteit van CWI-dienstverlening vanuit cliëntenperspectief te bezien en te verbeteren. Centrale vraag hierbij is, hoe CWI's hun cliënten bij de kwaliteit van hun dienstverlening kunnen betrekken en op welke manier zij de cliënttevredenheid over hun dienstverlening kunnen meten.

Voor de raadpleging van cliënten staat op dit moment een aantal instrumenten ter beschikking. In de nabije toekomst, als de CWI-structuur nader vorm heeft gekregen, kunnen deze instrumenten verder worden uitgebouwd. Er kunnen vier varianten van cliënten raadpleging worden onderscheiden:

- ongerichte, continue signalering van cliëntoordelen: via ideeënbus, klachtenformulier of korte vragenlijsten zicht krijgen op behoeften, wensen en ideeën van cliënten met als doel incidentele verbeteringen aan te brengen;
- brede signalering van cliëntoordelen: doorgaans grootscheepse (marketing) onderzoeken naar kwaliteit van dienstverlening met als doel het verzamelen van algemene informatie over sterke en minder sterke kanten van het dienstenaanbod;
- diepte-informatie over cliëntoordelen: via (groeps)interviews of gedetailleerde vragenlijsten over beperkte onderwerpen verzamelen van specifieke informatie waarmee gericht aan concrete kwaliteitsverbeteringen kan worden gewerkt;
- directe dialoog met (vertegenwoordigers van) cliëntgroepen: via een overleg met een cliëntenraad of –panel een directe confrontatie met gebruikers aangaan of cliëntenparticipatie opbouwen.

Aan elk van de bovengenoemde instrumenten kleven zowel voor- als nadelen. Met name de vorming van cliëntenraden is een moeilijk punt in het kader van de activiteiten van een CWI. Immers een cliëntenraad vereist een duidelijke doelgroep. Een CWI heeft echter doorgaans geen vaste cliënten, maar een grote stroom van cliënten. In plaats van individuele cliënten zouden cliëntenorganisaties kunnen worden gevraagd zitting te nemen in een CWI-clientsraad. Bijvoorbeeld leden uit bestaande cliëntenraden in de regio.

Effectiviteit en efficiency

Ten behoeve van het bewaken en bevorderen van de efficiency en de effectiviteit van het CWI heeft het procesmanagement SWI een instrument ontwikkeld om het eigen gedrag en de eigen prestatie als organisatie te monitoren. Bij het rapporteren dient steeds een deel van de vragen beantwoord te worden. Hierbij wordt voor elk onderdeel van het werkproces de beleidscyclus (plan, vertaling, realisatie en evaluatie) doorlopen. Op basis van de rapportage kan vervolgens een algemeen beeld worden gegeven omtrent de vraag hoe een CWI 'ervoor staat' in termen van efficiency en effectiviteit.

4.2.5 CWI in de praktijk

Inleiding

Voor een beeld van het functioneren in de praktijk van een CWI op een aantal relevante onderdelen is een CWI-organisatie in West-Nederland nader onder de loep genomen, specifiek is naar de CWI-vestiging in Leiden gekeken. Dit CWI is sinds 1 januari 2000 formeel opgericht. De officiële aanduiding luidt nog 'CWI-in-oprichting'. Het reorganisatieproces als gevolg van de SUWI-herstructurering is nog in volle gang. Dit betekent dat per oktober 2000 de ontvlechting van de 'oude' Arbeidsvoorziening in een privaat deel en een publiek deel (de basisdienstverlening) definitief zijn beslag moet krijgen. Het ligt in de bedoeling het publieke deel van de 'oude' Arbeidsvoorzieningsorganisatie (het Arbeidsbureau) de kern van het CWI te laten uitmaken. Hiervan zullen dan ongeveer 40 medewerkers deel uit maken, aangevuld met gemeentelijke vertegenwoordigers (d.w.z. overgeplaatste gemeenteambtenaren) en (over te plaatsen) vertegenwoordigers van de nu nog private uitvoeringsinstellingen (uvi's). Het nieuwe private deel van Arbeidsvoorziening, KLIQ geheten, is met ongeveer 40 werknemers in Leiden ook in hetzelfde gebouw gevestigd. De verwachtingen over de levensvatbaarheid van dit bedrijf zijn in Leiden positief, gezien de goede contacten met de gemeente en de goede staat van dienst voor wat betreft activiteiten bij reïntegratietrajecten in het verleden.

Vanzelfsprekend geven deze ontwikkelingen enige onrust bij de werknemers, in ieder geval voorzover het de medewerkers van arbeidsvoorziening betreft, door de onzekerheid op de korte termijn. Daarbij speelt eveneens het gegeven dat de vraag naar dienstverlening enerzijds krimpt door het afnemend aanbod van werkzoekenden als gevolg van de economische hoogconjunctuur en anderzijds dat het karakter van de dienstverlening verschuift naar kortdurende contacten door snelle bewegingen op

de arbeidsmarkt. Zo vinden in dat verband ook steeds meer academisch geschoolden hun weg naar het CWI.

Financiering

De financiering van het CWI zal, anders dan bij Arbeidsvoorziening het geval was, niet meer plaatsvinden op basis van de output (b.v. aantallen intakes, aantallen bemiddelingstrajecten, etc.), maar veel meer op basis van kwaliteit van dienstverlening. Deze kwaliteit zal aan de hand van diverse indicatoren permanent worden gemonitord via enquêtes onder zowel werkgevers als werknemers. Hier wordt dan ook een kwaliteitskeurmerk aan verbonden.

Coördinatie in de praktijk

Binnen de regio waar het CWI functioneert c.q. zal moeten gaan functioneren is een overlegorgaan voor de bij de organisatie van het CWI betrokken partijen, namelijk Arbeidsvoorziening, de gemeente en de uitvoeringsinstellingen. Binnen dit orgaan worden de beslissingen genomen over de structuur en opzet van de regionale CWI, onder voorzitterschap van de regionaal politiek verantwoordelijke wethouder van Leiden. Deze stuurgroep wordt opgeheven zodra het landelijke CWI-veranderingsproces is afgerond. De aansturing van de CWI's zal dan vanuit het LIWI plaatsvinden. De samenwerking binnen CWI-verband in Leiden krijgt vooralsnog vorm op de locatie van het voormalig Arbeidsbureau. Hier ook zullen binnenkort de overige partijen in het activerend arbeidsmarktbeleid (uitzendbureaus, reïntegratiebedrijven, etc.) ruimte kunnen verwerven. Hiermee wordt invulling gegeven aan het concept 'bedrijfsverzamelgebouw', één van de pijlers onder het idee van goede samenwerking en korte lijnen tussen partijen die zich met activerend arbeidsmarktbeleid bezighouden. In de toekomst zal wellicht een geheel nieuw kantoor vlakbij het station worden betrokken.

Ook voor de formele oprichting van het CWI was er al sprake van samenwerking en afstemming tussen de bij het CWI betrokken partijen op concrete projecten. Hieronder volgt een beschrijving van een dergelijke samenwerking, waarbij met name de gemeente een voortrekkersrol speelde:

Wijkgerichte aanpak: een voorbeeldproject van activerend arbeidsmarktbeleid

In april 1999 hebben burgemeester en wethouders (B & W) van Leiden het plan van aanpak om de werkloosheid in Leiden-Noord terug te dringen – via een wijkgerichte aanpak – goedgekeurd. De benaming van het project luidt: 'Wie werkt, wint'. Het is de bedoeling – in lijn met het regeringsbeleid – een sluitende aanpak te realiseren. Dit om te voorkomen dat mensen te lang afhankelijk zijn van een uitkering. Een van de uitgangspunten is na te gaan of een wijkgerichte, projectmatige aanpak meerwaarde heeft boven een individuele insteek in de arbeidstoeleiding.

De keuze voor Leiden-Noord is niet toevallig. De werkloosheid in deze wijk blijft hoog, ondanks de economische groei en daarmee de grote vraag naar arbeidskrachten. Per 1 januari 1999 staan in Leiden-Noord 741 werkloze werkzoekenden ingeschreven. De grootste groep (489 mensen) is ingedeeld in fase 3 en 4. Het opleidingsniveau is over het algemeen laag. Voor 536 mensen ligt dat op het niveau van

basisonderwijs/LBO. Wat verder opvalt is dat 376 mensen langer dan 2 jaar werkloos zijn.

Een andere reden om voor Leiden-Noord te kiezen is dat er binnen deze wijk reeds een aantal initiatieven ontwikkeld is. Met dit project kon aansluiting worden gezocht bij reeds ontstane samenwerkingsverbanden.

De doelstelling van het project werd als volgt geformuleerd:

- Het informeren van werkgevers over subsidiemogelijkheden en het acquireren van nieuwe arbeidsplaatsen.
- Het direct bemiddelen van werkloze werkzoekenden in fase 2. Het opzetten van arbeidstoeleidingstrajecten (gesubsidieerd werk, scholing, sociale activering, zorgtraject) voor werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (fase 3 en 4).
- Terugdringing van de werkloosheid in Leiden-Noord, waarbij de volgende (globale) doelstelling werd geformuleerd: 25% van fase 2 vindt werk, 10% van fase 3 vindt werk, 10% van fase 3 en 4 neemt actief deel aan een toeleidingstraject.

De uitvoering van het project bestond uit twee pijlers:

- het opzetten van een informatiebijeenkomst voor werkgevers uit Leiden en directe omgeving. Voorlichting geven over de nieuwe mogelijkheden van dit project en met name de aanvullende mogelijkheden van gesubsidieerd werk;
- het voorbereiden en voeren van de individuele gesprekken met werkloze werkzoekenden en de bemiddeling naar regulier, gesubsidieerd of vrijwilligerswerk.

De resultaten van de benadering van werkgevers waren aanvankelijk hoopvol. Van de 955 aangeschreven bedrijven gaf 12% aan geïnteresseerd te zijn in voorlichting over de verschillende subsidiemogelijkheden. Echter het hieruit voortvloeiende aanbod van vacatures bleek zeer gering. Uiteindelijk werden maar 8 vacatures aangeboden waarvan er 3 konden worden bezet door de doelgroep.

Het activerend beleid naar de werkloze werkzoekenden toe was veel succesvoller. Vóór aanvang van de gesprekken met deze groep zijn goede werkafspraken gemaakt met de diverse organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering. De primaire samenwerkingspartners zijn het Arbeidsbureau, de sector Sociale Zaken van de gemeente Leiden (kortweg GSD) en De Zijl Bedrijven (DZB, de Sociale Werkvoorzieningsorganisatie in Leiden die ook de WIW en de I/D-banen uitvoert en het Leerwerkbedrijf coördineert). Ook met de Leidse Welzijnsorganisatie (LWO), het Algemeen Maatschappelijk Werk en de GGD (Gemeentelijke Geneeskundige Dienst), zijn afspraken gemaakt over verwijzing en terugkoppeling. De selectie van werkzoekenden vond plaats aan de hand van bestandsvergelijkingen tussen Arbeidsbureau en GSD. In eerste instantie is gekozen voor werkzoekenden met een Bijstandsuitkering van de GSD, die nog niet aan een traject deelnemen. In totaal zijn in 1999 264 cliënten benaderd.

Tijdens de gesprekken wordt de situatie van de cliënt in kaart gebracht. Deze gesprekken vonden overigens in de wijk plaats waar de cliënt woont. Gekeken wordt welke stappen nodig zijn om uiteindelijk te kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt. Na dit eerste gesprek vindt direct een verwijzing plaats. Naar het Arbeidsbureau,

DZB, het leerwerkbedrijf of anderszins, afhankelijk van de situatie van de cliënt en de afstand die hij/zij inneemt ten aanzien van de arbeidsmarkt.

De doelstellingen met betrekking tot werkaanvaarding en toeleidingstrajecten is eind 1999 ruimschoots gehaald: 63% van fase 2, 32% van fase 3 en 13% van fase 4 is aan het werk. Met name dit laatste was boven verwachting. Van de beoogde toeleidingstrajecten is 56% gerealiseerd. Wel dient opgemerkt dat de definitieve resultaten pas op de langere termijn zichtbaar zijn.

De gekozen benaderingswijze heeft vruchten afgeworpen. Kenmerkend voor de werkwijze is om de cliënt niet meer los te laten. Met de samenwerkingspartners zijn waterdichte afspraken gemaakt. Alle bij het project betrokken organisaties reserveren vaste dagdelen om cliënten op te roepen. Ook over de terugkoppeling naar aanleiding van de gesprekken zijn goede, werkbare afspraken gemaakt. Korte lijnen dus om de cliënt zo snel mogelijk op een traject te zetten.

Het CWI-instrumentarium

Vooralsnog wordt in Leiden het geavanceerdere CWI-instrumentarium (kwalificerende intake, herwaardering arbeidsmarktpositie, etc.) uitsluitend gehanteerd door (ex)medewerkers van Arbeidsvoorziening. De integratie van de dienstverlening met gemeente en uitvoeringsinstellingen is nu echter zo ver dat medewerkers van deze partijen al in de front-office van de basisdienstverlening meedraaien en dus administratieve intakes verrichten. Voor het inzetten op gespecialiseerde taken van medewerkers van andere partijen is uiteraard een traject van opleiding/training noodzakelijk.

Een van de centrale taken van het CWI in Leiden is de administratieve intake. Het uitgangspunt hierbij is, dat in principe iedere ingeschrevene eerst wordt gematched met het vacature-aanbod alvorens tot een uitkeringsaanvraag wordt overgegaan. Voor wat betreft de schoolverlaters is met de gemeente Leiden overeengekomen dat zij na inschrijving bij het CWI eerst contacten met uitzendbureaus moeten hebben over vacatures. Indien passende vacatures worden geweigerd zal de Abw-uitkering niet worden verstrekt. De gemeente Leiden zorgt er daarbij voor door frequente contacten goed op de hoogte te zijn van het vacaturebestand bij de uitzendbureaus.

Bijstandsccliënten in Leiden weten vanaf het eerste contact – de geïntegreerde intake door het CWI – wat er voor en met hen gaat gebeuren. De gemaakte trajectafspraken worden vastgelegd in een contract. Van de cliënten wordt een grote mate van zelfwerkzaamheid gevraagd. Het CWI zorgt voor de begeleiding van cliënten in fase 1, 2 en 3; de gemeente voor cliënten in fase 4. Deze laatste groep krijgt ofwel een arbeidstoeleidingstraject, ofwel een zorgtraject. Bij dit laatste gaat het vooral om voorwaarden te scheppen voor een toekomstig toeleidingstraject, b.v. aanpak drugsverslaving. Er zijn strakke werkafspraken over de onderlinge informatie-uitwisseling en de termijnen waarbinnen volgende stappen worden genomen. De gemeente bewaakt het totale proces.

Aan trajectvoorstellen op basis van een kwalificerende intake van het CWI naar gemeente of uvi toe (afhankelijk van of de cliënt een WW/WAO-uitkering dan wel een Abw-uitkering geniet) zit doorgaans een prijskaartje vast. De gemeente Leiden

stemt echter vrijwel altijd in met voorgestelde trajectafspraken. Bij de uvi's ligt dat vaak anders. Deze organisaties vinden veel trajectvoorstellen te duur. De gemeente Leiden neemt indien het om samenloopgevallen (personen die van twee of meer instanties een uitkering ontvangen) gaat, dan soms de kosten voor haar rekening.

De nauwe samenwerking tussen de gemeente Leiden en het CWI heeft verder geleid tot de ontwikkeling van specifiek op fase 4-cliënten gerichte instrumenten. Genoemd kunnen worden de projecten 'Oriëntatie langdurig werklozen', 'Vrouwen in perspectief' en 'Baan centraal' (voor allochtonen). Centraal in deze projecten staat het bijbrengen van basisvaardigheden alvorens tot een toeleidingstraject te komen.

CWI toekomstbeeld: de activering van een fase 4-cliënt

Marina de Graaf (44) is na haar echtscheiding op zoek naar werk. Tijdens haar huwelijk, dat 15 jaar duurde, had zij geen betaald werk. In het CWI heeft zij een gesprek met een medewerker die na een globale intake aangeeft dat Marina gezien haar persoonlijke omstandigheden voorlopig in fase 4 moet worden ingedeeld. Daarnaast registreert de medewerker een aantal gegevens t.b.v. een aanvraag voor een Abw-uitkering. Een week later, in een kwalificerende intake, stelt een andere CWI-medewerkster vast dat zij inderdaad in fase 4 thuishoort. Marina heeft tijdens dit gesprek aangegeven dat zij na haar echtscheiding zowel financieel als psychisch in moeilijkheden is geraakt. De CWI-medewerkster maakt een inschatting van wat er naar haar oordeel moet gebeuren om Marina op termijn weer maatschappelijk te laten participeren en vervolgens aan het werk te helpen en verwerkt dat in een advies voor de gemeente.

