

Handreiking Rekenkameronderzoek naar de Participatiewet

Kring Noord NVRR

17-01-2021

1. Vraagstelling

Op de meeste gemeentelijke begrotingen vormt de Participatiewet de grootste uitgavenpost.¹ Toch doen Rekenkamers zelden onderzoek naar de uitvoering van deze wet. Voor een deel valt dat te begrijpen: het beroep dat op de gemeentelijke bijstand wordt gedaan, neemt immers sinds 2017 geleidelijk af.² Dus het uitkeringsdeel van de Participatiewet is nauwelijks toegenomen. Op het participatiedeel werd ondertussen bezuinigd.

Toch zijn er in de media verontrustende signalen over de uitvoering van de Participatiewet. Aan de ene kant van het politieke spectrum overheerst het narratief dat uitkeringsgerechtigden op een indringende manier worden gecontroleerd en betutteld. Aan de andere kant van het politieke spectrum wordt het niet begrepen dat slechts een gering deel van deze uitkeringsgerechtigden wordt aangemerkt als kansrijk en actief wordt begeleid naar betaald werk.³ Want, zo stellen laatstgenoemden, het aantal vacatures en dus de vraag naar arbeidskracht is eind 2021 nog nooit zo hoog geweest.

Zulke beweringen weerklinken ook in de gemeenteraad. Van een Rekenkamer mag dan worden verwacht dat dergelijke, frequente gevolgd verhaallijnen worden getoetst aan de feiten. Die feiten blijken overigens weer te verschillen per regio (arbeidsmarktgebied) en ook per type gemeente (inwoners). Dus nog een extra reden om de empirie in te duiken.

Vandaar de vraagstelling van deze handreiking:

Wat zijn anno 2022 interessante vragen die er ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet kunnen worden gesteld?

En, mochten er inderdaad dergelijke interessante vragen zijn:

Hoe moet je dat Rekenkameronderzoek dan aanpakken?

Over deze vraag heeft de Kring Noord van de NVRR op vrijdag 26 november 2021 een online symposium georganiseerd.⁴ In deze notitie worden de vier besproken vraagstellingen en de daarop toegesneden onderzoeksvoorstellen besproken. We beginnen met een onderzoek naar de invulling die gemeenten hebben gegeven aan de zogeheten 'tegenprestatie'. Daarna bespreken we een onderzoek over de handhavingspraktijken van de gemeentelijke sociale diensten met betrekking tot de informatieplicht van de uitkeringsgerechtigde. Vervolgens gaan we in op de kansen en

¹ Alleen al de uitkeringen op basis van de Participatiewet (vroeger aangeduid als de programma-uitgaven sociale bijstand) bedroegen in 2021 8,3 miljard euro en dat is exclusief 3,2 miljard voor toegeleiding naar werk en de afbouw van de sociale werkvoorziening (bron CBS-statline.nl, geraadpleegd 26-12-2021). Ter vergelijking de totale gemeentelijke uitgaven bedragen in 2021 64,3 miljard.

² Vlak voor het begin van de grote recessie deden 299.000 personen een beroep op de bijstand. Dit steeg tot 442.000 in 2017. Vanaf dat moment daalt het beroep op de sociale bijstand tot 407.000 in oktober 2021 (CBS, statline).

³ Volgens de Divosa-benchmark 'Werk en Inkomen' jaarrapportage over het jaar 2020 stroomde nog geen 10% van het bestand uitkeringsgerechtigden uit naar betaald werk. Voor de helft waren dit uitkeringsgerechtigden met een uitkeringsduur korter dan een jaar.

