

Werkeloos toezien?
Activering van langdurig werklozen

Advies 3

Rijswijk, juni 1997

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: mevrouw drs A.C.J.J. Fenijn-van Delft (voorzitter), de heer drs H.J. Kaiser (vice-voorzitter), de heer prof. dr C.A. de Kam, mevrouw Y. Koster-Dreese, de heer dr A.P.N. Nauta, mevrouw drs N. Schoemaker, mevrouw prof. dr J. de Savornin Lohman, de heer prof. dr P. Schnabel, mevrouw drs E.M. Vermeulen.

De heer drs F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Sir Winston Churchillaan 362

Postbus 5845

2280 HV Rijswijk

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 54 46

E-mail rmo@minvws.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Rijswijk 1997

© Sdu Uitgevers, Den Haag 1997

Niets uit deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de uitgever en de RMO.

Voorwoord

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling adviseert op verzoek van het Kabinet over het vraagstuk 'langdurige werkloosheid'. De mogelijkheden van langdurig werklozen om in de samenleving te participeren, staan in dit rapport centraal.

Ten behoeve van de opstelling van dit rapport heeft de Raad twee studies laten verrichten over respectievelijk het basisinkomen en over de sociale integratie van langdurig werklozen. Deze studies worden apart gepubliceerd.

Tevens heeft de Raad twee expertmeetings georganiseerd, zijn gesprekken gevoerd met vele sleutelfiguren en hebben enkele deskundigen commentaar op de stukken gegeven.

De Raad bedankt al deze mensen voor hun belangrijke bijdrage.

In het advies zijn gegevens en ontwikkelingen tot eind mei 1997 verwerkt.

De commissie die dit advies heeft voorbereid, bestond uit:

mevrouw drs N. Schoemaker (*raadslid*)

de heer prof. dr C.A. de Kam (*raadslid*)

mevrouw drs E.M. Vermeulen (*raadslid*)

de heer drs F. Vos (*secretariaat*)

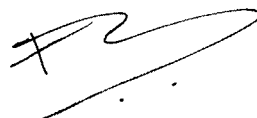
de heer drs. M.A. Rouw (*secretariaat*)

mevrouw mr drs I.J. Vossenaar (*secretariaat*)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust uiteraard bij de Raad.



drs A.C.J.J. Fenijn-van Delft,
Voorzitter RMO



drs F. Vos,
Algemeen secretaris RMO

Rijswijk, juni 1997

Samenvatting

Het aantal langdurig werklozen is de afgelopen twintig jaar gestegen van vrijwel nihil begin jaren zeventig tot een kwart miljoen nu. Al zijn de voorspellingen op langere termijn positiever, voor de korte en middellange termijn is volledige werkgelegenheid geen reëel perspectief. Langdurige werkloosheid blijft daarom de komende jaren zorg en aandacht van de overheid vragen. Niet alleen omdat een groep mensen geen werk heeft, maar juist ook omdat deze groep buiten de samenleving gesloten dreigt te raken. Met alle persoonlijke en maatschappelijke risico's van dien.

De groep langdurig werklozen (circa 3,5% van de beroepsbevolking) is moeilijk eenduidig te definiëren. Het is een heterogene groep wat betreft opleiding, geslacht, leeftijd en etniciteit. Het niet-hebben van werk is niet de enige verklaring voor het feit dat deze groep minder actief in de samenleving participeert. Ook het inkomensniveau en persoonlijke kenmerken en omstandigheden (opleiding, gezondheid, motivatie) spelen een rol. Dat betekent dat beleid gericht op participatie niet kan volstaan met het aanbieden van 'maatschappelijk nuttige activiteiten' of het toeleiden naar de arbeidsmarkt, zonder die individuele verschillen in ogenschouw te nemen. Algemene oplossingen zijn dan ook niet aan de orde. Het uitgangspunt van een individuele benadering sluit aan bij het onlangs verschenen advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de toekomst van de sociale zekerheid, *Van verdelen naar verdienen*. De RMO kiest bij zowel arbeidsactivering als sociale activering voor een individuele aanpak. De Raad benadert daarbij mensen en de wijze waarop zij in de samenleving participeren niet alleen vanuit hun economische productiviteit. Het functioneren van mensen omvat meer aspecten. Men ontleent ook oriëntatie, betekenis en respect aan betrokkenheid bij en deelname aan andere maatschappelijke sferen.

Van het huidige beleid stelt de Raad vast dat arbeidsactiveringsprogramma's een deel van de groep langdurig werklozen niet hebben bereikt. Het is de vraag of deze programma's voldoende toegesneden zijn op de heterogeniteit van de doelgroep. Naar de mening van de Raad zou in het arbeidsactiverend beleid meer aandacht moeten worden besteed aan sociaal-culturele en sociaal-psychologische factoren. Het bereik van de regelingen onder 'echte' langdurig werklozen is gering; het zijn vaak toch de meest kansrijken die baat hebben bij het arbeidsactiverend beleid. Het onderwijs is er onvoldoende in geslaagd een groep van kwetsbare leerlingen, de langdurig werklozen van de toekomst, beter voorbereid en toegerust op de arbeidsmarkt te brengen. De positie van allochtonen op de arbeidsmarkt is hardnekkig

slecht. De veranderingsprocessen aan de uitvoeringskant van de sociale zekerheid dragen nog onvoldoende bij aan het activeren van het langdurig werkloze cliëntenbestand. De instrumenten voor activering, zoals premies op werk, worden door sociale diensten nog niet ten volle benut. Om zich bij de bestrijding van langdurige werkloosheid eenzijdig te concentreren op betaalde arbeid acht de Raad onverstandig. Ten eerste krijgen op de korte en middellange termijn lang niet alle langdurig werklozen een kans op de arbeidsmarkt. Ten tweede is het probleem van non-participatie breder. De nadruk in het huidige beleid op toeleiding naar de arbeidsmarkt heeft weinig bijgedragen aan het exploreren van mogelijkheden tot participatie in andere 'sferen' van de samenleving dan het circuit van arbeid. Sociale activering heeft in de praktijk nog nauwelijks gestalte gekregen.

De Raad vindt het een gelukkige ontwikkeling dat gemeenten met de invoering van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) nog meer ruimte krijgen om naar andere wegen te zoeken om langdurig werklozen bij de samenleving te betrekken. Bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid dient dan wel te worden gestreefd naar een breed draagvlak onder cliënten en organisaties. De activering van langdurig werklozen is immers complex, vergt veel inlevingsvermogen van betrokkenen en een op de persoon toegesneden aanpak. Voor een individuele aanpak is een organisatie die ruimte geeft aan professionele activeerders meer geschikt dan een bureaucratische organisatie. Als sociale diensten deze aanpak gaan uitvoeren, zal dan ook volgens de Raad moeten worden geïnvesteerd in training en begeleiding van medewerkers.

Volgens de Raad is geen diepgaande stelselwijziging nodig om participatie te bereiken. Evenmin is de Raad voorstander van vergaande generieke maatregelen, als invoering van het basisinkomen en het groepsgewijs ontheffen van de sollicitatieplicht. Beide instrumenten zijn te bot, gezien de gedifferentieerde en persoonsgerichte aanpak die nodig is voor participatie in de samenleving en terugkeer naar de arbeidsmarkt. Vanuit het sociale-participatiemotief pleit de Raad voor maximale inzet op arbeidsactivering, vooral door het scheppen van werkgelegenheid. Daarnaast dient sociale activering een volwaardige en zelfstandige plaats te hebben, omdat voor velen integratie door arbeid niet mogelijk is.

De effectiviteit van het arbeidsactiveringsbeleid kan de doelgroep van sociale activering verkleinen, hetgeen weer gunstig is voor de effectiviteit van de sociale activering.

De Raad doet een aantal voorstellen ter intensivering van de arbeidsactivering. In een aantal sectoren zou de rijksoverheid over moeten gaan tot het versterken van de dienstverlening door uitbreiding van het personeelsbestand met functies op lagere schaalniveaus. De financiering van deze uitbreiding kan in sectoren als zorg, onderwijs en toezicht plaatsvinden door een verschuiving van het budget voor Melkertbanen naar reguliere budgetten. Deze omzetting dient plaats te vinden onder strikte voorwaarden zodat de inzet van langdurig werklozen gegarandeerd blijft. In andere sectoren zoals ecologie en sociale veiligheid, dienen nieuwe banen te worden gecreëerd. In beperkte mate zouden mensen die vrijwilligerswerk verrichten in aanmerking moeten komen voor een additioneel arbeidsverband met de organisatie die de WIW gaat uitvoeren. Andere concrete voorstellen zijn: een persoonsgebonden scholingsbudget voor ondernemende werklozen; uitbreiding van de zogenaamde 'baan+'-variant buiten Rotterdam; een aanvulling van deze variant met de mogelijkheid een forfaitaire zorgdag op te nemen voor langdurig werklozen die een verzorgende taak hebben (zorg+). In het algemeen hecht de Raad aan evenwichtige verdeling van zorg en arbeid in individuele levens en in de samenleving. Bij de invulling van reguliere en additionele arbeidsplaatsen dient dan ook het uitgangspunt te zijn dat het verrichten van arbeid moet kunnen worden gecombineerd met zorgactiviteiten.

De maatschappelijke betekenis van het voorkomen van sociale uitsluiting acht de Raad van dermate grote betekenis dat een forse inspanning in de sfeer van sociale activering gerechtvaardigd is, zowel budgettair als organisatorisch. Het ontwikkelen van een sociale-activeringsmodel kan gemeenten van dienst zijn bij het vormgeven van sociale activering.

Sociale activering kan alleen organisatorisch worden verankerd als de gemeenten reeds bestaande deskundige instellingen met ieder hun eigen doelgroepen inschakelen. Afhankelijk van de lokale situatie kan de gemeente bepalen welke organisaties in aanmerking komen. De gemeente kan een inkoopmodel gebruiken, waarbij zij via een open inschrijving aanbieders werft. Het voordeel hiervan is dat geen enkele organisatie bij voorbaat wordt uitgesloten, waardoor wellicht meer leden van de doelgroep worden bereikt. Het nadeel is dat het risico bestaat dat instanties zich vooral richten op de meest veelbelovende kandidaten. Ook kan een gemeente samenwerkingsverbanden met instellingen aangaan.

Sociale activering kan niet worden verengd tot een opstap naar betaald of gesubsidieerd werk, al zal voor een deel van de groep langdurig werklozen sociale activering op die manier fungeren. Voor groepen die buitengesloten dreigen te raken, zal sociale activering een zelfstandige betekenis hebben in de zin van bevordering van zelfrespect,

zelfredzaamheid, waardering en ondernemendheid. Niet alleen de betrokkene zelf, maar ook zijn gezin en omgeving zijn hierbij gebaat. Bij activering wordt een beroep op mensen gedaan om verantwoordelijkheid te dragen voor eigen leven, de nabije omgeving en de samenleving. De Raad pleit nadrukkelijk voor het beginsel van individuele activering bij het activeringsbeleid. Het uitgangspunt dient gevormd te worden door de wensen en mogelijkheden van de betrokkenen zelf; bij de activiteiten die ze verrichten moet aansluiting worden gezocht. Voor het activeringsethos betekent dit dat mensen serieus worden genomen en niet als 'slachtoffer' maar als medevormgevend subject worden beschouwd. Voor de inzet van instrumenten betekent dit dat ze zo specifiek mogelijk worden ingezet, met als hoofddoel: participatie in de samenleving. Deze aanpak leent zich niet voor vrijblijvendheid. In individuele gesprekken tussen uitkeringsontvangers en -verstrekkers zouden afspraken over wederzijdse mogelijkheden en inspanningen in de vorm van een contract moeten worden vastgelegd.

Als het bereiken van de moeilijkste doelgroep van groot maatschappelijk belang wordt geacht en politieke prioriteit heeft, kan naar het inzicht van de Raad niet worden ontkomen aan een verhoging van het budget. Deze verhoging zou als één van de prioriteiten in het regeerakkoord voor de komende kabinetsperiode kunnen worden vastgelegd. Op gemeentelijk niveau kunnen de gelden die in 1998 worden uitgetrokken voor bijzondere bijstand ook activerend worden besteed. Extra geld dat nodig is voor het bemiddelings- en begeleidingsapparaat dient zoveel mogelijk te worden bekostigd uit efficiencywinsten.

Recente ontwikkelingen in de omvang van langdurige werkloosheid zijn bemoedigend. In het laatste anderhalf jaar is de langdurige werkloosheid afgenomen van 248.000 tot 197.000 personen. Prognoses voor de nabije toekomst zijn eveneens hoopgevend. De Raad hoopt met zijn voorstellen deze positieve ontwikkeling te versterken.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	4
1	Inleiding	10
2	Langdurig zonder werk	12
2.1	Inleiding	12
2.2	Profiel van langdurig werklozen	13
3	Activerend beleid	17
3.1	Huidig beleid	17
3.1.1	Economisch beleid	17
3.1.2	Arbeidsactivering	18
3.1.3	Sociale activering	21
3.1.4	Herziening van het sociale zekerheids- en het arbeidsbemiddelingsstelsel	24
3.1.5	'Belendend' beleid	25
3.1.6	Concluderend	27
3.2	Voorgenomen beleid	27
3.2.1	Wet Inschakeling Werkzoekenden	28
3.2.2	Wet Sociale Werkvoorziening	30
3.2.3	Reïntegratie arbeidsgehandicapten	31
3.2.4	Zorg en arbeid	31
3.2.5	Concluderend	32
3.3	Beleidsvarianten en -alternatieven	33
3.3.1	Het basisinkomen	33
3.3.2	Baan+-variant	35
3.3.3	Vergroting additionele werkgelegenheid	37
3.3.4	Omzetting van vrijwilligerswerk in gesubsidieerde arbeid	40
3.3.5	Persoonsgebondenbudget	41
3.3.6	Participatieplicht	43
4	Hoofdlijnen	46
4.1	De verhouding tussen arbeidsactivering en sociale activering	46
4.2	Gewenst beleid inzake arbeidsactivering	49
4.3	Mogelijkheden vrijwilligerswerk	50
4.4	Lokale capaciteit en samenwerkingsverbanden	51
4.5	Prioriteren doelgroepen	53
4.6	Budgettaire consequenties	54

5	Aanbevelingen	54
5.1	Sociale activering	54
5.2	Arbeidsactivering	55
5.3	Vrijwilligerswerk	56
5.4	De organisatie van activering	56
5.5	Individuele aanpak	57
	Literatuur	58
	Bijlagen	
I	Adviesaanvraag	65
II	Langdurige werkloosheid in cijfers	69
III	Maatregelen arbeidsactivering	74
IV	Deelnemers expertmeetings en geraadpleegde deskundigen	81

1 Inleiding

Activering van langdurig werklozen is als adviesaanvraag door het Kabinet opgenomen in het Adviesprogramma 1996-1997 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Vanuit de constatering dat 'een veel te grote groep mensen niet op volwaardige wijze in de samenleving participeert', is het Kabinet geïnteresseerd in mogelijkheden van arbeidsactiverend en sociaal activerend beleid. Het Kabinet stelt deze vraag onder een gunstig gesternte. De daling van langdurige werkloosheid die zich in de afgelopen anderhalf jaar heeft voorgedaan, bewijst dat hoopgevende resultaten kunnen worden geboekt.

Het Kabinet vraagt speciale aandacht voor vrijwilligerswerk als een van de manieren om uitsluiting en isolement van langdurig werklozen tegen te gaan. Omdat de Raad vrijwilligerswerk en burgerschap thema's acht die verder strekken dan de relatie met de langdurige werkloosheidsproblematiek, zal daarover afzonderlijk advies uitgebracht worden. Dit advies, onder de voorlopige titel 'Vrijwilligerswerk en burgerschap', zal vermoedelijk in september 1997 verschijnen.

In het voorliggende advies zal de Raad de volgende vragen beantwoorden (de volledige adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1):

- 1 Hoe dienen de twee beleidsrichtingen arbeidsactivering en sociale activering zich macrosociaal gezien tot elkaar te verhouden?
- 2 Wat zijn de maatschappelijke effecten van het inzetten van arbeidsactivering gericht op creatie van banen die in een maatschappelijke behoefte voorzien en welk beleid is gewenst in het kader van arbeidsactivering?
- 3 In hoeverre biedt vrijwilligerswerk nieuwe oplossingen en perspectieven voor sociale activering van langdurig werklozen?
- 4 Is de lokale capaciteit voor het vereiste maatwerk voldoende en hoe kunnen organisaties op het terrein van zorg en welzijn in dit kader in leemten voorzien? Welke samenwerkingsmodellen zijn daarvoor wenselijk en moeten deze van bovenaf voorgeschreven worden?
- 5 Indien wordt gekozen voor prioritering naar te activeren groepen, welke zouden dan voorrang moeten krijgen voor wat betreft arbeidsactivering en welke voor sociale activering?

De Raad heeft als opdracht te adviseren vanuit het oogpunt van het voorkomen van maatschappelijke uitsluiting en het bevorderen van sociale cohesie. Langdurig werklozen zijn uitgesloten van betaalde arbeid, een belangrijk participatiekader, en lopen het risico dat zij ook in andere maatschappelijke sferen aan de rand komen te staan. In onze samenleving heeft betaalde arbeid behalve economische waarde een grote sociale betekenis gekregen. Door het hebben van werk dragen mensen bij aan het instandhouden van de samenleving. Het beta-

len van belastingen en premies, waaruit de sociale zekerheid wordt betaald, drukt solidariteit uit met hen die geen werk hebben. Omdat arbeid zo centraal wordt gesteld, bevordert het tenslotte zelfrespect en biedt het ontplooiingskansen. Deze constatering brengen de Raad ertoe betaalde arbeid te waarderen als een belangrijk middel om langdurig werklozen bij de samenleving te betrekken. Dit uitgangspunt sluit aan bij het onlangs verschenen advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de toekomst van de sociale zekerheid, *Van verdelen naar verdienen*. De Raad heeft deze recente publicatie niet in zijn advies kunnen verwerken. Op het eerste gezicht sluit de individualiserende benadering die de WRR voorstaat aan bij de benadering van de RMO ten aanzien van zowel arbeidsactivering als sociale activering. De WRR richt zich voornamelijk op arbeidsparticipatie om zodoende het premiedraagvlak in de samenleving te verzekeren. De RMO hecht naast arbeidsparticipatie belang aan sociale participatie in bredere zin. Ook zonder betaalde arbeid moeten mensen zich een volwaardige plaats in de samenleving kunnen verwerven. Het functioneren van mensen omvat meer aspecten dan economische productiviteit. Men ontleent ook oriëntatie, betekenis en respect aan betrokkenheid bij en deelname in andere maatschappelijke sferen. Het bevorderen van participatie dient behalve het welbevinden van individuen ook een maatschappelijk doel. Naar het inzicht van de Raad wordt de stabiliteit van de samenleving zeker op langere termijn bedreigd als een grote groep mensen zich niet betrokken voelt bij en zich niet oriënteert op die samenleving en in sommige gevallen een eigen vervreemdende cultuur ontwikkelt. Dat vraagt om activerend beleid waarin sociale participatie centraal staat en langdurig werklozen kansen worden geboden om in verschillende maatschappelijke sferen deel te nemen.

Bij de beschrijving van het activerend beleid die in hoofdstuk 3 volgt, heeft de Raad gelet op:

- het effect dat het beleid heeft op deelname aan betaalde arbeid;
- het effect dat het beleid heeft op deelname aan de samenleving (als indicatoren voor sociale participatie hanteert de Raad omvang en bereik van iemands sociale netwerken, al dan niet verrichten van vrijwilligerswerk, lidmaatschap van verenigingen en religieuze netwerken);
- de economische gevolgen van het beleid voor vraag en aanbod van arbeid, en voor de nationale productie;
- de mate waarin het beleid doeltreffend en doelmatig is, het eerste als antwoord op de vraag of de nagestreefde doelen worden bereikt en het tweede om na te gaan of het beleid gerealiseerd wordt tegen de laagste kosten;

- de mate waarin het beleid rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bevordert en maatschappelijk draagvlak heeft.

Deze criteria hebben de Raad tot richtsnoer gediend om het huidige beleid, het voorgenomen beleid en enkele beleidsalternatieven te kunnen schetsen en beoordelen. In het volgende hoofdstuk wordt echter allereerst het verschijnsel langdurige werkloosheid in kaart gebracht. Het advies wordt besloten met een weergave van de hoofdlijnen, gevolgd door een aantal daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

De Raad heeft zich in dit advies geconcentreerd op de groep langdurig werklozen die een bijstandsuitkering ontvangen. Sociale activering, en de verhouding daarvan met arbeidsactivering, is immers geïntroduceerd in het kader van de Algemene Bijstandswet als mogelijkheid voor de gemeenten om zich in te zetten voor 'blijvers in de bijstand'. Gedeeltelijk arbeidsgeschikten en ontvangers van een WW-uitkering bevinden zich in een vergelijkbare situatie. De aanbevelingen die de Raad doet, acht hij in grote lijnen ook van toepassing op met name gedeeltelijk arbeidsgeschikten en ontvangers van een WW-uitkering.

2 Langdurig zonder werk

2.1 Inleiding

Het aantal langdurig werklozen is de afgelopen twintig jaar gestegen van vrijwel nihil begin jaren zeventig tot een kwart miljoen nu (zie bijlage 11). Deze ontwikkeling vertoont overigens geen rechtopgaande lijn. Halverwege de jaren tachtig bereikte de langdurige werkloosheid een voorlopige piek, daarna zette een daling in, tot in 1993 een omslag plaatsvond. In 1996 is de langdurige werkloosheid ten opzichte van 1995 weer iets afgenomen. De toenemende participatie van vrouwen, het stijgend aantal immigranten en de doorwerking van de 'baby-boom' op de arbeidsmarkt hebben het arbeidsaanbod sneller doen stijgen dan de vraag. Op dit moment is ongeveer 7% van de beroepsbevolking werkloos. Ongeveer de helft hiervan is langdurig werkloos. In dit cijfer zijn overigens niet opgenomen de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, hoewel deze groep van ongeveer 800.000 mensen wel zonder betaald werk door het leven gaat. Onder langdurig werklozen worden degenen verstaan die beschikbaar zijn voor en op zoek zijn naar betaald werk voor tenminste twaalf uur per week en dat reeds langer dan één jaar.

Wie eenmaal (langdurig) werkloos is, hoeft dat niet altijd te blijven. De eerste drie jaar hebben uitkeringsontvangers een relatief grote kans op uitstroom. Deze kans neemt bij een langer verblijf in de bijstand af.¹¹⁾

Al lijkt op langere termijn het beeld positiever, voor de korte en middellange termijn is volledige werkgelegenheid (nog) geen reëel perspectief, zo laten verkenningen van het CPB zien.¹²⁾ Wel doet zich op dit moment al in enkele sectoren enige krapte op de arbeidsmarkt voor. Bij de huidige economische groei zijn na 2005 de vraag naar en het aanbod van arbeid globaal in evenwicht. Ook als de werkloosheid daalt, zal de langdurige werkloosheid echter niet verdwenen zijn. De vraag naar arbeid komt waarschijnlijk voor een deel niet overeen met de kwaliteit van het aanbod. Langdurige werkloosheid blijft daarom de komende jaren zorg en aandacht van de overheid vragen.

2.2 Profiel van langdurig werklozen

In deze paragraaf wordt in het kort een beeld geschetst van langdurig werklozen. Voor een uitvoeriger analyse zij verwezen naar de achtergrondstudie van drs R. Gabriëls die bij dit advies wordt gepubliceerd.

Langdurige werkloosheid treft lager en hoger opgeleiden, mannen en vrouwen, allochtonen en autochtonen, jong en oud. Een grote verscheidenheid in potenties, kennis en vaardigheden maakt het moeilijk hen als één groep te definiëren. Wel zijn enige tendensen waarneembaar. In vergelijking met de gehele beroepsbevolking blijken vooral personen met geen of een lage opleiding en personen van allochtone afkomst ruim vertegenwoordigd te zijn. In mindere mate zijn leeftijd en geslacht bepalend voor de kans om langdurig werkloos te worden¹³⁾, al moet hierbij de kanttekening worden geplaatst dat vrouwen geneigd zijn van de arbeidsmarkt te verdwijnen als (langdurige) werkloosheid dreigt.