Nadat de gegevens van Marina door het CWI zijn overgedragen aan de GSD, beslissen B & W dat zij in aanmerking komt voor een Abw-uitkering. Marina heeft vanaf het moment van overdracht verder met de sociale dienst te maken. Een medewerker van de dienst stelt voor haar een trajectplan op. Omdat Marina zelf nog weinig idee heeft wat ze zou kunnen doen, geeft de medewerker aan dat ze zou kunnen beginnen met een cursus loopbaanoriëntatie en daarnaast, om weer in een vast ritme te komen en voor de sociale contacten, vrijwilligerswerk zou kunnen doen. De schulden van Marina zijn niet zo hoog dat het nodig is om over te gaan tot schuldsanering. Wel wordt voorgesteld om tijdelijk de betalingen van vaste lasten via de GSD te laten lopen en dus in mindering te brengen op de uitkering. Marina zal in het kader van dit traject en in het kader van de controle regelmatig contact hebben met de sociale dienst. De uitvoering van het traject wordt door de gemeente uitbesteed aan een bureau dat is gespecialiseerd in het weer op de arbeidsmarkt voorbereiden van herintreders. Te zijner tijd zal dit bureau ook een mogelijke bemiddeling naar werk verzorgen.

Cliëntenparticipatie

In het Leidse CWI wordt op dit moment het zogeheten RIA-systeem geïmplementeerd (Renovatie Informatie en Advies). Met behulp van dit systeem kunnen cliënten van het CWI, d.w.z. zowel werkgevers, werkzoekenden als andere partijen informatie verkrijgen ten aanzien van het CWI-werkterrein. Het systeem registreert welke handelingen worden verricht en er kunnen zo rapportages worden verkregen over

veel gestelde vragen. Er is binnenkort een nulmeting voorzien van de tevredenheid van cliënten over deze geautomatiseerde dienstverlening en informatieverstrekking. Op basis hiervan kunnen aanpassingen in het systeem plaatsvinden. Het ligt in de bedoeling deze tevredenheidsmetingen periodiek onder de cliënten plaats te laten vinden middels enquêtes.

ICT

In het Leidse CWI wordt binnenkort het AGORA-systeem geïnstalleerd. Hiermee wordt een ander systeem - dan landelijk aanvankelijk beoogd - leidend in het CWI. Dit systeem is in staat te communiceren met zowel het gemeentelijk cliënt volgsysteem als de systemen van de uvi's. Zo kan de intake-module van de sociale dienst ook door AGORA uitgevoerd worden.

Tot slot

Kenmerkend voor de Leidse aanpak is: heldere samenwerkingsafspraken tussen alle betrokken partijen, goed gestroomlijnde werkprocessen en uitbanning van wachttijden voor werkzoekenden die een traject nodig hebben. De Leidse (sluitende) aanpak is zowel gericht op nieuwe bijstandsccliënten als op degenen die al langdurig werkloos zijn. Deze aanpak in Leiden is dermate voortvarend geweest, dat de gemeente Leiden en het CWI Rijnstreek een 2e prijs heeft ontvangen in het kader van Werk-sleutel 2000. Dit project belooft de meest creatieve en innovatieve invulling van de sluitende aanpak.

4.3 Grotestedenbeleid

In deze paragraaf wordt het Grotestedenbeleid (GSB) behandeld. Bij wijze van inleiding wordt allereerst ingegaan op de wijze waarop dit beleid in de afgelopen jaren op landelijke schaal tot stand is gekomen, welke algemene doelstellingen hieraan ten grondslag liggen en op welke wijze de bestuurlijke aspecten zijn vorm gegeven. In de overige paragrafen wordt vervolgens het GSB van één gemeente, Leiden, als case-study gepresenteerd.

4.3.1 Inleiding

Steden zijn belangrijke sociale, economische, culturele en politieke knooppunten in de Nederlandse samenleving. Deze sleutelpositie biedt hen zowel tal van ontwikkelingsmogelijkheden als een heel scala aan risico's. Deze risico's komen het meest concreet tot uiting op het niveau van wijken in de vorm van werkloosheid, lage inkomens, sociale uitsluiting en criminaliteit. Vooral in de grote steden is sprake van een hardnekkige arbeidsmarktproblematiek, mede doordat de groei in de werkgelegenheid en de afname van de werkloosheid in de steden achterloopt bij de ontwikkelingen in de rest van Nederland (BZK, 1999; SZW, 1999a; Verweij et al, 2000).

Vlak na de verkiezingen van 1994 vestigden de vier grootste steden van Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) de aandacht op deze problematiek in hun 'Deltaplan voor de Grote Steden'. In dit plan werd een nieuwe strategie voorge-

steld om de specifieke grootstedelijke problemen aan te pakken. Door een hechte samenwerking tussen rijksoverheid, gemeenten, werkgevers en andere lokale organisaties zou de werkloosheid kunnen worden teruggedrongen, de integratie van immigranten bevorderd en het leefklimaat in de grote steden verbeterd. Uiteindelijk leidde dit tot een convenant tussen de rijksoverheid en 25 grote steden (de zogenaamde G25) voor de periode 1994-1998. Het totale budget bedroeg ongeveer 3,5 miljard gulden.

Hoewel in deze periode de nodige resultaten werden geboekt, achtten velen een nog intensievere aanpak wenselijk. Als reactie hierop werd na de verkiezingen van 1998 besloten om meer financiële middelen beschikbaar te stellen en om een aparte Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) te benoemen met uiteraard het GSB in zijn portefeuille. Organisatorisch is het GSI ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De afdeling GSB telt ongeveer 24 medewerkers.

Met de G25 die in de periode 1994-1998 deelnamen aan het Grotestedenbeleid (GSB), is een zogenaamd doorstartconvenant gesloten, om te komen tot een visie op de ontwikkelingsmogelijkheden van de steden en op basis daarvan tot meerjarige en integrale stedelijke ontwikkelingsprogramma's (MOP's) voor de periode 1999-2003. Die programma's hebben eind 1999 geleid tot maatwerk-convenanten per stad. Voor deze tweede fase van het GSB is in totaal 17 miljard gulden beschikbaar.

Doelstellingen en vormgeving

Hoofddoelstelling van het Grotestedenbeleid is het herstel van een balans in de stedelijke ontwikkeling en het weer terugbrengen van de relaties tussen de verschillende functies van de steden om zodoende een bijdrage te geven aan het realiseren van een 'complete, veilige en leefbare stad waarin alle burgers gelijke kansen hebben' (BZK, 2000b). Uitgangspunt in elk programma is een integrale aanpak van de drie pijlers die in het GSB worden onderscheiden:

- *economie en arbeidsparticipatie*; het versterken van de stedelijke economie door samenwerking met partners om zodoende een duurzame ontwikkeling van de stedelijke werkgelegenheid, ruimte en kennis te bewerkstelligen;
- *fysiek-ruimtelijke infrastructuur*; het verbeteren van de toegankelijkheid van de economische centra van de steden en het tegelijkertijd beperken van de schadelijke effecten van mobiliteit op het milieu en de veiligheid;
- *leefbaarheid en sociale structuur*; het realiseren van een structurele verbetering in de positie van de meest kwetsbare groepen door preventieve maatregelen (beperken instroom) en door sociale en economische activering (bevorderen uitstroom).

De ontwikkeling en implementatie van het GSB zijn gebaseerd op een aantal institutionele of bestuurlijke vormgevingsprincipes. De belangrijkste hiervan zijn:

- *integrale aanpak*; een gecombineerde aanpak van de grootstedelijke problematiek op basis van de eerdergenoemde drie pijlers; in de MOP's van de gemeenten dient aan de drie pijlers evenredig aandacht te worden besteed;

- *interactiviteit en partnership*; in de relaties tussen gemeenten, bedrijven, instellingen en burgers dienen plannen op een interactieve wijze tot stand te komen; geen enkele partij kan eenzijdig doelstellingen formuleren of maatregelen uitvoeren;
- *heldere rolverdeling tussen rijk en gemeenten*; het zijn de gemeenten en niet het rijk die de concrete doelstellingen bepalen die in de programma's zijn opgenomen; gemeenten worden hiertoe beter in staat geacht dan het rijk omdat zij dicht bij de burgers zitten, het rijk faciliteert de middelen; wel is het zo dat de MOP's moeten worden goedgekeurd door de Ministerraad;
- *afspraken via convenanten*; het rijk en de gemeenten leggen hun afspraken vast in convenanten;
- *monitoring en evaluatie*; om een beter inzicht te verkrijgen in de daadwerkelijke effecten van het GSB hebben de gemeenten voor hun programma's meetbare doelstellingen en prestaties moeten formuleren, zij moeten hierbij aangeven hoe die doelstellingen zullen worden gerealiseerd en welke partijen daarbij worden betrokken;
- *besteding van financiële middelen*; de Minister die verantwoordelijk is voor het GSB zorgt er voor dat de overige ministeries zo min mogelijk obstakels opwerpen voor een integrale implementatie op het lokale niveau, de Minister kan hiertoe interveniëren in de besteding van bepaalde budgetten van deze ministeries;
- *advies- en ondersteuningsstructuur*; een interdepartementale commissie waarin bijna alle ministeries zijn vertegenwoordigd adviseert de Minister, daarnaast zijn diverse werkgroepen in het leven geroepen waarin medewerkers van ministeries en steden zijn vertegenwoordigd; ook is men bezig met het oprichten van een 'Kenniscentrum GSB' dat alle beschikbare kennis moet bundelen en dat als vraagbaak voor gemeenten en andere organisaties kan optreden.

Overige aspecten

Tot de andere aspecten van het GSB die in het kader van dit onderzoek relevant zijn, behoren de volgende:

- *Wijkgerichte aanpak*. Gemeenten die deelnemen aan het GSB worden geacht hun inspanningen vooral te concentreren op een beperkt aantal wijken. Binnen deze wijken wil men vooral de scheiding van functies, die zich in de naoorlogse stedenbouw steeds sterker heeft gemanifesteerd, opheffen. In de praktijk betekent dit een poging om de ruimtelijke scheiding tussen wonen en werken te verminderen en om een meer gedifferentieerde woningbouw te realiseren, waardoor ook een differentiatie van bewonersgroepen ontstaat. Op deze wijze wil men voorkomen dat achterstandswijken afglijden naar het niveau van 'getto's'.
- *Paraplu-functie*. Het GSB heeft in hoge mate een 'paraplu-functie'; de Minister voor het GSB is coördinator, aanjager, katalysator en procesbewaker, maar hij heeft géén eindverantwoordelijkheid. Die ligt namelijk bij de betreffende ministeries en gemeenten. Het Ministerie van SZW is nog steeds verantwoordelijk voor het werkgelegenheidsbeleid, waaronder het ontwikkelen van wetten en maatregelen als de WIW en de I/D-banen en het toezien op de uitvoering daarvan. Dat beleid heeft eigen instrumenten, financiële middelen en verantwoordingskanalen en is gericht op alle gemeenten in Nederland. Een deel van dit be-

leid en de bijbehorende middelen worden in het kader van het GSB van een extra label worden voorzien en soms met een extra budget opgehoogd.

- *Geen olievlekwerking.* Aan de basis van het GSB ligt de veronderstelling dat de problemen geconcentreerd zijn in de grote steden en dat de grootstedelijke problematiek fundamenteel afwijkt van die van middelgrote en kleine gemeenten. Er zijn daarom geen plannen om het aantal deelnemende gemeenten uit te breiden. Niettemin is er inmiddels een groep van 5 gemeenten (Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad, Zaanstad) die in het GSB willen worden opgenomen en die na enig lobby-werk een klein extra budget ontvangen. Het staat gemeenten uiteraard vrij om de ‘GSB-filosofie’, waaronder de integrale en interactieve aanpak over te nemen, maar dat behoort niet tot de GSB-doelstellingen.
- *Samenwerking en benchmarking.* Binnen de G25 werken de G21 min of meer als een collectief; men vergelijkt zichzelf met elkaar en men wil niet afgaan tegenover elkaar (visitatie, benchmarking). De vier grootste steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) zijn gewend om hun eigen gang te gaan.
- *Informatie- en Communicatietechnologie (ICT).* In het kader van het GSB wordt speciale aandacht geschonken aan de rol en mogelijkheden van ICT. Zo is er een tijdelijke adviescommissie ‘ICT en de Stad’ benoemd en wordt in september 2000 een grote internationale conferentie gehouden (BZK, 2000a).

Relevantie GSB

Het GSB is om meerdere redenen een interessante case-study voor dit onderzoek.

- *Doelstellingen.* In de doelstellingen van het GSB zit ook de combinatie van activering en zekerheid. Er worden bijvoorbeeld relaties gelegd tussen het aanbieden van arbeidstoeleidingstrajecten en het verbeteren van de woonsituatie in dezelfde wijk. Een ander voorbeeld is het inrichten van een ‘ondernemersloket’ bij gemeenten. Bij zo’n loket moeten bedrijven, die zich in een gemeente willen vestigen, met al hun vragen terecht kunnen en worden zij tevens begeleid bij het verkrijgen van de benodigde vergunningen. Als ‘tegenprestatie’ wordt van deze bedrijven gevraagd aandacht te schenken aan de lokale arbeidsmarkt (bij voorkeur door het werven van kwetsbare groepen) en aan de leefbaarheid van de stad.
- *Vormgevingsprincipes.* De integrale aanpak op basis van de drie pijlers doet een beroep op het vermogen tot coördinatie en de interactieve werkwijze veronderstelt een inschakeling van belangengroepen.
- *Aantal en niveau betrokken organisaties.* Alleen al vanwege het aantal betrokken organisaties op lokaal, regionaal en nationaal niveau is het GSB een gewaagde uitdaging aan hun coördinatievermogen.

4.3.2 Context: Leiden maakt kennis

Leiden is een middelgrote stad in de provincie Zuid-Holland met een groot historisch centrum. De gemeente heeft 117.000 inwoners en vervult een regio-functie voor de directe agglomeratie en de daaraan grenzende Duin- en Bollenstreek. De omliggende gemeenten zijn relatief klein en welvarend en kennen slechts een geringe werkloosheid. Leiden herbergt een groot aantal onderwijs-instellingen, waaronder de oudste universiteit van Nederland. Van de Leidse bevolking wordt 9,3% tot de

etnische minderheden (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen) gerekend en 13,6% tot de overige allochtonen. Voor geheel Nederland zijn deze percentages resp. 7,2% en 10,7%. De werkloosheid in Leiden was in 1998 6%, evenhoog als het landelijke percentage (Verweij et al, 2000).

Sinds 1997 wordt Leiden erkend als ‘grote stad’ en neemt de gemeente deel aan het GSB. In het kader van de tweede fase van het GSB (1998-2002) heeft Leiden een traject ingezet dat uiteindelijk in 2000 heeft geleid tot de goedkeuring van het Meer-jarenontwikkelingsprogramma (MOP). Fasen van dit traject zijn geweest:

- *ontwikkelen lange-termijnvisie* (eind 1998): door middel van overleg met tal van organisaties, deskundigen en ‘vooraanstaande inwoners’ is een lange-termijnvisie opgesteld voor de periode tot 2010; dit is de zgn. ‘Stadsvisie 2010. Dit is mijn stad’;
- *opstellen MOP* (zomer 1999); aansluitend op de ontwikkelde stadsvisie is de eerste versie van het MOP opgesteld en ingediend bij de Minister;
- *aantekening bij MOP* (eind 1999); deze eerste versie van het MOP werd door de Ministerraad van een ‘aantekening’ voorzien omdat de doelstellingen onvoldoende concreet zouden zijn; dat betekende dat het MOP moest worden herschreven en worden voorzien van duidelijke, kwantitatieve doelen; volgens sommigen was deze situatie in de hand gewerkt doordat de gemeente enkele jaren eerder de afdeling ‘Statistiek en Onderzoek’ had opgeheven en daardoor niet beschikte over voldoende beleidsinformatie (inmiddels is besloten deze afdeling opnieuw op te richten); vooruitlopend op de bijstelling van het MOP is eind 1999 wel het maatwerk-convenant getekend door de gemeente en de Minister;
- *bijstellen MOP* (voorjaar 2000); vervolgens is er intensief gewerkt aan een tweede versie van het MOP, die uiteindelijk de titel ‘Leiden maakt kennis’ kreeg;
- *definitieve goedkeuring MOP* (juni 2000); deze versie is in juni 2000 door de Ministerraad goedgekeurd, in de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Mede vanwege het paraplu-karakter van het GSB is de lokale GSB-organisatie zeer klein. Er is een projectleider en een projectsecretaris, die werken onder de ambtelijke leiding van de directeur van de dienst Sociale en Economische Zaken. De feitelijke uitvoering van de taken berust bij de inhoudelijk betrokken medewerkers. De politieke verantwoordelijkheid berust bij één van de wethouders, die hiervoor regelmatig overlegt met de vaste raadscommissie GSB.

4.3.3 Processen van verandering; het Leidse programma in vogelvlucht

Aan de basis van het Leidse MOP ligt een visie op de identiteit en de ontwikkelingsmogelijkheden van de stad. Dit alles heeft men ‘gevangen’ onder de bewust dubbelzinnige noemer ‘Leiden maakt kennis’. Deze noemer verwijst niet alleen naar de vele onderwijsinstellingen, maar ook naar de kennisintensieve bedrijven die zich de laatste jaren in de stad hebben gevestigd. Leiden wil kennis vergaren, overdragen, maar ook maken; “kennismaken met andere culturen, met andere ideeën, met nieuwe bedrijven.” (Leiden, 2000a, 2000b).

Vanuit deze visie zijn de drie pijlers van het GSB in Leiden omgevormd tot zeven programmalijnen, die elk weer een aantal deelprogramma's hebben:

- Jong Geleerd;
- Sociaal en Vaardig;
- Historische Stad;
- Kennis van Zaken;
- Wonen;
- Bereikbaarheid;
- Basis voor Kwaliteit.