⁴ Aan deze bijeenkomst werd door ongeveer 40 personen deelgenomen. Deze bijeenkomst werd voorbereid door Esther Fogl, Wilte Everts, Joop Roebroek en Michiel Herweijer.

bedreigingen waarmee het gemeentelijke beleid wordt geconfronteerd als zowel de interne⁵ als ook de externe⁶ gegevensbestanden van een gemeente meer nauwkeurig worden geanalyseerd. Het zal blijken dat elke gemeente andere sterke en zwakke punten laat zien. Dit is een onderzoek waarin een zogeheten strategiescan wordt uitgevoerd. Tenslotte kan de rekenkamer zich ook richten op de ervaringen van de uitkeringsgerechtigden zelf. Het onderzoek richt zich dan op de vraag hoe de uitkeringsgerechtigde de gemeentelijke dienstverlening ervaart en waardeert. In de bijlage wordt ook nog stilgestaan bij de vraag of de veronderstellingen die aan de in Den Haag ontworpen wet ten grondslag zijn gelegd (de beleidstheorie), wel deugdelijk zijn en of die veronderstellingen nog wel de grondslag kunnen vormen voor het eigen gemeentelijke beleid.⁷

2. Vragen naar een tegenprestatie?

Ten behoeve van zijn proefschrift heeft **Nils Nijdam**, thans verbonden aan de Algemene Rekenkamer, onderzocht hoe vijf gemeenten de verplichte tegenprestatie⁸ voor het ontvangen van een Participatiewet-uitkering beleidsmatig en feitelijk hebben vormgegeven.⁹ De doelen van deze tegenprestatie zijn: activering, instroombeperking en handhaving. Alleenstaande ouders die de zorg hebben voor een of meer kinderen beneden de vijf jaar zijn vrijgesteld van deze wettelijke verplichting. Belemmerend is dat er een gebrek is aan vrijwilligersplekken waar de betrokkene te werk kan worden gesteld en dat het begeleiden en toezien op het leveren van deze tegenprestatie ook de inzet van ambtenarenkracht (dus ook personeelskosten) met zich brengt. De gemeente moet er bovendien voor zorgen dat de activiteiten die in het kader van deze tegenprestatie worden ontplooid, niet leiden tot een verdringing van reguliere, betaalde arbeid, maar wel leiden tot activering. Een lastig parket.

Nijdam heeft in Oss, Zwolle, Den Haag, Utrecht en Haarlemmermeer de volgende vier aspecten bestudeerd:

1. Het aan het papier toevertrouwde beleidskader (wat wil de gemeente bereiken?);
2. Hoe heeft de gemeente dit georganiseerd?
3. Hoeveel geld is voor de begeleiding van deze tegenprestatie vrijgemaakt op de programmabegroting?
4. Hoe probeert het ambtelijk management van de gemeente grip te krijgen op de uitvoering van dit vrijwilligerswerk?

⁵ Tot de interne gegevensbestanden rekenen we de administratieve bestanden die door de sociale dienst worden bijgehouden om de uitkeringsverstrekking te kunnen verantwoorden.

⁶ Tot de externe gegevensbestanden rekenen we vooral de gegevens die onder meer vanuit de regionale statistiek van het CBS over de sociale ontwikkelingen per gemeente tegenwoordig ter beschikking staan. Populair is tegenwoordig de zogeheten brede-welvaarts-benadering.

⁷ Deze vraagstelling werd niet tijdens de conferentie zelf besproken, maar kwam wel uitgebreid aan de orde in de voorbereidingsgroep die deze conferentie heeft voorbereid.

⁸ Artikel 9, lid 1, sub c, Participatiewet (2015) luidt: *De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, lid 2, verplicht: naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.*

⁹ Nils Nijdam, *Sturing in 3D*, proefschrift (Rotterdam 2020) 66-67.

Ter beantwoording van deze vier onderzoeksvragen werden zowel de beleidsdocumenten (Beleidsnota, Programmabegroting) bestudeerd, als ook interviews afgenomen met het ambtelijk management en functionarissen die betrokken zijn bij de uitvoering (zoals medewerkers wijkteams).