¹¹⁾ De gegevens over uitstroom variëren van 15 tot 18% 'blijvers in de bijstand' na tien jaar; voor de RWV liggen deze cijfers tussen de 7 en 11% blijvers na tien jaar. Zie WRR (1996), *Tweedeling in perspectief*, 's-Gravenhage, Sdu en Engbersen, G., J.C. Vrooman, en E. Snel (1996), *Arm Nederland: het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, 's-Gravenhage, VUGA.

Onderzoek over de uitstroom uit de werkloosheid laat zien dat 15 tot 24% na tien jaar nog werkloos is. Degenen die niet meer in een werkloosheidssituatie verkeren zijn niet per definitie naar werk uitgestroomd. Zie Beer, P. de (1996), *Het onderste kwart: werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, Rijswijk, SCP / 's-Gravenhage, VUGA.

¹²⁾ CPB (1996), *Werkdocument 'Lange termijn verkenning voor de periode 1995-2020'*, Den Haag.

¹³⁾ De Beer, *Het onderste kwart*.

Misschien nog wel meer dan op deze formele kenmerken verschillen langdurig werklozen in hun reacties op werkloosheid. De motivatie tot werken en actief zijn, het feitelijk gedrag op de arbeidsmarkt, de beleving van hun positie, het perspectief dat ze zien en de participatie in andere maatschappelijke sferen: dat alles verschilt van persoon tot persoon.

Arbeidsethos

De meeste langdurig werklozen kennen arbeid een belangrijke plaats toe. Werklozen hebben in het algemeen een iets lager arbeidsethos dan werkenden, maar het verschil is miniem.¹⁴¹ Veel langdurig werklozen zijn dan ook gemotiveerd om te gaan werken, al worden voorwaarden in de sfeer van het soort werk, de hoogte van de beloning en de werk-omgeving gesteld. In de bereidheid om al dan niet aantrekkelijk werk tegen het minimumloon te accepteren, bestaan verschillen tussen langdurig werklozen. Zo is bijvoorbeeld bij Turken en Marokkanen de acceptatiebereidheid groter dan bij autochtonen en ook vrouwen zullen eerder het werk van hun voorkeur tegen het minimumloon aanvaarden dan mannen. Bij werklozen onder de 35 jaar is de acceptatiebereidheid het grootst.¹⁴² Het zoekgedrag, de intensiteit waarmee naar een baan gezocht wordt, is bij werklozen ouder dan 45 jaar, ongeschoolden, Turken, Marokkanen en werklozen zonder uitkering relatief zwak. Bij jongeren onder de 24 jaar, Surinamers, Antillianen en lager en middelbaar opgeleiden is het zoekgedrag relatief intensief.¹⁴³

Maatschappelijke positie

Langdurig werklozen verkeren in het algemeen vaker in een sociaal isolement dan werkenden.¹⁴⁴ De Raad wees in zijn eerder verschenen advies *Vereenzaming in de samenleving* op het feit dat het verliezen van werk een ervaring is die kan leiden tot vereenzaming. Anderzijds zoekt een deel van de werklozen naar andere mogelijkheden om in de maatschappij deel te nemen. In een bekende typologie van langdurig werklozen in Nederland wordt een groep onderscheiden die in circuits terzijde van de formele arbeidsmarkt activiteiten onderneemt. Voor deze groep is het aanvaarden van arbeid onder alle voorwaarden geen vanzelfsprekendheid. In de meest extreme gevallen wordt het hebben van betaalde arbeid zelfs verworpen.¹⁴⁵ Er heeft zich een moderne werkloosheidscultuur ontwikkeld.

¹⁴¹ SCP (1996), *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Rijswijk / 's-Gravenhage, VUGA, p. 224.

¹⁴² SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, p. 115-119.

De Beer, *Het onderste kwart*, p. 191.

¹⁴⁴ SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, p. 116.

¹⁴⁵ Qua sekse, etniciteit en niveau van opleiding zijn de verschillen in sociaal isolement niet zo groot. Bij mannen en bij allochtonen komt isolement iets vaker voor dan bij vrouwen en bij autochtonen. Met de hoogte van de opleiding neemt het sociaal isolement iets af. SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, p. 210-211, 224.

Uit onderzoek blijkt dat lidmaatschap van verenigingen beduidend minder vaak voorkomt onder werklozen dan onder werkenden. Over de exacte omvang bestaat discussie.¹⁰⁹ De participatie van langdurig werklozen aan vrijetijdsactiviteiten in algemene zin is lager dan die van de doorsnee-Nederlander. Zo lezen langdurig werklozen minder kranten, gaan ze minder uit en beoefenen ze minder vaak sport. Volgens de meeste bronnen verrichten uitkeringsontvangers - onder wie ook arbeidsongeschikten, vutters en soms gepensioneerden - vaker vrijwilligerswerk dan werkenden. Zeker de laatste jaren is deze trend waar te nemen.¹¹⁰ Over het aandeel van langdurig werklozen hierin is nauwelijks iets bekend. Vooral de autonome, zelfstandige langdurig werkloze zoekt actief naar alternatieven voor arbeid en gaat bijvoorbeeld als vrijwilliger aan de slag. Naar de bijdrage van religie aan sociale integratie is nauwelijks systematisch onderzoek gedaan. Er zijn echter aanwijzingen dat voor de sociale integratie van langdurig werkloze allochtonen islamitische organisaties een belangrijke rol vervullen.¹¹¹

Participatie kan ook op niet maatschappelijk geaccepteerde wijze plaatsvinden, via het grijze en zwarte circuit. Over zwart werken zijn niet veel betrouwbare gegevens beschikbaar. De percentages zwartwerkers onder langdurig werklozen variëren tussen de 6% en de 17%. Naar verhouding werken mensen met een baan vaker zwart dan langdurig werklozen.¹¹²

¹⁰⁹ De typologie is afkomstig van Kroft, H., G. Engbersen, K. Schuyt en F. van Waarden (1989), *Een tijd zonder werk: een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese. Zie ook Hemerijck, A. (1996), 'Arbeidsethos tussen bijbelse plicht en maatschappelijke norm', in: Bovens, M en A. Hemerijck red., *Het verhaal van de moraal: een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Amsterdam/Meppel, Boom.

¹¹⁰ Berkel, R. van, A. Brand en J. Maaskant (1996), *Uitgeschreven of afgeschreven? Werklozen door de tijd gevolgd*, Utrecht, Van Arkel, p. 261-262.

¹¹¹ SCP, *Sociaal Cultureel Rapport 1996*, p. 546.

Daal, H.J. van (1990), *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Nederland*, Den Haag, NIMAWO. SCP, Tijdsbestedingsonderzoek 1975-1995, niet-gepubliceerd.

¹¹² Berkel, R. van, A. Dekker, C. van Doesem en K. Zwart (1992), *Uitkeringsgerechtigden en ouderen in beweging: belangenorganisaties in kaart gebracht*, Utrecht, Van Arkel.

¹¹³ Allaart, P. C. (1995), 'Wie doet wat in het zwarte circuit?', *Economisch Statistische Berichten*, 16 augustus, p. 726-728.

Jehoel-Gijsbers, G. (1989), *Geen betaalde baan ... en dan? Reacties van uitkeringsgerechtigden onderzocht*, Tilburg, KUB, p. 27.

Kroft, *Een tijd zonder werk*, p. 90.

Merens-Riedstra, H.S., L. Boer en G.A. Tan (1989), *Gevolgen van inkomensachteruitgang bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Deelname aan andere activiteiten dan betaalde arbeid hangt overigens niet alleen af van het al dan niet hebben van werk. Voldoende inkommen, leeftijd, opleiding, persoonlijke capaciteiten en cultuur zijn evenzeer bepalend voor het participeren in de maatschappij.¹¹³⁾

Sociale en materiële gevolgen

Om gebruik te kunnen maken van de hulpbronnen, zoals kennis en sociale netwerken, die de toegang tot betaalde arbeid en andere activiteiten in de samenleving bepalen, moet men zich kunnen presenteren en over een bepaalde mate van weerbaarheid beschikken.¹¹⁴⁾ Uit onderzoek blijkt dat veel langdurig werklozen minder over deze competenties beschikken dan werkenden. Dit kan tot gevolg hebben dat zij zich meer terugtrekken uit de samenleving.¹¹⁵⁾

Armoede komt relatief vaak voor onder langdurig werklozen.¹¹⁶⁾ Dat kan ertoe leiden dat mensen niet meer kunnen deelnemen aan allerlei maatschappelijke activiteiten en hun familie en vrienden verwaarlozen.

Beleving

Het niet-hebben van werk bepaalt voor een groot deel de belevingswereld van de meeste langdurig werklozen. Bepaalde wensen kunnen niet meer vervuld worden en aan sommige normen en waarden wordt niet langer voldaan. Hoewel een situatie van werkloosheid soms ook positieve gevoelens met zich meebrengt, gevoelens van bevrijding en opluchting, worden veel langdurig werklozen door negatieve gevoelens geplaagd: schaamte, een gevoel van tekortkomen ten opzichte van de maatschappij, maar ook verveling of nutteloosheid. Na een tijdje leggen zij zich door frustratie en moedeloosheid neer bij de situatie dat voor hen geen baan is weggelegd. Werklozen die op een andere manier in de samenleving participeren, halen uit die activiteiten vaak

¹¹³⁾ Op verzoek van de RMO heeft het SCP berekeningen gemaakt met gegevens uit het AVO '95 naar gebruik van voorzieningen door langdurig werklozen en werkenden. Gezien de beperkte steekproef moeten deze gegevens met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Wel is duidelijk dat andere kenmerken, zoals leeftijd, opleiding, etniciteit, huishoudensamenstelling, minstens net zo'n grote invloed op voorzieningengebruik hebben als langdurige werkloosheid.

¹¹⁴⁾ Nauta, L. (1995), 'Competente burgers' in: Engbersen, G. en R. Gabriëls, *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Amsterdam/ Meppel, Boom.

¹¹⁵⁾ Van Berkel, *Uitgeschreven of afgeschreven?*, p. 268.

¹¹⁶⁾ Engbersen, *Arm Nederland*.

Muffels, R., H.J. Dirven en D. Fouarge (1995), *Armoede, bestaansonzekerheid en relatieve deprivatie. Rapport 1995. De ontwikkeling van armoede in Nederland met bijzondere aandacht voor de situatie van ouderen en werkenden*, Tilburg, WORC.

genoegdoening en respect. Zij hebben daardoor minder negatieve gevoelens.

Resumerend

Uit het hierboven geschetste beeld komt duidelijk naar voren dat het merendeel van de langdurig werklozen minder participeert in de samenleving. Het niet-hebben van werk is echter niet de enige verklaring voor die geringere participatie. Ook het inkomensniveau en persoonlijke kenmerken en omstandigheden (opleiding, gezondheid, motivatie) spelen een rol.¹¹⁷¹ Dat betekent dat beleid gericht op participatie niet kan volstaan met het aanbieden van 'maatschappelijk nuttige activiteiten' of het toeleiden naar de arbeidsmarkt, zonder die andere factoren erbij te betrekken. Daarmee kan ook recht worden gedaan aan de diversiteit binnen de groep.

3 Activerend beleid

3.1 Huidig beleid

3.1.1 Economisch beleid

Het zogenaamde polder- of deltamodel van de Nederlandse economie is inmiddels wijd en zijd vermaard. Het aan dit model ten grondslag liggende beleid, vanaf de jaren tachtig gekenmerkt door loonmatiging, herverdeling van beschikbare arbeid en sanering van de overheidsuitgaven, heeft immers geleid tot een groei van winsten, investeringen en werkgelegenheid. De overheidsuitgaven zijn inmiddels zover op orde gebracht dat wordt voldaan aan de normen voor de Economische en Monetaire Unie. Ondanks deze positieve economische ontwikkeling, participeert nog steeds een groot aantal uitkeringsontvangers niet op de (formele) arbeidsmarkt. Er bestaat voorsnog een tekort aan banen om het sterk gegroeide arbeidsaanbod op te vangen. En hoewel een deel van de werklozen initiatiefrijke genoeg is om in andere 'sferen' van de maatschappij zinvol te participeren, is er ook een groep die op een breed terrein het contact met en de betrokkenheid bij de samenleving verliest.

De sanering van de overheidsuitgaven is deels bereikt door bezuinigingen op de sociale zekerheid, waardoor de inkomenspositie van uitkeringsontvangers achteruit is gegaan. Mede daarom is halverwege de jaren negentig de problematiek van de armoede weer centraal komen

¹¹⁷¹ Vergelijk Becker, J.W. e.a. (1986), *Enige aspecten van arbeid in de toekomst. Een verkenning tot het begin van de jaren negentig*, Sociale en Culturele Studies 7, Rijswijk, SCP / 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij.

te staan. In het armoededebat gaat het niet alleen om de inkomenspositie maar ook om de vraag hoe mensen zonder betaalde arbeid een volwaardige plaats in de samenleving kunnen houden of uitzicht krijgen op ontsnapping en verbetering. Belangrijke acties in dit kader zijn de mogelijkheden om mensen met een bijstandsuitkering andere, vooral vrijwilligers-, activiteiten te laten verrichten en verruiming van de kinderopvang voor alleenstaande ouders.

3.1.2 Arbeidsactivering

Al in de jaren tachtig zag het Kabinet in dat, als aanvulling op het algemene sociaal-economische beleid, gerichte maatregelen nodig waren om de groep van langdurig werklozen weer bij het arbeidsproces te betrekken.¹¹⁸¹ Met het oog hierop brachten de rijksoverheid, de gemeenten, de arbeidsvoorzieningsorganisatie en de sociale partners voorzieningen tot stand zoals subsidies voor werkgevers, registratie en streefpercentages voor doelgroepen in het personeelsbestand, CAO-afspraken, het scheppen van additionele banen in de collectieve sector, scholing en intensieve begeleiding van werkzoekenden. Sommige maatregelen zijn gericht op (zeer) langdurig werklozen in het algemeen, terwijl andere specifiek voor onder meer jongeren, vrouwen en allochtonen zijn bedoeld. Voor een beperkte groep werklozen, met name voor allochtonen, vormt het zelfstandig ondernemerschap een mogelijkheid om uit de uitkeringssituatie te raken. De slechte positie van allochtonen op de arbeidsmarkt leidde tot gerichte stimuleringsmaatregelen voor deze groep. Taakstellingen en streefcijfers werden geïntroduceerd om de aanneming van personeel te sturen, terwijl voorlichting aan en ondersteuning van werkgevers vooroordelen moeten wegnemen en moeten stimuleren tot 'multicultureel management'. Een recente maatregel op dit terrein, de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (WBEEA) die de werkgevers verplicht tot registratie van het personeel naar etnische herkomst en de openbaarmaking daarvan in een verslag, is mede door gebrek aan animo bij werkgevers niet geslaagd. Inmiddels is een wetsvoorstel 'Stimulering arbeidsdeelname minderheden' (SAMEN) in voorbereiding om deze maatregel in aangepaste vorm voort te zetten.

¹¹⁸¹ Zie voor een overzicht van de maatregelen de *Sociaal en Culturele Rapporten* van het SCP uit 1992 en 1996 en De Beer, *Het onderste kwart*, hoofdstuk 7. Voor regelingen gericht op minderheden, zie Tesser, P.T.M. e.a. (1996), *Rapportage minderheden 1996*, Rijswijk, SCP / 's-Gravenhage, VUGA, p. 111ev. Voor een overzicht van gemeentelijk beleid zie Kraaijestein, M. (1995), *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het rijk: 1945-1990. Een beleidshistorische studie over decentralisatie en gemeentelijke beleidsvrijheid*, Hilversum, Verloren, p. 172 ev. Voor een inventarisatie en evaluatie van de afspraken die in CAO's zijn gemaakt zie: Arbeidsinspectie-SZW (1996), *CAO-afspraken 1996: een eerste interimrapportage*, 's-Gravenhage; MKB-Nederland (1996), *Arbeidsmarkt in CAO's*, Delft.

Het klimaat in deze jaren was sterk gericht op inkrimping van de collectieve sector, wat gepaard ging met vermindering van werkgelegenheid op laagbetaald niveau. Door gesubsidieerde arbeidsplaatsen neemt de vraag naar laaggekwalificeerde arbeid weer toe.

De *arbeidsparticipatie* van langdurig werklozen in de gesubsidieerde sector zal als gevolg van beleidsmaatregelen van het Kabinet in ieder geval tot 1999 groeien. Als alles volgens plan wordt uitgevoerd, zullen in dat jaar zo'n 200.000 mensen aan diverse arbeidsprogramma's deelnemen.¹¹⁹⁾ In 1996 waren ongeveer 150.000 plaatsen bezet, waarvan zo'n 80.000 in de sociale werkvoorziening. Bij deze cijfers zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Uit onderzoek blijkt dat het bereik van de regelingen onder 'echte' langdurig werklozen betrekkelijk gering is, mede omdat de kwaliteit van de kandidaten tekort schiet.¹²⁰⁾ Voorts maken werkgevers in de marktsector nog weinig gebruik van de regelingen, onder andere als gevolg van de stringente voorwaarden en onbekendheid met de maatregelen.¹²¹⁾ De succesvolle uitstroom is veelal gering. Het beloningsniveau, 100% tot 120% van het minimumloon, kan hier een rol spelen. Verder schieten begeleiding en scholing in sommige projecten nog wel eens tekort. Hoewel niet alle regelingen uitstroom als expliciet doel kennen, betekent een geringe doorstroming dat de regeling na verloop van tijd dichtslibt. Nieuwe kansarme werklozen zien zich geplaatst voor een dichte deur, terwijl 'blijvers op een additionele plaats' nauwelijks uitzicht hebben op doorgroei in werk en beloning. Voor een deel van de langdurig werklozen is hun financiële positie een belemmering om een baan te aanvaarden. Ze worden geconfronteerd met schulden waardoor ze in ieder geval niet in inkomen vooruitgaan als ze werk aanvaarden. Anderen verliezen door een hoger inkomen allerlei subsidies waardoor hun inkomensniveau zelfs kan verslechteren (armoedeval). Overigens kan het zo zijn dat door het aanvaarden van een gesubsidieerde plaats de betrokkene er zelf niet op vooruit gaat, maar dat de partner wel vrijelijk kan bijverdienen. Door aanpassing van de belastingwetgeving is een groter verschil tussen netto-uitkering en netto-arbeidsinkomen bereikt.

De laatste kanttekening betreft verdringing van reguliere arbeidsplaatsen door gesubsidieerde arbeid. Ondanks de opname van subsidievoorwaarden ter voorkoming van verdringing, heeft onderzoek uitge-

¹¹⁹⁾ Bedoeld worden hier de volgende programma's: de zogenaamde Melkert-1, -2 en -4 banen, de JeugdWerkGarantie(wet), Banenpool, Kaderregeling Arbeidsinpassing en (Wet op) de Sociale Werkvoorziening. In bijlage III wordt een overzicht van deze maatregelen gegeven. De berekening van het totaal aantal plaatsen is afkomstig van het SCP in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, p. 130.

¹²⁰⁾ Zie voor een recent onderzoek op dit terrein: Algemene Rekenkamer (1996), *Gesubsidieerde arbeid*, 24 oktober, Sdu.

¹²¹⁾ Zie onder andere MKB-Nederland (1996), *Arbeidsmarkt en midden- en kleinbedrijf*, Delft.

wezen dat zij wel optreedt. De mate van verdringing die kan worden vastgesteld, is onder andere sterk afhankelijk van de vorm van verdringing waarop wordt gelet en van de vraagstelling die in het onderzoek wordt gehanteerd.^[22] Schattingen lopen dan ook zeer uiteen.

Of deelname aan arbeidsprogramma's leidt tot grotere *sociale participatie* is op grond van empirische gegevens niet met zekerheid vast te stellen. Omdat de inkomenssituatie van deelnemers niet in alle gevallen verbetert, kunnen zij moeite houden met contacten onderhouden en activiteiten ondernemen. Anderzijds zal het zelfvertrouwen van langdurig werklozen toenemen wanneer ze gesubsidieerde arbeid verrichten én daarvoor waardering ontvangen, zodat ze zich makkelijker in hun sociale omgeving bewegen.^[23] Als perspectief op positieverbetering uitblijft, kan dat leiden tot frustratie die de betrokkenheid bij de samenleving weer vermindert.

Wat *doelmatigheid* betreft, merkt de Raad op dat uit onderzoek blijkt dat veel - soms per saldo bescheiden - resultaten worden geboekt tegen een grote investering in tijd en menskracht. Intensieve begeleiding is vaak noodzakelijk.^[24] Voor het uitvoeren van het beleid zijn, mede omdat de dienstverlening van de arbeidsbureaus op dit punt nogal eens tekortschoot, allerlei organisaties in het leven geroepen die zich tooien met fraaie namen en folders. Deze veelal met publieke middelen gefinancierde instanties verrichten werkzaamheden die ook elders worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door uitzendbureaus die meer en meer op deze specifieke markt van bemiddeling zijn te vinden. Informatiesystemen zijn niet op elkaar afgestemd zodat het zoeken van de 'juiste werkloze op de juiste plaats' en het volgen van diens carrière wordt bemoeilijkt. De doelmatigheid van de uitvoering wordt hierdoor nodeloos aangetast.

Vanuit *economisch oogpunt* is het stelsel van additionele arbeid vooral positief te waarderen indien het leidt tot doorstroom naar reguliere arbeidsplaatsen. Niet alleen verandert daardoor de verhouding tussen

^[22] Verdringing kan op meer manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld binnen een bedrijf als een reguliere werknemer wordt vervangen door een additionele of als een plaats die enkele jaren geleden is wegbezuinigd, wordt vervuld door een gesubsidieerde werknemer. Verder kan ook tussen bedrijven sprake zijn van verdringing.

^[23] Zie Brand, A. e.a. (1993), *Een ervaring rijker. Deelnemers, uitstromers en weigeraars/uitvallers aan het woord over hun ervaringen met de JWG-jongerenpool in Rotterdam*, Rotterdam, Sociaal-Wetenschappelijke Afdeling van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Van Berkel, *Uitgeschreven of afgeschreven?*, p. 297.

^[24] De 'commissie Laagste segment arbeidsmarkt' heeft in haar rapport *De onderste baan boven* (Den Haag 1994) de kosten per deelnemer van de diverse subsidieregelingen op een rij gezet. De geschatte totale kosten bedragen per deelnemer bij alle regelingen zo'n fl. 35.000,- à fl. 40.000,-. Het aandeel van de subsidie in de dekking van de kosten loopt uiteen zodat tussen de uitvoeringskosten behoorlijke verschillen kunnen bestaan. Waaraan deze te wijten zijn, is niet duidelijk.

actieven en inactieven maar ook neemt het beroep op de sociale zekerheid en op overheidssubsidies af.

De *legitimiteit* van het stelsel wordt aangetast door een aantal factoren. Hoewel deelnemers aan de arbeidsprogramma's dikwijls dezelfde werkzaamheden verrichten als reguliere werknemers, krijgen ze niet dezelfde arbeidsvoorwaarden. Ook tussen diverse arbeidsprogramma's bestaan beloningsverschillen voor vergelijkbare functies. Verder verminderen de vooruitzichten van deelnemers als ze langer op een additionele plaats verblijven, terwijl ze in sommige gevallen bovendien een stigma houden (bijvoorbeeld door niet deel te mogen nemen aan regulier werkoverleg).

