



Meer doen met mensen

Voorstellen voor maatschappelijke participatie aan de
onderkant van de arbeidsmarkt

Rogier den Uyl
Augustus 2007

Inhoudsopgave

Introductie	2
1. Inleiding	3
2. Ontwikkelingen rond maatschappelijke participatie	8
3. Maatschappelijke participatie in de praktijk	12
4. Vragen en dilemma's rond participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt	16
4.1 Maatschappelijke participatie en vrijwilligerswerk	16
4.2 Maatschappelijke participatie en vormen van betaald werk	17
4.3 Randvoorwaarden voor bredere maatschappelijke participatie	19
4.4 Dilemma's en vragen	22
5. Wat is er nodig om brede participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt mogelijk te maken?	26
5.1 De gemeente aan zet	26
5.2 De rijksoverheid aan zet	28
5.3 De toekomst van de sociale dienst als dienst van sociale diensten	31
Bijlage 1 Voorbeelden van vormen van betaald werk voor de onderkant van de arbeidsmarkt	32
Bijlage 2 Mogelijkheden voor beloning bij werken, met behoud van uitkering	34
Bijlage 3 Voorbeelden van spanning tussen systemen	35

Introductie

Het nieuwe kabinet Balkenende-IV staat voor samen, voor meedoen, voor meer met en voor elkaar. Dat was onder de afgelopen kabinetten anders. Die andere toon is deels politiek te verklaren, maar ook ingegeven door maatschappelijke ontwikkelingen. Steeds vaker komen on-Nederlands harde standpunten en verwijdering tussen groepen voor. Het lijkt soms of onze samenleving dreigt af te brokkelen. De vraag is of we genoeg cement kunnen aanmaken om de zaak bij elkaar te houden. Anders gezegd hoe we sociale binding tussen burgers kunnen organiseren om ze meer in de samenleving te laten participeren. En dan is de andere toon van het nieuwe kabinet goed te plaatsen.

In die context heeft de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling gevraagd om een achtergrondnotitie over een specifiek onderwerp, namelijk participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De vraag is of en hoe participatie bevorderd moet worden en wat daarbij vragen en dilemma's zijn.

Wat startte als een open discussienotitie, is een pleidooi geworden. Een pleidooi om mensen met een uitkering, die nog niet toe zijn aan een betaalde baan, zinvolle maatschappelijke activiteiten te laten verrichten, om daarmee wat terug te doen voor de samenleving. Relatief weinig aandacht voor het of en meer voor het hoe. Daarbij is nadrukkelijk gekeken naar initiatieven die nu al plaatsvinden in gemeenten en welke kansen en belemmeringen worden gezien.

De opbouw van de notitie is als volgt. In hoofdstuk 1 gaan we in op de wenselijkheid van participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hoofdstuk 2 gaat in op enkele ontwikkelingen die de participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt beïnvloeden. Het hoofdstuk sluit af met het signaleren dat het een gunstig moment is om participatie te bevorderen. Na deze inleidende hoofdstukken beschrijven we in hoofdstuk 3 hoe maatschappelijke participatie in de praktijk er vandaag de dag uitziet. Hoofdstuk 4 gaat in op verschillende praktische vragen en dilemma's, onder meer wordt stilgestaan bij de relatie met vrijwilligerswerk en vormen van betaalde arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 aandacht gegeven aan de randvoorwaarden waarbinnen maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevorderd kan worden.

1. Inleiding

Fatima is 45 jaar en geboren in Marokko. Ze is ruim 35 jaar in Nederland en spreekt goed verstaanbaar Nederlands, al is het niet vloeiend. Fatima: "Toen ik naar Nederland kwam, kon ik geen Nederlands spreken en heb ik niet veel aan school gehad. Ik heb later nog cursussen gevolgd maar dat lukte niet. Nee, ik kan niet lezen en schrijven. Maar dat ga ik nog wel een keer leren hoor. Nederlands heb ik geleerd van mijn kinderen. We hebben afgesproken dat we thuis Nederlands zouden praten." "Mijn man is een verhaal apart. De politie was aan huis geweest om te vragen waar hij was. Toen hij dat hoorde is hij weggegaan. Hij is naar Marokko en ik heb gehoord dat hij daar een andere vrouw heeft. Ik vind het niet erg want hij was een slechte man. Altijd ruzie en veel weg."

"Ik heb drie kinderen, van 24, 26 en 27, allemaal zoons. Ik heb ze zelf opgevoed. Het gaat goed met ze. Ze zijn getrouwd en ik ben al oma. Alleen wonen ze in andere steden en hebben ze het druk, dus ik zie ze niet zo vaak. Ze bellen wel veel. De meeste tijd ben ik bezig met de zorg voor mijn moeder. Die spreekt geen Nederlands en is eenzaam. Dat komt ook omdat ze niet goed meer kan lopen. Ze zit in een rolstoel. Ik vind het wel zwaar want ik moet altijd voor haar klaarstaan." Ik heb zelf ook last na veel lopen; vooral na de geboorte van mijn derde zoon. Dat was een moeilijke bevalling. Daar ben ik ziek van geweest en de dokter zei dat het beter was als ik niet nog meer kinderen zou krijgen. Ik heb veel last van rugpijn en kan niet lang achter elkaar werken."

Berend is 40 jaar. Berend heeft niet erg goed op zichzelf gepast. Hij ziet er verlopen uit met een grote baard, slecht gebit en lang haar. Hij wast zich niet al te vaak, hoewel hij nu een kamer met douche heeft. Hij is onafscheidelijk van zijn hondje Bobby.

Op de mavo is het misgegaan. "Ja..... Euhh het begon met blowen en drinken. Ik ging toen veel spijbelen en ben van school gegaan. Daarna heb ik een tijd niet echt iets gedaan. Ik deed soms wat klusjes en had een uitkering." "Ik had een relatie met Lia. Dat liep mis en toen ben ik heel zwaar gaan drinken en kwam ik op de straat terecht. Ik kwam in aanraking met de politie en ben bij de verslavingszorg terechtgekomen. Daar ben ik van de drank afgeraakt. Daar hebben ze me echt goed geholpen. Ik ben nu helemaal clean. Geen drugs en geen drank meer. Nou ja, ik rook nog stevig..."

"Ik heb moeite met concentreren en ik vergeet heel vaak waar ik mee bezig ben. Dat komt door de drank. Daar kan ik nu niets meer aan doen."

"Nee, ik praat niet zoveel met mensen. De mensen van de straat wil ik niet meer zien. Dat is voorbij. En nieuwe vrienden maak ik niet zo makkelijk. Ik vind het niet erg. Ik heb Bobby."

Fatima en Berend hebben een ding gemeen. Ze hebben een bijstandsuitkering in het kader van de WBB en zijn geïndiceerd als mensen met een grote afstand tot betaald werk.

Ze zijn niet de enigen. Er zijn op dit moment 300.000 mensen met een bijstandsuitkering. Daarbinnen is 70% (ruim 200.000 mensen), langer dan een jaar werkloos, met de indicatie dat ze niet snel meer een baan zullen vinden. In deze groep van mensen met grote afstand tot een betaalde baan zijn alleenstaanden, 45-plussers, vrouwen en allochtonen oververtegenwoordigd¹. Het zijn mensen die langdurig aangewezen zijn op bijstand en deels niet meer (41%) aan een vorm van betaald of gesubsidieerd werk toekomen of hooguit aan een baan met loonkostensubsidie of met aangepaste werksituatie zoals de sociale werkvoorziening (29%)².

Als we achter deze cijfers kijken, zien we een groep mensen die minder meedoet aan de samenleving. Nog geen 30% is lid van een sportvereniging. Dat ligt over alle Nederlanders rond de 50%. Nog geen 20% doet vrijwilligerswerk. Ter vergelijking, dat ligt over alle Nederlanders op 30% tot 40%.³ 30% is niet tevreden met het leven dat ze leiden en nog eens 50% heeft ambivalente gevoelens of ze goed in het leven staan.⁴ De ontevredenheid met hun bestaan heeft te maken met een gevoel van weinig erkenning voor wat ze aan de samenleving te bieden hebben. De tevredenheid met hun bestaan is toe te schrijven aan berusting in hun situatie, volgens de onderzoekers. Er is dan ook een grote groep die meer activiteiten zou willen ondernemen. Alleen zijn ze daar op eigen kracht niet (meer) toe in staat.⁵

Dit beeld wordt ondersteund door onderzoek van Edzes onder 1.100 langdurig werklozen met grote afstand tot de arbeidsmarkt (in jargon fase-4)⁶. Het onderzoek toont aan dat het algemeen en sociaal welbevinden van fase 4-cliënten aanmerkelijk slechter is dan dat van de gemiddelde Nederlander. De groep heeft veel schulden (44%) en financiële zorgen (74%). De gezondheid is veel slechter dan de gemiddelde Nederlander: 50% heeft gezondheidsklachten, 32% een lichamelijk gebrek en 29% was de afgelopen drie jaar voor overspannenheid bij de huisarts. Het zijn mensen die bezig zijn met overleven in de samenleving.

Dat vertaalt zich in hun welbevinden. Langdurig werklozen voelen zich ongelukkiger, zijn minder tevreden met het leven, kennen een negatievere gemoedstoestand en voelen zich eenzamer. Dat beeld hangt niet af van leeftijd, geslacht, etnische afkomst of opleidingsniveau. Bij langdurig werklozen ligt het welbevinden over de gehele linie lager dan bij de gemiddelde Nederlander. Wat beïnvloedt het welbevinden dan wel? Volgens de onderzoekers kan worden gesteld dat naast meer geld om financiële problemen op te lossen en een betere gezondheid, meer deelname aan de lokale samenleving het (sociaal) welbevinden vergroot. Het hebben van werk is vanzelfsprekend de meest geëigende en, blijkens de resultaten, ook de meest effectieve weg om deze deelname te realiseren. Tegelijkertijd blijkt uit de resultaten dat andere vormen van participatie de afwezigheid van werk voor een deel kunnen compenseren en positief van invloed zijn op het welbevinden van mensen. Het gaat daarbij om vrijwilligerswerk, de deelname aan georganiseerde maatschappelijke activiteiten, de informele contacten met familie, vrienden en burens.

¹ WWB monitor juni 2007, Divosa, Utrecht

² WWB monitor 2007, p.10.

³ Jehoel-Gijsbers ea. 2000

⁴ Verweij-Jonker instituut. Lammers ea. 1999

⁵ SCP, Van der Pennen, 2003

⁶ Fase 4 gefaseerd, Edzes ea, 1997

Er zijn overigens veel meer mensen die niet betaald aan het werk zijn en een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Naast het aantal langdurig werklozen met grote afstand tot de arbeidsmarkt, telt Nederland een hoog aantal andere mensen die geen betaald werk hebben: bijvoorbeeld mensen met een WAO-uitkering (700.000) of mensen met een WAJONG uitkering (150.000). Daar zullen ook mensen als Fatima en Berend te vinden zijn. Er zijn ook nog eens 100.000 mensen die we een plek bieden in de dagbesteding van de AWBZ. En er zijn 120.000 mensen voor wie de afstand tot betaald werk zo groot is, dat ze vanuit de sociale werkvoorziening betaald worden voor hun werk. Bij elkaar tegen de 1.5 miljoen mensen die soms nog niet, maar veel vaker nooit meer, toe zijn aan betaald werk.

Terzijde, wat opvalt bij deze gegevens is dat het om relatief oude studies gaat. In de periode eind jaren 90', met de opkomst van de sociale activering, was de situatie van langdurig werklozen een belangrijk thema. In de latere jaren klaarblijkelijk niet, want we troffen geen meer recente studies die inzicht geven in het welbevinden van langdurig werklozen. Of zou het zijn dat het voor iedereen evident is dat activering van langdurig werklozen loont?

Een stapje in de toekomst: Fatima en Berend zes maanden later

Het houten noodgebouw heeft zijn beste tijd gehad. Het zal een klaslokaal zijn geweest of iets dergelijks. Aan de buitenkant hangt een groot bord met Maatschappelijk Activeringscentrum. Binnen staan wat tafeltjes waar mensen een kopje koffie of thee drinken. Fatima en Berend samen aan een tafel. Ik moet twee keer kijken of het wel Berend is. In plaats van een verlopen man met een grote baard, zit hier een keurige meneer voor me, zonder baard. Alleen de groeven bij zijn ogen verraden dat hij veel heeft meegemaakt. En het hondje Bobby aan zijn voeten maakt een vergissing onmogelijk.

De verandering bij Fatima is nog groter. In plaats van een vermoeide en gelaten vrouw zie ik een stralende en zelfbewuste vrouw zitten.

