

Ieder talent telt!

Universiteit Maastricht | 4Limburg

Rapportage van een rondgang langs 17 Limburgse gemeenten

Door: Saskia Klosse, Marc Schoonhoven, Erik van Weegen en Tom Schulpen

Venlo, Venray, Peel en Maas, Horst aan de Maas, Beesel,
Bergen, Gennep, Roermond, Weert, Leudal, Maastricht,
Sittard-Geleen, Heerlen, Meerssen, Nuth, Onderbanken,
Schinnen, Venlo, Venray, Peel en Maas, Horst aan de Maas,
Venlo, Venray, Peel en Maas, Horst aan de Maas, Beesel,
Bergen, Gennep, Roermond, Weert, Leudal, Maastricht,
Sittard-Geleen, Heerlen, Meerssen, Nuth, Onderbanken,
Schinnen, Venlo, Venray, Peel en Maas, Horst aan de Maas,
Venlo, Venray, Peel en Maas, Horst aan de Maas, Beesel,
Bergen, Gennep, Roermond, Weert, Leudal, Maastricht,
Sittard-Geleen, Heerlen, Meerssen, Nuth, Onderbanken,
Schinnen, Venlo, Venray, Peel en Maas, Horst aan de Maas,
Venlo, Venray, Peel en Maas, Horst aan de Maas, Beesel,
Bergen, Gennep, Roermond, Weert, Leudal, Maastricht,

leder talent telt!

Universiteit Maastricht

Rapportage van een rondgang langs 17 gemeenten.

Thema 4.2 - 4Limburgprogramma

Augustus 2018

Door:

Saskia Klosse, Marc Schoonhoven, Erik van Weegen en Tom Schulpen

Hartelijk dank voor de medewerking, namens het hele team!

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Introductie	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Probleemstelling	12
1.3 Methode	13
1.4 Opzet	14
2. Een aantal feiten	16
2.1 Stand van zaken	16
2.2 Instroom en Uitstroom	16
2.3 Samenstelling van de bijstandsbestanden	18
3. Voorkomen is beter dan genezen	20
3.1 Wettelijk kader	20
3.2 Beeld uit de interviews	24
4. Toeleiding naar werk	26
4.1 Wettelijk kader	26
4.2 Beeld uit de interviews	28
5. Integraal maatwerk	36
5.1 Wettelijk kader	36
5.2 Beeld uit de interviews	38
6. Verplichtingen en sancties	49
6.1 Wettelijk kader	49
6.2 Beeld uit de interviews	52

7. Maatschappelijke participatie	56
7.1 Wettelijk kader	56
7.2 Beeld uit de interviews	57
8. Conclusies en aanbevelingen	63
8.1 Initiatieven die helpen de inclusieve samenleving van de grond te krijgen	63
8.2 Factoren die zand in de machine strooien	66
8.3 Aanbevelingen	70
Referenties	78
Bijlage	84

Samenvatting

Inleiding

In Limburg leven circa 25.000 mensen van een bijstandsuitkering. Ruwweg de helft van hen heeft geen reëel perspectief op werk. Wat doen Limburgse gemeenten voor deze mensen? Zeventien Limburgse gemeenten hielpen ons aan een beeld.

We vertrokken vanuit de Participatiewet. Deze wet biedt mensen die niet op andere manieren in hun bestaan kunnen voorzien, een bijstandsuitkering onder de voorwaarde dat ze zich actief inspinnen om zo snel mogelijk weer op eigen benen te staan. Gemeenten ondersteunen dit proces door bijstandsontvangers te helpen bij het vinden van werk dat eventueel met ondersteuning kan worden uitgevoerd. Is dat (nog) een brug te ver, dan kunnen gemeenten inzetten op maatschappelijke participatie zodat mensen op die manier waarde kunnen toevoegen aan de samenleving. Economische zelfredzaamheid blijft ook dan de stip op de horizon. De wetgever reikt zo in feite twee sporen aan die ieder op hun eigen manier kunnen leiden tot volwaardige participatie. Het doel hiervan is te komen tot een inclusieve samenleving waarin iedereen meedoet en ertoe doet. Kortom ieder talent telt en niemand valt buiten de boot.

Hoe vullen gemeenten dit motto in? Welke keuzes worden gemaakt en waar lopen gemeenten bij de uitvoering tegenaan? Geeft de wet hen voldoende ruimte om naar bevind van zaken te handelen en waar zijn aanpassingen nodig? Wethouders, beleidsmakers en uitvoerders van de betrokken gemeenten waren bereid hierover met ons in gesprek te gaan. In de samenvatting schetsen we de rode draad die uit de interviews kwam en stippen we onze aanbevelingen aan. Voor een nadere uitwerking verwijzen we naar de rapportage waarin we onze bevindingen uitgebreid toelichten.

Rode draad

Hoofdverantwoordelijkheid op lokaal niveau

Uit onze rondgang maken we op dat het lokale niveau zich goed leent voor het ontrafelen van individuele participatievraagstukken. Op dat niveau wordt ook het duidelijkst zichtbaar hoe en door wie geconstateerde problemen het beste kunnen worden aangepakt. Het lokale (en eventueel regionale) niveau is kortom een geschikt niveau om zoveel mogelijk uit de ‘participatie-kan’ te halen.

De inclusieve samenleving begint vorm te krijgen

In Limburg wordt flink getimmerd aan een inclusieve samenleving. Het is van belang deze beweging vast te houden en verder te versterken. Het is daarom goed om zicht te hebben op elementen die hieraan een positieve impuls geven. Uit de interviews kwam het volgende beeld.

• Toeleiding naar werk

Waar het gaat om de toeleiding naar werk stellen we vast dat er Limburg-breed een brede waaier van toeleidingsprogramma’s beschikbaar is die vrijwel allemaal focussen op doorgroei en ontwikkeling. Gemeenten kiezen daarbij voor een persoonlijke aanpak. Ze kijken naar het totale plaatje en stemmen de ondersteuning die iemand nodig heeft daarop af. Integraal maatwerk staat voorop. Om het daarbij horende motto “één persoon/gezin, één plan, één regisseur” tot leven te brengen, wordt er hard gewerkt aan het ‘ontschotten’ van de verschillende beleidsterreinen binnen het sociale domein (participatie, maatschappelijke ondersteuning, schuldhulpverlening, jeugdzorg, passend onderwijs).

• Sanctionering

Van bijstandsontvangers wordt een constructieve medewerking verwacht. Gebeurt dat niet dan volgen sancties, meestal in de vorm van een tijdelijke verlaging van de uitkering. ‘Niet-willers’ worden zo aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid om zelf een actieve bijdrage te leveren aan het bereiken van het voor hen maximaal haalbare participatieresultaat. Bij ‘niet-kunners’ kiezen gemeenten meestal voor maatwerkoplossingen. Het effect van de sanctie op de persoonlijke situatie kan er dan toe leiden dat naar alternatieven wordt gezocht om gedrag in de gewenste richting bij te sturen. Dit voorkomt dat met een strikte toepassing van wet- en regelgeving een averechts effect wordt bereikt.

- *Verbinding met werkgevers en de lokale gemeenschap*

We constateren verder dat er steeds gericht wordt gezocht naar manieren om direct met werkgevers in contact te komen, vooral waar het gaat om het MKB. Direct contact wordt in toenemende mate gezien als een goede methode om werkgevers te stimuleren en te motiveren om mensen die niet één op één passen in hun organisatie daarin toch een plaatsje te gunnen. Naast werkgevers, worden soms ook het buurt- en verenigingswezen en de burgers als partner betrokken bij de maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten staan. Hier wordt de kracht van de hele lokale gemeenschap benut om de inclusieve samenleving concrete handen en voeten te geven.

- *Maatschappelijke participatie*

Waar de stap naar betaald werk (nog) niet haalbaar is, zien we dat gemeenten meestal kiezen voor sociale activering. Onder deze paraplu wordt dan vrijwilligerswerk gedaan of maken mensen zich maatschappelijk nuttig door buurt- of verenigingswerk. Maar ook verhoging van de zelfredzaamheid, bijvoorbeeld door te werken aan verbetering van de gezondheid of het wegwerken van schulden, gebeurt meestal onder deze paraplu. Sociale activering helpt mensen zo om in beweging te komen en een stap verder te zetten. Daarmee wordt gehandeld vanuit de gedachte dat ieder talent telt.

- *Beschut werk*

Waar werken in een reguliere setting geen haalbare kaart is, zien we verder dat er meer mogelijkheden komen voor beschut werk. Anders dan bij sociale activering worden dan werkzaamheden verricht in een structurele werksetting tegen het wettelijk minimumloon of het geldende cao-loon. Het grondprincipe van volwaardige participatie komt op deze manier goed tot zijn recht.

Waar het nog kraakt

Het proces om de inclusieve samenleving van de grond te krijgen is weliswaar in volle gang, maar we zijn er nog niet. Uit onze rondgang blijkt dat het vooral kraakt op de volgende punten.

- *Doorstroom*

In de sfeer van de toeleiding naar werk, constateren we dat er nog te vaak een prop in de leiding zit waardoor de doorstroom naar een reguliere werkplek stopt.

We zien dat gebeuren bij trajecten waarin mensen met behoud van uitkering werken aan verhoging van hun kans op betaald werk. Doorstroomkansen kunnen dan worden geblokkeerd als werkgevers voor de verrichte werkzaamheden moeten gaan betalen. Dat kan een flinke hobbel zijn, ondanks beschikbare mogelijkheden om werkgevers daar overheen te helpen.

- *Integraal maatwerk*

We constateren verder dat het leveren van integraal maatwerk soms wordt belemmerd doordat binnen de eigen organisatie nog teveel wordt gedacht vanuit bestaande beleidskaders. Het loskomen uit de bestaande ‘verkokering’ en het daarbij horende ‘hokjes denken’ wordt daardoor gefrustreerd.

Uit onze rondgang blijkt dat ook strakke juridische kaders het realiseren van maatwerkoplossingen kunnen tegenwerken. In dit verband wordt bijvoorbeeld gewezen op de regels rond het bijverdienen. Die laten te weinig ruimte om bepaalde werkzaamheden gewoon eens uit te proberen zonder dat dit meteen consequenties heeft voor de uitkering of de toeslagen die iemand ontvangt. Kansen om een volgende stap te zetten, worden zo gemist.

Een ander terugkerend punt in de interviews is dat in het zorgdomein en de maatschappelijk ondersteuning doelmatigheid voorop staat, terwijl de Participatiewet focust op rechtmatigheid en controle. Volgens onze gesprekspartners heeft dit tot gevolg dat er onevenredig veel menskracht en middelen verloren gaan aan het verantwoorden van bestedingen en een correcte toepassing van wet- en regelgeving.

- *Maatschappelijke participatie*

Waar wordt ingezet op maatschappelijke participatie, constateren we dat vooral grote(re) gemeenten geneigd zijn om de betrokkenen over te dragen aan welzijns- en vrijwilligersorganisaties. Het komt voor dat daarna niet meer serieus wordt gecheckt of deze mensen, door maatschappelijk actief te zijn, competenties en vaardigheden ontwikkelen die na verloop van tijd wellicht (deels) betaald kunnen worden ingezet. Kansen op doorgroei en ontwikkeling worden zo gemist.

Een ander punt waarop het nog kraakt, ligt in het werken met behoud van uitkering dat inherent is aan sociale activeringsprogramma's. De keerzijde hiervan is dat activiteiten die binnen dit kader worden verricht al snel het stempel krijgen van een 'tweederangs' activiteit. Door betaald werk te beschouwen als het hoogste goed, doet iemand immers pas echt volwaardig mee als hij, al dan niet met ondersteuning, betaald werk verricht.

• *Financieringssysteem*

Voor gemeenten is het lonend om hun re-integratie inspanningen te richten op mensen die een reëel perspectief hebben op uitstroom naar een reguliere werkplek. De manier waarop bijstandsuitkeringen worden gefinancierd, werkt dat in de hand. Uit onze rondgang blijkt dat dit mechanisme voor gemeenten een reden kan zijn om niet te investeren in mensen die moeilijk plaatsbaar zijn.

Aanbevelingen

Begin aan de voorkant

Om de kansen op volwaardige participatie te verhogen, raden we gemeenten aan om maximaal in te zetten op wat proactief gedaan kan worden om instroom in de bijstand te voorkomen.

'Preventiewinst' kan ook worden geboekt door factoren die tot participatieproblemen kunnen leiden, doelgericht aan te pakken voordat ze zich gaan nestelen. Voorkom dat er op jonge leeftijd al meervoudige achterstanden gaan ontstaan.

Verbreed het perspectief

Om dichter bij de bedoeling van de wetgever te komen, raden we gemeenten aan om het participatiebegrip in de volle breedte te omarmen:

- Erken dat het bij participatie in essentie gaat om volwaardig meedoen in de samenleving.
- Erken dat, naast de individuele persoon en naast gemeenten, ook werkgevers, netwerkorganisaties en de lokale gemeenschap actief moeten meewerken aan het realiseren van een volwaardig participatieresultaat.
- Betrek hun (on)mogelijkheden in het totale plaatje en geef deze 'externe' dimensies daarin een plek.

- Zorg voor een brede waaier van professionals die zowel van binnen uit als buiten handelen volgens het motto dat ieder talent telt en een reële kans verdient om zich verder te ontwikkelen.

Benut burgerkracht

Betrek inwoners actief bij de verdere ontwikkeling van het wijk- of gebiedsgericht werken. Benut hun kracht om te komen tot duurzame oplossingen voor problemen die burgers in hun wijk/gebied ervaren en bepaal samen met hen op welke manier die problemen het beste kunnen worden aangepakt.

Zorg voor vloeiende overgangen

Om doorgroei en ontwikkeling te bevorderen, raden we gemeenten aan de sociale activeringspoot te integreren in het systeem dat zich richt op de toeleiding naar werk zodat het één van de schakels wordt in het groei- en ontwikkelingsproces die, net als in andere 'toeleidingsprogramma's', kan worden gevolgd door een volgende stap. Zorg voor een actieve verbinding tussen re-integratiebegeleiders en professionals die op andere terreinen actief zijn zodat doorgroeikansen in de volle breedte kunnen worden benut. Neem in hun contracten op dat ook dit tot hun takenpakket behoort en benut de infrastructuur van de sociale werkvoorziening om doorgroeimogelijkheden verder gestalte te geven.