De totale begroting die in het Leidse MOP voor de jaren 1999-2003/2004 wordt gehanteerd, bedraagt maar liefst 838 miljoen gulden. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- de vanuit het Rijk ter beschikking gestelde specifieke uitkeringen voor vooraf bepaalde deelprogramma's (*ISV/GSB geoormerkte gelden*): 211 miljoen gulden;
- de vanuit het Rijk ter beschikking gestelde specifieke uitkeringen die vrij besteedbaar zijn binnen de doelstellingen van het MOP (*ISV/GSB vrij besteedbare gelden*): 81 miljoen gulden;
- de binnen de (concept)gemeentebegroting of meerjarenraming en het investeringsprogramma 2000-2003 opgenomen uitgaven waarvan de doelstelling van het product overeenkomt met het (deel)programma in het MOP (*gemeente*): 255 miljoen gulden;
- de verwachte/gewenste bijdrage van derden voor de realisering van het (deel)programma (*partners*): 291 miljoen gulden.

Het Leidse MOP heeft zeven programmalijnen met in totaal 35 deelprogramma's. In het onderstaande worden twee van deze deelprogramma's nader toegelicht.

Schema 4.1 Deelprogramma 1.2 MOP gemeente Leiden, 1999-2003/2004	
Programmalijn	Jong geleerd De kennishaven Leiden heeft de ambitie een aantrekkelijke, gezonde en veilige omgeving voor jongeren te bieden, waarin zij hun talenten en vaardigheden optimaal kunnen ontwikkelen.
Deelprogramma	Van School naar Werk (12-23 jaar)
Doelstellingen	Voor jongeren is de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt van eminent belang. Via dit deelprogramma wordt gestimuleerd dat jongeren een startkwalificatie halen. Mocht dat niet lukken, dat worden via de Sluitende Aanpak gerichte trajecten aangeboden die alsnog tot werk kunnen leiden.
Meetbare doelen	De schooluitval van volledig, partieel en niet-leerplichtigen is in 2004 met 20% gedaald. Het aantal personen in de leeftijd van 16-23 jaar dat zonder startkwalificatie de school verlaat is in 2004 met 20% gedaald. Per planperiode realiseren van een afname van het aantal uitkeringgerechtigde jongeren met minimaal 25%, dat betekent van 195 naar circa 145 jongeren.
Aanpak	<i>Onderwijs</i> Ontwikkelen en opzetten van een centraal loket in Leiden om kinderen met een onderwijsbeperking sneller te kunnen helpen. Ten aanzien van zeer moeilijk opvoedbare kinderen (AMOK) afspraken over doorverwijzing, het starten van een experiment trainingsgroep en het opzetten van een aantal crisisplaatsen. Oprichten van een platform dat voor risicoleerlingen een traject ontwikkeld dat minimaal leidt tot het niveau van assistent-beroepsbeoefenaar. Een verdere ontwikkeling van de Zorgadviesteams. <i>Registratie</i> Verbetering van de registratie van voortijdige schoolverlaters. Aanstellen van een projectleider en een trajectbewaker. Uitvoeren van een nul-meting. <i>Leerplicht</i> Het ontwikkelen van een organisatieplan voor een centraal meldpunt schoolverzuim voor de regio Zuid Holland Noord. Scholen kunnen (dreigend) schoolverzuim melden bij het meldpunt, waarna het afhandelen vanuit het meldpunt in behandeling zal worden genomen. <i>Opvangvoorzieningen</i> In samenwerking met de bestaande samenwerkingsverbanden zou moeten worden toegewerkt naar een breder bereik van de bestaande voorzieningen. Er zal een convenant worden afgesloten tussen onderwijs, Arbeidsvoorziening, jeugdhulpverlening en gemeenten met het oog op het ontwikkelen van een sluitende (keten)aanpak ten behoeve van voortijdige schoolverlaters. <i>Trajectbegeleiding</i> Voor de uitkeringsgerechtigde jongeren, waarbij de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt nog niet is gevonden, zullen op basis van gericht onderzoek en analyse individuele trajecten en case-management worden aangeboden.
Partners	Regionaal overleg portefeuillehouders Onderwijs; overleggroep rond het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt; Arbeidsvoorziening; Jeugdhulpverlening; organisaties van etnische minderheden, vluchtelingen en moskeeën.
Financiering	ISV/GSB geoormerkt 3.420.000 ISV/GSB vrij 1.850.000 Gemeente 0 Partners/derden 0 Totaal 5.270.000
Leiden, 2000a	

Schema	4.2	Deelprogramma 2.1 MOP gemeente Leiden, 1999-2003/2004	
Programmalijn	Sociaal en Vaardig		
	De kennishaven Leiden heeft de ambitie om iedereen, met inbegrip van alle zorggroepen, de kans te bieden om vanuit zelfredzaamheid te participeren in de samenleving.		
Deelprogramma	Participeren door werk		
Doelstellingen	Ondanks de gunstige arbeidsmarktsituatie lukt het niet iedereen om op eigen kracht een betaalde baan te vinden. Dit geldt met name voor mensen die al lang aan de kant staan, mensen met een lage opleiding, met in de persoon of omstandigheden gelegen beperkingen en deels voor etnische minderheden en vluchtelingen. In de Kennishaven Leiden doet iedereen mee, via regulier of gesubsidieerd werk, door scholing, in een toeleidingstraject of anderszins.		
Meetbare doelen	Ten opzichte van 31 december 1999 daalt in de planperiode het aantal geregistreerde niet-werkende werkzoekenden met 25%, het aantal niet-werkende werkzoekenden met een werkloosduur langer dan 12 maanden met 25% en het aandeel niet-werkende werkzoekenden van allochtone afkomst daalt meer dan evenredig. In de planperiode is het aandeel niet-werkende werkzoekenden in de drie wijken waar de werkloosheid procentueel het hoogst is, gedaald met 25% richting het Leidse gemiddelde. Sluitende aanpak nieuwe instroom: in 2004 heeft iedereen die nieuw instroomt in de uitkering binnen één jaar een traject aangeboden gekregen. Ten aanzien van het bestaande bestand dient 60% van de begeleidde personen uit te stromen naar werk. Voortzetting trajectbegeleiding, een meer dan evenredige deelname van etnische minderheden aan toeleidingstrajecten. Uitbreiding van het aantal I/D-banen met 49 per jaar, daarbij streven naar een deelname van 10% door arbeidsgehandicapten. Voorzetting van het WIW-arbeidsinstrumentarium, waarbij 60% van de mensen met een werker-varingsplaats aan het werk blijft en waarbij de uitstroom naar regulier werk van mensen met een dienstbetrekking toeneemt van 7% naar 25%. Voorzetting van het WIW-activeringsinstrumentarium. Voorzetting van het opleidingstraject 'Migranten in het restaurantbedrijf' Per planperiodejaar inkopen van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers, gericht op een bereik van 100%.		
Aanpak	Vormgeving van een sluitende aanpak Intensivering van de wijkgerichte aanpak Gedeeltelijke omvorming van DZB Leiden (SW-bedrijf) van 'uitvoeringsorganisatie gesubsidieerd werk' tot 'arbeidsontwikkelorganisatie' Handhaven en waar nodig aanpassen en uitbouwen van het voorzieningenniveau om groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt adequaat te kunnen bereiken. Voorbeelden hiervan zijn: het project Droom en Daad, voor hoger opgeleiden met inzet van het instrument 'persoonsgebonden scholingsbudget'; een traineeprogramma voor allochtone beleidsmedewerkers; het Zakgeldproject, ter bevordering van de arbeidsoriëntatie van jongeren; Afaak, specifiek voor Marokkaanse jongens; Trajectbegeleiding. Integrale vormgeving van het gemeentelijke beleid Werk en Inkomen.		
Partners	Bedrijfsleven; Arbeidsbureau; Centrum voor Werk en Inkomen; UVI's; regiogemeenten; Vluchtelingenwerk Leiden; Meander; LWO; STAG.		
Financiering	ISV/GSB geoormerkt		91.035.000
	ISV/GSB vrij		1.350.000
	Gemeente		12.613.000
	Partners/derden		2.286.000
	Totaal		107.284.000
Leiden, 2000a			

4.3.4 Output van coördinatie

Bij het beschrijven van de output van het GSB dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het lokale en het nationale niveau. In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de Leidse situatie en vervolgens op het nationale niveau.

Leiden

De definitieve versie van het MOP van de gemeente Leiden is pas recent goedgekeurd. Momenteel is men bezig met het concretiseren van de programmalijnen in projectvoorstellen. In die zin kan de output pas eind 2003, begin 2004 worden vastgesteld aan de hand van de geformuleerde doelstellingen. Toch is het mogelijk om nu reeds bepaalde effecten te benoemen die als output van het GSB kunnen worden beschouwd.

Interne samenwerking

In de eerste plaats zijn de betrokken medewerkers van de gemeente van mening dat de deelname aan het GSB heeft geleid tot een betere samenwerking binnen de eigen organisatie. Naarmate gemeenten meer inwoners hebben, is ook de gemeentelijke organisatie groter en vaker opgesplitst in aparte diensten of directies. Wanneer die diensten ook nog eens apart zijn gehuisvest en in sterkere mate worden geconfronteerd met de politieke ‘scoringsdrift’ van wethouders, dan ontstaat al snel het risico van een verkokerde organisatie met een eigen cultuur en eigen belangen. In Leiden voelt men zich door het GSB niet langer een vertegenwoordiger van een bepaalde dienst, maar is men vooral ‘probleemoplossend’ gericht. Daarnaast heeft het GSB een impuls gegeven aan een verbetering van de organisatiecultuur en het interne kwaliteitsbeleid. De beleidsmedewerkers van de gemeente volgen allen een cursus ‘Verhoging kwaliteit beleid’. Tevens is momenteel een organisatie-adviesbureau ingeschakeld om te komen tot een nieuwe algemene sturingsfilosofie en management-stijl.

Interactieve aanpak

De interactieve aanpak is in Leiden zeer goed bevallen. Waar vroeger voorlichtings-bijeenkomsten en verplichte inspraakrondes werden gehouden aan het eind van een beleidsontwikkelingstraject, daar worden nu in een vroeg stadium brainstorm-sessies gehouden met partners en andere organisaties. Aanvankelijk had men daar enige moeite mee, omdat men gewend was een duidelijk en nagenoeg definitief plan te presenteren. Voor wat betreft de directe participatie van burgers vertoont men echter enige terughoudendheid. Aan alle interactieve overleg rondes heeft een gericht uitnodigingsbeleid ten grondslag gelegen. Anderzijds wordt gesteld dat de participatie van de inwoners bij het opstellen van de concrete projectplannen, de fase waarin het MOP momenteel verkeert, groter zal zijn dan in de eerdere fasen en dat in principe elke inwoner kan reageren op het MOP.

Relatie met de rijksoverheid

Het GSB heeft volgens de betrokkenen ook geleid tot een verheldering en verbetering van de relaties tussen de gemeente en het rijk. De wederzijdse afhankelijkheid binnen deze relatie, waarbij het rijk de beleidskaders ontwikkelt en de financiële

middelen beschikbaar stelt en de gemeente in samenwerking met partners verantwoordelijk is voor de specifieke invulling en de uitvoering van het beleid, wordt sinds de deelname aan het GSB als positief ervaren. Men heeft nu een duidelijke eigen verantwoordelijkheid voor de stad waarin men woont. Bovendien is er sprake van een intensiever contact met de rijksoverheid. Vooral nadat het eerste ontwerp voor het MOP van een aantekening was voorzien en moest worden herschreven, hebben tal van medewerkers van diverse ministeries een bezoek aan Leiden gebracht om een bijdrage te leveren aan de tweede versie van het MOP.

Integrale aanpak

De integrale aanpak wordt in principe als een winstpunt omschreven. Vanwege de beperkte mogelijkheden om tussen de drie pijlers van het GSB met financiële middelen te schuiven en vanwege het bestaan van ‘dubbele structuren’ als gevolg van de paraplu-functie van het GSB (zie ook paragraaf 4.3.6), is men toch nog enigszins sceptisch over de blijvende bijdrage van het GSB aan een ‘ontkokering’ van het beleid.

Wijkgerichte benadering

Ook het concentreren van beleidsinitiatieven op een beperkt aantal wijken wordt als een waardevolle uitkomst gezien. Dat wil echter niet zeggen dat wijkbewoners alle voorstellen toejuichen. In Leiden werd het plan om in een bepaalde achterstandswijk meer differentiatie in het woningbestand en de bewonersgroepen aan te brengen, waardoor een aantal huurwoningen plaats zou moeten maken voor duurdere koopwoningen, door veel bewoners afgekeurd.

Rijksoverheid

Ook de gesprekspartners op het nationale niveau (GSI en SZW) noemen een aantal positieve resultaten van het GSB.

- Een wijze les van het GSB voor het rijk is dat ook de ministeries integraler moeten gaan werken. Deze aanpak wordt momenteel ook gehanteerd bij de activiteiten na de vuurwerkramp in Enschede.
- Door het GSB heeft SZW nauwere relaties opgebouwd met de G25 en is de communicatie met hen verbeterd. Daarvan heeft men baat bij het verder ontwikkelen van het eigen beleid, onder andere ten aanzien van de Sluitende Aanpak.
- Door het GSB is het nog duidelijker geworden dat een grotere financiële speelruimte voor gemeenten heel belangrijk is. Dit betreft onder andere het ‘ontschotten’ van budgetten en het voorkomen van dubbele structuren. Het Fonds Werk en Inkomen is hiervan een voorbeeld. Bij de pijler ‘fysieke en ruimtelijke infrastructuur’ zijn de budgetten reeds samengevoegd en hebben gemeenten meer bevoegdheden om zelf te beslissen over de bestedingen zolang ze de doelstellingen maar halen.
- Het GSB heeft ook een impuls gegeven aan het in sterkere mate bundelen van informatiestromen. Het is duidelijk geworden dat er veel te veel los van elkaar uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Amsterdam, die maar liefst 52 beleidsmonitors heeft.

- Het sluiten van convenanten tussen rijk en gemeenten is weliswaar geen experiment en daarom niet langer een voorbeeld van beleidsinnovatie, maar het is wel opnieuw een succesvol instrument gebleken.

4.3.5 Impact op uitkeringsgerechtigden

De bijdrage van het GSB aan het bestrijden van de werkloosheid in Leiden kan nog niet worden vastgesteld. Ook dat kan pas in 2003/2004 worden gedaan. Op dit moment kan slechts worden vastgesteld dat de directe participatie in de beleidsontwikkelingsfase beperkt is geweest, maar dat deze straks bij het opstellen van de projectplannen waarschijnlijk groter zal zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat uitkeringsgerechtigden geen enkele invloed hebben. Deze invloed verloopt echter niet via het GSB, maar via de wettelijk verplichte cliëntenparticipatie. De GSD kent al enige tijd een Cliëntenraad van Abw-uitkeringsgerechtigden (zie ook hoofdstuk 1). De GSD heeft een sturende invloed gehad op de samenstelling van deze raad, men heeft hierbij vooral geselecteerd naar typen van huishoudens. Deze raad is alleen bedoeld voor onderwerpen waar de GSD een directe taak heeft en niet voor bredere beleidsinitiatieven als het GSB en vooralsnog evenmin de vorming van een Centrum voor Werk en Inkomen. Aanvankelijk ervaren medewerkers van de Sociale Dienst de raad als een 'niet helemaal welkome' verplichting. Naderhand is men de raad gaan zien als een noodzakelijke en strategische partner. Men noemt echter wel een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan, waaronder het investeren in faciliteiten voor de raad en in de kwaliteit van de leden en het waarborgen van de continuïteit van de samenstelling. Dit laatste is begrijpelijk maar feitelijk tegenstrijdig aan de doelstellingen van het werkgelegenheidsbeleid.

4.3.6 Conclusies

De noodzaak van het GSB is tweeledig: ten eerste de specifieke problematiek van de grote steden (veel achterstandswijken met een cumulatie van problemen) en ten tweede de specifieke bestuurlijke of institutionele vormgevingsprincipes die worden gehanteerd bij het ontwikkelen, implementeren en evalueren van het GSB. Aan de hand van deze principes kunnen enkele meer algemene opmerkingen worden gemaakt.

Integrale en interactieve aanpak op basis van partnership

Deze aanpak lijkt het grootste winstpunt van het GSB te zijn en wordt door velen als een voorwaarde voor een succesvolle implementatie gezien. Hoewel de kanttekening kan worden geplaatst dat een dergelijke aanpak niet direct nieuw is, biedt het GSB voor veel gemeente-medewerkers een eerste en ingrijpende mogelijkheid om hiermee ervaring op te doen.

Rolverdeling tussen rijk en gemeenten

Feitelijk is het GSB géén voorbeeld van decentralisering. Het GSB heeft niets veranderd aan de verdeling van de wettelijke taken en bevoegdheden tussen rijk en gemeenten, er heeft namelijk geen overdracht van taken en bevoegdheden plaats gehad. Wel is er meer vrijheid gekomen voor gemeenten om zelf te beslissen over de besteding van financiële middelen, hebben zij een sterkere regiefunctie gekregen en

worden andere sturingsprincipes gehanteerd. Overigens zouden de gemeenten graag hun bestedingsvrijheid verder wil verruimen.