Vertel wat er is gebeurd: "Nou ik werd benaderd om mee te doen aan een interviewcursus. In die cursus moesten we andere werklozen en mensen uit de buurt interviewen. Dat was omdat de gemeente een activeringscentrum ging oprichten en wilde weten wat ze daar gingen doen. Ik kwam toen in gesprek met andere Marokkaanse vrouwen die ook voor hun ouders aan het zorgen waren. We hebben met elkaar afgesproken dat we ook voor elkaars ouders gingen zorgen. Dat werkte heel goed. Toen is contact opgenomen met de stichting Welzijn Ouderen. Die keken wel verbaasd toen er twaalf Marokkaanse vrouwen in een keer erbij kwamen. Dat was voor het eerst dat Marokkanen meededen bij de stichting. Latifa is het gaan coördineren. Zij heeft nu een betaalde baan bij de thuiszorg gekregen. Ikzelf ben erg blij want ik hoef nu niet meer alleen voor mijn moeder te zorgen. Ze vertrouwt de andere vrouwen ook."

"Ik ga nu vier dagen per week langs bij de oude mensen. Niet alleen Marokkaanse mensen hoor. Ook Nederlandse. We komen voor een kopje thee, voor een praatje en we helpen ze in het huishouden als ze dat vragen. We geven ook een schoonheidsbehandeling, dan maken we hun handen mooi en als ze willen doen we een gezichtsmasker. We hebben met de professionele thuiszorg afgesproken dat we bellen als ze zich zorgen maken of als ze iets vragen over pillen."

En Berend? "Ik zit twee dagen per week bij de dierenambulance. Daar maak ik wat schoon en verzorg de dieren. Ik ben ook ingeroosterd bij de alarmoproep. Dan rij ik

mee om de vrijwilligers te helpen." Berend legt met trots de mobiele telefoon op tafel die hij heeft gekregen. "Ik vond het wel moeilijk eerst. Omdat ik slecht kan onthouden, maakte ik veel fouten. Toen heeft Kees van de dierenambulance een lijst opgehangen van wat ik moet doen. Die streep ik aan en dan weet ik of het al gedaan is. Ik ben daarnaast twee dagen per week ingeroosterd bij de papierprikploeg. We houden zo de buurt schoon."

"De begeleider van het activeringscentrum zei dat ik alleen bij de dierenambulance kon werken als ik mij beter schoon hield. Dat had Fatima ook al gezegd. Die zei ook dat mijn baard er af moest."

Kennen jullie elkaar? "Ik heb Berend geïnterviewd over wat hij wilde. Hij wilde iets met verzorgen van dieren. Dus zo kwamen we uit bij de dierenambulance. En ik vond dat die baard er niet uitzag en dat hij niet lekker rook. Dus dat heb ik toen tegen hem gezegd."

En de toekomst? "Ik blijf bij de dierenambulance, daar wil ik wel meer dagen werken. Mijn begeleider zegt dat ik teveel problemen heb met leren en onthouden. Ze willen een Sociale Werkvoorzieningindicatie aanvragen, maar van mij hoeft dat niet. Ik zit hier goed en ik ben tevreden met mijn leven zo. Ik wil wel nog een rijbewijs halen zodat ik zelf kan rijden op de ambulance. Dat papierprikken vind ik minder leuk. De bedoeling is dat ik wat meer contact krijg met de andere prikkers maar ik vind het maar stom werk. Daar wil ik mee stoppen."

Fatima vertelt hoe zij de toekomst ziet: "Ik ga door met wat ik nu doe. Ik merk dat ik niet meer uren bezig kan zijn, dan krijg ik teveel pijn. Anders zou ik ook als Latifa een echte baan willen hebben. Nee, lezen en schrijven ga ik niet meer leren. Dan voel ik me weer dom worden. Ik zou wel nog willen leren hoe ik mensen gelukkiger kan laten voelen, zoals met een schoonheidsbehandeling. Dat vind ik erg leuk."

Heeft participatie zin?

Fatima en Berend hebben zes maanden later weer iets gemeen. Ze doen mee met de samenleving en zijn betekenisvol voor anderen. Ze *participeren* aan de samenleving, naar vermogen, en met behoud van uitkering.

Maatschappelijke participatie werkt. Niet alleen voor Fatima en Berend. Uit de evaluatie van de experimenten met sociale activering blijkt dat deelnemers, soms al jarenlang werkloos, in 16% van de gevallen uitstroomt naar betaald werk en 17% verder gaat met gesubsidieerde banen of vrijwilligerswerk.

Veel langdurig werklozen zijn ontevreden met hun situatie, zoals eerder is aangegeven, en dat vertaalt zich in psychische en lichamelijke klachten⁷. Eenderde van de langdurig werklozen bezoekt regelmatig de huisarts. Dat is bovengemiddeld vaak. Langdurig werklozen op een sociale activeringplaats voelen zich beter. Dat vertaalt zich in minder bezoek aan huisarts en maatschappelijk werk. Hun medische consumptie loopt terug. Een belangrijk voordeel in een tijd van toenemende kosten voor de zorg. Werklozen die maatschappelijk participeren doen meer aan de samenleving, zijn nuttig voor anderen en krijgen ook meer vertrouwen in zichzelf. Ook dat blijkt uit de evaluatie. Zo schatten langdurig werklozen de kans om ooit nog betaald werk te krijgen op 40%. Als ze eenmaal maatschappelijk participeren, schatten ze de kans op 80%.⁸

⁷ De meest voorkomende klacht bij werklozen is overspannenheid, zie Edzes 1997.

⁸ Evaluatie Bijstandsexperimenten, artikel 144 ABW. Gijbers ea, IVA, Tilburg 2000. Zie ook A. Edzes, 1997.

Wat wordt bedoeld met participatie?

Participatie staat anno 2007 hoog op de politieke agenda. In het regeerakkoord van Balkenende-IV is een van de zes pijlers het versterken van de sociale samenhang en daarbinnen is het project 'Iedereen doet mee' één van de vier leidende projecten. Er komt een inzet op de verbreding en de verdieping van de participatie. Financieel wordt deze prioriteit zichtbaar gemaakt in een extra bedrag van € 280 miljoen voor de participatie, de onderkant van de arbeidsmarkt en het armoedebeleid. In de uitwerking van dit thema wordt een breed palet geschetst aan mogelijkheden. Er worden reeksen maatregelen genoemd om de participatie te versterken. Onder meer allerlei vormen van participatiebanen, de ontwikkeling van de WSW en de verruiming van de mogelijkheden voor de gemeenten.

Participatie wordt vaak opgevat als arbeidsparticipatie. Arbeidsparticipatie heeft dan bijvoorbeeld betrekking op het verhogen van de arbeidsdeelname van ouderen, jongeren en vrouwen. Participatie is echter ook het leveren van een zinvolle bijdrage aan de samenleving, zonder dat dit vanuit een betaalde baan plaatsvindt. Participatie is met elkaar meedoen in de samenleving. Samen delen en met elkaar in gesprek zijn. Het verband waarin deze individuen participeren maakt weer onderdeel uit van een brede sociale infrastructuur van voorzieningen die de kwaliteit van een buurt, dorp of stad vergroot⁹. Participatie raakt daarmee de sociale cohesie en de sociale binding in de wijk. In de nieuwe wet die de maatschappelijke ondersteuning aan burgers regelt, de WMO, zien we deze betekenis van participatie terug.

In deze notitie gaat het om *participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. *Met participatie bedoelen we het leveren van een zinvolle bijdrage aan de samenleving als betaalde arbeid (nog) niet aan de orde is: we spreken van maatschappelijke participatie. Met de onderkant van de samenleving doelen we op de groep mensen die langdurig niet in staat is tot het verkrijgen van betaald werk en een WWB-uitkering heeft.* Sociale en maatschappelijke activering zijn vormen van participatiebevordering. Het verwijst naar de activiteiten die mensen ondernemen om tot participatie te komen.

⁹ Sociale activering, SCP, 2003, p.10.

2. Ontwikkelingen rond maatschappelijke participatie

De WRR heeft recent een rapport uitgebracht over een toekomstbestendige verzorgingsstaat¹⁰. De fundamentele vraag is wat de verzorgingsstaat verondersteld wordt te doen. Er worden vier functies onderscheiden van de verzorgingsstaat: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Gesignaleerd wordt dat de nadruk de afgelopen jaren vooral op verzorgen en verzekeren heeft gelegen en minder op verheffen en verbinden. Een uitvloeisel van het leggen van deze accenten is dat er een onbalans is ontstaan tussen overheid en burgers. Burgers nemen te weinig de eigen verantwoordelijkheid en verwachten van de overheid dat die problemen oplost. De burger moet zelf en met andere burgers meer verantwoording nemen, in plaats van te leunen op de overheid en professionele uitvoerders. Bij de functie verzorgen speelt dit zeker een rol rond het vraagstuk van de vergrijzing en de toenemende zorgvraag. Er is te weinig professionele capaciteit beschikbaar in de toekomst om voor iedereen te zorgen en zelfs als het er zou zijn, kost het erg veel geld. Er zal meer informele zorg moeten komen, stelt de WRR.

Rond het thema verzekeren stelt de WRR dat de herinrichting van het sociale zekerheidsstelsel grotendeels is voltooid. Er is ook veel bereikt, bijvoorbeeld het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Er zal echter een activerend arbeidsmarktbeleid gevoerd moeten worden om de (arbeids)participatie nog hoger te krijgen voor een toekomstbestendige verzorgingsstaat. En bij dit laatste wordt gewezen op het belang van maatschappelijke participatie. Onder meer pleit de WRR voor maatschappelijke stages voor jongeren.

De WRR vraagt om een zwaarder accent op het thema verbinden. Ze signaleert een dreigende tweedeling rond jong en oud, arm en rijk en autochtoon en allochtoon. Verbinding tussen groepen verdient aandacht. Dit advies sluit nauw aan op de gedachten zoals neergelegd in het advies 'Vertrouwen in de wijk'¹¹. De wijk en buurt moet beter benut worden om sociale banden te organiseren en de overheid moet activiteiten, gericht op het versterken van sociale contacten in wijk en buurt, stimuleren. Gesproken wordt over het belang van sociale herovering van wijken, waar de bewoners bepalen hoe met de publieke ruimte in hun wijk of buurt wordt omgegaan.

De WRR ziet het verheffen van de burgers als een cruciale opgave. Er kan zoveel meer door mensen. Scholing en opleiding moet meer aandacht krijgen, vertaald in investeringen. Maar er moet ook meer aandacht zijn om de kracht van mensen te doen ontluiken en hen meer verantwoording te geven over hun eigen leven en hun omgeving.

¹⁰ De verzorgingsstaat herwogen, WRR, 2006

¹¹ Vertrouwen in de buurt, WRR 2005.

De noodzaak tot meer sociale binding in de samenleving van de WRR zien we terug in een recente toekomstverkenning die het SCP recent heeft uitgevoerd over vrijwillige inzet. Het SCP geeft aan dat vrijwilligerswerk als een indicator voor sociale solidariteit wordt gezien, als een middel om mensen te betrekken bij het grotere maatschappelijke geheel. Het begrip civil society wordt in een adem aan vrijwilligerswerk toegevoegd en er wordt aangegeven dat de politiek hoge verwachtingen heeft van civil society dat 'mensen mobiliseert tot belangeloze inzet voor het grotere geheel'.¹² Het SCP geeft aan dat Nederland traditioneel een hoge mate van vrijwillige inzet kent. Het beeld naar de toekomst is onduidelijk, omdat onderzoeken elkaar tegenspreken, maar het SCP meent – met het nodige voorbehoud – dat de vrijwillige inzet op basis van de cijfers vooralsnog zal stabiliseren. Wel onderkent het SCP een aantal veranderingen in de wijze van vrijwilligerswerk, zoals de grotere individualisering van de vrijwilliger hetgeen zich uit door een mindere hechting aan een organisatie. Ook worden op deelreinen tekorten verwacht, zoals in de vrijwillige zorg.

Ook in een andere recente studie naar vraag en aanbod van informele zorg, is de constatering dat het aantal aanbieders van informele zorg de vraag naar informele zorg met een factor drie overtreft: tegenover een kleine 400.000 zorgvragers, staat een nog groeiend aantal van 1.2 miljoen aanbieders van informele zorg, met name onder ouderen die anderen kunnen verzorgen. De conclusie van het SCP luidt dat er nog een sterke groei van informele zorg mogelijk moet zijn¹³. Er wordt opgemerkt dat bij de groep met relatief weinig sociale netwerken een onderbenutting van informele zorg plaatsvindt¹⁴. En als we in herinnering nemen dat de groep langdurig werklozen juist te maken heeft met eenzaamheid en gebrek aan waardering van anderen, dan zal juist binnen deze groep weinig informele zorg bestaan. Met de mogelijkheid op een verhoogde vraag naar medische en professionele zorg, zoals ook uit de cijfers blijkt.