Creëer regelruimte

Om te komen tot een betere balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid raden we gemeenten aan om volop gebruik te maken van de door Stimulansz ontwikkelde 'omgekeerde toets'. In het verantwoordingsproces komt het accent dan te liggen op de vraag of gemeenten erin zijn geslaagd om maatwerkoplossingen te realiseren die effectief zijn voor de betrokkene, aansluiten bij de bedoeling van de wetgever en recht doen aan de persoonlijke en lokale situatie. De controle op rechtmatigheid krijgt daardoor een ander, minder dominant karakter.

De omgekeerde toets schept ook ruimte om wettelijke regels soepeler toe te passen als dat nodig is om tot doeltreffende maatwerkoplossingen te komen. We raden gemeenten aan om deze ruimte te benutten in de sfeer van het bijverdienen. Experimenteer met mogelijkheden om bepaalde werkzaamheden uit te proberen zonder in de 'armoedeval' te trappen.

Creëer meer werkgelegenheid

Om de kans op volwaardige participatie in een reguliere setting te verhogen, is primair passende werkgelegenheid nodig. We raden gemeenten aan werkgevers als partner te betrekken bij het participatieprobleem en hen beter te ondersteunen bij het realiseren van een inclusieve arbeidsorganisatie. Maak de meerwaarde daarvan duidelijk, ontzorg werkgevers maximaal en zorg dat sociale ondernemingen goed worden gefaciliteerd.

Waar vrijwilligerswerk (of andere vormen van maatschappelijke participatie) het hoogst haalbare is, bevelen wij aan te zoeken naar manieren om de waarde daarvan te erkennen en te waarderen. Ook raden we aan te onderzoeken hoe maatschappelijk nuttige activiteiten die nu met behoud van uitkering worden uitgevoerd, in het 'werkdomein' kunnen worden geïntegreerd. Daarmee wordt de arbeidsmarkt breder en groeien de mogelijkheden om daarop volwaardig mee te doen.

Zet goede voorbeelden in een 'virtuele etalage'

Tot slot raden we gemeenten aan om methoden waarmee in het algemeen goede participatieresultaten worden geboekt, in een 'virtuele etalage' te zetten. Benut (en onderhoud!) de 'parelkaart' van de Vereniging Limburg om goede voorbeelden zichtbaar te maken en geef zo meer richting aan het beleid zodat niet iedere gemeente steeds zijn eigen wiel hoeft uit te vinden.

1. Introductie

1.1 4Limburg

Deze rapportage is onderdeel van het programma 4Limburg dat met financiële steun van de PL en de UM op 1 juli 2017 van start ging. 4Limburg is een meerjarig partnerprogramma waarmee de Universiteit Maastricht een bijdrage wil leveren aan het verhogen van het gezondheidspeil, de vitaliteit en de arbeidsparticipatie in Limburg. Dit gebeurt in samenwerking met andere stakeholders, waaronder gemeenten, UWV, onderwijsinstellingen en vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en burgers. De uitdaging is samen een trendbreuk te realiseren door kwetsbaarheid om te zetten in kracht onder het motto: ieder talent telt en niemand valt buiten de boot.

Spanningen op de arbeidsmarkt

De bloeiende economie biedt volop kansen om Limburg duurzaam vitaal en inclusief te maken. Steeds meer mensen komen aan het werk en de werkloosheidscijfers dalen gestaag. Tegelijkertijd zorgt de aanhoudende hoogconjunctuur voor spanningen. Aan de ene kant zien we bijvoorbeeld een groeiende vraag naar personeel; aan de andere kant veel openstaande vacatures die moeilijk kunnen worden bemenst. Met de voortrazende technologische ontwikkelingen en een vergrijzende beroepsbevolking wordt het voor werkgevers ook steeds lastiger om het zittende personeel tot aan de pensioengerechtigde leeftijd gezond en productief aan het werk te houden. Werknemers die niet (meer) kunnen meefietsen met het peloton, komen vroeger of later in de bezemwagen terecht. Dat lot hangt ook statushouders boven het hoofd die dreigen te verpieteren in opvangcentra. En jongeren die tussen wal en schip dreigen te vallen door meervoudige problemen of een gebrekkige aansluiting tussen school en werk. Verder kent Limburg relatief veel mensen die al langdurig in de bijstand zitten en daardoor moeilijk aan het werk komen.

Kernthema's

4Limburg wil samen met andere stakeholders duurzame oplossingen ontwikkelen voor de Limburgse participatieproblematiek. Samen bouwen aan nieuwe concepten is het devies. Vier kernthema's staan daarbij centraal:

- (1) jong talent aanspreken en ontwikkelen
- (2) de werkenden arbeidsfit en vitaal houden
- (3) komen tot inclusieve arbeidsorganisaties en
- (4) verbreding van het participatiebeleid

Deze rapportage doet verslag van een reeks activiteiten die werden uitgevoerd binnen thema 4 van het 4Limburg programma.¹

1.2 Probleemstelling

De gemeentelijke bestanden zijn op het eerste gezicht behoorlijk dynamisch: degenen die instromen, stromen relatief snel weer uit. Maar dat geldt niet voor mensen die al langer in de bijstand zitten. Limburg-breed is dat nog steeds een flinke groep (zie paragraaf 2). De meesten van hen ontvangen een bijstands-uitkering op grond van de Participatiewet. Het gaat hier om een basisuitkering op bestaansminimumniveau die wordt versterkt onder de voorwaarde dat de bijstandsontvangers zich actief inspannen om snel weer aan het werk te komen zodat ze zelf weer in hun bestaan kunnen voorzien. Komen tot economische zelfredzaamheid staat voorop.

Het is aan gemeenten om bijstandsontvangers daarbij zo nodig een handje te helpen. Het is de bedoeling dat zij dat primair doen door bijstandsontvangers te ondersteunen bij het vinden van betaald werk dat liefst bij een reguliere werkgever of anders in een beschutte werkomgeving kan worden uitgevoerd. Als dat (nog) niet haalbaar is, kunnen gemeenten de zelfredzaamheid ook versterken door bijstandsontvangers te stimuleren om onderliggende problemen weg te werken of om maatschappelijk actief te zijn en zo op die manier waarde toe te voegen aan de samenleving. Het gaat er steeds om het voor de betrokkene hoogst haalbare participatieresultaat te bereiken. Gemeenten hebben een breed scala van instrumenten tot hun beschikking om dit doel te verwezenlijken. Integraal maatwerk leveren, staat daarbij voorop.

We waren benieuwd hoe Limburgse gemeenten deze wettelijke opdracht invullen. Wat doen zij voor bijstandsgerechtigden die moeilijk plaatsbaar zijn op de reguliere arbeidsmarkt? We waren nieuwsgierig naar het antwoord op deze vraag, mede om er achter te komen in hoeverre verbreding van het arbeidsbegrip een zinvolle exercitie zou zijn in situaties waarin deelname aan het reguliere arbeidsproces geen haalbare kaart is. Om hierop zicht te krijgen, brachten we in kaart hoe Limburgse gemeenten invulling geven aan hun participatiebeleid. Welk doel streven gemeenten na: gaat het primair om een liefst volledige terugkeer in betaalde arbeid of kan het ook een onsje minder zijn? Wanneer wordt ingezet op maatschappelijke participatie en welke consequenties heeft dat voor de betrokkenen? Is er voldoende ruimte voor doorgroei en ontwikkeling? En waar lopen gemeenten bij de uitvoering tegenaan?

1.3 Methode

Om meer zicht te krijgen op het gemeentelijke participatiebeleid voerden we een kwalitatief onderzoek uit. We gingen daarbij stapsgewijs te werk.

Literatuurstudie en analyse van de wetsgeschiedenis

Om een beeld te krijgen van de 'do's en de don'ts' bij participatievraagstukken en van bewezen succesfactoren voor een goed functionerend participatiebeleid, bestudeerden we relevante literatuur en beleidsdocumenten die betrekking hebben op participatie in brede zin. We bestudeerden ook de wetsgeschiedenis om de bedoelingen van de wetgever mee te nemen in onze analyse.

Interviews

Om theorie en praktijk met elkaar te verbinden, maakten we een rondgang langs zeventien Limburgse gemeenten. Bij de selectie van de deelnemende gemeenten waren spreiding en diversiteit onze drijfveren. Dit leidde tot een mix van grote(re) en kleine(re) gemeenten in Noord, Midden en Zuid Limburg.² Binnen deze gemeenten voerden we gesprekken met personen die verantwoordelijk zijn voor, of direct betrokken zijn bij, de vormgeving van het gemeentelijke participatiebeleid. De deelnemende gemeenten selecteerden daarvoor zelf geschikte kandidaten. Dat resulteerde in een gevarieerde mix van wethouders, beleidsambtenaren en veldwerkers die zicht hebben op de uitvoeringspraktijk.

Bij het afnemen van de interviews gingen we semi-gestructureerd te werk. Ons uitgangspunt was dat de gesprekken in ieder geval informatie zouden moeten geven over de doelstelling van het gevoerde participatiebeleid, de manier waarop de geïnterviewde gemeenten die doelstelling realiseren, de belemmeringen die zij daarbij ondervinden, de kritische succesfactoren en de ruimte die het beleid biedt voor maatschappelijke participatie. Na een eerste ronde, volgde een tweede ronde waarin we over deze onderwerpen nog een aantal aanvullende, verdiepende vragen stelden. De informatie die we op deze manier vergaarden, hebben we gerubriceerd in geanonimiseerde verslagen die ter goedkeuring aan de deelnemende gemeenten zijn voorgelegd.³

Thematische analyse

Op basis van de literatuurstudie, de analyse van de wetsgeschiedenis en de verslagen van de interviews hebben we een thematische analyse uitgevoerd. Bij deze analyse hebben we ons laten leiden door een aantal kernelementen van de Participatiewet. Per element hebben we in kaart gebracht in hoeverre de deelnemende gemeenten gebruik maken van de mogelijkheden die wet- en regelgeving hen bieden. Geeft het wettelijke kader gemeenten voldoende ruimte om naar bevind van zaken te handelen? Worden de grenzen van de wet opgezocht en zo ja wanneer, waarom en hoe gebeurt dat? En welke dilemma's en obstakels kunnen zich voordoen bij de uitvoering van de relevante wet- en regelgeving? Onze thematische analyse beoogt antwoord te geven op deze vragen.

1.4 Opzet

De rapportage is als volgt opgezet. We brengen eerst een aantal cijfers in beeld. Hoeveel bijstandsgerechtigden zijn er in Limburg? Wat zijn de verschillen tussen de Limburgse regio's? Hoe dynamisch zijn de gemeentelijke bestanden en hoe zijn de bestanden samengesteld? Voordat we onze bevindingen presenteren, is het van belang hiervan een beeld te hebben. Paragraaf 2 legt daarom een aantal cijfermatige feiten bloot.

In paragraaf 3-8 presenteren we de resultaten van onze thematische analyse. We starten aan 'de voorkant' en belichten eerst wat gemeenten doen om langdurige werkloosheid te voorkomen (paragraaf 3). Vervolgens analyseren we het gemeentelijke participatiebeleid aan de hand van vier kernelementen van de Participatiewet. Deze analyse geeft een beeld van de manier waarop

de deelnemende gemeenten toewerken naar betaalde arbeid (paragraaf 4), in hoeverre zij daarbij integraal maatwerk (kunnen) leveren (paragraaf 5), hoe ze invulling geven aan het activeringsbeleid (paragraaf 6) en welke mogelijkheden er zijn voor maatschappelijke participatie (paragraaf 7). De conclusies die we uit de thematische analyse trekken en de aanbevelingen die we daaraan verbinden, presenteren we in de laatste paragraaf (paragraaf 8).

Noten

- 1 Het gaat hier meer specifiek om deelproject 4.2.
- 2 Noord Limburg: Venlo, Venray, Peel en Maas, Horst aan de Maas, Beesel, Bergen en Gennep
Midden Limburg: Roermond, Weert en Leudal
Zuid Limburg: Maastricht, Sittard-Geleen, Heerlen, Meerssen, Nuth, Onderbanken en Schinnen
- 3 Alle interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Om de privacy van de deelnemers aan de interviews te waarborgen, zijn de audiofiles gecodeerd en daarna opgeslagen op een externe harde schijf die in een kluis wordt bewaard.

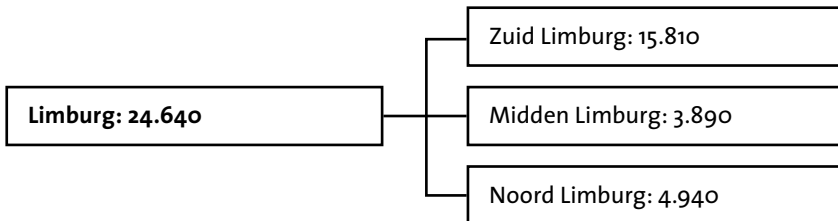
2. Een aantal feiten

2.1 Stand van zaken

Aantal mensen met een bijstandsuitkering

Op 1 januari 2018 telde Nederland 437.000 mensen een bijstandsuitkering. In dit aantal zijn ook mensen meegerekend die aanvullende bijstand ontvangen omdat ze een ontoereikende AOW-uitkering hebben. Het gaat hier om de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). Deze ‘ouderenbijstand’ wordt door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) verstrekt. In Limburg lag het aantal bijstandsontvangers inclusief de ‘ouderenbijstand’ op 1 januari 2018 op 27.080 mensen (CBS-Statline, 2018).

