

Wijkteams in
Leeuwarden,
Tilburg en Utrecht

Tegenprestatie:
Amsterdam versus
Rotterdam

Bijstandsccliënten
in Bremen en
Stockholm

DOSSIER DE ZACHTE HAND IN DE BIJSTAND

SOCIALE VRAAGSTUKKEN

WINTER 2017

GEEN DWANG MAAR DRANG

De zachte hand
in de bijstand



4 Van Amsterdam tot Stockholm

Hoe help je kansarme bijstandsklanten? Een overzicht van de ervaringen in Utrecht, Rotterdam, Leeuwarden, Tilburg, Amsterdam, Bremen en Stockholm. Terugkerend medicijn: aandacht.

Monique Kremer, Jelle van der Meer, Marcel Ham



10 Amsterdam: blijven praten

11 De retoriek van dwang in Rotterdam

18 Drang en motiveren in Leeuwarden en Tilburg

20 Alles is vrijwillig in Utrecht

22 Stockholm en Bremen

Het draait om een echte baan (nieuwsgierig kijken ze naar Nederland met zijn activering naar vrijwilligerswerk)

27 Een zachte hand, maar ook subtiele drang

Wat werkt volgens de wetenschap bij participatie?
Vasco Lub

30 COLUMN
Jos van der Lans

COLOFON

Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken
Jaargang 110 nummer 4 winter 2017

Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken verschijnt viermaal per jaar in cahievorm en eenmaal als jaarboek.

Uitgever
MOVISIE

Redactieadres
Postbus 19129
3501 DC Utrecht
T (030) 789 21 60
F (030) 789 21 11
I www.socialevraagstukken.nl



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

Hoofdredactie
Marcel Ham, m.ham@movisie.nl

Themaredactie
Monique Kremer, Jelle van der Meer

Redactie
Krijn van Beek, Lia van Doorn, Daniël van Heijningen, Lilian Linders, Justus Uitermark, Stijn Verhagen, Imrat Verhoeven, Nanke Verloof

Redactieraad
Hans Boutellier, Evelien Tonkens

Eindredactie
gedachtenwoorden, www.gedachtenwoorden.nl

Basislay-out en opmaak
Vadding / Len Blonk, www.vadding.nl

Medewerkers aan dit nummer
Nico de Boer, Tjerk Gualthérie van Weezel, Sterre ten Houte de Lange, Saskia Keuzenkamp, Jos van der Lans, Vasco Lub, Yvette Plat, Marc Räkera, Lies Schilder, Jan Steyaert, Mieke van Stigt, Evelien Vos

Omslagfoto
Tiva Pam

Druk
Drukkerij Roelofs B.V., Enschede

Abonnementenadministratie
Hexspoor
Postbus 258
5280 AG Boxtel
Antwoordnummer 16524
5280 WJ Boxtel
T (0411) 62 26 83
E tsv@hexspoor.nl
Bankrekening: NL11RABO0157497690,
t.n.v. MOVISIE Utrecht

Jaarabonnement 2018
Particulier € 82,50
Instelling € 142,50
Student € 47,50
Buitenland € 120,00
Losse nummers € 15

Auteursrecht voorbehouden
Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISSN
09210-2116



Zachte hand

Hoe kun je mensen in de bijstand die geen uitzicht hebben op werk, mee laten doen aan de samenleving? Dat is een vraag waarop gemeenten sinds de Participatiewet indringender worden aangesproken. De gemeente Amsterdam constateerde een lacune in kennis, en vroeg hoogleraar Actief Burgerschap Monique Kremer (UvA) en het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* om uit te zoeken wat werkt. Wat zeggen wetenschap en lokale en internationale ervaringen over wat voor participatie voor wie wenselijk is? Hoe stimuleer je dat en wat vergt dat van klantmanagers? En, steeds vaker, van wijkteams? In dit dossier doen we verslag van de zoektocht.

Vasco Lub spitte de internationale literatuur door op de vraag: wat werkt, de wortel of de stok (pagina 37)? We keken uitvoerig rond in Rotterdam, Utrecht, Leeuwarden, Tilburg en Amsterdam. Hoe motiveren zij mensen uit het granieten bestand naar vrijwilligerswerk? Welke verschillen vallen op? Jelle van der Meer en Monique Kremer verruimden de blik door een bezoek aan Stockholm en Bremen. Hoe gaan ze daar om met bijstandsklanten, en wat vinden ze van de Nederlandse aanpak?

De artikelen over gemeenten in dit dossier zijn verkorte weergaven. Uitvoeriger verslagen staan op socialevraagstukken.nl onder het dossier 'Meedoen in de bijstand'.

VAN WERK NAAR
WELBEVINDEN

Werkt de zachte hand in de bijstand?

**INLEIDING: ONDERZOEK
'MEEDOEN IN DE BIJSTAND'**

TEKST Monique Kremer, Jelle van der Meer, Marcel Ham
FOTO'S Tiva Pam

Er voltrekt zich een stille revolutie. Ruwweg de helft van de mensen in de bijstand is opgegeven voor betaalde arbeid. Zij hoeven niet meer te solliciteren, zij krijgen geen hulp naar werk. Voor hen is de bijstand veranderd van een tijdelijk vangnet in een blijvende voorziening. De tegenprestatie krijgt vorm als vrijwilligerswerk, mantelzorg of werken aan je schulden of gezondheid. De ene gemeente kiest daarbij voor drang, de andere voor motivering, de derde voor vrijblijvendheid. In alle gevallen is het doel niet werk maar welzijn. Maar is deze zachte hand niet een slap handje? Lees het in dit dossier.



Dat is de conclusie en de vraag die zich opdringt na een rondgang langs vijf grote en middelgrote gemeenten in Nederland en twee in het buitenland. We maakten die in opdracht van de gemeente Amsterdam. Deze gemeente wilde weten wat er elders in het land gebeurt met de groep mensen in de bijstand die op zeer grote afstand staat van de arbeidsmarkt. Met deze zoekvraag keken we in de keuken van Rotterdam, Utrecht, Tilburg en Leeuwarden, en, om te kunnen vergelijken, in Amsterdam zelf. Voor het internationale perspectief gingen we ook op bezoek in Stockholm en Bremen. Maar laten we beginnen met Nederland.

Het verhaal heeft een aanloop. In alle vijf steden beginnen ze steevast eerst te vertellen over de forse bezuinigingen op de reïntegratiebudgetten door het Rijk, ongeveer vanaf 2010. De bezochte gemeenten maken dezelfde keuze: ze knippen hun cliëntenbestand in tweeën en zetten de beperkte middelen selectief in voor de groep kansrijke klanten. De kansarme bijstandsklanten worden 'geparkeerd'. In de meeste gemeenten is dit ongeveer de helft van het totale bestand, alleen in Amsterdam is het driekwart. Omdat het moeilijker is geworden een WIA- of Wajong-uitkering te krijgen, groeit deze groep kanslozen in de bijstand en hun problemen worden complexer.

Life only

In de aanloop naar de invoering van de Participatiewet en de decentralisatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) komen gemeenten tot het inzicht dat helemaal niets doen voor de kansarme bijstandsccliënten wel erg weinig is. De activeringsgedachte van de Wmo slaat over naar de bijstand. Gemeenten schrijven nota's met titels

als *Meedoen werkt* en *Iedereen in beweging*, met de filosofie dat activering goed is voor het welbevinden. In de Participatiewet is opgenomen dat bijstandsccliënten geacht worden 'naar vermogen een tegenprestatie' te leveren in de vorm van een maatschappelijk nuttige activiteit. De tegenprestatie en de activering vloeien samen en worden door gemeenten ruim ingevuld; het gaat niet alleen om vrijwilligerswerk of mantelzorg maar ook om werken aan je gezondheid, schulden, of sociale contacten. De groep kansarme bijstandsccliënten wordt uitgenodigd mee te doen aan koffiedrinken, sporten, computerlessen of tuinieren. Het doel is niet toeleiding naar werk, maar vergroting van zelfredzaamheid en welbevinden. Voor deze cliënten wordt de sollicitatieplicht niet gehandhaafd, en de inspanning op uitstroom naar werk is minimaal. In de jaren tachtig en negentig verschoof in West-Europese landen het bijstandsbeleid van een *life first*- naar een *human capital first*- (onderwijs) en vervolgens naar een *work first*-benadering: iedereen moet gewoon aan het werk. In Nederland is daar nu iets bij gekomen, voor de groep kansarmen is sprake van een *life only*-benadering.

Ideologie: aandacht

Tot zover zijn er nauwelijks verschillen tussen gemeenten. Die verschillen zijn er wel in de uitvoering van de activering en in ideologie. Rotterdam komt meestal in het nieuws door het programma *Werk loont*, waarin kansrijke bijstandsccliënten met straffe hand aan het werk worden gezet. Bij de minder kansrijken wordt meer rekening gehouden met hun situatie, maar is de insteek niettemin: voor je uitkering moet je iets terugdoen. De Rotterdamse Taskforce Tegenprestatie roept wijk voor wijk alle bijstandsccliënten op voor een gesprek, met als vraag: 'Wat kan je doen?' Meedoen is goed voor de stad, en

DE KNIP, EN WIE ZIJN DE KANSARME BIJSTANDSKLANTEN?

Bij aanmelding voor een bijstandsuitkering worden mensen ingeschat op hun kansen op een baan. De maatstaf is het geschatte aantal maanden dat nodig is om iemand aan werk te helpen – de reïntegratietijd. Afhankelijk van die afstand krijgt iemand een hulpaanbod. Voor de mensen die op te grote afstand van werk staan – in veel gemeenten is dat 24 maanden of meer – is er sinds de bezuinigingen door het Rijk op de reïntegratiebudgetten geen reïntegratieaanbod meer. Te duur. Die knip is dus cruciaal. Hoe kom je aan

de verkeerde kant van de streep? De belangrijkste criteria zijn leeftijd, opleiding, werkervaring, taalkennis, gezondheid, sociale omstandigheden. Veel steden doen de toetsing met hulp van een computerprogramma: invullen, druk op de knop, uitkomst. Andere steden vertrouwen op het professionele oordeel van de intaker. Wie zijn die kansarme bijstandsgerechtigden? Gemeenten hebben niet altijd een scherp beeld, maar globaal is dit het profiel: merendeels 50+, langdurig in de uitkering

(in Rotterdam gemiddeld meer dan elf jaar), weinig werkervaring, lage opleiding, veel taalproblemen, fysieke en psychische klachten, schulden, verslaving, isolement, gebrekkig zelfbeeld – en dit alles in velerlei combinaties. In alle steden gaat het om ongeveer de helft van het totale bestand; alleen in Amsterdam is het driekwart – daar hebben ze ook zelf geen afdoende verklaring voor.

In deze groep zitten nooit jongeren onder de 27 jaar. Alle gemeenten hebben voor jongeren aparte, intensieve trajecten.

goed voor jezelf, is het idee. Wederkerigheid én zelfontplooiing. In de politieke retoriek en in de brieven is sprake van dwang: 'Als niet, dan volgen er sancties.' Amsterdam klopt ook aan bij de bijstandskantten, maar hier is de eerste vraag eerder: 'Hoe gaat het met u?' Persoonlijke ontwikkeling van het individu staat centraal. Bijstand is een recht en geen ruil. In Leeuwarden worden mensen actief aangesproken, zonder dwang maar niet vrijblijvend. Terwijl Utrecht en Tilburg activiteiten aanbieden maar het initiatief bij de mensen laten, op grond van eigen verantwoordelijkheid en vrijheid van de cliënt.

De steden verschillen ook in hoe ze met de wettelijk verplichte tegenprestatie omgaan. In Tilburg en Leeuwarden bestaat de tegenprestatie wel, maar wordt zij niet gehandhaafd. Utrecht en Amsterdam keren zich tegen de landelijke wetgeving en houden het principieel op een vrijwillige tegenprestatie. In Rotterdam wordt de tegenprestatie gezien als het praktische breekijzer om mensen in beweging te krijgen.

Opvallend is dat de professionals en beleidsmakers spreken in de taal van hun bestuur. Was vroeger de uitvoering nog weleens een zachte buffer tussen burger en politiek, nu lijkt het alsof er met één tong wordt gesproken. Maar dat komt misschien omdat op het allerlaagste niveau van de uitvoering, in het directe contact met de klant, de verschillen grotendeels weer wegvallen. Alle professionals kiezen voor volhardend motiveren en geven de klant de vrijheid om zelf een activiteit te kiezen. Dat is de beste manier om mensen te laten participeren. Hoogstens zetten de Rotterdammers daar iets meer druk op. De discussie zoals die bijvoorbeeld door de Amsterdamse wethouder Vliegenthart en zijn Rotterdamse evenknie Struijvenberg wordt gevoerd, wordt op uitvoeringsniveau beslecht met: aandacht. Ook de andere gemeenten zijn het er roerend over eens dat voor deze groep bijstandsklanten alleen dát werkt.

De gemeenten zijn het er roerend over eens dat voor deze groep bijstandsklanten één ding werkt: aandacht

Wijkteams en klantmanagers

Hoe pakt ideologie uit in de praktische organisatie? In Utrecht, Tilburg en Leeuwarden hebben de wijkteams de activering overgenomen van de klantmanagers van Werk en Inkomen. In de eerste twee steden is dat vrijblijvend: de wijkteams weten niet wie de bijstandsccliënten in hun wijk zijn. Zij wachten af wie er aanklopt. In Leeuwarden krijgen de wijkteams de namen en adressen en de opdracht eropaf te gaan: mensen activeren en stappen laten

zetten. Inclusief prestatiedoelen – of targets, zoals dat nu meestal heet: 10 procent moet doorstromen naar reïntegratietrajecten. Rotterdam stelt ook een scherp doel: alle kansarme bijstandsccliënten doen een tegenprestatie. Deze taak is weggehaald bij Werk en Inkomen en ondergebracht bij Maatschappelijke Ontwikkeling maar in een aparte Taskforce en niet bij de wijkteams gelegd, uit vrees voor een te veel op zorg gerichte aanpak. In Amsterdam valt de activering onder Werk en Inkomen en worden de klantmanagers nieuwe vaardigheden aangeleerd. Want activeren is iets heel anders dan doorverwijzen naar werk.

Alle steden stimuleren het activeringsaanbod zodat er ook nieuwe mogelijkheden ontstaan voor bijstandsccliënten, vooral via maatschappelijke en welzijnsorganisaties en Huizen van de Wijk. Van alles wordt er bedacht – scootmobiel delen, zeilen met gehandicapten, werken op de kinderboerderij. Utrecht steekt jaarlijks 4 miljoen euro in wat zij *sociale prestatie* noemen, waarmee ze 5000 Utrechters laten meedoen. De activering van de bijstandsccliënten leidt tot overlap van de Participatiewet en de Wmo, met bijbehorende fricties, zoals wijkteams die in de rol van handhavers van de Participatiewet kunnen komen.

Wat leveren de inspanningen op? De kans dat bijstandsccliënten daadwerkelijk aan de slag gaan met hun gezondheid, hun taalachterstand of hun vrijwilligersdroom verschilt per stad. Ruwweg geldt: hoe meer aandacht, hoe meer kans. Niet alle steden hebben cijfers. In Rotterdam is driekwart van de doelgroep benaderd en daarvan verricht driekwart een tegenprestatie. In Amsterdam is in een jaar tijd het percentage actieve cliënten omhooggegaan van 25 procent naar ruim 45 procent.