Uit het onderzoek komt naar voren dat de vijf gemeenten verschillende accenten zetten. Toch wordt de aandring om een maatschappelijke tegenprestatie te leveren vooral uitgeoefend ten aanzien van belanghebbenden die relatief weinig kans hebben op het vinden van betaald werk, en die niet zijn geselecteerd voor trajecten gericht op begeleiding naar werk (de re-integratie-maatregelen). De medewerkers van de wijkteams richten zich dus vooral op de belanghebbenden die al meer dan een jaar of langer een bijstandsuitkering ontvangen en vooralsnog niet in aanmerking komen voor re-integratie-trajecten of kans maken op succesvolle sollicitaties naar betaald werk.

*“Wat betreft de per 2015 in de Participatiewet als verplichting opgenomen tegenprestatie, geldt dat deze door de gemeenten in de praktijk weinig tot niet wordt toegepast. Gemeenten geven aan verschillende redenen te hebben voor het niet willen toepassen van de verplichte tegenprestatie. Sommige gemeenten hebben meer principiële redenen. Hier vindt de lokale politiek het onwenselijk of betuttelend om een tegenprestatie verplicht op te leggen. Andere gemeenten hebben meer pragmatische redenen. Hier wordt erop gewezen dat aan de uitvoering van de tegenprestatie (onder andere het organiseren van de begeleiding) kosten zijn verbonden en er geen geld is gekomen vanuit de rijksoverheid voor de uitvoering van deze nieuwe taak”.*¹⁰ Nijdam constateert dat in de onderzochte gemeenten het voor participatie beschikbare deelbudget vooral wordt ingezet ten opzichte van het meer kansrijke deel van de doelgroep die naar de inschatting van de gemeente betaald werken zouden moeten kunnen verwerven. Desondanks wordt wel geprobeerd om personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te bewegen om maatschappelijk actief te zijn. Maar daartoe wordt wel zo min mogelijk dwang uitgeoefend.¹¹

3. Stijlen van handhaving

Paulien de Winter,¹² voorzitter van de Rekenkamer Tynaarlo, is geïnteresseerd in de vraag hoe medewerkers van een sociale dienst bevorderen dat uitkeringsgerechtigden tijdig en volledig de gewenste inlichtingen verstrekken¹³ en in voldoende mate medewerking verlenen aan maatregelen gericht op het aanvaarden van betaald werk. Om deze vraag te beantwoorden zijn er drie sociale diensten geselecteerd. Er was een spreiding naar regio, naar inwonertal van de gemeente en naar de reputatie die de betreffende gemeente heeft wat betreft de handhavingstijl: streng, gemiddeld, soepel. De gegevens voor dit onderzoek werden verzameld door middel van: bestuderen documenten, interviews en observatie (door onder meer het bijwonen van gesprekken van medewerkers met uitkeringsgerechtigden).

In hoofdstuk 7 van haar proefschrift worden de drie geselecteerde sociale diensten vergeleken op de wijze waarop zij op geconstateerde tekorten in de naleving reageren. *“De meeste onderzochte medewerkers van sociale dienst ‘Klarenzicht’¹⁴ passen de regels flexibel toe en reageren overredend*

¹⁰ Nijdam, *Sturing in 3D*, 188.

¹¹ Nijdam, *Sturing in 3D*, 187 (figuur 12.1).

¹² Paulien de Winter, *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*, proefschrift (Groningen 2019).

¹³ Overeenkomstig artikel 17 Participatiewet.