3.1.3 Sociale activering

Veel gemeenten merken dat zij niet alle werklozen naar reguliere of additionele arbeid kunnen toeleiden en zoeken naar andere wegen om degenen die buiten het arbeidscircuit vallen, bij de samenleving te betrekken. Het betreft een zeer heterogene groep: sommigen hebben na begeleiding, scholing en training weer kansen op de arbeidsmarkt, voor anderen is het als gevolg van min of meer persoonlijke omstandigheden vrijwel uitgesloten dat zij de arbeidsmarkt nog zullen betreden. Bij de laatsten valt te denken aan ouderen, mensen die zorg en hulpverlening behoeven en mensen met een handicap die als gevolg van het aannamebeleid van werkgevers worden buitengesloten. Een verzamelnaam voor de wegen om deze groep te activeren is *sociale activering*: langdurig werklozen krijgen gelegenheid om met behoud van uitkering 'maatschappelijk nuttige activiteiten' te verrichten. Het gaat hierbij niet om arbeidsplaatsen maar om 'anderszins georganiseerde en begeleide activiteiten'.^[25]

De gemeenten hebben ruimte gekregen om zelf vorm te geven aan sociale activering. Globaal zijn er vier benaderingswijzen, variërend tussen een brede aanpak (niet vooraf toegespitst op een bepaalde doelgroep), een toegespitste aanpak (gericht op de groep die in een sociaal isolement verkeert), de 'voor-wat-hoort-wat'-aanpak (uitkeringsontvangers nuttige maatschappelijke taken laten verrichten) en de arbeidsmarktgerichte aanpak (als voorbereidingstraject op betaald werk).

^[25] TK 1994-1995, 23 902, nrs. 1 en 2; *Sociale nota 1995*, pagina 106. Deelname aan sociale activering is niet verplicht, tenzij het deel uitmaakt van een met de cliënt overeengekomen traject tot terugkeer op de arbeidsmarkt. In het wetsvoorstel 'Wet inschakeling werkzoekenden' worden maatschappelijk nuttige activiteiten als volgt beschreven: 'activiteiten die van gemeenschappelijk nut zijn voor de samenleving, maar ook om activiteiten die alleen nuttig zijn voor het welzijn en de ontwikkeling van de betrokkene zelf'.

Uit beleidsstukken van gemeenten zijn vijf categorieën activiteiten af te leiden die voor sociale activering worden ingezet: bemiddeling, vrijwilligerswerk, eigen initiatieven, vorming en ontwikkeling, en intensieve begeleiding. De aanpak is in alle gevallen sterk op het individu gericht. Op dit moment krijgt sociale activering vooral in experimentele projecten vorm. Dat betekent dat het niet om grote aantallen mensen gaat.

Over de relatie tussen sociale activering en vrijwilligerswerk zal de Raad afzonderlijk adviseren. In dat advies wordt ook nader ingegaan op de verhouding tussen activering en onbetaalde arbeid, die vaak niet uit eigen keuze en in georganiseerd verband wordt verricht.

Uitspraken over het effect van sociale activering dienen, omdat het nog niet om grootscheepse experimenten gaat, onder voorbehoud gelezen te worden. De resultaten van de projecten lijken niettemin bemoedigend.¹²⁶⁴ Hoewel *arbeidsparticipatie* in veel gevallen niet voorop staat, blijkt uit de praktijk dat sommige mensen uitstromen naar een reguliere of gesubsidieerde arbeidsplaats. Ook mensen die van tevoren hadden aangegeven niet te streven naar betaald werk ontdekten tijdens activeringsgesprekken nieuwe mogelijkheden daartoe. De persoonlijke benadering van langdurig werklozen betekent voor hen dat zij weer serieus worden genomen. Het is een eerste aanzet om met meer zelfvertrouwen en weerbaarheid andere mensen onder ogen te komen en instellingen te benaderen. Het geeft vaak een gevoel van 'erbij horen' waardoor de betrokkenheid bij en *participatie in de samenleving* kan groeien. Overigens is het soms zo dat tijdens de gesprekken hoge verwachtingen worden gewekt. Het vergt van de gemeente grote inzet om dan snel een passend aanbod te doen. De verandering van perspectief die door de gesprekken en programma's optreedt, relativeert de waarde van categorisering (fasering). Categorisering is een goed instrument om inzicht te krijgen in de groep van langdurig werklozen en om de middelen te kunnen verdeelen over verschillende activiteiten, maar zij schiet tekort voor een indi-

¹²⁶⁴ Voor dit overzicht wordt geput uit de volgende studies: Lammerts, R. (1996), *'Ik wist niet dat er nog zoveel voor mij mogelijk was.'* Evaluatie van een experimentele aanpak voor sociale activering, Utrecht, Verwey-Jonker instituut; *Sociale activering - Onbenutte Kwaliteiten. De start van het project* (1996), Rotterdam/Utrecht, Sociaal-Wetenschappelijke afdeling van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid / vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen Universiteit Utrecht; Vlaar, P. en M. Nugteren (1996), *Activeren in Escamp en Schilderswijk: De praktijk van Maatschappelijk Herstel in Den Haag*, Utrecht, NIZW; Vlaar, P. en M. Nugteren (1996), *Activering door huisbezoek. Verslag werkconferentie met het project 'Buurten en Wijken Versterkt' in 's-Hertogenbosch*, Utrecht, NIZW.

viduele aanpak waarin openheid voor de veranderende perspectieven van cliënten wordt verlangd.¹²⁷¹

Het blijkt dat bij sociale activering afroming optreedt, zodat de projecten niet volledig *doeltreffend* zijn. Enerzijds omdat de projecten doelbewust zijn gericht op de meer kansrijken, anderzijds omdat de activiteiten zodanig worden gekozen dat slechts bepaalde groepen in aanmerking komen. Gemeenten opteren vaak voor vrijwilligerswerk om mensen in beweging te zetten, terwijl intensieve begeleiding niet op grote schaal plaatsvindt. Zo worden kwetsbare langdurig werklozen niet bereikt. Deze 'blijvers in de bijstand' missen vaak elementaire sociale vaardigheden en zijn gebaat bij het leren opbouwen en gebruik maken van netwerken.

Tot nu toe richten de projecten zich vooral op traditionele activiteiten als buurtbeheer en toezicht. De vraag naar maatschappelijk nuttige activiteiten op deze terreinen is echter niet oneindig groot. In sommige, meer arbeidsmarktgerichte projecten wordt geprobeerd ook bij het bedrijfsleven plaatsen te werven. Stages en ervaringsplaatsen zijn daartoe een mogelijkheid. Andere vormen van sociale activering, zoals zelforganisaties, vorming en verenigingsleven, zijn onvoldoende geëxploreerd. In het algemeen kan gesteld worden dat de waarde van sociale activering voor individuen vergroot kan worden als er een concrete maatschappelijke behoefte bestaat aan bepaalde activiteiten.

Sociale activering vereist een samenspel tussen tal van organisaties op de velden arbeid, zorg, welzijn, onderwijs, politie en justitie. In de vorm van brede samenwerkingsverbanden of door onderlinge inkooprelaties aan te gaan kan dit spel worden vormgegeven. Op individueel niveau kan een bemiddelaar tussen het individu en de betrokken instanties, een case-manager, zorgdragen voor een toegesneden aanpak. De verplichtingen die de uitkeringsontvanger en de betrokken instanties aangaan, dienen bij voorkeur te worden vastgelegd in een contract.

Het voeren van gesprekken, de begeleiding van deelnemers naar en op een werkplek en het vinden van die plekken betekent een grote investering aan geld en personeel, zeker als de huidige projectmatige aanpak zou worden uitgebreid naar grotere groepen.

¹²⁷¹ Uit Duits onderzoek naar langdurige werkloosheid is bekend dat ook het perspectief van bewust baanlozen na verloop van tijd kan wisselen. Zie Rein, H. en W. Scherer (1993), *Erwerbslosigkeit und politischer Protest. Zur Neubewertung von Erwerbslosenprotest und der Einwirkung sozialer Arbeit*, Frankfurt am Mein.

3.1.4 Herziening van het socialezekerheids- en arbeidsbemiddelingsstelsel

In de jaren negentig zijn uitvoerders van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddelaars in een nog steeds durende periode van veranderingen terechtgekomen.¹²⁸¹ Voor de gemeenten, in het bijzonder de gemeentelijke sociale diensten, betekent de herziening van de Algemene Bijstandswet (ABW) dat zij een omslag moeten realiseren van een cultuur van rechtmatige verstrekking van uitkeringen naar een klimaat van activering. Onderdeel van deze cultuuromslag is het doorbreken van het traditionele beeld van langdurig werklozen: in plaats van als 'slachtoffers' zouden ze als mensen met mogelijkheden moeten worden beschouwd. Tegelijk worden de diensten geconfronteerd met een verscherpt sanctieregime: de toegang tot en het gebruik van voorzieningen dienen strenger bewaakt te worden. De verandering van de bedrijfsorganisatie die voor de uitvoering van de nieuwe wet noodzakelijk is, veroorzaakt problemen. Een dominante besturings- en controlefilosofie van bedrijfsmatig werken en afgerekend worden op resultaat, kan eveneens leiden tot verminderde aandacht voor mensen die soms ver af staan van samenleving en arbeidsmarkt, voor wie slechts met werkelijke aandacht en ruimte 'resultaat' kan worden geboekt. In theorie biedt de ABW de instrumenten om aan activering gestalte te geven. Sociale diensten kunnen bijvoorbeeld premies verstrekken aan mensen die bijverdienen. Of de sociale dienst hiermee voldoende belang heeft gekregen bij uitstroombevordering is de vraag. In de huidige situatie wordt een sociale dienst misschien zelfs negatief geprikkeld, omdat de 'winst' van uitstroom voor 90% naar het rijk gaat. De besparing die als gevolg van uitstroom optreedt, komt voor dat percentage ten goede aan het rijk. Als gevolg van afspraken tussen rijk en gemeenten zal deze verhouding in de nabije toekomst veranderen. Gezien het grote aantal potentiële klanten voor sociale activering (bij veel sociale diensten ongeveer de helft van het aantal ingeschrevenen) en de opeengestapelde problematiek waarmee deze groep in het algemeen kampt, zijn sterke impulsen nodig.¹²⁹¹ Ook de commissie-Etty,

¹²⁸¹ Voor de sociale diensten is relevant de totstandkoming van de nieuwe Algemene Bijstandswet in 1995. Voorts is de per 1/1/1997 ingegane 'Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid' van belang. Op dit moment is de Wet inschakeling werkzoekenden in behandeling bij de Tweede Kamer. Deze heeft gevolgen voor gemeenten en voor de arbeidsvoorzieningsorganisatie (arbvo). De arbvo is na de totstandkoming in 1990 in 1996 onderworpen aan een nieuwe reorganisatie. De uitvoerders van de werknemersverzekeringen zitten eveneens in een veranderingstraject dat zijn voorlopige besluit krijgt in de 'Organisatiewet Sociale Verzekeringen' die onlangs door de Eerste Kamer is aangenomen. Om de samenwerking tussen deze instanties te stimuleren en te verbeteren is het project 'Samenwerking Werk en Inkomen' gestart.

¹²⁹¹ Zie voor de problematiek en cultuuromslag van sociale diensten: Hazeu, C.A. (1996), 'Een nieuwe Bijstandswet... en een nieuwe Sociale Dienst?', *Openbare Uitgaven*, nr. 6, p. 274-283; Geerling, R. (1997), 'De nABW: een uitvoeringsprobleem?', *Sociaal Bestek*, nr. 1, p. 2-5.

die eind 1996 rapporteerde over het *Financieringssysteem van de Algemene Bijstandswet*, concludeerde dat de bekostigingswijze niet voldoet 'uit oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling' en wijst op het onbedoelde effect dat gemeenten voor hun inspanningen om de bijstandsuitgaven te beheersen eerder worden gestraft dan beloond.¹³⁰¹

Het nieuwe stelsel is nog niet berekend op de gevolgen van ontwikkelingen als het ontstaan van flexibele arbeidsrelaties en meer geïndividualiseerde maatschappelijke verbanden en regelingen.

Diverse evaluatiestudies leveren geen positief beeld op van de resultaten die arbeidsbureaus boeken bij het plaatsen van langdurig werklozen. Zo bleek uit onderzoek dat het aandeel van langdurig werklozen in de plaatsingen van niet-werkenden tussen 1989 en 1994 is gedaald.¹³¹¹ De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zag onder meer in deze resultaten aanleiding over te gaan tot een herziening van de Arbeidsvoorzieningswet die momenteel geïmplementeerd wordt. In deze herziening wordt expliciet vastgelegd dat de Arbeidsvoorziening bijzondere inspanningen voor moeilijk plaatsbare werklozen moet verrichten. De activiteiten voor deze groep zullen worden gefinancierd uit een prestatiebudget. De bemiddeling van makkelijk plaatsbaren wordt bekostigd uit het basisbudget. Verder zal meer worden gewerkt met een model, waarbij bijvoorbeeld sociale diensten bemiddeling of scholing kunnen inkopen. Deze verschuiving van aanbod- naar vraagfinanciering houdt wel het risico in dat de organisatie zich toch zal toeleggen op plaatsing van relatief kansrijke werklozen.

3.1.5 'Belendend' beleid

De thema's van het activeringsbeleid zijn nieuw noch exclusief. In het begin van de jaren negentig initieerde het toenmalige Kabinet sociale vernieuwing ter bestrijding van achterstand van bepaalde groepen in de samenleving. Uit evaluaties blijkt dat sociale vernieuwing vooral als bestuurlijke vernieuwingsoperatie op lokaal niveau redelijk geslaagd is. Strategieën als wijkgericht werken hebben geleid tot burgerparticipatie en tot een zekere vitalisering van wijk en buurt. Of een en ander werkelijk is doorgedrongen tot de probleemgroepen is een vraag die op dit moment nog niet beantwoord kan worden. Sociale veranderingen zijn immers een zaak van lange adem. Het Grote-Stedenbeleid zet met andere accenten de belangrijkste thema's van sociale vernieuwing door.

¹³⁰¹ *Financieringssysteem van de algemene bijstandswet*, Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van de algemene bijstandswet, 1996 - rapport nr. 1, Den Haag.

¹³¹¹ Zie voor een uitvoeriger analyse: SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, p. 133 - 137.

Onderwijs speelt een belangrijke rol bij het voorkomen van werkloosheid. Omdat de eisen van samenleving en arbeidsmarkt hoger zijn geworden, valt een groep leerlingen buiten de boot, onder andere door voortijdig de school te verlaten. Met name in de vier grote steden doet dit ongunstige verloop van de schoolloopbaan zich vaker voor.¹³²⁾ Deze groep loopt het risico in het maatschappelijk leven en op de formele arbeidsmarkt niet te slagen. Het specifieke beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten heeft het percentage 'drop outs' nog niet schokkend veranderd.

Vanuit het oogpunt van de sociale en arbeidsparticipatie van laagopgeleiden en een deel van de allochtonen is de neiging om een steeds hoger onderwijsniveau te willen bereiken, gepaard gaande met een verminderde waardering voor praktische vaardigheden, een negatieve ontwikkeling. Of deze trend kan worden gecorrigeerd door veranderingen in de kwalificatiestructuur in het middelbaar beroepsonderwijs en in het curriculum van het voortgezet onderwijs, moet worden afgewacht.¹³³⁾

De bezuinigingen op een ander onderwijsterrein, de studiefinanciering, hebben geleid tot een toename van het aantal werkende studenten, met name in het type banen dat geschikt is voor langdurig werklozen. Ook scholieren zijn meer gaan werken.

De over het algemeen zwakkere positie van allochtonen op de arbeidsmarkt en het risico dat bij een omvangrijke immigratie sociale spanningen zullen optreden, noopte de regering tot het voeren van enerzijds een restrictief toelatingsbeleid voor vreemdelingen en anderzijds een actief 'inburgeringsbeleid' voor toegelaten nieuwkomers. Dat heeft er mede toe geleid dat de immigratie is gedaald. Ook is het aandeel van de traditionele minderheden (Turken, Marokkanen en Surinamers) in de immigratie afgenomen, terwijl het aantal asielzoekers uit niet-geïndustrialiseerde landen is toegenomen. De werkloosheid onder deze groep vluchtelingen is buitensporig groot. De oorzaak is in ieder geval niet gelegen in het opleidingsniveau dat naar verhouding namelijk hoog is. In de jaren negentig zijn meer verplichtende inburgeringsprogramma's tot stand gekomen. Over de effectiviteit van deze programma's is volgens onderzoekers geen gefundeerd oordeel mogelijk. Wel wordt voorzichtig geconstateerd dat het gemis aan landelijke richtlijnen voor vorm en inhoud van de programma's de tot-

¹³²⁾ Herweijer, L.J. (1996), 'Schoolloopbanen in de vier grote steden ongunstiger', *Kwartalschrift Onderwijsstatistieken 1996-III*, Voorburg, CBS, p. 10-14.

¹³³⁾ Gedoeld wordt hier op de assistentopleiding die in het beroepsonderwijs wordt ingevoerd, de 'hulpstructuur' in het beroepsonderwijs, het 'leerwegondersteunend' en het praktijkonderwijs in het voortgezet onderwijs.

standkoming van een doeltreffende inburgering niet ten goede komt.¹³⁴⁾

3.1.6 Concluderend

De groei van de werkgelegenheid is onvoldoende geweest om de langdurige werkloosheid fors te doen dalen. Het tekort aan banen hindert het realiseren van activeringsbeleid. De verkleining van de publieke sector leidt er toe dat op sommige terreinen niet kan worden voldaan aan de maatschappelijke behoefte aan publieke dienstverlening. Allochtonen nemen over het algemeen een zeer zwakke positie in op de arbeidsmarkt hetgeen vraagt om versterking van het beleid gericht op deze groep. Met de bestaande activeringsprogramma's wordt een deel van de doelgroep niet bereikt. De Raad betwijfelt of de maatregelen voldoende zijn toegesneden op de door hem geconstateerde diversiteit van de doelgroep. Naar zijn inzicht dient het beleid meer aandacht te geven aan sociaal-culturele en sociaal-psychologische factoren. De nadruk in het huidige beleid op toeleiding naar de arbeidsmarkt heeft weinig bijgedragen aan het exploreren van mogelijkheden tot participatie in andere 'sferen' van de samenleving dan het circuit van arbeid, hoewel langdurig werklozen ook in die sferen over het algemeen een slechtere positie innemen. Sociale activering heeft in de praktijk nog nauwelijks gestalte gekregen. De veranderingsprocessen die de meest betrokken diensten doormaken, dragen nog weinig bij aan het activeren van hun langdurig werkloze cliëntenbestand. De instrumenten voor activering, zoals premies op werk, lijken door sociale diensten nog niet ten volle te worden benut. De *doelmatigheid* wordt aangetast door het gebrek aan afstemming en samenwerking tussen instellingen. Het onderwijs is er onvoldoende in geslaagd een groep van kwetsbare leerlingen, de langdurig werklozen van de toekomst, beter voorbereid en toegerust op de arbeidsmarkt te brengen. *Onrechtvaardigheid* treedt op als langdurig werklozen gedurende langere periode geen toegang hebben tot activeringsprogramma's. *Draagvlak en legitimiteit* nemen af als de deelnemers aan programma's onvoldoende doorstrommogelijkheden krijgen en niet als volwaardige deelnemers aan het maatschappelijk leven worden gezien.

3.2 Voorgenomen beleid

In deze paragraaf geeft de Raad geen uitputtende opsomming van voorgenomen beleid dat, al of niet zijdelings, betrekking heeft op de

¹³⁴⁾ Zie voor een overzicht Tesser, *Rapportage minderheden 1996*.

situatie van langdurig werklozen, maar beperkt hij zich tot een aantal belangrijke ontwikkelingen.

3.2.1 *Wet inschakeling werkzoekenden (WIW)*

Met het wetsvoorstel 'Wet inschakeling werkzoekenden' (WIW) wil het Kabinet een nieuwe impuls geven aan de bestrijding van langdurige werkloosheid. Kort gezegd komt het wetsvoorstel erop neer dat een aantal bestaande subsidies voor additionele arbeid wordt samengevoegd in één fonds zodat de gemeenten een meer integraal en samenhangend beleid op dit terrein kunnen voeren. Onderdeel van dit integrale beleid zijn ook voorzieningen in de sfeer van zorg en welzijn waarmee de gemeenten uitkeringsontvangers kunnen ondersteunen bij hun participatie in de samenleving. Voor de uitvoering van arbeidsactivering moet een organisatie tot stand komen, of gebruik worden gemaakt van een bestaande organisatie, waarbij langdurig werklozen in dienst kunnen treden. Vanuit deze organisatie worden de werknemers gedetacheerd bij werkgevers. Belangrijke uitgangspunten zijn verder:

- de gemeentelijke zorgplicht voor 'langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden en jongeren';
- de scheiding tussen een regeling voor de uitkering en uitkeringsvoorwaarden en één voor de voorzieningen voor uitkeringsontvangers (respectievelijk de ABW en de WIW);
- een 'sluitende benadering' voor jongeren tot 23 jaar.

De wet betreft een aantal 'technisch-organisatorische' veranderingen in het beleid. In termen van de RMO-criteria beoogt deze wet met name de doeltreffendheid en doelmatigheid te verhogen. Een belangrijk probleem van activering is het geringe bereik van de maatregelen onder de doelgroep. Het blijkt dat zich steeds afroming voordoet, waardoor kwetsbare groepen buiten de boot vallen. De WIW biedt in opzet de mogelijkheid om ook deze groepen te bereiken. De gemeenten krijgen de ruimte om een breed palet van maatregelen in te zetten, dat varieert van arbeidsactivering tot zorg en hulpverlening. Door de expliciete en uitvoerige aandacht die in het wetsvoorstel wordt besteed aan sociale activering, door het speciale budget dat daarvoor wordt gereserveerd en door de mogelijkheid te bieden premies te verstrekken voor deelname aan sociale-activeringsprogramma's kan de zelfstandige betekenis daarvan worden benadrukt. Of dit zal leiden tot 'emancipatie' van maatschappelijk nuttige activiteiten, zodat deelnemers er voldoende betekenis en maatschappelijke waardering aan kunnen ontleen, is sterk afhankelijk van de gemeentelijke invulling.

De WIW-voorzieningen zijn niet voorbehouden aan bijstandsuitkeringsontvangers. Ook uitkeringsontvangers uit onder andere de Werkloosheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering en WSW-geïndiceerden jonger dan 23 jaar die niet in de WSW terecht kunnen, maken deel uit van de doelgroep. Enerzijds biedt dat de gemeenten de mogelijkheid om bijvoorbeeld op buurniveau activering integraal aan te pakken. Anderzijds bestaat het risico dat toch afroming optreedt, zodat de meest kwetsbaren weer niet profiteren. De arbeidsduur van werknemers van de WIW-organisatie is standaard vastgesteld op 32 uur. Het bereik onder doelgroepen kan worden vergroot, doordat afwijking van deze standaard mogelijk is, bijvoorbeeld voor alleenstaande ouders met de zorg voor jonge kinderen, terwijl de gemeente voorziet in een aanvullende ABW-uitkering. De Raad wijst nog op het belang van doorstroming en de spanningsvolle verhouding tussen de bevordering daarvan en afroming. In het wetsvoorstel is een aantal financiële prikkels opgenomen waardoor een gesubsidieerde arbeidsplaats de gemeente meer aan uitvoering kost dan hij aan subsidie oplevert. Dat kan betekenen dat de gemeenten alleen de meer kansrijken voor die plaatsen selecteren.

De Raad schat in dat met het wetsvoorstel een eerste stap is gezet in de richting van betere afstemming tussen activeringsprogramma's en instellingen die bij activering betrokken zijn, zodat activering doelmatiger kan plaatsvinden. De gemeentelijke zorgplicht voor ontvangers van verschillende uitkeringen, de samenvoeging van regelingen en de daarbij behorende ontschotting van geldstromen zijn belangrijke randvoorwaarden voor het tot stand brengen van een integraal beleid en samenhang in de uitvoering. De efficiencywinst die hierdoor kan worden geboekt, is onvoldoende om te voorzien in de middelen die nodig zijn om ook de moeilijke doelgroep met succes te bereiken. Extra middelen lijken noodzakelijk te zijn. De gemeenten hebben voor een deel ruimte gekregen om een organisatievorm te zoeken die het best past bij de lokale situatie, mede 'vanwege het belang bestaande kanalen en structuren zoveel mogelijk te kunnen benutten'. De Raad wil niets afdoen aan dit decentralisatie-principe, maar wijst op het risico dat een historisch gegroeide verdeling van budgetten een integrale afweging en een efficiënte allocatie kan bemoeilijken. Verder vergt de zorgplicht, of regierol, van de gemeente dat zij over heldere en eenduidige informatie over de loopbaan van haar cliënten kan beschikken.