Nadelen paraplu-functie

Zoals eerder gezegd heeft het GSB in hoge mate een paraplu-functie. Veel al langer bestaande beleidsinitiatieven worden nogmaals als GSB-doelstelling gepresenteerd. Eén van de nadelen hiervan is dat er dubbele structuren ontstaan, zowel in de gemeentelijke organisatiestructuur (GSB-projectmanagement enerzijds en specifieke diensten, directies en afdelingen anderzijds) als in de boekhouding. De besteding van sommige GSB-middelen moet twee keer worden verantwoord (bv. zowel naar SZW als in het kader van het GSB). Een tweede effect is dat het GSB-budget ‘veel sigaren uit eigen doos’ kent. Veel GSB-geld betreft ‘geormerkte’ middelen die toch al naar gemeenten gaan. In het verlengde hiervan ligt een derde effect. Vanwege deze financiële situatie blijkt het lang niet altijd mogelijk te zijn om aan te geven welke extra activiteiten met de extra beschikbaar gestelde financiële middelen worden uitgevoerd. Hierdoor zal het zeer moeilijk zijn om een zuivere evaluatie van de effecten uit te voeren. De Algemene Rekenkamer heeft hierover al kritische vragen gesteld aan het kabinet. Op het niveau van de gemeenten is dit echter geen zwaarwegend probleem. Als zij hun doelstellingen maar halen, op welke wijze dat wordt gerealiseerd is voor hen van minder belang.

Wijkgerichte aanpak

De wijkgerichte aanpak biedt gemeenten een instrument om allerlei initiatieven integraal aan te bieden en te concentreren op een beperkt aantal wijken. Toch neemt de laatste tijd neemt de kritiek op deze aanpak toe. Hierbij wordt niet ontkend dat er een zekere cumulatie van problemen in bepaalde wijken is, maar wordt gesteld dat deze zeker niet zodanig is dat een angst voor getto-vorming zoals in de Verenigde Staten bestaat, gerechtvaardigd is. Bovendien zou het differentiatiebeleid (variatie aan woningen en bewonersgroepen) geen positieve bijdrage leveren aan de sociaal-economische positie van de zwakkere groepen in deze wijken. Saamhorigheid en veiligheid zouden wel op buurtniveau kunnen worden beïnvloed of gerealiseerd, maar problemen als armoede, werkloosheid, gebrekkige opleidingen zouden alleen op grotere schaal kunnen worden aangepakt (Klein, 2000). Dit sluit aan bij één van de belangrijkste conclusies van de ex-ante evaluatie die het CPB heeft uitgevoerd ten aanzien van de MOP's van de G25 (CPB, 2000a). Ook het CPB stelt dat de gemeentelijke invloed op het oplossen van problemen soms zeer beperkt is. Een voorbeeld hiervan is de werkloosheid. Aangezien arbeidsmarkten eerder regionaal dan lokaal zijn en steeds vaker zelfs het regionale niveau overstijgen, zal een beperking van het werkgelegenheidsbeleid tot de grenzen van een wijk of de eigen gemeente weinig effectief zijn. Ten aanzien van veel GSB-thema's pleit het CPB voor een strategie waarbij ook overleg wordt gevoerd met rand- en regiogemeenten. Daarnaast vindt het CPB de gemeentelijke plannen te veel op elkaar lijken en zou meer aan beleidsinnovatie en zelfs beleidsconcurrentie moeten worden gedaan. De financiële middelen zouden volgens het CPB meer moeten worden verdeeld op basis van de kwaliteit van de plannen en de behaalde resultaten en dus minder vaak volgens het principe van de ‘verdelende rechtvaardigheid’. Gemeenten reageren hierop door

aan te geven dat de grote kaders van het GSB zijn aangegeven door de rijksoverheid en niet door gemeenten.

Geen olievlekwerking

Er zijn geen plannen om het GSB uit te breiden naar meer gemeenten. Daar kunnen verschillende argumenten tegenin worden gebracht. In de eerste plaats zou kunnen worden overwogen om een aanpak die succesvol is, naar zoveel mogelijk gemeenten over te dragen. Ten tweede is en blijft het toelatingscriterium betrekkelijk arbitrair. Er zijn namelijk steden die niet bij de G25 behoren, maar die wel zeer problematische wijken hebben. Daarnaast zijn er steden die wel tot de G25 behoren, maar die op een groot aantal indicatoren nauwelijks in negatieve zin afwijken van het nationale gemiddelde. Leiden is hiervan overigens een voorbeeld.

4.4 Armoedeval

4.4.1 Inleiding

Veel huishoudens met een laag inkomen maken gebruik van inkomensafhankelijke regelingen als huursubsidie, bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale lasten. Een gevolg hiervan is dat een inkomensstijging, bijvoorbeeld door het vinden van betaald werk of door meer uren te gaan werken, deels en soms zelfs geheel wordt tenietgedaan door een verlies aan inkomensafhankelijke voorzieningen. Dit effect kan nog worden versterkt doordat uitkeringsgerechtigden die werk vinden, worden geconfronteerd met extra uitgaven die lang niet altijd worden vergoed, zoals kosten woon-werkverkeer, kleding, verwervingskosten werk. Het geheel of gedeeltelijk achterwege blijven van een inkomensstijging maakt de keus voor (meer) werk uiteraard minder aantrekkelijk. Dit effect wordt de armoedeval genoemd.

Hoewel de armoedeval zich al geruime tijd kan verheugen in de belangstelling van zowel politici en beleidsmakers als onderzoekers, zijn er pas betrekkelijk recent enkele empirische studies over dit fenomeen verschenen en is het niet meer dan drie jaar geleden dat een eerste interdepartementale commissie werd benoemd om de aard en omvang van het probleem te onderzoeken en om oplossingen te formuleren. Op dit moment echter staat de armoedeval hoog op de politieke agenda.

In deze case-study wordt allereerst een overzicht gegeven van de meest relevante inkomensafhankelijke regelingen en van de begrippen die daarbij van belang zijn. Vervolgens komen de diverse initiatieven met betrekking tot de armoedeval aan de orde die tot nu toe vanuit de politiek en het beleid zijn ondernomen. Tenslotte wordt een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken en wordt een relatie gelegd tussen de problematiek van de armoedeval en het onderwerp van dit onderzoek.

4.4.2 Context: regelingen en begrippen

Inkomensafhankelijke regelingen

Bij inkomensafhankelijke regelingen verbindt de overheid aan het gebruik van een bepaalde voorziening een van het inkomen afhankelijke subsidie of heft een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Als inkomenseenheid wordt uitgegaan van het

huishouden. Het gehanteerde inkomensbegrip is bij lokale regelingen vrijwel altijd het netto inkomen, terwijl bij rijksregelingen in toenemende mate sprake is van het belastbaar inkomen. Vaak is sprake van een maximum inkomen waarboven geen aanspraak meer bestaat op de regeling. Sommige regelingen kennen naast een inkomensstoets ook een vermogenstoets. Verder is het onderscheid tussen incidenteel en periodiek gebruik van belang (WHIR, 2000).

Inkomensafhankelijke regelingen zijn in de loop der tijd zeer complex geworden. De onderlinge verwevenheid is toegenomen, de vormgeving is in toenemende mate niet systematisch, de *marginale druk* (het verschil verstaan tussen een verhoging van het bruto inkomen en de bijbehorende verandering in het netto inkomen, uitgedrukt als percentage van de bruto inkomensverandering) is door overwegingen van budgetbeheersing in veel gevallen verscherpt en sommige regelingen worden (mede) benut voor het bereiken van inkomenspolitieke doelstellingen. Deze complexiteit komt bij sommige regelingen tot uitdrukking in een hoge mate van niet-gebruik (WHIR, 2000). De armoedeval wordt vooral veroorzaakt door de *cumulatie* van de (marginale druk van de) inkomensafhankelijke regelingen, naast de druk van de afzonderlijke regelingen. Wanneer de totale marginale druk 100% bedraagt, is er geen sprake van een inkomensverbetering, boven de 100% doet zich een inkomensachteruitgang voor.

In het volgende schema wordt een overzicht gegeven van de meest belangrijke inkomensafhankelijke regelingen.

Schema 4.3 Inkomensafhankelijke regelingen

Wet Studiefinanciering (WSF)

De studiefinanciering beoogt de toegang tot het onderwijs voor alle inkomensgroepen te garanderen. Studenten in het hoger onderwijs (hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) kunnen ter bekostiging van hun studie naast een basisbeurs en een Openbaar Vervoer-studentenkaart recht doen gelden op een inkomensafhankelijke aanvullende beurs. De rest van het in de WSF bepaalde normbudget kan tegen een lage rente worden geleend.

Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS)

DE WTS beoogt de toegang tot het middelbaar onderwijs voor kinderen van ouders met lagere inkomens te garanderen. Deze ouders kunnen per scholier een tegemoetkoming ontvangen in het lesgeld en in de overige studiekosten (boeken, e.d.).

Huursubsidie (HS)

Het doel van de HS is te waarborgen dat huishoudens met lage inkomens goede en betaalbare woningen kunnen bewonen. Op grond van de Wet op de huursubsidie wordt aan huurders afhankelijk van de van het belastbaar inkomen afgeleide normhuur en van de feitelijke huur een subsidie verstrekt.

Intramurale zorgvoorzieningen (AWBZ-instellingen)

Langdurige intramurale zorg wordt gegeven in AWBZ-instellingen (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) en verzorgingshuizen. Opgenomen personen betalen een bijdrage die onder andere afhankelijk is van het inkomen en het al dan niet thuiswonen van een partner.

Thuiszorg

Deze regeling voorziet in noodzakelijke thuiszorg tegen een voor lagere inkomens betaalbare bijdrage. De eigen bijdragen kennen een eigen vormgeving, omdat er geen sprake is van opname in een instelling voor intramurale zorg. De maximale eigen bijdrage is inkomensafhankelijk.

Gesubsidieerde rechtsbijstand

De gesubsidieerde rechtsbijstand heeft als doel de toegang tot het recht voor iedereen, ongeacht draagkracht, mogelijk te maken. De raden voor rechtsbijstand nemen op zowel inhoudelijke als financiële gronden een beslissing of een aanvrager in aanmerking komt voor een toegevoegde rechtsbijstandverlener. Tegelijk stellen zij de hoogte van de eigen bijdrage vast. Op deze regeling wordt slechts incidenteel een beroep gedaan, dat bijna altijd onvoorzienbaar is.

Kinderopvang

De kosten van de opvang in de door de overheid of door bedrijven opgezette kinderdagverblijven worden gedragen door ouders, gemeenten en werkgevers gezamenlijk. De adviestabel ouderbijdragen kinderopvang geeft een advies voor een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Dit advies is in de praktijk veelal richtinggevend.

Bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand wordt gegeven voor noodzakelijke bestaanskosten als gevolg van bijzondere omstandigheden die niet kunnen worden voldaan uit de algemene bijstand of eigen draagkracht.

Kwijtschelding

Bij onvoldoende betalingscapaciteit en afwezigheid van vermogen kunnen burgers een beroep doen op kwijtschelding van gemeentelijke, waterschaps- en rijksbelastingen (bv. onroerende zaak belastingen, reinigingsheffingen, rioolrechten). Gemeenten zijn gebonden aan centraal vastgelegde regels, maar mogen in afwijking daarvan de kwijtscheldingsnorm op maximaal 100% in plaats van 90% van de relevante bijstandsnorm vaststellen.

Maatschappelijke participatie

Hieronder vallen verschillende regelingen waaronder de *minimapas* (passen waarmee gemeenten activiteiten op het gebied van educatie, sport en cultuur beter bereikbaar willen maken), *schoolkosten* (fonds voor indirecte schoolkosten als reiskosten en excursies), *collectieve aanvullende ziektekostenverzekering* (als aanvulling op het verplichte ziekenfondspakket), *schuldhulpverlening* (schuldsanering), *Regeling Kinderopvang* (de regeling waarbij gemeenten extra kinderopvangplaatsen inkopen ten behoeve van alleenstaande ouders ten einde hun arbeidsparticipatie te vergroten), *activering en arbeidstoeleiding* (bv. vrijlating van inkomsten uit arbeid in de Abw, premieverstreking in kader van deelname aan WIW of andere trajecten).

WHIR, 2000

In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de inkomensafhankelijke regelingen naar de volgende kenmerken:

- niveau: centraal (rijk) of decentraal (gemeenten);
- marginale druk: zie boven;
- inkomensbegrip: het inkomen op basis waarvan wordt berekend of men al dan niet recht heeft op de regeling en in welke mate;
- budgettair beslag (rijk) of uitgaven (gemeenten): de kosten die zijn gemoeid met de regelingen.

Tabel 4.1 Inkomensafhankelijke regelingen naar niveau en marginale druk

Regeling	Niveau	Marginale druk	Inkomensbegrip	Budgettair beslag 2000 (rijk) of uitgaven 1997 (gemeenten) in f mln.
Wet Studiefinanciering	Rijk	26%	Belastbaar inkomen (t-3)	2400
Wet Tegemoetkoming Studiekosten	Rijk	25%	Belastbaar inkomen (t-3)	450
Huursubsidie	Rijk	40-50%	Belastbaar inkomen (t-1)	3000
Intramurale zorg	Rijk	0-50%	Bijdrageplichtig inkomen	11500
Thuiszorg	Rijk	0-20%	Belastbaar inkomen (t-2)	3200
Rechtsbijstand	Rijk	5%	Netto inkomen	220
Kinderopvang	Rijk	15%	Netto inkomen	?
Bijzondere bijstand	Gemeente	10-50%	Netto inkomen	1997: 414
Kwijtschelding lasten	Gemeente	Max. 50%	Netto inkomen	1997: 145
Maatschappelijke participatie	Gemeente	N.t.b.	Netto inkomen	1997 : 541

WHIR, 2000

Koopkrachtwinst

Bij het presenteren van de ontmoedigende effecten van de armoedeval wordt vaak uitgegaan van de veronderstelling dat het voor uitkeringsgerechtigden niet of nauwelijks lonend is om een baan te accepteren die minder dan 10% koopkrachtwinst oplevert. Reden hiervan is de balans tussen de wegvallende inkomsten uit de inkomensafhankelijke regelingen enerzijds en de extra kosten van het hebben van een baan (kosten woon-werkverkeer die niet worden vergoed, representatiekosten, verhuiskosten, kosten uitbesteding huishoudelijk) anderzijds. Er zijn indicaties dat deze 'materiële verwervingskosten' 6,5% bedragen van het arbeidsinkomen (SZW, 1999a). Om dit te illustreren wordt in de volgende tabel een overzicht gegeven van het bruto loon waarbij een koopkrachtwinst van 10% wordt gerealiseerd ten opzichte van een minimum-uitkeringsniveau. Dit bruto loon is gedifferentieerd naar huishouden omdat ook de toekenning van de inkomensafhankelijke regelingen hierop is gebaseerd en naar huurniveau vanwege het doorslaggevend belang van de huur(subsidie) bij dergelijke berekeningen (Allers, 2000).

Tabel 4.2 Bruto loon waarbij de koopkrachtwinst t.o.v. een minimum-uitkering tien procent bedraagt, bij een laag, gemiddeld en hoog huurniveau (in procenten van het minimumloon)

	Laag huurniveau	Gemiddeld huurniveau	Hoog huurniveau
Alleenstaande	103	111	120
Paar zonder kinderen	145	151	162
Paar met kinderen	147	153	165
Eénoudergezin (tariefgr. 4)	129	129	133

Allers, 2000

De armoedeval kan worden toegelicht aan de hand van de situatie van een *alleenstaande met een bijstandsuitkering* (Abw). Deze alleenstaande ontvangt 70% van het wettelijk minimumloon (WML) en daarnaast, afhankelijk van de woonsituatie en het gemeentelijk inkomens- en armoedebeleid, diverse inkomensafhankelijke regelingen. Wanneer deze alleenstaande gaat werken tegen 70% van het minimumloon (dus in deeltijd), dan blijft de koopkracht even hoog. Bij een hoger bruto loon neemt het netto loon toe, maar verdwijnt al snel het recht op kwijtschelding van lokale lasten (tussen 75 en 79% van het minimumloon). Ook het recht op bijzondere bijstand vermindert. Vanaf een loon van 85% van het WML begint de huursubsidie trapsgewijs te dalen. Elke inkomensverbetering wordt hierdoor teniet gedaan, totdat bij een loon van 105% van het WML het recht op huursubsidie is verdwenen. Pas vanaf dit punt leidt een inkomenstoename tot een hogere koopkracht. Bij een gemiddeld huurniveau betekent dit dat pas bij een inkomen van 111% van het WML de 10% koopkrachtverbetering wordt gerealiseerd.

Uit de tabel volgt ook dat de armoedeval bij *paren* nog veel groter is. Dit komt vooral door de hogere bijstandsnorm (100% van het WML). *Paren met kinderen* ontvangen bovendien vaak een hogere huursubsidie. Bij *éénoudergezinnen* is de leeftijd van de kinderen van belang; met kinderen onder de twaalf jaar geldt een

hogere belastingvrije som (tariefgroep 5) dan met kinderen die ouder zijn (tariefgroep 4).