Er komt echter een element bij dat vroeger minder aandacht kreeg: het transactiedenken. We zien dat in het WRR-rapport terugkomen en ook in de toekomstverkenning van het SCP naar vrijwillige inzet. In deze laatste studie wordt aangegeven dat in verscheidene landen, ook in Nederland, vormen van vrijwillige inzet verplichtende elementen dragen of beloningscomponenten bevatten.¹⁵ Bijvoorbeeld korting op huur voor bewoners die vrijwilligerswerk uitvoeren als beloning voor hun inbreng. Of burgers dwingen tot sociale dienstverlening of maatschappelijke stages. In dat laatste geval wordt gesproken over community payback.¹⁶

Dit speelt zeker rond maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De doelgroep aan de onderkant van de arbeidsmarkt deelt inkomensafhankelijkheid (bijstandsuitkering) gepaard met gevoelens van minder welbevinden, problemen met gezondheid, financiële problemen en gebrek aan

¹² Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015, SCP, p.20.

¹³ Blijvend in Balans, een toekomstverkenning van informele zorg, SCP, p.16

¹⁴ Idem p.23.

¹⁵ Een voorbeeld in Nederland is de Tweede Kamer motie waarin alle mantelzorgers € 250 uitgekeerd dienen te krijgen, of het voorbeeld dat mantelzorgers voor kinderopvang worden betaald, blijvend in balans, p.35.

¹⁶ Idem, p.26.

zelfwaardering en waardering van en door anderen. Deze laatste kenmerken van de doelgroep maken de stap naar buiten, naar anderen toe, groot. Mensen moeten als het ware over hun eigen gevoel (ik kan niets) en dagelijkse problemen (ik voel me slecht en ziek) heen stappen om de stap naar participatie te maken. De inkomensafhankelijkheid biedt een handvat om drang op mensen uit te oefenen over zichzelf heen te stappen en zich meer zinvol in te zetten voor anderen.

Dit transactiedenken zien we dan ook terug bij de gemeenten. De basisgedachte hiervan is dat er meer en vooral zwaardere prikkels gezet moeten worden om hardnekkige sociale problemen het hoofd te bieden. Dit betekent dat tussen de stad en de burger wederzijdse rechten en plichten helder worden gedefinieerd en dat een maatschappelijke tegenprestatie bij overheidsondersteuning het uitgangspunt is: "Vanuit het idee van proportionaliteit is het logisch om alleen daar inspanningen van mensen te eisen waar deze tot een reëel perspectief leiden. Aan de andere kant moet de burger zijn uiterste best doen om de problemen het hoofd te bieden en zo volwaardig mogelijk te participeren. Dat is een eigen verantwoordelijkheid die zowel financieel als inhoudelijk moet worden genomen. In de afgelopen periode hebben we goede resultaten behaald met een meer aansprekende en prikkelende benadering gebaseerd op: voor wat, hoort wat."¹⁷

Kortom, maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt past goed in een hedendaags denken over meer sociale binding, meer civil society en meer vrijwillige inzet van burgers. Het is ook wenselijk dat er in de toekomst meer informele – en zo mogelijk goedkopere – zorg en maatschappelijke ondersteuning worden georganiseerd, juist ook bij de doelgroep aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het is ook wenselijk dat meer aandacht wordt gegeven aan de sociale binding tussen mensen in wijk en buurt. Het is nodig dat er meer activiteiten in wijk en buurt plaatsvinden. Maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt past naadloos in deze trends. Als laatste ontwikkeling is het van belang dat mensen verantwoording voor henzelf en hun medeburgers nemen en naar vermogen zich inzetten om wat terug te doen voor de samenleving. In het bijzonder voor mensen met een uitkering geldt dat ze wat terug doen voor de samenleving die hun immers financieel ondersteunt.

Waarom is het nu een goed moment om maatschappelijke participatie prioriteit te geven?

De economie in Nederland draait goed. Er is een historisch hoog aantal van 1,1 miljoen vacatures¹⁸. Werkgevers zijn op zoek naar personeel en laten hun eisen zakken. Mede daardoor daalt de werkloosheid gestaag in Nederland. Op het moment ligt de werkloosheid met minder dan 300.000 op het laagste niveau in vier jaar. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van de bijstandsuitkering. In de systematiek van de WWB zit een prikkel om maximale uitstroom naar werk te realiseren¹⁹. Het goed zetten van de prikkel heeft ontegenzeggelijk bijgedragen aan

¹⁷ Verbonden mensen, dynamische steden, toekomstverkenning G27 steden, december 2005, p 11.

¹⁸ CBS monitor 2007.

¹⁹ Simpel gezegd bestaat de WWB uit een inkomen- en een werkdeel. Het inkomendeel is voor het betalen van de uitkering. Dit is gerelateerd aan een indexjaar. Heeft de gemeente minder bijstand dan het indexjaar, dan houdt de gemeente geld over. Heeft het er meer, dan moet er uit eigen middelen bijgelegd worden. Het W-deel is een vast bedrag voor het financieren van re-integratie en activering van uitkeringsgerechtigden.

de uitstroom. Maar de gemeenten zien dat re-integratiebedrijven, gemiddeld genomen, maar voor circa eenderde van de kandidaten slagen een baan te vinden en dan nog niet eens in alle gevallen duurzaam. Een deel van de mensen meldt zich na verloop van tijd weer bij de uitkeringsinstantie. Dat valt voor gemeenten niet mee. Bovendien blijven gemeenten zitten met geld van de WWB dat ze niet kunnen uitgeven aan het realiseren van betaald werk en dat ze vervolgens terug moeten betalen aan het Rijk.²⁰

Gemeenten houden in hun uitkeringsbestand een harde kern van langdurig werklozen met grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze groep is (nog) niet toe aan betaalde arbeid en het lukt niet deze groep via het aanbod van de re-integratiebedrijven naar betaald werk te bemiddelen. Gemeenten zien dat deze mensen vaak meervoudige problemen hebben: gebrek aan sociale vaardigheden, gezondheidsproblemen, psychosociale problemen, taalproblemen, lage opleiding, weinig werkervaring, gebrek aan zelfwaardering en vertrouwen. De gemeenten zien dat om deze mensen op termijn aan betaald werk te krijgen, als dat al gaat lukken, een meer integrale en langer durende aanpak nodig is. En in principe is er binnen de gemeenten - via de WWB - geld voor deze aanpak.

Door de komst van de WMO zijn gemeenten nog meer dan voorheen verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning aan hun burgers en dan met name aan de burgers die behoefte hebben aan sociale contacten in de buurt, zoals veel ouderen. De gemeenten zien ook de ontwikkelingen die de WRR signaleert: er is behoefte aan meer maatschappelijke ondersteuning voor met name ouderen; aan meer contact tussen groepen burgers en er is behoefte aan burgers die meer verantwoording nemen voor het reilen en zeilen van hun buurt. Daarvoor is aansluiting met sociale activiteiten in wijk en buurt nodig. De gemeenten kijken daarvoor niet alleen naar het aanbod van de re-integratiekandidaten vanuit de WWB, maar ook naar de vraagkant. In wijken zijn genoeg behoeften te vervullen en noden te lenigen. Niet alleen op het terrein van leefbaarheid en veiligheid ('schoon, heel en veilig'), ook op dat van zorg en welzijn ('zorgzaam en prettig').

Kortom, de gemeenten komen meer en meer in de positie dat ze een combinatie kunnen maken van activering van langdurig werklozen en het inzetten van zinvolle maatschappelijke activiteiten in wijk en buurt met name rond maatschappelijke ondersteuning. Bovendien zijn er middelen voorhanden.

Overigens leggen we nu het accent bij de maatschappelijke participatie van mensen die via de WWB onder de reikwijdte van de gemeenten vallen. Maar voor de mensen met bijvoorbeeld een WIA-uitkering geldt evenzeer dat zij wat terug kunnen doen voor de financiële bijdrage die ze ontvangen; voor velen van hen geldt dat ze waarschijnlijk profiteren van maatschappelijke participatie. Dus er is alle aanleiding om maatschappelijke participatie breder in te zetten dan bij de langdurig werklozen in de WWB.

²⁰ RWi-re-integratiemonitor 2006, Divosa-monitor 2007. De gemeenten hebben een bedrag van € 400 miljoen aan het Rijk terug moeten geven, in verband met niet uitgegeven gelden op het W-deel van de WWB.

3. Maatschappelijke participatie in de praktijk

Voorbeelden van initiatieven

Mode met een Missie is opgezet als dagopvang voor dakloze vrouwen in Arnhem. De stichting biedt vrouwen de mogelijkheid met behoud van uitkering te werken in een naaiatelier. De contrasten waarop het ondernemersconcept van Mode met een Missie is gebaseerd – hoogwaardig modedesign en daklozen vrouwen, het esthetische en het rafelige, het frivole en het sombere en de rijkdom en de zelfkant – komt ook terug in de managementstijl en werkwijze. Vrouwen werken in een schone, prettige en inspirerende werkomgeving en zijn betrokken bij de ontwerpen en de presentaties.

Stichting Buurtsupport Emmen is op allerlei gebied actief in de dorpen en wijken van de gemeente Emmen. De organisatie heeft als doelstelling om mensen die korte of langere tijd geen werk hebben gehad weer actief te maken. Ze kunnen werkervaring opdoen door het uitvoeren van werkzaamheden die van groot maatschappelijk belang zijn. De medewerker wordt begeleid in zijn werkzaamheden en ontwikkeling en als het mogelijk is in het doorstromen naar een reguliere baan. De werkzaamheden die uitgevoerd worden zijn er allemaal op gericht om de leefbaarheid van de dorpen en de wijken van de gemeente Emmen zoveel mogelijk te verbeteren. Buurtsupport werkt vanuit het uitgangspunt dat zij zo dicht mogelijk bij de burgers wil staan.

Het Productiehuis in Roermond is een initiatief van de gemeente Roermond om werkzoekenden uit Roermond te kwalificeren en te bemiddelen naar banen bij werkgevers in de regio. Het Productiehuis richt zich zowel op werkgevers als op werkzoekenden. Van het Productiehuis maken diverse buurtbeheerbedrijven deel uit, die een extra impuls moeten geven aan het onderhoud in de wijk en het verhelpen van het zogenaamde 'klein leed' in de wijk. Voorbeelden hiervan zijn het rechtzetten van verkeersborden, het snoeien van overhangende takken en het repareren van banken. Tegelijkertijd kunnen personen die al geruime tijd werkloos zijn via deze activiteiten werkervaring opdoen en deelnemen aan het arbeidsproces.

In Sanford meubelwerkplaats werken dak- en thuislozen in twee ploegen aan diverse meubelen. Naast een aantal vaste deelnemers wordt er iedere dag voor een aantal plekken geloot. De werkzaamheden bestaan voornamelijk uit verven, schuren en zagen. Afgedankte stoelen en tafels, soms letterlijk van de straat geplukt, krijgen hierdoor een tweede leven als kaarsenstandaard of kinderbankje. Door de in de werkplaats opgedane werkervaring, wordt doorstroming naar een reguliere baan een stuk gemakkelijker.

In Twenterand houden langdurig werklozen spreekuur in het dorpshuis om andere mensen te helpen met beantwoorden van vragen en het helpen invullen van formulieren. De langdurig werklozen zijn opgeleid door professionals om anderen te helpen en staan in nauw contact met professionele organisaties om waar nodig door te verwijzen. De aanloop is groot. Veel mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt vragen liever wat aan hun buurman dan aan een professionele instelling die ze niet kennen.

We kunnen nog geruime tijd doorgaan met voorbeelden van werken met behoud van uitkering in Nederland. Er zijn er erg veel. Alleen al de databank van het NIZW telde circa 4.000 initiatieven waar vrijwilligerswerk, sociale activering en vormen van gesubsidieerde arbeid bij elkaar gebracht zijn.²¹ Eind jaren '90 is er onder het eerste kabinet Kok met de hervorming van de bijstandswet, in eerste instantie via de Wet Inschakelen Werkzoekenden (WIW), nadrukkelijk gekeken naar de mogelijkheden voor activering en scholing van langdurig werklozen. Onder de toenmalige WIW was er een apart budget voor activering en scholing voor gemeenten en zelfs een aparte stimuleringsregeling sociale activering.²² Bovenstaande voorbeelden zijn niet helemaal willekeurig gekozen. De voorbeelden laten zien dat er onderscheid is in doelgroep: langdurig werklozen, WAO-ers, dak- en thuislozen, vrouwen, mannen, etc. Ze onderscheiden zich in activiteiten: producten zoals meubels en kleren maken, hulpverlening bij vragen, klussendiensten, etc. Eigenlijk bestrijken de activiteiten het hele scala van schoon, heel, veilig en sinds de komst van de WMO kunnen we daar in toenemende mate prettig en zorgzaam aan toevoegen.

De initiatieven onderscheiden zich ook door de organisaties die het initiatief trekken. Dat zijn GGZ-instellingen met dagbesteding, buurtbeheerbedrijven, SW-bedrijven, sociale ondernemingen, vrijwilligersorganisaties en re-integratiebedrijven. De organisaties verschillen ook in de financieringswijze van deze activiteiten. Dat gaat via de AWBZ, WSW, WWB of met middelen van woningbouwcorporaties en/of door het verkopen van producten en diensten.