De inspanning per stad verschilt, maar is vrijwel onmogelijk te vergelijken. In Amsterdam is de caseload voor deze groep klanten 1 op 350, maar zij mogen verschil maken tussen de klanten naar hun behoefte aan aandacht. In Rotterdam is de caseload ook 1 op 350, maar zij krijgen hulp van welzijnsorganisaties. De wijkteams in Utrecht, Tilburg en Leeuwarden hebben geen caseload, zij moeten de activering uitvoeren naast hun andere welzijns-taken die gezien de urgentie ervan, van schulden tot gezinscrises, al snel voordringen.

Waar ben je nu het beste af als bijstandsccliënt? In Tilburg en Utrecht moet je zelf het initiatief nemen en zelf zoeken of er geschikte activiteiten zijn voor jou. In Leeuwarden en Rotterdam heb je de allermeeeste kans op een gesprek, maar de aandacht is vaak kort. In Amsterdam is die kans kleiner, maar het contact is misschien net iets intensiever. Veelal hebben professionals maar één keer de kans om een motiverend gesprek te voeren. Groot probleem is ook het blijven volgen van mensen als ze eenmaal geactiveerd zijn. Niet onbelangrijk, want hoe hou je ze actief en hoe laat je ze stappen zetten? Vergeleken met het recente verleden is de aandacht



Verschillen tussen Nederlandse steden in benadering van bijstandsccliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

	Tilburg	Utrecht	Leeuwarden	Rotterdam	Amsterdam
Benadering klant	Wat wil je?	Hoe gaat het met u?	Wat ga je doen?	Je moet wat doen	Ik hoor graag van u hoe het met u gaat
Ideologie	Niet represiesief maar perspectief	Zelf doen wat je zelf kan	Mienskip (gemeenschap)	Wederkerigheid	Uitnodigend
Wortel/stok	Vrijwillig	Vrijwillig	Drang	Drang	Motiveren
Doel	Zo veel mogelijk mensen participeren	Kwaliteit van leven vergroten	10 procent moet doorstromen naar reïntegratietrajecten	Alle kansarme bijstandsklanten doen een tegenprestatie	Iedereen doet mee
Contact klant	Wijkteams + welzijnsorganisaties	Wijkteams + welzijnsorganisaties	Wijkteams + welzijnsorganisaties	Klantmanager, caseload 1:350 (krijgen hulp van welzijnsorganisaties)	Klantmanager, caseload 1:350 (mogen daarbinnen wel differentiëren)

groter geworden voor de groep die ver afstaat van de arbeidsmarkt. Dat levert veel op. Maar met de gegeven capaciteit bestaat het risico van een kortetermijnsucces.

Duitsland en Zweden

Een belangrijke les uit de Zweedse bijstandspraktijk is dat daar sterk wordt ingezet op intensieve, persoonlijke en vaak langdurige begeleiding. Stockholm kent *Jobbtorgs* van waaruit jobmatchers, case-managers en hulpverleners mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt naar werk begeleiden, en vervolgens ook op het werk coachen. Zo nodig helpen ze ook de collega's daarbij. De caseload is laag: 25-30 cliënten (voor de reguliere bijstandsklant is dat 100, waartegen geprotesteerd wordt als veel te hoog). In Zweden is het altijd de bedoeling dat je aan het werk gaat, al lukt dat heus ook daar niet altijd. Maar vrijwilligerswerk is geen echt werk en ook geen opstapje naar werk.

Willen we in Nederland echt mensen opgeven voor werk, dus ook voor economische zelfstandigheid en erkenning? Of zijn we gewoon realistischer over de kansen daarop? Of heeft vrijwilligerswerk een andere betekenis bij ons? Uit wetenschappelijk onderzoek en onze ontmoetingen met cliënten blijkt keer op keer dat de meeste mensen toch liever een echte baan hebben, met een echt salaris en echte collega's. Liever dan vrijwilligerswerk met een uitkering. Vasco Lub laat in dit dossier (pagina 37-39) zien dat vrijwilligerswerk de toeleiding naar een echte baan in de weg kan staan. De stiekeme gedachte dat

activering misschien toch een 'opstapje naar werk' is, is wensdenken. De uitstroomcijfers zijn bedroevend laag.

Zou het werk – werkgevers en collega's – zich misschien ook kunnen aanpassen aan kwetsbare mensen? Dat is het streven in Stockholm. Op de reguliere arbeidsmarkt worden er banen bijgemaakt, of mensen worden begeleid op het werk. In Bremen creëert de nationale en lokale overheid naast de eerste arbeidsmarkt een zogenoemde tweede arbeidsmarkt. De 1-euro-banen waar mensen boven op hun uitkering 1 tot 2 euro per gewerkt uur bijverdienen, heten ook echt 'banen'. In Duitsland en Zweden zijn ze doordrongen van vraagstukken als verdringing en concurrentievervalsing. In Nederland ontstaat er een enorm grijs gebied tussen betaald werk en 'meedoen' (participeren); van gesubsidieerde plekken, leer-werkplekken, stages, vrijwilligerswerk en activiteiten bij 'sociale ondernemers'. In Duitsland is de scheiding tussen de eerste en de tweede arbeidsmarkt scherp gelegd. In Zweden is er maar één arbeidsmarkt.

Willen we in Nederland echt mensen opgeven voor werk, dus ook voor economische zelfstandigheid en erkenning?



Huis van de Wijk in Amsterdam-Slotervaart

EXPERIMENTEREN MET DE BIJSTAND

De gemeente Tilburg (zie ook pagina 28) is in september 2017 een onderzoek gestart naar een beter werkende bijstand. Het is een experiment met ontheffing van verplichtingen, zoals sollicitatieplicht, een grotere vrijlating van bijverdiensten en intensievere begeleiding. Het onderzoek staat onder leiding van Ruud Muffels, hoogleraar arbeidsmarkt en sociale zekerheid aan de Universiteit van Tilburg. Muffels verwacht het meeste effect van de vraaggerichte intensieve begeleiding waarbij ook een andere bejegening van de cliënt hoort. Veel minder verwacht hij van de mogelijkheid om meer bij te verdienen, met name omdat de staatssecretaris slechts een beperkte vrijlating toestaat. Het effect van ontheffingen zal ook niet groot zijn, omdat die in Tilburg voor veel klanten met een grote afstand tot werk al praktisch zijn.

Muffels: 'Mijn hypothese is dat je met het granieten bestand veel kan bereiken. Deze mensen hebben jarenlang niks van gemeente gehoord, het zijn veelal ontredderde mensen, met sociale en fysieke problemen. Je moet tegen ze zeggen: "we zijn in je geïnteresseerd", "we willen je aandacht geven" en "we kunnen je helpen". Niet zomaar hulp geven, maar maatwerk, daarmee leren mensen zelfredzaam te worden.'

Een verplichte tegenprestatie is niet de goede manier om aandacht te geven, stelt Muffels. 'Met dwang en sancties krijg je bijstandsklanten wel aan het werk, maar in slechte, kortdurende banen en

dat leidt tot herhaalwerkloosheid. Een duwtje in de rug werkt veel beter. Iedereen, ook de klanten die langdurig in de bijstand zitten, wil hetzelfde: namelijk een gewoon leven met een baan, beetje inkomen, en goede vooruitzichten. Nu krijgen ze geen kansen, dat voelen ze: de gemeente helpt ons niet echt meer.'

Aandacht geven is een dure oplossing, maar voor deze groep wel noodzakelijk, aldus Muffels. 'Er dreigt permanente marginalisering.' De arbeidsmarkt moet inclusiever worden en de werkgevers hebben hierin een grote rol, aldus Muffels. 'Als je deze mensen werknemersvaardigheden bijbrengt, zijn ze goud waard. Dat vergt begeleiding.'

Het Tilburgse onderzoek zal succes afmeten aan sociale stijging. 'Het gaat zeker niet alleen om volledige uitstroom naar betaald werk. Dat lukt voor velen niet. Succes is ook als mensen vooruitgaan in gezondheid, welbevinden en zelfredzaamheid.'

Vergelijkbare experimenten met de bijstand zijn er in Wageningen, Groningen, Ten Boer en Deventer. Experimenten in Utrecht en Amsterdam zijn door de vorige staatssecretaris van Sociale Zaken tegenhouden omdat deze twee steden weigeren een verplichte tegenprestatie in te voeren. Amsterdam heeft in reactie daarop een eigen aangepast onderzoek aangekondigd.



Bijstand als basisinkomen

Hoe moet het verder met de bijstand in Nederland? Of zijn we heel sterk op de goede weg? In elk zaaltje waar gesproken wordt over werk, robots of uitkeringen roept altijd wel iemand: 'Is het geen tijd voor het basisinkomen?' Oftewel: *de bijstand als basisinkomen* voor iedereen. Dat er in de toekomst geen werk meer zal zijn, is erg onwaarschijnlijk: er ontstaat ook weer nieuw werk. En de kosten van een echt universeel basisinkomen zijn enorm. Als iedereen hetzelfde bedrag zou krijgen, gaat het al snel over ruim 2000 euro, het bedrag dat een alleenstaande moeder met twee kinderen in de bijstand inclusief alle toeslagen ontvangt, want het moet toch ook goed uitpakken voor haar? Bovendien: de meeste mensen willen graag werken. Realistischer zijn de bijstandsexperimenten met selectieve vrijstelling van sollicitatieplicht. Voor mensen met psychische of complexe problemen kan een basisuitkering heel ontlastend en ontspannend werken, met meer welzijn én gezondheid als gevolg. Maar de vraag is sowieso of deze mensen wel in de bijstand horen. Net als in Zweden zitten in de Nederlandse bijstand immers veel mensen die uit de arbeidsongeschiktheidsverzekering zijn gevallen. De helft van de mensen in de bijstand noemt zich ziek. Natuurlijk kan je ook ziek worden van de bijstand. Want het gevoel uitgerangeerd te zijn, is groot.

De groep kansarme bijstandscliënten wordt uitgenodigd mee te doen aan koffiedrinken, sporten, computerlessen of tuinieren

Bijstand als basisbaan

Een tweede richting is daarom om juist in te zetten op betaalde arbeid voor iedereen, ook als je geassocieerd wordt als iemand met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt: *de bijstand als basisbaan*. Dat idee zit in de aanpak van Zweden en Duitsland, waar het uitgangspunt is dat salaris meer erkenning geeft dan een uitkering of vrijwilligerswerk. Meer banen maken, kan door *jobcarving*, waarbij van bestaande banen taken worden afgeschaafd, en door meer begeleiding op de werkvloer om werkgevers en collega's te ontlasten. Er kunnen ook 'basisbanen' gecreëerd worden. Niet van bovenaf maar van onderop. Met al die activeringsinspanningen gestimuleerd door gemeenten zijn er allerlei nieuwe activiteiten verzonnen en ontstaan waar blijkbaar nood aan was in de wijk. Waarom kunnen

die niet worden omgezet in een betaalde baan, met subsidie van de overheid? Een uitkering wordt dan omgezet in salaris. Aardig is om niet vanuit de overheid te beslissen waar gesubsidieerd gewerkt kan worden. Laat burgers meebeslissen over welke banen een gemeente zou moeten scheppen: een gedemocratiseerde basisbaan! In 'You're Hired!' in het Amerikaanse *Democracy Journal* schrijft Jeff Spross dat ideeën voor banen het beste uit de lokale gemeenschap kunnen komen.

Begeleiding

Een derde richting is om in te zetten op persoonlijke intensieve en langdurige begeleiding: *de bijstand als basisbegeleiding*. In plaats van de inkomenskant krijgt de dienstverlenende kant meer aandacht. De bijstand is een goede vindplaats en kan soms best een zachte stok achter de deur zijn om mensen met hun steeds complexere problemen te helpen; alleen zorg (Wmo) kan mensen ook opsluiten. Niet alleen in de Zweedse praktijk, ook in steeds meer wetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat persoonlijke aandacht, een motiverend gesprek, intensieve begeleiding in en ook op het (vrijwilligers)werk het beste uitpakt, maar dat daarbij enige druk – 'U gaat straks werken' – heel nuttig kan zijn. Het helpt ook wanneer de activeringscoaches of klantmanagers werkelijk wat te bieden hebben: scholing, kinderopvang of activiteiten die bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling. Een activeringscoach die een bijstandsmoeder louter een onthefing van solliciteren heeft te bieden, staat met lege handen.

Het helpt bij deze dienstverlening als de twee andere richtingen – bijstand als basisinkomen en bijstand als basisbaan – ook tot de mogelijkheid behoren van het activeringsplan, en zeker ook de oer-Hollandse mogelijkheid tot eerzaam vrijwilligerswerk. Dan kunnen bijstandscliënten pas echt goed en persoonlijk geholpen worden naar welzijn én naar werk.

Het is prijzenswaardig dat er weer gemeentelijke aandacht is voor een grote groep als kansarm betitelde bijstandsontvangers. Maar de aandacht is zelden langdurig, intensief of op maat gemaakt en soms zelfs wel erg vrijblijvend. Altijd kort maar zelden krachtig. De zachte, helpende hand is een slap handje. De gemeenten moeten roeien met steeds krappere rijksmiddelen. Voor de bijstandscliënten van vandaag en morgen is veel meer tijd en geld vereist als je echt wilt dat 'meedoen werkt'.

Monique Kremer is hoogleraar Actief Burgerschap en is werkzaam bij de WRR.

Jelle van der Meer is freelance journalist.

Marcel Ham is hoofdredacteur van het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*.

Samen met Vasco Lub deden zij afgelopen jaar in opdracht van de gemeente Amsterdam onderzoek naar 'Meedoen in de bijstand'. Zie ook www.socialevraagstukken.nl voor het complete dossier.

DE TEGEN- PRESTATIE: AMSTERDAM – ROTTERDAM

Amsterdam is een principiële tegenprestatie-weigeraar. De Participatiewet legt gemeenten op bijstandsgerechtigden 'onbetaalde nuttige werkzaamheden' te laten verrichten, maar laat ruimte aan de vormgeving. Dat leidt tot verschillen. Steden als Tilburg en Leeuwarden vragen een tegenprestatie 'als het nuttig is', maar handhaven die plicht in de praktijk niet. Amsterdam vindt, net als Utrecht, dat de bijstand geen ruil is en maakt de tegenprestatie vrijwillig. Rotterdam verplicht wel tot een tegenprestatie, om reden van wederkerigheid, tamboereert daar ook op, maar geeft vervolgens de klant alle vrijheid in de invulling. Opvallend is dat klantmanagers het beleid van de eigen gemeente volledig internaliseren. Amsterdammers vinden de tegenprestatie zinloos, want afgedwongen activering is niet duurzaam, bovendien overbodig want klanten willen wel, als je ze maar helpt. Rotterdammers weten zeker dat een stok achter de deur nodig is om klanten in beweging te krijgen. Het leidt tot fraaie botsingen van culturen als uitvoerders bij elkaar op excursie gaan. Verontwaardigde Amsterdammers overdwang in Rotterdam, verbaasde Rotterdammers over de naïviteit in Amsterdam. Aan het eind van de dag, als het stof van de retoriek is neergedaald en de mist van vooroordelen is opgetrokken, geven de betrokkenen schoorvoetend toe dat er in de praktijk van de uitvoering flinke overeenkomst is, namelijk het belang van motiveren. Het verschil is dat de Amsterdammers meer de tijd nemen voor de bijstandsgerechtigden, waar de Rotterdammers doorpakken. Voor zover het om een wedstrijd gaat, wordt die gestreden op verschillende velden: de Rotterdammers mikken meer op kwantiteit, en scoren hoog in aantallen geactiveerden; Amsterdam mikken meer op kwaliteit, wat een stuk lastiger meetbaar is.