Voor de uitvoering van de WIW is samenwerking vereist met tal van instanties op het terrein van zorg, hulpverlening, welzijn, onderwijs en arbeid. Aan samenwerkingsrelaties in het kader van sociale activering wordt in het wetsvoorstel nauwelijks aandacht besteed.

Uitvoeriger wordt ingegaan op de relatie van de gemeente met de arbeidsvoorziening. Beide instanties delen, vanuit een verschillende invalshoek, de verantwoordelijkheid om mensen toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Mede op grond van de verschillende instrumenten die de gemeente en de arbeidsvoorziening ter beschikking staan, zal een verdeling van cliënten tot stand komen. De hiermee gegeven noodzaak tot afstemming van werkzaamheden heeft geleid tot een samenwerkingsplicht. Tegelijk wordt echter een inkooprelatie geïntroduceerd die daarmee potentieel op gespannen voet staat. Een klant-leverancier-verhouding stoelt immers op ongelijkheid en afhankelijkheid ('wie betaalt, bepaalt'), terwijl bij samenwerking wordt uitgegaan van gelijkwaardigheid en wederzijds respect.¹⁵⁵

Het zal voor gemeenten moeilijk zijn om zodanig invulling te geven aan de zorgplicht dat doorstroming van mensen tussen verschillende sectoren, grofweg te onderscheiden in arbeid, zorg, onderwijs en welzijn, mogelijk is.

De Raad benadrukt dat uitvoering van de WIW grote organisatorische consequenties heeft. De activering van langdurig werklozen is complex, vergt veel inlevingsvermogen van betrokkenen en een op de persoon toegesneden aanpak.¹⁵⁶ Voor een individuele aanpak is een organisatie die ruimte geeft aan professionele activeerders meer geschikt dan een bureaucratische, regelgeleide organisatie. Als de sociale diensten deze aanpak gaan uitvoeren, hetgeen overigens niet is voorgeschreven in de WIW, zal moeten worden geïnvesteerd in training en begeleiding van medewerkers.

Voor het uitvoeren van activeringsprogramma's is een breed draagvlak in de samenleving nodig. Dat vraagt al bij de voorbereiding betrokkenheid van in ieder geval cliënten en hun organisaties, vrijwilligerscentrales, werkgevers en hun organisaties, zorg- en welzijnsinstanties en onderwijsinstellingen. Het spreekt vanzelf dat zich lokale verschillen zullen voordoen.

3.2.2 *Wet sociale werkvoorziening (WSW)*

In 1996 werd een ontwerp voor een herziene Wet sociale werkvoorziening (WSW) aan de Tweede Kamer aangeboden. Groot probleem waarmee de voorzieningen worden geconfronteerd, is het overaanbod van

¹⁵⁵ Esser, R. e.a. (1997), 'Samenwerking in SWI-verband: als egeltjes zo voorzichtig', *Sociaal Bestek*, nr. 3, p. 11-14.

¹⁵⁶ Zie ook Berg, H. van den e.a. (1997), *Het kleine verschil. Slaag- en faalfactoren bij trajectbemiddeling van allochtonen*, Amsterdam, Jan Mets. "Algemene sociaal-psychologische inzichten in de leefsituatie van werkzoekenden zonder reëel uitzicht op werk" wordt in deze publicatie een essentiële voorwaarde voor succes genoemd.

deelnemers zodat wachtlijsten ontstaan. Met de wetswijziging wordt onder meer beoogd duidelijkheid te verschaffen over het toelatingscriterium tot de sociale werkvoorziening, zodat de instroom beter gereguleerd kan worden. Het is waarschijnlijk dat door nieuwe toelatingscriteria de toegang tot de sociale werkvoorziening wordt bemoeilijkt waardoor de druk op onder andere de WIW-voorzieningen kan toenemen.

3.2.3 Reïntegratie arbeidsgehandicapten

Voor arbeidsgehandicapten heeft het Kabinet in de nota 'Hoofdpijnen (re)integratiebeleid arbeidsgehandicapten' een wetsvoorstel aangekondigd waarmee hun (re)integratie moet worden bevorderd. Het risico bestaat immers dat de toch al zwakke positie van deze groep verder verslechtert als gevolg van nieuwe wetgeving die de werkgevers noopt tot scherpere selectie bij het aannemen van personeel.¹³⁷¹ Belangrijke instrumenten waarmee het Kabinet de positie van arbeidsgehandicapten wil versterken zijn de invoering van een (her)plaatsingsbudget dat in plaats komt van bestaande vergoedingen en een landelijk beheerd (re)integratiefonds. Om de uitvoeringsinstellingen te prikkelen wordt een variabele (re)integratiebonus overwogen, terwijl een experiment met een persoonsgebondenbudget de zelfredzaamheid van arbeidsgehandicapten kan vergroten.

3.2.4 Zorg en arbeid

Het stimuleren van deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting is een belangrijk instrument in het arbeidsmarktbeleid van achtereenvolgende kabinetten. Recent is een wetsvoorstel ingediend waarin werknemers de mogelijkheid tot zorgverlof wordt geboden. Deze vorm van verlof houdt in dat werknemers voor scholing, zorg of 'opfrissen' twee tot zes maanden verlof kunnen opnemen. Voorwaarde is dat op de plaats van de verlofganger een uitkeringsontvanger wordt aangesteld. De Emancipatieraad deed in haar advies *Met zorg naar nieuwe zekerheid* voorstellen voor een evenwichtiger verdeling van arbeid en zorg. Concrete maatregelen zijn onder andere een normwerkweek van 32 uur, afschaffing van kostwinnersfaciliteiten en individualisering van de bijstand. Deze voorstellen sluiten aan bij de wensen van een deel van de modale en bovenmodale verdiemers. Of dit ook het geval is bij die van de lagere inkomensgroepen is een open vraag.¹³⁸¹

¹³⁷¹ Te denken valt met name aan de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ) en de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA).

¹³⁸¹ In een onderzoek van de gezinssocioloog prof. dr C. de Hoog onderscheidt deze drie typen gezinnen. Van de Nederlandse gezinnen wordt 15% gekarakteriseerd als postmodern, 21% als traditioneel en 64% als transitioneel. Alleen in de postmoderne gezinnen streven vrouwen en mannen naar een evenwichtige verdeling van arbeid en zorgtaken. Zie Hoog, C. de e.a. (1996), *Het Nederlandse gezinsleven aan het einde van de twintigste eeuw*, Den Haag, Nederlandse Gezinsraad.

De Raad verwacht dat de herverdeling van arbeid en zorg zal leiden tot uitbreiding van de werkgelegenheid, zonder dat die direct ten goede komt aan langdurig werklozen. De trend dat met name twee-verdieners in hogere inkomensgroepen huishoudelijke en zorgtaken uitbesteden, zal doorzetten.¹³⁹¹ Hierdoor neemt de vraag naar eenvoudige arbeid toe, waarvan langdurig werklozen wél kunnen profiteren. De sociale participatie van weinig verdienende ouders met opgroeiende kinderen en van éénoudergezinnen kan door de toegenomen druk tot werken worden belemmerd.

De ‘emancipatie’ van zorg kan leiden tot waardering van andere vormen van maatschappelijke betrokkenheid dan arbeid, en in die zin bijdragen aan volwaardige sociale participatie van baanlozen die geen betaalde arbeid kunnen bemachtigen, maar die wel zorg- en andere maatschappelijk nuttige taken vervullen.

3.2.5 Concluderend

De Raad verwacht dat een consequente uitwerking van de maatwerkgedachte zal leiden tot vergroting van de *sociale en de arbeidsparticipatie*. Met de komst van de WIW zal het sociale- en het arbeidsactiveringsbeleid aan *doeltreffendheid en doelmatigheid* kunnen winnen. De stroomlijning en de integrale zorgplicht van de gemeente bieden goede mogelijkheden tot afstemming op lokaal niveau. De coördinatie, zeker van sociale activering, vraagt om een organisatie die als een spin in het web van de sociale infrastructuur zit en die kan terugvallen op een breed netwerk van relaties. Bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid dient te worden gestreefd naar *draagvlak* onder cliënten en organisaties. Het risico op afroming blijft bestaan, zeker als in regelgeving weinig richting wordt gegeven aan de concrete invulling van sociale activering. Speciale aandacht vraagt de Raad voor mensen met een handicap, die geen plaats krijgen op de arbeidsmarkt. Sociale activering biedt juist een kans om deze groep ‘erbij’ te betrekken, bijvoorbeeld door het toegankelijk maken van voorzieningen en/of het mogelijk maken van zinvolle dagbesteding. De veranderende verhouding tussen arbeid en zorgtaken biedt eveneens door de groei aan maatschappelijk zinvolle activiteiten, kansen voor grotere *participatie* van langdurig werklozen. Op meer ideëel vlak kunnen de verschillende beleidsinitiatieven bijdragen aan de opwaardering van onbetaalde activiteiten, hetgeen voor langdurig werklozen betekent dat zij een meer gewaardeerde en *volwaardige plaats in de samenleving* kunnen innemen.

Als een gevarieerd aanbod van activeringsprogramma’s tot stand komt,

¹³⁹¹ J. de Hart (1997), ‘Mechanisering en monetarisering van Nederlandse huishoudens’, nog te publiceren artikel.

beperkt dit de afromingseffecten en levert dit voor alle langdurig werklozen een meer *rechtvaardige* verdeling van maatschappelijke goederen op. De legitimiteit is in het geding als werklozen langdurig op een gesubsidieerde plaats verblijven, zonder uitzicht op reguliere arbeid.

3.3 *Beleidsvarianten en -alternatieven*

Naast het bestaande en het voorgenomen beleid is ander beleid om participatie te bevorderen denkbaar. Varianten en alternatieven komen in deze paragraaf aan de orde.

3.3.1 *Het basisinkomen*

Het basisinkomen kan op verschillende manieren worden ingevoerd. In het huidige debat daarover worden vier varianten frequent aan de orde gesteld: een basisinkomen op een hoog uitkeringsniveau, één op een laag uitkeringsniveau, een gedeeltelijk basisinkomen met de mogelijkheid van aanvulling tot bijstandsniveau en een basisinkomen gereserveerd voor specifieke doelgroepen. Deze varianten hebben gemeenschappelijk dat geen tegenprestatie wordt gevraagd voor een uitkering.

In een bij dit advies gepubliceerde achtergrondstudie van dr R. Jansweijer worden deze varianten beschreven en getoetst aan de criteria *rechtvaardigheid, doelmatigheid en houdbaarheid*. Hieronder worden de belangrijkste conclusies vermeld.

Zowel een hoog als een laag algemeen basisinkomen dragen niet bij aan rechtvaardigheid, omdat het ook ten goede komt aan mensen die het niet nodig hebben. Bovendien ontbeert het basisinkomen draagvlak in de samenleving.¹⁴⁰⁾ Een hoog algemeen basisinkomen is noch doelmatig, noch financieel houdbaar. Een laag basisinkomen is met name niet doeltreffend, omdat uitkeringen worden gegeven aan personen die ze niet nodig hebben en de uitkering te laag is voor personen die haar echt nodig hebben. Het gedeeltelijk basisinkomen scoort beter op het criterium rechtvaardigheid. De gewonnen rechtvaardigheid gaat ten koste van doelmatigheid, omdat de sociale zekerheid voor het traject tussen het gedeeltelijk basisinkomen en het sociaal minimum moet blijven bestaan. Het doelgroepenbasisinkomen gaat ten koste van rechtvaardigheid, omdat het risico bestaat dat de doelgroep niet eenduidig en goed is af te bakenen.

¹⁴⁰⁾ SCP (1994), *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Rijswijk / 's-Gravenhage, VUGA, p. 231.

Voor de Raad is met name van belang of één van de varianten de *sociale participatie* bevordert. Een *hoog* basisinkomen biedt inderdaad grote mogelijkheden maatschappelijk actief te zijn. Niet alleen ontstaat meer vrijheid voor het verrichten van vrijwilligerswerk en zorgarbeid maar ook kunnen traditionele rolpatronen makkelijker worden doorbroken. Anderzijds kunnen mensen kiezen om hun tijd volstrekt passief door te brengen, omdat de noodzaak en plicht tot werken en solliciteren vervallen. Voorstanders wijzen op het feit dat het basisinkomen leidt tot een samenleving waarin arbeid niet hoger wordt gewaardeerd dan allerlei maatschappelijk nuttige activiteiten. Mensen die geen betaalde arbeid kunnen verrichten, hoeven zich dan niet langer uitgesloten en ondergewaardeerd te voelen.

Een *laag* basisinkomen maakt het materieel onmogelijk om te kiezen voor een leven zonder betaalde arbeid. Rondkomen op basis van een laag basisinkomen is immers niet mogelijk. Mensen die geen baan vinden of niet op een andere manier kunnen bijverdienen, worden beneden het bestaansminimum gedrukt. Het is niet te verwachten dat deze mensen hierdoor gestimuleerd worden wél maatschappelijk actief te worden.

Het *gedeeltelijk* basisinkomen is gebaseerd op de gedachte dat er niet voor iedereen een plek op de arbeidsmarkt is, maar dat de prikkel tot het vinden van werk gehandhaafd moet blijven. In deze variant hoeven inkomensniveau noch tijdgebrek een belemmering te zijn om in maatschappelijke verbanden actief te zijn, omdat ruimte wordt gecreëerd om arbeid in deeltijd te verrichten.

Bij de laatste variant wordt het basisinkomen gereserveerd voor een specifieke *doelgroep*, zoals de echt kanslozen op de arbeidsmarkt. Dezen worden niet belast met een voor hen onrealistische plicht tot werken en solliciteren en kunnen andere sociale activiteiten verrichten. De variant stelt hoge eisen aan de vaststelling van de doelgroep, omdat er een aanzuigende werking van uitgaat.

De Raad acht invoering van het basisinkomen ongewenst, hoewel de Raad zeker ook voordelen ziet boven het huidige stelsel van sociale zekerheid, zoals beperktere controle en vermindering van de armoedeval. De geringe doeltreffendheid, de hoge kosten en de negatieve effecten op de arbeidsparticipatie zijn belangrijke redenen voor deze afwijzing. Verder bestaat in de Nederlandse samenleving weinig animo voor een basisinkomen, terwijl het wel een grote aantrekkingskracht op mensen buiten onze grenzen kan hebben.

Een aantal van deze nadelen weegt minder zwaar bij een variant waarbij het basisinkomen wordt gereserveerd voor bepaalde doelgroepen, een variant die de Raad aan een nadere afweging heeft onderworpen. Het exact vaststellen van de doelgroep, als dat mogelijk is, verhoogt de doeltreffendheid en de beheersbaarheid, terwijl in de uitvoering de

controlewerkzaamheden geringer zijn dan bij de Bijstandswet. Er zijn echter andere nadelen aan deze vorm van een basisinkomen verbonden:

- druk tot uitbreiding van de doelgroep;
- zelfselectie: het komt ten goede aan 'sterkeren' die ook op andere wijze werk kunnen vinden en inkomen kunnen verwerven;
- inkomensongelijkheid: een ontvanger van een basisuitkering verdient (veel) meer dan een collega in vergelijkbare arbeidsomstandigheden.

Gezien deze negatieve gevolgen wijst de Raad een basisinkomen voor doelgroepen af.

3.3.2 'Baan'+-variant

De 'baan+'-variant zoals die in Rotterdam wordt toegepast, is van toepassing op een vooraf vastgesteld aantal langdurig werklozen. De deelnemer krijgt een gegarandeerde deeltijdbaan in de collectieve sector tegen het minimumuurloon. De cliënt wordt uitgedaagd om het inkomen op eigen initiatief aan te vullen voor de duur van een vooraf afgesproken contractperiode. Het is de bedoeling om voor langdurig werklozen op deze manier de vraag naar flexibele arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te ontsluiten. In het huidige sociaalzekerheidsstelsel worden zij, vooral vanwege de administratieve rompslomp, eerder ontmoedigd deze banen aan te pakken.

Naar het inzicht van de Raad is deze aanpak om twee redenen veelbelovend. De inkomensgarantie door middel van een deeltijdbaan kan activerender werken dan een uitkering die wordt vergezeld van vaak rituele inspanningen van de uitkeringsinstantie. Verder zal de uitdaging om bij te verdienen de ondernemendheid stimuleren. De *arbeidsparticipatie* wordt hierdoor gericht bevorderd. Formeel zal het arbeidsaanbod niet toenemen, maar wél wordt een betere aansluiting tussen vraag en aanbod tot stand gebracht. Ook het neveneffect dat mischien grijze en zwarte arbeid hierdoor wordt 'gewit', beoordeelt de Raad positief. De Raad plaatst twee kanttekeningen vanuit het oogpunt van *doeltreffendheid* en *rechtvaardigheid*. In de eerste plaats dient voorkomen te worden dat mensen deelnemen die zich ook op eigen kracht op de arbeidsmarkt kunnen redden. Ten tweede dient bedacht te worden dat met deze variant slechts een deel van de groep werklozen wordt bereikt, namelijk de initiatiefrijken. Voor andere groepen blijven andere activiteiten noodzakelijk.

Hoewel wijzigingen in de banenpoolregeling een aanpak als deze mogelijk maken, heeft 'baan+' in Rotterdam een experimentele opzet door de beperking van het aantal deelnemers. De Raad pleit voor uitbreiding van deze aanpak naar andere steden. Vanwege het gesignaleerde risico dat de 'verkeerde' mensen profiteren, dient het resultaat

door monitoring of evaluatie zorgvuldig in beeld te worden gebracht. Een beperking van het aantal deelnemers maakt de aanpak bovendien beheersbaar.

Zorg

Sommige langdurig werklozen dragen verantwoordelijkheid voor de zorg voor anderen. Dit geldt bijvoorbeeld voor alleenstaande bijstandsondouders met jonge kinderen, maar ook voor bijstandsontvangers met een ernstig ziek familielid. Deze 'zorgplichtigen' vormen een kwetsbare groep binnen het bestand van de sociale dienst. Als ze langdurig worden vrijgesteld van het verrichten van arbeid, kan dat tot gevolg hebben dat ze op grote afstand van de arbeidsmarkt raken. Dat betekent dat zij op het moment van herintreden nauwelijks kansen op de arbeidsmarkt krijgen. Anderzijds is zorg moeilijk te combineren met een voltijdbaan, terwijl een deeltijdplaats vaak te weinig inkomen oplevert. Sommige ouders zien dan ook met angst uit naar het moment waarop hun kind vijf jaar wordt, het moment waarop zij verplicht worden de arbeidsmarkt op te gaan en de zorg aan anderen over te laten.

De Raad hecht er, gezien de maatschappelijke ontwikkeling in die richting, aan dat zorg en arbeid ook door deze groepen gecombineerd kunnen worden, maar wel onder de voorwaarde dat het praktisch en financieel mogelijk en aantrekkelijk is. Een aantal maatregelen zijn daartoe denkbaar.

Ten eerste heeft de Raad overwogen of een variant van het basisinkomen geschikt zou zijn om deeltijdarbeid te stimuleren. Concreet dacht de Raad aan een inkomen van 70% van het minimumloon, gecombineerd met de mogelijkheid om onbepakt bij te verdienen. De prikkel voor de arbeidsmarkt blijft in dit geval gehandhaafd, terwijl zodanige zekerheid wordt geboden dat zorg mogelijk blijft. Omwille van de eerder genoemde redenen van met name moeilijke afbakening van de doelgroep, geringe doeltreffendheid en onrechtvaardige inkomensgevolgen geeft de Raad aan deze variant niet de voorkeur.

Een vergelijkbare combinatie van een arbeidsmarktprikkel en gedeeltelijke inkomenszekerheid kan worden geboden met een variant van het eerder uiteengezette 'baan+'-project. In dit geval, weinig creatief aangeduid als 'zorg+', wordt een langdurig werkloze die een zorgtaak heeft, voor een bepaalde periode een deeltijdcollectieve-functie aangeboden voor drie dagen. Eén dag daarvan kan als 'forfaitaire zorgdag' worden opgenomen. De rest van de tijd kunnen mensen onbepakt bijverdienen. Ook hier zijn de afbakening van de doelgroep en de doeltreffendheid in theorie problematisch, maar in een experimentele opzet zou getoetst kunnen worden in welke mate zich positieve en negatieve effecten voordoen.

Een derde mogelijkheid is om aanvaarding van (deeltijd)werk te sti-

muleren door een inkomen tot 110% van het minimumloon te garanderen als men onvoldoende zou verdienen. Nadeel hiervan is dat het aantal uren dat men werkt niet uitmaakt voor de hoogte van het inkomen. Verder is deze variant fraudegevoeliger dan de eerste twee alternatieven.

Tot slot zou men intensiever van de huidige premiereregeling voor het aanvaarden en behouden van werk gebruik kunnen maken. Deze zou met prioriteit voor de zorgplichtigen ingezet kunnen worden en eventueel verruimd kunnen worden.¹⁴¹¹ Met name bij de laatste twee varianten kunnen ‘perverse’ effecten optreden: het aanbod van deze mogelijkheid schept de doelgroep.

Voor de groep van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering kan niet worden volstaan met activerende maatregelen als de hierboven genoemde. Voor hen is het noodzakelijk dat de voorzieningen voor kinderopvang worden verruimd. Voor langdurig werklozen die zorgen voor een hulpbehoevend familielid zijn, eventueel, mogelijkheden in de sfeer van vervanging en ondersteuning nodig.

Bovenstaande varianten betreffen de inschakeling in arbeid. Vanwege het belang dat de Raad aan zorg hecht, beveelt hij aan om als de omstandigheden daartoe dwingen, in individuele gevallen af te zien van de sollicitatie- en arbeidsplicht. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat na afweging de opvoeding van de kinderen zwaarder weegt dan het verrichten van arbeid. De Raad stelt dit mede tegen de achtergrond van de negatieve maatschappelijke consequenties die optreden bij verwaarlozing van kinderen. Gezien de persoonlijke en maatschappelijke betekenis van participatie meent de Raad dat voor de ontheffing van de sollicitatie- en arbeidsplicht een tegenprestatie in de vorm van andere maatschappelijk nuttige activiteiten moet worden geëist.

3.3.3 *Vergroting additionele werkgelegenheid*

Op dit moment wordt een aanzienlijke inspanning geleverd om langdurig werklozen additionele arbeidsplaatsen aan te bieden. Ondanks de forse groei van de werkgelegenheid in de meest recente jaren wordt op korte en middellange termijn nog een aanzienlijke werkloosheid voorzien. Voor veel langdurig werklozen is het frustrerend om te zien dat de werkgelegenheid groeit zonder dat dit hen zelf een betere positie oplevert. Als dan het uitgangspunt is dat zoveel mogelijk mensen aan

¹⁴¹¹ Bijvoorbeeld in Canada is met succes geëxperimenteerd met een premie aan alleenstaande ouders. Belangrijke voorwaarden waren een behoorlijke financiële prikkel en het voorkomen van armoedeval. Zie Card, D. en P.K. Robins (1996), *Do financial incentives encourage welfare recipients to work? Evidence from a randomized evaluation of the self-sufficiency project*, NBER working paper 5701.

een baan geholpen moeten worden, moet men de optie overwegen het aanbod van additionele arbeid aanzienlijk te vergroten. Arbeid wordt dan net als huisvesting als een collectief goed aan ieder ter beschikking gesteld. De uiterste vorm hiervan is een variant op het 'Zweedse model' uit de jaren zeventig en tachtig waar de overheid verantwoordelijk is voor het aanbieden van een additionele arbeidsplaats aan iedere werkloze.

Veel zal afhangen van de mogelijkheid om voldoende additionele banen te creëren. De inspanning van het huidige Kabinet zou meer dan verdubbeld moeten worden, temeer daar ook gedeeltelijk arbeidsgeschikten erbij betrokken worden. Uit het oogpunt van doelmatigheid zal een grote uitbreiding van het aantal additionele arbeidsplaatsen zowel door de zeer hoge kosten als door de noodzakelijke begeleiding negatief scoren. Onvermijdelijk leidt een sluitende aanpak tot een aanzienlijke vergroting van de collectieve sector met negatieve effecten op de collectieve lastendruk. Verder is het verrichten van additionele arbeid niet vrij van stigmatisering en blijkt, mede als gevolg daarvan, doorstroom naar reguliere functies moeilijk te realiseren. Ook langdurig werklozen zelf kijken niet altijd onverdeeld uit naar additionele arbeid, omdat er met een gesubsidieerde arbeidsplaats weliswaar weer 'dingen van je worden verwacht', terwijl je er toch maar 'een beetje bijhoort'. Aangezien een aanzienlijk deel van de werklozen op eigen kracht een arbeidsplaats kan verkrijgen, bestaat tenslotte het risico dat een veel grotere groep wordt bereikt dan noodzakelijk is.