¹⁴ Fictieve naam: kleinere gemeente in Noorden des Lands.

op overtredingen. De medewerkers zijn te typeren als medewerkers met een flexibele overredende handhavingsstijl.”¹⁵

“De onderzochte medewerkers van de sociale dienst ‘Langebeek’¹⁶ zijn te typeren als medewerkers met een meer strikte en bestraffende handhavingsstijl. Bijna alle medewerkers reageren bestraffend op overtredingen. De meeste medewerkers passen de regels strikt toe.”¹⁷

“De onderzochte medewerkers van de sociale dienst ‘Menterhaven’ verschillen onderling het meeste in hun handhavingsstijl. Sommige medewerkers passen de regels flexibel toe, terwijl andere medewerkers de regels strikt toepassen. Ook de mate van bestraffen in reactie op overtredingen verschilt.”¹⁸

De Winter constateert dat ook binnen eenzelfde sociale dienst medewerkers van elkaar kunnen verschillen in hun persoonlijke handhavingsstijl. Er werd een samenhang gevonden met de leeftijd, de ervaring en het geslacht van de contactfunctionaris. De Winter constateert dat in de sociale dienst waar er frequent contact is met de uitkeringsgerechtigden, er vaker een overredende en flexibele handhavingsstijl wordt aangetroffen. Terwijl bij de sociale dienst waar de contactfrequentie lager ligt, vaker een strikte handhavingsstijl wordt geconstateerd (p.174). Ook een rol speelt hoe de contactambtenaren worden aangestuurd. In de sociale dienst waar een groot beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers, wordt vaker een overredende en flexibele stijl van handhaving aangetroffen (p.175). De Winter stelt: *“Uitvoerende medewerkers weten heel goed hoe ze zich ‘tussen de regels’ moeten begeven om voor elkaar te krijgen wat zij vinden dat er gedaan moet worden.”¹⁹*

4. De strategiescan als uitnodiging het eigen beleid te heroverwegen

In de eerste deelsessie kwam een kwantitatieve benadering van de uitvoering van de Participatiewet aan de orde.

Erik Postma, verbonden aan het Fries Sociaal Planbureau, laat zien hoe een zogeheten ‘strategiescan’ een sociale dienst kan helpen een actueel en passend antwoord te geven op de kansen die zich op de regionale arbeidsmarkt voordoen, maar ook kan helpen om te voorkomen dat ongewenste trends in deze gemeente zich verder voortzetten. Het doel van de strategiescan is om de impact van het door de gemeente gevoerde beleid in kaart te brengen en om informatie aan te dragen op basis waarvan de gemeente het gevoerde beleid kan heroverwegen (bijstellen). In de eerste plaats wordt bij het opstellen van een dergelijke strategiescan gebruik gemaakt van statistische gegevens die in open sources (vooral de regiostatistiek van het CBS) beschikbaar zijn over de ontwikkelingen in de plaatselijke samenleving. Maar er worden ook gesprekken gevoerd met beleidsmakers, contactambtenaren en uitkeringsgerechtigden. Bij het analyseren van de verzamelde gegevens wordt gebruik gemaakt van een sterkte-zwakteanalyse. Sterke punten geven draagkracht. Die draagkracht kan worden gevonden in economisch kapitaal (inkomen, vermogen, werk) van de inwoners. Maar ook in cultureel kapitaal (opleiding, ervaring), sociaal kapitaal (*mienskip*) en persoonlijk kapitaal van de inwoners.

¹⁵ De Winter, *Tussen de regels*, 158.

¹⁶ Grote en stedelijke gemeente in het Oosten des Lands.

¹⁷ De Winter, *Tussen de regels*, 158.

¹⁸ De Winter, *Tussen de regels*, 158.

¹⁹ De Winter, *Tussen de regels*, 174-175.

Tegenover de sterke punten staan zwakke punten. Je kan dit ook stressoren noemen: werkloosheid, ziekte, toenemende complexiteit en conflictsituaties (onveiligheid) waar de inwoners mee te kampen krijgen. Uit de analyse kan blijken of er sprake is van een zeker evenwicht tussen de sterke punten die draagkracht opleveren en de zwakke punten die een last vormen. Het beleid van de gemeente moet er op gericht zijn om dit evenwicht te herstellen (respectievelijk in stand te houden).