Eigenlijk is in iedere willekeurige gemeente een bonte verzameling van initiatieven te vinden die zich richten op activiteiten voor en door burgers, vaak met extra aandacht voor burgers die grote afstand tot betaald werk hebben.

De initiatieven hebben doorgaans maar één eigenschap gemeen. Het gaat om kleinschalige initiatieven en vaak afhankelijk van tijdelijke subsidies waardoor ze veel tijd kwijt zijn met zorgen voor continuïteit en waardoor ze moeite hebben om met een zekere mate van professionaliteit de begeleiding en activiteiten te organiseren. Zeker als het gaat om de initiatieven die worden gefinancierd vanuit het WWB-budget.

Maatschappelijke participatie kan ook krachtiger en breder worden ingezet

In een aantal gemeenten wordt geëxperimenteerd met activering van langdurig werklozen op bredere schaal. Zo'n initiatief heet dan bijvoorbeeld buurtontwikkelingsbedrijf of activeringscentrum. In een activeringscentrum voeren grotere groepen langdurig werklozen of andere inactieven met grote afstand tot de arbeidsmarkt, zinvolle maatschappelijke activiteiten uit in wijk en buurt. Het gaat bijvoorbeeld om ondersteuning bij het invullen van formulieren, klusjes aan huis, organiseren van contact en rondbrengen van boodschappen. In een activeringscentrum vinden ook activiteiten plaats, gericht op het versterken van de arbeidskansen van de deelnemers, bijvoorbeeld door het bieden van starters-, taal- en inburgeringslessen in een centrum. Het is niet anders dan in andere gemeenten, behalve dan dat de schaal waarop het gebeurt groter is.

²¹ Het NIZW is inmiddels opgeheven en de activiteiten rond dit onderwerp zijn overgegaan naar het nieuw opgerichte instituut Movisie.

²² Vanwege het decentrale en gedereguleerde karakter van de WWB is daar geen apart budget voor activering in opgenomen.

In Alphen aan den Rijn start een activeringscentrum voor 40 deelnemers. De doelgroep bestaat vooral uit allochtone vrouwen, zij:

- Bieden diensten in wijk en buurt aan, zoals hulp bij formulieren invullen;
- Brengen huisbezoeken aan ouderen en chronisch zieken;
- Spelen in op andere vragen vanuit de burgers.

Om met het juiste aanbod te komen, vindt er een uitgebreide interviewronde plaats in de wijk waar het activeringscentrum zal worden gevestigd. De intentie is om het activeringscentrum uit te breiden naar het gehele bestand van ruim 300 langdurig werklozen en ook plaats te maken voor andere mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt zoals bijvoorbeeld WAO-ers.

Wat voegt een activeringscentrum toe?

Een gecoördineerde verzamelplaats van activiteiten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, kan meerdere functies vervullen.

Het is een *broedplaats* voor een sociale dienst waar mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt allerlei activiteiten ondernemen en waar gekeken kan worden wat bij mensen past en waar ze nog verdere ontwikkeling nodig hebben op weg naar werk.

Het is een *ontmoetingsplaats* waar activiteiten in wijk en buurt worden georganiseerd en waar naast 'schoon, heel en veilig' ook activiteiten worden aangeboden rond 'prettig en zorgzaam'. Een activeringscentrum kan een *fysieke accommodatie* zijn, zoals een buurthuis. Het kan ook een *gecoördineerd netwerk* zijn om mensen op activeringsplaatsen elders onder te brengen.

Het is een *leer- en ontwikkelomgeving* voor de doelgroep, de omliggende bewoners en de voorzieningen. De ontwikkeling voor de doelgroep zit in de nieuwe sociale contacten die ze opdoen en in het (weer) uitvoeren van activiteiten in een stabiele en gestructureerde omgeving. We tekenen uitspraken van ze op als: "Ik vind mezelf weer terug"²³ en "Als ik anderen kan motiveren om activiteiten op te pakken, dan zeg ik tegen mezelf: 'Ik ga zelf op een dag ook weer aan het werk'." Activiteiten waarvoor ze waardering krijgen en waardoor ze meer zelfstandig kunnen opereren, zoals Fatima en Berend.

Het is ook een leerervaring voor oudere buurtbewoners die zien dat deze groep, in tegenstelling tot veel andere burgers, geduld heeft met andere mensen, bereid is om naar vermogen te helpen en vaak oprecht betrokken is, zie Fatima²⁴. Wat betreft de voorzieningen is het ook een leerervaring omdat de doelgroep als gebruikers, met zelf de nodige beperkingen, vaak heel goed in staat is om een organisatie uit te leggen hoe burgers beter bereikt kunnen worden: "Als ze vragen hebben dan ben ik socialer en sta ik dicht bij de mensen dan de sociale dienst." Dat uit zich bijvoorbeeld in het vormen van een formulierenbrigade waar langdurig werklozen, na een training in de buurt, andere mensen helpen met formulieren invullen.

²³ De citaten zijn ontleend aan interviews met deelnemers van het activeringscentrum Twenterand.

²⁴ Een van de aandachtspunten die het SCP in de toekomstverkenning over informele zorg signaleert, is de spanning tussen een betaalde baan en het leveren van informele zorg. Dat blijkt in de praktijk veel problemen te leveren, ongeacht de omvang van de betaalde baan, p.20.

De mensen in een activeringscentrum zijn op deze wijze een verbindingsstuk tussen het dienstenaanbod van een voorziening en de burgers die moeite hebben met bijvoorbeeld lezen, geen toegang hebben tot de computer, achterstand in Nederlands hebben en soms ook veel moeite hebben om zaken te begrijpen²⁵. Het biedt een meer *duurzame verbinding met maatschappelijke ondersteuning*. In bijvoorbeeld Tilburg wordt al langer geëxperimenteerd met het grootschalig inzetten van werklozen voor activiteiten rond wonen, zorg en welzijn in de buurt. Omdat het op een grotere schaal gebeurt, is het mogelijk om extra instrumenten in te zetten, zoals een Nederlandse variant van de dienstencheque waar in België mee gewerkt wordt. En bovendien is er in samenwerking met een ROC een opleiding van start gegaan om werklozen als persoonlijk dienstverlener in de buurt op te leiden.

Het organiseren van maatschappelijke participatie met de doelgroep die zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevindt, vraagt wel om een stevige begeleiding en coördinatie. Eind jaren '90 heeft de RMO twee rapporten doen verschijnen over participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een rapport over sociale activering en een rapport over het betrekken van vrijwilligerswerk om langdurig werklozen te activeren²⁶. Beide rapporten bevatten suggesties voor de activering van langdurig werklozen, met in het rapport over vrijwilligerswerk ook aandacht voor de organisatie van de activiteiten van deze groep.

Onder meer worden de volgende voorwaarden genoemd voor een organisatie die zich structureel wil bezighouden met activering van werklozen:

- Bieden van plekken met ontmoeting;
- Intensieve begeleiding;
- Professionele organisatie;
- Duidelijke, afgebakende taken voor de te activeren werklozen;
- Draagvlak in de organisatie voor het omgaan met de doelgroep;
- Ruimte voor vloeiende grenzen; hiermee bedoelt de RMO dat de doelgroep zowel klant als deelnemer aan de organisatie zou moeten kunnen zijn (bijvoorbeeld een vrijwilligersorganisatie die dak- en thuislozen helpt).²⁷

Er zijn echter volop lokale organisaties nodig die aan deze voorwaarden kunnen voldoen. Van belang is natuurlijk dat bij het op grotere schaal organiseren van maatschappelijke participatie, er goede afstemming en samenwerking plaatsvindt met andere reeds bestaande initiatieven. Op die wijze wordt voorkomen dat werk van vrijwilligers wordt overgenomen of dat concurrentie met vormen van gesubsidieerd werk wordt aangegaan²⁸.

Samengevat zijn er initiatieven aan te wijzen in gemeenten om maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt op grotere schaal mogelijk te maken.

²⁵ In de begeleiding die vanuit een activeringscentrum plaatsvindt staan dan ook meerdere doelen centraal. Op 1 staat mensen weer de eigen verantwoordelijkheid over hun leven te laten nemen. Maar evenzeer is er aandacht voor het slaan van een brug tussen de beleving en wensen van bewoners en het dienstenaanbod van de voorzieningen in de gemeenten. En dat geldt ook het betrekken van bewoners bij hun buurt.

²⁶ Werkeloos toezien, activering van langdurig werklozen, RMO, 1997 en Uitsluitend Vrijwillig!? Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk, RMO 1997.

²⁷ Uitsluitend Vrijwillig, maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk, RMO, 1997, p.18

²⁸ Op www.activeringscentra.nl staan tips voor de opzet van een activeringscentrum.

4. Vragen en dilemma's rond participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt

In dit hoofdstuk verkennen we de mogelijkheid om maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt breder in te zetten. In 4.1 gaan we in op de relatie met vrijwilligerswerk en in 4.2 gaan we in op de vormen van betaald werk. In 4.3 kijken we naar de randvoorwaarden om participatie op bredere schaal mogelijk te maken en in 4.4 behandelen we kort nog enkele vragen die in gemeenten naar voren komen.

4.1 Maatschappelijke participatie en vrijwilligerswerk

De brede maatschappelijke participatie van de doelgroep aan de onderkant van de arbeidsmarkt is niet hetzelfde als vrijwilligerswerk. Weliswaar lijken de activiteiten op elkaar, maar er zijn grote verschillen in de personen die de werkzaamheden uitvoeren. Die conclusie dringt zich op als we het profiel van de doorsnee vrijwilliger leggen naast de doelgroep waar wij het over hebben. In grote lijnen is de vrijwilliger vaker hoog opgeleid, heeft vaak een betaalde baan en is gemotiveerd voor het uitvoeren van activiteiten zonder daar betaald voor te krijgen. De vrijwilliger beschikt over een sociaal netwerk, een deel van de motivatie is gelegen in het versterken en uitbreiden van dat netwerk en de waardering die de vrijwilliger krijgt uit het netwerk. En de vrijwilliger kan zelfstandig complexe taken aan.

De doelgroep in deze notitie is overwegend laag opgeleid, heeft een uitkering, heeft veelal een negatief beeld over zichzelf en krijgt weinig waardering van anderen. Onder de doelgroep zijn veel mensen met eenzaamheid, met minder gevoel van welbevinden en er is angst voor het deelnemen aan activiteiten, ook voor laagdrempelige en onbetaalde activiteiten met weinig eisen. De deelnemer aan een activeringscentrum moet dan ook veel begeleiding krijgen om activiteiten voor anderen uit te gaan voeren.

Toch zien we soms dat maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt gelijk wordt gesteld aan het doen van vrijwilligerswerk. Dan wordt gekeken naar lokale vrijwilligersorganisaties als natuurlijke partij om met deze groep aan de slag te gaan. Voor een vrijwilligersorganisatie is het echter moeilijk om aan de voorwaarden te kunnen voldoen die indertijd door de RMO zijn beschreven. Daar komt bij dat het SCP in de toekomstverkenning over vrijwillige inzet aangeeft dat veel vrijwilligers niet kiezen voor contact met de doelgroep die zich ophoudt aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

En andere vraag die opkomt is of een bredere inzet van maatschappelijke participatie gaat leiden tot overname van activiteiten die door vrijwilligers worden gedaan. Achter deze vraag ligt de gedachte dat vrijwilligers niet betaald krijgen voor de activiteiten en de deelnemers aan een activeringscentrum de activiteiten

verrichten met behoud van uitkering. Het zou kunnen voorkomen dat vrijwilligerswerk dan wordt omgezet in werken met behoud van uitkering. Nu valt er op deze redenatie nogal wat af te dingen. Vrijwilligerswerk wordt in toenemende mate uitgevoerd door ouderen met een AOW-uitkering, aangevuld met een pensioen. Verder zijn de activiteiten van vrijwilligers (bijvoorbeeld bestuursfuncties) vaak onvergelijkbaar met de activiteiten door de doelgroep aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Bovendien is er nog steeds veel vraag naar vrijwilligerswerk en vormen van informele zorg, dus verdringing zal niet zo snel optreden. Het belangrijkste is echter, dat als een deelnemer aan een activeringscentrum met behoud van uitkering activiteiten gaat uitvoeren op een niveau van een zelfstandig werkende vrijwilliger, ervoor gezorgd moet worden dat er een mechanisme in werking treedt om te kijken of de persoon in aanmerking komt voor gesubsidieerd of zelfs regulier werk.