Alles overwegende acht de Raad een sluitende aanpak gericht op het scheppen van additionele arbeid niet realistisch en ongewenst. De druk op het additionele stelsel moet worden verlicht door met name laagbetaalde werkgelegenheid in en buiten de collectieve sector te creëren. Dit kan ten goede komen aan de grote groep laagopgeleide werklozen en sluit aan bij de wens van velen van hen om een betaalde arbeidsplaats te bemachtigen. Voor de collectieve sector betekent dat door middel van een integrale afweging moet worden bepaald in welke sectoren verbetering van de publieke dienstverlening nodig is en in welke mate deze verbetering kan worden gerealiseerd door uitbreiding van het personeel op lage loonschalen. Indien wordt besloten tot deze uitbreiding zullen de reguliere budgetten moeten worden verhoogd. In de sectoren waar Melkertbanen zijn gecreëerd, zoals zorg, onderwijs en toezicht, kan de verhoging plaatsvinden door een verschuiving van de Melkertsubsidies naar het reguliere budget. Bij een reguliere uitbreiding bestaat het risico dat de banen niet ten goede komen aan langdurig werklozen. Vandaar dat de Raad als expliciete voorwaarde stelt dat de banen door langdurig werklozen worden vervuld. Een belangrijke tweede voorwaarde is dat in de betreffende CAO's functieschalen op en vlak boven het minimumniveau worden

opgenomen. Als na verloop van tijd deze functies weer vrijvallen, moeten de plaatsen wederom bezet worden door langdurig werklozen. Indien de omzetting naar reguliere budgetten op basis van deze voorwaarden niet te realiseren is, dienen de Melkertbanen in stand te blijven.

Voor het niveau tot 120% van het minimumloon zijn gemeenten en instellingen erin geslaagd banen te creëren en daadwerkelijk te vervullen. Ten aanzien van het niveau daar vlak boven bestaat, bijvoorbeeld in de zorgsector, nog een gat naar de laagste reguliere CAO-functieschalen. Een mogelijkheid is het gat te vullen met Melkertbanen op een hoger beloningsniveau dan 120% minimumloon. Uitbreiding van Melkertfuncties is uit bedrijfsmatig oogpunt echter ondoelmatig, omdat aanstellingen blijvend uit twee financieringstromen, regulier en additioneel, worden bekostigd.

Een andere weg is deze functies te financieren uit het reguliere budget. Het belang van deze functies is met name te motiveren uit de bijdrage die ze leveren aan verlaging van de werkdruk, waardoor de dienstverlening wint aan kwaliteit. Vervolgens dient de vraag zich aan of hiervoor extra budget ter beschikking moet worden gesteld. Als extra budget ter beschikking wordt gesteld, dient dat voor dit type functies geormerkt te worden. Aan deze voorwaarde kan de eis worden verbonden dat ook deze functies bezet moeten worden door langdurig werklozen, of met voorrang worden bezet door deelnemers aan gesubsidieerde arbeidsprogramma's. Deze laatste voorwaarde ligt niet voor de hand vanuit een bedrijfsmatig standpunt waarin de uitbreiding van functies voorop staat. Werkgevers stellen hoge eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening en aan de productiviteit per werknemer. De ervaring dat zonder dergelijke voorwaarden de arbeidsmarkt door meer kansrijke personen wordt afgeroomd, maakt deze eis echter noodzakelijk.

Recapitulerend is de Raad van mening dat het beschikbaar stellen van een extra budget dubbel gemotiveerd moet worden: zowel door het verlagen van de werkdruk en daarmee het vergroten van de dienstverlening, als door de inzet van langdurig werklozen. In de discussie over de vaststelling van de extra ruimte van de zorgsector in het algemeen voor de komende kabinetsperiode zal dit punt expliciet aan de orde moeten komen. De Raad beveelt aan dat eventuele toekomstige bezuinigingen in de publieke sector worden beoordeeld op het effect op de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De Raad wijst erop dat in bepaalde sectoren, bijvoorbeeld op het terrein van ecologie en sociale veiligheid, een duidelijke maatschappelijke behoefte bestaat aan uitbreiding van de dienstverlening. Op deze gebieden is werk te over, maar is onvoldoende geld om dat om te zetten in banen. Vanwege het geringe profijt zal de markt hier niet in

voorzien zodat een, terecht, beroep op de overheid kan worden gedaan. Uitbreiding van de dienstverlening op deze terreinen zal gepaard gaan met uitbreiding van de werkgelegenheid op meer niveaus. Voor deze beperkte uitbreidingen van de publieke sector dienen in de komende kabinetsperiode middelen te worden gereserveerd.

3.3.4 *Omzetting van vrijwilligerswerk in gesubsidieerde arbeid*

Een deel van de langdurig werklozen is actief als vrijwilliger, al dan niet met expliciete toestemming van de sociale dienst en in sommige gevallen met ontheffing van de sollicitatieplicht. In de experimenten die gemeenten hebben gestart als gevolg van artikel 144 van de nABW (de zogenaamde Melkert-3-regeling) is het mogelijk om vrijwilligerswerk met behoud van uitkering te verrichten, ook als het niet direct bijdraagt aan terugkeer op de arbeidsmarkt. In andere gevallen is vrijwilligerswerk reeds omgezet in gesubsidieerde arbeid. Bekende voorbeelden van dat laatste zijn werkloze hoger geschoolden die verzoeken om omzetting van hun vrijwilligerswerk in een banenpoolplaats. De vraag is of, en zo ja hoe, op deze weg moet worden voortgegaan. Vaak wordt tegen omzetting ingebracht dat de kern van vrijwilligerswerk, het verlenen van onbetaalde diensten aan de medemens, wordt aangetast door betalingen te introduceren. Ook bestaat het risico dat de 'echte' vrijwilligers in een organisatie zich tekort voelen gedaan en afhaken. Verder kan het de prikkel tot het zoeken van een reguliere baan verminderen. Tenslotte zou omzetting tegen de voorkeuren van markt en samenleving ingaan: blijkbaar is men niet bereid voor deze arbeid een prijs te betalen. Op deze vraagstukken zal de Raad in zijn advies over 'vrijwilligerswerk en burgerschap' nader ingaan. Vooruitlopend daarop beoordeelt de Raad omzetting in individuele gevallen niet onverdeeld negatief. Voor alle duidelijkheid, in dit voorstel gaat het slechts om vrijwilligerswerk in strikte zin: werk dat onbetaald en onverplicht wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving, in enig georganiseerd verband. De relatie tussen activering en onbetaalde arbeid, zoals mantelzorg, zal in het bovengenoemde advies aan de orde komen.

De Raad heeft bij zijn voorstel tot een beperkte omzetting de volgende overwegingen. Omzetting sluit aan bij de initiatieven die langdurig werklozen hebben ontplooid en betekent voor sommigen van hen erkenning en waardering van hun maatschappelijk zinvolle activiteiten. Op macroniveau wordt de druk op het vermogen om additionele arbeid in de publieke sector te scheppen enigszins verlicht en kan de reikwijdte van arbeidsactivering worden vergroot. Verder wijst de Raad op het feit dat in sommige sectoren, zoals de zorg, als gevolg van bezuinigingen betaalde arbeid is vervangen door vrijwilligerswerk.

Voor zorgbehoevenden betekent omzetting van deze onbetaalde in betaalde zorg dat zij een zakelijker en in sommige opzichten minder afhankelijke relatie met verzorgenden kunnen aangaan. Tenslotte acht de Raad het waarschijnlijk dat sommige vrijwilligers, indien zij met begeleiding of scholing worden ondersteund, betere kansen op de arbeidsmarkt krijgen.

Niet iedere plaats leent zich voor omzetting. Sommige, vaak meer traditionele, vormen van vrijwilligerswerk hebben een zodanig karakter dat ze niet voor betaalde arbeid in aanmerking komen. Binnen het vrijwilligerswerk bestaat echter een diversiteit aan vormen en ontwikkelen zich in de tijd ook nieuwe activiteiten. Standaardvoorbeeld van het nieuwe vrijwilligerswerk is de hulp aan vluchtelingen, waar hoge eisen aan beschikbaarheid en continuïteit worden gesteld. Maar ook in andere sectoren worden meer en meer eisen aan vrijwilligers gesteld en vertonen de werkzaamheden trekken van reguliere arbeid.

Langdurig werklozen die dat soort vrijwilligerswerk verrichten, komen in aanmerking voor omzetting, als daarvoor binnen de 'innemende' organisatie draagvlak bestaat. De Raad verbindt omzetting aan mensen en niet aan plaatsen om zodoende een regelmatig terugkerend afwegingsmoment over nut en noodzaak van de omzetting te creëren. Verder zou omzetting van plaatsen een ongecontroleerde uitbreiding van de collectieve sector betekenen.

Voor de groep langdurig werklozen die nog (reële) kansen op de arbeidsmarkt heeft, dient omzetting deel uit te maken van een traject gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt. Het traject kan worden vastgelegd in een contract waarin de wederzijdse verplichtingen worden vastgelegd. Op basis van het contract treedt de vrijwilliger in dienst van een gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld de organisatie die de WIW gaat uitvoeren, die zorg draagt voor begeleiding en, indien nodig en gewenst, opleiding en training.

De 'additionele vrijwilligers' ontvangen een loon ter hoogte van hun uitkering, aangevuld met een premie die hun inkomen op het niveau brengt van ten hoogste de beloning voor een Melkertplaats. Voor degenen die een doorstroomcontract hebben gesloten, wordt de beloning in de loop van de contractperiode afgebouwd. De Raad verwacht van deze dalende beloning gunstige effecten op doorstroom.

3.3.5 *Persoonsgebondenbudget*

Een middel dat de individuele aanpak versterkt, is het persoonsgebondenbudget. Het persoonsgebondenbudget kan de doeltreffendheid verbeteren: de Raad verwacht in ieder geval voor een deel van de werklozen dat het stimuleren van hun ondernemendheid de participatie verhoogt.

Het principe is dat voor iedere werkloze een budget wordt gereserveerd, dat kan worden ingezet voor arbeidsbemiddeling, scholing, sociale activering enzovoorts. Het budget wordt verdeeld door één instantie: de gemeente. Deze sluit contracten met dienstverlenende instanties, zoals het arbeidsbureau, uitzendbureaus en welzijnsinstellingen. Idealiter krijgt de langdurig werkloze, binnen bepaalde randvoorwaarden, het budget zelf in handen, al dan niet in de vorm van cheques. Het budget, dat per persoon verschilt, wordt aan het begin van een traject vastgesteld op basis van de voorziene duur en intensiteit van begeleiding en scholing.

In theorie vergroot een persoonsgebondenbudget de doelmatigheid van de uitvoering. Idealiter krijgt de instelling die het beste resultaat tegen de minste middelen levert, de meeste opdrachten. De aanwezige deskundigheid kan optimaal worden ingeschakeld, terwijl een eerlijke afweging voorkomt dat gemeentelijke stichtingen worden bevoordeeld boven andere organisaties. De subsidie aan de dienstverlenende organisaties vindt plaats op basis van de bereikte resultaten: bij gebrek aan succes dient een deel van de subsidie te worden terugbetaald. Vanzelfsprekend stelt deze wijze van financieren hoge eisen aan informatie-uitwisseling en is een eenduidig cliëntvolgsysteem onontbeerlijk. De werking van het persoonsgebondenbudget kan worden ondersteund door contracten te sluiten met de cliënten. Onderdeel van dat contract kan onder meer zijn dat de deelnemer een deel van de bijdrage voorschiet. Bij succesvolle afsluiting krijgt hij dit voorschot, verhoogd met een premie, terug.

Over de effecten van een individueel budget voor iedere langdurig werkloze is nauwelijks iets bekend. Onduidelijk is of behoefte bestaat aan extra begeleiding en extra financiële middelen. Verder is onbekend of de langdurig werkloze over voldoende informatie beschikt over zijn bestedingsmogelijkheden om, binnen gestelde randvoorwaarden, zelf weloverwogen keuzes te kunnen maken. Ook is het de vraag of elke werkloze in staat is tot het maken van de gevraagde keuzes. Tenslotte zou, als het persoonsgebondenbudget breed wordt ingevoerd, zorgvuldig bepaald moeten worden wat 'resultaat' is en hoe dat te meten is. Gezien deze bezwaren wil de Raad het 'persoonsgebondenbudget voor werklozen' eerst op experimentele voet testen. Concreet denkt de Raad aan een experiment waarbij een scholingsbudget op vrijwillige basis aan werklozen wordt toegekend. De deelnemer aan het experiment ontvangt een 'cheque' waarmee hij zelf zijn opleiding kan bekostigen. De deelnemer kan kiezen uit een aantal, door de sociale dienst in overleg met de arbeidsvoorzieningsorganisatie, vastgestelde opleidingen, die zijn toegesneden op zijn situatie.

De Raad verwacht dat met dit voorstel met name middelbaar en hoger opgeleiden waarbij sprake is van een mismatch tussen opleiding en arbeidsvraag, kunnen worden uitgedaagd tot het zoeken van passende scholing.

Na invoering van de WIW kan het persoonsgebondenbudget worden gefinancierd uit het budget voor scholing en activering. Op dit moment kan financiering plaatsvinden uit het reguliere ABW-budget, het incentivebudget en sociale vernieuwingsgelden. Ook kan een deel van de RBA-scholingsgelden worden overgeheveld naar de gemeente, onder voorwaarde dat de arbeidsvoorziening goedkeuring verleent aan besteding in individuele gevallen.

3.3.6 Participatieplicht

Op dit moment zijn de meeste ontvangers van een bijstandsuitkering verplicht tot het ondernemen van activiteiten die bijdragen aan een spoedige terugkeer op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door te solliciteren of cursussen te volgen. Een verdergaand idee is om tegenprestaties te verlangen die niet in het kader van toeleiding naar de arbeidsmarkt staan. Twee varianten dienen zich aan: de tegenprestatie beperkt zich tot zogenaamde diensten aan de samenleving ('workfare') of strekt zich uit tot elke vorm van deelname aan een activeringstraject.

De plicht aan de kant van de uitkeringsontvanger betekent dat de uitkeringsverstrekker een uiterste inspanning zal moeten leveren om te voorzien in een breed samengesteld en passend aanbod van activiteiten en programma's. 'Passend' heeft behalve met persoonlijke kenmerken ook te maken met de (fysieke) omgeving waarin activiteiten worden verricht. Een deel van de werklozen is al actief in organisaties die gemeentegrenzen overstijgen, anderen zijn daarentegen aangewezen op de buurt waarin zij leven. Diensten aan de samenleving bevinden zich zeker voor die laatste groep vooral op terreinen als buurtbeheer en toezicht op het publieke domein. Maar ook andere publieke en particuliere organisaties in de buurt, als scholen en bedrijven, moeten worden uitgedaagd zich in te zetten voor de langdurig werkloze bewoners. Behalve instellingen kunnen andere bewoners bijdragen aan activering, zodat in een wijk een stimulerende cultuur ontstaat. Op deze wijze sluiten activiteiten niet alleen aan op individuele wensen maar ook op maatschappelijke behoeften, hetgeen voor een deel van de groep een extra stimulans vormt.

Activeringsprogramma's bestrijken een zee aan mogelijkheden. Met inventiviteit moeten deze zodanig worden ingericht dat ze de integratie in andere sferen van de samenleving, zoals religie en cultuur, bevorderen. De programma's dienen competenties te versterken die veel lang-

durig werklozen missen, zoals weerbaarheid, sociale vaardigheden, netwerken en kennis. Sommigen zijn zodanig vervreemd van de arbeidsmarkt dat de inzet allereerst gericht moet zijn op het herstel van maatschappelijk ritme en op verandering van attitude. De Raad verwacht dat hierdoor participatie in de samenleving, en in een later stadium wellicht ook de deelname aan betaalde arbeid, groeit. Hierbij denkt de Raad niet alleen aan de betrokkenen zelf, maar ook aan hun directe omgeving. Wellicht kan worden voorkómen dat werkloosheid, en de mogelijk daaruit voortvloeiende vervreemding van de samenleving, van de ouders wordt overgedragen op de kinderen. Een cultuur van non-participatie kan worden doorbroken. Een dergelijk breed pakket van activeringsinstrumenten vergroot de doeltreffendheid van activering.

Bij deze aanpak dient de vraag zich aan of deelnemers ontheven kunnen worden van de sollicitatieplicht. De Raad acht een categorale ontheffing niet wenselijk, maar sluit niet uit dat in individuele gevallen wel ontheffing kan worden verleend.

Welke instellingen en organisaties kunnen een bijdrage leveren en hoe kan voldoende afstemming gerealiseerd worden? Deze vragen kunnen natuurlijk niet eenduidig beantwoord worden. De samenstelling en omvang van de groep langdurig werklozen varieert per stad. Hetzelfde geldt voor instellingen en organisaties. In iedere gemeente geldt dat de lokale overheid primair verantwoordelijk is voor het tot stand brengen van individueel maatwerk. Tegelijk bevindt zich deskundigheid bij tal van publieke en private instellingen op het terrein van arbeidsbemiddeling, welzijn en zorg. Al deze instellingen bereiken bovendien verschillende delen van de doelgroep. Het is ondoelmatig als de gemeente met voorbijgaan van deze organisaties zelf activeringsactiviteiten gaat uitvoeren. Het ligt meer voor de hand om als regisseur in samenwerkingsverbanden of makelaar in inkooprelaties op te treden. Individuele activeringsgesprekken in het kader van de WIW bieden het aangrijpingspunt voor nadere acties. Speciale aandacht vraagt de Raad voor het betrekken van allochtone zelforganisaties bij het activeringsbeleid. Niet alleen vanwege de concentratie van werkloosheid bij deze groep, maar ook door verschillen in cultuur die de toegang tot de samenleving bemoeilijken. Zo nodig dienen voor allochtonen dan ook specifieke programma's te worden ontwikkeld. In deze programma's kan bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan zoekstrategieën van allochtonen. Uit onderzoek is bekend dat de meer informele strategie die allochtonen hanteren minder succes oplevert dan de formele advertentiecarroussel, niet het minst omdat de netwerken van allochtonen minder toegang tot de formele arbeidsmarkt opleveren. Individuele trajectbegeleiding kan allochtonen hierbij op weg helpen, maar belangrijker nog, bijdragen aan het wegnemen van barrières die bij werkgevers bestaan.

Hoewel de Raad zich kan vinden in het idee achter de participatieplicht, acht hij ongeclausuleerde toepassing te bot voor de gedifferentieerde en persoonsgerichte aanpak die nodig is voor participatie in de samenleving en terugkeer naar de arbeidsmarkt. Voor een deel van de groep langdurig werklozen is een plicht niet aan de orde, omdat zij in eerste instantie zorg en hulpverlening behoeven. Voor een ander deel is een plicht overbodig, omdat zij graag willen participeren maar allerlei belemmeringen zien opgeworpen, bijvoorbeeld omdat zij een handicap hebben of worden geconfronteerd met vooroordelen. De Raad acht het wel gewenst dat niet alleen van zoveel mogelijk uitkeringsontvangers, maar ook van uitkeringsverstrekkers, een uiterste inspanning wordt gevraagd om bij te dragen aan participatie in de samenleving. Aan beide zijden is geen plaats (meer) voor vrijblijvendheid. In deze zin is sprake van grotere verplichtendheid, echter niet negatief ingevuld maar opgevat als een beroep op de verantwoordelijkheid van langdurig werklozen voor hun eigen leven, voor hun (nabije) omgeving en voor de samenleving. Voor sommigen betekent dit het uitdagen tot ondernemendheid, anderen moeten worden gestimuleerd of gesteund. Voor weer anderen, die onwillig of kwaadwillig zijn, is een straffere aanpak op z'n plaats waarbij mensen onder druk van sancties aan hun plichten worden gehouden. In individuele gesprekken dienen de wederzijdse inspanningen en mogelijkheden aan de orde te komen. Het is een uitdaging voor beide partijen om deze gesprekken te voeren in termen van wat mensen in zich hebben en wat hen drijft, en niet in termen van belemmeringen en tekorten. Uitkeringsontvangers kunnen aangeven wat zij aan perspectieven zien, mede vanuit de activiteiten die ze al verrichten, terwijl de 'activeerders' zoeken naar een 'match' met het voorhanden of te ontwikkelen aanbod van activiteiten of zonodig ondersteuning aanbieden. Van beide kanten zullen reële verwachtingen moeten worden geformuleerd. Een dergelijke individuele aanpak lijkt een ruim draagvlak in de samenleving te hebben.¹⁴²⁾ Om individuele activering gestalte te geven en om wederzijdse inspanningen vast te leggen, zijn contracten belangrijke hulpmiddelen. In zo'n contract kunnen afspraken worden opgenomen over scholing, begeleiding, ontlasting van de sollicitatieplicht, hulpverlening, premies en persoonsgebonden budget en het beoogde resultaat (bijvoorbeeld een baan).

¹⁴²⁾ Een meerderheid van de Nederlandse bevolking staat in z'n algemeenheid positief tegenover een stelsel van 'workfare', zo blijkt uit: SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, p. 231. Uit het zogeheten TISSER Solidariteitsonderzoek blijkt echter dat de Nederlandse bevolking genuanceerd denkt over het toepassen van een verplichting tot het aanvaarden van onbetaald en betaald werk. Voor mensen die bijvoorbeeld actief zijn in vrijwilligerswerk of die een ziek gezinslid verzorgen, moet de arbeidsplicht volgens een meerderheid soepel worden toegepast. Zie: Oorschot, W. van (1997), 'Nederland over... rechten, plichten en werk', *Sociaal Bestek*, nr.1, p. 6-11.

4 Hoofdlijnen

Op basis van de in hoofdstuk 3 weergegeven analyse en de door de Raad gehanteerde criteria worden in dit hoofdstuk de adviesvragen beantwoord die het Kabinet aan de Raad heeft gesteld.

4.1 De verhouding tussen arbeidsactivering en sociale activering

Het Kabinet heeft de Raad gevraagd hoe de twee beleidsrichtingen arbeidsactivering en sociale activering zich tot elkaar dienen te verhouden. De Raad beantwoordt deze vraag vanuit zijn invalshoek dat het zowel voor de samenleving als voor de afzonderlijke burgers van groot belang is dat zoveel mogelijk mensen betrokken zijn bij die samenleving. Betaalde arbeid speelt in onze samenleving een centrale rol in het vormgeven aan die betrokkenheid, waarmee hij naast economische ook grote sociale betekenis heeft. De Raad verwacht dat dit gegeven op de korte en middellange termijn niet zal veranderen, mede vanwege het feit dat betaalde arbeid in deze periode een begerenswaardig goed blijft. Arbeid is essentieel in de maatschappij, en biedt daarnaast belangrijke ontplooiingsmogelijkheden aan individuele leden van de samenleving. Betaalde arbeid geeft ruimte om relatief zelfstandig en onafhankelijk in het bestaan te kunnen voorzien. De Raad wijst er overigens op dat de uitspraak dat arbeid dé integratiefactor bij uitstek is, in feite deel van het probleem is. In een samenleving waarin arbeid centraal wordt gesteld, zullen mensen zelfrespect en ontplooiing vooral zoeken in betaalde arbeid. Zij die in een dergelijke samenleving geen werk hebben, worden en voelen zich uitgesloten. Het is echter eenzijdig als een mens alleen wordt beoordeeld vanuit zijn mogelijkheden om betaalde arbeid te verrichten. Mensen hebben op andere manieren betekenis voor de maatschappij. Ook voor onbetaalde arbeid en vrijwilligerswerk geldt dat het wezenlijk is voor het samen leven. Verenigingen en organisaties, zorg voor elkaar en onderhoud van de publieke ruimte zouden aanzienlijk verschraken zonder de onbaatzuchtige inzet van velen. Bovendien is zeker op middellange termijn niet voor eenieder plaats op de arbeidsmarkt, mede als gevolg van uitsluitingsmechanismen waaraan betrokkenen zich niet kunnen onttrekken. Tenslotte is het probleem van non-participatie in de samenleving breder. Ook aan andere maatschappelijke sferen, zoals politiek en cultuur, nemen langdurig werklozen over het algemeen minder deel. Overigens wordt die geringere deelname niet volledig verklaard door werkloosheid maar spelen ook andere factoren een rol. Arbeidsparticipatie is met andere woorden een belangrijke randvoorwaarde voor sociale participatie, maar biedt daarvoor geen garantie.