Het aantal bijstandsontvangers tot de AOW leeftijd bedroeg op 1 januari 2018 landelijk 392.000. In Limburg ging het om 24.640 mensen. Zuid Limburg neemt 64% daarvan voor haar rekening; Noord Limburg 20% en Midden Limburg 15,8% (CBS-Statline, 2018). In aantallen ziet het aantal bijstandsontvangers tot de AOW leeftijd er als volgt uit:



Binnen de Limburgse arbeidsmarktregio's zijn er, wat aantallen bijstandsgerechtigden betreft, 'koplopers' en 'hekkensluiters' te ontdekken. Zie p. 17

2.2 Instroom en Uitstroom

Instroom

Bij instroom gaat het om het aantal nieuwe bijstandsuitkeringen ten opzichte van het jaar ervoor. Eind 2017 lag het instroompercentage landelijk op 29%. In gemeenten met minder dan 50.000 inwoners was dit 33% (Divosa, 2017). Sinds 2015 komen steeds meer statushouders in de bijstand terecht. Dat geldt

Koplopers	
Heerlen:	4.130
Maastricht:	3.460
Venlo:	2.870
Sittard-Geleen:	2.500
Roermond:	1.650
Kerkrade:	1.640

Hekkenluiers	
Mook:	90
Voerendaal:	110
Nederweert & Gulpen-Wittern:	130
Nuth & Bergen	160

ook voor jonggehandicapten en voor mensen die voor 1 januari 2015 een indicatie zouden krijgen voor de sociale werkvoorziening. De groeiende instroom van de laatste twee groepen heeft te maken met het feit dat de Wajong Werkregeling en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) sinds 2015 zijn afgesloten. Nieuwe instroom in die regelingen is sindsdien niet meer mogelijk. Ook de toegang tot de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen is aangescherpt. Sinds 1 januari 2006 moeten mensen minimaal 35% arbeidsongeschikt zijn om voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen. Vinden deze mensen geen werk, dan zijn zij aangewezen op een werkloosheidsuitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW), eventueel gevolgd door bijstand op grond van de Participatiewet. Ook dit is een groeiende groep mensen (UWV Kennisverslag, 2017-1).

Uitstroom

Bij uitstroom gaat het om het aantal stopgezette bijstandsuitkeringen. Het uitstroompercentage lag eind 2017 landelijk op 30%. Voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners lag het percentage op 35%. In aantallen stroomden in 2017 circa 90 duizend personen de bijstand in. Bijna 91 duizend stroomden uit (Divosa, 2017). De verhouding tussen uitstroom en instroom verschilt per regio. De redenen hiervoor verschillen eveneens per regio. Van invloed zijn bijvoorbeeld de plaatselijke arbeidsmarkt, de hoeveelheid asielzoekers en het gemeentelijk beleid.

Over het algemeen geldt dat mensen die korter in de bijstand zitten, eerder uitstromen. In het eerste jaar is de kans op uitstroom het hoogst. In 2017 stroomde landelijk gezien 51% van de bijstandsgerechtigden binnen een jaar uit (Divosa, 2017).

De reden voor de gerealiseerde uitstroom was in 38% van de gevallen het vinden van werk. In 5% van de gevallen ging het om jongeren die (terug) naar school gingen of studiefinanciering ontvangen; 10% van de gerealiseerde uitstroom is het gevolg van handhavingsactiviteiten (Divosa, 2017). Andere redenen voor de gerealiseerde uitstroom zijn bijvoorbeeld overlijden, detentie, verhuizing naar een andere gemeente of naar het buitenland, het ontvangen van een volledige AOW-uitkering of het aangaan van een relatie met een partner die meer verdient dan de geldende bijstandsnorm.

2.3 Samenstelling van de bijstandsbestanden

Uit de Divosa jaarrapportage 2017 maken we op dat de gemeentelijke bijstandsbestanden landelijk gezien in grote lijnen als volgt zijn samengesteld:

Kenmerken van bijstandsontvangers

Leeftijd	Geslacht	Herkomst	Huishoudtype	Uitkeringsduur
50%: 45 plus	meer	58% niet	64%: alleenstaand	53% langer
40%: 27-45 jaar	vrouwen	westerse	22%: alleenstaande	dan drie jaar
10%: 18-27 jaar	dan Mannen	achtergrond	ouder, 14% echtpaar	in de bijstand

De genoemde landelijke percentages kunnen in Limburg anders liggen. Zo ligt het percentage van alleenstaanden met een bijstandsuitkering in Limburg op 65%. Het aandeel alleenstaande ouders is lager dan het landelijke gemiddelde, namelijk 18,8% en dat van de echtparen weer hoger, namelijk 16% (CBS, Statline, 2018).

Aantal bijstandsuitkeringen naar huishoudtype in de Limburgse arbeidsmarktregio's

	Limburg	Noord Limburg	Midden Limburg	Zuid Limburg
Tot aan AOW	24.640	4.940	3.890	15.810
Alleenstaanden	16.070	3.060	2.500	10.510
Alleenstaande ouder	4.630	1.020	700	2920
Echtparen	3.940	870	690	2380

Op basis van landelijke cijfers schatten we in dat in Limburg naar alle waarschijnlijkheid ruwweg de helft van het aantal bijstandsontvangers langer dan 3 jaar in de bijstand zit (circa 12.320 mensen). Voor deze groep is het lastig om een betaalde werkplek te vinden. De Divosa jaarrapportage 2017 geeft een beeld van de belangrijkste belemmeringen die bijstandsontvangers daarbij ervaren.

In de top 3 staan:

- *Lichamelijke beperkingen:* 53%
- *Geestelijke beperkingen:* 38%
- *Taalproblemen:* 29%

In 2017 daalde het aantal bijstandsontvangers landelijk gezien met 4,1%. De daling spitst zich toe op mensen in de leeftijdscategorie van 27- 45 jaar. Onder 45-plussers neemt het aantal bijstandsontvangers toe. Dat geldt ook voor bijstandsontvangers met een niet westerse achtergrond en voor statushouders (Divosa, 2017).

Ook in Limburg is een dalende trend te zien ten opzichte van de jaren ervoor. We verwijzen daarvoor naar bijlage bij dit rapport. Daarin is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers per Limburgse gemeente over de periode 2014-2018. We hadden graag meer gedetailleerde informatie gegeven over het profiel van de bijstandsontvangers per Limburgse gemeente. Maar deze informatie is niet direct beschikbaar. Er zijn doelgerichte stappen nodig om deze informatie te ontsluiten en breed toegankelijk te maken. Dit valt buiten de kaders van dit rapport, maar binnen het 4Limburg programma wordt eraan gewerkt om deze informatie te verzamelen en beschikbaar te maken.

3. Voorkomen is beter dan genezen

3.1 Wettelijk kader

Eigen verantwoordelijkheid

Verblijf in de bijstand wordt meestal voorafgegaan door een periode waarin iemand een werkloosheidsuitkering ontvangt. Deze uitkering wordt verstrekt door het UWV onder de voorwaarde dat werkzoekenden actief meewerken aan hun re-integratie. Dit sluit aan bij de eigen verantwoordelijkheid van werkzoekenden om hun talenten actief in te zetten en te benutten. In het algemeen willen werkzoekenden dat ook. Maar er staat wel een stok achter de deur. Niet constructief meewerken heeft namelijk consequenties voor de uitkering (art. 24 en art. 27 WW).

Ondersteuning

Het UWV biedt werkzoekenden zo nodig ondersteuning bij het vinden van werk. Het UWV heeft de 'werkverkenner' ontwikkeld om de ondersteuningsbehoefte in kaart te brengen. Dit instrument rubriceert de mogelijkheden en belemmeringen van werkzoekenden en voorspelt op basis daarvan de kans dat iemand binnen een jaar werk vindt. Is de kans daarop meer dan vijftig procent, dan wordt primair ingezet op digitale ondersteuning. Wel wordt dan aan de hand van het 'klantbeeld' beoordeeld of er daarnaast wellicht ook persoonlijke ondersteuning nodig is. WW-gerechtigden met een werkherwattingskans van minder dan vijftig procent worden persoonlijk begeleid. Zij krijgen zo snel mogelijk een oproep om de concrete ondersteuningsbehoefte vast te stellen. De dienstverlening die nodig is, wordt daarop afgestemd. Maatwerk staat hier voorop.

Voorkomen van langdurige werkloosheid

Het UWV heeft ook een preventieve re-integratietaak. In het kader daarvan kan het UWV mensen die, naar het zich laat aanzien, binnen vier maanden aanspraak zullen gaan maken op een werkloosheidsuitkering, aanspreken op hun verantwoordelijkheid om zich in deze voorfase al te spannen om ander werk te vinden (art. 30a lid 1 onder b Wet SUWI). Dit hangt samen met de verplichting

van potentiële werkzoekenden om actief op zoek gaan naar ander passend werk vanaf het moment dat redelijkerwijs duidelijk is dat zij hun baan gaan verliezen (Besluit Sollicitatieplicht WW en IOW, bijlage, paragraaf 3). Laten zij dat na dan kan dit tot gevolg hebben dat ze bij intredende werkloosheid niet in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering (art. 24 lid 1 onder b, ten tweede jo art. 27 lid 2 WW).

Sluitende aanpak

De preventieve re-integratietaak van het UWV biedt mogelijkheden om al in een zo vroeg mogelijk stadium een sluitende aanpak te ontwikkelen. Sluitend wil in de eerste plaats zeggen dat al in de fase waarin werkloosheid dreigt, bruggen worden geslagen naar openstaande vacatures zodat mensen niet langdurig afhankelijk worden van een uitkering. Met het oog op de veranderingen die zich op de arbeidsmarkt voltrekken – denk bijvoorbeeld aan de voortrazende technologische ontwikkelingen – is het juist in deze tijd van groot belang om mensen die hun baan dreigen te verliezen, tijdig toe te leiden naar sectoren waar werkgevers zitten te springen om personeel. Data science kunnen hierbij een nuttige rol vervullen (Wilthagen, Denollet en Den Hertog, 2017). De New Deal die in juni 2018 werd afgesloten binnen de kaders van het Brabantse Brainport Network speelt hierop doelbewust in.

Maar ook als werkloosheid niet kan worden voorkomen, blijft een sluitende aanpak essentieel. Sluitend wil in deze fase zeggen dat wordt geïnvesteerd in effectieve methoden om de behoeften van werkgevers zo goed mogelijk te laten aansluiten op mogelijkheden en beperkingen van werkzoekenden zodat een succesvolle match kan worden gerealiseerd. Minister Koolmees onderstreepte de urgentie hiervan in zijn aanvalsplan ‘krapte op de arbeidsmarkt’ (Kamerbrief van 15 juni 2018, kenmerk 2018-0000103079). Ook de eerste actielijn van het programma ‘Zo werkt Limburg’ speelt hierop nadrukkelijk in.

Succesfactoren

Uit onderzoek blijkt dat de kans op een succesvolle matching stijgt bij een persoonlijke benadering. De profielen van werkzoekenden moeten duidelijk zijn, zodat maatwerk kan worden geleverd met oog voor doorgroei en ontwikkeling. Naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt groeit, is van belang dat er voorbereidende programma's beschikbaar zijn, zoals leer-werk trajecten of mogelijkheden om

nieuwe vaardigheden te trainen 'on the job'. Naarmate de tijd verstrijkt, leggen ook ruimte om weer te wennen aan regelmaat en discipline, eigen inbreng en duidelijkheid over verwachtingen en te behalen doelen, gewicht in de schaal. Verder wordt het dan steeds belangrijker dat het lonend is om te gaan werken en dat bepaalde werkzaamheden kunnen worden uitprobeerde, zonder dat dit meteen consequenties heeft voor de uitkering of de toeslagen die iemand ontvangt (Bouwman-Van 't Veer, Knijn en Van Berkel, 2011; Van der Aa, Anschutz en Jagmohansingh, 2014; Bramsen, Tomesen, Voorham en Miedema, 2011; Reijenga, 2014; Koning en Heijma, 2009; Fenger en Stüwer, 2016; Kluve, 2010; De Gier, 2010).

Essentieel is verder dat UWV, gemeenten, bedrijven en onderwijsinstellingen nauw met elkaar samenwerken. De ervaring leert dat dit kans op een goede aansluiting van vraag en aanbod (en vice versa) aanzienlijk verhoogt (Vos en De Vries, 2016; Blonk en Wevers, 2017). In de praktijk spelen regionale samenwerkingsverbanden hierbij een rol. Zo krijgt de matching regelmatig nader gestalte via de werkgeversservicepunten die in de 35 arbeidsmarktregio's actief zijn (zie paragraaf 4.2). Daarnaast vormen de regionaal opererende Werkbedrijven een belangrijke schakel tussen werkgevers en werkzoekenden met arbeidsbeperkingen.

Een goed voorbeeld van regionale samenwerking met diverse stakeholders is te vinden in de projectaanpak die in Zuid Limburg werd ontwikkeld om mensen uit de 'gemeentelijke bakken' onder te brengen bij VDL/Nedcar. Gemeenten en UWV werken daarbij nauw samen met VDL/Nedcar, de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB), onderwijsinstellingen, uitzendbureaus en de werkgeversservicepunten die actief zijn in Parkstad, de Westelijke Mijnstreek en Maastricht-Heuvelland.

Bij deze projectaanpak wordt anders naar werklozen gekeken: wie kan en wil werken, kan zich rechtstreeks aanmelden voor het selectieproces. Eventuele belemmeringen worden voortvarend aangepakt. Om eventuele vervoersproblemen op te lossen wordt bijvoorbeeld voorzien in collectief vervoer vanuit de deelnemende gemeenten. Ook in voorafgaande taal- en computercursussen wordt voorzien. Na een opleidingstraject volgt een klikgesprek met de rayonleider. Als dat goed gaat, worden de kandidaten ingeschreven bij een uitzendbureau en kunnen ze aan de slag.

Inmiddels hebben meer dan 800 mensen op deze manier een baan bij VDL/ Nedcar gekregen. De aanpak die hiervoor is ontwikkeld, wordt nu ook in andere Limburgse arbeidsmarktregio's toegepast. Daarbij worden ook andere werkgevers betrokken, zoals Action, PostNL. De bedoeling is deze methode verder uit te rollen naar sectoren met een groeiende personeelsbehoefte, zoals de zorgsector, de bouw en de logistiek. Zie TNO, 2017 en de tweede actielijn van het programma 'Zo werkt Limburg'.

Samenwerking UWV en gemeenten

Ondanks deze structuren lukt het niet altijd om te voorkomen dat werkloosheid langer gaat duren. Na afloop van de werkloosheidsuitkering is het dan primair aan gemeenten om het beschikbare aanbod zo goed mogelijk te laten aansluiten op de vraag naar personeel. Wettelijk is voorgeschreven dat gemeenten daarbij samenwerken met het UWV. Gemeenten kunnen met het UWV afspreken dat ze al bij het re-integratieproces worden betrokken in de fase waarin iemand een werkloosheidsuitkering ontvangt (art. 7 lid 2 en lid 7 Participatiewet). Dat kan 'preventiewinst' opleveren.