Motiveren, maatwerk en blijven praten

ACTIVERING IN AMSTERDAM

Hoe gaat Amsterdam om met mensen in de bijstand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt? Hoe ziet de uitnodigende aanpak eruit? Een duik in de hoofdstedelijke ideologie en praktijk.

Het 'stadsloket' in het Amsterdamse stadhuis heeft door omvang en inrichting alles van een luchthavenvertrekhal, met banken vol wachtende mensen en een batterij aan balies. Wij zitten in loket 41. Klantmanager Khadija van Swaaningen, een markante verschijning met een grote bos, hoog opgestoken zwart haar en rood gestifte lippen, is een tikje ongerust; haar afspraak is veel te laat. Het gaat om een vrouw van midden dertig, afgestudeerd psychologe, tien jaar in de bijstand en even lang wietverslaafd geweest, maar nu een halfjaar clean. Dit is het tweede gesprek, het eerste was drie weken geleden. Dan toch het telefoontje; ze komt eraan. Betty (niet haar echte naam) ziet er jeugdig uit in haar gestreepte T-shirt. Bedeesd legt ze uit: de poes van een vriendin ging dood en daar moest ze enorm van huilen. Van Swaaningen is meelevend, vraagt of het onverwachts was. Nee, ze had kanker maar het blijft erg. Schuldbewust voegt Betty eraan toe dat het natuurlijk geen goede reden is om te laat te komen. Van Swaaningen: 'Wat fijn dat u dat zegt.' Vervolgt: 'Hoe gaat het nu met u?'

Meedoen en maatwerk

Amsterdam is zijn bijstandsbeleid aan het omgooien. Het vorige college koos ervoor, daartoe



De retoriek van de dwang

ACTIVERING IN ROTTERDAM

In Rotterdam moet je iets terugdoen voor je uitkering. Hoe gaat dat in werkelijkheid? ‘Niet iedereen is zelfstandig, velen raken geïsoleerd, die moet je een zetje geven. Noem het gezond paternalisme.’

De bijstandsklanten komen hier binnen met grote argwaan, vertelt Samira el Massoudi. Ze is activeringscoach bij de Taskforce Tegenprestatie van de gemeente Rotterdam. De klanten zijn uitgenodigd voor een gesprek over het leveren van een tegenprestatie voor hun bijstandsuitkering. Het zijn mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt, ze hebben vaak jarenlang niks gehoord van de gemeente. El Massoudi zal proberen ze gerust te stellen met een lach en wat ijsbrekende openingzinnen. Vervolgens legt ze wel meteen de hoofdzaak op tafel: ‘De wet vraagt om een tegenprestatie, dat kan van alles zijn, bijvoorbeeld ook sporten. Maar hoe gaat het met u?’

Niet zo goed, zegt de eerste klant vanmiddag, een verlegen glimlachende Kaapverdiaanse vrouw van 58 jaar met chronische pijn en een omvangrijk medisch verleden van operaties, ruggeprikken en pijnstillers. Ze heeft twee volle plastic tassen meegenomen met bewijsvoering. In Nederland loopt ze tegen een medische muur, vertelt ze, maar nu kan ze misschien in Lissabon terecht voor een behandeling. El Massoudi vraagt naar haar sociale contacten – die heeft ze genoeg – en naar haar financiële situatie – daar is niets mis mee. Al pratend gaat de activeringscoach op zoek naar een passende activiteit, bijvoorbeeld wat bewegen of sporten? Maar dat lukt zeker niet, bezweert de vrouw, ook een uurtje niet. Alles ketst af op haar fysieke problemen. Uiteindelijk vindt El Massoudi een uitweg in een voorstel dat de vrouw gaat werken aan haar gezondheid, en als eerste de Lissabon-optie gaat uitzoeken. ‘Over een halfjaar neem ik contact met u op om te horen hoe het gaat.’

Radicale knip

Rotterdam is in Nederland de stad met relatief de meeste mensen in de bijstand: 40.000. De verschillen tussen hen in kansen op werk zijn groot en daarom heeft de gemeente een radicale knip gezet. De directe aanleiding is een financiële. In de aanloop naar de invoering van de Participatiewet is er door het Rijk flink bezuinigd op de reïntegratiebudgetten. Net als veel andere gemeenten heeft Rotterdam ervoor gekozen de beperkte middelen in te zetten voor de groep kansrijke klanten, om hen aan het werk te krijgen. De overige klanten staan dusdanig ver van arbeid dat investeren in hen niet direct zal leiden tot uitstroom uit de bijstand. Niet reïntegratie naar werk is voor hen het doel, maar activering in brede zin. Ze krijgen ook een andere behandeling. De sollicitatieplicht wordt niet gehandhaafd, en ze vallen niet langer onder het cluster Werk en Inkomens maar onder de Taskforce Tegenprestatie, onderdeel van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling.

Het gaat om 21.000 mensen, meer dan de helft van het totaal dus. Merendeels zijn het 50-plussers, zeer lang in de uitkering, velen met taalproblemen en kampend met schulden en met een slechte gezondheid. Van hen wordt een tegenprestatie verwacht van 20 uur per week of minder naar vermogen. Verplicht. Op straffe van een korting op de uitkering. Een aanpak waarmee Rotterdam zich onderscheidt en veel aandacht trekt.

Voor de verantwoordelijke wethouder Maarten Struijvenberg (Leefbaar Rotterdam) staat de wederkerigheid, iets terugdoen voor je uitkering, voorop. Nico van Wijk, hoofd van de Taskforce, benadrukt dat activering ook welzijnswinst oplevert voor de betrokkenen in de vorm van sociale contacten,



aangezet door bezuinigingen, de beperkte reïntegratiemiddelen in te zetten voor de kansrijke bijstandsklanten. Dat levert de meeste uitstroom op uit de bijstand, zo was de gedachte. Voor de groep met weinig perspectief op een baan, 32.000 van de 42.000 bijstandsgerechtigden, werd de dienstverlening flink teruggeschroefd, want daar viel weinig aan te verdienen. Het huidige college, dat aantrad in 2014, is nu bezig de bakens te verzetten, onder het motto *Meedoen werkt*. De bijstandsklanten voor wie werk niet haalbaar is, moeten op een andere manier kunnen participeren. Deze vaak kwetsbare mensen helpen bij het vinden van een zinvolle daginvulling is geen weggegooid geld, zo luidt de redenering van wethouder Sociale Zaken Arjan Vliegthart (SP). Het levert maatschappelijk rendement op in de vorm van gezondheid, welbevinden en misschien zelfs sociale cohesie.

Om deze groep te activeren, kiest Amsterdam voor een geheel nieuwe aanpak door klantmanagers, onder de werknaam *Vitamine-A*, met de A van aandacht. De sleutelwoorden zijn 'vriendelijkheid', 'maatwerk', 'motiveren' en 'keuzevrijheid'. Dat kost meer tijd, daarom gaan de klantmanagers onderscheid maken tussen klanten die zichzelf goed kunnen redden en zij die dat veel minder kunnen. De eerste groep kan toe met minder aandacht, waardoor er meer tijd is voor de tweede groep. Met hen gaat de klantmanager in gesprek, desnoods veelvuldig, op zoek naar een activiteit die bij de klant past. *Vitamine-A* is eerst kleinschalig uitgeprobeerd en bleek succesvol; in 2018 moet de hele stad zo werken. De dienst Werk en Inkomen is omgedoopt tot Werk, Participatie en Inkomen.

Betty

Betty behoort tot de groep intensieve klanten. Het gaat goed, zegt ze. Ze heeft wel veel stress. Ze moet verhuizen, terug naar haar gerenoveerde woning. Haar netwerk is niet groot, 'na tien jaar verslaving'. Ze heeft toch drie mensen gevraagd haar te helpen. Van Swaaningen complimenteert haar daarvoor, vraagt: 'Hoe vindt u dat zelf?' Een jaar geleden had ze dat niet gedurfd, antwoordt Betty. Van Swaaningen: 'Dan is dat toch een succes!' Betty vertelt dat ze veel piekert, Van Swaaningen luistert, vraagt door, confronteert en stopt voor het te therapeutisch wordt: 'Dat is iets om straks met uw psycholoog te bespreken.' Betty zit in de intake en doet testen. Van Swaaningen laat haar over die testen vertellen. Zegt: 'Ik zie een twinkeling in uw ogen als u daarover praat, dan komt de onderzoeker weer boven, klopt dat?' Het klopt, Betty heeft haar oude studieboeken weer opgezocht, maar schaamt zich voor haar ambities en voor wat ze verpest heeft. Van Swaaningen grijpt haar kans: u hebt een droom, u zet stapjes, welke stappen zijn nog meer nodig? Betty gaat een opzet maken voor een plan van aanpak, voor de volgende afspraak. Over drie weken.

Amsterdam kiest voor een geheel nieuwe aanpak door klantmanagers, onder de werknaam *Vitamine-A*

Wat ze vond van het gesprek? Fijn, zegt Betty. 'Er is geen verschil tussen u en mij.'

De rol van de klantmanager

Nee, zegt Van Swaaningen na afloop van het gesprek met Betty, haar rol is niet die van maatschappelijk werker. De Amsterdamse klantmanagers nieuwe stijl noemen zichzelf coach.

Van Swaaningen was wel ooit maatschappelijk werker, daarna advocaat en ongeveer acht jaar klantmanager, bij team 'activering'. Ze heeft 250 klanten, ongeveer acht gesprekken per week. 'Je probeert ze bewust te maken van hun talenten en vaardigheden, vervolgens aan enige activiteit te helpen, van koken tot bewegen of vrijwilligerswerk. Of aan de slag te laten gaan met hun problemen. Voor Betty is het eerste doel therapie.'

Het aantal van 250 klanten is veel, maar door te differentiëren komt ze een eind. In haar stadsdeel, centrum, vraagt ongeveer 40 procent van haar klanten intensieve begeleiding (in andere wijken kan dat hoger liggen). De klantmanager beoordeelt zelf hoeveel aandacht iemand nodig heeft. De klantmanagers krijgen training, onder andere een cursus motiverende gespreksvoering. Verder werken ze met roulerende buddy's die bij elkaar meekijken en feedback geven.

Muzaffar Onat, teamleider activering in stadsdeel centrum, spreekt van een cultuurverandering. 'Klantmanagers moeten afleren voor te schrijven wat goed is voor de klant. Dat weten die klanten zelf wel. Alleen heeft de een meer tijd nodig dan de ander, en die tijd moeten klantmanagers nemen.' Dwingen en verplichten is in Amsterdam uit den boze. 'Helpen, de ruimte geven, zo nodig een vervolgspraak maken en daarna nog een.'

En als ze niet willen? Jamila Baïd is vier jaar klantmanager en is zeker van haar zaak: het lukt altijd, gewoon door te blijven praten. Ze heeft een klant waarmee ze nu zeven of acht gesprekken heeft gehad, in ongeveer twee jaar. 'Hij hield steeds de boot af, maar zijn niet willen was eigenlijk niet kunnen, door zijn depressies. Dan ga je bij hem op zoek naar motivatie om aan die belemmeringen te werken. Zover is hij inmiddels.'

Bij de nieuwe werkwijze hoort een vriendelijker uitnodigingsbrief. 'De gemeente Amsterdam wil graag weten hoe het met u gaat', luidt de korte tekst.



De Vrijwilligerswinkel in de wijk Kralingen-Crooswijk heeft een contract om jaarlijks 200 klanten aan vrijwilligerswerk te helpen

structuur, werkervaring, gezondheid en betekenisgeving. De tegenprestatie is geen straf, maar moet mensen helpen in hun persoonlijke ontwikkeling.

Op gesprek

De Taskforce heeft een budget van ongeveer 5 miljoen euro; dat is goed voor 60 activeringscoaches (en 25 administratieve ondersteuners). Zij moeten proberen 21.000 mensen in beweging te krijgen. Dat gaat wijk voor wijk. In 2014 is de Taskforce begonnen en inmiddels zijn ze ruim 80 procent van de stad langs geweest. Iedereen krijgt een brief met een uitnodiging en de mededeling dat er een tegenprestatie verwacht wordt. Niet verschijnen kan gevolgen hebben voor de uitkering, zo staat te lezen. Met de activeringscoach wordt gekeken wat de klant kan en wil; behalve vrijwilligerswerk kan dat ook mantelzorg zijn. En als dat te hoog gegrepen is, telt het werken aan belemmeringen als taalachterstand, schulden of gezondheid ook als een tegenprestatie. Uiteindelijk moet iedereen een plan van aanpak tekenen.

Activeringscoach El Massoudi heeft haar afspraken meestal in de Huizen van de Wijk, dicht bij de plek waar cliënten hun tegenprestatie kunnen gaan doen. Maar vanmiddag zit ze op het stadskantoor, omdat deze klanten op de eerste uitnodiging niet zijn verschenen. Zij hebben nu een aangetekende brief gekregen. Als ze nogmaals wegblijven zonder afmelding volgt er een 'no show-actie': een derde brief met de mededeling dat er als ze weer niet komen opdagen een maatregel kan volgen.

El Massoudi: 'Dan reageren ze meestal wel.' In 2016 waren er 360 no show-acties en uiteindelijk 95 maatregelen, gemiddeld een korting voor een maand.

Na de Kaapverdianse vrouw stapt er een jonge man met zwart jack en pet de spreekkamer binnen,

'Over een halfjaar neem ik contact met u op om te horen hoe het gaat'

met achter hem aan zijn moeder met schort en een onder de kin vastgeknoopte hoofddoek. Ze spreekt slechts een paar woorden Nederlands. Zoon komt mee met moeder, denk je dan, maar dit keer is het andersom. De man, 34 jaar, is na een mishandeling op straat alles kwijtgeraakt: baan, woning en geestelijke gezondheid. Hij woont bij zijn moeder, is zowel depressief als gestrest, en komt het huis niet meer uit. Hij weigert elke suggestie voor een tegenprestatie ('Ik kan niks') en gaat zeker niets ondertekenen vanmiddag. El Massoudi blijft geduldig, zonder op de verplichting te wijzen doet ze steeds nieuwe suggesties ('Probeer het!') en weet uiteindelijk, met hulp van moeder ('Sporten goed!'), de jongen akkoord te laten gaan met een uurtje fitness op de kickboksschool bij hem in de straat. Dat wil zeggen: ze leidt hem door naar een welzijnsorganisatie die met hem verder gaat praten.

Naar vermogen

Ze is weerstand gewend, zegt ze na afloop. 'Het komt aan op geruststellen en overtuigen.' Over de drempel helpen: 'Als ze eenmaal iets doen, vinden ze het al gauw heel leuk.' Het lukt haar altijd: 'Tot nu toe is iedereen de deur uitgegaan met een plan van aanpak.'