De Raad stelt de inrichtingsprincipes van de huidige (loonarbeids-) maatschappij niet fundamenteel ter discussie, maar zoekt binnen deze kaders naar mogelijkheden om optimale betrokkenheid te bewerkstelligen. Deze mogelijkheden doen zich onder meer voor daar waar andere ideeën leven omtrent de waarde van betaalde arbeid en nu al in de praktijk vorm krijgen.

Vanuit het sociale-participatiemotief pleit de Raad voor een maximale inzet op arbeidsactivering, vooral door het scheppen van nieuwe werkgelegenheid. Daarnaast dient sociale activering een volwaardige en zelfstandige plaats te hebben, omdat voor velen integratie door arbeid niet mogelijk is. Sociale activering kan niet worden verengd tot een opstap naar betaald of gesubsidieerd werk. Dit pleidooi betekent voor activering op individueel niveau dat zorgvuldig wordt afgewogen welke vorm van activering de meeste kans biedt op zelfstandige deelname aan de samenleving. Vanuit dit perspectief is bijvoorbeeld een banenpoolplaats niet beter dan een vrijwilligersplaats. Het uitgangspunt van de Raad betekent dat mensen werk dat bijdraagt aan hun financiële zelfstandigheid, niet kunnen weigeren.

Activering draagt niet alleen bij aan participatie maar voorziet ook in het vervullen van maatschappelijke behoeften. In diverse sectoren van het publieke domein blijven taken liggen omdat ze niet in banen kunnen worden omgezet.

Het is van belang zich te realiseren dat de effectiviteit van het arbeidsactiveringsbeleid de doelgroep van sociale activering kan verkleinen. Zeker op dit punt sluit dit advies aan op de recente publicatie van de WRR, *Van verdelen naar verdienen*, waarin arbeidsparticipatie centraal staat.

Sociale activering

De maatschappelijke betekenis van het voorkómen van sociale uitsluiting acht de Raad dermate groot dat zij een forse inspanning in de sfeer van sociale activering rechtvaardigt. Deze betekenis zal per groep verschillen. Voor jongeren is bijvoorbeeld een belangrijk oogmerk het voorkomen van het afglijden naar criminaliteit, terwijl voor ouderen de betrokkenheid bij allerlei sociale activiteiten voorop staat. Daarmee is overigens niet alleen een individueel, maar ook een maatschappelijk doel gediend. De samenleving heeft behoefte aan een bepaalde mate van cohesie en stabiliteit en kan zich niet veroorloven dat grote groepen mensen door een lange uitkeringsduur vervreemden van de maatschappij en de daarin gedeelde normen en waarden.

Deze inspanning zal gepaard moeten gaan met een zekere uitbreiding van het budget voor sociale activering. Daarnaast wijst de Raad op de mogelijkheid om het budget voor bijzondere bijstand, dat in 1998 verhoogd wordt, ook te besteden aan activiteiten voor sociale en arbeidsactivering. Armoede bestaat immers niet alleen uit inkomensachterstand, maar ook uit minder mogelijkheden tot maatschappelijke participatie.

De aanzetten die in dit advies worden gegeven om dat beleid mee vorm te kunnen geven, sluiten aan op het relatief prille stadium waarin het sociale-activeringsbeleid zich bevindt. De gemeente beschikt in het kader van de ABW al over meer ruimte en krijgt als gevolg van de WIW nog meer mogelijkheden. De Raad doet een aantal expliciete voorstellen om die ruimte voluit te benutten, bijvoorbeeld voor zorgplichtigen. Uitgangspunt bij de relatie tussen uitkeringsontvanger en -verstrekker is dat in het kader van sociale activering wederzijdse verplichtingen worden aangegaan en vastgelegd in individuele contracten. Hiermee wordt uiting gegeven aan het feit dat een serieuze aanpak van activering zich niet leent voor vrijblijvendheid en dat uitkeringsontvangers een eigen inbreng hebben en medeverantwoordelijkheid dragen. De gemeenten dienen ondersteund te worden bij het ontwikkelen van sociale activering. Een sociale-activeringsmodel kan hierbij behulpzaam zijn.

Sociale activering zal meestal gericht zijn op herstel van het maatschappelijk ritme van groepen die dreigen buitengesloten te raken. Daarnaast staat sociale activering in het teken van bevordering van zelfrespect, zelfredzaamheid, waardering en ondernemendheid. Niet alleen de betrokkene zelf, maar ook zijn gezin en wijdere omgeving zijn hierbij gebaat. Een actieve benadering van de leefomgeving van de betrokkene kan een belangrijke bijdrage leveren aan participatie. De programma's of afspraken zouden moeten worden vastgesteld vanuit het oogpunt van integratie in een of meer maatschappelijke sferen. Daarbij kan gedacht worden aan verenigingswerk, onder meer in de sportsector, het ontwikkelen van netwerken en velerlei maatschappelijke nuttige activiteiten aansluitend op de vraag in de buurt. Door het betrekken van de buurt bij activeringsprogramma's kan de directe omgeving van de langdurig werkloze een stimulerende functie hebben. Ook valt te denken aan het opzetten van groepen waarin langdurig werklozen gezamenlijk zoeken naar een weg in de samenleving. Zo kunnen ervaringen gedeeld, belemmeringen herkend en strategieën gevonden worden. Het mes kan aan twee kanten snijden als de begeleiding van langdurig werklozen wordt verricht door ex-werklozen die, eventueel na scholing, als 'buddy's' met de betrokkenen op pad gaan.

Voor mensen met een handicap of gezondheidsproblemen kan niet worden volstaan met het aanbieden van activiteiten. Er dienen randvoorwaarden te worden geschapen, bijvoorbeeld in de sfeer van vervoer, waardoor deze mensen ook daadwerkelijk kunnen participeren.

4.2 Gewenst beleid inzake arbeidsactivering

Het economisch beleid gericht op vergroting van de werkgelegenheid acht de Raad essentieel. Creatie van banen op midden- en hoog niveau zorgt voor 'trek in de schoorsteen' waardoor opwaartse doorstroming van werknemers kan plaatsvinden. In een aantal maatschappelijke sectoren bestaat duidelijk behoefte aan uitbreiding van de publieke dienstverlening. De overheid kan in die sectoren *extra banen* scheppen, waarbij speciaal gelet moet worden op arbeidsplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In het beleid zal rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat de arbeidsmarkt op lange termijn krapper wordt. Er mogen geen belemmeringen worden opgeworpen voor het herstel van de arbeidsmarkt. Het voorkómen van werkloosheid van met name oudere werknemers verdient meer aandacht. Arbeidstijdverkortingsregelingen, scholing en nieuwe invulling van taken kunnen hieraan bijdragen. Bij de feitelijke invulling van reguliere en additionele arbeidsplaatsen dient het uitgangspunt te zijn dat het verrichten van arbeid moet kunnen worden gecombineerd met zorgactiviteiten. Deeltijdarbeid, zorgverlof en loopbaanonderbreking zijn hiertoe de meest voor de hand liggende instrumenten. *Specifiek stimuleringsbeleid voor de groep van 'zorgplichtigen'* sluit hierop aan.

Additionele werkgelegenheid biedt voorsnóg voor een substantieel aantal werklozen een mogelijkheid om aan het arbeidsproces deel te nemen. Doorstroming vanuit deze plaatsen naar reguliere arbeidsplaatsen moet actiever worden bevorderd. Incentives voor deelnemers en voor bemiddelende en 'innemende' instanties dragen hieraan bij. Naar het inzicht van de Raad mag het beloningsniveau de doorstroom niet belemmeren. Meer concurrentie tussen betrokken instanties, bijvoorbeeld door middel van een persoonsgebondenbudget dat hoger is naarmate meer inspanningen moeten worden verricht, vergroot hun inzet voor kwetsbare langdurig werklozen. In een aantal sectoren kunnen *additionele banen worden omgezet* in reguliere werkgelegenheid, onder voorwaarde dat dit ten goede komt aan langdurig werklozen.

Werkgevers zijn essentiële partners in de voorbereiding en uitvoering van het activeringsbeleid. Bij activeringsprogramma's moet zoveel mogelijk worden gestreefd naar concrete aansluiting van vraag en aanbod. Dat kan door vooraf afspraken met werkgevers te maken. De

betrokkenheid van werkgevers kan voorts bevorderd worden door het afsluiten van convenanten op lokaal niveau en door de financiering van activeringsprojecten af te laten hangen van afspraken die zijn gemaakt met werkgevers. Bij veel werkgevers is, als langdurig werklozen in dienst treden, een omslag nodig naar een cultuur waarin hoge productiviteitscijfers niet langer de enige prestatie-indicatoren zijn.

Voor ondernemende werklozen biedt een toepassing van de *'baan+'-variant buiten Rotterdam* goede mogelijkheden. Deze aanpak sluit goed aan bij de vraag naar flexibele arbeidskrachten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook het toekennen van een individueel scholingsbudget biedt ondernemende werklozen nieuwe kansen. Daarbij gaat de Raad ervan uit dat actieve burgers zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun ontwikkeling. Het *starten van kleine ondernemingen* vormt voor een deel van de langdurig werklozen een weg uit hun uitkeringssituatie.

Invoering van het basisinkomen wijst de Raad af. De ABW biedt voldoende mogelijkheden om in individuele gevallen af te zien van sollicitatie- en arbeidsplicht.

Door schulden en/of het wegvallen van subsidies worden sommige langdurig werklozen gehinderd een baan te aanvaarden. Een mogelijkheid om de financiële positie te verbeteren is het vergroten van het verschil tussen netto-uitkering en netto-arbeidsinkomen, door middel van de introductie van een arbeidsaftrek (naast het bestaande arbeidskostenforfait). Deze aftrek zou dan speciaal op de lage inkomens moeten worden gericht, dit in tegenstelling tot het bestaande arbeidskostenforfait waarvan de hoogste inkomens het meeste profijt hebben. In de Verenigde Staten is ervaring opgedaan met deze vorm van arbeidsaftrek, met de zogenaamde Earned Income Tax Credit. Bij deze variant neemt de hoogte van de aftrek toe als het inkomen stijgt tot een bepaald bedrag, om daarna weer geleidelijk af te nemen.

4.3 Mogelijkheden vrijwilligerswerk

Het Kabinet vraagt speciale aandacht voor de rol die het vrijwilligerswerk kan hebben bij sociale activering. Op lokaal niveau bestaan al veel initiatieven om langdurig werklozen in te zetten in vrijwilligerswerk. In sommige gemeenten krijgen de deelnemers hiervoor een premie of een onkostenvergoeding. De Raad acht het *omzetten van vrijwilligerswerk in additionele arbeidsplaatsen* slechts beperkt mogelijk. In zijn advies over vrijwilligerswerk dat in het najaar zal verschijnen, zal de Raad de mogelijkheden van vrijwilligerswerk om sociaal-geïsoleerde mensen bij de samenleving te betrekken, aan de orde stellen.

4.4 Lokale capaciteit en samenwerkingsverbanden

De Raad gaat er vanuit dat de gemeente de verantwoordelijkheid draagt voor sociale activering, ongeacht of zij daarvoor voldoende capaciteit in huis heeft. Dat betekent ten eerste dat de werklust zal toenemen en dat expertise zal moeten worden ontwikkeld. Ten tweede is wel duidelijk dat zich in gemeenten tal van instellingen bevinden met expertise in activering en met een eigen bereik van doelgroepen. Het zou ondoelmatig zijn om als gemeente al dat werk zelf uit te voeren. De Raad acht het ongewenst om centraal een model voor samenwerking vast te stellen. Wel meent hij dat bij het organiseren van sociale activering de volgende principes essentieel zijn:

- het bestaan van heldere afspraken tussen betrokken instanties, met goede rapportagelijnen;
- voldoende ruimte voor flexibiliteit in de individuele activering;
- het geld volgt de cliënt.

De Raad ziet twee wegen om deze uitgangspunten organisatorisch te verankeren. De eerste manier is door het aangaan van brede samenwerkingsverbanden, die door convenanten worden bezegeld. Afhankelijk van de lokale situatie kan de gemeente bepalen welke organisaties in aanmerking komen. Deelname van zelforganisaties, cliëntenvertegenwoordigingen, welzijnsinstellingen, werkgevers, arbeidsvoorziening, zorginstellingen en particuliere bemiddelaars is essentieel. Bij het realiseren van samenwerking dient op alle niveaus aandacht te worden besteed aan de culturen van de verschillende organisaties. Verschillen in opvattingen, aanpak en mentaliteit staan vruchtbare samenwerking vaak in de weg. De tweede manier om de uitgangspunten te realiseren is door een *inkoopmodel* te hanteren, waarbij de gemeente via een open inschrijving aanbieders werft. Het voordeel van de laatste methode is dat geen enkele organisatie bij voorbaat wordt buitengesloten, waardoor wellicht een groter deel van de doelgroep wordt bereikt. Organisaties worden geprikkeld maximaal te presteren. Bovendien biedt het model voor de activerende organisatie minder beperkingen om een op de persoon toegesneden traject te kiezen. Het risico van een inkoopmodel is dat de instanties zich vooral richten op de meest veelbelovende kandidaten. Financiering op basis van resultaat in de vorm van uitstroom vergroot dit risico. Dat betekent dat goede afspraken moeten worden gemaakt wat in het kader van sociale activering als resultaat geldt. Daarnaast kunnen systemen van kwaliteitszorg en certificering bijdragen aan het voorkómen van afroming. In twee gevallen heeft een inkoopmodel weinig zin, namelijk wanneer voor bepaalde voorzieningen een monopoliepositie bestaat en wanneer in een regio te weinig voorzieningen voorhanden zijn.

Ook bij het hanteren van inkooprelaties dient in de samenleving en bij tal van instanties een *breed draagvlak* te worden gecreëerd. De Raad meent dat het betrekken van zelforganisaties en cliëntenvertegenwoordigers bij activering in ieder geval noodzakelijk is voor het creëren van draagvlak. Dit geldt met name voor programma's die zijn gericht op etnische minderheden.

De Raad erkent dat binnen de lokale overheid, en dan met name bij sociale diensten, een *ingrijpende cultuuromslag* nodig is. Activeren vergt andere vaardigheden en een andere mentaliteit dan het verstrekken van uitkeringen. De individuele activering die de Raad voorstaat, vraagt om professionals die met gevoel voor de persoonlijke situatie, voor uitgesproken en onuitgesproken belemmeringen en mogelijkheden, de juiste aanpak kunnen vaststellen. De interne organisatie moet aan deze manier van werken worden aangepast.

Een cultuuromslag is ook nodig in de zin dat een traditioneel beeld van langdurig werklozen, namelijk als slachtoffers en probleemgevalen, wordt doorbroken. Het is juist de uitdaging om een beroep te doen op drijfveren en potenties van mensen. Sociale activering kan bijdragen aan een verandering van langdurig werklozen van objecten van regelgeving naar medevormgevende subjecten.

De keerzijde van een individuele aanpak is het risico dat bestaat op willekeur en ongelijke behandeling. In de uitvoeringspraktijk zal de behoefte aan een zekere afstemming groeien. Opleiding, coaching en uitwisseling van werkwijze zijn instrumenten om deze afstemming, die geen afbreuk mag doen aan het beoogde maatwerk, te bewerkstelligen. Voor deze aanpak zal de sociale dienst niet altijd de meest aangewezen instantie zijn, zeker niet als deze expertise bij andere instanties aanwezig is.

De Raad acht het wenselijk dat in de financieringsmethodiek van de betrokken instanties, maar met name van de sociale diensten, financiële prikkels worden ingebouwd die *uitstroom bevorderen*. De Raad merkt hierbij op dat herziening van de financieringsstructuur onontbeerlijk is.

In het onderwijs dient te worden gewerkt aan de competenties waarvan is geconstateerd dat kwetsbare groepen deze missen, zoals representatief vermogen en weerbaarheid. De Raad merkt echter op dat aan scholing en vorming op een gegeven moment een eind komt, hoewel ook voor laagbetaalde banen steeds hogere eisen aan elementaire (sociale) vaardigheden worden gesteld. Het beroepsonderwijs dient zich dan ook niet te concentreren op niveaumaximalisatie, maar te zoeken naar de balans tussen vakbekwaamheid en sociale vaardighe-

den. Een laagproductieve arbeidsplaats kan dan voor kwetsbare groepen binnen bereik komen. Maatschappelijk gezien betekent dat, dat een herwaardering van eenvoudig (hand)werk nodig is, waarbij sociale waardering niet afhankelijk is van de hoogte van het opleidingsniveau, maar van de inzet van mensen.¹⁴³⁾

4.5 Prioriteren doelgroepen

In antwoord op de vraag van het Kabinet of bepaalde groepen met voorrang behandeld moeten worden, is de Raad van mening dat door het aangeven van prioriteiten geen recht wordt gedaan aan de grote diversiteit binnen de populatie van langdurig werklozen. Wel vraagt de Raad speciale aandacht voor minderheden, omdat het laten voortbestaan van een meer dan proportionele werkloosheid bij allochtonen grote maatschappelijke risico's heeft.

De Raad schat in dat *individueel-gerichte activering* meer effect heeft dan een doelgroepenbeleid. Uitgaande van de perspectieven, mogelijkheden en activiteiten van de langdurig werkloze wordt (zonodig) gezocht naar de meest geëigende weg naar participatie in de samenleving. De individuele benadering sluit een groepsgewijze aanpak niet uit. Bij een aantal langdurig werklozen kan worden volstaan met een verwijzing naar een arbeidsactiveringsprogramma, terwijl bij andere cliënten intensieve begeleiding nodig is. Bijvoorbeeld voor allochtonen kan *individuele trajectbegeleiding*, die zich uitstrekt van intake en werkgeversbenadering tot nazorg, een instrument zijn om barrières bij werkgevers te doorbreken. De individueel-gerichte activering, waarbij de sociale dienst eigenlijk niemand aan zijn lot overlaat, leent zich niet voor vrijblijvendheid van de cliënt. Mensen serieus nemen en een beroep doen op hun verantwoordelijkheid, houdt in dat ze worden aangesproken op toezeggingen en dat hen eisen worden gesteld. Door middel van *contracten* kunnen sociale diensten en hun cliënten wederzijdse afspraken over activeringstrajecten vastleggen. Sancties dienen te worden gebruikt als mensen wel kunnen, maar niet willen meewerken aan trajecten. Niet van een ieder kan echter een tegenprestatie worden geëist. Bij dezen, voor wie het functioneren eerder wordt belemmerd door druk en stress, werkt lichte drang wellicht beter. In individuele gevallen dient ook schuldhulpverlening deel uit te maken van een participatietraject.

¹⁴³⁾ Vergelijk WRR, *Tweedeling in perspectief: de 'emancipatie van talent'*, p. 133 ev.

4.6 Budgettaire consequenties

De individuele aanpak die de Raad voorstaat, die zijns inziens nodig is om een moeilijk bereikbaar deel van de doelgroep perspectief te bieden, en een aantal concrete voorstellen, zoals uitbreiding van publieke dienstverlening en een forfaitaire zorgdag, kosten meer geld dan aan uitkeringen wordt bespaard. Wie werk wil maken van activering en dat van groot maatschappelijk belang acht, kan naar het inzicht van de Raad niet ontkomen aan een verhoging van het budget. Deze verhoging zou als één van de prioriteiten in het regeerakkoord voor de komende kabinetsperiode kunnen worden vastgelegd. Op gemeentelijk niveau kunnen de gelden die in 1998 worden uitgetrokken voor bijzondere bijstand ook activerend worden besteed. Extra geld dat nodig is voor het bemiddelings- en begeleidingsapparaat dient zoveel mogelijk te worden bekostigd uit efficiencywinsten.

5 Aanbevelingen

5.1 Sociale activering

- * Sociale activering dient een zelfstandige en volwaardige plaats te krijgen in het gemeentelijk activeringsbeleid, en dus niet alleen beoordeeld te worden op de bijdrage die het levert aan arbeidsactivering.
- * De Raad beveelt de gemeenten aan het budget dat in 1998 wordt uitgetrokken voor een verhoging van de bijzondere bijstand ook in te zetten voor een activerende aanpak.
- * Contracten met langdurig werklozen zijn zowel bij sociale activering als bij arbeidsactivering bij uitstek het instrument om twee belangrijke principes te realiseren:
 - wederkerigheid: uitkeringsontvanger en uitkeringsverstrekker verplichten zich tot activiteiten;
 - eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de langdurig werklozen.

De Raad beveelt aan met zoveel mogelijk langdurig werklozen contracten te sluiten waarin activiteiten en toezeggingen van de betrokkenen, van de uitkeringsverstrekker en van andere bij de activering betrokken instanties zijn vastgelegd.

- * De Raad pleit voor een actieve benadering van de directe leefomgeving, bijvoorbeeld familie, buurt, school en zelforganisatie, van de betrokkene.

Met deze benadering wordt op een aantal plaatsen geëxperimenteerd, waarbij verschillende aanpakken worden gehanteerd: huisbezoeken bij langdurig werklozen (Breda), de creatie van ‘bemoedigende netwerken’ uit het opbouwwerk (onder andere Rotterdam) en buurtgerichte activeringsbezoeken (’s-Hertogenbosch). Opbouwwerkers, maatschappelijk consulenten of speciaal aangestelde case-managers komen in aanmerking om deze aanpak uit te voeren. Als de aanpak succesvol is gebleken, dient verspreiding plaats te vinden. Indien nodig dient de regering verspreiding te ondersteunen.

- * De Raad beveelt aan dat voor de gemeenten een sociale-activeringsmodel wordt ontwikkeld, als een hulpmiddel om sociale activering inhoud te geven.

5.2 Arbeidsactivering

- * De Raad meent dat de rijksoverheid in een aantal sectoren, met name in de zorg, over moet gaan tot het versterken van de dienstverlening door uitbreiding van het personeelsbestand met functies op lagere schaalniveaus (tussen minimumloon en beginschalen in de CAO’s). Op deze plaatsen dienen langdurig werklozen te worden aangesteld. Deze voorwaarde dient te worden vastgelegd in subsidie-regelingen of in convenanten tussen rijk en instellingen of gemeenten. De financiering van deze uitbreiding kan plaatsvinden door een verschuiving van het budget voor Melkertbanen naar reguliere budgetten en door de aanwending van groeiruimte in de zorgsector.
- * De Raad is van mening dat in bepaalde maatschappelijke sectoren, zoals ecologie en sociale veiligheid, de dienstverlening dient te worden versterkt door uitbreiding van met publieke middelen gefinancierde werkgelegenheid.
- * De Raad acht uitbreiding van de ‘baan+’-aanpak buiten Rotterdam raadzaam om zo een completer beeld van de werking en het resultaat van deze aanpak te verkrijgen. Om deze aanpak gericht te bevorderen dient aan verschillende gemeenten te worden gevraagd om ‘baan+’ in te voeren.
- * De Raad beveelt aan om op experimentele basis voor langdurig werklozen die een verzorgende taak hebben, bijvoorbeeld voor jonge kinderen of familieleden, de ‘baan+’-aanpak aan te vullen met de mogelijkheid om een forfaitaire zorgdag op te nemen (‘zorg+’). Ten behoeve van alleenstaande ouders met jonge kinderen dient de capa-

citeit voor kinderopvang verruimd te worden en meer toegesneden op de situatie van de ouders (bijvoorbeeld door flexibele openingstijden). Ten behoeve van deelnemers aan 'zorg +' die moeten zorgen voor een ziek familielid dienen, indien nodig, voorzieningen voor vervanging van de zorgplichtige te worden getroffen.