Bij de opzet van deze sterkte-zwakteanalyse sluit het Fries Sociaal Planbureau aan bij het begrip 'Brede Welvaart' zoals ontwikkeld door het CBS. Acht prestatievelden worden in de beschouwing betrokken: onderwijs, werk, wonen, sociale cohesie, inkomen, gezondheid, zorg en veiligheid. Voor elk van deze acht prestatievelden wordt met behulp van meerdere indicatoren vastgesteld hoe de gemeente waaraan het advies wordt uitgebracht, zich verhoudt tot de gemiddelde score van de Friese gemeenten.²⁰ In de analyse wordt bekeken op welke indicatoren de geanalyseerde gemeente opvallend positief scoort. Dat duidt op **draagkracht**. Maar evenzeer wordt gekeken op welke indicatoren deze gemeente tot de hekkensluiters behoort en dus het laagste scoort. Dat laatste duidt op een relatief zwak punt van deze gemeente. Dit noemen de onderzoekers van het Fries Sociaal Planbureau: de **draaglast**.

Zo wordt op het prestatieveld bevolking bijvoorbeeld de omvang van de beroepsbevolking en de groei van het aantal inwoners als een positief element benoemd (geen krimp). Negatief te beoordelen aspecten op dit prestatieveld zijn: bovengemiddelde vergrijzing en een groeiend aantal jongeren dat opgroeit binnen een een-ouder-gezin.

Op het prestatieveld inkomen vormen het aantal inwoners met een langdurig laag inkomen en het aantal kinderen dat opgroeit in armoede een indicatie voor een zwak punt (grote draaglast). Wanneer daarentegen relatief veel inwoners aangeven dat ze geen moeite hebben om rond te komen, dan duidt dat juist op draagkracht.

Op het prestatieveld werk is een ruime werkgelegenheid beslist een pluspunt. Maar het is mogelijk dat een groot deel van deze banen wordt bezet door forenzen (inwoners van andere gemeenten). Een harde indicator voor de relatieve zwakte van een gemeente op het vlak van werk is de werkloosheid en meer in het bijzonder een hoge jeugdwerkloosheid.

Op het prestatieveld onderwijs vormt het aantal scholen voor voortgezet onderwijs een belangrijke indicator. Een geringe afstand tot het onderwijsaanbod bevordert de onderwijsdeelname. Dat is positief. Stressoren zijn echter indicaties zoals een bovengemiddeld vroegtijdig schoolverzuim, langdurig schoolverzuim en een hoge instroom bij de speciale scholen.

Ook voor de andere vier prestatievelden kan de situatie in de betrokken gemeente in kaart worden gebracht. Vervolgens worden de sterke punten van een gemeente – in relatie tot het Friese gemiddelde – samengenomen. Dit geeft een indicatie van de draagkracht van deze gemeenschap. Daarna worden de zwakke punten gegroepeerd. Dit geeft een indicatie van de problemen (zwakten) waarmee deze gemeente wordt geconfronteerd. **Als de draagkracht en de lasten tegenover elkaar** worden geplaatst, wordt zichtbaar wat de grootste problemen zijn in de betreffende gemeente en over welke bijzondere hulpbronnen de gemeente beschikt.

Vervolgens kan in samenspraak met beleidsmakers, klantmanagers en cliënten worden besproken, wat kansrijke benaderingen zijn. Een dergelijke strategiescan nodigt uit om het bestaande beleid te

²⁰ Achttien van de twintig Friese gemeenten doen hier aan mee.

heroverwegen. Nu er na 16 maart 2022 weer nieuwe collegeprogramma's zullen worden opgesteld, kan zo'n strategiescan een goed vertrekpunt vormen voor de collegeonderhandelingen.