Onderkant van de arbeidsmarkt

De werkloosheid is de afgelopen jaren sterk gedaald. Binnen de huidige groep van werklozen zijn personen met een laag opleidingsniveau oververtegenwoordigd. Uit onderzoek naar de onderkant van de arbeidsmarkt en het reserveringsloon (het inkomensniveau waar men indifferent is tussen een uitkerings- en een werksituatie) is bekend dat vrouwen en hoger opgeleiden het vinden van een baan belangrijker vinden dan beloning. Tegenover de ongemakken van een baan staan voor deze twee groepen de arbeidsvreugde, de identiteit die men aan de baan ontleent en de contacten met collega's. Voor lager opgeleiden geldt daarentegen het omgekeerde. Naarmate de werkloosheid zich concentreert onder lager opgeleiden, is er dus sprake van een aanzienlijke groep met een beperkte verdien capaciteit of armoedeval in de werkloosheidsregelingen.

Complexiteit

De armoedeval is om meerdere redenen een complexe problematiek. In de eerste plaats speelt het grote *aantal* inkomensafhankelijke regelingen een belangrijke rol. Het overzicht vermeldt tien van dergelijke regelingen, maar daarmee wordt nog niet het hele spectrum gedekt. Vanwege dit aantal kan de totale marginale druk niet alleen aanzienlijk zijn, maar ook weinig overzichtelijk of voorspelbaar voor personen die een beroep doen op één of meer van deze regelingen. Een tweede reden is de veelheid aan betrokken *actoren* op het nationale niveau (ministeries) en het feit dat deze regelingen soms onafhankelijk van elkaar kunnen worden toegekend. Een derde reden is dat naast het *nationale niveau* ook actoren op het *decentrale niveau*, met name de gemeenten, een eigen rol hebben in het geheel. In het kader van het armoedebeleid wordt juist van gemeenten gevraagd deze rol energiek in te vullen. Als vierde reden kan worden genoemd dat niet alleen diverse *beleidsdoelstellingen* in het geding zijn, maar ook tal van *uitvoerings- of beheersaspecten*. Dit betreft vooral de wijze waarop het inkomensbegrip wordt vastgesteld en geregistreerd. Momenteel bestaat daarvan overigens géén centrale registratie. Elke actor verricht zijn eigen berekeningen.

4.4.3 Processen van verandering

Historie

De eerste voorzichtige aandacht voor de armoedeval dateert van het begin van de jaren negentig. In die periode verkeerde Nederland in een economische recessie en werden inkomensafhankelijke regelingen beschouwd als een relatief goedkope manier om de inkomenssituatie van specifieke groepen te verbeteren. In 1991 werd ook na lange discussies de bijzondere bijstand gedecentraliseerd, waardoor gemeenten meer bevoegdheden kregen op het gebied van inkomensbeleid. Deze ontwikkeling werd vanaf 1996 krachtig gestimuleerd doordat, in het verlengde van de EU-afspraken van Kopenhagen uit 1995, gemeenten werden geacht zich meer bezig te houden met armoedebeleid en categoriale inkomensondersteuning. Gemeenten kregen hierdoor de mogelijkheid om beleidsdoelstellingen die zij via de op nationaal

niveau gereguleerde Bijzondere Bijstand niet konden realiseren, alsnog via het gemeentelijk inkomensbeleid voor minima uit te voeren. Gemeenten maakten gretig gebruik van deze vrijheid.

De laatste jaren staat de armoedeval hoog op de politieke agenda. Hiervoor kunnen verschillende redenen voor worden genoemd.

- Vanwege de economische groei van de afgelopen jaren en de relatief gunstige vooruitzichten lijken er mogelijkheden te bestaan voor een minder uitbundige toekenning van de inkomensafhankelijke regelingen.
- Diezelfde economische groei heeft geleid tot een krapte op de arbeidsmarkt. Door de armoedeval te beperken zou het huidige tekort aan aanbod kunnen worden verlicht.
- Vanwege het decentraliseringsbeleid en de toegenomen autonomie van gemeenten wordt het inkomensbeleid in toenemende mate beïnvloed door het gemeentelijk inkomensondersteunende beleid. Op dit punt bestaat er de nodige irritatie tussen het nationale niveau (het ministerie van SZW als het ministerie dat nu eenmaal verantwoordelijk is voor het inkomensbeleid) en het decentrale niveau van gemeenten. Deze irritatie komt met name voort uit de ruime interpretatie van gemeenten van de Bijzondere Bijstand en van de mogelijkheden tot kwijtschelding van lokale lasten. Voor wat betreft de Bijzondere Bijstand wordt het voorbeeld genoemd van de 'witgoedverstrekkingen', waarbij uitkeringsgerechtigden een financiële tegemoetkoming ontvangen voor het aanschaffen van duurzame consumptiegoederen als ijskasten en banken. Volgens het ministerie van SZW is dit een oneigenlijk gebruik van de Bijzondere Bijstand en een inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden. Bovendien zijn hiermee zeer substantiële bedragen gemoeid.
- Er is een toenemende politieke consensus om het gebrek aan coördinatie tussen ministeries over de gecumuleerde effecten van de inkomensafhankelijke regelingen om te zetten in een gemeenschappelijk aanpak.

Werkgroepen

Het belangrijkste initiatief om het beleid omtrent de armoedeval beter te coördineren, is de benoeming geweest van een drietal werkgroepen of commissies. Deze commissies hebben in de afgelopen drie jaar het estafettestokje aan elkaar doorgegeven. De eerste werkgroep (de 'commissie Derksen') werd benoemd in 1997 en had als taak een verkennende studie uit te voeren naar de armoedeval, waaronder ook de uitvoeringsproblematiek. De meest verstrekkende conclusie van deze werkgroep was dat de negatieve effecten van de inkomensafhankelijke regelingen per saldo groter zijn dan de voordelen. De tweede werkgroep (de 'commissie Teulings') rapporteerde in 1999 en richtte zich daarbij vooral op het structureren van het probleem en het formuleren van voorstellen om het belastbaar inkomen vaker als draagkrachtbeginsel te hanteren. De derde werkgroep tenslotte, de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen en ook wel de commissie 'Gradus' genoemd, publiceerde haar rapport in het voorjaar van 2000. Deze commissie had als taak het inventariseren van de effecten van de huidige inkomensafhankelijke regelingen (inclusief de gemeentelijke regelingen) op de armoedeval en het onder-

zoeken van de mogelijkheden tot verdere harmonisatie en vereenvoudiging. De commissie heeft, mede in het licht van de krapte op de arbeidsmarkt, veel aandacht besteed aan de cumulatieve effecten van de regelingen in relatie tot de arbeidsparticipatie. Tevens wordt enige aandacht besteed aan het probleem van het niet-gebruik. Bij geen van de drie commissies behoorde overigens het bestrijden van zwart werk tot de taakopdracht. Wel een belangrijk onderwerp telkens was het verlagen van de arbeidskosten.

Uitgangspunt van de laatste werkgroep was het bereiken van een unanimiteit over de aard en de omvang van het probleem en de mogelijke oplossingen daarvoor. Om deze reden waren, in tegenstelling tot bij de vorige commissies, alle betrokken ministeries in de werkgroep vertegenwoordigd: Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW); Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK); Economische Zaken (EZ); Financiën, Justitie; Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W); Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Anderzijds was de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verontwaardigd over het feit dat zij niet was vertegenwoordigd in de werkgroep. Als argumentatie vanuit de werkgroep hiervoor is gegeven dat het abstractieniveau van de taakopdracht van de werkgroep niet toestond dat de VNG was vertegenwoordigd. Er zouden dan teveel uitvoeringsproblemen aan de orde zouden zijn gekomen.

De werkwijze van de werkgroep heeft vooral bestaan uit het berekenen van de armoedeval-effecten van de regelingen en het zoeken naar een basis voor harmonisatie en vereenvoudiging van de uitvoering. Hierbij is onder andere overlegd met het Centraal Planbureau (CPB), gemeenten en organisaties van uitkeringsgerechtigden.

4.4.4 Output van coördinatie

Het rapport van de WHIR is in februari 2000 gepubliceerd. Binnenkort zal het Kabinet haar standpunt bekend maken. In het rapport worden diverse oplossingen voor de armoedeval besproken. Tevens worden mogelijkheden tot vereenvoudiging van de uitvoering behandeld. In grote lijnen gaat het om de volgende conclusies en aanbevelingen:

- de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen in combinatie met generieke inkomensreparatie;
- een verhoging van de arbeidskorting;
- een meer geleidelijke afloop van inkomensafhankelijke regelingen, resulterend in een lagere marginale druk;
- anti-cumulatie;
- het toekennen van stimuleringspremies bij werkaanvaarding en/of bij deelname aan arbeidstoeleidingsprojecten (zoals bijvoorbeeld in het Tilburgse model wordt gedaan, waarbij tevens een convenant wordt opgesteld tussen gemeente en client);
- uitfasering bij werkaanvaarding, waardoor men nog enige tijd recht houdt op aanspraak op inkomensafhankelijke regelingen.

Men streeft dus naar het beperken en voor zover mogelijk afbouwen van het aantal en de reikwijdte van de inkomensafhankelijke regelingen in combinatie met een generieke inkomenscompensatie. Dit is de meest elegante oplossing, maar ook een zeer kostbare. Generieke compensatie kost namelijk een factor 3 tot 5, dat wil zeggen dat de huidige uitgaven met die factor moeten worden vermenigvuldigd. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat dan ook personen zullen profiteren van die compensatie (soms zelfs dubbel, zoals tweeverdieners bij sommige regelingen) die tot dan toe nog geen gebruik maakten van de regelingen of daar geen recht op hadden. Voor een afbouwscenario dient een gefaseerde aanpak te worden gevolgd, gespreid over 3 tot 4 jaar, in verband met het Belastingplan 2001. Dit plan leidt tot een aanzienlijke koopkrachtverbetering en een gelijktijdige generieke compensatie van de inkomensafhankelijke regelingen brengt het gevaar met zich mee van een overmatige koopkrachtverbetering en een oververhitting van de economie met de bijbehorende inflatie.

Het blijken vooral de huursubsidie, de Bijzondere Bijstand en het gemeentelijk minimumabeleid te zijn die van invloed zijn op de armoedeval. Voor deze regelingen worden dan ook afzonderlijk aanbevelingen geformuleerd. Zo wordt voor de huursubsidie het voorstel gedaan om de minimum eigen bijdrage in de huur te verhogen (met een generieke compensatie van het verlies aan koopkracht) en het traject waarop de subsidie niet wordt afgebouwd te verlengen (waardoor het armoedeval-effect wordt verzacht). Met betrekking tot de kwijtschelding van lasten wordt gepleit voor een herstel van deze regeling als inkomensvangnet, waardoor de doelgroep wordt beperkt. Ook de Bijzondere Bijstand zou als een vangnet moeten functioneren. Bij de verstrekking zal een individuele toets plaats moeten hebben. Het verdient aanbeveling om daarbij de arbeidsmarktsituatie (afstand tot de arbeidsmarkt) mee te laten wegen.

Voor wat betreft de relatie tussen rijk en gemeenten wordt geconstateerd dat nadere afspraken gewenst zijn. Uitgangspunt hierbij is dat inkomensafhankelijke regelingen met een generiek karakter tot de verantwoordelijkheid van het rijk behoren. Tevens dienen nauwkeuriger criteria te worden opgesteld voor de categoriale gemeentelijke regelingen. Achtergrond hierbij is dat het rijk van mening is dat gemeenten regelingen te vaak en te snel generiek inzetten en dat zij tegelijkertijd sommige groepen soms buitensluiten (zoals werkenden rond het sociaal minimum).

Tevens stelt de werkgroep voor een (normatieve) indicator te ontwikkelen, waaraan de nu voorgestelde maar ook toekomstige beleidsmaatregelen kunnen worden getoetst. Deze indicator kan de vorm krijgen van een meso-norm, uitgewerkt voor representatieve huishoudtypen. Jaarlijks zou over deze norm moeten worden gerapporteerd. Met deze norm wordt het eenvoudiger om te berekenen of er bij werkaanvaarding sprake is van een inkomensverbetering. Ook kan de norm leiden tot meer unanimiteit over de gewenste bandbreedte van die inkomensverbetering.

Voor wat betreft het vereenvoudigen van de uitvoering van de regelingen wordt voorgesteld om inkomens- en vermogensgegevens rechtstreeks te laten leveren door de Belastingdienst. Dit zou tot een aanzienlijke efficiencywinst leiden. Het is dan

echter wel noodzakelijk dat het inkomensbegrip wordt geüniformeerd tot het belastbaar inkomen. Op dit moment heeft de Belastingdienst bijvoorbeeld geen inzicht in het actuele inkomen van personen (alleen in dat van de voorgaande jaren) en rekent men niet in huishoudens (maar in personen). Gesuggereerd wordt dat een volgende werkgroep zich op deze uitvoeringsproblematiek zou moeten storten.

De werkgroep heeft zich ook verdiept in de mogelijkheden van een centrale uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen. In principe wordt dit mogelijk geacht, maar vanwege de veelheid aan regelingsspecifieke informatie moet bij dit traject de nodige zorgvuldigheid worden betracht. Een tweede reden voor een zorgvuldig proces is dat de betrokken actoren een deel van hun bevoegdheden moeten afstaan of een centrale instantie moeten autoriseren om met hun gegevens te mogen werken. Een tussenstap zou een centrale basisadministratie kunnen zijn, waardoor het eenvoudiger wordt om de cumulatie van effecten tegen te gaan en om de rechtmatigheid van toekenningen te controleren.

Bij de bijeenkomsten van de werkgroep is ook gesproken over andere beleidsopties (zie ook Allers en Heeten, 2000), zonder daarover echter een unaniem standpunt te bereiken. Het gaat daarbij onder andere om de ‘earned income tax credit’ (EITC) en het aanbrengen van een onderscheid binnen de doelgroep van inkomensafhankelijke regelingen op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt. De gedachte bij dit laatste is dat de armoedeval voor werklozen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 4) niet snel zal spelen. Voor deze groep zou de bijstandsnorm kunnen worden verhoogd, waardoor de Bijzondere Bijstand in hoge mate zou kunnen worden beperkt. De VNG is hier een voorstander van. Tegenover deze groep staan de werklozen die wel nog enige kansen hebben op het vinden van betaald werk (fase 2 en 3). Voor hen zouden de inkomensafhankelijke regelingen geleidelijker dan nu het geval is moeten worden afgebouwd. Discussies over een dergelijk onderscheid en het verhogen van de bijstandsnorm zijn politiek echter zeer gevoelig, mede vanwege de koppeling op afstand tussen uitkeringen en het WML en de angst voor het (opnieuw) introduceren van ‘passiviteitsbevorderende elementen’ in regelingen die ten koste gaan van de activerende doelstellingen.

Road-show

Vooruitlopend op het standpunt van het Kabinet en de discussie daarover in de Tweede Kamer is het ministerie van SZW begonnen aan een intensieve dialoog met de gemeenten. Door middel van regionale voorlichtings- en discussiebijeenkomsten wordt met gemeenten gesproken over de inconsequenties in de gemeentelijke uitvoeringspraktijken (bv. het uitsluiten van werkenden met een laag inkomen van sommige regelingen ten faveure van bijstandsgerechtigden) en, meer in het algemeen, de relatie tussen gemeentelijk inkomensbeleid, armoedeval en arbeidsparticipatie. In een recent verleden zouden gemeenten in een dergelijke situatie door het ministerie van SZW door middel van een circulaire zijn gewezen op een correcte uitvoering. Vanwege het decentraliseringsbeleid en de toegenomen autonomie van gemeenten wordt echter steeds minder vaak voor een dergelijke top-down benadering gekozen. De huidige cyclus van voorlichtingsbijeenkomsten, door de betrokken ambtenaren ook wel een ware ‘road-show’ genoemd, past beter in de ‘overlegcultuur’ van het poldermodel (management by speech, overtuigen; het wordt nu meer

geaccepteerd dat het tijd kost dat gemeenten de capaciteiten en ervaring hebben om zelfstandig beleid te kunnen uitvoeren). Bij deze ‘road-show’ is ook de VNG betrokken.

Politiek

Zoals eerder is vermeld, is nu het wachten op het standpunt van het Kabinet en de discussies daarover in de Tweede Kamer. Een bekend politiek fenomeen voor een dergelijk ‘interbellum’ is dat politieke partijen en actoren, na het aanvankelijk ondersteunen van de aanbevelingen van de werkgroep, terugvallen op hun oude standpunten om op deze wijze alsnog de politieke besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Zo pleit de liberale VVD-fractie voor een afbouw van alle inkomensafhankelijke regelingen, vindt het ministerie van EZ dat het armoedeval-beleid alleen maar leidt tot een opschuiving van de problematiek naar de hogere echelons van het inkomensgebouw en is het ministerie van Financiën van mening dat generieke compensatiemaatregelen teveel gaan kosten. Anderzijds is er ook wel de nodige steun, zoals bij het ministerie van VROM dat toch al elementen van de huussubsidie wilde veranderen.