4.2 Maatschappelijke participatie en vormen van betaald werk

De afgelopen jaren heeft het bereiken van betaald werk, voor mensen die dit niet op eigen kracht realiseren, centraal gestaan in het maatschappelijke discours. In deze notitie hebben we het over het activeren van mensen, met als doel maatschappelijke participatie. Voor deze mensen is betaald werk vooralsnog een brug te ver en zij doen dus zinvol maatschappelijk werk, met behoud van uitkering. Maar het is duidelijk dat waar de kans zich aandient, het de voorkeur verdient dat mensen financieel zelfstandig zijn en niet langer uitkeringsbehoefstig zijn. Maatschappelijke participatie is te beschouwen als een voorliggende fase als het gaat om bereiken van een vorm van betaald werk, bedoeld voor mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Maatschappelijke participatie	Betaald werk
Weinig eisen	Kwaliteits- en productie-eisen
Geen tot lage economische waarde	Aantoonbare economische waarde
Deeltijds, enkele dagdelen	Voldoende uren om economisch zelfstandig te zijn
Niet gereguleerd	Vastgelegd in een arbeidscontract, verhouding werkgevers-werknemers

In de praktijk is het ingewikkeld om criteria te geven wanneer activiteiten van een werkloze omgezet kunnen worden in een betaalde baan. Voor een belangrijk deel is het afhankelijk van vraag en aanbod in de markt. Dat laat zich niet bovenaf afdwingen. Voor een deel is het een politieke keuze om geld beschikbaar te stellen voor vormen van werk. Voor kinderopvang was twintig jaar geleden weinig geld beschikbaar, nu is het een bloeiende branche waar veel mensen een betaalde baan in hebben (zie bijlage 2). Het onderscheid tussen een uitkering en zelfstandig in een inkomen kunnen voorzien, blijkt in de praktijk moeilijk te maken. Het is ook de vraag of het plaatsen van een knip, in de vloeiende overgang van maatschappelijke participatie naar vormen van werk met subsidie, door het introduceren van vormen van gesubsidieerde arbeid op landelijk niveau geregeld moet worden.

Omdat er geen eenduidige criteria zijn over wanneer activiteiten verricht worden vanuit werken met behoud van uitkering, een (deels) gesubsidieerde baan of een reguliere baan, moet deze puzzel op een andere manier worden opgelost.

Dat kan door het lokaal goed neerzetten van prikkels. Die zijn bij de WWB ook aanwezig. De gemeente heeft er een direct financieel belang bij om mensen uit de uitkering te krijgen. Bij het organiseren van plekken waar mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen participeren, zal een gemeente – via de sociale dienst – voor regelmatig toezicht zorgen op de ontwikkeling van een bijstandsccliënt en zorgen voor begeleiding en schakeling met re-integratietrajecten.

Wil dit systeem van prikkels in de WWB goed werken, dan moet de gemeente ook in staat zijn te sturen op de ontwikkeling van de doelgroep aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Veel gemeenten zijn bezig met de ontwikkeling van een model voor activerend arbeidsmarktbeleid op lokaal en/of regionaal niveau. We geven ter illustratie weer hoe dat beeld er in de gemeente Leeuwarden uitziet.

Fout! Objecten kunnen niet worden gemaakt door veldcodes te bewerken.

In het plaatje valt te zien dat de gemeente een soort van trap schetst, waarin een burger een activerings- en re-integratietraject doormaakt dat uiteindelijk leidt tot betaald werk²⁹. In de gemeente moet voor iedere trede een aanbod zijn en er moet financiering zijn van het aanbod. De gemeente Leeuwarden heeft vervolgens een knip gemaakt in het model. Er is een deel aanbesteed voor re-integratiebedrijven die worden afgerekend op behaalde uitstroomresultaten. Ook is er een deel besteed aan een participatieprogramma. In dit deel worden organisaties gevraagd om 500 langdurig werklozen maatschappelijk te laten participeren. De gemeente kiest er nadrukkelijk voor om een scheiding aan te brengen tussen participatie en re-integratie, zodat er goed zicht is op de ontwikkeling van mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Het is jammer dat het systeem van activerend arbeidsmarktbeleid door gemeenten toch maar op een beperkt deel van de grote groep mensen zonder regulier betaald werk betrekking heeft, namelijk alleen op de burgers met een WWB-uitkering.

Er is in Nederland een systeem gegroeid met meerdere wetten die op verschillende doelgroepen betrekking hebben. Dan doelen we op de WWB (onderkant van het bestand), WAO (100% afgekeurd), WW, WSW, Wajong en AWBZ. Deze wetten verschillen onderling nogal in prikkels: qua doelstellingen, qua eisen en beloning aan de doelgroep, qua mogelijkheden van de uitvoerders, etc. In een bijlage staat – overigens haastig samengesteld – een schema met deze kenmerken. Dit leidt tot een aantal storende effecten in de praktijk. Gemeenten hebben bijvoorbeeld geen zeggenschap over de inrichting van veel activiteiten vanuit AWBZ-instellingen. Die infrastructuur wordt niet benut en dat leidt tot inefficiëntie. De SW-bedrijven beschikken over een grote infrastructuur aan werk/leerplekken, maar hebben een eigen doelstelling om winst te maken met hun producten en diensten; ze hebben daarom een eigen belang om mensen langer bij zich te houden, ook als die naar de reguliere markt zouden kunnen uitstromen. Dus een WWB-klant in een SW-bedrijf

²⁹ IN andere gemeenten wordt ook wel gesproken over de activerings- en/of re-integratieladder.

plaatsen, zonder voldoende toezicht vanuit een sociale dienst, kan contraproductief werken. Bovendien vindt er in een SW-bedrijf ongelijke betaling plaats; voor mensen die dezelfde werkzaamheden uitvoeren gelden daar andere regelingen, etc.

Kortom er zitten imperfecties in de verschillende regelingen; dit belemmert een breder activerend arbeidsmarktbeleid voor alle burgers. Want idealiter zou een gemeente een lokaal of regionaal systeem willen bouwen waarin burgers een ontwikkeling kunnen doormaken afhankelijk van hun participatiepotentie. Een mooi oplopende trap die de burger steeds verder brengt in de richting van betaald werk. Nu is het vaak een wankel bouwwerk van losse treden waardoor een burger op een trede blijft steken en makkelijk van de trap valt. Het Rijk erkent deze imperfecties ook, want het wil een participatiefonds oprichten waar in ieder geval een aanzienlijk deel van de middelen uit de regelingen als lumpsum aan gemeenten wordt aangeboden.

4.3 Randvoorwaarden voor bredere maatschappelijke participatie

We gaven al eerder aan dat er eigenlijk weinig beleidsstudies zijn gevonden waar aandacht was voor de beleving en het welbevinden van langdurig werklozen sinds eind jaren '90. Zoals de WRR schrijft lag het accent de afgelopen jaren meer op de hervorming van de sociale zekerheid en alle belangrijke sociale zekerheidswetten zoals WWB, WAO en WSW. Dat is gepaard gegaan met het politiek uitdragen van het belang van betaald werk. Het begrip werk stond centraal in het motto van de afgelopen kabinetten. Achteraf kunnen we constateren dat er in die periode, politiek en maatschappelijk, een grote nadruk lag op het realiseren van betaalde arbeid.

Door de combinatie van hervormingen in de sociale zekerheid, de opkomst van andere maatschappelijke dreigingen zoals verscherping tussen groepen en generaties, is er nu meer aandacht voor sociale binding in de samenleving. Eigenlijk zien we bij de regering, de toonaangevende adviesraden en bij lokale bestuurders de overtuiging dat maatschappelijke participatie krachtiger moet worden ingezet, zeker ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt. We zien dat ook terug in het regeerakkoord en bij de visie van bestuurders van grote steden: meer geld voor de onderkant van de arbeidsmarkt en voor maatschappelijke participatie.

Deze overgang moet echter doorwerken in de uitvoering, dan pas komen andere zaken aan de orde zoals financiering, organisatie van de uitvoering en voldoende mandaat voor een effectieve invoering van brede participatie.

Staan de prikkels in de wettelijke kaders goed?

Het ten uitvoer brengen van maatschappelijke participatie op grotere schaal is primair een zaak van burgers en uitvoerende instellingen, met een lokale regierol van de gemeenten. De activiteiten vinden echter plaats binnen wettelijke kaders die op hoofdlijnen financiering regelen en richting geven. Bij maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de WWB een belangrijke wet. Het gaat om mensen die via de WWB een uitkering krijgen. Zij zijn verplicht om in ruil voor de uitkering zo snel mogelijk zelfstandig in hun inkomen te voorzien. De gemeenten krijgen extra middelen om burgers te ondersteunen bij het vinden van een betaalde

baan (W-deel van de WWB). De financieringssysteem van de WWB belooft gemeenten om mensen uit de uitkering te krijgen.

Gemeenten hebben echter geen prikkel in de WWB om mensen langdurig te activeren en aan de samenleving deel te laten nemen. Voor een gemeente is het reserveren van het W-deel veiliger, dan het uitgeven aan activering. Dat blijkt ook uit de eerder genoemde cijfers. Op dit punt kan de prikkel beter, namelijk door gemeenten ook te belonen voor de inzet van het W-deel voor maatschappelijke participatie (maar uitstroom naar betaald werk moet natuurlijk voorgaan).

Een tweede punt is meer technisch. In de WWB worden eisen gesteld aan de wijze van besteding van middelen. Veel geld dat nodig is voor ontwikkeling, inrichting, begeleiding, coördinatie en het organiseren van een infrastructuur van een activeringscentrum. Dit past slecht in het verantwoordingsregime van de WWB. In dat regime moet bij voorkeur een directe relatie zichtbaar zijn van een klant met uitstroom naar betaald werk. Dat lukt dus niet bij langdurige activering. Vandaar de wens van gemeenten tot verruiming van de WWB-bestedingseisen. Dit lijkt er ook aan te komen, maar leidt op dit moment tot soms moeizame achterhoedegevechten met onwillige accountants en leidt tot behoedzaamheid bij managers van sociale diensten die verantwoordelijk zijn voor correcte besteding van hun middelen.

Het derde en laatste punt gaat over de scheve verhouding van prikkels in wettelijke kaders. Een belangrijk effect van maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt is verbetering van welbevinden en de daaraan gerelateerd lagere medische consumptie. Het punt is dat gemeenten daar niet over gaan, maar het Rijk en zorgverzekeraars.

Is geld beschikbaar voor maatschappelijke participatie?

Er is een periode geweest dat er minder draagvlak was om grootschalig zinvol maatschappelijk werk met behoud van uitkering mogelijk te maken. Dat heeft er onder meer toe geleid dat onder de huidige wetgeving, de WWB, er relatief weinig is geïnvesteerd door gemeenten aan sociale activering en maatschappelijke participatie. Uit een studie naar de financiële inzet van enkele gemeenten op sociale activering blijkt dat 0 tot 5% van het W-deel voor activiteiten gericht op maatschappelijke participatie wordt ingezet.³⁰ En wellicht ten overvloede, uit de recente Divosa-monitor komt naar voren dat tweederde van het uitkeringsbestand met deze activiteiten bediend zou moeten worden³¹. Anders gezegd, ruim 90% van de WWB re-integratiemiddelen wordt ingezet op maar 30% van het bestand.

Gemeenten zijn tot dusver aarzelend om middelen in te zetten voor activering. Dat houdt mede verband met hoe de prikkel in de WWB is gezet. Die belooft uitstroom en in dat opzicht is geld steken in langdurige participatietrajecten financieel minder aantrekkelijk. Echter ook het management van de sociale diensten ziet dat de samenstelling van hun bestand verandert, doordat er meer mensen zijn met grote afstand tot de arbeidsmarkt. Sociale diensten gaan zich daarom meer richten op participatie.³² Een volgende stap zal dan zijn minder reservevorming op het W-deel en meer uitgaven aan participatie. En dat geld lijkt in voldoende mate beschikbaar, gezien de reservevorming bij de WWB en extra financiële inzet in het regeerakkoord. Het is wel aan te bevelen om dit nog eens door te rekenen³³.

De WWB is echter niet het enige wettelijke kader dat relevant is voor participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De WMO geeft gemeenten de verantwoordelijkheid voor het verzorgen van een lokaal stelsel van maatschappelijke ondersteuning. De gemeenten staan voor de opgave om een nieuwe balans te zoeken tussen het bieden van een stelsel van preventieve en collectieve voorzieningen die voorziet in ondersteuningsvragen van hun burgers en het bieden van individuele verstrekkingen op ondersteuningsvragen die overblijven. Er wordt door gemeenten kritisch gekeken naar de efficiëntie van de verstrekkingen (zoals aanbesteden van aanbod van huishoudelijke verzorging, sturen op de indicatiestelling) en er wordt geëxperimenteerd met nieuwe zorgarrangementen (Almere). Een onderdeel waar meerdere gemeenten naar kijken is of de inzet van mensen vanuit een activeringscentrum een bijdrage kan leveren aan ondersteuningsvragen. De gesprekken met ouderen door Fatima zijn een voorbeeld van informele zorg die mogelijk een vraag naar professionele zorg vervangt. In die zin is maatschappelijke participatie geen vervanging van professionele zorg, maar mogelijk wel een voorliggend alternatief. Budgethouders van de WMO zouden moeten kijken of een activeringscentrum met de formulierenhulpdienst, de goede buurman als hulp en andere zorgzame, prettige diensten voor ouderen en chronisch zieken in de buurt,

³⁰ De besteding door gemeenten van het werkdeel van de WWB in 2004, onderzoek TNO, 2004, tabel 1, p.9.