5. In gesprek met de uitkeringsgerechtigden zelf

In de tweede deelsessie stonden een kwalitatieve onderzoeksbenadering en het perspectief van uitkeringsgerechtigden centraal. Na een podcast waarin Joop Roebroek (voorzitter Rekenkamer Leeuwarden) en Jan Dirk Gardenier (directeur onderzoeksbureau CAB) de Participatiewet bespraken, volgde een groepsgesprek aan de hand van voorbeelden uit kwalitatieve interviews met uitkeringsgerechtigden waarbij mogelijke invalshoeken voor rekenkameronderzoek naar de Participatiewet werden geëxploreerd.

Podcast

In de podcast werden paradoxen van de Participatiewet besproken. Zo legt de Participatiewet de nadruk op het als uitkeringsgerechtigde op eigen kracht oplossen van je problemen, maar kijkt de overheid tegelijkertijd sterk naar de regels en naar het individuele inkomen van de uitkeringsgerechtigde. Hulp uit de eigen omgeving in de vorm van een tas met boodschappen kan, indien dat niet tijdig wordt gemeld, tot het korten of terugvorderen van de uitkering leiden.

Tegenover het zelf initiatief nemen staat wantrouwen en controledruk vanuit de overheid richting de uitkeringsgerechtigde. Een deel van de controledruk komt voort uit de nadere regels, waarbij je de vraag kunt stellen of veel van die beleidsregels nog wel het doel van de Participatiewet dienen.

Een andere paradox is dat de Participatiewet lijkt op een inkomensvoorziening maar in de praktijk als een voorwaardelijke uitkering werkt. Paradoxaal genoeg leiden interventies vanuit de gemeente zelden tot het verkrijgen van een eigen inkomen, dan wel deelname aan het arbeidsproces; dat vindt veelal plaats op het eigen initiatief van de uitkeringsgerechtigde.

Ervaringen van uitkeringsgerechtigden

Uitkeringsgerechtigden geven aan met wantrouwen en zonder respect door de overheid te worden bejegend. In opdracht van de gemeente voeren uitkeringsgerechtigden vaak werkzaamheden uit die hen niet echt helpen richting het genereren van een eigen inkomen. Een voorbeeld daarvan is het dagenlang vouwen van doosjes die 's avonds in de prullenbak belanden. Uit onderzoek blijkt dat de toepassing van de Participatiewet ervoor zorgt dat mensen defensief en argwanend worden en dat zij vanwege de afhankelijkheid van de uitkerende instantie soms bewust meegaan in een andere weergave van het contact met de gemeente dan zij werkelijk ervaren. Zo ervoer een uitkeringsgerechtigde een gesprek met de gemeente als zeer vervelend en als een soort verhoor, maar gaf aan het einde van dat gesprek toch aan het een goed gesprek te vinden (want je weet nooit wat de consequenties kunnen zijn).

Gemeenten maken volgens Roebroek en Gardenier weinig gebruik van de mogelijkheid om zelf nader invulling te geven aan de Participatiewet. Een gemeente kan bijvoorbeeld bepalen dat tot een bepaalde hoogte een tas boodschappen wel is toegestaan. Zonder zo'n nadere invulling zal in de uitvoering het algemene kader van de Participatiewet leidend zijn.

Invalshoeken voor rekenkameronderzoek

De volgende invalshoeken voor rekenkameronderzoek kwamen in deze werkgroep ter sprake:

- Rekenkamers kijken veelal naar het wettelijk kader, de gemeentelijke beleidsnotitie(s), de gestelde indicatoren en of vooraf gestelde doelen zijn behaald. In dit soort onderzoek staat vaak een kwantitatieve insteek centraal;
- Een andere manier met toegevoegde waarde is een kwalitatieve benadering waarbij de gewenste doelstellingen van het gevoerde beleid met de werkelijke resultaten in de praktijk worden vergeleken. Hiervoor wordt praktijkonderzoek gedaan aan de hand van interviews met verschillende belanghebbenden, waaronder uitkeringsgerechtigden, om hun ervaringen met het gevoerde beleid in kaart te brengen. Een aandachtspunt hierbij is dat het vinden van deelnemers voor praktijkonderzoek soms lastig kan zijn omdat zij bijvoorbeeld in een kwetsbare en/of afhankelijke positie verkeren en aarzelen om deel te nemen aan onderzoek;
- Om de Participatiewet te onderzoeken kan ook worden gekeken naar de organisatiecultuur van de gemeentelijke afdeling in relatie tot de uitvoering van de Participatiewet in de praktijk;
- Rekenkamers kunnen tevens onderzoek doen naar mogelijke alternatieven voor de inrichting van de organisatie of de uitvoering van de Participatiewet. Bijvoorbeeld door te kijken hoe andere gemeenten uitvoering geven aan de Participatiewet en welke 'best practices' er zijn, en of die passen binnen de doelstelling die de betreffende gemeente zich ten aanzien van de Participatiewet stelt;
- Met rekenkameronderzoek kan ook worden gekeken naar de omstandigheden waarbinnen de Participatiewet wordt uitgevoerd, of naar niet eerder inzichtelijk gemaakte processen.

Naast dat bovenstaande opties mogelijkheden bieden voor rekenkameronderzoek waarbij de nadruk meer op de uitwerking van de Participatiewet in de praktijk en op het maatschappelijke effect daarvan komt te liggen, zal dit tevens tot meer concrete input voor conclusies en aanbevelingen kunnen leiden. Een aandachtspunt hierbij is dat dergelijk onderzoek wel binnen de context van de wettelijke taak, namelijk het onderzoeken van het gevoerde beleid, plaats moet vinden.

6 Conclusie

In het voorgaande zijn vier vragen opgeworpen die uitnodigen tot rekenkameronderzoek. We vatten ze nog even samen:

- Hoe wordt het wettelijk voorschrift om aan de uitkeringsgerechtigde een tegenprestatie te vragen voor het toekennen van hun uitkering omgezet door de gemeenten? Wat komt er van de uitvoering van dit voorschrift in de praktijk terecht?
- Hoe wordt door de medewerkers van de sociale dienst gereageerd wanneer zij constateren dat de inlichtingenplicht door de uitkeringsgerechtigden niet correct wordt nagekomen?
- Hoe kan de gemeente haar armoedebeleid (uitkering verstrekking) en haar participatiebeleid (activering) heroverwegen in het licht van de actuele kansen en de actuele bedreigingen die zich in de lokale samenleving aandienen?
- Hoe ervaren de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden het contact en de interventies van de gemeentelijke sociale dienst echt, als zij in de gelegenheid worden gesteld onbevangen hun mening te mogen geven?

Voor elk van deze vier vragen werd hierboven ook aangegeven hoe de onderzoekers deze vragen onderzoekbaar hebben gemaakt. Moge dit een uitnodiging zijn om ook in 2022 meer onderzoek te doen naar de grootste uitgavenpost op de gemeentelijke begroting.

Bijlage:

over de houdbaarheid van de **beleidstheorie** die aan de Participatiewet ten grondslag is gelegd

“Wanneer je vandaag de dag een nadere beschouwing wijdt aan de Participatiewet, kun je gewoon niet heen om de (eind)evaluatie van de wet die het Sociaal en Cultureel Planbureau²¹ recent publiceerde. Het planbureau vertrekt vanuit de stelling dat de wet tot doel heeft “om zo veel mogelijk mensen – ook degenen met weinig arbeidsvermogen – aan het werk te helpen, bij voorkeur bij een gewone werkgever. Daarnaast is het doel van de wet om de afhankelijkheid van uitkeringen zo klein mogelijk te maken. Hierbij ligt de nadruk op het activeren van mensen. Dat betekent dat er vooral wordt gekeken naar wat iemand wél kan, hoe die kwaliteiten op een werkplek benut kunnen worden en hoe iemand gestimuleerd kan worden om aan de slag te gaan. Het planbureau laat het niet bij deze vaststelling, maar gaat in het onderzoek ook op zoek naar de ‘beleidstheorie’ die onder de wet schuilgaat.”²²