- * Indien het door omstandigheden minder wenselijk wordt geacht dat alleenstaande bijstandsouders met jonge kinderen zorg en arbeid combineren, beveelt de Raad ontheffing van de sollicitatie- en arbeidsplicht aan, met als tegenprestatie het verrichten van andere maatschappelijk nuttige activiteiten.
- * De Raad beveelt een experiment aan met het invoeren van een 'persoonsgebonden-scholingsbudget' voor ondernemende werklozen.
- * Ten behoeve van kleine zelfstandigen en startende ondernemingen dient voor een laagdrempelige en toegankelijke informatievoorziening te worden gezorgd. Laagdrempelig houdt in dat bijvoorbeeld informatiecentra worden gevestigd in buurten waar zich veel langdurig werklozen bevinden. Ook kan gedacht worden aan mobiele informatiecentra. Niet alleen in de beginfase maar ook in de periode daarna dient ondersteuning te worden geboden in de sfeer van voorlichting over regelgeving, het verkrijgen van een lening, zorgen voor planning en continuïteit. Ten behoeve van allochtonen ziet de Raad een rol weggelegd voor zelforganisaties en voor reeds gevestigde allochtone ondernemers.

5.3 *Vrijwilligerswerk*

- * De Raad meent dat in beperkte mate vrijwilligerswerk kan worden omgezet in een additioneel arbeidsverband met de organisatie die de WIW gaat uitvoeren. Deze omzetting is alleen van toepassing voor langdurig werklozen die al vrijwilligerswerk verrichten en bij vrijwilligerswerk dat de trekken van reguliere arbeid vertoont. Deze omzetting vormt een onderdeel van het af te sluiten individuele contract waarbij tevens afspraken worden gemaakt over het verdere traject. De beloning dient doorstroom richting betaalde arbeid te bevorderen.

5.4 *De organisatie van activering*

- * De Raad acht het onjuist centraal een model voor de organisatie van activering vast te stellen. Wel meent hij dat bij de organisatie rekening moet worden gehouden met de volgende principes:

- Arbeidsactivering en sociale activering dienen te berusten op heldere afspraken tussen organisaties die zich bezighouden met activering, waarbij het geld de cliënt en de voor hem verrichte werkzaamheden volgt.
 - De verdeling van het budget voor activering dient zoveel mogelijk in één hand te worden gehouden.
 - Arbeidsactivering en sociale activering dienen in nauwe samenhang te worden gecoördineerd. Indien in de toekomst één organisatie voor de uitvoering van de WIW-arbeidsactiveringsprogramma's wordt ingesteld (of aangezocht), zou deze kunnen worden uitgebreid met een organisatie-onderdeel dat sociale activering coördineert. Ook kan voor sociale activering een bestaande organisatie worden uitgezocht die nauw met de arbeidsactiveringsorganisatie samenwerkt.
 - Er dient ruimte te bestaan voor flexibiliteit in individuele trajecten.
 - Doelmatige uitvoering vereist dat zoveel mogelijk diensten van andere organisaties worden ingekocht of door vormen van samenwerking worden betrokken.
 - Met name de coördinatie van sociale activering vereist een organisatie met een uitgebreid relatienetwerk in de economische en sociale sectoren.
- * De Raad beveelt aan om waar dat mogelijk is een inkoopmodel te hanteren om de verhouding tussen betrokken instanties te reguleren. Op grond van einddoelen die de gemeente formuleert kunnen organisaties inschrijven en voor een beperkte periode van twee à drie jaar een opdracht krijgen. Indien doelen worden gehaald, krijgen de instellingen volledig uitbetaald. Na deze periode volgt een nieuwe inschrijvingsronde. Aandachtspunt bij de einddoelen is dat ze zodanig worden geformuleerd dat ze geen afroming in het werklozenbestand oproepen.
- * Voor de invulling van het activeringsbeleid dient een breed draagvlak te worden gecreëerd in de samenleving. Mogelijkheden daartoe zijn onder meer raadpleging van burgers, instelling van cliëntraden en het beleggen van strategische bijeenkomsten.

5.5 Individuele aanpak

- * De Raad pleit voor individueel-gerichte activering van langdurig werklozen, waarbij wordt aangesloten bij persoonlijke perspectieven, capaciteiten en activiteiten. De individuele aanpak vraagt om een precieze afstemming van instrumenten zoals sancties, contracten, activerende gesprekken en individuele trajectbegeleiding.

LITERATUUR

Abbring, J.H. e.a. (1996), 'Sancties in de WW: een werkend perspectief, *Economisch Statistische Berichten*, 11 september, p. 750-753.

Algemene Rekenkamer (1996), *Gesubsidieerde arbeid*, 's-Gravenhage, Sdu, 24 oktober.

Allaart, P.C. (1995), 'Wie doet wat in het zwarte circuit? *Economisch Statistische Berichten*, 16 augustus, p. 726-728.

Andel, H.G. van, en Y.B. Bommeljé (red) (1996), *In en uit de bijstand: de positie van bijstandsccliënten en de factoren die uitstroom bevorderen*, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Arbeidsinspectie-SZW (1996), *CAO-afspraken 1996: een eerste interim-rapportage*, 's-Gravenhage.

Becker, J.W. e.a. (1986), *Enige aspecten van arbeid in de toekomst. Een verkenning tot het begin van de jaren negentig*, Sociale en Culturele Studies 7, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau/'s-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Beer, P. de (1996), *Het onderste kwart: werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau/'s-Gravenhage, VUGA.

Beer, P. de (1996), 'Laag opgeleiden: minder kans op een baan, meer kans op ontslag', in: *Economisch Statistische Berichten*, 6 november, p. 908-912.

Berg, H. van den e.a. (1997), *Het kleine verschil. Slaag- en faalfactoren bij trajectbemiddeling van allochtonen*, Amsterdam, Jan Mets.

Berkel, R. van, A. Brand en J. Maaskant (1996), *Uitgeschreven of afgeschreven? Werklozen door de tijd gevolgd*, Utrecht, Van Arkel.

Berkel, R. van, A. Dekker, C. Doesem en K. van Zwart (1992), *Uitkeringsgerechtigden en ouderen in beweging: belangenorganisaties in kaart gebracht*, Utrecht, Van Arkel.

Bosselaar, H., M. Kemperman en G. Jehoel-Gijsbers (1995), *De sociale minima: trendstudie 1980-1994*, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Brand, A. e.a. (1993), *Een ervaring rijker. Deelnemers, uitstromers en weigerars/uitvallers aan het woord over hun ervaringen met de JWG-*

jongerenpool in Rotterdam, Rotterdam, Sociaal-Wetenschappelijke Afdeling van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

CBS/CPB (1997), *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, 's-Gravenhage, Sdu.

CPB (1996), *Werkdocument 'Lange termijn verkenning voor de periode 1995-2020'*, 's-Gravenhage.

Card, D en P.K. Robins (1996), *Do financial incentives encourage welfare recipients to work? Evidence from a randomized evaluation of the self-sufficiency project*, NBER working paper 5701.

Commissie 'Laagste segment arbeidsmarkt' (1994), *De onderste baan boven*, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Daal, H.J. (1990), *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Nederland*, 's-Gravenhage, NIMAWO.

Engbersen, G., J.C. Vrooman en E. Snel (1996), *Arm Nederland: het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, 's-Gravenhage, VUGA.

Esser, R., A. Nagelkerke, en W. van Voorden (1997), 'Samenwerking in SWI-verband: als egeltjes zo voorzichtig', *Sociaal Bestek*, nr. 3, p. 11-14.

Ewijk, H. van (1997), 'Strategisch informatiebeleid en de opkomst van dat ene loket', *Sociaal bestek*, nr. 3, p. 3-9.

Financieringssysteem van de algemene bijstandswet (1996), Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van de algemene bijstandswet: Rapport nr. 1, 's-Gravenhage.

FNV (1996), *Tijd voor nieuwe zekerheid: Stappen ter vernieuwing van de sociale zekerheid*, Amsterdam.

Fortuin, K. (1995), 'Voetangels en klemmen in relaties. Werklozen, welzijnswerk en sociale dienst', *Sociaal Bestek*, nr. 5, blz. 29-32.

Geerling, R. (1997), 'De nABW: een uitvoeringsprobleem?', *Sociaal Bestek*, nr. 1, p. 2-5.

Groot, L. de (1997), 'Het doelgroepentijdperk loopt ten einde: hoe bereiken we nu de doelgroep?', *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, maart, p. 19-23.

Hart, J. de (1997), 'Mechanisering en monetarisering van Nederlandse huishoudens', nog te publiceren artikel.

Hartog, J. en J. Theeuwes (red) (1997), *Creëren van werk aan de onderkant*, Nationaal Vakbondsmuseum, Serie Wetenschappelijke Publicaties, Amsterdam/'s-Gravenhage, Welboom.

Hartog, J. (1997), 'Werkverschaffing volgens de Rekenkamer', *Economisch Statistische Berichten*, 15 januari. p. 44-48.

Hazeu, C.A. (1996), 'Een nieuwe Bijstandswet... en een nieuwe Sociale Dienst?', *Openbare Uitgaven*, nr. 6, p. 274-283.

Heijnsbroek, M. en A. Hofman (1996), 'De afstand tot de arbeidsmarkt' gemeten: Erasmusuniversiteit maakte 'meetlat', *Sociaal Bestek*, nr. 1, p. 13-15.

Hemerijck, A. (1996), 'Arbeidsethos tussen bijbelse plicht en maatschappelijke norm', in: Bovens, M. en A. Hemerijck (red), *Het verhaal van de moraal: een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Amsterdam/ Meppel, Boom.

Herweijer L.J. (1996), 'Schoolloopbanen in de vier grote steden ongunstiger', *Kwartaalschrift Onderwijsstatistieken 1996-III*, Voorburg, Centraal Bureau voor de Statistiek, p. 10-14.

Hoog, C. de e.a. (1996), *Het Nederlandse gezinsleven aan het einde van de twintigste eeuw*, 's-Gravenhage, Nederlandse Gezinsraad.

Janssen, R. (1995), *Dansen en ontspringen. In twijfelpas met zorg, arbeid en natuur*, Utrecht, Commissie Oriënteringsdagen.

Janssen, R. (1995), *Voorbij voor en tegen. Enkele voorlopige denkbeelden bij het beleid van sociale activering*, Helden.

Janssen, R. en I.M. van Klaveren (1995), *Met een klusje in het riet. Handleiding voor uitkeringsgerechtigdenorganisaties om invloed uit te oefenen op het gemeentelijke beleid van sociale activering*, Utrecht.

Janssen, R. en I.M. van Klaveren (1996), 'De kunst van het afhoudend inspelen. Uitkeringsgerechtigdenorganisaties en het beleid van sociale activering', *Tijdschrift voor arbeid en bewustzijn*, nr. 3-4, p. 191-212.

Janssen, R. (1997), 'Uitkeringsgerechtigden en sociale activering', *Sociaal Bestek*, nr. 1, p. 12-16.

Jehoel-Gijsbers, G. (1989), *Geen betaalde baan ... en dan? Reacties van uitkeringsgerechtigden onderzocht*, Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant.

Jehoel-Gijsbers, G. (1995), 'De macht van het arbeidsethos. Sociale zekerheid en normvervaging', *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, mei, p. 25-30.

Jehoel-Gijsbers, G. en A. Kersten (1996), 'De nABW en de nieuwe arbeidsplichtigen', *Sociaal Bestek*, nr. 11, p. 19-22.

MKB-Nederland (1996), *Arbeidsmarkt en midden- en kleinbedrijf*, Delft.

MKB-Nederland (1996), *Arbeidsmarkt in CAO's*, Delft.

Kersten, A. e.a. (1996), *Evaluatie arbeidstoeleidingsprogramma's GSD Eindhoven*, Tilburg, IVA.

Kloosterman, R. e.a. (1997), *Over grenzen. Immigranten en de informele economie*, Amsterdam, Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid, Voorstudie 10.

Knol, H.K. (red) (1996), *Handboek reïntegratie*, Utrecht, De Tijdstroom.

Kremer, M. (1996) 'Zorg, bijstand en activering in Denemarken', *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, februari, p.4-8.

Kraaijestein, M. (1995), *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het rijk: 1945- 1990. Een beleidshistorische studie over decentralisatie en gemeentelijke beleidsvrijheid*, Hilversum, Verloren, p. 172 ev.

Kroft, H., G. Engbersen, K. Schuyt en F. van Waarden (1989), *Een tijd zonder werk: een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*, Leiden/ Antwerpen: Stenfert Kroese.

Lammerts, R. (1996), *'Ik wist niet dat er nog zoveel voor mij mogelijk was.'* *Evaluatie van een experimentele aanpak voor sociale activering*, Utrecht, Verwey-Jonker instituut.

Lindeman, E. (1996), *Participatie in vrijwilligerswerk*, Amsterdam, Interuniversity Centre for Social Science Theory and Methodology, RUG/UU/KUN.

Merens-Riedstra, H.S., L. Boer en G.A. Tan (1989), *Gevolgen van inkomensachteruitgang bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid*, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Miedema, F. en B. Valkenburg (1996), *De Melkert-I regeling tussentijds belicht*, Rotterdam, Sociaal Wetenschappelijke Afdeling van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Miedema, F. en B. Valkenburg (1997), 'Melkert-I halverwege: een tussenbalans', *Sociaal Bestek*, nr. 3, p. 15-17.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1996), *Sociale Nota 1997*, 's-Gravenhage.

Muffels, R., H.J. Dirven en D. Fouarge (1995), *Armoede, bestaansonzekerheid en relatieve deprivatie: Rapport 1995. De ontwikkeling van armoede in Nederland met bijzondere aandacht voor de situatie van ouderen en werkenden*, Tilburg, WORC.

Nauta, L. (1995), 'Competente burgers', Engbersen, G. en R. Gabriëls (1995), *Sferen van integratie: naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Amsterdam/ Meppel, Boom.

Nugteren, M. en P. Vlaar (1995), *Landelijke uitwisseling Sociale activering. Verslag startbijeenkomst 25 oktober 1995*, Utrecht, NIZW.

Nyfer (1995), *Uitkering voor werk: werk voor gemeenten*, 's-Gravenhage/Breukelen, Sdu/Nyfer.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (1995), *Trendrapport 1995: Aanbod van arbeid*, 's-Gravenhage, OSA.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (1996), *Trendrapport 1996: Vraag naar arbeid*, 's-Gravenhage, OSA.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (1996), *Soepel geregeld: instituties en efficiëntie van de arbeidsmarkt*, 's-Gravenhage, OSA.

Oorschot, W. van (1997), 'Nederland over ... rechten, plichten en werk', *Sociaal Bestek*, nr. 1, p. 6-11.

Oorschot, W. van (1997), 'Nederland over ... solidariteit', *Sociaal bestek*, nr. 3, p. 27.

Partij van de Arbeid (1996), *Sociale Zekerheid bij de tijd*, Amsterdam.

Pijl, M. (1995), 'De Franse dienstencheque. Een goed antwoord op de verkeerde vraag', *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, mei, p. 18-24.

Rein, H. en W. Scherer (1993), *Erwerbslosigkeit und politischer Protest. Zur Neubewertung von Erwerbslosenprotest und der Einwirkung sozialer Arbeit*, Frankfurt am Mein.

Renooij, P. (1995), 'Vouchers geen wenkend alternatief', *Sociaal Bestek*, nr. 5, p. 25-27.

Rensen, H.W.J. (1995), 'Meer mensen actief met minder regels: De stroomlijning van gesubsidieerde arbeid', *PS*, 1 november, p. 1528-1537.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1992), *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, Rijswijk/ 's-Gravenhage, VUGA.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1994), *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Rijswijk/ 's-Gravenhage, VUGA.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1996), *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Rijswijk/ 's-Gravenhage, VUGA.

Sociale activering - Onbenutte Kwaliteiten. De start van het project (1996), Rotterdam/Utrecht, Sociaal-Wetenschappelijke afdeling van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid / vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen Universiteit Utrecht.

Sociale Conferentie 1996. Verslag (1997), 's-Gravenhage, B&A Groep.

Stichting voor Economisch Onderzoek (1996), *Rondkomen in Leiden 1996. De verdeling van armoede en welvaart*, 's-Gravenhage, Sdu.

Swinnen, H. (1993), 'Revenu minimum d'insertion in Frankrijk: fair of workfare?', *Tijdschrift voor arbeid en bewustzijn*, nr. 4, p. 285-297.

Swinnen, H. (1995), *Sociale activering: een lokale strategie broodnodig. Experimenten 'Blijvers in de Bijstand'*, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.

Swinnen, H. (1995), 'Maatschappelijke uitsluiting en vrijwillige inzet. Een ontwikkelingsonderzoek naar activerend welzijnsbeleid in drie gemeenten', *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, maart, p. 22-28.

Swinnen, H. en R. Lammerts (1997), 'Sociale activering. Een kwestie van gedeelde visie en adequate instrumenten', *Sociaal Bestek*, nr. 4, p. 2-5.

SZW (1995), *De andere kant van Nederland. Over preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*, 's-Gravenhage.

SZW (1997), *De andere kant van Nederland: voortgangsnota, Nieuwe stappen tegen stille armoede en sociale uitsluiting*, 's-Gravenhage.

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en A. Merens (1996), *Rapportage minderheden 1996: Bevolking, arbeid, onderwijs, huisvesting*, Rijswijk, SCP/ 's-Gravenhage, VUGA.

Tiggelen, G. van (1996), 'Samenwerking in de sociale zekerheid kan niet zonder gegevensuitwisseling', *Sociaal Bestek*, nr. 10, p. 25-28.

Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (1994), *Etnische minderheden en de toegang tot de arbeidsmarkt*, Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Veenman, J. (1995), 'Etnische minderheden en de arbeidsmarkt: naar een effectief en rechtvaardig beleid', ongepubliceerde lezing.

Vermeulen, H.J.J.M. en J.H. Bosselaar (1996), *De onderste baan belicht. Werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, OSA-werkdocument W145, 's-Gravenhage, OSA.

Vlaar, P. en R. Engbersen (1995), *Reader Sociale activering*, Utrecht, NIZW.

Vlaar, P. en M. Nugteren (1996), *Activeren in Escamp en Schilderswijk. De praktijk van Maatschappelijk Herstel in Den Haag*, Utrecht, NIZW.

Vlaar, P. en M. Nugteren (1996), *Activering door huisbezoek. Verslag werkconferentie met het project 'Buurten en Wijken Versterkt' in 's Hertogenbosch*, Utrecht, NIZW.

Voogd, W. (1996), 'Jullie kunnen de boom in met je sollicitatieplicht', *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, mei, p. 26-27.

Vrooman, J.C. en E.P. Pommer (1996), 'Armoede in Nederland', *Economisch Statistische Berichten*, 30 oktober, p. 901-903.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990), *Een werkend perspectief*, 's-Gravenhage, WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1993), *Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid*, Voorstudies en achtergronden, 's-Gravenhage, WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1996), *Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers*, Voorstudies en achtergronden, 's-Gravenhage, WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1996), *Tweedeling in perspectief*, 's-Gravenhage, WRR.

Wijk, N. van (1997), 'Baan Plus beloont eigen initiatief', *Sociaal Bestek*, nr. 2, p. 5-8.

Bijlage I

*Uit: Adviesprogramma 1996 - 1997 van de
Voorlopige Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*

Adviesprogramma 1996-1997 van de Voorlopige Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Thema: Sociale activering en burgerschap

Inleiding

Een veel te grote groep mensen participeert niet op volwaardige wijze in de samenleving. Uitzichtloos isolement en maatschappelijke desintegratie zijn daarvan vaak het gevolg. Het Kabinet kent daarom prioriteit toe aan vergroting van de kansen op arbeidsdeelname als belangrijkste bron van inkomen en middel tot maatschappelijke participatie. Hierbij wordt erkend dat er een groep mensen is voor wie de kans op inschakeling (voorlopig) minimaal is. Naast het scheppen van nieuw werk mede met behulp van uitkeringen (arbeidsactivering) is ook sociale activering voor deze mensen het beleidsinstrument dat vergroting van sociale participatie en van de kansen op normale betaalde arbeid moet realiseren.

Langdurige werkloosheid als risicofactor voor sociale uitsluiting

Volgens de Sociale en Culturele Verkenningen 1995 is het aandeel langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid weliswaar na 1984 in hetzelfde tempo teruggelopen als de totale werkloosheid, maar vanaf 1992 is deze trend weer omgebogen in een stijging. In de jaren 80 deed zich een opvallende verschuiving voor van de relatief 'kortdurig' werklozen naar de zeer langdurig werklozen.

Onder de langdurig werklozen zijn laag opgeleiden, allochtonen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en vrouwen die willen herintreden oververtegenwoordigd; de ouderen onder hen (55+) zijn drie keer zo vaak langdurig werkloos dan de jongeren (onder de 25).

Er zijn weliswaar veel banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt verdwenen, maar er zijn ook nieuwe bijgekomen, samenhangend met de verschuiving van de werkgelegenheid van de traditionele sectoren naar de dienstensector.

De langdurig werklozen komen te weinig voor deze nieuwe banen in aanmerking, omdat middelbaar opgeleiden hen daaruit verdwingen. Daarbij komt, dat langdurig werkloosheid stigmatiserend werkt; alleen al daardoor geven (sommige) werkgevers de voorkeur aan kortdurig werklozen.

Langdurige werkloosheid gaat vaak gepaard met sociaal-psychische en

gezondheidsproblemen. Dit blijkt o.a. uit het onderzoek 'Sociaal-economische Gezondheidsverschillen' van de Commissie Ginjaar; zie ook de VWS-beleidsnota Gezond en Wel. Huwelijks- en gezinsrelaties raken verstoord, vooral, wanneer er meer langdurig werklozen binnen een gezin zijn. Langdurige werkloosheid gaat vaak gepaard met een vernauwing van de sociale leefwereld en sociaal isolement, toename van armoedeproblematiek, een eenzijdige relatienetwerk, hanteren van 'overlevingsstrategieën' en het ontbreken van toekomstperspectief.

Sociale activering en civil society

Het tegengaan van sociaal isolement is het belangrijkste doel van sociale activering. De vraag is welk beleid daarvoor ontwikkeld moet worden. Enerzijds kan het daarbij gaan om creatie van nieuwe werkgelegenheid. In tal van lokale experimenten worden mogelijkheden onderzocht om maatschappelijk nuttig werk te creëren mede met behulp van het 'terugploegen' van uitkeringen en langs deze weg de opwaartse arbeidsmobiliteit te versterken.

Anderzijds kan het ook gaan om maatschappelijke activering door b.v. vrijwilligerswerk en andere zinvolle activiteiten in hobby, sport, cultuur, educatie en verenigingsleven.

De vraag is hoe beide beleidsrichtingen (arbeidsactivering en sociale activering) zich tot elkaar dienen te verhouden en voor welke groepen het ene dan wel het andere instrument het meeste effect zullen opleveren.

Er bestaat een link tussen maatschappelijke nuttige activiteiten en 'civiel society'. De publikaties die het SCP heeft uitgebracht in het kader van het project 'Civil Society' vormen een duidelijke illustratie van het grote maatschappelijke belang van vrijwilligerswerk.

De vraag is in hoeverre de 'sector' vrijwilligerswerk nieuwe 'oplossingen' en perspectieven kan bieden voor sociaal geïsoleerden en werklozen, ook zonder dat hierop steeds de automatische verplichting van betaalde werkgelegenheid zou moeten rusten, al blijft betaald werk het primaat behouden.

Als reeds wordt geconstateerd, dat juist hoger opgeleiden die al een betaalde baan hebben en huisvrouwen nu vooral de verrichters van vrijwilligerswerk zijn, is er dan reden om lager opgeleiden, allochtonen en werklozen meer bij vrijwilligerswerk te betrekken?

Hoe zwaar weegt het morele aspect en het sociale integratie-motief (dit laatste vooral bij allochtonen)?

Welke sectoren of onderdelen van vrijwilligerswerk lenen zich bij uitstek om daarvan betaalde banen te maken, al dan niet met behulp of behoud van uitkering? Geldt dat vooral voor vrijwillige zorg en persoonlijke dienstverlening of ook voor andere vormen van vrijwilligerswerk?

In hoeverre mag vrijwilligerswerk in zekere zin oneigenlijk gebruikt worden namelijk als 'eerste stap op weg naar betaalde arbeid'?