Samenwerking met het UWV is ook nodig voor een soepele overdracht van dossiers. Omdat de werkloosheidsuitkering beperkt is in duur, kan de overgang naar de bijstand al redelijk snel aan de orde zijn.⁴ Het is dan zaak om geen hiaten in het re-integratieproces te laten ontstaan. Immers, de afstand tot de arbeidsmarkt wordt dan alleen maar groter en zal vervolgens met kunst- en vliegwerk weer moeten worden gerepareerd. Gemeenten hebben ook een financieel belang bij een snelle uitstroom. Stromen er in het lopende jaar meer mensen uit dan was geraamd, dan ontstaat namelijk een overschot op het uitkeringsbudget. Gemeenten mogen dat overschot vrij besteden maar tekorten moeten ze zelf aanvullen (art. 69 Participatiewet en art. 6 Besluit Participatiewet). Gemeenten worden zo geprikkeld om ook na afloop van de werkloosheidsuitkering in een effectieve en succesvolle matching te blijven investeren (zie over dit mechanisme bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2013/14, 30 545, nr. 137).

3.2 Beeld uit de interviews

Samenwerking met het UWV

Uit onze rondgang blijkt dat de geïnterviewde gemeenten het belang van een proactieve aanpak erkennen. Met het oog hierop hechten ze aan een goede samenwerking met het UWV. Gemeenten zien dat in het algemeen als een noodzakelijke voorwaarde voor een ‘warme overdracht’ van dossiers. Ze erkennen ook dat met een sluitende aanpak ‘preventiewinst’ kan worden geboekt. Sommige gemeenten pleiten in dit verband voor versteviging van de samenwerking. Zij zouden wel een actievere rol willen spelen in het voortraject (dus in de WW-fase waarin het UWV primair verantwoordelijk is voor de arbeidsbemiddeling) zodat er in deze fase maximaal kan worden ingezet op wat er proactief kan worden gedaan om instroom in de bijstand te voorkomen.

Om te voorkomen dat mensen met een werkloosheidsuitkering in de bijstand terecht komen, heeft de gemeente Weert bij wijze van pilot een groep mensen met een WW-uitkering getraind en vervolgens geplaatst naar werk. Het grootste deel van de deelnemers stroomde zo uit naar betaald werk en hoefde geen bijstandsuitkering aan te vragen.

Er is ook een gemeente die al vanaf dag 1 het voortouw zou willen nemen zodat eventuele problemen meteen integraal kunnen worden opgepakt. Een rol hierbij speelt dat de werkwijze van het UWV niet altijd goed aansluit op die van gemeenten. Het UWV zou bijvoorbeeld teveel focussen op beperkingen, terwijl gemeenten juist uitgaan van de mogelijkheden die iemand ondanks zijn beperkingen nog heeft. Aangegeven wordt ook dat het landelijke kader waarbinnen het UWV opereert, soms beperkend werkt. Dat kader zou bijvoorbeeld niet toelaten om iemand die met een werkloosheidsuitkering vrijwilligerswerk doet, daarbij op lokaal niveau te ondersteunen.

Focus op nieuwe instroom

Proactief optreden zien we ook terug in het feit dat de uitstroom in veel gemeenten min of meer gelijk is aan de instroom (zie paragraaf 2). Dit impliceert dat gemeenten hun re-integratie inspanningen in het algemeen primair richten op het snel weer aan het werk helpen van mensen die daarop een reëel perspectief hebben.

Daarmee wordt in ieder geval voorkomen dat deze groep mensen toetreedt tot de rangen van de langdurig werklozen. Maar de focus op de ‘kansrijken’ heeft ook een keerzijde. Het gevolg hiervan kan namelijk zijn dat mensen die al langer werkloos zijn niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben om een maximaal participatieresultaat te behalen (vgl. Bannink, 2018). In paragraaf 7.2 werken we dat verder uit.

Noten

- 4 De duur van de werkloosheidsuitkering is gemaximeerd op 24 maanden. Bij een arbeidsverleden korter dan vier jaar, bestaat drie maanden recht op een werkloosheidsuitkering. Bij een langer arbeidsverleden is de uitkeringsduur in maanden in principe gelijk aan het aantal relevante gewerkte jaren. Bij een arbeidsverleden van zes jaar, heeft men dus zes maanden recht op een werkloosheidsuitkering. Deze regeling geldt voor de eerste tien jaar van het arbeidsverleden. Voor de jaren daarna is de opbouw nog maar een halve maand per relevant gewerkt jaar. Bij een arbeidsverleden van achttien jaar heeft men dus in principe maar veertien maanden recht op een werkloosheidsuitkering (art. 42 WW).

4. Toeleiding naar werk

4.1 Wettelijk kader

De Participatiewet schrijft voor dat gemeenten mensen die vallen onder de werkingssfeer van deze wet, moeten ondersteunen bij het vinden van werk. Het gaat hier gaat om een divers gezelschap (art. 7 lid 1 Participatiewet). De grootste groep wordt gevormd door bijstandsgerechtigden, waartoe ook mensen behoren die voor 2015 onder de Wajong zouden vallen of in aanmerking zouden komen voor een indicatie voor de sociale werkvoorziening. Maar ook niet-uitkeringsgerechtigden (in het jargon aangeduid als “nuggers”) vallen onder de re-integratieverantwoordelijkheid van de gemeenten (art. 7 lid 1 onder 7e Participatiewet).

Volwaardige participatie

De Participatiewet vertrekt vanuit het grondprincipe dat mensen die onder de werkingssfeer van deze wet vallen, volwaardig moeten kunnen participeren in de samenleving. Volwaardig betekent in dit verband: op gelijke voet met anderen en met respect voor de menselijke waardigheid. Dit volgt uit het recht op gelijke kansen op individuele en maatschappelijke ontplooiing dat is vastgelegd in internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd.⁵

Inclusieve arbeidsmarkt

Het is aan gemeenten om het grondprincipe van volwaardigheid in de praktijk te brengen. De bedoeling is dat zij dat primair doen door zoveel mogelijk ‘Participatiewetters’ onder te brengen bij reguliere werkgevers, liefst in een reguliere setting en als dat niet kan in een beschutte werkomgeving. Dat is geen sinecure. De bestanden van de gemeenten worden namelijk voor een belangrijk deel bevolkt door mensen die al langer in de bijstand zitten, vaak omdat hun perspectief op betaald werk bepaald niet florissant is. Dit kan liggen aan hun leeftijd, verouderde kennis, een lage opleiding, gebrek aan werkervaring, taalproblemen, schulden, verslaving, lichamelijke of psychische problemen of een combinatie daarvan (zie paragraaf 2). Het is kortom een doelgroep waarvoor werkgevers niet meteen staan te trappelen. Cijfers bevestigen dat beeld. Zo had in 2017 slechts 32% van de mensen met arbeidsbeperkingen een baan. Onder de mensen zonder arbeidsbeperkingen lag dat percentage op meer dan 72% (CBS, 2017).

Gemeenten staan voor de uitdaging om werkgevers te verleiden om deze mensen toch een plaatsje te gunnen in hun organisatie zodat ook mensen met beperkingen door middel van arbeid in hun bestaan kunnen voorzien. Dat is onderdeel van het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt dat hoog in het vaandel stond van het kabinet Rutte II en ook door het huidige kabinet wordt omarmd. Leidend hierbij is de gedachte dat het normaal moet worden dat mensen met arbeidsbeperkingen deelnemen aan het arbeidsproces. Werk biedt mensen namelijk niet alleen een inkomen, maar ook kansen op zelfontplooiing, het ontwikkelen van eigenwaarde en het opdoen van sociale contacten. Werk stelt mensen zo in staat om als volwaardig burger een bijdrage te leveren aan de samenleving (Kamerstukken II, 2013/14, 33 161, nr. 107, p. 36- 37 en 47).

Hulpmiddelen

Het is primair aan de overheid om voldoende werkgelegenheid te creëren (art. 19 Grondwet). Het gaat hier om een zorgplicht die ook mensen omvat voor wie deelname aan het arbeidsproces niet direct vanzelfsprekend is. De Participatiewet beoogt op een aantal manieren te bevorderen dat ook zij op voet van gelijkheid met anderen kunnen meedoen in het arbeidsproces. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld loonkostensubsidies inzetten om werkgevers te stimuleren om mensen die niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen, op te nemen in hun organisatie (art. 10c en 10d Participatiewet). Ze kunnen ook aanbieden de persoon in kwestie te begeleiden op de werkplek (art. 10da Participatiewet). Verder kunnen ze wijzen op de 'no riks polis' in verband met eventuele loonkosten in geval van ziekte (art. 29b ZW) en op het loonkostenvoordeel dat werkgevers in de wacht kunnen slepen als ze ouderen of mensen met arbeidsbeperkingen in dienst nemen.⁶

Om meer werkgelegenheid te creëren, is ook de ‘banenafpraak’ van belang. Op grond daarvan moeten werkgevers jaarlijks een afgesproken aantal extra werkplekken creëren voor mensen die niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. In 2026 moeten er 125.000 extra werkplekken zijn gerealiseerd.⁷ Is plaatsing in een reguliere setting niet mogelijk, dan kan het creëren van een beschutte werkplek een manier zijn om aan de hoofdpdracht van de Participatiewet te voldoen. Betrokkenen zijn dan in dienst van de gemeente die hen, eventueel met behulp van een detachingsconstructie, kan laten werken in een beschutte werkomgeving. Gemeenten zijn verplicht een door het Rijk vastgesteld aantal beschutte werkplekken te realiseren (art. 10b Participatiewet).

4.2 Beeld uit de interviews

Toeleiding naar werk

Uit de interviews blijkt dat gemeenten hun hoofdpdracht serieus nemen. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om zoveel mogelijk mensen die vallen onder de werkingssfeer van de Participatiewet, toe te leiden naar betaald werk. Alle gemeenten die wij spraken, stippelen daartoe samen met de betrokkene een op maat gesneden route uit die idealiter leidt tot doorstroom naar een reguliere werkplek waarop zo nodig met blijvende ondersteuning kan worden gewerkt (zie paragraaf 5.2). Tegelijkertijd zien we een groeiend besef dat sleutelen aan de aanbodkant niet volstaat. In het verlengde hiervan wordt steeds gerichter gezocht naar een effectieve samenwerking met werkgevers. Gemeenten raken er steeds meer van doordrongen dat zij de medewerking van werkgevers nodig hebben om hun hoofdpdracht om zoveel mogelijk van hun ‘klanten’ in een reguliere of beschutte setting te plaatsen, waar te maken.

Samenwerking met werkgeversservicepunten

Uit de gesprekken die wij voerden, leiden we af dat de geïnterviewde gemeenten verschillende wegen bewandelen om de banden met werkgevers te versterken. Een veel gekozen route loopt via de werkgeversservicepunten die actief zijn in de arbeidsmarktregio’s waarbinnen gemeenten opereren. Gezien hun servicegerichte taak is daar wat voor te zeggen. Het stijgende aantal vacatures vraagt immers om een optimale benutting van de beschikbare arbeidskracht die voor een belangrijk deel bestaat uit mensen die de openstaande vacatures niet zo maar kunnen vervullen. Denk bijvoorbeeld aan statushouders of aan mensen

met arbeidsbeperkingen. Die hebben vaak een groei traject nodig. Soms kunnen ze wel bepaalde taken uitvoeren, maar (nog) niet de hele functie. Mogelijk is ook dat een beschikbare functie blijvend moet worden aangepast om de beschikbare arbeidskracht zo goed mogelijk tot bloei te laten komen.

Werkgeversservicepunten kunnen werkgevers daarbij ondersteunen. Bijvoorbeeld door hulp te bieden bij het creëren van een effectieve leer-werkomgeving of door adviezen te geven over manieren om geschikte werkplekken te scheppen voor mensen met arbeidsbeperkingen. Werkgeversservicepunten kunnen werkgevers daarbij helpen, bijvoorbeeld door een scan uit te voeren om de mogelijkheden van job-carving binnen een bedrijf in kaart te brengen of door adviezen te geven over werkplekaanpassingen of het bundelen van taken (job crafting). Ze kunnen werkgevers ook doorverwijzen naar het Centrum Inclusieve Arbeidsorganisatie dat hierin is gespecialiseerd. Werkgeversservicepunten kunnen verder een belangrijke rol spelen bij het over de streep trekken van werkgevers, bijvoorbeeld door te wijzen op 'ontzorgingsarrangementen'. Ze kunnen werkgevers ook ondersteunen bij het aanvragen van een loonkostensubsidie of de no-risk polis of een jobcoach regelen die de betrokkene begeleidt op de werkplek.

Al dit soort zaken kunnen helpen om werkgevers te verleiden om ook mensen die niet één op één passen in hun organisatie of zich verder moeten ontwikkelen, in dienst te nemen. Toch blijkt uit onze rondgang dat de inschakeling van de werkgeversservicepunten lang niet altijd de gewenste vruchten afwerpt. Het ministerie van SZW heeft het programma Matchen op Werk in de Arbeidsmarkt-regio's ontwikkeld om hierin verandering te brengen (Kamerstukken II, 2016/17, 29 544, nr. 745 en 779). Limburg-breed worden eveneens stappen gezet om de werkgeversdienstverlening flink te verbeteren. In het programma 'Zo werkt Limburg' is dit een van de speerpunten.

Direct contact met werkgevers

Waar in Midden Limburg bewust wordt ingezet op de verdere ontwikkeling van een uniforme, regionale aanpak, zijn er ook gemeenten die de regionale aanpak vooral gebruiken voor de verbinding met grote bedrijven. Waar het gaat om het MKB zoeken ze liever direct contact met werkgevers. Uit de interviews blijkt dat dit gebeurt op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door werkgevers uit te nodigen voor een ontbijtsessie, of door speciale bijeenkomsten te organiseren waarop werk-

gevers en werkzoekenden rechtstreeks met elkaar in contact worden gebracht. In grote gemeenten zien we een toenemende neiging om dit soort bijeenkomsten in de wijk te laten plaatsvinden. Dit vanuit het voortschrijdend inzicht dat grote gemeenten hun schaal moeten verkleinen om een goede match tot stand te brengen.