Een deel van de activeringsklanten doet iets wat je mantelzorg zou kunnen noemen. El Massoudi: 'Ze



Stadsloket Amsterdam-Centrum

De zin over 'verplicht verschijnen' en de dreiging met 'gevolgen voor de uitkering' zijn – anders dan in Rotterdam – geschrapt. De vrees dat de *no show* hierdoor omhooggaat, wordt momenteel onderzocht. Mensen die ook na herhaalde uitnodiging niet komen opdagen, worden thuis bezocht. Onat: 'Maar als iemand nee blijft zeggen tegen onze hulp, moet je dat op een gegeven moment respecteren. Tenminste als ze geen gevaar zijn voor zichzelf of anderen.' Maar ze zijn geen gekke henkie. Baïd: 'Als mensen regels overtreden, zoals te lang op vakantie gaan of inkomen niet opgeven, dan handhaven we de wet.'

Zinvolle dagbesteding

Het stadsloket, waar het gesprek met Betty plaatsvond, maakt van de gemeente een uitkeringsfabriek. Sinds de nieuwe werkwijze vinden de meeste afspraken plaats in Huizen van de Wijk, aan een tafeltje, met een kop koffie en een koekje. Daar is bovendien een warme overdracht mogelijk naar de zorg- en welzijnsorganisaties, die een belangrijke rol spelen in de activering, zowel in het organiseren van activiteiten als in het matchen van deelnemers. De gemeente geeft in de periode 2016-2018 jaarlijks 8 miljoen euro extra uit als impuls voor een zinvolle daginvulling voor 'kwetsbare Amsterdammers'. Daarvan is 2 miljoen voor extra aanbod in de wijk, bovenop wat er al vanuit de basisvoorziening welzijn gefinancierd wordt. Bij elkaar zijn er heel veel cursussen, bijeenkomsten en programma's, die allemaal verschillen in duur en intensiteit en

'Helpen, de ruimte geven, zo nodig een vervolgspraak maken en daarna nog een'

doelgroepen, die deels heel basaal gericht zijn op ontmoeting, bewegen of gezondheid, en deels op ontplooiing, ontwikkeling of het wegnemen van belemmeringen. Het is een komen en gaan van activiteiten in steeds weer nieuwe jaszjes, zeker sinds de vraag van de klant vooropstaat. Dat maakt het matchen tot een klus. Daarom steken klantmanagers meer tijd in het opbouwen en onderhouden van netwerken in de wijk, met name met de welzijnspartners. Huizen van de Wijk organiseren participatiemarkten en matchingtafels. De gemeente steekt verder 3 miljoen euro in verbetering van de arbeidsmatige dagbesteding. Dit is een Wmo-voorziening voor specifieke arbeidsbeperkten, met name mensen met psychische problemen of een laag IQ, die wel kunnen werken. Het zijn dure plekken vanwege de intensieve begeleiding. Het gat met regulier werk is groot, de doorstroom is klein. Amsterdam wil toe naar efficiëntere begeleiding, een groter aantal plekken, en meer plekken die dicht op 'echt' werk zitten – denk aan leer-werkplekken in sociale bedrijven – om de overstap naar betaald



zorgen voor hun ouders, echtgenoot of buurvrouw.' Die activiteit krijgt dan een officieel tintje, 'en ook een iets meer verplichtend karakter, met een mantelzorgcontract, zodat het wel echt iets wordt'. Liefst laat El Massoudi mantelzorgers ook een extra stap maken met een training of cursus, of deelname aan een praatclub van mantelzorgers. Wie niet goed genoeg is voor vrijwilligerswerk of mantelzorg probeert ze ertoe aan te zetten met zijn problemen aan de slag te gaan; ook dat telt als tegenprestatie. Dan houdt ze een vinger aan de pols, en volgt er een gesprek na drie of zes maanden. 'Deze mensen kan je niet te veel onder druk zetten.' Ze maakt wel verschil: 'Van een man van 34 jaar mag je meer verwachten dan van een vrouw van 58 jaar.' Duidelijk is dat de definiëring van de tegenprestatie – 'naar vermogen' – veel ruimte laat voor maatwerk. Rotterdam heeft meermalen het nieuws gehaald met reportages over tegenprestaties als verplicht papier prikken en washandjes vouwen. Maar dat gaat om de groep kansrijke bijstandsgerechtigden die werkritme moeten opdoen, opgelegd door klantmanagers van het cluster Werk en Inkomen. De activeringscoaches van de Taskforce benadrukken dat hun aanpak anders is. 'Zij kijken naar werk, wij kijken naar de mens. Zij vinden ons softies', zoals een activeringscoach het uitlegt.

De welzijnsorganisaties

Met 60 activeringscoaches op 21.000 activeringsklanten is de caseload hoog. El Massoudi weet niet precies hoeveel klanten zij in portefeuille heeft. Ze schat dat ze met zo'n 50 personen 'in gesprek' is. Sommigen ziet ze misschien maar eenmaal per jaar, als het goed gaat. Nico van Wijk, hoofd van de Taskforce Tegenprestatie, komt er ronduit voor uit dat hier een zwakte zit: er zijn te weinig activeringscoaches en vooral het volgen van de klanten na het tekenen van een plan van aanpak schiet erbij in. De coaches hoeven het overigens niet alleen te doen. De gemeente heeft contracten met welzijnsorganisaties die een contractueel afgesproken aantal klanten begeleiden naar en in een tegenprestatie, in totaal jaarlijks zo'n 3000 mensen. De welzijnsorganisatie krijgt de klanten via de coach, zoals de eerdergenoemde jongeman, en houdt contact

CIJFERS TEGENPRESTATIE

Eind 2017 zijn er in Rotterdam 12.000 'tegenpresteerders', daarvan doen er 4000 vrijwilligerswerk en 1400 mantelzorg, verder zijn er 1200 bezig met een taaltraining, 500 bewegen, 3000 werken aan 'eigen belemmeringen' en een kleine 1000 doen overige nuttige activiteiten. Ongeveer 1500 bijstandsgerechtigden hebben op sociale of medische gronden een ontheffing gekregen voor de tegenprestatie. Bijvangst: in drie jaar hebben 275 activeringsklanten een betaalde baan gevonden.

met de coach. In ongeveer de helft tot een derde van de gevallen leidt de bemiddelingspoging niet tot een plaatsing en gaan de klanten terug naar de activeringscoach.

De Vrijwilligerswinkel in de wijk Kralingen-Crooswijk (zie foto op pagina 23) heeft een contract om jaarlijks 200 klanten aan vrijwilligerswerk te helpen. Elke maand begint directeur Hanneke Grootenboer met zo'n vijftien 'kandidaten', zoals zij ze noemt, die in drie weken in drie groepsbijeenkomsten zelf een plek moeten vinden, met ondersteuning van de Vrijwilligerswinkel. Een deel lukt dat niet. Grootenboer: 'Soms willen ze niet, soms kunnen ze niet. Als je met ze praat, komen er zaken aan het licht als schulden of problemen thuis. Wij hebben daarvoor geen tijd. Dat zijn mensen met een te grote afstand tot vrijwilligerswerk. Die geven we met advies terug aan de activeringscoach.'

Voor de mensen die klagen dat ze vanwege 'pijntjes' niets kunnen, heeft de Vrijwilligerswinkel een traject met bewegen en dieetlessen. 'Dat werkt en het motiveert enorm als mensen dat ontdekken.' Onderdeel van het contract is een halfjaar begeleiding van de tegenpresteerders en rapportage aan de activeringscoaches. Verder checkt de Vrijwilligerswinkel jaarlijks bij 'oude' tegenpresteerders hoe het ermee gaat; zo'n 80 tot 90 procent blijkt nog actief. Grootenboer kan goed uit de voeten met het verplichtende karakter van de tegenprestatie. Je moet verschil maken, zegt ze. 'Sommigen moet je verleiden, sommigen hebben een duwtje nodig, anderen een stok achter de deur en weer anderen een schop onder de kont.' Verplicht vrijwillig werkt, aldus de directeur van de Vrijwilligerswinkel. 'Uit zichzelf lukt het ze niet.'

Officieel is een vrijwilligersplek 20 uur, maar het gemiddelde is hoogstens 10 uur, vertelt Grootenboer. 'Soms begin je met 4 uur. Meer kunnen ze niet. Te ziek.' Of ze dan nog wel terecht in de bijstand zitten, in plaats van in een andere uitkering, is dan de vraag. 'Laatst hadden wij een man met een oorlogstrauma, onder de medicijnen. Zijn wij daarvoor? Heeft die man niet iets anders nodig?' De activeringscoaches lopen hier ook tegenaan, maar actieve doorverwijzing naar hulpverlening gebeurt zelden, die stap moeten klanten zelf zetten.

Tevreden

De gemeente Rotterdam deed in 2017 een onderzoek onder bijstandsklanten die als tegenprestatie vrijwilligerswerk, mantelzorg of een taal- of beweegtraining zijn gaan doen. Twee jaar na aanvang zegt 80 procent van de geïnterviewden het naar de zin te hebben. Ze melden meer sociale contacten, meer zelfvertrouwen, meer structuur en voelen zich gewaardeerd en daardoor gelukkiger. Er is geen effect vast te stellen op gezondheid en ook niet op de arbeidsmarktkansen. Een iets kleiner maar vergelijkbaar onderzoek van een jaar eerder

MEER ZELFINZICHT

▲
p. 24

Amsterdam heeft een aantal participatie-activiteiten, uiteenlopend van empowerment-training tot leer-werkstages, op effecten laten onderzoeken. Opvallendste uitkomst is dat twee derde van de onderzochte deelnemers (bijna 800) er in zelfredzaamheid op vooruit is gegaan. De deelnemers noemen als belangrijke winst dat ze meer

zelfinzicht hebben gekregen; met name hebben ze ontdekt dat ze verder van werk af zitten dan ze dachten. Ze weten nu beter dat ze tussenstappen moeten zetten, zoals een opleiding volgen of vrijwilligerswerk gaan doen. De activiteiten presteren verschillend. Zo leiden programma's waarbij deelnemers contact houden met de klantmanager tot meer

voortgang in zelfredzaamheid. De onderzoekers benadrukken dat voor blijvende ontwikkeling bij klanten continuering van hun activering nodig is. Dat is nog niet zo eenvoudig, gezien het kortlopende karakter van veel programma's. Activering is één, niet geringe, klus, actief houden is de volgende. (*Evaluatie trajecten Meedoen werkt 2016*)

werk te verbeteren. Midden 2017 zitten er bijna 4000 mensen in een of andere vorm van arbeidsmatige dagbesteding.

Werk

De nieuwe activeringsaanpak heeft geen kwantitatieve einddoelen. Niettemin probeert Amsterdam op allerlei manieren resultaten te meten. Zo is geteld dat van de doelgroep, de bijstandsklanten zonder perspectief op werk, eind 2017 45 procent op een of andere manier actief is (mantelzorgers niet meegeteld). Twee jaar eerder lag dat cijfer nog op 24,5 procent. Veel waarde wordt gehecht aan de tevredenheid bij klanten over de dienstverlening, en die stijgt.

Toeleiding naar werk is geen doel van de activering. De sollicitatieplicht voor de 32.000 bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt niet actief gehandhaafd. 'Solliciteren zonder dat het iets oplevert, gaat ten koste van hun eigenwaarde', aldus de gemeente. 'Dit college wil reëel zijn over de kansen en mogelijkheden van Amsterdammers zonder baan' (*Meedoen werkt 2016-2018*). Vervolgens wordt het perspectief van een baan niet helemaal opgegeven. Voor de meer zelfredzame klanten zijn er programma's om die laatste stap naar reïntegratie en vervolgens naar werk te zetten. Met beperkt succes. In 2016 was de uitstroom naar reïntegratie en werk opgeteld nog geen 5 procent.

'Met de scheiding tussen kansrijke en kansarme klanten door het vorige college is er een muurtje opgetrokken tussen werk en activering', zegt Wigger Tenge, projectleider activering. Om die reden is er nu een Weegteam ingesteld om onder die 32.000 kansarme klanten op zoek te gaan naar de pareltjes. Met hen gaat het Weegteam in gesprek over wat iemand kan en wil en welke stappen er nodig zijn richting werk. Deze klanten zijn ingeschat op minstens twee jaar afstand van de arbeidsmarkt, en zo lang mag het ook best duren, aldus Tenge. 'Motivatie is het belangrijkste.' Na tien maanden in 2017 zijn er 1000 klanten 'gewogen', daarvan zijn er 400 het

reïntegratiepad opgegaan en 44 hebben werk. Volgens Tenge mag je aannemen dat 10 tot 15 procent van de groep activering de stap naar werk kan zetten – dat zijn zo'n 4000 mensen. Als dat lukt, openbaart zich wel weer een nieuw knelpunt, namelijk het vinden van werkgevers voor deze mensen. Eigenlijk is dat nu al een probleem, gezien de geringe uitstroom uit arbeidsmatige dagbesteding en leer-werktrajecten. Het jaarverslag 2016 van de gemeente Amsterdam noteert als risico van het participatiebeleid dat 'werkgevers onvoldoende investeren in mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt of met een arbeidsbeperking'. Dit is niet alleen een Amsterdams probleem. In een symbolische poging tot een doorbraak heeft wethouder Vliegthart een gemeentelijke Werkbrigade in het leven geroepen die bijstandsklanten uit deze categorie in dienst gaat nemen voor allerlei klussen in de openbare ruimte. Zij krijgen het minimumloon en een contract voor maximaal twee jaar. Er is geld om 500 mensen aan te nemen – dat is 1,5 procent van het totaal.

Intensief

Het jaarverslag van de gemeente wijst op nog een ander risico, namelijk de grote werklust van de klantmanagers die de kansarme klanten begeleiden. De wethouder werkt inmiddels aan een plan om het aantal klantmanagers voor deze groep klanten te verhogen en de caseload te differentiëren. Dan wordt de caseload voor klantmanagers met klanten die zichzelf wel redden hoger, zodat de caseload voor klantmanagers met intensieve klanten, zoals Betty, omlaag kan. Om de caseloads substantieel te verlagen, zijn structureel extra middelen nodig. Met Betty heeft klantmanager Van Swaaningen een duidelijk einddoel voor ogen, en dat is werk. Toch werk? Van Swaaningen: 'Ik kijk naar de persoon, deze vrouw heeft de talenten om weer aan het werk te gaan. En ze wil het.'

(JvdM/MH)



Op gesprek in de Vrijwilligerswinkel in Rotterdam

SOORTEN VRIJWILLIGERSWERK

De vrijwilligersplekken lopen enorm uiteen, van zeilen met gehandicapten en koffie schenken in zorginstellingen tot tuinonderhoud op de begraafplaats en computerlessen.