4.4.5 Impact op uitkeringsgerechtigden

Volgens beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW is de armoedeval, met name het ontmoedigende effect op de arbeidsparticipatie, voor veel uitkeringsgerechtigden eerder een economisch concept dan een psychologisch concept. Hiermee wordt bedoeld dat er weinig aanwijzingen zijn dat uitkeringsgerechtigden hun beslissingen omtrent het al dan niet zoeken en aanvaarden van werk in hoge mate laten beïnvloeden door de dreiging van een armoedeval. Een verklaring voor deze op zich opmerkelijke situatie moet waarschijnlijk worden gezocht in het gegeven dat een individuele uitkeringsgerechtigde zelden voor zichzelf de rekensommen maakt die onderzoekers en beleidsmakers wel doen. Deze rekensommen zijn ook niet heel erg eenvoudig uit te voeren, mede vanwege het verschil in jaren en grondslagen (zoals het inkomensbegrip) waar de berekeningen voor moeten worden uitgevoerd. De armoedeval is voor een belangrijk deel een na-ijl-effect, dat wil zeggen dat de nadelige effecten pas één of twee jaar na het vinden van werk worden ondervonden. Op dat moment wordt niet snel gerefereerd aan de oorspronkelijke situatie of is het inkomen al dusdanig toegenomen dat de nadelige effecten minder zwaar wegen. Voor organisaties van uitkeringsgerechtigden is het bestaan van de armoedeval als economisch concept wel een reden om vanuit een rechtvaardigheidsbeginsel te pleiten voor het op zijn minst voorkómen van een inkomensachteruitgang bij het aanvaarden van werk.

4.4.6 Conclusies

De armoedeval is om meerdere redenen een complex probleem. In de eerste plaats gaat het om een veelheid aan regelingen, actoren en (overheids)niveaus. In de tweede plaats gaat het zowel om (soms tegengestelde) beleidsdoelstellingen als om meer technische uitvoeringsaspecten. In de derde plaats is er een directe relatie met het fiscale beleid en het meer algemene inkomensbeleid, waaronder de hoogte van de uitkeringen en de koppeling tussen uitkeringen en het WML.

Dit plaatst de overheid voor een aantal dilemma's. Kiest men voor het bestrijden van de armoede en wordt een eventuele ontmoediging van de arbeidsparticipatie op de koop toegenomen of heeft het verhogen van de arbeidsparticipatie prioriteit waardoor het inkomen van bepaalde groepen achteruit kan gaan. Kiest men voor dure generieke compensatie-maatregelen of voor specifieke maatregelen die moeilijker beheersbaar kunnen zijn en kunnen leiden tot een verminderde transparantie. Kiest men voor een snelle maar confronterende top-down benadering oplossing, die eigenlijk niet meer mogelijk is of voor een veel tragere bottom-up benadering.

Bij een dergelijke complexe problematiek moet een tactische marsroute worden uitgestippeld om het gestelde doel te bereiken. Het instellen van werkgroepen om de problematiek in kaart te brengen en om beleidsopties te formuleren is hierbij een eerste stap. Dankzij deze werkgroepen is het duidelijk geworden dat alleen een gecoördineerde aanpak tot resultaten kan leiden. Voor een succesvolle implementatie is echter meer nodig. In dit opzicht was het uitsluiten van de VNG bij de samenstelling van de werkgroep een zeker risico. De huidige 'road-show' moet de ontstane plooien weer glad strijken.

Op dit moment zijn nog geen duidelijke politieke keuzen gemaakt. Waarschijnlijk wordt gekozen voor het aanbrengen van enkele 'technische' verbeteringen, waardoor het oneigenlijk gebruik wordt teruggedrongen en cumulatie-effecten worden beperkt, en voor een in de tijd gefaseerde en gedeeltelijk generieke oplossing. Daarnaast is het uitdrukkelijk de bedoeling dat de armoedeval hoog op de politieke agenda blijft staan, mede omdat er een communis opinio bestaat over het geleidelijk afbouwen van de inkomensafhankelijke regelingen.

5. Conclusies

In dit slothoofdstuk worden ondanks de dynamiek en complexiteit van het onderwerp van dit onderzoek, de relatieve ongrijpbaarheid van het fenomeen coördinatie en de heterogeniteit van de cases enkele concluderende opmerkingen gemaakt. Ook hier wordt voortgebouwd op het format dat door de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions is aangereikt.

5.1 Coördinatie: niveaus, vormen en actoren

De actuele manifestaties van coördinatie

Is coördinatie een ‘hot issue’ in Nederland? In eerste instantie bestaat de neiging om deze vraag ontkennend te beantwoorden. Het begrip coördinatie doet het hart niet direct sneller kloppen, het wordt in het hedendaags beleid dan ook zelden als een doel op zich ter sprake gebracht. Dat is misschien ook niet zo verwonderlijk, de noodzaak van coördinatie is vaak zó evident dat die ook weer gemakkelijk over het hoofd kan worden gezien. Bovendien gaat het nooit alleen om coördinatie, maar tegelijk om heel veel andere doelstellingen, zoals het bevorderen van efficiency en effectiviteit, die bovendien gemakkelijker meetbaar zijn. Toch doet dit geen recht aan de huidige situatie. In de eerste plaats vormen de drie cases een overtuigend bewijs van het streven naar een betere coördinatie tussen verschillende beleidsinitiatieven. Wanneer die initiatieven nader worden beschouwd, is coördinatie vooral belangrijk omdat meerdere ingrijpende veranderingsprocessen tegelijk worden ingezet en omdat wordt gezocht naar een verzoening van verschillende en soms tegengestelde doelstellingen. Het begrip ‘geregisseerde liberalisering’ is hiervan een treffende illustratie. In de tweede plaats, dit betreft overigens een aspect dat in dit onderzoek buiten beschouwing is gelaten, wordt veel aandacht besteed aan de relatie tussen het nationale en het internationale niveau, in het bijzonder de Europese Unie. Op dat niveau is er zeker sprake van een discussie tussen voorstanders van ‘open coördinatie’ (ook wel ‘soft law’ genoemd) en van meer klassieke en verderreikende wetgevingsinstrumenten. In de derde plaats kan de ‘corporatistische overlegstructuur’ die aan de basis ligt van het Nederlandse ‘poldermodel’ worden opgevat als een toonbeeld van beleidscoördinatie.

Niveaus

Coördinatie is een noodzakelijk ingrediënt van beleidsprocessen, ongeacht of deze in de ontwikkelingsfase, de uitvoeringsfase of de evaluatiefase verkeren en ongeacht het niveau of de niveaus waarop deze beleidsprocessen zich afspelen. De drie cases verschillen elk in de wijze waarop naar aangrijpingspunten is gezocht voor een meer gecoördineerd beleid. Bij het *Grotestedenbeleid* gaat het om een vorm van decentralisering, waardoor zowel de verticale coördinatie tussen het centrale niveau van het ministerie van Binnenlandse Zaken (waaronder het GSB ressorteert) en het decentrale niveau van gemeenten als de horizontale coördinatie op het lokale niveau meespelen. Bij het *armoedeval-beleid* daarentegen ligt het zwaartepunt bij de horizontale

coördinatie op het nationale niveau. Dit komt ook omdat de oplossingen voor de armoedeval vooralsnog worden gezocht op centrale niveau en niet bij fundamenteel andere richtlijnen voor lokaal toe te kennen inkomensafhankelijke regelingen. Bij het *SUWI-proces* zijn alle niveaus in het geding, hetgeen één van de redenen zal zijn geweest voor de onzekere koers en de trage besluitvorming. Een andere reden daarvoor is dat hierbij ook de tegenstelling publiek-privaat heeft meegespeeld.

Vormen

Coördinatie kan zich manifesteren in verschillende gedaanten. Het kan een breed gedragen beslissing zijn om verschillende beleidsprocessen of beleidsdoelstellingen met elkaar af te stemmen of te verzoenen, maar het kan ook samenvallen met een andere inrichting van het logistieke proces dat arbeidstoeleiding nu eenmaal is (te beginnen met de één-loket-aanpak) of met een onderdeel daarvan (de Kansmeter als universeel toepasbaar instrument). In al deze gevallen is coördinatie een combinatie van een rationeel proces van afstemming (van verschillende beleidsdoelstellingen of zelfs tegengestelde belangen) en van een meer ‘politiek’ proces van acceptatie van voorstellen of besluiten.

Actoren

De cases verschillen ook van elkaar in het aantal en soort actoren dat betrokken is bij de beleidsprocessen. Het *SUWI-proces* biedt opnieuw het meeste complexe netwerk, terwijl de arena van het *armoedeval-beleid* veel overzichtelijker is. Daar staat tegenover dat er bij dit laatste juist meer actoren op het centrale niveau zijn, waaronder de ministeries van SZW, Financiën, VROM en OC&W. Door het ontbreken van een hiërarchische relatie tussen ministeries verloopt de besluitvorming over veranderingsprocessen in het algemeen trager dan bij een in hoge mate verticale relatie.

Naast de overheidsorganisaties zijn er natuurlijk nog tal van actoren. Ook in dit opzicht is het *SUWI-proces* interessant, met name vanwege de onvrijwillige veranderingen in de positie van de sociale partners en de wisselende waardering vanuit de overheid voor markt-partijen. De sociale partners moeten volgens hen zelf nog steeds ‘boeten’ voor hun ongeschreven pact over het afvloeien van boventallige werknemers in de WAO in plaats van de WW in de jaren zeventig en tachtig. Het op afstand zetten van de sociale partners komt voort uit een angst bij de regering voor een herhaling van dergelijke, moeilijk controleerbare situaties. Dit klemmt des te meer nu de werkloosheid zodanig is gedaald dat het aantal arbeidsongeschikten bijna het enige sociaal-economische probleem is dat is overgebleven. Wanneer privatisering onderdeel uitmaakt van het beleidsproces treden extra coördinatie-complicaties op. Markt-partijen hebben per definitie tegengestelde belangen en het is dan aan de overheid om hiervoor regels op te stellen. Dit speelt momenteel bij het privatiseren van de reïntegratie-activiteiten.

Ook cliënten of uitkeringsgerechtigden en hun organisaties kunnen op dit niveau actoren zijn, hoewel hun positie bij de genoemde beleidsprocessen betrekkelijk marginaal is gebleven. Voor een deel komt dit doordat bij alle drie de cases de nadruk is gelegd op de fase van het ontwikkelen van nieuw beleid. Bij het implementeren van dit beleid is in elk geval bij het *Grotestedenbeleid* voorzien in een grotere inbreng vanuit hun kant.

Instrumenten om coördinatie te stimuleren

De case-studies, met name het *SUWI-proces*, bieden inzicht in het scala aan instrumenten of strategieën waarmee coördinatie kan worden gestimuleerd. De meest essentiële, algemene strategieën zijn:

- het aansluiten bij reeds bestaande samenwerkingsverbanden;
- het aanreiken van een omvattend kader waarin doelstellingen, planning en budget zijn opgenomen en waarin ook de (vaak decentrale) speelruimte is aangegeven;
- het uitoefenen van een (beheerste) druk om resultaatgericht te werk te gaan;
- het oprichten van een professionele ondersteuningsorganisatie die het veranderingsproces moet begeleiden;
- het inbedden van dat veranderingsproces in een groter, strategisch kader;
- het bewaken van de voortgang van het veranderingsproces en bij achterblijvende resultaten overgaan op een strakkere aansturing en, indien nodig, het bijstellen van doelstellingen en/of het verlaten van aanvankelijke vormgevingsprincipes.

In de volgende paragraaf worden deze strategieën op twee niveaus aangevuld, namelijk op het macro-niveau van de verzorgingsstaat of de centrale overheid en op het micro-niveau van uitvoeringsorganisaties.

Coördinatie op het spectrum van communicatie tot integratie

Zoals coördinatie vele verschijningsvormen kent, zo beweegt het zich ook soepel over het spectrum van communicatie (het uitwisselen van informatie op basis van informele relaties) tot integratie (het formeel samenvoegen van taken, functies of activiteiten). Voorbeelden van communicatie zijn de uitwisseling van cliënteninformatie tussen verschillende gegevensbeheerders om eventuele uitkeringsfraude gecoördineerd te bestrijden én het bundelen van vacature-informatie. Voorbeelden van integratie zijn de één-loket-operatie en het samenvoegen van de vijf uvi's tot één UWV. De variatie is, kortom, zeer groot. Duidelijk is echter wel dat naarmate het politieke belang dat aan een beleidsinitiatief wordt toegekend groter is, ook de druk om tot samenwerking ('collaboration') of zelfs integratie te komen sterker zal zijn. In het verlengde daarvan zal in een dergelijke situatie ook geen genoegen worden genomen met een vaak vrijblijvende 'wederzijdse afstemming' maar zal er naar een 'standaardisatie van kennis en kunde' worden gestreefd.

5.2 Coördinatie in de praktijk

Hoe kan coördinatie in de praktijk worden gerealiseerd? Om hierover uitspraken te kunnen doen wordt een onderscheid gemaakt tussen het macro-niveau van de verzorgingsstaat, het sociale zekerheidsstelsel of de centrale overheid en het micro-niveau van uitvoeringsorganisaties en projecten. De verbinding tussen beide niveaus wordt gelegd aan de hand van het begrip 'beleidsleren' zoals dat door Hemerijck en Visser (1999) is gehanteerd.

Op het *macro-niveau* kan het hervormingsproces van de Nederlandse verzorgingsstaat worden opgevat als een vorm van beleidsleren, waarbij een combinatie van

‘onvolkomen kennis’ en ‘onvolledige macht’ de inzet vormt voor aanpassingen van het beleid. In dit geval staat ‘onvolkomen kennis’ voor het vooraf ontbreken van een blauwdruk voor de gewenste eindsituatie en ‘onvolledige macht’ voor het feit dat er naast de centrale overheid ook andere machtige actoren zijn die samen verkeren in een ‘gedeelde beleidsruimte’. In het geval van het SUWI-proces behoren met name sociale partners, adviesorganen, uvi’s en verzekeringsmaatschappijen tot deze actoren. In deze ‘gedeelde beleidsruimte’ zijn beleidsontwikkelingen en institutionele veranderingen de uitkomst van een combinatie van besluitvorming en ‘puzzelen onder condities van onzekerheid’. De term ‘beleidsleren’ is van toepassing wanneer in een dergelijke situatie bewust wordt gestreefd naar aanpassingen in de doeleinden, instrumenten en methoden van beleid. Hieraan zou het streven naar meer coördinatie kunnen worden toegevoegd.

Beleidsaanpassingen kunnen worden onderverdeeld in drie niveaus. Het eerste-orde niveau is dat van veranderingen in het beleidsinstrumentarium van de overheid, bij het tweede-orde niveau gaat het om institutionele aanpassingen binnen de totale overheidsorganisatie van de formele regels van het spel en bij het derde-orde niveau is sprake van een fundamentele verschuiving in het beleidsparadigma van de overkoepelende doeleinden en de causale veronderstellingen achter beleidsinterventies. De stelling van Hemerijck en Visser is dat elke hogere-orde aanpassing samengaat met een toenemende politisering van het beleid. De drie case-studies vormen hiervan een illustratie. In het *armoedeval-beleid* wordt vooralsnog vooral gezocht naar een ‘technische’ oplossing in het beleidsinstrumentarium, bij het *Grotestedenbeleid* staat decentralisering centraal en het *SUWI-proces* is tot twee keer toe een show-case van een verschuivend beleidsparadigma.

Naarmate beleidsaanpassingen van een hogere-orde niveau zijn, zijn tegelijk meer actoren en meer gevestigde belangen in het geding en is coördinatie dus moeilijker te realiseren. Een voordeel van de Nederlandse ‘corporatistische’ overlegstructuur is een groot ‘oplossend en lerend collectief vermogen’ waardoor nieuw beleid, indien daarover eenmaal een besluit is genomen, gemakkelijker is in te voeren en lagere uitvoerings- en/of handhavingskosten kent. Als nadelen staan daar tegenover het overleg-circus en de permanente dreiging van besluiteloosheid (beleidsimmobiliteit).

Voor het *macro-niveau* formuleren Hemerijck en Visser enkele lessen die naar het onderwerp van dit onderzoek kunnen worden vertaald en aansluiten bij eerdere opmerkingen over het belang van integrale en interactieve beleidsprocessen:

- beleidsaanpassingen van het derde-orde niveau (zoals een modernisering van de verzorgingsstaat) zijn moeilijk, maar niet onmogelijk;
- een maatschappelijke consensus is daarbij essentieel, onder andere om veto’s te voorkomen;
- beleidsaanpassingen brengen soms onplezierige aanpassingen met zich mee, daarom moet “er licht zijn aan het einde van de tunnel”, dat wil zeggen dat er concrete voordelen in de nabije toekomst moeten worden aangeboden;
- de betrokken actoren moeten beschikken over een ‘lange adem’ en de politieke moed om de eigen positie op het spel te zetten en om andere actoren aan hun ver-

plichtingen te houden zonder dat dat ten koste gaat van het wederzijdse vertrouwen.