³¹ In de Divosa Monitor 2007 ligt het percentage op 5%, hier wordt gesproken over zorgtrajecten, p.49.

³² Idem, p.86.

³³ Een berekening uit de losse pols laat zien dat bij gemiddelde begeleidingskosten van € 4.500,- en een te activeren bestand van 200.000, een structureel bedrag van € 900 miljoen nodig is. Een groot deel van dit bedrag zit al in het werkdeel van de WWB.

niet een welkome aanvulling geven op de waaier van diensten die een gemeente rond de WMO organiseert.

Grootschalige maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan nog op vele andere wijzen gefinancierd worden. Er zijn mogelijkheden voor AWBZ-financiering door ondersteunende en activerende begeleiding (en in sommige gevallen zelfbehandeling). Ook de regionale Sociale Werkvoorziening heeft vaak een uitgebreid assortiment aan werk- en leerplekken waar mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt zich kunnen ontwikkelen³⁴. Afspraken met deze instellingen kunnen leiden tot een uitbreiding van de infrastructuur waar mensen onder begeleiding zinvolle activiteiten kunnen uitvoeren en waar evenzeer de sociale dienst weer mensen in beeld krijgt.

Tot slot is er bij de wijkaanpak, mede door een grote en actieve inbreng van de woningbouwcorporaties in veel gemeenten, een uitgebreid activiteitenaanbod gegroeid, soms in de vorm van een buurtbeheerbedrijf, soms in de vorm van een serviceafdeling van de woningbouwcorporatie. Ook daar liggen kansen om mensen in te bedden in de bestaande infrastructuur en daarmee op financiering van de begeleiding en coördinatie die nodig is voor maatschappelijke participatie. Bij dit laatste speelt ook de mogelijkheid om betaalde opdrachten uit te voeren voor bijvoorbeeld de woningbouwcorporaties. Dat kan, want producten en diensten leveren ook geld op. Vanuit het perspectief dat het gaat om een doelgroep met grote afstand tot de arbeidsmarkt die activiteiten levert met behoud van uitkering, lijken commerciële activiteiten niet voor de hand te liggen.

De deelnemer aan een activeringscentrum of buurtontwikkelingsbedrijf dient bij voorkeur op termijn een vorm van betaalde arbeid te aanvaarden. Dan is, naast het stimuleren van sociale vaardigheden, sociale contacten en het opdoen van praktijkervaring, het ook nodig om competenties bij te schaven. Dat kan bijvoorbeeld gaan om taal- en inburgeringscursussen, om deelnemen aan werkstages of (onderdelen van) praktijkopleidingen. Het is wenselijk, als een activeringscentrum afspraken maakt met de lokale opleidingscentra, om dit te organiseren. Tegelijkertijd dient bedacht te worden dat, als een deelnemer toe is aan het volgen van een stevige opleiding, dit ook betekent dat iemand op termijn een reguliere baan kan aanvaarden. Als dat speelt dan ligt een duaal re-integratietraject met werken en leren meer voor de hand dan deelnemen aan een activeringscentrum. Er zal dus in beperkte mate gekeken worden naar verbinding met opleidingscentra en financiering van die kant.

4.4 Dilemma's en vragen

Het organiseren van grootschalige maatschappelijke participatie in een gemeente, zal een aantal vragen en dilemma's oproepen. Hieronder behandelen we er een aantal.

³⁴ Het leveren van een bijdrage door SW-bedrijven aan een activerend arbeidsmarktbeleid van gemeenten is nadrukkelijk een van de onderdelen van de modernisering van de WSW.

Moet iedere langdurig werkloze, om maatschappelijk te participeren, op een activeringstraject?

Het is de vraag of iedereen wel zit te wachten op zinvolle maatschappelijke activiteiten, zeker als het iemand is die niet graag contact heeft met andere mensen. In het transactiedenken waar tegenover het recht op een uitkering een plicht staat om naar vermogen wat terug te doen, is de vraag of iemand dat wel wil niet relevant. Het moet simpelweg. Op straffe van korting op de uitkering. Wat terugdoen door zinnig werk te doen, hoeft niet te betekenen dat er meer sociale contacten komen. Enerzijds is een gedachte dat het voor mensen goed is om meer sociale contacten te krijgen; een beetje drang is in zo'n verband niet verkeerd. Mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben gemiddeld genomen minder sociale contacten en een sociaal netwerk biedt kansen om meer en andere activiteiten te gaan doen. Anderzijds kunnen mensen ook veel terugdoen voor hun uitkering zonder met veel andere mensen om te gaan. Denk aan het voorbeeld van Berend die gelukkig is met zijn activiteiten bij de dierenambulance. Berend ziet meer dieren dan mensen. Er zijn bovendien veel mensen die betaald werk verrichten zonder via hun werk veel sociale contacten te hebben. En veel mensen talen ook niet naar meer sociale contacten. Dus wat terug doen voor je uitkering door wat voor anderen te doen, is niet hetzelfde als mensen dwingen meer sociale contacten te hebben.

Mag en kan de overheid meedoen afdwingen?

Er zijn drie soorten argumenten in het geding: een principiële, een juridisch en een praktisch argument. We lopen ze door.

- Iemand zou als volgt kunnen redeneren: "Het geeft geen pas om iemand te verplichten zinnig werk te doen, in ruil voor een uitkering. De uitkering is een recht in Nederland en daar hoort niet een dergelijke verplichting bij." Dit is op zijn minst een onlogisch argument, want de afgelopen jaren was de regel dat mensen niet mochten werken met een uitkering. Die verplichting was toen geen probleem, waarom dan wel moeilijk doen als onder de tijdgeest nu activiteiten met behoud van uitkering verplicht worden gesteld? In beide gevallen wordt toch voorgeschreven hoe iemand zich moet gedragen om een uitkering te krijgen?
- Er kan een juridisch bezwaar worden gemaakt. Er staat in de WWB geen clause over het recht om, al dan niet met behoud van uitkering, activiteiten te verrichten. Maar lang speelde de internationale OESO-verdragen waarin Nederland expliciet verklaarde geen werken met behoud van uitkering na te streven. Het punt is dat we het hier niet hebben over werk in de zin van betaald werk. Maar vanuit een juridisch oogpunt ligt de vraag waar werken met behoud van uitkering overgaat in vormen van betaald werk met subsidie. We hebben daar geen pasklaar antwoord op. Het is evident dat sommige activiteiten niet op betaald werk lijken maar soms ligt dat genuanceerd;
- Het derde praktische punt is of het activeren van een langdurig werkloze is af te dwingen door de uitkeringsverstrekker, de sociale dienst. Dit is in principe lokaal maatwerk omdat de WWB hier de gemeente eigen ruimte geeft. De redenering is echter dat een langdurig werkloze die niet meedoet aan activering, ook niet meewerkt aan re-integratie op langere termijn en daarmee zijn kans verkleint, op het zelfstandig voorzien in een inkomen. Dat is een sanctiëringsgrond onder de WWB.

Mag maatschappelijke participatie worden beloond?

In veel gemeenten wordt gespeeld met de gedachte om de activiteiten die mensen ondernemen en hun bijdrage aan de samenleving die ze bieden, te belonen. Er zijn in het kader van de WWB drie mogelijkheden: premie, bonus en vrijlating. In alle gevallen geldt dat deze regels in de WWB-verordening moeten worden vastgelegd. De bovengenoemde bedragen zijn de maximale vergoedingen/bonussen. Gemeenten kunnen lagere bedragen vaststellen. In principe zijn het individuele besluiten. Dus het algemeen toepassen voor iedere deelnemer moet goed beargumenteerd worden. Verder is aan te bevelen om met de accountant van de gemeente de afspraken door te nemen. Zij moeten toetsen of het rechtmatig is in het kader van de WWB.

Indien dergelijke bedragen aan een deelnemer worden toegekend, wordt de prikkel kleiner, om uit de uitkering te raken. Dus een gemeente zal een balans moeten vinden tussen het stimuleren van deelname en het voorkomen dat de prikkel tot uitstroom uit de uitkering, veelal via het aanvaarden van een baan op of vlak boven het minimumloon, lager wordt. Daar speelt ook mee dat er in de gemeente vaak compenserende maatregelen zijn voor lage inkomens (stadspassen, huursubsidie, etc). Die voordelen vallen vaak snel weg als een hoger inkomen wordt bereikt. Ook dit aspect moet de gemeente meewegen bij het vaststellen van een mogelijk 'kopje' op de uitkering. Het netto inkomen van een werkloze blijft een ingewikkelde en per persoon afhankelijke berekening. Daarom is het lastig om generieke regels te hanteren.

Hoe lang mag iemand participeren met behoud van uitkering?

In de landelijke politiek was, tijdens het kabinet Balkenende-III, een discussie over de duur van de participatiebanen. Dat waren banen waar langdurig werklozen, met behoud van uitkering, aan de slag konden bij bedrijven. Er zijn periodes van een, twee en zelfs vier jaar over tafel gegaan. Uiteindelijk gelden de participatiebanen voor een duur van twee jaar. De discussie geeft aan dat het werken met behoud van uitkering niet als een ideale situatie wordt gezien. Dat gaat in de richting van een basisinkomen met toeslag en daar is weinig draagvlak voor. Tegelijk is duidelijk dat er voor veel langdurig werklozen geen perspectief is op een spoedige uitstroom. Het kort laten duren van activeringsactiviteiten is bovendien geen aantrekkelijk perspectief, omdat het in de praktijk vaak lang duurt om langdurig werklozen weer in een stabiel en gestructureerd leven te krijgen waarin ze naar vermogen deelnemen aan de samenleving. Het dan weer opnieuw mensen op nieuwe activiteiten plaatsen, is niet erg effectief. De boodschap is dat niet gekeken moet worden naar de tijdelijkheid van hun activiteiten maar naar de tijdelijkheid van de uitkeringsafhankelijkheid in de WWB. De oplossing ligt dan eerder in een meer gestroomlijnd systeem van uitkeringen, waar mensen die ook op lange termijn niet in aanmerking komen voor betaald werk, onder een ander uitkeringsregime zouden moeten vallen zonder sollicitatieplicht, maar met aandacht voor zinvolle maatschappelijke inzet.

Draagt het activeren van langdurig werklozen bij aan het voorzien in de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning van burgers?

Met de komst van de WMO hebben de gemeenten een grotere verantwoording voor de maatschappelijke ondersteuning van hun burgers. Dit is een niet te onderschatten ontwikkeling omdat gemeenten veel meer dan voorheen te maken hebben met de zorgvragen van hun burgers en daarmee ook dichter komen te staan bij met name ouderen, chronisch zieken en gehandicapten. Het streven in de WMO is om de burger zoveel mogelijk in staat te stellen zichzelf te redden. In het geval er een behoefte is aan ondersteuning zouden burgers elkaar zo veel mogelijk dienen te ondersteunen. Vandaar dat er veel aandacht is voor het versterken van het vrijwilligerswerk en de mantelzorg onder de WMO. Door het organiseren van een collectief en meer preventief voorzieningenaanbod kan de gemeente ook bijdragen aan het voorzien in een maatschappelijke ondersteuningsbehoefte van een burger. En in het geval dat er nog steeds een ondersteuningsbehoefte is bij een burger, kan de burger daar met een professioneel aanbod op maat mee gecompenseerd worden. Het aanbod van activiteiten vanuit een activeringscentrum zal veelal gericht zijn op extra ondersteuning bij mantelzorg en vrijwilligerswerk. Bijvoorbeeld bij het bezoeken van ouderen, of bij het vormen van een collectief aanbod, bijvoorbeeld bij een busje dat mensen met een beperking rondrijdt. Het zal niet als een alternatief voor een aanbod op een indicatie voor een individuele verstrekking worden geboden omdat daar de nodige kwaliteitseisen aan worden gesteld. Het idee dat de langdurig werklozen het werk van de thuiszorg gaan overnemen, is dus niet aan de orde. Wel kan het zijn dat door de bijdrage aan sociale contacten met ouderen die in een sociaal isolement verkeren, wellicht een beroep op de professionele zorg vermindert.

Draagt maatschappelijke participatie bij aan binding en sociale contacten in de buurt?

In het WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt' wordt aangegeven dat het noodzakelijk is kleinschalige sociale verbanden te organiseren om de sociale binding in de wijk te versterken. Ook wordt gewezen op de initiatieven die nodig zijn om het sociaal isolement van met name ouderen tegen te gaan. De vraag is of langdurig werklozen wel de groep vormen om sociaal isolement tegen te gaan en binding in de wijk te organiseren. Het zal duidelijk zijn dat een activeringscentrum op zich niet voldoende zal zijn. Maar op zichzelf passen de activiteiten vanuit een activeringscentrum wel heel goed in het beeld dat de WRR schetst in wat er in buurten moet gebeuren. Kleinschalige activiteiten met veel aandacht voor ontmoeting, vooral voor bijvoorbeeld ouderen. Eén van de belangrijkste onderdelen van de opzet van een activeringscentrum is dan ook een aanpak waar de werklozen gaan zoeken naar activiteiten die de bewoners in de wijk graag willen zien. Er zijn voorbeelden van een activerende aanpak waarin langdurig werklozen vóór de start van het centrum eerst getraind worden in het houden van activerende interviews met de buurt. Op deze wijze wordt gestart met activiteiten die door de wijkbewoners zelf zijn gekozen³⁵.