De Vrijwilligerswinkel in Kralingen-Crooswijk zette in de wijk een boodschappendienst en een klussendienst op. De gemeente is vooral tuk op het inzetten van vrijwilligers in het gesaneerde buurtwerk. Grootenboer vindt dat op het randje van verdringing.

kent vergelijkbare uitkomsten. De tegenpresteerders vinden het cruciaal dat ze de vrijheid krijgen om zelf te bepalen welk vrijwilligerswerk ze gaan doen en dat er rekening wordt gehouden met hun gezondheid. Een kleine groep ervaart te veel dwang. De onderzoekers benadrukken het belang van de activeringscoaches: zij moeten bij klanten met weerstand onderscheid kunnen maken tussen niet kunnen en niet willen; dat vereist getrainde coaches die genoeg tijd hebben. Beide onderzoeken stellen vast dat de begeleiding beter zou kunnen. De meeste tegenpresteerders melden dat ze na bemiddeling geen contact meer hebben gehad met de gemeente. Hanneke Grootenboer bevestigt dat veel staat of valt met de kwaliteit van de activeringscoaches. 'Sommigen nemen er genoeg mee als een klant zegt dat hij 2 uurtjes gaat sporten, en vinken af: klaar, weer een tegenprestatie. Als het dan een jaar duurt voor de coach de klant weer spreekt, schiet het niet op.' Het probleem is de hoge caseload. 'Ze hebben geen tijd voor meer aandacht en meer begeleiding.' Paul van der Aa, lector aan de Hogeschool Rotterdam en onderzoeker bij de gemeente Rotterdam, deed in 2011 een evaluatie naar een voorloper van de tegenprestatie en was betrokken bij het hiervoor genoemde effectonderzoek uit 2017. Hij erkent het gevaar van afvinken, hij noemt dat *street level bureaucracy*-strategieën. Reagerend op de casus van de Kaapverdianse vrouw: 'Mensen aan hun

gezondheid laten werken is natuurlijk belangrijk, maar het is wat vreemd om dat een tegenprestatie te noemen. Als iemand geen tegenprestatie kan leveren, erken je dat en geef je een vrijstelling. Anders dreigt symboolpolitiek; je kan zwaaien met 20.000 mensen in de tegenprestatie, maar wat stelt dat dan precies voor?' Van der Aa aarzelt. 'Maar deze symboolpolitiek is niet per se slecht voor deze mensen. De gemeente gaat wel met hen in gesprek over hun situatie, ook al is het minimaal.'

Perspectief

Van der Aa wijst nog op een ander spanningsveld. De gemeente laat klanten een tegenprestatie verrichten, maar wat heeft ze vervolgens te bieden? Wat gebeurt er met deelnemers die een volgende stap kunnen zetten, misschien zelfs wel naar werk? Van der Aa: 'Hoelang kan je ze in vrijwilligerswerk vasthouden als er geen uitzicht is? Toeleiding naar werk is weliswaar geen doel van de tegenprestatie, maar het is en wordt voor mensen wel een persoonlijke ambitie. Moet je hun verwachtingen dimmen, gezien de niet erg gunstige arbeidsmarkt? Sluit je ze dan niet op?'

Van der Aa noemt het winst dat het hokjesdenken is losgelaten nu voor bijstandsklanten niet alleen werk het doel kan zijn maar ook welzijn. Maar hij vindt het jammer dat er vervolgens weer een schot is gezet tussen de tegenpresteerders en de blijkbaar kansrijke bijstandsklanten. Voor de laatsten zijn er trajecten naar werk, voor de eersten niet.

Aandacht

Hanneke Grootenboer hoeft niet lang na te denken over de succesfactor: aandacht. Dat hoeft niet veel meer tijd te kosten; ze pleit voor werken in groepen en ruimte voor coaches om onderscheid te maken tussen klanten: de een kan toe met minder aandacht dan de ander. 'Maar het moet altijd streng, dat wil zeggen: doorpakken.'

Grootenboer en Van der Aa benadrukken het belang van een wijkgerichte aanpak. Het lukt niet zonder een infrastructuur van partners die de bijstandsklanten iets te bieden hebben. En de factor vrijwilligheid dan wel verplichting? Van der Aa wikt en weegt: 'Je moet klanten uitdagen. Een uitkering geven en verder niet aanspreken, is zeker niet goed. Niet iedereen is zelfstandig, velen raken geïsoleerd, die moet je een zetje geven. Noem het gezond paternalisme.'

Hij relativeert de Rotterdamse dwang: 'In de politieke retoriek over de tegenprestatie staat iets terugdoen voor de uitkering voorop, en komt de welzijnsverbetering op de tweede plaats. Maar in de uitvoering valt die hiërarchie weg. En waarschijnlijk ook het verschil met de minder verplichtende aanpak van andere steden zoals Amsterdam.'

(JvdM/MH)

MEEDOEN IN TILBURG
EN LEEUWARDEN

De wijkteams en het belang van aandacht

REPORTAGE

Zowel Leeuwarden als Tilburg schatten van ongeveer de helft van hun bijstandsgerechtigden in dat ze weinig kans hebben op betaald werk. Deze twee middelgrote steden, beide vier jaar lang bestuurd door centrum-linkse colleges, kiezen voor een activeringsbeleid dat op een belangrijk punt verschilt, en dat is de rol van de wijkteams.

Sinds de forse bezuinigingen van het Rijk op de reïntegratiebudgetten zien Leeuwarden en Tilburg zich gedwongen tot een selectieve aanpak, vergelijkbaar met Rotterdam, Amsterdam en Utrecht. Daartoe worden de bijstandsklanten verdeeld in drie groepen: de eerste groep zijn de meest kansrijken die snel aan het werk moeten kunnen komen; de tweede groep zijn de mensen die op iets grotere afstand tot werk staan maar met hulp geacht worden een baan te kunnen vinden; de derde groep heeft zo'n grote afstand dat er weinig uitzicht is op werk. Voortaan worden de beperkte reïntegratiemiddelen ingezet op de eerste twee groepen, omdat dat het meeste nut heeft.

Het gevolg is dat een grote groep er wat betreft investering van Werk en Inkomen bekaaid vanaf komt. Er zijn voor hen geen klantmanagers meer. In Tilburg gaat dat, op dit moment, om 4000 van de 7400 bijstandsklanten, in Leeuwarden om 3000 van de 6000. Dat betekent niet dat er helemaal geen aandacht is. Bijstandsklanten worden in toenemende mate niet meer alleen als werkzoekenden gezien, participatie kan ook iets anders zijn dan betaald werk, de inspanningen worden gericht op activering.

Geen dwang

In Tilburg is er bij de intake meer aandacht voor de sociale omstandigheden en belemmeringen van de



In Leeuwarden gaat de focus van werk naar welzijn: ‘Daarom spreken wij over “bewoner” in plaats van “klant”’

bijstandsaanvragers. Die kunnen vervolgens met hun problemen terecht bij de wijkteams – in Tilburg de *Toegang* geheten. De wijkteams worden geacht ook oog te hebben voor activering. Alle oude klanten zijn opgeroepen voor zo’n nieuwe ‘intake’. Werk en Inkomen heeft vier zogenoemde netwerkconsulenten aangesteld die kunnen bemiddelen bij het vinden van vrijwilligerswerk of een sociale activiteit, veelal gericht op ontmoeting. In 2016 zijn 220 klanten aan vrijwilligerswerk geholpen en ruim 50 aan een sociale activiteit. Vanuit de Wmo-middelen wordt het aanbod van activeringsplekken in de wijken gestimuleerd. Zowel de stap naar de wijkteams als die naar de netwerkconsulenten is vrijwillig; de klant moet zelf willen. Een verplichte tegenprestatie, waar de Participatiewet over spreekt, wordt wel gevraagd maar niet gehandhaafd voor deze groep zonder perspectief op werk. De verantwoordelijkheid ligt bij de klant. Activeren is goed, maar dwang werkt niet, zo vindt men in Tilburg. Motiveren is beter. Het probleem is dat daarvoor de capaciteit beperkt is. Ze zien deze klanten tegenwoordig eenmaal per jaar, maar tussendoor worden ze niet gevolgd. Hoeveel mensen actief zijn via welzijnssubsidies of uit zichzelf, is onbekend.

Wijkteams

In Leeuwarden geloven ze ook niet in dwang en leggen ze ook veel eigen verantwoordelijkheid bij de klant, maar vervolgens pakken ze het anders aan dan in Tilburg. Leeuwarden hevelt de verantwoordelijkheid voor de activering van de bijstandsklanten met weinig kans op werk over naar de wijkteams. Daniëlle Raab, portefeuillehouder participatie voor alle wijkteams: ‘De opdracht van de gemeente aan ons is om deze mensen stappen te laten zetten.’ Concreet betekent dat bemiddelen naar hulp, naar een activiteit of naar vrijwilligerswerk. En, indien mogelijk, terug naar de gemeente als ze kunnen werken. De focus gaat van werk naar welzijn. Raab: ‘Daarom spreken wij over “bewoner” in plaats van “klant”.’

Onderdeel van de opdracht is dat de wijkteams gebruik kunnen maken van de naam- en adresgegevens van de betreffende bijstandsgerechtigden. Dat maakt het mogelijk iedereen uit te nodigen – of bij ze langs te gaan – en met ze in gesprek te gaan. De ‘bewoners’ bedenken zelf welke stappen ze gaan zetten, benadrukt Raab. ‘Wij kunnen niet bedenken wat goed is voor iemand.’ Een verplichte tegenprestatie is, vanuit de wijkteams, niet aan de orde. Raab: ‘Wij motiveren.’ Maar de aanpak is niet vrijblijvend. ‘De context van het gesprek is: “Uw uitkering is tijdelijk,

dus hoe gaat u een stap zetten?’ Dan komt er altijd wel iets boven.’ Pertinente weigeraars zijn zeldzaam en zitten meer in de hoek van zorgmijders.

Elk wijkteam houdt contact met Sociale Zaken, maar de wijkteams vormen een zelfstandige organisatie. Raab: ‘Veel bewoners reageren: “U bent zeker van de gemeente?” En dan kan de deur zomaar dichtgaan. Dus zeggen wij: “Nee, wij zijn niet van de gemeente.”’ Dat levert weleens dilemma’s op. ‘Als wij horen of zien dat iemand bijvoorbeeld zwart bijverdient, moeten we dat de gemeente melden. Maar we zijn geen handhaving, in zo’n geval geef je ze eerst de kans om het zelf in orde te maken.’

Prestatiedoel

Nee, is het eerlijke antwoord op de vraag of ze genoeg tijd hebben om bewoners de gewenste stappen te laten maken. Raab: ‘We hebben veel taken op ons bord. We zoeken naar creatieve oplossingen, zoals werken in groepen.’ Voor de activering wordt een groot beroep gedaan op de *mienskip*, zoals dat heet in Friesland. De capaciteit om bewoners intensief te volgen, zodat ze stappen kunnen maken, is beperkt. Uiteindelijk is ook in Leeuwarden veel de eigen verantwoordelijkheid van de bewoner. Er is geen overzicht over hoeveel bijstandsklanten geactiveerd zijn en wat ze doen.

De wijkteams hebben in 2017 een prestatiedoel opgelegd gekregen van de gemeente: ervoor zorgen dat jaarlijks 300 bijstandsklanten, van in totaal 3000, genoeg stappen richting de arbeidsmarkt zetten zodat ze terugkunnen naar Sociale Zaken. Plus 175 mensen toeleiden naar vrijwilligerswerk bij Leeuwarden Culturele Hoofdstad. Raab is genuanceerd over de prestatiedoelstelling: ‘Het past bij ons, wij willen resultaten boeken.’ Maar of het haalbaar is? ‘De stap naar werk is voor deze groep heel groot. De gemeente denkt in systemen en in aanbod: training, traject, werk. Dat past lang niet altijd bij deze mensen. Wij proberen een brug te slaan naar werk, de resultaten zijn niet altijd meetbaar en rapporteerbaar.’

Dwang werkt niet, zo vindt men in Tilburg, motiveren is beter

In Tilburg werken ze ondertussen aan nieuwe plannen. Binnen de groep ‘op grote afstand van werk’ worden voor sommige deelgroepen, zoals asielmigranten, toch weer casemanagers aangesteld. Er wordt ook gezocht naar andere manieren om meer aandacht te geven. Vanuit de overtuiging dat op z’n minst een deel van die 4000 nu kansarme klanten toch aan het werk kan. Tilburg maakt daarvoor extra geld vrij.

(JvdM)

ACTIVERING IN UTRECHT

Vrijwillig meedoen



Welzijnsorganisatie De Wilg krijgt jaarlijks 9 ton om activiteiten te organiseren voor en door mensen met een lichte verstandelijke beperking



In Utrecht vervullen wijkteams een sleutelrol in de activering van bijstandsklanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. En de voorgeschreven tegenprestatie wordt niet gehandhaafd. Hoe pakt dat uit in de wijk?

Eenmaal per jaar worden de Utrechtse bijstandsklanten die op grote afstand van werk staan op gesprek gevraagd door Werk en Inkomen. Deze zogeheten *wijkcontactdagen* vinden plaats op een locatie in de eigen buurt. De uitnodigingsbrief is vriendelijk, langskomen is verplicht maar er staat niets over sancties. Doel van het gesprek is aandacht geven en kijken of activering mogelijk is. Het loopt deze ochtend in Overvecht niet storm. Een 63-jarige ex-verslaafde heeft

drie jaar geen contact gehad met Werk en Inkomen. Het gaat hem wel goed. Hij doet twee dagen per week groenonderhoud bij het werkbedrijf, voor 13 euro per dag. Een volgende stap naar betaald werk zit er voor hem niet in gezien zijn leeftijd. Bovendien is hij al actief. Hij hoeft ook niet te solliciteren, net als alle andere kansarme bijstandsklanten: er is geen ontheffing maar ook geen handhaving.

Meedoen

Utrecht heeft ongeveer 13.000 bijstandsgerechtigden. Bijna de helft daarvan,

5500, staat op zulke grote afstand dat deze personen vrijwel kansloos worden geacht op de arbeidsmarkt. Toen het Rijk vanaf 2010 het mes zette in de reïntegratiebudgetten besloot de gemeente Utrecht de beperkte middelen geheel in te zetten voor de kansrijke bijstandsklanten. Voor de kansarme bijstandsklanten was er vanuit de dienst Werk en Inkomen vrijwel geen aandacht, bij gebrek aan capaciteit. Dat laatste is niet veranderd, maar aandacht is er nu wel, langs andere weg. Deze groep is onderdeel geworden van de brede Utrechtse Wmo-aanpak onder de noemer



‘Meedoen naar vermogen’. Doel daarvan is de maatschappelijke participatie van alle kwetsbare Utrechtse, waaronder de kansarme bijstandsklanten. ‘Activering draagt bij aan de kwaliteit van leven’, aldus Martin Bluijs, beleidsadviseur Wmo. ‘Meedoen is goed voor die mensen en goed voor de samenleving.’

De activering is nadrukkelijk niet verplicht. Bluijs: ‘We proberen te verleiden in plaats van te dwingen.’ Vanuit de Wmo is dwang ook niet mogelijk, vanuit Werk en Inkomen wel. De Participatiewet schrijft gemeenten voor van bijstandsgerechtigden een tegenprestatie te vragen, maar het is een politieke beslissing van het Utrechtse bestuur (D66, GroenLinks, VVD en SP) om dit niet uit te voeren. De ambtenaren kunnen zich daar geheel in vinden. Bluijs: ‘Meedoen werkt het beste met mensen die willen, en de meeste willen ook wel.’

Koken

De volgende klant in Overvecht is een 60-jarige man met een Armeense achtergrond. Hij loopt krom van de fysieke problemen. Zou hij iets willen gaan doen om mensen te ontmoeten? De man houdt de boot af. Iets enthousiaster is een 59-jarige vrouw van Ghanese afkomst. Ze heeft een handvol operaties achter de rug en heeft al jaren geen contact meer met Werk en Inkomen. Haar hobby is koken, en ja, misschien zou ze daar wel iets mee willen: koken voor en met anderen. Ze wordt doorverwezen naar een medewerkster van het buurtteam, een deur verderop. Het team dat beschikbaar is voor de wijkcontactdagen is 7 fte groot, voor 5500 klanten. De klanten die actief willen worden, dragen ze over aan het buurtteam.