Maatwerk

Op individueel niveau lijkt het probleem van maatschappelijke non-participatie oplosbaar door een sterk geïndividualiseerde aanpak; daarmee is ook al enige ervaring opgedaan. Het maatwerk dat afgestemd moet zijn op de lokale situatie zal tot stand moeten komen in nauwe samenwerking met organisaties op het terrein van welzijn, volksgezondheid, onderwijs en arbeidsvoorziening. De vraag is welke samenwerkingsmodellen daarvoor wenselijk zijn en of en in hoeverre deze van bovenaf voorgeschreven zouden kunnen of moeten worden.

De totale omvang van de problematiek is zeer omvangrijk. Activering van een grote groep mensen kan betekenen dat de lokale capaciteit aan consultants moet worden vergroot. Hoe is dat eventueel te verwezenlijken, in welk samenspel van rijks- en lokaal beleid? Kan het Rijk zich bemoeien met lokale beleidsprioriteiten.

Vragen

1. De vraag is hoe de twee beleidsrichtingen (arbeidsactivering en sociale activering) macro-sociaal gezien zich tot elkaar dienen te verhouden en voor welke groepen het ene dan wel het andere instrument het meeste directe effect zullen opleveren.

2. M.b.t. arbeidsactivering is de belangrijkste vraag: wat zijn de maatschappelijke effecten van het inzetten van arbeidsactivering gericht op creatie van banen die in een maatschappelijke behoefte voorzien en welk beleid is gewenst (waaronder ook m.b.t. de financiering van deze banen; in hoeverre met behoud dan wel met behulp van uitkeringen)?

3. M.b.t. de sociale activering is de belangrijkste vraag in hoeverre vrijwilligerswerk nieuwe 'oplossingen' en perspectieven kan bieden voor sociaal geïsoleerden en werklozen, ook zonder dat hierop steeds de automatische verplichting rust om betaald werk te moeten creëren.

Is een beleid gewenst gericht op 'democratisering' van vrijwilligerswerk? Hoe zwaar wegen het morele aspect en het sociale integratiemotief? Welke onderdelen van vrijwilligerswerk lenen zich bij uitstek voor omvorming tot betaald werk?

4. Is de lokale capaciteit voor het vereiste maatwerk voldoende en hoe kunnen organisaties op het terrein van zorg en welzijn in dit kader in leemten voorzien? Welke samenwerkingsmodellen zijn daarvoor wenselijk en moeten deze van bovenaf voorgeschreven worden?

5. Indien wordt gekozen voor prioritering naar te activeren groepen, welke zouden dan voorrang moeten krijgen voor w.b. arbeidsactivering en welke voor sociale activering?

Bijlage II

Langdurige werkloosheid in cijfers

Langdurig werklozen zijn degenen die daadwerkelijk beschikbaar zijn voor en op zoek zijn naar betaald werk voor tenminste twaalf uur per week en dat reeds langer dan één jaar.

Tot 1988 werd een andere werkloosheidsdefinitie gehanteerd: werkloos zijn degenen, die bij het arbeidsbureau als werkzoekend staan ingeschreven.

Tabel 1: Aantal langdurig werklozen (absoluut), in percentage van de totale werkloosheid en in percentage van de beroepsbevolking

	absoluut aantal langdurig werklozen	percentage langdurig werklozen op totale werkloosheidspercentage	langdurig werklozen onder beroepsbevolking
1970	4 000	9	
1971	4 000	7	
1972	7 000	6	
1973	13 000	12	
1974	15 000	11	
1975	24 000	12	
1976	44 000	21	
1977	49 000	24	
1978	51 000	25	
1979	53 000	25	1.02
1980	56 000	23	
1981	86 000	22	1.56
1982	169 000	31	
1983	352 000	44	6.13
1984	435 000	53	
1985	407 000	53	6.94
1986	385 000	54	
1987	364 000	53	6.34
1988	247 000 (355 000)*	55 (52)*	4.21 (6.05)
1989	221 000 (342 000)	54 (52)	3.73 (5.77)
1990	197 000 (325 000)	55 (52)	3.25 (5.36)
1991	176 000	53	2.84
1992	166 000 (316 000)	49 (50)	2.64 (5.02)
1993	188 000 (352 000)	45 (46)	2.93 (5.49)
1994	244 000 (434 000)	50 (51)	3.77 (6.71)
1995	248 000 (443 000)	53 (52)	3.76 (6.72)
1996	221 000		3.31
1997 (eerste kwartaal)	202 000		
1997 (febr.-april)	197 000		

Bron: Sociale Nota 1997 (eigen bewerking)

Beer, P. (1996) *Het onderste kwart*. Rijswijk: SCP. CBS

* Vanaf 1988 zijn tussen haakjes de getallen volgens de oude definitie toegevoegd.

Profiel van langdurig werklozen

Tabel 2. Samenstelling van de geregistreeerde werkloosheid¹¹, naar geslacht, leeftijd, nationaliteit/etniciteit, opleidingsniveau en werkloosheidsduur, 1980-1994 (in procenten).

	1980 ¹²	1985	1990	1994
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0
geslacht				
man	65,0	70,1	58,4	58,2
vrouw	35,0	29,9	41,6	41,8
leeftijd				
16-24 jaar	42,4	34,1	23,5	21,4
25-39 jaar	37,8	45,4	45,0	47,9
40-49 jaar	11,5	13,7	20,9	21,0
50-64 jaar	8,3	6,8	10,6	9,5
nationaliteit/etniciteit ¹³				
Nederlands/autochtoon	93,9	91,1	77,1	76,5
niet-Nederlands/allochtoon	6,1	8,9	22,9	23,5
w.v. Turks	2,0	3,1	5,9	5,3
Marokkaans	1,0	2,0	3,4	2,9
Surinaams/Antilliaans		3,0	5,6	5,7
w.v. Surinaams		4,5		4,3
Antilliaans		1,1		1,4
opleidingsniveau				
bo	33,7	39,1	30,2	24,1
lbo/mavo	35,0	37,6	29,1	27,6
w.v. lbo	24,1		19,6	18,5
mavo	10,9		9,5	9,1
mbo/havo/vwo	24,1	14,7	25,1	32,5
w.v. mbo	18,8		19,6	26,3
havo/vwo	5,3		5,6	6,2
hbo/universiteit	7,2	8,6	15,4	15,8

¹¹ Volgens de thans geldende definitie, behalve bij nationaliteit en werkloosheidsduur in 1980 en 1985, opleidingsniveau in 1985 volgens de toenmalige definitie; het opleidingsniveau in 1981 betreft werklozen die een werkloosheidsuitkering ontvangen of actief naar werk zoeken en onmiddellijk (binnen twee weken) beschikbaar zijn.

¹² Voor het opleidingsniveau 1981.

¹³ In 1980 en 1985 nationaliteit (behalve Surinamers en Antillianen in 1985), in 1990 en 1994 etniciteit (nationaliteit of geboorteland).

werkloosheidsduur				
minder dan 1 jaar	77,4	46,5	44,7	50 ^[4]
1-3 jaar		33,8	26,8	31 ^[5]
meer dan 3 jaar		19,7	28,2	19 ^[6]

Bron: SCP 1996: 106.

^[4] Schatting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

^[5] Idem.

^[6] Idem.

Tabel 3. Verdeling van de kortdurige en langdurige werkloosheid en de beroepsbevolking, naar geslacht, leeftijd, etniciteit en opleidingsniveau (in procenten van het totaal) en de concentratiegetallen ten gevolge van de beroepsbevolking en de totale werkloosheid (totale populatie = 1) in 1995.

	aandeel in totaal in procenten		concentratiegetallen			
	geregisteerde werkloosheid		beroepsbevolking	t.o.v. beroepsbevolking		t.o.v. totale werkloosheid
	langdurig	kortdurig	langdurig werklozen	totale werkloosheid	langdurig werklozen	
totaal (x 1.000 personen) (n = 100%)	(247)	(217)	(6.596)	(1,00)	(1,00)	(1,00)
geslacht						
mannen	57	55	62	0,93	0,91	1,02
vrouwen	43	46	38	1,12	1,15	0,98
leeftijd						
15-24 jaar	11	32	15	0,79	1,46	0,54
25-34 jaar	34	35	32	1,08	1,09	0,99
35-44 jaar	28	21	27	1,04	0,91	1,15
45-54 jaar	22	11	21	1,05	0,79	1,34
55-64 jaar	4	2	6	0,70	0,49	1,42
eticiteit						
autochtoon	71	80	91	0,78	0,83	0,94
allochtoon	29	20	9	3,15	2,70	1,17
w.v.						
Turks/						
Marokkaans	11	6	2	6,37	5,09	1,25
Surin/Antil.	6	4	2	2,99	2,49	1,20
overig allochtoon	12	10	5	1,24	2,10	1,06
opleidingsniveau						
bo	25	18	9	2,38	2,48	1,14
mavo	10	8	7	1,37	1,25	1,10
lbo	19	20	15	1,22	1,27	0,96
havo/vwo	6	7	5	1,15	1,22	0,94
mbo	26	29	38	0,66	0,71	0,94
hbo/wo	15	17	25	0,61	0,65	0,93

Bron: De Beer 1996: 97.

Bijlage III

Maatregelen arbeidsactivering

naam	korte omschrijving	resultaten: deelname of toepassingen	bereik
Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen (Melkert-1)	financiering van arbeidsplaatsen die in de collectieve sector in aanvulling op bestaande werkgelegenheid worden gecreëerd; bedoeld voor mensen die langer dan één jaar werkloos zijn; de beloning begint op het niveau van het minimumloon en kan oplopen tot maximaal 120% daarvan	plaatsen (1995 en 1996) en bezetting (tot en met 4e kwartaal 1996) in: * de gemeenten: toegekeerde plaatsen: 10.000 bezette plaatsen: 9.575 * zorgsectoren (nog niet volledig): toegekeerde plaatsen: 12.831 bezette plaatsen: 6.690 ⁷¹	kenmerken deelnemers: vrouw: 42% <30: 27% 30-40: 43% 40-55: 28% >55: 2% uit ABW e.a.: 70% uit BP: 22% anders: 8%

⁷¹ Tenzij anders vermeld, zijn de gegevens afkomstig van een opgave van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De gegevens betreffende de Melkert-1-regeling zijn gebaseerd op TK, 1996-1997, 23 972 nr. 17, Brief betreffende Bestrijding langdurige werkloosheid, 16 maart 1997.

Subsidieregeling experimenteren activering uitkeringsgelden (Melkert-2)

een beperkt aantal gemeenten krijgt de mogelijkheid om te experimenteren met de omzetting van uitkeringsgelden in subsidies waarmee additionele arbeidsplaatsen of scholingsplaatsen in de collectieve en de marktsector kunnen worden gecreëerd; bedoeld voor mensen die langer dan één jaar werkloos zijn; de beloning is tenminste even hoog als de uitkering

toegekende plaatsen (tot en met 1998): 19.995
bezette plaatsen (tot en met 3e kwartaal 1996): 7.312.^[8]

kenmerken deelnemers (op grond van 31 van 63 experimenten)^[9]

vrouw:	32%
<27:	39%
27-34:	35%
35-39:	12%
40-44:	8%
45-49:	4%
>50:	2%

allochtoon: 47%

lager onderwijs:	9%
vbo/mavo:	44%
mbo:	22%
hoger:	24%

werkloosheidsduur:

1-3 jaar:	56%
>3 jaar:	39%

^[8] Bron: TK 1996-1997, 23 972, nr. 16, Brief betreffende Bestrijding langdurige werkloosheid, 29 november 1996.

^[9] Regioplan (1996), *Tweede meting in- en uitstroom Melkert-2, 1e kwartaal 1996*, Amsterdam; SZW, Brief d.d. 29 augustus 1996.

<p>Experimenten werken met behoud van uitkering op basis van artikel 144 ABW (Melkert-3)</p>	<p>een aantal gemeenten heeft op experimentele basis de mogelijkheid gekregen om uitkeringsontvangers met behoud van uitkering allerlei activiteiten te laten verrichten, die niet onmiddellijk arbeidsmarktgericht zijn; bedoeld voor mensen die langer dan één jaar werkloos zijn</p>	<p>geen gegevens beschikbaar</p>	<p>geen gegevens beschikbaar</p>	
<p>Regeling experiment marktverruiming in de schoonmaakbranche (REMS, Melkert-4)</p>	<p>een zeer beperkt aantal experimenten waarin een subsidie wordt gegeven aan schoonmaakbedrijven die langdurig werklozen (>1 jaar) in dienst nemen, en tevens schoonmaakcontracten sluiten met particulieren; bedoeld om markt voor persoonlijke dienstverlening aan te boren; beloning maximaal 120% van het minimumloon</p>	<p>geen gegevens beschikbaar; uit mondelinge informatie bleek zeer geringe toepassing</p>	<p>geen gegevens beschikbaar</p>	
<p>Jeugdwerk Garantiewet (JWG)</p>	<p>vergoeding van (loon)kosten voor additionele arbeidsplaatsen en scholingsplaatsen voor jongeren onder de 23 jaar, die langer dan een half jaar werkloos zijn; plaatsen kunnen in de collectieve en in de marktsector worden gerealiseerd; de beloning ligt op het niveau van het minimumloon</p>	<p>deelnemers (tot en met 3e kwartaal 1996): 22.155 voorbereidingsovereenkomsten: 2.511</p>	<p>Sinds de aanvang van de JWG is de deelname gegroeid van zo'n 7.000 in 1992 tot zo'n 25.000 in 1996. kenmerken deelnemers¹⁰⁰: vrouw: 65%</p>	
		<p>allochtoon: 23%</p>		
		<p>basisonderwijs/ vso: 31% vbo/mavo: 46% hoger: 23%</p>		

¹⁰⁰ Knol, *Handboek reïntegratie*; gebaseerd op Olieman, R. e.a. (1996), *Evaluatie JWG*, s-Gravenhage.

<p>Banenpool</p>	<p>vergoeding van de loonkosten voor additionele plaatsen in collectieve en non-profitsector; de deelnemers zijn in dienst van een organisatie van waaruit ze worden gedetacheerd bij werkgevers; bedoeld voor mensen die langer dan drie jaar werkloos zijn en die zeer moeilijk bemiddelbaar zijn</p>	<p>deelnemers (tot en met 3e kwartaal 1996): 23.428</p>	<p>Deelname gegroeid vanaf de start in 1990: 100 tot 23.428.</p> <p>kenmerken deelnemers: vrouw: 32%</p> <p>>40 jaar: 64%</p> <p>>50 jaar: 25%</p> <p>allochtoon: 26%</p>
<p>WSW</p>	<p>financiering van gemeentelijke plaatsen voor personen die ten gevolge van lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden kunnen werken</p>	<p>werknemers (ultimo 1996): 87.224 (in fre's 81.665) wachtljst: 23.059</p>	<p>lager onderwijs: 28%</p> <p>vbo/mavo: 46%</p> <p>mbo/havo/vwo: 14%</p> <p>5-10 jaar werkloos: 48%</p> <p>> 10 jaar werkloos: 28%</p>

<p>Wet Vermindering Afdracht loonbelasting en premie volksverzekering:</p>	<p>als gevolg van deze wet kunnen werkgevers vermindering op de afdracht voor loonkosten aanvragen onder andere voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ieder die niet meer dan 115% minimumloon verdient; - mensen die langer dan één jaar werkloos zijn en die niet meer dan 130% van het minimumloon gaan verdienen; - mensen die als leerling werken/leren in het leerlingwezen. 	<p>geen gegevens beschikbaar</p>	<p>Voor alle afdrachtkortingen waren 149.100 toepassingen voorzien, waarvan 80.200 voor arbeidsplaatsen zonder andere subsidie. Jaarlijks 23.000 nieuwe toepassingen voor 'subsidieloze' arbeidsplaatsen.</p>
<p>Wet Bevordering Arbeidsinpassing (is vervangen door de WVA, maar heeft nog lopende toepassingen)</p>	<p>deze wet geeft werkgevers recht op vrijstelling van premies voor WW en ZFW en van de overhevelingstoelage bij aanstelling van langdurig werklozen (langer dan één jaar); de duur van premievrijstelling is gerelateerd aan de duur van de werkloosheid</p>	<p>toepassingen in 1995 (schatting): 40.000, waarvan 9.097 nieuwe toepassingen</p>	<p>geen recente informatie over kenmerken deelnemers, kenmerken arbeidsplaatsen en doorstroming naar regulier werk of scholing</p>

Kaderregeling Arbeidsinpassing

subsidie, gecombineerd met afdrachtkorting, voor werkervaringsplaatsen ten behoeve van mensen die langer dan één jaar werkloos zijn

aantal toepassingen 1996:
2.523⁽¹¹⁾

Aantal toepassingen sinds 1990 met iets meer dan de helft gedaald. Uit oudere cijfers kan de conclusie worden getrokken dat ongeschoolden ondervertegenwoordigd waren (1990).⁽¹²⁾

Kenmerken deelnemers

marktsector:

vrouw: 38%

> 1 jaar werkloos: 87%

allochtoon: 33%

collectieve sector:

vrouw: 61%

> 1 jaar werkloos: 85%

allochtoon: 22%⁽¹³⁾

⁽¹¹⁾ Opgave van CBA.

⁽¹²⁾ Knol, *Handboek reïntegratie*.

⁽¹³⁾ Arbeidsvoorziening (1995), *Jaarverslag arbeidsvoorziening 1994*, Rijswijk.

Bijlage IV

Deelnemers expertmeetings en geraadpleegde deskundigen

1 *Expertmeeting 25 november 1996*

De heer dr P. de Beer, onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk

De heer T. Herrema, hoofd van het secretariaat uitkeringsgerechtigden en ouderen van de FNV te Amsterdam

Mevrouw drs J.A.M. Hilgersom, directeur Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten van de gemeente Den Haag

De heer dr R. Janssen, medewerker van het Centrum voor Innovatie en Sociale Ontwikkeling te Utrecht

De heer drs R. Krug, Directie Arbeidsmarkt, hoofd van de afdeling Reguliere Additionele Werkgelegenheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te Den Haag

De heer drs A. Rutgers van der Loeff, secretaris van VNO-NCW te Den Haag

De heer dr E. Snel, medewerker van de vakgroep Algemene en Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht

De heer P. Verhey, directeur NV Werk te Amsterdam

2 *Expertmeeting 25 april 1997*

De heer dr H. van den Berg, onderzoeker bij de vakgroep Methoden en Technieken van de Faculteit der Sociaal-Culturele Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam

Mevrouw D. Bosvelt, hoofd arbeidsmarktstrategie bij Vedior International te Amsterdam

De heer M.A.M. van Boxmeer, directeur van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Breda

De heer drs H.J.M. de Haas, wethouder (onder andere van sociale zaken) van de gemeente Vlissingen

De heer drs W.B.J. Hempen, beleidsadviseur strategie en beleid bij het Centraal Bureau van de Arbeidsvoorziening te Zoetermeer, tevens deelnemer aan het landelijk ondersteuningsteam 'Samenwerking Werk en Inkomen'

De heer drs L.H.A.M. van de Kerkhof, hoofd van de afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden en Volksgezondheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te Den Haag

De heer drs P.H. Laman, directeur van het Projectbureau Werk van de gemeente Rotterdam

De heer dr P. Vlaar, projectleider sociale activering bij het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn te Utrecht

3 *Geraadpleegde deskundigen*

De heer dr P.C. Allaart en de heer drs R. Kunnen, werkzaam bij het bureau van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek te Den Haag

De heer ir S.M. Bakker, medewerker van de Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening (IBI) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken

Mevrouw A. van den Berg en mevrouw A. Vaillant, opbouwwerkers te Rotterdam/Dordrecht

De heer drs D. Dörr, algemeen secretaris van het Nederlands Centrum voor Sociaal Beleid te Utrecht

De heer drs Th.J.A. Hagendoorn, werkzaam bij de directie IBI van het Ministerie van Binnenlandse Zaken

De heer dr J. de Hart, onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk

Mevrouw mr J.B. Irik, hoofd van het Instituut Sociaal Raadslieden te Den Haag

Mevrouw drs G. Jehoel-Gijsbers, Bureau Jehoel-Gijsbers voor onderzoek en advies te Tilburg

De heer drs P. Lemmen en de heer drs L.W. van Ittersum, respectievelijk directeur en stafmedewerker bij het Centraal Bureau van de Vereniging van directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid te Utrecht

De heer drs G. Oude Engberink, hoofd van de afdeling onderzoek van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam

De heer dr J.M. Roebroek, werkzaam bij de faculteit Sociale Wetenschappen en Sociale Zekerheid van de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg, daarnaast als adviseur betrokken bij diverse sociale-activeringsprojecten

Mevrouw drs A.R. Sastromedjo, medewerker bij de directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken

De heer drs S.J. Stuurop, medewerker bij de directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De heer drs H. Swinnen en de heer drs R. Lammerts, respectievelijk hoofd van en onderzoeker bij de afdeling Beleid en Bestuur van het Verwey-Jonkerinstituut te Utrecht

De heer drs B. Teulings en de heer drs F.R. Kentin, werkzaam bij de afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden en Volksgezondheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te Den Haag

De heer C.P. Thissen, wethouder Welzijn, Wijkbeheer, Sociale Zaken, Organisatie en Personeel te Roermond

De heer drs R. den Uyl, directeur Vrijbaan, bureau voor Training, Advies & Projecten Werkgelegenheid te Den Haag.

De heer prof. dr J. Veenman, directeur van het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (Erasmus Universiteit) te Rotterdam

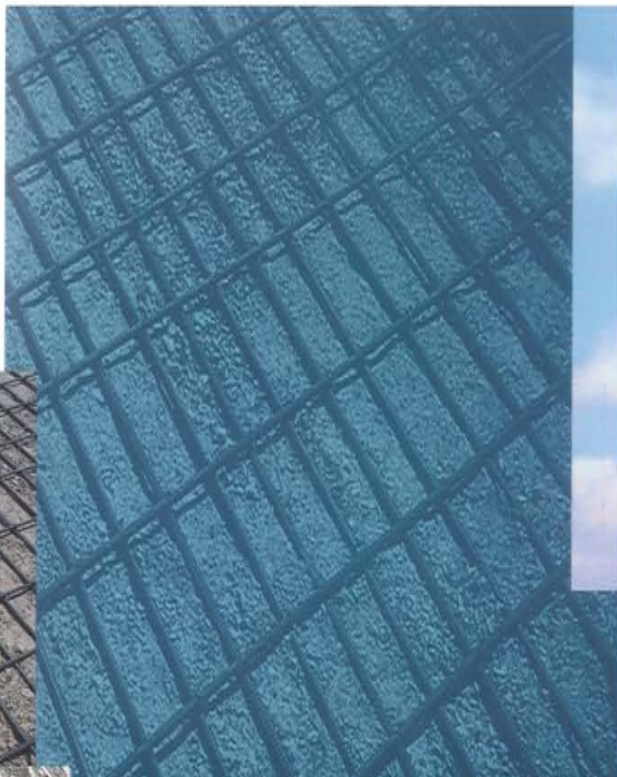
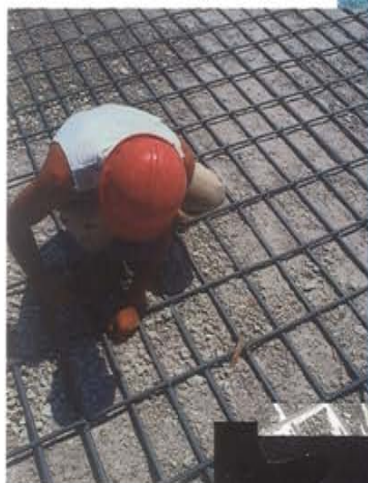
De heer dr J.C. Vrooman, onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk

Drukwerk:
Sdu Grafisch Bedrijf

Uitgave:
Sdu Uitgevers

Bestelling:
tel.: 070 378 98 80
fax: 070 378 97 83
of via de boekhandel

Vormgeving:
Clownfish Creatieve Communicatie,
Wassenaar



RMO
Raad voor
Maatschappelijke
Ontwikkeling



Sir Winston Churchillaan 362
Postbus 5845
2280 HV Rijswijk
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
E-mail rmo@minvws.nl

ISBN 90-399-1302-1



9 789039 913024