In de gemeente Heerlen werden in het verleden 'vacaturecafés' georganiseerd waar zoveel mogelijk werkgevers en werkzoekenden met elkaar in contact werden gebracht. Deze grootschalige aanpak heeft inmiddels plaats gemaakt voor het project van "Wijk naar Werk". Binnen dit project wordt op wijkniveau een aantal werkgevers en werkzoekenden gemobiliseerd. Dit lijkt te werken. Niet alleen is een aantal mensen zo met succes naar arbeid toegeleid, maar ook verscheen het grootste deel van de uitgenodigde werkzoekenden daadwerkelijk bij de bijeenkomsten. Dat is een positief bijeffect. Mensen voelen blijkbaar meer prikkels om te komen, als de bijeenkomst in de eigen buurt wordt georganiseerd. Natuurlijk werkt het ook aanstekelijk als de burens op deze manier aan de slag zijn gekomen.

Benutten van de kracht van de lokale gemeenschap

Het wijkgerichte werken begint steeds meer vorm te krijgen. Denken in kansen staat hierbij voorop. Gemeentelijke medewerkers gaan de wijk in om te kijken waar de energie ligt en hoe het 'sociale cement' in de wijk kan worden gebruikt om tot structurele oplossingen te komen. Ze betrekken hierbij de inwoners en bepalen steeds meer samen met hen hoe bepaalde vraagstukken die spelen in de wijk het beste kunnen worden aangepakt. Het wijkgerichte werken brengt zo een andere manier van denken en doen op gang.

De gemeente Onderbanken heeft een opleiding ontwikkeld die medewerkers traint om burgers met zelfredzaamheidsproblemen te coachen om zo samen met hen tot op maat gesneden oplossingen te komen. Na de opleiding kunnen de medewerkers aan de slag als coach Arbeid. De coach is iemand die de betrokken burgers kent en begeleidt bij het vinden van geschikte mogelijkheden om te participeren in de eigen leefomgeving. De coach verbindt daartoe sociale ondernemers, verenigingen, het buurtwezen en vrijwilligers, met doorgroei en ontwikkelingstrajecten die binnen de gemeente beschikbaar zijn.

In het Venlose project 'KanDoen' worden arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk zoveel mogelijk integraal in de wijk georganiseerd. Daarbij wordt vooral ingezet op samenwerking met wijkbewoners. Via KanDoen worden activiteiten uitgevoerd die nuttig zijn voor de lokale gemeenschap, zoals post sorteren, houtbewerking, licht assemblage werk, naaien en stadslandbouw activiteiten. Kwetsbare mensen participeren zo in hun eigen wijk en worden daarin geïntegreerd doordat ze zichtbaar van waarde zijn voor hun omgeving.

Master is een Maastrichts initiatief dat beoogt anders getalenteerde jongeren een zinvolle plek te geven in de lokale gemeenschap. Master inventariseert de behoeften in de wijk en maakt vervolgens verbinding met lokale ondernemers en het buurt- en verenigingswezen om de behoeften om te zetten in zinvolle activiteiten of werkervaringsplekken voor anders ontwikkelde mensen. Dit maakt hen zichtbaar en integreert hen in hun eigen omgeving.

Een andere manier van denken en doen ontwikkelt zich ook in een aantal Noord Limburgse gemeenten. De drijfveer daarachter ligt in de overtuiging dat het realiseren van een inclusieve samenleving vraagt om een actieve gemeenschap waarin verschillende partijen samenwerken aan duurzame oplossingen. De kerngedachte is hier om de verhouding overheid-werkzoekende om te zetten in een 'wij-gedachte' waarbij werkgevers, maar ook verenigingen en burgers, als partner worden betrokken bij de maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten staan.

De ervaring leert dat, als verschillende krachten op deze manier met elkaar worden verbonden, er een cultuuromslag kan worden gemaakt. Zo komen gemeenten daardoor in een andere rol. Zij treden niet langer primair op als regisseur en controleur, maar veeleer als facilitator en verbinder. Ook de rol van medewerkers van gemeenten verandert. In plaats van beleid maken, uitvoeren en checken of de regels wel netjes worden nageleefd, gaan ze naar buiten om relaties op te bouwen en verbindingen te maken met de andere partners in de samenleving. Ze gaan kortom actief op zoek naar kansen om de kracht van de lokale samenleving te benutten. De ervaring leert dat deze aanpak werkgevers stimuleert en motiveert om hieraan een actieve bijdrage te leveren. Dreigende personeelstekorten spelen

hierbij een rol, maar ook de groeiende wens om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. De gekozen aanpak speelt hierop in en helpt werkgevers om die wens om te zetten in daden.

In de gemeente Peel en Maas is het project “Wij maken Werk van Werk” ontwikkeld. Dit is een platform waarbinnen 400 ondernemers zich samen met de gemeente en de lokale gemeenschap inzetten voor werkzoekenden met een korte of langere afstand tot de arbeidsmarkt. Dat gebeurt op uiteenlopende manieren. Bijvoorbeeld door sollicitatieoefeningen, het aanbieden van werkstages, mogelijkheden voor vrijwilligerswerk en het creëren van participatiebanen.

Een interessant experiment in het kader van partnership is de werkcoöperatie in Schinnen. De grondgedachte is hier dat werkgevers zich binnen de coöperatie inzetten om gezamenlijk een bijdrage te leveren aan het creëren van duurzame werkplekken voor mensen met beperkingen. Zij nemen de verantwoordelijkheid daarvoor over van de gemeentelijke Sociale Dienst. Binnen de coöperatie staat het ontmoeten en met elkaar in gesprek komen centraal met als perspectief dat mensen aan de slag gaan binnen een werk-leertraject of op een concrete arbeidsplaats. Komen tot doematige oplossingen staat daarbij voorop. Werkgevers geven op deze manier invulling aan hun wens om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. De gemeente faciliteert het proces (bijvoorbeeld met onzorgingsarrangementen) en toetst achteraf of de bereikte resultaten de rechtmatigheidstoets kunnen doorstaan. Binnen het programma ‘Zo werkt Limburg’ wordt onderzocht of het haalbaar is te komen tot drie regionale werkcoöperaties (1 per Limburgse arbeidsmarktregio).

Het bundelen van krachten gebeurt ook in de Noord Limburgse ‘Impactfabriek’. Hier maken sociale en reguliere ondernemers zich samen sterk voor de ontwikkeling van een economisch en maatschappelijk krachtig Noord Limburg. Gemeenten, onderwijsinstellingen en burgers worden hierbij actief betrokken om echt impact te kunnen maken.

Belemmeringen

• Vooroordelen

Uit de interviews blijkt dat nog lang niet alle werkgevers ervan overtuigd zijn dat mensen met beperkingen meerwaarde kunnen hebben voor hun bedrijf. Ze zijn nog te vaak op zoek naar een schaap met vijf poten of hebben een negatief beeld over wat mensen met arbeidsbeperkingen kunnen. Tijdens onze rondgang werd benadrukt dat het uitwisselen van succesverhalen kan helpen om dit beeld bij te stellen. Instanties als de LWV of andere vertegenwoordigers van werkgevers, kunnen hierbij een faciliterende rol vervullen.

Ook verbetering van het inkoopbeleid en de “social return” verplichting werden genoemd als middelen om het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt op grotere schaal te verwezenlijken (zie in dit verband ook PWC, 2018). Verder werd gewezen op constructies waarbij gemeenten joint ventures aangaan met bedrijven. Ook daarmee worden in het algemeen goede resultaten geboekt. Het is van belang goede voorbeelden zichtbaar te maken, zodat concreter wordt hoe het streven naar volwaardigheid en inclusie binnen bedrijven kan worden gerealiseerd.

“We hebben een samenleving met ook mensen die graag een potje mee willen voetballen, maar nooit profvoetballer zullen worden. Dan is het goed dat de profvoetballers een beetje inschikken. Met als gevolg dat er wellicht twee keepers in de goal staan en drie midvoors. Daarmee win je de Europa League niet, maar de spelvreugde zal vast toenemen”.

• Doorstroom

Het gebeurt nog te vaak dat mensen een ‘groeï en ontwikkel traject’ volgen, daarin blijven hangen omdat er prop in de leiding zit. We zien dat nogal eens gebeuren bij trajecten waarin mensen met behoud van uitkering werken aan verhoging van hun kans op betaald werk. Kansen om door te stromen kunnen dan worden beperkt door bij werkgevers levende twijfels of vooroordelen. Een belangrijk punt hierbij is dat doorstroom impliceert dat werkgevers voor de verrichte werkzaamheden moeten gaan betalen. Dat kan een flinke hobbel zijn. Het is dan van belang om volop in te zetten op de mogelijkheden die er zijn om de loonkosten te verlagen en werkgevers te ‘ontzorgen’. Maar dat gebeurt nog te weinig (zie hierna). Van belang is verder om werkgevers goed te ondersteunen bij

het creëren van geschikte werkplekken voor mensen die niet één op één passen in hun organisatie. Werkgevers moeten kortom meer worden getriggerd en gericht worden ondersteund bij het realiseren van een inclusieve arbeidsorganisatie. Ook het sociaal ondernemen moet beter worden gefaciliteerd (PWC, 2018).

- *Begeleiding op de werkplek*

Uit onze rondgang blijkt dat jobcoaches nog relatief weinig worden ingezet. Dat is een gemiste kans. Immers, vooral voor mensen met arbeidsbeperkingen is begeleiding op de werkplek vaak een cruciale voorwaarde om volwaardig te kunnen participeren in een reguliere setting. Sommige gemeenten geven aan dat de manier waarop deze vorm van ondersteuning wordt gefinancierd, het relatief geringe gebruik van jobcoaches in de hand werkt. De kosten daarvan moeten namelijk worden gedekt uit de Integratie Uitkering Sociaal Domein (IUSD) die wordt gestort in het Gemeentefonds. Daaruit moeten bijvoorbeeld ook de (vaak hoge) kosten van bijvoorbeeld de sociale werkvoorziening en de jeugdzorg worden gefinancierd. Hier is dus sprake van 'bestedingsconcurrentie'. Het gevolg hiervan kan zijn dat er geen begeleiding op de werkplek wordt aangeboden, wat voor werkgevers een reden kan zijn om van plaatsing af te zien.

- *Loonkostensubsidies*

Ook van de loonkostensubsidie wordt nog relatief weinig gebruik gemaakt. Op landelijke schaal werkten eind 2017 slechts 2,1 % van de bijstandsgerechtigden met behulp van loonkostensubsidie (Divosa, 2017). Zeker, dit percentage weerspiegelt een landelijk gemiddelde dat in een individuele gemeente hoger kan liggen. Maar ook met deze relativering verbaast het dat de loonkostensubsidie niet op veel grotere schaal wordt benut. Het verlaagt immers de loonkosten voor werkgevers en is daarom een belangrijk instrument om de kansen op volwaardige participatie van mensen met beperkingen te verhogen.

Anders dan bij de inzet van jobcoaches is hier geen sprake van ‘bestedingsconcurrentie’. Loonkostensubsidies worden namelijk gefinancierd uit het BUIG budget waaruit ook de bijstandsuitkeringen worden betaald. Als mensen met loonkostensubsidie gaan werken, kan het zijn dat uitkeringskosten voor dat jaar lager uitvallen dan geraamd. Dat is voordelig voor gemeenten want ze mogen het overschot vrij besteden. Het uitkeringsbudget voor het komende jaar wordt wel naar beneden bijgesteld, maar de vergoeding voor de loonkostensubsidie blijft op peil. De kosten daarvan worden dus wel vergoed.

Dit zou stimulerend moeten werken. Uit onze interviews blijkt echter dat dit in de praktijk niet zo wordt gevoeld. Kennelijk is het niet lonend genoeg om in loonkostensubsidies te investeren omdat de kosten die daaraan zijn verbonden, niet voldoende opwegen tegen de opbrengsten daarvan in termen van verlaagde uitkeringslasten (vgl. Bannink, 2018). Vanuit het oogpunt van volwaardigheid en inclusie is dat een gemiste kans. Immers, juist de loonkostensubsidie is een probaat middel om deze twee grondprincipes vorm en inhoud te geven.

Noten

- 5 Zie in dit verband bijvoorbeeld de artikelen 1, 5, 15, 20 en 34 lid 3 van het Handvest van de Grondrechten EU, art. 30 ESH, punt 14 van de Europese Pijler voor Sociale Rechten en de artikelen 2 en 6 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.
- 6 Het Loonkostenvoordeel (LKV) betreft een bedrag van € 6.000. Werkgevers kunnen daarop drie jaar aanspraak maken als zij iemand in dienst nemen die ouder is dan 56 jaar of arbeidsbeperkingen heeft. Nemen ze iemand in dienst die onder de ‘banenafpraak’ valt dan bedraagt het LKV € 2.000. Ook daarvan kan drie jaar worden geprofiteerd. Dit is geregeld in de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl).
- 7 Zie art. 3.33 Regeling Wet financiering sociale verzekeringen voor de precieze aantallen die het bedrijfsleven en de overheidssector per jaar moeten realiseren.

5. Integraal maatwerk

5.1 Wettelijk kader

Maatwerk

De focus op inclusie en volwaardigheid verheft de toeleiding naar betaald werk tot hoofdopdracht van de gemeenten. Zij hebben een groot scala van instrumenten en voorzieningen tot hun beschikking om daaraan vorm en inhoud te geven. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe ze deze instrumenten en voorzieningen inzetten en hebben volop ruimte om daarvoor zelf beleid te ontwikkelen. Maatwerk leveren staat daarbij voorop. De parlementaire stukken benadrukken in dit verband dat maatwerk het beste gerealiseerd kan worden op lokaal niveau. Gemeenten staan immers dicht bij de burgers en kunnen daardoor bij uitstek bepalen welke vorm van ondersteuning het beste aansluit bij hun behoeften. De wet biedt gemeenten daarvoor ook ruimte (art. 18 lid 1 Participatiewet). Dit is een bewuste keuze die stoelt op het inzicht dat generieke oplossingen lang niet altijd recht doen aan de lokale leefwereld van burgers; zij schieten daardoor gemakkelijk hun doel voorbij (Kamerstukken II, 2013/14, 33 161, nr. 107, p. 42 en p. 50).