Buurtteams

Anders dan bijvoorbeeld Amsterdam, maar net als Leeuwarden, kiest Utrecht ervoor de activering niet over te laten aan de dienst Werk en Inkomen maar in handen te geven van de buurtteams. Maar buurtteams krijgen niet de namen en adressen van de bijstandsklanten (zoals in Leeuwarden; zie p. 28-29). De mensen

‘We proberen te verleiden in plaats van te dwingen’

Activering is belangrijk voor het wijkteam, maar vaak dringen urgente problemen voor, zoals schulden

moeten zelf verantwoordelijkheid nemen en zelf aankloppen. Wat de buurtteams wel doen, is op veel plekken aanwezig zijn. Zodoende sluiten ze ook aan bij de wijkcontactdagen van Werk en Inkomen. In Overvecht leidt dat tot een gesprek met de Ghanese vrouw en een afspraak om iets te gaan doen met dat koken. Voor de buurtteams zijn de bijstandsklanten niet de enige doelgroep. Activering is een belangrijke taak, maar vaak zijn er urgente problemen die voordringen, zoals schulden en crisissituaties in een gezin. Het rendement van de wijkcontactdagen houdt niet over: ongeveer 10 procent van de mensen die verschijnen op de wijkcontactdagen heeft vervolgens ook een gesprek met het buurtteam. Alles is immers vrijwillig.

Sociale prestatie

Langs andere weg stimuleert de gemeente Utrecht de activering door met subsidie zo veel mogelijk aanbod te creëren. Organisaties krijgen geld om laagdrempelige activiteiten te organiseren voor kwetsbare groepen, met name mensen met psychische problemen, een verslavingsachtergrond of met lichamelijke of verstandelijke beperkingen. Utrecht noemt dit *sociale prestatie* (niet te verwarren met de ‘tegenprestatie’ van de Participatiewet). In 2017 zitten er bijna 6000 Utrechters op een sociale prestatieplek bij een dertigtal organisaties. Er zijn twee varianten: ‘meedoen’, dat zijn activiteiten als ontmoeting, computerles, sporten en samen eten, en ‘meewerken’: een divers aanbod vrijwilligersplekken. Het uitgangspunt van de sociale prestatie is: voor en door de deelnemers, dicht bij huis en vanuit de wijken. Daarnaast is er *arbeidsmatige activering* voor mensen die wel wat kunnen maar veel begeleiding nodig hebben. Dit zijn duurdere plekken waarvoor een indicatie nodig is van het buurtteam. Begin 2017 zaten hier 420 mensen in. Voor de sociale prestatie heeft de gemeente voor 2018 een budget van 4,3 miljoen euro, voor de arbeidsmatige activering 2,3 miljoen euro, alles Wmo-middelen, op een bijdrage van 6 ton van Werk en Inkomen na. De

uitkeringsachtergrond van de deelnemers wordt niet geregistreerd, maar beleidsadviseur Martin Bluijs schat dat 60 tot 80 procent van de deelnemers bijstandsklant is en daarvan behoort weer ‘een groot deel’ tot de categorie kansarme klanten. Dat zou betekenen dat ruwweg een derde van deze groep geactiveerd is via de sociale prestatie.

Groei

Welzijnsorganisatie De Wilg krijgt jaarlijks 9 ton om in vier achterstandswijken activiteiten te organiseren voor en door mensen met een lichte verstandelijke beperking. Die afbakening nemen ze echter niet heel nauw, zegt directeur Nicole de Jonge. ‘We trekken geen grenzen, het gaat om mensen die buiten de boot vallen. We zijn er voor de buurt.’ In totaal krijgt De Wilg ruim 900 mensen in beweging, sommige een keer per jaar, andere drie keer per week, en op heel verschillend niveau: van koffiedrinken en muziek maken tot kooklessen en vrijwilligerswerk bij derden. Dat alles met 15 fte betaalde krachten. De Jonge is heel gelukkig met de sociale prestatie, die veel vrijheid geeft. De verantwoordelijkheid is beperkt tot halfjaarlijkse deelnamecijfers en jaarlijks een verslag. ‘Dat is een grote verbetering. Voorheen moesten we dikke rapporten schrijven waarmee we vijftig ambtenaren bezighielden.’

De Wilg gaat er actief op uit om de doelgroep op te zoeken in de buurten, voor een klein deel komen ze op verwijzing van buurtteams, sociaal makelaars en huisartsenpraktijken. De Jonge weet niet van haar klanten of ze in de bijstand zitten. De meesten wel, vermoedt ze, maar het is voor De Wilg niet van belang. De gemeente wil wel weten of er doorgroei is in het deelnemersbestand en De Jonge begrijpt die behoefte. ‘Maar groei is niet het doel van De Wilg. Dat is meedoen, volwaardig meedoen. De meesten in deze groep krijgen geen baan. Als je dat accepteert, bereik je meer.’

(JvdM/MH)

Parkeren en investeren

In het buitenland kijken ze nieuwsgierig naar de Nederlandse aanpak om kansarme bijstandsccliënten te activeren naar vrijwilligerswerk. Zelf doen ze het liever anders. In Duitsland zoeken ze de oplossing voor het granieten bestand in een tweede arbeidsmarkt. Zweden richt alle inspanningen op een echte baan, en dat lukt alleen als er sprake is van intensieve persoonlijke begeleiding. Op bezoek in Bremen en Stockholm.

REPORTAGE

FOTO'S HH / Laif, HH / EyeEm Mobile GmbH

Sinds de jaren negentig is de aanpak voor mensen in de bijstand in heel Europa die van de *work first*-benadering. Bijstandsccliënten worden op de kortste weg naar werk gezet door reïntegratie-, sollicitatie- en baan-acceptatieplicht. *Workfare* wordt dit in Engeland genoemd, in Zweden *arbetslinjen*. Het is niet de bedoeling dat je in de bijstand eerst je persoonlijke problemen oplost, zoals schulden of qua geestelijke en lichamelijke gezondheid. Zo'n *life first*-benadering is *out of date*. Problemen lossen vanzelf op als mensen eenmaal aan het werk zijn, zo is de gangbare gedachte. Maar hoe moet het met mensen voor wie de kortste weg naar de arbeidsmarkt nog jaren in beslag zal nemen? Waar een tweedaagse *dress for success*-training echt geen baan oplevert? Mensen op wie de naar efficiency strevende werkgever niet staat te wachten omdat ze hun dagelijks leven niet op orde hebben of door ziekte soms wel en soms geen goede dag hebben? We bezoeken twee buitenlandse steden om te kijken wat ze doen voor mensen in de bijstand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt: Bremen en Stockholm.*

Ein-Euro-Job

In Duitsland staat het bijstandsbeleid helemaal in het teken van werk. Hoewel het aantal werklozen in Duitsland vergelijkenderwijs laag is, zitten er nog altijd 1,65 miljoen mensen in de bijstand (ALG II). De helft daarvan is langdurig werkloos en heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze categorie wordt ook weleens de *Gründungsväter und -mütter* van Hartz IV genoemd; ze zijn er al vanaf de invoering in 2005 bij. Toch staan ook zij te boek als 'werkzoekende', want iedereen in de bijstand moet aan het werk.

Maar ook in Duitsland weten ze dat veel bijstandsccliënten nog niet of niet meer passen op de hedendaagse arbeidsmarkt. Daarom hebben ze naast de 'eerste arbeidsmarkt' een tweede arbeidsmarkt. Daar zijn de eisen minder streng, hoef je niet elke dag op je best te zijn, en ben je toch zeker van een uitkering. Als we Deborah Rice, onderzoekster aan de Universiteit van Oldenburg en gepromoveerd op het Nederlandse activeringsbeleid, vragen waar we iets van kunnen leren, is het dat: de enorme financiële investeringen in het scheppen van werk op de tweede arbeidsmarkt.



ZWEEDSE EN DUITSE BIJSTANDS- PRAKTIJKEN

Het Bremer Geschichtenhaus

DE BIJSTAND VERGELEKEN

Steeds meer mensen in West-Europa zijn aangewezen op wat ooit werd gezien als het laatste vangnet: de bijstand. Werkloosheidsverzekeringen zijn korter, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn lastiger te krijgen. Zo ook in Zweden. Maar in *booming* Stockholm hebben juist weinig mensen een bijstandsuitkering, namelijk 24.000 op de 900.000 inwoners (in Amsterdam is dat twee keer zo veel). Het zijn merendeels mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In Bremen is het aantal veel hoger: 21.000 op de 550.000 inwoners. Sinds de Hartz IV-hervormingen belandt iemand al in de Duitse bijstand na een jaar werkloosheidsverzekering én als je 3 uur kunt werken. De klantmanagers krijgen met veel complexe problematiek te maken. De bijstandsuitkering is in Zweden en Duitsland ongeveer evenveel en in Europese vergelijking relatief laag, ook vergeleken met Nederland. In Duitsland is de werkloosheid 3,7 procent, in Zweden bijna 7 procent en in Nederland 4,7 procent.

Het belangrijkste instrument is de *Ein-Euro-Job*. Dit zijn tijdelijke banen (ongeveer 6 maanden) waar langdurig werklozen activiteiten verrichten als kinderen voorlezen op school, parken schoonhouden of koffie schenken in een verzorgingshuis. Voor ieder gewerkt uur krijgt de bijstandsgerechtigde 1 tot 2 euro boven op zijn uitkering. Vanaf de introductie in 2005 zijn de 1-euro-banen heel populair: in de hoogtijdagen hadden 800.000 mensen zo'n veelal deeltijdbaan. Nadat in 2011 de regels zijn aangescherpt om verdringing tegen te gaan, zijn dat er nog ruim 250.000. Daarnaast heeft Duitsland nog andere, kleinere nationale en regionale programma's waarbij met geld banen gemaakt worden op de tweede arbeidsmarkt. Vaak krijgen de deelnemers daar een echt salaris.

Razendenthousiast

Hoe pakt dit beleid uit in de praktijk? Bremen is wat betreft aantal inwoners, werkgelegenheid – een haven – en sociale problematiek vergelijkbaar met Rotterdam. Maar wat betreft eigenwijsheid meer met Amsterdam: Bremen is al eeuwen een vrije stadstaat. De stad heeft ongeveer 21.000 mensen in

de bijstand en voor de langdurig werklozen onder hen zijn ongeveer 2000 werkplekken gecreëerd. Daar gaat veel geld in om, rekent Susanne Ploog ons voor. Zij is bij het 'Jobcentre' verantwoordelijk voor bijstandsccliënten die ver afstaan van de arbeidsmarkt. Ploog is razendenthousiast over de 1-euro-banen: ze bieden werkritme, structuur, ervaring en eigenwaarde. Mensen krijgen in Bremen voor ieder gewerkt uur 1,40 euro boven op hun uitkering plus een reispas voor de stad. Zijn ze ziek of komen ze niet opdagen, dan merken ze dat meteen in hun portemonnee. Bijstandsccliënten, pardon, werkzoekenden zijn niet verplicht om zo'n baan aan te nemen, het is geen tegenprestatie, zegt Ploog. Het credo van de Duitse aanpak is *fördern* en *fördern*, 'vorderen' en 'bevorderen'. Mensen moeten in beweging komen.

Het is steeds lastiger om 1-euro-banen te vinden, zegt Ploog. Hoeveel banen kan je creëren bij een kinderboerderij? De 1-euro-banen liggen bovendien voortdurend onder vuur. 'Sommige politici vinden het uitbuiting, ze vinden dat er voor iedereen normaal werk moet zijn, met een normale vergoeding.' Discussies over verdringing zijn ook



In booming Stockholm zijn 24.000 mensen met een bijstandsuitkering op de 900.000 inwoners (in Amsterdam twee keer zo veel)

aan de orde. Dat begrijpt Ploog. 'In het verleden waren er zelfs 1-euro-banen in de kantine van het regionale arbeidsbureau.' De banen moeten nu echt additioneel zijn. 'Als ze er niet zouden zijn, moet de tent (verzorgingshuis, school etc.) gewoon door kunnen draaien.' Zou je mensen vrijwilligerswerk kunnen laten doen met behoud van uitkering, zoals in Nederland? Ploog is verbaasd. Vrijwilligerswerk? Dat is veel te hoog gegrepen voor de 1-Euro-Jobbers. Vrijwilligerswerk wordt in Duitsland vooral gedaan door 'gegoede burgers', met een betaalde baan. Het zijn vaak vrijwilligers die 1-Euro-Jobbers begeleiden, aldus Ploog. Bovendien: wat geeft meer eigenwaarde? Een baan toch zeker!

Christian is acteur

Dat zegt ook Christian, een 1-Euro-Jobber die met honderd andere 1-Euro-Jobbers werkt in het *Bremer Geschichtenhaus*, het 'levende' geschiedenismuseum in het pittoreske hart van de stad. Zij maken kostuums of decors, bedienen in het café of delen flyers uit op straat. Christian (45) is acteur: hij speelt voor de bezoekers over het leven van de 'gewone

man' in de zeventiende eeuw ten tijde van de Dertigjarige Oorlog met Zweden, die uiteindelijk leidde tot vrijstaat Bremen. Van huis uit is hij muzikant, maar door een lastig te diagnosticeren ziekte is hij niet meer in staat elke dag te werken. De ene dag gaat het beter dan de andere. Christian heeft nog altijd liever een 'echt contract' op de 'eerste arbeidsmarkt', maar dit werk geeft hem veel. Het terugvinden van zijn verloren zelfrespect was het allerbelangrijkste. 'Het lijkt op gewoon werk maar dat is het natuurlijk niet', zegt initiatiefnemer Uwe Mühlmeier. 'Dat lukt met deze groep niet helemaal. Ze staan buiten veel te lang een sigaretje te roken, maar ja, dan is er wel contact en uitwisseling. Dat is ook wat waard.' Maar het kan nog wel beter. Een van de irritaties van Ploog en Mühlmeier is dat 1-euro-banen tijdelijk zijn en dat je geen training mag krijgen op het werk, al doen ze dat laatste bij het *Geschichtenhaus* stiekem toch. Het idee erachter is dat de tweede arbeidsmarkt op geen enkele manier verweven mag raken met de eerste. Het gevolg is dat de uitstroom naar echte banen zeer beperkt is, zo blijkt uit studies van het Duitse instituut voor arbeidsmarktonderzoek IAB (Hansen & Schultz-Nielsen 2015; Moczall & Rebien 2015).