³⁵ Zie bijvoorbeeld de opzet van de activeringscentra in de gemeenten Almelo, Alphen aan den Rijn en Culemborg.

5. Wat is er nodig om brede participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt mogelijk te maken?

Bij veel ontwikkelingen die moeilijk op gang komen, wordt snel gewezen op belemmerende wet en regelgeving en op gebrek aan geld. Dat speelt rond de maatschappelijke participatie minder. Er zijn drie grote ontwikkelingen die leiden tot meer kansen op maatschappelijke participatie:

- De cultuuromslag waarin we in een betrekkelijk korte tijd van niet mogen werken met een uitkering, overgaan naar wat terug doen voor je uitkering;
- De grotere bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor gemeenten door de WWB en WMO waardoor gemeenten een brede visie op activering en re-integratie kunnen koppelen aan maatschappelijke ondersteuning aan burgers met een zorgvraag en aan het organiseren van kleinschalige sociale verbanden in wijken;
- De gunstige economische situatie die het mogelijk en nodig maakt meer te investeren in de mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De vraag is of de ontwikkelingen voldoende kracht genereren om te leiden tot grootschalige maatschappelijke participatie. Het antwoord is deels wel, deels niet. Een deel ligt bij gemeenten die zaken op kunnen pakken. Daar gaan we in 5.1 op in. Een deel ligt buiten de reikwijdte van gemeenten en vraagt om aanpassing van de wet- en regelgeving. Dat stippen we in 5.2. aan.

5.1 De gemeente aan zet

Zien de sociale diensten wel de kans die er ligt?

Pieter Hilhorst geeft in zijn essay 'Uit machteloosheid van eigen makelij' aan dat de gemeenten hun kansen op brede maatschappelijke participatie onvoldoende benutten³⁶. De successen van gemeenten zijn groot, van 500.000 werklozen in 1995, naar 300.000 in 2005. De successen zijn voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een aantrekkende economie. Maar ook aan de gehanteerde instrumenten, zoals de Work First methode die het nodeloos doen van een beroep op een uitkering ontmoedigt omdat een aanvrager direct op een betaalde baan wordt gezet en dat is vaak niet de baan die de aanvrager zoekt. Ook de fraudepreventieaanpak, onder de term hoogwaardige handhaving, is succesvol omdat die onterecht beroep op een uitkering tegengaat³⁷. Dus de sociale diensten zijn er goed in geworden om mensen te ontmoedigen die een uitkering aanvragen, of bij onrechtmatig gebruik aan te pakken. Hilhorst stelt echter de vraag of de sociale dienst voldoende aandacht heeft voor hun maatschappelijke taak om mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt naar vormen van participatie en betaald werk te brengen. Divosa, bij monde van hun

³⁶ Uit machteloosheid van eigen makelij, P. Hilhorst, Divosa lezing 2005.

³⁷ Terzijde, in de analyse van de beste werkende instrumenten om het aantal bijstandsccliënten te verlagen, scoorde fraudepreventie het hoogst, boven de inzet van scholingsmiddelen, loonkostensubsidies en bemiddeling en begeleiding. Aan de slag, interdepartementale rapportage, 2002, bijlage van Paul de Beer.

gedreven voorzitter de heer Tof Thissen, signaleert in de WWB-monitor 2006 dat er nog steeds een harde kern van langdurig werklozen is. En dat bij de daling van het aantal werklozen, het aandeel langdurig werklozen constant is gebleven. Het signaal van Thissen is dat de gemeenten en anderen onvoldoende de tijdgeest aanvoelen en hun kansen onvoldoende pakken om maatschappelijke participatie te verbreden³⁸.

Samenwerking binnen de gemeente

Het is een beetje een open deur, namelijk dat binnen een gemeente – en ook de uitvoerders in het veld – men beter moet samenwerken. Maar het speelt wel stevig rond de maatschappelijke participatie. Het is nodig dat sociale dienst (WWB), afdeling welzijn (WMO) en de dienst wijkzaken (als die al bestaat) elkaar vinden in het organiseren van de activiteiten voor werklozen in wijk en buurt. Wat dan om de hoek komt kijken, is dat vanuit wijkzaken en welzijn niet direct wordt gedacht aan de inzet van langdurig werklozen. Liever biedt men de burgers professionele hoogwaardige dienstverlening. Ze zijn echter ook de partijen die zicht hebben op wat burgers en instellingen wensen als het gaat om maatschappelijke participatie activiteiten en die weten hoe een activeringscentrum of een buurtontwikkelingsbedrijf een plaats kunnen krijgen te midden van de vele andere activiteiten die al plaatsvinden. Daarmee hebben ze een leidende rol in de ontwikkeling van maatschappelijke participatie. De sociale dienst is echter weer de belangrijkste financier van een activeringscentrum en heeft eigen belangen in termen van het maximaliseren van de kans op uitstroom naar werk. Dit spel met elkaar spelen is een ingewikkelde opgave.

Belang van regio van de gemeente op schakelen van maatschappelijke participatie naar werk

Gemeenten willen hun bijstandsccliënten met grote afstand tot de arbeidsmarkt op grotere schaal activeren, zodat er meer zicht is op hun potentie en er gewerkt kan worden aan het kansrijker maken van deze mensen om op den duur tot betaald werk te komen.

In gemeenten bestaan al heel lang organisaties die werken met mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. We vinden in gemeenten:

- Buurtbeheerbedrijven die vaak via de woningbouwcorporaties worden gefinancierd en soms werken met de inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt;
- Werk/leerprojecten vanuit de dagbesteding AWBZ, voor mensen met een verstandelijke, lichamelijke of psychische beperking;
- Sociale werkvoorzieningsbedrijven die in buurten en wijken opereren;
- Werk/leerbedrijven die met WWB-middelen zijn gefinancierd;
- Sociale ondernemingen van ondernemers die werken met mensen met een beperking.

Een kenmerk van dit aanbod is dat het deels regelgestuurd is (zoals SW en AWBZ) en vooral is gericht op betaalde banen voor de doelgroep (sociale ondernemers,

³⁸ Schakelen en verbinden, Divosa, 2007

SW-bedrijven). Bij elkaar bieden de organisaties echter een omvangrijke infrastructuur voor gemeenten om mensen met behoud van uitkering activiteiten te laten verrichten.

De kunst voor gemeenten is om beter te sturen op het plaatsen van mensen bij dat enorme aanbod dat in hun gemeente aanwezig is. We zien rond de modernisering van de WSW ook al die beweging ontstaan. Daar is nadrukkelijk aangegeven dat gemeenten de infrastructuur van de sociale werkvoorziening kunnen gebruiken voor hun activerend arbeidsmarktbeleid. We zien dat in een aantal gemeenten de sociale werkvoorziening ook met het hoofd sociale zaken om de tafel gaat zitten om dit te organiseren.

Ook bij de arbeidsmatige dagbesteding van de AWBZ zien we zo'n beweging. Daar zijn instellingen die aanbieden om cliënten van de WWB via hun infrastructuur van kleinschalige bedrijvigheid en hun grote ervaring met begeleiden van mensen met meervoudige problemen, te ondersteunen bij maatschappelijke participatie. In andere gemeenten is het SW-bedrijf niet toe aan het innemen van een plaats in de re-integratieketen. Daar zien we dat gemeenten starten met het grootschalig activeren van langdurig werklozen en een nieuwe voorziening creëren, veelal tussen het SW-bedrijf en de re-integratietrajecten in.

5.2 De rijksoverheid aan zet

Belang van verbreden van de doelgroep

In de notitie wordt gesproken over de onderkant van de arbeidsmarkt en eigenlijk hebben we het dan over de mensen met een WWB-uitkering. De strekking van de inzet voor brede maatschappelijke participatie en de positieve effecten die daar van worden verwacht, gelden ook voor andere groepen in vergelijkbare omstandigheden. En dan kijken we vooral naar het WIA-bestand, dat ruim tweemaal zo groot is als het WWB-bestand en waar zeker ook veel mensen in zitten die voldoen aan het beeld dat we schetsen en waar we bij activering positieve effecten voor verwachten. Het vraagt aandacht, van het Rijk en sociale partners, hoe deze groep bereikt kan worden en betrokken kan worden in de vorming van bijvoorbeeld activeringscentra in gemeenten, waar meer aandacht en begeleiding gegeven kan worden dan bij een vrijwilligersorganisatie.

Waarom koersen op betaald gesubsidieerd werk voor een beperkte groep in plaats van grootschalige participatie?

De eerste vraag die we kunnen stellen, is waarom de landelijke politiek zo'n enorme fixatie heeft op het realiseren van betaalde banen voor een – noodgedwongen selecte groep – uit het totale bestand van inactieven, terwijl het gaat om banen met een grote financiële bijdrage van de overheid.

Uitgaande van de these dat maatschappelijke participatie werkt, kan het geld evenzeer en waarschijnlijk veel effectiever besteed worden aan het organiseren van grootschalige maatschappelijke participatie. Er worden meer mensen bereikt. De doelstellingen, zoals de WRR heeft genoemd voor een toekomstbestendige verzorgingsstaat, worden beter gerealiseerd en voor veel mensen zal het beter werken. Maar, zo zal tegen worden geworpen, deze mensen krijgen een lager loon dan de mensen die een baan krijgen. Als dat het argument is, dan rijst de vraag of het extra geld voor de extra banen niet eerlijker verdeeld wordt door het toe te

kennen als kopje bovenop de uitkering. Met als effect dat over de hele linie de uitkering omhoog gaat. Maar dreigt dan niet het gevaar dat de overheid alle werkgelegenheid gaat financieren? Op dat punt komt een visie op toekomstige maatschappelijke en arbeidsparticipatie om de hoek kijken waar niet het Rijk maar de gemeentelijke overheid aan zet is om te bepalen wanneer en welke bijdrage de overheid betaalt om werkzaamheden op lokaal niveau te realiseren.

Staan de prikkels goed?

De WRR geeft in het advies over de toekomstbestendige verzorgstaat aan dat we met elkaar een sociaal-zekerheidssysteem hebben gebouwd dat meer kenmerken heeft van een vaak herstelde jas dan van een op maat gesneden kostuum (de metafoor is voor onze rekening). Dat zien we ook als we een aantal wetten naast elkaar zetten, op de onderdelen: inkomen, re-integratiebudget en beschikbare uitvoeringskosten per klant.³⁹

	WWB	SW	WIA	AWBZ (AB/OB)	WW
Inkomen per klant	<i>Sociaal minimum</i> Netto per jaar: € 7.421,- voor alleenstaanden, € 10.390,- voor alleenstaande ouders en € 14.842,- voor gehuwden	<i>SW-bedrijf/ detachering:</i> Functieloon minimaal € 16.858,- en maximaal € 52.138,- bruto per jaar <i>Begeleid werken:</i> Regulier CAO-loon	<i>IVA</i> 75% van het laatstverdiende loon bij volledige arbeids- ongeschiktheid (doch maximale uitkering € 36.425,- bruto per jaar). <i>WGA</i> Afhankelijk van arbeidsverleden en mate van arbeids- ongeschiktheid.	AWBZ is geen inkomens regeling. De AWBZ kent wel een eigen bijdrageregeling (van maximaal € 536,80 per 4 weken).	75%/70% van het loon, met een (bruto) maximum van € 2.846,- (op basis van 75% in de eerste twee maanden) en € 2.656,- (70%).
Re-integratie budget per klant	Gemiddeld € 5.000 per bijstandsgerechtigde (inclusief kosten trajectbegeleiding), echter dit is zeer verschillend per gemeente	± € 25.000,- ⁴⁰ per standaard-eenheid (36 uur) voor: - Loon of loonkosten-subsidie; - Aanpassing werkplek;	gemiddeld € 160,- per arbeidsongeschiktheids-uitkering	Ondersteunende begeleiding maximaal ± € 55.000,-; Activerende begeleiding maximaal ± € 35.000,-	Gemiddeld € 500,- per werkloosheids-uitkering
Beschikbare uitvoeringskosten per klant	Afhankelijk van gemeente begroting (gemeentefonds)	- Uitvoeringskosten; - Arbeidsinpassing en begeleiding.	Geen afzonderlijke uitvoeringskosten t.b.v. re-integratie	Er is geen inzicht in uitvoeringskosten per AWBZ-functie	? Inzet re-integratiecoaches

³⁹ Samenhang WWB, WMO en WSW, den Uyl, 2007, p 8.

⁴⁰ Het gaat hier slechts om de rijksbijdrage per standaard-eenheid. Niet meegenomen zijn: eventuele gemeentelijke bijdrage(n), winst uit geleverde producten en diensten, inkomsten uit detacheringvergoedingen.