Integrale aanpak

De parlementaire stukken onderstrepen dat de Participatiewet niet op zichzelf staat. Het is onderdeel van een bredere decentralisatie-agenda die tot doel heeft te komen tot meer samenhang op het terrein van re-integratie, participatie, maatschappelijke ondersteuning, begeleiding en jeugdzorg (Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 59 en nr. 70). De bedoeling van de wetgever is dat gemeenten op deze terreinen een samenhangend integraal beleid ontwikkelen en zich daarbij laten leiden door het motto: één gezin, één plan, één regisseur (Kamerstukken II, 2013/14, 33 161, nr. 107, p. 37).

Deze insteek is van belang omdat aan participatieproblemen vaak meerdere oorzaken ten grondslag liggen. Dit maakt context waarin die problemen moeten worden opgelost, complex. Vaak gaat het hier om een proces dat zich moeilijk laat afbakenen. Het is ook een proces waarin verschillende professionals acteren die al snel verweekeld raken in een ingewikkeld samenspel van botsende belangen,

beleidsregels en doelstellingen. Begrippen als aandacht, toewijding, zorg en zingeving zijn hier even wezenlijk als problematisch (Van de Donck, 2014). Improviseren is hier dan ook vaak het sleutelwoord. Niet voor niets wordt daarom wel gesteld dat de participatiesamenleving vooral een improvisatiesamenleving is (Bouttelier, 2011 en 2014; VNG, 2013, Van de Donk, 2014).

De wetgever beseft dat het realiseren van een integrale aanpak een stevige opgave is. Het vereist een omslag in denken, handelen en doen. Toch is de wetgever ervan overtuigd dat juist de beleidsvrijheid die gemeenten hebben, de mogelijkheid opent om te komen tot een professionele, innovatieve dienstverlening die burgers de op maat gesneden ondersteuning biedt die zij nodig hebben om volwaardig te kunnen participeren (Kamerstukken II, 2013/14 33 161, nr. 107, p. 43 en p. 50), Putters, 2018.

Om dit proces in goede banen te leiden, is het zaak dat de gemeentelijke bestuursorganen een beleidskader ontwikkelen met richtinggevende principes zodat in individuele gevallen besluiten kunnen worden genomen op basis van dezelfde grondwaarden. Een richtinggevend principe kan bijvoorbeeld versterking van de zelfredzaamheid zijn. De manier waarop dat wordt gerealiseerd kan per persoon verschillen. Maar als het effect van een gekozen oplossing wordt getoetst aan de grondwaarden, worden burgers per saldo vanuit dezelfde principes behandeld. Dit vergroot de rechtszekerheid en voorkomt dat maatwerk leidt tot willekeurige uitkomsten. De ongelijke behandeling die inherent is aan het leveren van maatwerk, wordt op deze manier een acceptabel gevolg van een decentrale uitvoering (Meester, 2018).

Bezuiniging

De wetgever verwacht dat een integrale aanpak gemeenten zal stimuleren om de beschikbare middelen efficiënt en doelmatig in te zetten. Om die reden zijn de voorheen gescheiden budgetten voor participatie en re-integratie, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg samengevoegd in de Integratie Uitkering Sociaal Domein die wordt gestort in het Gemeentefonds (Kamerstukken II, 2013/14, 33 161, nr. 107, p. 37 en 41 en 33 935, nr.7, p. 1). Deze 'ontschotting' is gepaard gegaan met een gelijktijdige vermindering van het budget waaruit de ondersteuning moet worden gefinancierd om bijstandsgerechtigden volwaardig te kunnen laten participeren. Achter de decentralisatie agenda schuilt dus ook

een bezuinigingsdoelstelling. Per saldo komt het hierop neer dat gemeenten meer moeten doen met minder middelen. De verwachting is dat gemeenten vooral daardoor doelmatiger en efficiënter zullen gaan werken.

5.2 Beeld uit de interviews

Intake

Uit onze rondgang blijkt dat gemeenten als geen ander doordrongen zijn van het besef dat een succesvolle matching staat of valt met een goed inzicht in de persoonlijke mogelijkheden en beperkingen van de persoon die moet re-integreren. Alle gemeenten die wij spraken, kiezen met het oog hierop voor een persoonlijke benadering. Een intake waarbij de persoonlijke (on)mogelijkheden in kaart worden gebracht, legt hiervoor de basis. De intake mondt uit een plan van aanpak waarin afspraken worden gemaakt over de stappen die moeten worden gezet om het voor de betrokkene maximale participatieresultaat te bereiken.

Diagnose

Om het beoogde einddoel te bepalen, wordt bij de intake een inschatting gemaakt van de kans op betaald werk. Soms wordt de tijd die nodig is om een betaalde baan te krijgen, daarbij als maatstaf gebruikt. Is de inschatting dat dit bijvoorbeeld binnen twee jaar kan worden gerealiseerd, dan wordt de persoon in kwestie ingedeeld bij de 'kansrijken' en de ondersteuning daarop afgestemd. Het kan ook zijn dat een indeling wordt gemaakt op basis van het te bereiken doel (bijvoorbeeld betaald werk, participatie of zorg). Maar vaker wordt een indeling gemaakt op basis van de aanwezige arbeidscapaciteit. Dit leidt dan meestal tot een indeling in drie 'productiviteitscategorieën', bijvoorbeeld 0-30%, 30-80% en 80-100%. Om de arbeidscapaciteit te bepalen, kan een 'testperiode' worden ingelast waarin mensen een bepaalde periode werkzaamheden uitvoeren in een 'testomgeving'. De ondersteuning wordt vervolgens afgestemd op het beeld dat daaruit komt.

De gemeente Sittard-Geleen heeft bijvoorbeeld een werkplaats ingericht waar ontwikkelingsperspectieven en ondersteuningsbehoeften in kaart worden gebracht. De gemeente Horst aan de Maas heeft daarvoor een 'leertuin' ingericht.

Om in te spelen op de grote vraag naar personeel, is een experiment gedaan waarbij de diagnosefase werd overgeslagen. Deelnemers aan het experiment werden direct naar het bedrijf gebracht om hun geschiktheid voor bepaald werk daar uit te testen. Uit de testfase bleek dat slechts een enkeling meteen aan het werk kon. Hieruit is de voorlopige conclusie getrokken dat de diagnosefase niet zo maar kan worden overgeslagen. Het experiment heeft er wel voor gezorgd dat mensen in beweging zijn gekomen en dat een relatief grote groep is ingestroomd in trajecten gericht op doorgroei en ontwikkeling.

Er zijn ook gemeenten die geen geloof hebben in het categoriseren van mensen. Zij geven bewust de voorkeur aan een persoonlijk gesprek en vooral ook goed doorvragen. Deze gemeenten houden rekening met het feit dat scores op een test beïnvloed kunnen worden door de omstandigheden waarin iemand verkeert. Kampen met schulden of stress kan bijvoorbeeld leiden tot een negatief zelfbeeld. Daarachter zit vaak een wereld van teleurstellingen en ontmoedigende ervaringen. Echte interesse in, en betrokkenheid bij, de persoon in kwestie is dan essentieel om een goed beeld te krijgen van de ondersteuning die iemand nodig heeft om het voor hem hoogst haalbare participatieresultaat te kunnen bereiken. Gemeenten die dit uitgangspunt hanteren, vertrouwen kortom op de professionaliteit van de eigen medewerkers om zo dicht mogelijk te komen bij de kern van de zaak en stemmen de benodigde ondersteuning hierop af.

Integrale aanpak

Steeds meer gemeenten kiezen bij de intake voor een integrale aanpak. Zij beoordelen met een brede blik, dus vanuit het totale plaatje, welke ondersteuning iemand nodig heeft. Beseft wordt dat die ondersteuning uit verschillende hoeken kan komen. Soms is er bijvoorbeeld eerst een zorgtraject nodig, of hulp vanuit de Wmo, de schuldhulpverlening of van een psycholoog of psychiater, voordat überhaupt aan re-integratie kan worden gedacht.

Sommige gemeenten gebruiken de zelfredzaamheidsmatrix of het vraag-verhelderend gesprek als hulpmiddel om de concrete ondersteuningsbehoefte in kaart te brengen. Andere gemeenten kiezen bewust voor het 'spinnenweb' van het positieve gezondheidsmodel om daarvan een goed beeld te krijgen. Het 'spinnenweb' kent zes dimensies (naast de lichamelijke, mentale en spiritueel/existentiële dimensie wordt gekeken naar de kwaliteit van leven, de sociaal maatschappelijke participatie en het dagelijks functioneren). De bedoeling hiervan is in kaart te brengen welke kracht iemand op één of meer van deze terreinen verder kan ontwikkelen zodat iemand kan toegroeien naar een volwaardig leven dat aansluit bij zijn kracht. Het gaat er uiteindelijk om een goed beeld te krijgen van wat mensen willen en wat ze nodig hebben om dat te realiseren. Als dat beeld er is, kunnen onderliggende problemen doelgericht worden aangepakt en kan de weg worden vrij gemaakt om te komen tot duurzame oplossingen. Deze aanpak bevordert dat verschillende domeinen, binnen een gemeentelijke organisatie maar ook daarbuiten, samen aan de slag gaan. Uit onze rondgang blijkt dat het aantal aanhangers van deze aanpak groeit.

Binnen de gemeente Sittard-Geleen wordt tijdens de screening naar alle leefgebieden gekeken. Op basis daarvan wordt de zelfredzaamheidsmatrix ingevuld. Aan de hand daarvan wordt bijvoorbeeld gekeken of er schulden zijn, hoe het thuis in elkaar zit, of er kinderen zijn, of er problemen zijn op andere vlakken en hoe het zit met de gezondheid. De gemeente overweegt momenteel om over te stappen naar het positieve gezondheidsmodel, vooral ook omdat de zes pijlers van dat model goede aanknopingspunten bieden om de aanwezige krachten in de diverse leefgebieden verder te ontwikkelen. Daardoor kan een goede inschatting worden gemaakt van wat voor iemand op een bepaald moment het maximaal haalbare is.

Ontschotting

De geïnterviewde gemeenten beseffen dat het ontwikkelen van een integrale aanpak 'ontschotting' vereist. De meeste gemeenten die wij spraken, zijn hard bezig om dit te realiseren door bestaande 'kolommen' in hun organisatie te doorbreken. Dit gebeurt op verschillende manieren. Zo zijn er gemeenten die kiezen voor één centraal contactpersoon die verantwoordelijk is voor het hele dossier

en alle gesprekken voert met de betrokkene. Andere gemeenten kiezen ervoor om professionals uit de verschillende beleidsterreinen die het sociale domein bestrijkt (re-integratie/participatie, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, schuldhulpverlening en speciaal onderwijs) bij elkaar te zetten of vormen integrale teams die een wijk of een bepaald gebied bedienen.

De gemeente Maastricht gaat vanaf 2019 werken met gebiedsgebonden integrale teams. Dat betekent dat er in een gebied teams komen waarin Wmo-, Jeugd- en Participatieconsulenten en onderwijsdeskundigen met elkaar samenwerken. De gemeente Beesel kiest voor een vergelijkbare integrale aanpak.

Er zijn ook gemeenten die andere methoden gebruiken om tot 'ontschotting' te komen. Er zijn hier dus meerdere wegen die naar Rome leiden. Maar het doel is steeds hetzelfde: uitvoering geven aan het motto van de wetgever dat kort gezegd neerkomt op: één persoon/gezin, één plan, één regisseur. Hieronder volgen een paar voorbeelden.

Integraal werken gebeurt in de gemeente Onderbanken via het "buurtbeheerbedrijf". Dat is een onderdeel van de gemeentelijke organisatie, waar moeilijk bemiddelbare werkzoekenden de kans krijgen om werkervaring op te doen, gericht op het onderhoud van een buurt. Binnen het bedrijf werken arbeidsconsulenten nauw samen met zelfredzaamheidscoaches en jeugdconsulenten. Zij gaan met elkaar in gesprek over een persoon en bepalen samen welke aanpak voor die persoon het beste is.

De gemeente Roermond heeft een platform opgericht waarin vijftien aanbieders zitten met wie complexe, concrete casussen worden besproken met de bedoeling om ervan te leren en samen te komen tot een integrale oplossing. Aanbieders zijn nog te vaak met dezelfde casus aan de slag zonder dat ze het van elkaar weten. Er zijn ook plannen om voor de beleidsterreinen binnen het sociaal domein een integraal beleidsplan te ontwikkelen dat doelmatigheid voorop stelt en idealiter wordt gefinancierd uit samengevoegde geldstromen die in het Gemeentefonds worden gestort. De gedachte is dat een integraal beleidsplan een extra impuls zal geven aan de noodzaak om te 'ontschotten'

en dat het integrale afwegingen zal bevorderen zodat de grondgedachte van één gezin, één plan, één regisseur echt goed van de grond komt.

Specifieke aandachtsgroepen

Soms is er specifieke aandacht voor bepaalde groepen. Bijvoorbeeld voor jongeren (jonger dan 27 jaar) of voor ouderen (ouder dan 45 jaar). Ook niet uitkeringsgerechtigde jongeren (jonge ‘nuggers’) krijgen soms speciale aandacht, vooral met het oog op het voorkomen van toekomstige problemen.

In Noord Limburg loopt het project ‘Baanwijs’ om een sluitende aanpak van school naar werk te bevorderen voor jongeren voor wie dat niet vanzelfsprekend is. Binnen dit project wordt samen met de ouders bepaald wat de beste vervolgstap is, bijvoorbeeld een stage of een leer-werkplek of een andere manier om de overgang naar betaald werk te realiseren. Integraal maatwerk staat hier voorop. Dit wordt gerealiseerd in samenwerking met werkgevers.

De gemeente Roermond heeft een pilot ontwikkeld voor jongeren van 16-17 jaar die speciaal onderwijs of praktijkonderwijs volgen. De gemeente kiest voor een integrale maatwerkaanpak om te voorkomen dat deze jongeren tussen wal en schip vallen. Collega’s vanuit onderwijs, Participatiewet en Wmo kijken samen wat nu echt het goede traject is voor de jongeren in kwestie. In de pilot wordt gezocht naar regelruimte om meer maatwerk te kunnen bieden, zowel bij de intake alsook daarna in de uitvoeringstrajecten bij aanbieders of werkgevers.