Parkeren

Zo'n 2000 werkplekken is mooi, maar er zijn in Bremen 12.000 langdurig werklozen in de bijstand. Het grootste gedeelte van hen heeft dus geen 1-euro-baan of een andere vorm van tewerkstelling, en dat is in de rest van Duitsland niet anders. Wat gebeurt er met hen? Onderzoeker Peter Kupka van het IAB

Op de tweede arbeidsmarkt zijn de eisen minder streng en hoef je niet elke dag op je best te zijn



spreekt over 'afromen' en 'parkeren'. Mensen die met een klein zetje aan het werk kunnen, worden onmiddellijk geholpen. De rest loopt het gevaar 'geparkeerd' te worden, dan wordt er niet meer naar hen omgekeken. Een klantmanager (*Vermittler*) heeft minstens 200 cliënten, en soms wel 450, zoals in Bremen. Mensen die op grote afstand staan van werk kunnen voor een gelimiteerde periode een *Fallmanager* krijgen, die over meer counseling-kwaliteiten beschikt en met 60 tot 80 cliënten (150 in Bremen) meer tijd heeft. Deze klantmanagers moeten netwerken en mensen indien nodig doorverwijzen naar schuldhulpverlening, verslavingszorg of psychosociale hulp. Als dat geen werk oplevert, gaan ze terug naar de *Vermittler*. En begint het parkeren. Martin Heidenreich, hoogleraar aan de Universiteit van Oldenburg, wijst op een lokale *Fallmanager* die hardop durft te zeggen dat een deel van het bijstandsbestand kansloos is. Ze geeft haar eigen draai aan bemiddeling en zoekt voor deze mensen plekken bij particuliere welzijnsinitiatieven. In Bremen bezoeken we zo'n initiatief: het *Lokales Beschäftigungszentrum*, in een volkswijk buiten het centrum. Het ziet eruit als een dagbestedingscentrum. De wereld van werk is hier ver weg. Vijf sociaal werkers staan klaar om mensen te begeleiden met het bereiden van een gezonde maaltijd, het bewerken van hout of het naaien van kleurrijke kussens. Hier komen mensen die nergens meer terechtkunnen, vertelt initiatiefnemer Peter Dörlögter, zoals alcoholisten en verwaarloosde mensen. 'Het is al heel wat als iemand zich aan de afspraak houdt om drie keer per week om 9.00 uur te verschijnen. Je bent al blij als iemand eindelijk naar de tandarts gaat en een keer niet uit blik eet.' Maar ook dit project noemen ze in Bremen toeleiden naar werk. Uniek, zegt onderzoeker Caroline Freier hierover. Voor haar promotieonderzoek keek ze in tien steden naar het aanbod voor werklozen die ver afstaan van de arbeidsmarkt. Dat was minimaal. Behalve het ontwikkelen van een tweede arbeidsmarkt waren er nauwelijks initiatieven. In een zeldzaam geval biedt een gemeente welzijnsgerichte activiteiten als aikidoklassen of dansles. De kans geparkeerd te raken, is groter.

Stockholm

In Stockholm draait net als in Bremen alles om werk. Maar anders dan in Duitsland is er maar één arbeidsmarkt, en die moet plek geven aan iedereen. Want werk is in de Zweedse samenleving met historisch de hoogste arbeidsparticipatie in Europa de enige manier om te integreren. Dat moet ook wel lukken, dragen onze gesprekspartners uit, want Stockholm (900.000 inwoners) is *booming*. De werkloosheid is heel laag en het aantal bijstandsccliënten daalt gestaag en is nu 24.000. Maar dat betekent ook, zegt Karin Eriksson Bech, hoofd van het gemeentelijke arbeidsmarktonderzoek, dat 'de makkelijkste groep er niet meer is'. Overgebleven zijn mensen

Zo'n 2000 werkplekken is mooi, maar er zijn in Bremen 12.000 langdurig werklozen in de bijstand

met een grote afstand tot de arbeidsmarkt: ongeschoolde jongeren die nog nooit gewerkt hebben, immigranten waaronder vluchtelingen, mensen met een fysieke handicap en mensen met psychische en mentale problemen. Omdat de toegang tot de arbeidsongeschiktheidsuitkering strenger is geworden, komen arbeidsongeschikten, net als in Nederland, steeds vaker in de bijstand. Onder de werklozen zien ze ook steeds vaker de nieuwe 'afkortingsziekten', zoals ze worden genoemd, zoals ADHD, PDD-NOS.

Voor een bijstandsuitkering moet je in Stockholm eerst naar een van de veertien deelgemeenten. Daar heten bijstandsontvangers 'cliënten' en worden ze minstens een keer in de twee maanden gezien door een sociaal werker, vertelt Renate Minas van de Universiteit van Stockholm. Ze zegt er meteen bij dat deze bemiddeling niet veel voorstelt. De caseworkers hebben een caseload van 90-120. Dat is laag in vergelijking met Bremen of met Nederlandse steden, maar in Zweden is men het erover eens: zo kan je iemand onvoldoende bijstaan.

Als er ook maar een kleine kans is dat je aan het werk kan, word je door de deelgemeente naar een van de zes in 2008 in Stockholm opgezette *Jobbtorgs* gestuurd. Letterlijk: 'banenpleinen'. Mensen krijgen hier meer begeleiding om uit de bijstand te komen. Bij de Jobbtorg ben je geen 'cliënt' meer maar een 'aspirant'. Jaarlijks zijn dat er zo'n 6000. De caseload is 25-30, dus veel lager dan bij de deelgemeente.

Intensief

Hanneli Peltonen is coördinator van de Jobbtorg in de wijk Söderholm. Ze legt uit dat de aspiranten binnen vijf dagen na aanmelding een individueel plan krijgen met daarin afspraken over steun en aanbod uit de vele soorten trajecten. De steun komt van allerhande coaches, trainers, matchers, IT-instructeurs, studie- en carrièreadviseurs. De mensen die specialistische hulp nodig hebben, worden doorgestuurd, maar veel doen ze zelf. 'Als iemand niet in de bus naar zijn werkplek durft, gaan we de eerste zes keer mee', vertelt Nicolas, die werkt met mensen met psychische problemen. Werkgevers sturen soms ook werknemers met problemen naar de Jobbtorg voor hulp, vanuit het idee dat voorkomen beter is dan genezen. De kern van de aanpak is dat individuele intensieve begeleiding helpt om aan het werk te komen én te blijven.

Bij de Jobbtorg zijn ze blij met de 'Stockholm Jobbs'. Sinds twee jaar worden in de stad tijdelijke betaalde

banen gecreëerd van 6 maanden voor jongeren, en van 12 maanden voor ouderen. Voor 2017 is het doel om 850 aspiranten te plaatsen, een aantal waarvan het spannend is of het gehaald zal worden. Het gaat om banen bij de gemeente: in scholen, kinderopvang, bibliotheek, toeristen de weg wijzen, schoonmaken op straat. De banen zijn tijdelijk, maar het is geen 'parkeerbaan', de deelnemers krijgen begeleiding van een coach en er kunnen tegelijkertijd cursussen gedaan worden. Bij de Jobbtorg in Söderholm vinden ze het een goede zaak dat ze weer kunnen investeren in scholing. Daar was veel op bezuinigd. De nieuwe regering maakt het zelfs mogelijk een jaar lang een opleiding te volgen. In Stockholm, zo is de uitleg, is veel werk, maar niet meer voor ongeschoolden.

Het parapadaasje van de Jobbtorg is hun Individual Placement and Support (IPS), het internationaal vermaarde programma dat ook in Nederland in de belangstelling staat, omdat onderzoek aantoont dat het effectief is. Een IPS-coach begeleidt twintig deelnemers náár werk en óp het werk. Meestal gaat het om mensen met psychische problemen, maar in Stockholm wordt de methode ook ingezet bij verslavingsproblematiek. Het werken aan werk en aan gezondheid loopt parallel. We horen tegengestelde geluiden over de kansen op werkplekken voor deze groep. Volgens Peltonen lukt dat prima in Stockholm. Een grote koffieketen doet mee evenals McDonalds. Werkgevers krijgen financiële compensatie voor het bieden van een baan, maar belangrijker dan geld is de bijkomende begeleiding op het werk. In Jobbtorg Söderholm willen ze de IPS voor meer aspiranten inzetten. Peltonen: 'Intensieve begeleiding werkt voor iedereen.'

'Ze staan buiten veel te lang een sigaretje te roken, maar ja, dan is er wel contact en uitwisseling'

Geen status

Over vrijwilligerswerk is Peltonen gedecideerd: dat doen ze in Stockholm niet. Vrijwilligerswerk heeft hier totaal geen status. Pas met echt werk hoor je erbij. 'Het vrijwilligerswerk dat jullie noemen, zoals in een kinderboerderij helpen of in een verpleeghuis in het winkeltje staan, is bij ons betaald werk.' 'Voor dat soort taken kijken wij naar de overheid', zegt ook Karin Eriksson Bech. Ze wijst op de opvattingen van de in Zweden sterke vakbonden: vrijwilligerswerk ruikt naar liefdadigheid en naar concurrentievervalsing. 'Steden als Malmö en Göteborg laten werklozen wel vrijwilligerswerk doen, bijvoorbeeld bij

een sportclub, maar in Stockholm doen we dat niet. Er zijn genoeg werkgevers waar werklozen betaald terecht kunnen, soms ook voor hele simpele taken.' Bijstandsccliënten moeten in Zweden actief meewerken aan reïntegratie, anders kunnen er sancties volgen. Die stok achter de deur helpt, vertelt onderzoeker Jenny Nybom van de National Board of Health and Welfare, die daarover haar promotie-onderzoek deed. Maar alleen in combinatie met een activeringsaanbod en voor mensen die dicht bij de arbeidsmarkt staan. Als ze ver van de arbeidsmarkt staan, zegt Peltonen, is het zinvoller zachtjes te duwen en te verleiden, zoals ze in Bremen doen. In het Zweedse model gaat het net als in het Duitse om *fördern* en *fördern*: tegenover de verplichting om aan het werk te gaan, staat dat de gemeente mensen een aanbod doet in begeleiding. Maar of de investeringen in al het aanbod van de Jobbtorgs ook lonen, is niet bekend.

Aandacht

In Bremen en Stockholm blijkt dat er veel inspanningen nodig zijn om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te laten bewegen. Een simpele sollicitatietraining werkt voor deze groep niet. Beide steden richten zich, anders dan Nederlandse gemeenten, niet op maatschappelijke activering als alternatief voor betaalde arbeid. Vrijwilligerswerk is iets wat mensen naast hun werk doen. Het doel in Bremen en in Stockholm is altijd – min of meer – echt werk. *Work first* dus. Vervolgens zijn er onder deze vlag wel alternatieve praktijken. In Duitsland mikken ze op een tweede arbeidsmarkt met minder strenge werkregels. In Stockholm zetten ze in op intensieve begeleiding om mensen toch op de eerste arbeidsmarkt een plek te geven. Dat is geen *life first*-benadering, het gaat parallel. Anders dan in Bremen wordt tegelijk met het zoeken naar arbeid gewerkt aan welzijnsaspecten, zoals een betere gezondheid. Maar in beide steden lukt dat niet met iedereen: naast investeren is er ook sprake van parkeren; niet iedereen in de bijstand heeft kans op aandacht.

(MK/JvdM)

* Wij danken in het bijzonder Renate Minas en Hanneli Peltonen die ons enorm geholpen hebben in de voorbereiding van ons Zweedse werkbezoek. Voor ons bezoek aan Bremen hebben we veel hulp ontvangen van Peter Kupka en Susanne Ploog. Daarnaast danken we de vele mensen die ons te woord hebben gestaan.

Literatuur

- Berkel, R. e.a., *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe*. New York / London: Routledge, 2017
- Hansen, H. & M.L. Schultz-Nielsen, *Social assistance in five countries in North-Western Europe*. IAB, 2015
- Heidenreich, M. & D. Rice, *Integrating social and employment policies*, 2016
- Moczall, A. & M. Rebien, *Auf den Zweck kommt es an. Einschätzung der Ein-Euro-Jobs durch die Einsatzbetriebe*. IAB-Kurzbericht, 23/2015



Een zachte hand, maar ook subtiele drang

WAT WERKT VOLGENS
DE WETENSCHAP BIJ
PARTICIPATIE?

ONDERZOEK

TEKST Vasco Lub

Maatwerk, intensief contact met de bijstandscliënt, geen druk – dat zijn succesfactoren bij het activeren van mensen in de bijstand. Dat blijkt uit een analyse van honderd wetenschappelijke onderzoeken. En soms is subtiele drang nodig.

Doorstromen naar betaalde arbeid is steeds vaker secundair voor mensen in de bijstand. Maatschappelijke participatie – in de vorm van ‘zinvolle activiteiten’ – wordt in de Participatiewet nadrukkelijk als een doel op zich geformuleerd. Maar wat werkt bij participatie in de bijstand?

Maatwerk

Voor de studie werden zo’n honderd onderzoeken geanalyseerd uit binnen- en buitenland. Het bieden van maatwerk in activeringstrajecten, bestaande uit persoonlijke aandacht voor cliënten en aansluiten bij wensen, interesses en participatiemogelijkheden die er al zijn, komt in vrijwel alle gevonden studies naar voren als werkzaam element in participatiebevordering. Daarbij helpt een actieve benadering van cliënten door klantmanagers, in termen van intensief en frequent ‘klantcontact’. Professionals dienen gericht te wijzen op

participatiemogelijkheden en de cliënt persoonlijk te motiveren. Als er bovendien geen druk is om door te hoeven stromen naar werk, de uitkering kan worden behouden, een relatief laag tempo geen probleem is, en het activeringstraject ‘recreatief’ van karakter is (in plaats van een zakelijke focus op werk en inkomen), dan vergroot dit eveneens de kans dat de bijstandscliënt zich maatschappelijk actiever opstelt of zijn netwerk vergroot.

Gemeentelijk geleid vrijwilligerswerk kan dus ook participatie-bevorderend werken, mits er maatwerk wordt geleverd en het proces op een positieve wijze wordt geframed. Dit laatste houdt in dat binnen de gemeentelijke communicatie over geleid vrijwilligerswerk, de bijdrage aan de publieke zaak wordt benadrukt in plaats van dat de cliënt wordt ingewreven dat hij met zijn maatschappelijke inspanning zijn uitkering moet ‘verdienen’.

Subtiele drang

Positieve effecten van tegenprestatietrajecten zijn

Voor een deel van de bijstandscliënten blijft subtiele drang van de kant van de professional nodig

dus vooral aannemelijk naarmate die meer lijken op 'gewoon' vrijwilligerswerk dat intrinsiek gemotiveerd wordt verricht en wordt gepresenteerd als nuttige bijdrage aan de publieke zaak.

Voor een deel van de bijstandscliënten blijft subtiele drang van de kant van de professional echter nodig; alle studies naar dit onderwerp nuanceren de klassieke tegenstelling tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie met het oog op participatie van bijstandsontvangers. Bij sommige cliënten is een omslag te zien in de tijd. Zij zijn in het begin negatief en voelen weerstand tegen het doen van vrijwilligerswerk als tegenprestatie voor hun uitkering. Gaandeweg kunnen deze personen echter meer gemotiveerd raken, en wordt hun extrinsieke motivatie omgezet in intrinsieke motivatie. Vooral voor dat deel van de doelgroep dat zo langdurig afhankelijk is van bijstand dat inactiviteit een levensstijl is geworden, zal sturende begeleiding een rol moeten blijven spelen, wil de cliënt een eerste stap kunnen zetten naar maatschappelijke participatie.

Massabenedering ondermijnt

De literatuurstudie heeft ook participatie-ondermijnende elementen blootgelegd. Waar maatwerk werkt, schiet een 'massabenedering' met een uniform gemeentelijk activiteitspakket voor cliënten haar doel voorbij (want geen oog voor het individu). Waar een traject gericht op erkenning en respect voor bijstandscliënten een positief effect sorteert op participatie, heeft een controlerende en disciplinerende bejegening eerder een negatief effect.