Als we naar de tabel kijken dan vallen de volgende zaken op:

- Weinig tot geen zicht op uitvoeringskosten;
- Grote verschillen in begeleiding/re-integratiebudgetten per klant per regeling. Lopend van € 160,- tot € 500,- voor WIA, WW tot gemiddeld € 5.000,- in de WWB tot € 25.000,- en € 55.000,- in SW en AWBZ.
- Grote verschillen in inkomen voor deelnemers aan de regelingen. Er is veel meer inkomen beschikbaar voor een deelnemer bij de SW dan in de WWB.

Kortom er zitten imperfecties in de verschillende regelingen die een trapsgewijze opbouw en doorgroei van de ene naar de andere regeling belemmeren. En dat is lastig voor gemeenten. Want idealiter zou een gemeente een lokaal of regionaal systeem willen bouwen waarin burgers een ontwikkeling kunnen doormaken afhankelijk van hun arbeidsmarktpotentie.

Aandacht voor prikkels bij burgers

Eigenlijk moet in het maatschappelijke en arbeidsparticipatie systeem meer aandacht zijn voor prikkels bij burgers. De prikkels moeten op alle partijen in het proces van participatie naar vormen van betaald werk staan: voor de financiers, uitvoerders en doelgroep.

Allereerst moet het zo zijn dat betaald werk meer moet lonen dan het maatschappelijk participeren. Dat is op dit moment lang niet altijd het geval, gezien de armoedeval.

Vervolgens moet er een relatie zijn tussen de kwaliteit van de geleverde prestatie en de verdienste. Ook dat is niet het geval als we kijken naar de verschillende regelingen die bestaan. Iemand met een SW-indicatie krijgt bijvoorbeeld meer betaald dan iemand die binnen de WWB maatschappelijk participeert, terwijl het werk vergelijkbaar kan zijn.

Ten derde moet goed worden gekeken naar de mate waarin een overheid bijdraagt aan het loon van een werknemer. Bij activiteiten in de markt, waar burgers en instellingen bereid zijn te betalen, moet dat minimaal zijn. Bij werkzaamheden die een overheid belangrijk vindt, maar waarvoor geen partijen zijn die daar voor willen of kunnen betalen, moet een groter aandeel komen van de overheid.

Bij het hanteren van deze principes ontstaat een prikkel om mensen naar vermogen zo ver mogelijk richting betaald werk te krijgen, met daarbij maximale werking van de marktvrage.

Natuurlijk moet in dit samenspel ook rekening gehouden worden met de situatie dat mensen buiten hun schuld een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, bijvoorbeeld ten gevolge van een fysieke, psychische of verstandelijke beperking. Dan eindigen deze mensen stevast onderaan de arbeidsmarkt. In dat geval kan een burger na indicatie, een persoonsgebonden budget krijgen om dit te compenseren. Dan gaat het allereerst om een persoonsgebonden budget en niet om een

instellingsgebonden budget.⁴¹ Ten tweede vraagt dit om een vorm van indicatiestelling die niet leidt tot het geven van geld aan mensen die dit niet nodig hebben en dat blijkt niet makkelijk.⁴²

5.3 De toekomst van de sociale dienst als dienst van sociale diensten

Tot slot staan we stil bij een belangrijk gevolg van een grootschalige maatschappelijke participatie. Het werk van de sociale diensten als uitvoerders van de WWB zal ingrijpend veranderen. Nu ligt een accent op de combinatie van het toetsen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitkeringsverstrekking. Daar hoort handhaving en fraudepreventie bij en het periodiek terug laten komen van de cliënt op de sociale dienst. In de situatie van grootschalige activeringscentra in de wijk zal het accent anders komen te liggen. Het is niet langer de vraag of de cliënt niet stiekem bijverdient. Nee, de cliënt is op zijn of haar manier en naar vermogen aan het werk in het activeringscentrum. De medewerker van de sociale dienst gaat langs in het centrum. Daar wordt gekeken of de broedplaats van het activeringscentrum leidt tot een ontwikkeling van de cliënt richting arbeidsmarkt. Of dat een ziekteverzuim van de cliënt vraagt om de aandacht van de dienst. In alle gevallen is het belangrijk meer te letten op de persoonlijke ontwikkeling van de cliënt. Er kunnen ook nieuwe interventies worden ingezet ten opzichte van voorheen, zoals het geven van andere activiteiten aan de cliënt. Ook komen nieuwe aspecten als de kwaliteit van begeleiding in het centrum, de arbeidsomstandigheden in het centrum en de mate waarin de deelnemer zich in de praktijk werkwilbig opstelt, veel sterker naar voren. Kortom er gaat veel veranderen aan het werk van de sociale diensten.

Maar daar komt nog wat bij. Want als een sociale dienst ervoor kiest om de verantwoording voor de maatschappelijke participatie te nemen, waarom zou een dienst dat niet doen, dan ontstaat een nieuw soort sociale dienst in gemeenten. Namelijk een sociale dienst als uitvoerder van de sociale diensten in wijk en buurt.

⁴¹ We zien dat bijvoorbeeld al bij de REA, waarin een arbeidsgehandicapte een bijdrage (in tegemoetkoming werkaanpassing, als loonkostensubsidie of als begeleidingskosten) kan meenemen als rugzakje om een betaalde baan te aanvaarden. We zien die denkrichting ook ontstaan bij de SW waar via het loonwaarderingsonderzoek geïndiceerd wordt hoe groot de afstand tot betaalde arbeid is. Het geven van geld aan een instelling, zoals bij de WSW het geval was, zet de prikkel zeker niet goed.

⁴² We hebben met de WAO en de SW gezien dat mensen tot die voorziening toegelaten zijn, die wel zelfstandig betaald werk aankunnen.

Bijlage 1 Voorbeelden van vormen van betaald werk voor de onderkant van de arbeidsmarkt

Goedkoper maken van arbeid

Nederland kent een minimum loon. Er zijn goede redenen om daar niet aan te willen tornen. Het arbeidsloon kent naast een netto component ook bruto afdrachten voor zowel de werkgever als werknemer. Een suggestie is om de belasting op arbeid te verlagen en bijvoorbeeld de belasting op omzet (btw) of milieu te verhogen. Een andere suggestie is om bij lagere lonen deze belastingen te verlagen zodat het voor werkgevers aantrekkelijk is om mensen met een relatief laag loon aan te nemen (verkleinen van de wig).

Nieuwe laagbetaalde arbeid introduceren

Een mogelijkheid is om meer banen en functies te creëren door onder meer lagere assistent- en hulpfuncties te maken bij bestaande CAO's. Dit is de afgelopen jaren gebeurd maar het kan nog meer. Een andere mogelijkheid is het scheppen van nieuwe banen, zoals met de instroom- en doorstroombanen. Hier gaat het om maatschappelijk zinvol werk, waar te weinig economische waarde in zit om die in de markt als betaald werk mogelijk te maken. Een derde variant is, waar de RWI zich de afgelopen jaren voor heeft ingespannen, namelijk het mogelijk maken om persoonlijke dienstverlening aan huis te organiseren en betaalbaar te maken⁴³.

Loonkostensubsidies

Een gebruikelijk instrument is het werken met loonkostensubsidies om de economische waarde van een mens een voldoende renderende waarde te geven om regulier werk mogelijk te maken. Anders gezegd is een werkgever bereid om een normaal loon te betalen in combinatie met de loonsuppletie die de persoon in kwestie meebrengt. We zien dit in de Sociale Werkvoorziening, de REA en bij het vormen van de loonkostensubsidie bij de WWB. De ontwikkeling van een indiceringmethodiek om te bepalen hoe groot zo'n aanvullend rugzakje met subsidie moet zijn, krijgt veel aandacht. Een bijzondere variant van de loonkostensubsidie is het voor een specifieke doelgroep mogelijk maken om een combinatie van lagere uitkering te koppelen aan het bijverdienen via een betaalde deeltijdbaan. Binnenkort gaat bijvoorbeeld het experiment met de Vazalo-regeling voor alleenstaande ouders met jonge kinderen van start.

⁴³ De markt voor persoonlijke dienstverlening, RWI, 2005.

Verlagen werkgeversrisico

Als een werkgever bereid is om een werknemer met een potentieel lagere economische waarde aan te nemen, zal deze het risico toch laag willen houden.

Daartoe kunnen maatregelen genomen worden zoals:

- De uitzondering op de Pemba (geen risico bij uitval);
- Flexcontracten waar een werkgever geen verplichtingen tegenover de werknemer heeft;
- Het werken met een detachingsformule waarbij de werknemer in dienst blijft van een andere organisatie die het werkgeversrisico draagt.

Scholing, werkstages, bemiddeling en begeleiding

Tot slot is er een scala van mogelijkheden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt dicht bij betaald werk te brengen door het volgen van scholing, werkstages (Work First) en gerichte bemiddeling en begeleiding.

Preventie en handhaving

Niet iedereen die een uitkering aanvraagt, heeft die ook nodig. Er zijn mensen die zelfstandig in hun onderhoud kunnen voorzien. Om die reden moet, naast alle aandacht voor het weer op weg helpen van mensen die geen werk hebben, er ook aandacht zijn voor de preventie van het aanvragen van een uitkering en het handhaven van het recht op de uitkering. Ook het uitsluiten van mensen van een uitkering is een vorm van arbeidstoeleiding voor sommige burgers.

Bijlage 2 Mogelijkheden voor beloning bij werken, met behoud van uitkering

Premie

Er bestaat de mogelijkheid tot een premie voor mensen die uit de WWB komen. Deze premie bedraagt € 2.115,- per jaar. Daarbij hoeft een klant niet per se uit te stromen om de premie te kunnen krijgen. Het is aan gemeenten om hier beleid op te maken. Het gaat erom dat de activiteiten waarover de premie wordt verstrekt *bijdragen aan de arbeidsinschakeling* (een positieve stimulans). De premie is een eenmalig bedrag en is niet bedoeld als maandelijks toeslag. WWB-klanten mogen de premie maar één keer per jaar krijgen en niet vaker dan twee keer in totaal. Er zijn gemeenten die deze premie eerder en vaker geven. Welke dat zijn zal nog nader dienen te worden onderzocht.

Bonus

Er is een bonus mogelijk voor vrijwilligerswerk of mantelzorg. Deze bonus bedraagt maximaal € 1.500,- per jaar. De gemeente kan in de WWB-verordening de hoogte en criteria voor toekenning vastleggen. De bonus mag niet direct door de sociale dienst verstrekt worden. Dat moet gebeuren door de stichting/vereniging die vrijwilligerswerk/mantelzorg organiseert.

Vrijlating

De gemeente heeft de beleidsvrijheid om maandelijks *maximaal 25%* van de arbeidsinkomsten vrij te laten, met een maximum van € 179,--. De vrijlating kan in totaal nooit langer duren dan zes maanden. Verder moet de vrijlating bijdragen aan de uitstroom uit de bijstand.

Bijlage 3 Voorbeelden van spanning tussen systemen

Neem een onderwerp als maatschappelijke ondersteuning aan ouderen. In Nederland hebben we een systeem gebouwd waarin ouderen, op basis van een indicatiestelling, geld krijgen om huishoudelijk werk in te kopen. Dat leidt tot een markt van betaalde banen voor het bieden van huishoudelijk werk: de thuiszorg. Een groot deel van huishoudelijk werk wordt echter door mensen zonder betaling verricht, namelijk al het huishoudelijk werk dat mensen zelf thuis doen, én een groot deel wordt via een informeel netwerk gedaan (werkster thuis). We zien dan ook dat we voor dezelfde werkzaamheden, namelijk schoonhouden van een huis, drie systemen erop na houden, met drie verschillende prijsniveaus:

Wie doet het	Welk systeem	Welke prijs	Soort baan
Doorsnee burger	Doe-het-zelf	0	geen
Werkster	Informeel inkopen	10-15 per uur	geen
Thuiszorg medewerker	WMO, na indicatiestelling	Variërend van € 15,- tot 25,- per uur	Medewerker thuiszorg, Alfahulp

We zien dat de politiek niet blij is met dergelijke systemen, die naast elkaar opereren. Wat politiek niet goed aanvoelt is dat veel werk informeel plaatsvindt. Vandaar dat is geëxperimenteerd met bijvoorbeeld de 'witte werkster'-regeling en dat de RWI modellen heeft uitgewerkt voor formele vormen van persoonlijke dienstverlening. Die zijn echter nog niet doorgevoerd.

Wat ook niet goed voelde, is dat binnen de thuiszorg (een monopolist onder het AWBZ-systeem) de prijzen voor huishoudelijk werk, boven het niveau van de informele zorg zijn uitgegaan. Na het verplaatsen van de huishoudelijke verzorging onder het regime van de gemeenten en het introduceren van de marktwerking daar (door de komst van de WMO), zien we dat de prijsstelling voor huishoudelijke verzorging daalt in de richting van de informele prijzen voor een werkster.