In de gemeente Gennep is door SO-VSO Mikado (een school voor moeilijk lerende kinderen) het project ‘Bergen’ opgezet. Binnen dit project krijgen moeilijk lerende kinderen de kans om ervaringen op te doen in reële praktijksessies, dus buiten het klaslokaal. Lokale ondernemers werken hieraan actief mee. Dit geeft de kinderen de mogelijkheid om op jonge leeftijd al in de ‘echte wereld’ vaardigheden te ontwikkelen waarvan ze later profijt kunnen hebben. Deze werkwijze bevordert de persoonlijke ontwikkeling en vergemakkelijkt de stap van onderwijs naar praktijk.

In de Roermondse wijk de Donderberg is DB4All actief. Het is een initiatief dat zich richt op het boeien en binden van kwetsbare jongeren vanuit een vaste basecamp in de wijk met begeleiders vanuit de groep. Het doel is om door middel van informele contacten preventief te werken door jongeren, via korte lijnen met formele partijen (waaronder taxibedrijf Motax) te begeleiden naar opleiding en werk.

De meeste gemeenten die wij spraken, zien ook statushouders als een groep die specifieke aandacht nodig heeft. Gemeenten ervaren het daarbij regelmatig als een belemmering dat ze niet meer voor de inburgering verantwoordelijk zijn, waardoor de beïnvloedingsmogelijkheden en maatwerkoplossingen beperkt zijn.

In Heerlen is een apart team voor statushouders. Dit team heeft intensief contact met het COA, waar ook de intake wordt gedaan. Als iemand zich hier gaat vestigen, wordt er een plan gemaakt op basis van aanwezige competenties, het taalniveau en (erkende) diploma's. Op basis van het plan worden zoveel mogelijk duale trajecten uitgezet. Het gaat daarbij zowel om inburgerings- als om participatie of re-integratietrajecten die bijvoorbeeld nader gestalte kunnen krijgen binnen het programma Baanbrekend Werk.

Binnen de gemeente Meerssen werkt het ROC intensief samen met een op techniek gericht opleidingsinstituut. Op deze manier kunnen statushouders een combinatietraject doorlopen waarbij ze de taal leren en inburgeren bij het ROC en tegelijkertijd een praktijkopleiding volgen die leidt tot een certificaat, bijvoorbeeld als tegelzetter. Tijdens het combinatietraject behouden mensen hun uitkering. Het voornemen bestaat deze aanpak uit te breiden naar de zorgsector.

Ondersteuningsvormen

Uit de gesprekken die we voerden blijkt dat de uitkomst van de intake bepalend is voor de ondersteuning die iemand krijgt om het voor hem hoogst haalbare participatieresultaat te behalen. Blijkt uit de intake bijvoorbeeld dat iemand min of meer direct aan het werk kan, dan wordt zo nodig ondersteuning geboden bij het vinden van werk, bijvoorbeeld in de vorm van een (sollicitatie)training of hulp bij de opbouw van het cv.

Blijkt dat iemand alleen met ondersteuning plaatsbaar is in een reguliere setting, dan wordt de ondersteuning hierop afgestemd. Mogelijk is bijvoorbeeld dat iemand met een werkplekaanpassing of een 'ontzorgingsarrangement' direct aan de slag kan. Maar mogelijk is ook dat eerst een 'voortraject' nodig is voordat iemand in een reguliere setting kan worden geplaatst. Hiervoor is een brede waaier van programma's beschikbaar die vrijwel allemaal focussen op doorgroei en ontwikkeling. Dit gebeurt bijvoorbeeld in werk-leerbedrijven, mens-ontwikkelingsbedrijven of in buurtbeheerbedrijven. Soms wordt gekozen voor arbeidsmatige dagbesteding of voor het opdoen van werkervaring op een 'participatieplaats' (art. 10a Participatiewet). Het primaire doel van deze 'tussenschakels' is steeds gelijk; zij worden ingezet om de kans op uitstroom naar betaald werk te vergroten.

In de regio Parkstad is een 'stappenplan' ontwikkeld gericht op doorgroei en ontwikkeling. Dit gebeurt primair via het het programma 'Baanbrekend Werk'. Dit programma biedt minder kansrijke mensen de mogelijkheid om maatschappelijk zinvolle activiteiten uit te voeren met het doel om werkervaring op te doen, bijvoorbeeld als beheerder van een fietsenstalling. Binnen dit programma werken mensen met behoud van hun uitkering. Vervolgens kan de stap worden gezet naar het project 'Werk voor Heerlen'. Daar voeren mensen groenopdrachten uit voor de gemeente. Zij treden daar in dienst en krijgen vanaf de eerste dag een arbeidscontract. Het uiteindelijk perspectief is dat iemand zich zodanig verder ontwikkelt dat de overstap naar een baan bij een 'reguliere werkgever' kan worden gemaakt .

Het kan ook zijn dat bij de intake wordt vastgesteld dat iemand geen reëel perspectief heeft op betaald werk. Uit onze rondgang blijkt dat dan meestal wordt gekozen voor sociale activering, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk of andere vormen van maatschappelijke participatie zoals het uitvoeren van maatschappelijk nuttige activiteiten binnen het buurt- of verenigingswezen of als mantelzorger. Verhoging van de zelfredzaamheid of de kwaliteit van leven en/of het voorkomen van sociaal isolement is hier het primaire doel. In paragraaf 7.2 werken we dit verder uit.

Belemmeringen

• *Organisatorische grenzen*

Het realiseren van integraal maatwerk vereist integraal afstemmen en integraal samenwerken en daarmee een intensieve transformatie binnen de gemeentelijke organisatie, kortom, een omslag in denken, handelen en doen. Uit onze rondgang blijkt dat proces in volle gang is. De ene gemeente is hierin verder dan de andere. Dat heeft te maken met belemmeringen die gemeenten ervaren. Zo geeft een deel van de gemeenten die wij spraken aan dat ze aanlopen tegen grenzen binnen hun eigen organisatie. Het uitvoeringsbeleid wordt nog te vaak wordt gedictieerd vanuit de bestaande beleidskaders en dat belemmert het loskomen uit de bestaande verkokering en het daarbij horende 'hokjes denken'. Er zouden ook te weinig impulsen zijn om het anders te doen. Onze gesprekspartners geven aan dat hier een taak voor het management ligt. Integraal werken betekent enerzijds dat medewerkers moeten worden getraind om over de grenzen van hun eigen professie heen te kijken en anderzijds dat ze ook de ruimte en het vertrouwen moeten krijgen om doelmatige maatwerkoplossingen te realiseren.

• *Financiële grenzen*

Er zijn ook diverse gemeenten die zich belemmerd voelen in het realiseren van een integrale aanpak door het beschikbare budget. Dat is naar hun oordeel veel te krap om hun taken naar behoren uit te voeren. Bij wijze van voorbeeld wordt dan gewezen op het feit dat, vooral voor mensen met complexe problemen, oplossingen die zijn toegesneden op de persoonlijke situatie cruciaal zijn om een stap verder te kunnen komen. Maar daarmee zijn vaak hoge kosten gemoeid. Het gevolg hiervan kan zijn dat daardoor een groot deel van het beschikbare budget (oplopend tot 80%) wordt opgeslokt door een relatief kleine groep (circa 20% van het gemeentelijke bestand). Gemeenten ervaren dit als een grote uitdaging. Aan de ene kant willen ze ver gaan om te voorkomen dat mensen met multiproblematiek tussen wal en schip vallen. Aan de andere kant impliceert het bieden van de integrale hulp die deze mensen nodig hebben dat er nauwelijks budget overblijft om andere taakstellingen te realiseren.

• *Disbalans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid*

Een ander obstakel om tot doelmatige maatwerkoplossingen ligt volgens veel gemeenten in de wet- en regelgeving. De Participatiewet biedt weliswaar voldoende

ruimte om naar bevind van zaken te handelen, maar er is nog onvoldoende samenhang tussen de verschillende beleidsdomeinen. Waar het zorgdomein en de maatschappelijke ondersteuning vertrekken vanuit doelmatigheid, focust de Participatiewet als puntje bij paaltje komt op rechtmatigheid. Naar het oordeel van onze gesprekspartners zorgt dit voor een spanning die doelmatige oplossingen tegenwerkt en een vicieuze cirkel in werking zet.

- *Vicieuze cirkel*

Zo legt de focus op rechtmatigheid veel nadruk op de verantwoording van bestedingen en een correcte toepassing van de wet- en regelgeving. Daardoor gaat er volgens onze gesprekspartners onevenredig veel menskracht (en geld) verloren aan controle. Dat wreekt zich waar het gaat om mensen die niet zo maar plaatsbaar zijn in een reguliere setting. Langdurige, persoonlijke aandacht en intensieve begeleiding (niet alleen op een werkplek maar ook bij andere vormen van maatschappelijke participatie) zijn dan cruciaal om een maximaal participatieresultaat te behalen (o.a. Kremer, 2018; Van der Aa, 2014). Maar daarvoor moeten wel voldoende capaciteit en middelen beschikbaar zijn. De huidige situatie dwingt op dit punt tot bestedingskeuzes. Waar de nadruk op rechtmatigheid overheerst, dreigen die keuzes uit te monden in korte termijn oplossingen en een gebrek aan goed getrainde ‘veldwerkers’ die doelmatige oplossingen kunnen realiseren. Het werkt bovendien een enorme workload in de hand van de menskracht die daarvoor wel beschikbaar is; iets dat op zijn beurt weer voeding geeft aan een ‘afvinkcultuur’. Al met al komen we zo in een vicieuze cirkel terecht met als gevolg dat mensen die moeilijk plaatsbaar zijn niet de op maat gesneden ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.

- *Gebrek aan vertrouwen*

Een ander terugkerend punt in onze gesprekken was gebrek aan vertrouwen. Volgens veel van onze gesprekspartners handelt het Rijk op dit punt niet consequent. Immers, bij de keuze om de verantwoordelijkheid voor participatievraagstukken bij gemeenten neer te leggen, past niet alleen de vrijheid om naar bevind van zaken te kunnen handelen, maar ook het vertrouwen dat dit op een verantwoorde manier gebeurt. Kortom, wie ‘A’ zegt moet ook ‘B’ zeggen. Onze gesprekspartners vertalen dit zo dat de nadruk op de rechtmatigheid van de bestedingen moet worden losgelaten en gemeenten meer moeten worden aangesproken op de vraag of er binnen de gegeven kaders doelmatige oplossingen zijn gecreëerd. Het accent in

de toetsing zou met andere woorden moeten liggen op het bereikte resultaat. Gemeenten zien dat als een noodzakelijke voorwaarde om integraal maatwerk te kunnen leveren.

Ook de neiging van het Rijk om van bovenaf sturing te geven aan dit proces, is veel van de gemeenten die wij spraken, een doorn in het oog. Vertrouwen geven betekent naar hun oordeel dat het Rijk de ruimte die gemeenten nodig hebben om integraal maatwerk te leveren, niet moet inperken door telkens te komen met nieuwe instrumenten en nieuwe verplichtingen. Bij wijze van voorbeeld wordt dan de verplichting genoemd om een door het Rijk bepaald aantal beschutte werkplekken te realiseren en het voornemen om de loonkostensubsidie te vervangen door loondispensatie terwijl gemeenten daartegen duidelijk bezwaren hebben geuit. Naar het oordeel van onze gesprekspartners staat deze vorm van sturing haaks op hun verantwoordelijkheid om in een open relatie met andere partners naar oplossingen te zoeken.

- *Gebrek aan regelruimte*

Een ander probleem waar gemeenten tegenop lopen, is gebrek aan regelruimte. Om doelmatige maatwerkoplossingen te creëren, zou er volgens onze gesprekspartners meer ruimte moeten zijn voor een soepele toepassing van de regels waaraan zij zich moeten houden. Een voorbeeld dat in dit verband wordt genoemd is het strakke juridische kader waarin de ‘participatieplaats’ in ingebed. Het kan zijn dat iemand zich daar goed ontwikkelt, maar dat de wettelijke termijnen dwingen om hieraan een einde te maken. Een ‘participatieplaats’ mag namelijk maximaal vier jaar worden bezet (art. 10a lid 9 en 10 Participatiewet). Het effect hiervan is dat de persoon in kwestie met zijn uitkering weer thuis op de bank moet gaan zitten. Dat is demotiveert en ondergraaft kansen om een stap verder te komen.

In dit verband worden ook de regels omtrent het bijverdienen genoemd. Naar het oordeel van onze gesprekspartners belemmeren de strakke grenzen die daaraan worden gesteld, mensen die moeilijk plaatsbaar zijn om bepaalde werkzaamheden gewoon eens uit te proberen. Bijverdienen heeft namelijk al snel consequenties voor de uitkering en kan bovendien leiden tot het verlies van toeslagen. Daar komt bij dat onduidelijk kan zijn of werkzaamheden die worden uitgetoetst, moeten worden gemeld. Het kan zijn dat dit niet gebeurt en dat de betrokkene

daardoor zijn informtatieplicht schendt (art. 17 Participatiewet). Het ten onrechte ontvangen uitkeringsgeld zal dan moeten worden terugbetaald en daarbovenop komt dan nog eens een fikse boete, die kan oplopen tot verdubbeling van het bedrag dat teveel werd ontvangen (art. 18a en art. 54 en 58 Participatiewet). Mensen die het toch al niet breed hebben, kunnen zo diep in de schulden terecht komen en raken daardoor steeds verder van huis. Een teen in het zwembad steken gaat zo al snel gepaard met een reëel risico om in de beruchte 'armoedeval' te trappen. Bijstandsontvangers worden zo bij wijze van spreken gevangen gehouden in een systeem waaruit ze moeilijk kunnen ontsnappen. Ook op die manier worden kansen op doorgroei en ontwikkeling gemist.

De gemeente Maastricht wil de komende vier jaar 50 gezinnen intensief gaan begeleiden om hen uit een spiraal van armoede en werkloosheid te halen. Dit is onderdeel van het recent gesloten coalitieakkoord. De 50-gezinnen aanpak moet de sociale ongelijkheid die wordt doorgegeven van generatie op generatie, doorbreken.