En waar behoud van uitkering bijdraagt aan maatschappelijke zelfontplooiing, zorgt financiële sanctionering er eerder voor dat cliënten in hun schulp kruipen (sanctionering vergroot echter wel de kans op werkhervatting).

De literatuur laat hierbij zien dat deze benaderingen bij bijstandscliënten vooral een gevoel van onvermogen, minderwaardigheid en afhankelijkheid teweeg kunnen brengen; emoties die niet bepaald bevorderlijk zijn voor verdere maatschappelijke participatie of empowerment. Zoals in het voorbeeld van een Rotterdamse oma van 61 jaar die verplicht werd om naast haar zorgtaken voor haar kleinkinderen vrijwilligerswerk te gaan doen. Cliënten kunnen bij een dergelijke massabenedering bovendien 'relatieve deprivatie' ervaren: op plekken waar meerdere bijstandsgerechtigden vrijwilligerswerk doen, vragen cliënten zich soms af waarom

bijvoorbeeld de ene vrijwilliger meer uren aan dit vrijwilligerswerk 'moet' besteden dan de andere.

Projectmoeheid

De verzamelde literatuur suggereert voorts dat een routinematige invulling van gemeentelijke activeringstrajecten een risico op 'projectmoeheid' met zich meebrengt. Veel cliënten hebben in het verleden reeds meerdere trajecten doorlopen. Hierdoor kunnen activeringsprogramma's op onderdelen een herhaling vormen, of 'oude wijn in nieuwe zakken'. Uitkeringsgerechtigden moeten soms verschillende trajecten volgen maar daarbij bijvoorbeeld wel steeds dezelfde cursus doen, en bij intakes en controlegesprekken dienen zij steeds opnieuw hun verhaal te doen. Dit kan leiden tot lethargie in plaats van empowerment.

Gebrek aan systematiek

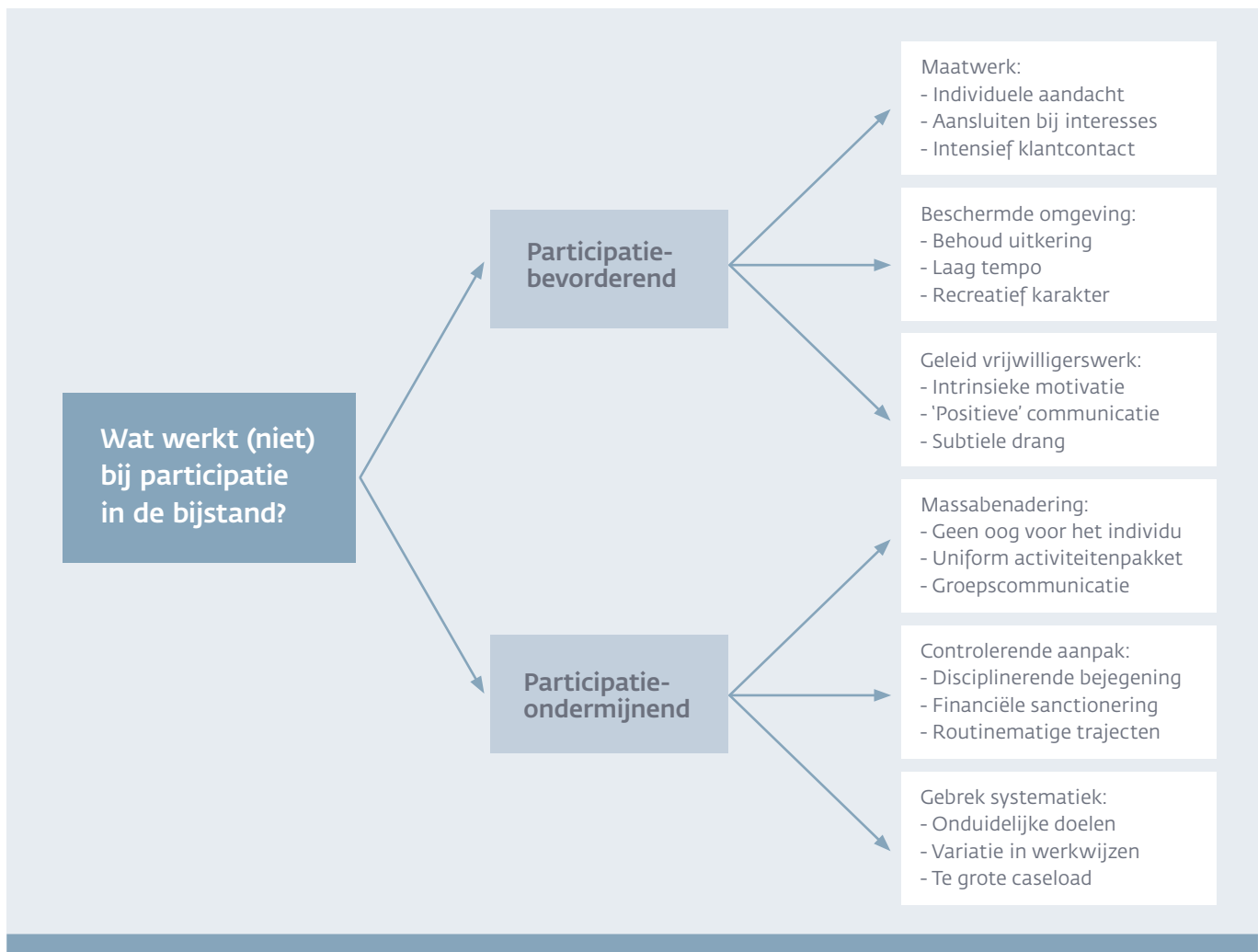
Ten slotte pakt een gebrek aan systematiek van professionals in combinatie met een grote caseload op termijn negatief uit voor de maatschappelijke participatie van bijstandscliënten. Zeker als de caseload groot is – een klantbestand van meer dan honderd personen is niet ongebruikelijk – brengt dit risico's als chaos, afstandelijkheid en afroming van makkelijker te activeren doelgroepen met zich mee. Verschillende onderzoekers stellen in dit verband vast dat activeringswerk nog geen 'uitgekristalliseerde werksoort' is, een 'identiteitsprobleem' heeft of zelfs gestoeld is op 'arbitraire professionele voorkeuren'. Hierdoor kan een situatie ontstaan die – evenals de hiervoor besproken massabenedering – willekeur oplevert in bepaalde verwachtingen en verlangde maatschappelijke inspanningen van cliënten. Wat op zijn beurt weer demotiverend kan werken of leidt tot relatieve deprivatie.

Beleidsdilemma's

Wat kunnen we uit dit alles concluderen? Het is verleidelijk de participatie-bevorderende elementen als uitgangspunt te nemen. Wie bijstandscliënten maatschappelijk wil activeren, dient maatwerk te leveren, intensief klantcontact te vestigen, een beschermde omgeving te bieden, en geleid vrijwilligerswerk zo vorm te geven dat het niet te onderscheiden is van 'gewoon' vrijwilligerswerk. Verder moeten de participatie-ondermijnende elementen worden vermeden.

Toch liggen de zaken niet zo eenvoudig. De beoordeling van 'wat werkt' hangt sterk af van welk doel wordt aangehouden. Als we ter activering van bijstandscliënten het perspectief op 'werk' loslaten, zijn er andere dingen die werken dan wanneer arbeidsparticipatie voorop wordt gesteld. Sanctionering en eindigheid van de uitkering bijvoorbeeld, vergroten de kans op werkhervatting. Maar zij verkleinen de kans op maatschappelijke participatie.

Ook botst de effectiviteitsvraag (werkt het?) met de



uitvoeringsvraag van beleid (kan het?). Intensief klantcontact werkt bijvoorbeeld zowel voor arbeids- als maatschappelijke participatie, maar dan moet het wel worden uitgevoerd. Vanuit kostenperspectief is de trend eerder gericht op efficiënter en afstandelijker 'e-contact' tussen professional en uitkeringsgerechtigde dan op persoonlijke interactie. En de beruchte projectencarrousel dient met het oog op projectmoeheid weliswaar te worden vermeden, maar kom daar maar eens mee aan bij bestuurders die de bijstand graag gebruiken als politieke proeftuin.

Werk?

Bijstandsontvangers worden gedreven door heel menselijke motivaties en beweegredenen. Het beschikbare onderzoek suggereert dat voor arbeidsparticipatie negatieve prikkels beter werken (sancties, eindigheid van de uitkering), waar bij maatschappelijke participatie positieve prikkels juist meer zoden aan de dijk zetten (zekerheid, aandacht, weinig verplichtingen). En dat is logisch: als de uitkering dreigt te worden stopgezet, zal de werkloze kunsthistorica eerder dat baantje in de fabriek accepteren, maar zal ze minder fut overhouden voor haar sociale omgeving. Als zij echter weet dat haar uitkering zeker is, zal ze de baan eerder weigeren,

maar verschaft het haar wel meer persoonlijke rust en energie om zich – met wat aansporing van de sociale dienst – maatschappelijk te ontplooiën. Het is dus niet vanzelfsprekend dat door het verlagen van de druk op bijstandsccliënten zij automatisch sneller hun weg vinden naar betaald werk, noch dat door de druk te verhogen voor werkacceptatie bijstandsontvangers ook meer maatschappelijk gaan participeren.

De vraag is hoe maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie zich tot elkaar moeten verhouden. Hoe kan zowel de werkervattingskans als de maatschappelijke participatie van bijstandsccliënten worden verhoogd? Hoe zou dit beleid eruit moeten zien? En hoe zorgen we ervoor dat het ook wordt uitgevoerd? Vragen voor vervolgonderzoek.

Vasco Lub is socioloog en onafhankelijk onderzoeker. Een eerdere versie van dit artikel verscheen op socialevraagstukken.nl. Zijn volledige rapport *Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap?* is daarvan ook te downloaden.

Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap? is deel van het onderzoek dat de leerstoel Actief Burgerschap en socialevraagstukken.nl in opdracht van de gemeente Amsterdam doen naar de vraag: Hoe kun je mensen in de bijstand laten meedoen aan de samenleving, zonder dat dit meteen tot werk leidt? De artikelen die voor dit onderzoek zijn gemaakt, staan op socialevraagstukken.nl.

SOCIALE INFRASTRUCTUUR & PARTICIPATIESAMENLEVING

Als we in Nederland een wijk aanleggen dan verzamelen zich al jaren daarvoor mensen rondom meerdere beleidstafels om na te gaan wat daar allemaal voor nodig is. Waar komen de wegen te lopen, de elektriciteitsleidingen, de riolering, de glasvezelkabels. Waar komt er een winkelcentrum, hoe regelen we de ontsluiting met het openbaar vervoer en een aansluiting op de snelwegen? Kortom: nog voordat er een huis gebouwd wordt, is er lang en breed nagedacht en zijn er vele miljoenen geïnvesteerd in de fysieke infrastructuur. Dat alles is volkomen vanzelfsprekend: wil een wijk tot leven komen, willen mensen erin en eruit kunnen, wil er aansluiting gevonden worden met de economie, dan moeten daarvoor de juiste voorwaarden gerealiseerd zijn. En dat mag wat kosten.

Het aanleggen van een dergelijke fysieke infrastructuur is dus allerminst een kwestie van gokken. Er is een enorme batterij kennis waarop de beslissingen worden gebaseerd. We weten wat voor type winkels bij welke bewoners aantallen rendabel zijn, we kunnen de drukte berekenen als iedereen naar zijn werk gaat, we kunnen schoolgebouwen plannen. Natuurlijk – zeker weten doen we niks, maar we kunnen redelijk verantwoorde beslissingen nemen.



'Politieke wensdroom'

Vergelijk dat eens met het voornemen om een participatiesamenleving te realiseren. We zetten het op papier, we laten het de Koning op Prinsjesdag voorlezen, we nemen het over in tal van gemeentelijke beleidsnota's, regeer- en college-akkoorden, we veranderen er wetten door en richten er overal in het land wijkteams mee op en verder hopen we er maar het beste van. Sterker, waar we bij de fysieke infrastructuur stevig in de buidel tasten om het te realiseren, gaan we er bij de sociale infrastructuur al bij voorbaat van uit dat het wel de nodige besparingen zal opleveren en financieren we het dus met bezuinigingen. Kennis die we hebben over wat er nodig is om burgers in buurten en wijken verantwoordelijkheid te laten nemen en meer

te laten participeren (we weten daar namelijk het nodige van), negeren we. Professionals die daar een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren (opbouwwerkers), bezuinigen we weg. Talloze wettelijke en financiële obstakels die participatie belemmeren (sollicitatieplicht, voordeurdelerskortingen, vrijwilligersvergoedingen), laten we ongehinderd voortbestaan of scherpen we nog een tandje bij. Gebouwen die burgers zouden kunnen gebruiken als collectief startpunt voor participatie voorzien we bij voorkeur van marktconforme huren. Om maar wat te noemen.

Het mag een wonder heten dat onder deze condities zo veel mensen bereid zijn om in hun buurt de handen uit de mouwen te steken en met initiatieven te komen. Die dan – dat valt niet te ontkennen – van hogerhand van harte worden toegejuicht. Goed werk, ga door. Ze moeten wel elk jaar hengelen naar een beetje projectgeld om hun initiatief overeind te houden, waarvoor ze zich door stapels aanvraagformulieren moeten worstelen. Trouwens: zijn jullie eigenlijk wel representatief? Ooit, ik spreek nu van veertig jaar terug, was er een idee om welzijnsbeleid te decentraliseren op basis van allerhande normen wat er in buurten en wijken nodig was om een goede sociale infrastructuur van de grond te krijgen. Dat ging om accommodaties, ondersteunende professionals, voorzieningen, geld, noem maar op. Dat idee was uitgewerkt in de experimentele Kaderwet specifiek welzijn, waarmee tien gemeenten in dit land succesvol aan de slag zijn gegaan. Begin jaren tachtig veegde een jonge CDA-minister, Elco Brinkman, de wet in één klap van tafel. Het was te veel van de staat en te weinig van de burgers, zei hij. Daarna sprak hij over de zorgzame samenleving, zoals wij nu over de participatiesamenleving spreken. Als iets wat vooral uit de goede sociale inborst van mensen moet voortspuiten en eigenlijk niks zou moeten kosten. Sindsdien spreken we dus over de rol van burgers in de veronderstelling dat zij in beweging komen als je ze daartoe oproept. Alsof een boom groter wordt als je aan zijn takken trekt. Maar zoals een boom alleen groeit op een vruchtbare voedingsbodem, zo ontwikkelt een participatiesamenleving zich alleen als een goede sociale infrastructuur daarvoor de optimale voorwaarden creëert. Daarover bestaat, ik zei het al, heel veel kennis. Daar doen we echter niks mee. We brengen die niet bijeen en maken er als we participatiebeleid maken totaal geen gebruik van. Misschien dat het Sociaal en Cultureel Planbureau hier eens een mooi rapport over kan schrijven. Want als we blijven doorsukkelen zoals we dat nu doen, blijft de participatiesamenleving een politieke wensdroom die op de lange termijn vooral een investering zal blijken in de frustratie van goedwillende en actieve burgers. Precies dus het tegendeel van wat de bedoeling is.