Op het *micro-niveau* van organisaties en projecten gaat het daarentegen om heel concrete principes, waaronder:

- het bevorderen van een op samenwerking gerichte organisatiecultuur door middel van een coöperatieve stijl van leidinggeven;
- het oprichten van een project-organisatie om het proces aan te jagen en te ondersteunen (waarbij het aantal 'dubbele structuren' tot een minimum beperkt blijft);
- het maken van duidelijke afspraken met de betrokken medewerkers over de grenzen van hun discretionaire ruimte;
- het aanbieden van een specifieke training en opleiding aan deze medewerkers;
- het verspreiden van informatie (brochures, tijdschriften, internet web-site) onder medewerkers en cliënten;
- het voeren van een intern mobiliteitsbeleid om 'verkokering' als gevolg van verstopte loopbaan-paden te voorkomen;
- het bevorderen van cliënten-participatie.

Resultaten

De beoogde uitkomsten van de beleidsinitiatieven die in de drie case-studies zijn beschreven, zijn moeilijk onder één noemer te brengen. Op het meest abstracte niveau gaat het uiteraard om het realiseren van een activerend sociale zekerheidsbeleid en arbeidsmarktbeleid, een revitalisering van de grote steden en een beperking van de armoedeval. Bij alle drie de cases zijn er echter tal van achterliggende of meer specifieke doelstellingen, zoals het verhogen van de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders, het verminderen van de 'sociale onveiligheid' in de grote steden en het verbeteren van het inkomen van sociale minima. Voor een deel maken deze doelstellingen ook deel uit van andere beleidsprocessen. Elders in dit rapport is reeds opgemerkt dat dit mozaïek aan doelstellingen en beleidsprocessen een hindernis zal zijn bij later uit te voeren evaluaties.

Hoewel alle drie de beleidsinitiatieven al een zekere geschiedenis hebben, zijn de beleidsinitiatieven zoals ze hier in de case-studies zijn beschreven van recente datum. Van deze initiatieven heeft het *Grotestedenbeleid* de meest duidelijke afbakening in de tijd (1999-2002) en heeft het kabinet ten aanzien van zowel het *SUWI-proces* als het *armoedeval-beleid* pas dit jaar een principe-besluit genomen. Dat betekent dat er geen van de drie gevallen sprake is van meetbare resultaten.

Gezien het weinig radicale karakter van het *armoedeval-beleid*, ingegeven door de relatie met de structuur van het fiscale stelsel en de hoogte van het Wettelijk minimumloon, is het te verwachten dat dit onderwerp over enige tijd opnieuw op de politieke agenda zal staan. In zekere zin is dat merkwaardig, omdat het hier om een eerste-orde aanpassing gaat.

5.3 Effecten voor uitkeringsgerechtigden

Tot de (beoogde) directe voordelen van de drie beleidsinitiatieven voor uitkeringsgerechtigden behoren met name:

- een betere dienstverlening door een beperking van het aantal loketten en door een duidelijker doorverwijzingssysteem;
- een transparanter systeem van rechten en plichten; in sommige gemeenten worden individuele contracten of convenanten afgesloten, die wellicht een opmaat vormen voor een persoonlijk reïntegratiebudget;
- een integrale aanpak waar zowel arbeidsmarkttoeleiding en sociale activering als een zorgplan deel van uit maken;
- een sluitende aanpak met duidelijke afspraken over de momenten waarop arbeidsmarkt-instrumenten worden ingezet;
- een groter bereik van de ingezette instrumenten, mede door een verhoging van het beschikbare budget en het trainen van consultants in het herkennen van armoede-situaties; hierdoor is de ‘non take-up’ van enkele inkomensafhankelijke regelingen de laatste jaren afgenomen;
- een uniformering van het faseringsproces waardoor de kans op een gelijke behandeling in principe is toegenomen;
- een koppeling tussen de onderwijs- en de arbeidsmarktsituatie;
- een verkleining van de armoedeval;
- indirect: een versterking van het activerend gehalte van het sociale zekerheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid, waardoor de kansen op betaald werk en een handhaving van het huidige niveau van sociale zekerheid worden vergroot.

Tot de (mogelijke) nadelen behoren onder andere:

- een vergroting van de kans op risico-selectie;
- een aantasting van de privacy door de koppeling van bestanden van verschillende gegevensbeheerders;
- een samenleving die mede vanwege de huidige personeelstekorten kenmerken van een ‘workfare’ stelsel begint te vertonen.

5.4 Effecten voor de overheid

Bovengenoemde voordelen voor uitkeringsgerechtigden gelden uiteraard ook voor de overheid. Wanneer door goed gecoördineerde initiatieven de uitvoering van het beleid efficiënter, effectiever en minder verkokerd wordt, daalt de werkloosheid en neemt het aantal uitkeringsgerechtigden af, waardoor het beslag van de sociale zekerheid op de collectieve middelen vermindert en meer geld overblijft voor andere dringende zaken.

Dat klinkt heel mooi, maar zoals vaak gaat ook hier de kost voor de baat uit. Wat dat betreft is er een overeenkomst tussen coördinatie en synergie. Bij fusies van bedrijven worden aandeelhouders voor de langere termijn schaal- en/of kostenvoordelen in het vooruitzicht gesteld. Op korte termijn zijn er echter vaak extra uitgaven, zoals

het overnemen van verliezen en het laten afvloeien van ‘overtollig’ personeel. Ook in het geval van de hier gepresenteerde case-studies staan tegenover de voordelen op de langere termijn extra kosten op de korte termijn, zoals het in gang zetten van veranderingsprocessen, het opzetten van projectmanagement-organisaties, het ontwikkelen van nieuwe instrumenten en het trainen van medewerkers. Bovendien treedt er altijd onzekerheid op onder die medewerkers, met name over hun eigen (loop)baan. Een voorbeeld hiervan is de CWI-vorming, waarbij duizend arbeidsplaatsen zullen vervallen. Dit heeft echter ook te maken met de sterke daling van het aantal werklozen.

5.5 Coördinatie in perspectief

Succesfactoren

Aan het einde van het derde hoofdstuk van dit rapport is een schema opgenomen van factoren die een bedreiging kunnen vormen voor ‘good activation governance’. Wanneer de ‘lading’ van deze factoren wordt omgekeerd, ontstaat uiteraard een lijst van succesfactoren. Om die lijst te completeren dient deze te worden aangevuld met de eerder in dit hoofdstuk geformuleerde ‘lessen’ voor het macro-niveau en principes voor het micro-niveau.

Omgevingsfactoren

Ook met een dergelijke lijst in de hand blijft men uiteraard in hoge mate afhankelijk van de omgeving. Die omgeving is overigens voortdurend aan veranderingen onderhevig, zonder echter altijd eenduidige signalen uit te zenden. Een economische recessie en een hoge werkloosheid vormen een stimulus om nieuwe vormen van beleidscoördinatie te ontwikkelen, maar kunnen die ook belemmeren wanneer bezuinigingen de allerhoogste prioriteit hebben. Evenzo kunnen een aanhoudende economische groei en een lage werkloosheid de noodzaak van coördinatie zowel bevorderen vanwege de toegenomen financiële speelruimte, als afremmen doordat de aandacht van de politiek inmiddels naar andere beleidsterreinen is verschoven. Coördinatie of chaos, als natuurlijke tegenpool, zijn dus in zekere zin gebaseerd op een vrije keuze.

6. Samenvatting

Inleiding

- In opdracht van de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in Dublin heeft TNO Arbeid onderzoek verricht in het kader van het project *Integrated approaches to active welfare and employment policies*. Doel van dit project is het beschrijven en analyseren van de processen, structuren en mechanismen waarmee lidstaten van de Europese Unie het streven naar een betere coördinatie tussen het sociale zekerheidsbeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid gestalte proberen te geven. Aan dit project hebben elf lidstaten deelgenomen. Voor elk van de deelnemende landen is eerst de nationale situatie in kaart gebracht. Het overkoepelende ‘synthesis’ rapport zal begin 2001 verschijnen. Dit rapport is het Nederlandse ‘national report’.

Sociale zekerheid

- De totale uitgaven voor de sociale zekerheid zijn in de afgelopen dertig jaar sterk toegenomen. Als percentage van het bruto binnenlands produkt vertonen zij echter een dalende trend sinds 1985. Dat geldt ook voor de verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal werkenden. Deze *I/A-ratio* is gedaald van 43,5 in 1985 naar 31,4 in 2000.
- Het stelsel van sociale zekerheid is in de naoorlogse periode voortdurend in beweging geweest. In de opbouwfase stond de beschermingsfunctie van het stelsel centraal; een verzekering tegen inkomensderving met een minimuminkomensgarantie voor iedereen. Eind jaren zeventig was het stelsel in hoofdlijnen voltooid. Daarna veranderde de publieke discussie over de sociale zekerheid van karakter, met name door de verslechterde economische situatie. In eerste instantie vonden veranderingen plaats in de *hoogte en duur van uitkeringen*. Gaandeweg zijn het verbeteren van het *rendement van de uitvoering* en het creëren van nieuwe *financiële prikkels* om de effectiviteit te vergroten centraal komen te staan. Tevens heeft fraudebestrijding meer aandacht gekregen. In de afgelopen jaren is de *activerende werking* van het stelsel een steeds belangrijker rol gaan spelen. Hoofddoel hierbij is om alle betrokken partijen meer bewust te maken van de noodzaak om de instroom in de socialezekerheidsregelingen te beperken en de reïntegratie te bevorderen. Hiertoe zijn tal van maatregelen getroffen, waaronder de wijzigingen in de Ziektewet en de WAO (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering).
- De *Algemene bijstandswet* (Abw) kan worden beschouwd als het vangnet in de sociale zekerheid. Recht op Abw heeft iedere Nederlander of vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft en die in Nederland geen eigen middelen ter voorziening in de noodzakelijke kosten van bestaan heeft en 18 jaar of ouder is. Het aantal Abw-uitkeringsgerechtigden is in de periode tussen 1995 en 1998 met 19% afgenomen. Uitgedrukt in percentages van de overeenkomstige bevolkingsgroep is er sprake van een daling van 4,9% in 1995 naar 3,9% in 1998. Deze daling heeft zich ook ná 1998 voortgezet. De Abw-populatie is zeer divers. Veelvoorkomende categorieën zijn mensen die door een combinatie met zorgta-

ken niet of slechts beperkt aan het arbeidsproces kunnen deelnemen; mensen die om in de persoon gelegen redenen een zo grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt dat bemiddeling naar werk niet direct mogelijk is en tenslotte mensen die na afloop van een WW- of WAO-uitkering nog steeds geen werk hebben kunnen vinden. Uit evaluaties blijkt dat de uitstroombaan van de Abw soms ten koste is gegaan van de zorgfunctie.

Arbeidsmarkt

- De Nederlandse economie maakt sinds het midden van de jaren negentig een opmerkelijke en aanhoudende groei door. Dit heeft geleid tot een *sterke groei van de werkgelegenheid* en een hogere arbeidsparticipatie. De geregistreerde werkloosheid is tot 2,4% gedaald (medio 2000), een niveau dat ruim 20 jaar geleden voor het laatst werd bereikt. Tegelijk is het aantal vacatures naar recordhoogten gestegen. Van elke 1.000 arbeidsplaatsen bij particuliere bedrijven, staan er 37 open als vacature. Deze *krapte* is vrij algemeen van aard, maar is vooral merkbaar in de Randstad en Noord-Brabant. Sectoren die er in sterke mate mee worden geconfronteerd zijn de bouw, horeca, zakelijke dienstverlening (met name de financiële dienstverlening en de ICT-sector) en de zorgsector. Volgens werkgevers is meer dan de helft van de vacatures moeilijk vervulbaar. Toch zijn er ook nog steeds heel veel mensen met een werkloosheidsuitkering; een onbenut arbeidspotentieel ten tijde van een hoogconjunctuur. Deze situatie wordt ook wel het ‘dubbele gezicht’ van de huidige arbeidsmarkt genoemd.
- Het *vergroten van de arbeidsparticipatie* wordt als het belangrijkste instrument gezien om zowel de uitkeringsafhankelijkheid te verminderen als om een draagvlak te creëren voor het sociale zekerheidsstelsel dat voldoende stevig is om de vergrijzing van de bevolking in de komende jaren te kunnen opvangen. Zowel het *algemene werkgelegenheidsbeleid* in de vorm van het macro-economisch en structuurversterkend beleid als het *activerend arbeidsmarktbeleid*, specifiek gericht op het creëren van een effectief arbeidsaanbod, zijn hierop gericht.
- De *overheid* wil door middel van een activerend arbeidsmarktbeleid inspelen op het ‘dubbele gezicht’ van de huidige arbeidsmarkt. De komende jaren zal dan ook de nadruk worden gelegd op de volgende elementen:
 - het uitbouwen van het preventief activerende arbeidsmarktbeleid (met name door de ‘sluitende aanpak’ ter voorkoming van langdurige werkloosheid);
 - het intensiveren van het bestaande arbeidsmarktbeleid en een meer op reïntegratie gerichte uitvoeringsorganisatie;
 - het verder ontwikkelen van beleid voor specifieke doelgroepen (minderheden, oudere werknemers, vrouwen).
- Clusters van *instrumenten, maatregelen en diensten* die de overheid hierbij ten dienste staan zijn:
 - maatregelen gericht op het verbeteren van de positie van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
 - maatregelen gericht op het creëren van additionele en/of gesubsidieerde banen;
 - maatregelen gericht op het verlagen van de loonkosten voor werkgevers;

- de basisdienstverlening door Arbeidsvoorziening.
- In het algemeen is men het er over eens dat de overheid een belangrijke rol vervult in het activerend arbeidsmarktbeleid en dat dit niet geheel aan de markt kan worden overgelaten. Daarvoor bestaan er te veel markt-imperfecties, die een voortdurende dreiging hebben voor personen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Over de wijze waarop dat beleid exact vorm moet worden gegeven, lopen de meningen uiteen. Voor een deel is dit te herleiden tot verschillen in politiek-maatschappelijke visies, maar ook het ontbreken van eenduidige evaluatie-gegevens over *de effectiviteit van het beleid en van de instrumenten* speelt hierbij een rol. In elk geval is duidelijk geworden dat het beleid vanwege de huidige krapte moet worden bijgesteld.
- De centrale pijler in het *armoedebeleid* is het (weer) verrichten van betaalde arbeid. Voor dit uitgangspunt kunnen twee redenen worden aangevoerd. In de eerste plaats betekent het vinden van werk, op het micro-niveau van huishoudens, bijna altijd een inkomensverbetering. In de tweede plaats wordt, op macro-niveau, naarmate meer mensen betaald werk hebben het economische draagvlak voor de financiering van de sociale zekerheid groter, terwijl de uitgaven daaraan kleiner worden. De tweede pijler van het armoedebeleid is het directe inkomensondersteunend beleid. In dat verband is vooral de Bijzondere Bijstand van belang, waarvoor de uitgaven de laatste jaren flink zijn toegenomen. Een derde pijler is het Grotestedenbeleid.

Coördinatie in de moderne verzorgingsstaat

- De veranderingen van de laatste twintig jaar in de Nederlandse verzorgingsstaat kunnen worden omschreven als een proces van ‘geregisseerde liberalisering’. Doel van dit proces, dat in de jaren tachtig is ingezet maar pas in de jaren negentig een radicaal karakter heeft gekregen, is het versterken van het activerend gehalte van het sociale zekerheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid. Als strategieën hiervoor zijn ingezet:
 - een *institutionele herstructurering* van de georganiseerde relaties tussen overheid, sociale partners, bedrijven en uitvoeringsorganisaties door een gedeeltelijke ontmanteling van de corporatistische structuren;
 - de *invoering van financiële prikkels en meer marktwerking* als een toegevoegd (controle) instrument in de relaties tussen centrale en lokale overheden en in de relaties met uitvoeringsorganisaties;
 - een *vermindering van de discretie* van uitvoeringsorganisaties door een meer nauwkeurige wet- en regelgeving.
- Dit veranderingsproces wordt in hoofdstuk drie beschreven en toegelicht aan de hand van de volgende begrippen: decentralisering; verzelfstandiging en privatisering; efficiency, effectiviteit en marktwerking, integraal beleid; interactieve beleidsontwikkeling; deregulering; vangnet en activering; rechten en plichten.
- Coördinatie is een voorwaarde voor het ontwikkelen van een samenhangend beleid met gemeenschappelijke doelstellingen, een samenhangende set van maatregelen en aan een goede samenwerking tussen betrokken actoren. Dit kan als een vorm van ‘good (activation) governance’ worden opgevat. Om dit zicht-

baarder te maken en om meetpunten te kunnen ontwikkelen, is in dit hoofdstuk een overzicht opgenomen van mogelijke faalfactoren.