De voorzitter van de Rekenkamer Leeuwarden, **Joop Roebroek**, constateert dat “de Participatiewet geen significante bijdrage heeft geleverd aan het ‘zo veel mogelijk mensen aan het werk te helpen, bij voorkeur bij een gewone (een overigens vreemde term in deze samenhang) werkgever’. Het ‘minder afhankelijk maken van uitkeringen’ heeft evenmin gewerkt. En ook van het activeren van mensen - voor alles uitgaan van wat iemand wel kan, en inzetten op kansen en kwaliteiten, in plaats van belemmeringen - is niet of nauwelijks sprake.”

Hoe wordt de **beleidstheorie** die aan de Participatiewet ten grondslag ligt door de onderzoekers van het Sociaal Cultureel Planbureau gereconstrueerd? We volgen Joop Roebroek: “In het SCP-rapport worden er op basis van de memorie van toelichting bij de wet maar liefst negentien veronderstellingen gedestilleerd die zicht zouden geven op de (veronderstelde) dynamiek van de wet. Het is een allegaartje van inzichten die op één hoop worden gegooid, maar niet (kunnen) voldoen aan de definitie van een beleidstheorie. In zijn meest simpele vorm is de beleidstheorie een redenering die aangeeft op welke wijze de beleidsinzet (het middel) inwerkt op de oorzaak van een te veranderen situatie, en zo het na te streven doel dichterbij brengt of zelfs weet te realiseren.

Ten aanzien van de Participatiewet is het goed het essentiële van het meer pragmatische en instrumentele te scheiden. Dat kun je doen door de essentie van alle vergelijkbare wetten, instrumenten en ook wetenschappelijke vertogen ter zake te vatten.” (...) “Die essentie betreft feitelijk slechts de eerste drie veronderstellingen die in het SCP-rapport worden aangedragen: 1) de doelgroep kan werken, maar (een deel) ervaart belemmeringen, 2) doet te weinig moeite om aan het werk te komen, en 3) de sociale-zekerheidsregels zijn complex en te onduidelijk voor de doelgroep, waardoor zij zich minder inzetten. Daarom ordonnanties, armenwetten met een dwingend karakter, verboden op bedelen en (...) de pleidooien (...) dat werken het beste middel tegen armoede en sociale nood is.” (...) “Nee, de veronderstellingen uit de Participatiewet zijn stevig gegrondvest op historische fundamenten.”

In deze benadering wordt de wet die in medebewind aan de gemeenten ter uitvoering is opgedragen, kritisch tegen het licht gehouden. De voorzitter van de Rekenkamer van Leeuwarden stelt de vraag of de veronderstellingen die aan deze wet ten grondslag liggen

²¹ Patricia van Echtelt, Klarita Sadiraj, en anderen, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, SCP (Den Haag, november 2019).

²² Dit citaat is afkomstig van: Joop Roebroek, ‘De Participatiewet ‘revisited’: Foucault’s geest daalt neer’, essay (Leeuwarden 2020).

eigenlijk wel kloppen. Een van de argumenten daarvoor vindt hij in het officiële evaluatieonderzoek. De conclusie van het SCP is immers dat de doelen niet zijn gehaald.

Maar als die doelen niet worden gehaald – zo redeneert Joop Roebroek – dan klopt de beleidstheorie misschien ook wel niet. Wat is de praktische betekenis van deze constatering? Moet de rekenkamer nu aan de gemeenteraad adviseren om nu zelf als lokale beleidsmaker de touwtjes in sterkere mate in eigen handen te nemen? Dat is wel een mogelijke beleidsaanbeveling. Inmiddels zijn er diverse gemeenten die op diverse punten een eigen lokaal Participatiebeleid ontwikkelen. Misschien is dat ook wel de juiste invulling van het begrip **transformatie** dat in het onderzoek van het SCP een belangrijke rol vervult.