Case-studies

- In dit hoofdstuk worden drie case-studies beschreven van initiatieven gericht op complexe beleidsproblemen waarbij nieuwe vormen van coördinatie tussen activering en zekerheid zijn toegepast, namelijk het SUWI-proces, het Grotesteden-beleid en het armoedeval-beleid.
- Het *SUWI-proces* (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) betreft ingrijpende veranderingen in de verdeling van verantwoordelijkheden en taken in de uitvoering van het sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid. De uitvoering van de premie-inning, claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging wordt opgedragen aan één publiekrechtelijke organisatie, het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). Daarnaast zal de reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten worden uitgevoerd door private reïntegratiebedrijven. Verder komen er ongeveer honderd Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), waar de front-office functies van gemeentelijke sociale diensten, Arbeidsbureaus en uitvoeringsinstellingen worden geïntegreerd. Voor de landelijke aansturing van deze CWI's wordt het LIWI (Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen) opgericht als zelfstandig bestuursorgaan.
- Hoofddoelstelling van het *Grotestedenbeleid* (GSB) is het herstel van een balans in de stedelijke ontwikkeling en het weer terugbrengen van de relaties tussen de verschillende functies van de steden om zodoende een bijdrage te geven aan het realiseren van een 'complete, veilige en leefbare stad waarin alle burgers gelijke kansen hebben'. Het GSB is gebaseerd op een aantal bestuurlijke principes. De belangrijkste hiervan zijn:
 - een integrale aanpak op basis van de drie pijlers (economie en arbeidsparticipatie; fysiek-ruimtelijke infrastructuur; leefbaarheid en sociale structuur);
 - interactiviteit en partnership in de relaties met andere partijen;
 - een heldere rolverdeling tussen rijk en gemeenten.
- Veel huishoudens met een laag inkomen maken gebruik van inkomensafhankelijke regelingen als huursubsidie, Bijzondere Bijstand en kwijtschelding van lokale lasten. Een gevolg hiervan is dat een inkomensstijging, bijvoorbeeld door het vinden van betaald werk of door meer uren te gaan werken, deels en soms geheel wordt tenietgedaan door een verlies aan inkomensafhankelijke voorzieningen. Dit effect kan nog worden versterkt doordat uitkeringsgerechtigden die werk vinden, worden geconfronteerd met extra uitgaven die lang niet altijd worden vergoed, zoals de kosten van het woon-werkverkeer en kleding. Dit effect wordt de *armoedeval* genoemd. In de afgelopen drie jaar hebben verschillende interdepartementale commissies het probleem geanalyseerd en voorstellen geformuleerd voor een vermindering van de armoedeval. Hoewel er nog geen ingrijpende politieke beslissingen zijn genomen, zal waarschijnlijk worden gekozen voor het aanbrengen van enkele 'technische' verbeteringen. Hierdoor wordt het oneigenlijk gebruik teruggedrongen en worden cumulatie-effecten beperkt.

Ook wordt gezocht naar een in de tijd gefaseerde en gedeeltelijk generieke oplossing.

Conclusies

- Het streven naar (meer) coördinatie is een vorm van beleidsaanpassing. Hierbij kunnen drie niveaus worden onderscheiden. Het eerste-orde niveau is dat van veranderingen in het beleidsinstrumentarium van de overheid; bij het tweede-orde niveau gaat het om institutionele aanpassingen binnen de totale overheidsorganisatie van de formele regels van het spel en bij het derde-orde niveau is sprake van een fundamentele verschuiving in het beleidsparadigma van de overkoepelende doeleinden en de causale veronderstellingen achter beleidsinterventies. Elke hogere-orde aanpassing gaat samen met een toenemende politisering van het beleid. De drie case-studies vormen hiervan een illustratie. In het *armoe-deval-beleid* wordt vooralsnog vooral gezocht naar een ‘technische’ oplossing in het beleidsinstrumentarium, bij het *Grotestedenbeleid* staat decentralisering centraal en het *SUWI-proces* is een show-case van een verschuivend beleidsparadigma.
- Naarmate beleidsaanpassingen van een hogere-orde niveau zijn, zijn tegelijk meer *actoren* en meer gevestigde *belangen* in het geding en is coördinatie dus moeilijker te realiseren. Een voordeel van de Nederlandse corporatistische overlegstructuur is een groot ‘oplossend en lerend collectief vermogen’ waardoor nieuw beleid, indien daarover eenmaal een besluit is genomen, gemakkelijker is in te voeren en lagere uitvoerings- en/of handhavingskosten kent. Als nadelen staan daar het overleg-circus en de permanente dreiging van besluiteloosheid (beleidsimmobiliteit) tegenover.
- Mede op basis van de case-studies worden in dit hoofdstuk voor het macro-niveau van de samenleving en voor het micro-niveau van organisaties enkele lessen geformuleerd voor beleidsinitiatieven gericht op meer coördinatie.
- Tot de voordelen van dergelijke beleidsinitiatieven voor *uitkeringsgerechtigden* behoren vooral een betere dienstverlening; een duidelijker doorverwijzingssysteem; een transparanter systeem van rechten en plichten en een integrale aanpak waarin arbeidsmarkttoeleiding, sociale activering en zorg zijn opgenomen. Er zijn echter ook (mogelijke) nadelen, zoals de kans op risico-selectie; een aantasting van de privacy en de overgang naar een ‘workfare’ stelsel.
- Deze voordelen gelden uiteraard ook voor de *overheid*. Wanneer door goed gecoördineerde initiatieven het beleid efficiënter, effectiever en minder verkokerd wordt, daalt de werkloosheid en neemt het aantal uitkeringsgerechtigden af, waardoor het beslag van de sociale zekerheid op de collectieve middelen vermindert. Ook hier staan echter tegenover de voordelen op de langere termijn extra kosten op de korte termijn, zoals het in gang zetten van veranderingsprocessen, het optuigen van projectmanagement-organisaties, het ontwikkelen van nieuwe instrumenten en het trainen van medewerkers.

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Background

The 4-year programme for 1997-2000 of the *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* is paying special attention to research on policies aimed at the coordination in linking work and welfare policies. By stimulating the rethinking of social welfare systems and their relationship with labour market issues it is intended to improve policy frameworks at European and national levels as well as their delivery through services at local and regional levels.

Aims of the project

The specific aim of the project *Integrated approaches to active welfare and employment policies* (Research project 0194) is three-fold:

- to give an actual description of the policies and measures of the various minimum income and social assistance schemes in the Member States and of the services offered to minimum income recipients (description of the context);
- to make an analysis of (the progress or the stagnation in) the establishment, the structures and the processes for coordination especially between social security services and employment services (identification and assessment of coordination mechanisms);
- to formulate recommendations and proposals for action to improve both the coordination and the effectiveness of activation policies for minimum income recipients (policy proposals).

Research questions

Based on these aims, the following research questions are at stake:

- Which actors have or should have a central role in the coordination of employment and social protection and other policies for (re)integration into society? What are the responsibilities of these actors and in which way do they perceive their responsibilities?
- Which mechanisms are developed for the coordination of activation measures as applied to recipients of social assistance or minimum income schemes? These mechanisms can be horizontal (between the different types of actors involved) and vertical (amongst the different levels of decision-making and implementation of policies).
- What is the impact of these coordination mechanisms on specific client groups such as long-term unemployed, ethnic minorities and disabled people? Which data are available on the efficacy and effectiveness of these mechanisms?
- What kind of obstacles can be discerned for an improvement of these coordination mechanisms? What is the solidity of these obstacles? How do the actors involved perceive their 'degrees of freedom' to introduce more effective coordination mechanisms?

Research design

The research project will be carried out in the following three stages: desk research, interviews and report. Each of these activities will be accompanied by a meeting in Dublin with the researchers of the other EU countries involved in this project.

The main objective of the *desk research* is to present a description of:

- the various minimum income and social assistance schemes as well as the legal context of these schemes;
- the specific activation policies targeted at minimum income recipients;
- the services offered to minimum income recipients exposed to activation measures;
- the main actors involved in these schemes, especially those actors who are responsible for the coordination between social security services and employment services;
- the vertical and horizontal coordination mechanisms and instruments as far as they are applied by the actors.

To get a more profound insight in the progress or the stagnation in the coordination of work and welfare policies, *interviews* will be held with representatives of the key actors involved (Ministry of Social Affairs and Employment, Ministry of Interior Affairs, local communities, employment services, trade unions, client organisations). The main objectives of these interviews are:

- to get ‘behind’ the concepts of coordination;
- to assess the impact of coordination mechanisms on the efficacy and efficiency of activation policies;
- to assess the effects of coordination on minimum income recipients;
- to describe a number of succesful projects or schemes (best practices);
- to collect information about options and obstacles for a further improvement of these coordination mechanisms.

A *report* with an analysis on integrated approaches to active welfare and employment policies will be delivered. This national report will be used as an input for the consolidated or synthesis report, to be published by the *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*.

Bijlage 2 Literatuur

ALGEMENE REKENKAMER (1999) *Belastingen als beleidsinstrument*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

ALLERS, MA (2000) *De anatomie van de armoedeval*. ESB 18-2-2000, pp. 128-131.

ALLERS MA, HEETEN J den (2000) *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?* Leeuwarden: COELO/SGBO.

ARENTS M, CLUITMANS MM, ENDE MA van der (2000) *Benefit dependency ratios. An analysis of nine European countries, Japan and the US*. Den Haag: Elsevier.

BEER P de (1999) *De paradox van banengroei en armoede*. ESB 17-12-1999, pp. 950-952.

BEER P de (1996) *Werk: uitkomst voor armoede?* ENGBERSEN G, VROOMAN JC, SNEL E, Arm Nederland. Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: VUGA, pp. 149-168.

BODELIER L (2000) *Development of Social Security and Labour Market policy and services in the Netherlands*. Bijdrage aan het 'Anglo-Dutch Seminar on the One Stop Shop for Employment and Social Security', februari 2000. Den Haag: SZW.

BOS J, CRUM B, WERF C van der (1999) *De hoofdfuncties van de Algemene bijstandswet*. Werkdocument No. 123. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (2000b) *Recordaantal vacatures*. Persbericht. Voorburg: CBS.

CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (2000a) *Ruim helpt vacatures moeilijk vervulbaar*. Persbericht. Voorburg: CBS.

CENTRAAL PLANBUREAU (2000b) *Arbeidsbemiddeling en –reïntegratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen?* Werkdocument No. 118. Den Haag: CPB.

CENTRAAL PLANBUREAU (2000a) *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*. Werkdocument No. 117. Den Haag: CPB.

CWI RIJNSTREEK (1999-2000). Diverse interne publicaties.

DELSEN L (2000) *Exit poldermodel? Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

DUNNEWIJK B, VOGELS EHWM (2000) *Loonkostensubsidie werkt!* ESB 19-5-2000, pp. 412-423.

ELSEVIER (1999) *Almanak Sociale Zekerheid 2000*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

GELDOF D, VRANKEN J (1999) *Integrated approaches to active welfare and employment policies*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

GOUDSWAARD KP, KAM CA de, STERKS CGM (2000) *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*. Alphen aan den Rijn/Deventer: Samsom/Kluwer.

GOUGH I (2000) *From welfare to workfare: social integration or forced labour?* Notes for a presentation. Conference on policiess and instruments to fight poverty in the European Community. Portugal.

HAAN HF de, SMIT AA (1999) *Vaarwel! Wees Welkom! Over het uitgestelde afscheid van onderkant van de arbeidsmarkt*. Hoofddorp: TNO Arbeid.

HEMERIJCK A, VISSER J (1999) *De lerende overlegeconomie*. In: HOOF J van, MEVISSSEN J (red.) In banen geleid. Nieuwe vormen van sturing op de arbeidsmarkt in België en Nederland. Den Haag: Elsevier/SISWO.

HOOF J van, MEVISSSEN J (1999) *In nieuwe banen geleid? Nieuwe vormen van sturing op de arbeidsmarkt*. In: HOOF J van, MEVISSSEN J (red.) In banen geleid. Nieuwe vormen van sturing op de arbeidsmarkt in België en Nederland. Den Haag: Elsevier/SISWO.

ICHIR (Interdepartementale Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen) (1997) *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*. Den Haag: VUGA

INPART (2000) *Policy Recommendations*. TSER.

KABINETSSTANDPUNT (2000) *Toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen*. Den Haag.

KLEIN T (2000) *De onnodige angst voor het getto*. Interview met S. Musterd. De Volkskrant, 8 juli 2000.

KONING J de (1999) *De grenzen van het arbeidsmarktbeleid*. Assen: Van Gorcum.

KROGT ThPWM, MOL NP (1998) *Beleid en beheer*. In: HOOGERWERF A, HERWEIJER M. Overheidsbeleid. Alphen aan den Rijn: Samsom.

LANDELIJK STEUNPUNT VROUWEN EN DE BIJSTAND (1999) *Zorgen met Verstand. Reactie op de Nota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'*. Utrecht.

LEIDEN, GEMEENTE (2000b) *Leiden maakt kennis. Het Leidse Meerjarenontwikkelingsprogramma 1999-2004 in het kort*. Leiden: Gemeente Leiden.

LEIDEN, GEMEENTE (2000a) *Leiden maakt kennis. Het Leidse Meerjarenontwikkelingsprogramma 1999-2004*. Leiden: Gemeente Leiden.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES / GSI (2000b) *De gedeelde verantwoordelijkheid*. Toespraak minister Van Boxtel bij congres "De gedroomde stad; samenwerken in de wijk", Diemen, 27 april 2000.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES / GSI (2000a) *Nota van toelichting bij instellingsbesluit "Tijdelijke Adviescommissie ICT en de Stad"*. Den Haag.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES / GSI (1999) *Urban Policy in the Netherlands*. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2000b) *In Goede Banen. Een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt*. Den Haag: SZW.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2000a) *Lijnen naar de toekomst. Evaluatie Algemene bijstandswet 1996 – 1999*. Den Haag: SZW.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1999c) *Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 1999*. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1999b) *Overzicht van reïntegratie-inspanningen*. Den Haag: SZW.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1999a) *Sociale Nota 2000*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1998) *Sociale Nota 1999*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997) *De andere kant van Nederland: voortgangsnota. Nieuwe stappen tegen stille armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: SZW.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1995) *De andere kant van Nederland*. Den Haag: SZW.

NES PJ van, CLUITMANS MM, KONING J de (1998) *Evaluatie van activering*. Werkdocument No. 99. Den Haag: SZW.

SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU (1999) *Armoedemonitor 1999*. Den Haag: SCP.

SIMONS H (1996) *Fraude uit armoede en armoede uit fraude*. Sociaal Bestek 11, pp. 11-14.

SOL E (2000) *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland. De rol van de overheid en de sociale partners*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

SUWI (2000) *Het conceptspredingsmodel CWI-gebieden: de contouren*. Den Haag: Veranderingsorganisatie SUWI.

SUWI (2000) *Hoofdpijnen Dienstverleningsconcept, Referentiewerkproces Centrum voor Werk en Inkomen*. Den Haag: Van Uden Consult & Telengy Management & Advies BV/Veranderingsorganisatie SUWI.

SWI (1998-2000) *Werk aan de winkel*. Nieuwsbulletins samenwerking werk en inkomen. Procesmanagement SWI/Elsevier bedrijfsinformatie.

TOWNSEND P (2000) *The UK Model of Welfare from a Poverty Policy Perspective*. Conference on policies and instruments to fight poverty in the European Community. Portugal.

TWEEDE KAMER (2000) *Verslag Informele Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid, Parijs 8 juli 2000*. Dossiernr. 21501-18, nr. 129. Den Haag: Sdu Uitgevers.

TWEEDE KAMER (1999b) *Structuur Uitvoering Werk en Inkomen*. Dossiernr. 26448. Den Haag: Sdu Uitgevers.

TWEEDE KAMER (1999a) *Sociale Nota 2000. Lijst van vragen en antwoorden*. Vergaderjaar 1999-2000. Dossiernr. 26 802, nr.3. Den Haag: Sdu Uitgevers.

VANHOREN I, STRUYVEN L (2000) *Types of integration among process and structure*.

VEEN R van der (2000) *Restructuring a corporatist welfare state. Managed liberalisation and the role of the state, the sociale partners and the market in Dutch social security and labor market policy*. T.p.

VEEN R van der (1999) *Institutionele verandering, sociale bescherming en sociale ongelijkheid*. In: ENGBERSEN G, VROOMAN JC, SNEL E (red.) *Armoede en verzorgingsstaat. Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

VISSER J, HEMERIJCK A (1998) *The Dutch Miracle*. Amsterdam: AUP.

VOORLICHTINGSCENTRUM SOCIALE VERZEKERING (1998) *De kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid 1998*. Deventer: Kluwer.

VERWEIJ A, LATUHERU E, NIEHOF J, VREESWIJK A (2000) *Jaarboek 1999 Grotestedenbeleid*. Assen: Van Gorcum

VOGELAAR CP et al (2000) *Handboek Samenwerking Werk en Inkomen*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

WELTERS R (1998) *De effectiviteit van het Nederlandse actieve arbeidsmarktbeleid*.

WHIR (Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen) (2000) *De armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag: Elsevier.

Bijlage 3 Begrippenlijst

AAB	Activerend arbeidsmarktbeleid
ABW	Algemene bijstandswet
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
ANW	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBA	Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening
CTSV	College van toezicht sociale verzekeringen
CVCS	Cliënt volg- en communicatiestelsel
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
FWI	Fonds voor Werk en Inkomen
GSB	Grotestedenbeleid
GSI	Grote Steden- en Integratiebeleid
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
KWINT	Kwalificerende intake
LISV	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LIWI	Landelijk instituut werk en inkomen
NOSV	Nieuwe organisatie wet sociale verzekering
SPAK	Specifieke afdrachtkorting
SUWI	Structuur uitvoering werk en inkomen
SWI	Samenwerking werk en inkomen
SZB	Sociale zekerheidsbeleid
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TICA	Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming
TW	Toeslagenwet
UVI	Uitvoeringsinstelling sociale zekerheid
UWV	Uitvoeringsinstelling werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong gehandicapten
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WML	Wettelijk minimumloon
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZW	Ziekte wet