6. Verplichtingen en sancties

6.1 Wettelijk kader

De drijfveer achter het vooropstellen van terugkeer naar betaald werk ligt niet alleen in het nobele streven naar inclusie en volwaardigheid. Ook de betaalbaarheid van het uitkeringsregime speelt een rol. Om deze reden is activering eveneens een belangrijke pijler van het pakket. De activeringsdoelstelling stoelt primair op de gedachte dat iedereen die kan werken ook daadwerkelijk aan de slag gaat. Economische zelfredzaamheid staat voorop. Uit de parlementaire stukken valt op te maken dat dit wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde om het maatschappelijk en politiek draagvlak te borgen dat nodig is om een stelsel dat is gebaseerd op solidariteit, te kunnen handhaven. Degenen die uit solidariteit de kosten van de bijstand dragen, moeten erop kunnen rekenen dat uitkeringen alleen worden verstrekt aan mensen die dat echt nodig hebben, aldus de wetgever (Kamerstukken II, 201314, 33 801, nr. 3, p. 27).

Arbeidsverplichtingen

Tegenover het recht op een bijstandsuitkering staat, in het verlengde hiervan, de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden of te behouden. Ook moeten bijstandsgerechtigden alles doen wat in hun vermogen ligt om constructief mee te werken aan de ondersteuning die gemeenten hen daarbij bieden (art. 9 lid 1 onder a en b en art. 18 lid 4 onder a en h Participatiewet). In de wet worden deze verplichtingen geschaard onder de 'geüniformeerde' arbeidsverplichtingen die zijn opgesomd in art. 18 lid 4 van de Participatiewet. Het gaat hier om verplichtingen die zijn gericht op het bevorderen van uitstroom naar betaald werk. Daarnaast kent de wet 'niet geüniformeerde' arbeidsverplichtingen die zijn ondergebracht in art. 9 lid 1 van de Participatiewet.

Sancties

Dit onderscheid is destijds gemaakt om meer sturing te geven aan het gemeentelijke handhavingsbeleid. Uit onderzoek dat de Inspectie SZW had uitgevoerd onder honderd gemeenten was namelijk gebleken dat gemeenten het niet zo nauw namen met het opleggen van de arbeidsverplichtingen en de handhaving daarvan

(SZW, 2011a en 2011b). De wetgever vond dit onwenselijk. Immers, voor wie kan werken, is werk een plicht en geen keuze. Het uitkeringsrecht en de verplichting om werk te aanvaarden zijn met andere woorden twee kanten van dezelfde medaille. Tegen gedrag dat uitstroom belemmert, moet daarom krachtdadig en uniform worden opgetreden (Kamerstukken II, 2013/14, 33 801, nr. 3, p. 56-57). Met het oog hierop is nu wettelijk bepaald dat gemeenten bij schending van de 'geüniformeerde' arbeidsverplichtingen de uitkering moeten verlagen met honderd procent gedurende minimaal een maand en maximaal drie maanden. Gemeenten moeten deze periode in hun verordening nader specificeren (art. 18 lid 5 Participatiewet). Bij niet nakoming van de 'niet geüniformeerde' verplichtingen kan de gemeente zelf de hoogte en duur van de sanctie bepalen. Ook in dat geval moet het beleid hieromtrent in de gemeentelijke verordening worden vastgelegd (art. 18 lid 2 jo art. 8 lid 1 onder a Participatiewet).

Regelruimte

Gemeenten kunnen afzien van sanctionering als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (art. 18 lid 9 Participatiewet). Verder dienen zij bij het opleggen van een sanctie rekening te houden met bijzondere omstandigheden. De wet biedt ruimte om de sanctie daarop af te stemmen indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn (art. 18 lid 10 Participatiewet). Dringende redenen kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in het maatschappelijk belang, zoals marginaliseringsgevaar, vergroting van de schuldenproblematiek, de gezinssituatie en huisuitzettingsgevaar (Kamerstukken 2013/14, 33 801, nr. 3, p. 58). Ook kunnen gemeenten gebruik maken van de interpretatieruimte die de wet biedt. Bijvoorbeeld door het gedrag waaraan iemand zich schuldig maakt zo te kwalificeren dat het een 'niet-geüniformeerde' verplichting betreft waardoor het mildere regime van art. 9 jo art. 18 lid 2 Participatiewet van toepassing is.

Uit onderzoek dat de Inspectie SZW uitvoerde, blijkt dat gemeenten de ruimte om op deze manier maatwerk te leveren, volop benutten. In de regel laten zij het aan de klantmanagers over om per individueel geval te bepalen welke arbeidsverplichting wordt opgelegd en of en zo ja in welke mate er wordt gesanctioneerd bij overtreding daarvan. Ook blijkt uit dit onderzoek dat de klantmanagers, bij schending van 'geüniformeerde' verplichtingen, de voorgeschreven sanctie van honderd procent vaak te hoog vinden. Zij willen zelf bepalen wat de beste interventie is en kijken bij de afweging of er wordt gesanctioneerd vaak naar de oorzaak van

de nalatigheid en het effect van de sanctie op de persoon in kwestie, bijvoorbeeld in termen van gevaar van schuldenopbouw of ontmoediging. De Inspectie heeft in het licht van deze praktijk geadviseerd om het 'geüniformeerde' regime nader te bezien op praktische uitvoerbaarheid en de wet te herzien op het punt van de zwaarte van de sanctie (SZW, 2017). Zie in dit verband ook Hertoghs, 2018.

Ontheffing

De wet voorziet eveneens in de mogelijkheid bijstandsgerechtigden tijdelijk te ontheffen van hun re-integratieverplichtingen (art. 9 lid 2 Participatiewet). Vereist is dat daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Die kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in het feit dat iemand zorgtaken heeft. Uitgangspunt is hier dat de ontheffing 'zo kort mogelijk' duurt. Onduidelijk is echter wat hieronder wordt verstaan. Ook dit geeft gemeenten interpretatieruimte. Uit het al genoemde onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat gemeenten deze interpretatieruimte gebruiken om zelf de ontheffingstermijn te bepalen. Deze kan variëren van een half tot drie jaar. Wat ook voorkomt, is dat wordt gekozen voor een rustperiode die niet nader in de beschikking wordt gedefinieerd of dat iemand maar één keer per jaar wordt opgeroepen. In beide gevallen is dan in feite sprake van een 'verkapte' langdurige ontheffing die niet formeel is vastgelegd (SZW, 2017). Uit het klantonderzoek Monitor Participatiewet dat de Inspectie SZW in 2017 uitvoerde, bleek dat 62% van de respondenten aangaf informeel te zijn ontheven van hun re-integratieverplichtingen (SZW, 2017). Dat is nogal wat.

Tegenprestatie

Met de komst van de Participatiewet is de verplichting om naar vermogen een tegenprestatie te leveren voor het ontvangen van de uitkering toegevoegd aan het gemeentelijk repertoire (art. 9 lid 1 onder c Participatiewet). In essentie komt deze nieuwe loot aan de stam hierop neer dat gemeenten bijstandsgerechtigden kunnen opdragen om tijdelijk onbetaalde, maatschappelijk nuttige activiteiten uit te voeren voor zover dat niet leidt tot verdringing van betaald werk. De regels die daarbij gelden, moeten gemeenten vastleggen in hun verordening (art. 8a lid 1 onder b Participatiewet). De tegenprestatie valt onder het regime van de 'niet geüniformeerde' verplichtingen. De bedoeling hiervan is het principe van wederkerigheid nog eens te benadrukken. Zolang er nog geen betaald werk is gevonden, wordt van bijstandsgerechtigden verwacht dat zij zich naar vermogen inzetten voor de samenleving. Weigert iemand dat, dan volgt een sanctie volgens

het mildere regime van art. 9 jo 18 lid 2 Participatiewet.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de invulling van de tegenprestatie. Uitgangspunt is dat ze bijstandsgerechtigden betrekken bij de keuze van de activiteiten die onder deze paraplu worden verricht (Raad van State, 2017). De activiteiten mogen de re-integratie niet belemmeren en daarom niet teveel uren in beslag nemen. Ook moeten ze in principe van korte duur zijn (Eleveld en Dermine, 2018). De Centrale Raad van Beroep heeft een kader ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden beoordeeld binnen welke grenzen het opdragen van een verplichte tegenprestatie geoorloofd is (CRvB 8 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093). Onderzoek leert dat het opleggen van een tegenprestatie nauw luistert. Vooral als gemeenten mensen die moeilijk plaatsbaar zijn, verplichten om zich maatschappelijk nuttig te maken zonder enig perspectief, of zonder dat zij inspraak hebben in de activiteiten die in dit kader moeten worden verricht, kan deze vorm van activering demotiverend werken en een ontmoedigend effect hebben (Arnoldus en Hofs, 2014; Bramsen, Tomesen, Voorham en Miedema, 2011; Kluve, 2010; Lub; 2017; Eleveld en Dermine, 2018).

6.2 Beeld uit de interviews

Sanctioneren is maatwerk

Uit de gesprekken die wij voerden, maken we op dat de geïnterviewde gemeenten hun bevoegdheid om sancties op te leggen vooral zien als een sturingsmiddel. Sancties worden bijvoorbeeld ingezet als mensen echt niet willen meewerken of bewust niet aan hun verplichtingen voldoen. Als iemand die in een uitkeringssituatie zit niet wil meewerken aan zijn re-integratie of aan een programma dat is uitgestippeld om zijn kans op werk te vergroten, dan kan daar dus een sanctie tegenover staan, al was het maar om te voorkomen dat mensen gaan denken dat wat ze doen of niet doen, toch niets uitmaakt. Ze moeten voelen dat niet constructief meewerken of kansen vergooien consequenties heeft.

Een voorbeeld uit onze interviews:

Een man van begin vijftig krijgt betaald werk aangeboden binnen zijn interessegebied, chauffeur in een busje. De man is lang werkloos geweest. Twee weken na de start als chauffeur blijft hij weg. Hij wil het werk niet meer doen omdat het verschil tussen het salaris en de uitkering in zijn ogen te klein is. Er wordt een sanctie toegepast omdat de man de kans op een veelbelovende betaalde baan, veel te snel heeft vergooid. Een sanctie wordt hier als helpend gezien om iemand scherp te krijgen en daarmee de kans op uitstroom te vergroten.

De gemeenten die wij spraken geven aan hun 'klanten' over het algemeen geen niet-willers zijn. Onderzoek bevestigt het beeld dat het meestal gaat het om 'niet-kunners' (Hertoghs, 2018). Uit de interviews blijkt dat vrijwel alle gemeenten bij de 'niet-kunners' kiezen voor maatwerk. Of er in een concreet geval een sanctie wordt opgelegd, hangt af van de situatie waarin iemand verkeert en hoe de klantmanager die beoordeelt. Meestal wordt tot sanctionering overgegaan om gedrag bij te sturen en niet zozeer om te straffen. De wettelijke voorschriften omtrent de hoogte en de duur van de sanctie worden daarbij over het algemeen terughoudend toegepast. Klantmanagers willen zelf beoordelen welke maatregel in een concreet geval het beste is. Dit kan leiden tot de keuze om een lagere sanctie toe te passen dan wettelijk is voorgeschreven. In een concreet geval kan een lagere sanctie namelijk al voldoende zijn om een bepaald gedrag te corrigeren. Een te zware sanctie kan bovendien ontmoedigend werken en daardoor het re-integratieproces ontregelen, zo is de achterliggende gedachte. Onderzoek bevestigt dit effect (Hertoghs, 2018; Stewart en Wright, 2018).

Afzien van sanctionering

Soms wordt van sanctionering afgezien omdat er te veel schaduwkanten aan zitten. Sanctionering betekent wettelijk gezien dat de uitkering wordt verlaagd of soms zelfs enig tijd helemaal niet wordt uitbetaald. Mensen kunnen daardoor dusdanig in de knel komen, dat de aangerichte 'schade' moet worden gerepareerd vanuit de schuldhelpverlening of het armoedebeleid. De problemen komen zo als een boemerang terug bij de gemeente. Dat is niet doelmatig. Het bevestigt mensen bovendien in hun onmacht en draagt niet bij aan de versterking van hun zelfredzaamheid zoals de bedoeling is. Gemeenten kiezen daarom op dit punt

vaak hun eigen weg, ook al druist dat in tegen de bedoeling van de wetgever die in het kader van de sanctiëring juist het rechtmatig gebruik van uitkeringsgelden voorop stelt. Limburgse gemeenten staan hierin overigens niet alleen. Zoals hierboven al vermeld blijkt uit een onderzoek van de Inspectie SZW onder honderd Nederlandse gemeenten, dat er op grote schaal niet wordt gehandeld conform de wettelijk voorgeschreven regels met betrekking tot de sanctiëring. Wij onderschrijven op dit punt het advies dat de Inspectie SZW aan de wetgever gaf om het strenge sanctieregime dat in de Participatiewet is opgetuigd, te heroverwegen.

Tegenprestatie

Uit onze rondgang blijkt dat de geïnterviewde gemeenten terughoudend omgaan met het verplicht opleggen van een tegenprestatie. Zij kiezen er vrijwel allemaal voor om op een andere manier invulling te geven aan de wederkerigheidsgedachte die daaronder ligt. Zo kunnen mensen die een uitkering ontvangen daarvoor ook iets terugdoen door vrijwilligerswerk te doen of door zich in te zetten voor het buurt- en verenigingsleven. Op die manier kunnen twee vliegen in één klap worden geslagen. Immers, mensen die niet werken leveren zo een bijdrage aan de samenleving, terwijl ze tegelijkertijd bepaalde vaardigheden verder kunnen ontwikkelen die later misschien betaald kunnen worden ingezet. De wederkerigheids-gedachte wordt kortom wel omarmd maar anders ingevuld. Het participeren binnen een traject, het meedoen aan een cursus, het volgen van een dieet of het deelnemen aan een verslavings- of schuldhulpverleningstraject kunnen ook als een tegenprestatie worden gezien.

In de praktijk worden dit soort activiteiten meestal verricht onder de paraplu van sociale activering. De wettelijke definitie daarvan is breder dan die van de verplichte tegenprestatie. Maar er is wel een zekere overlap. Zo gaat het bij de tegenprestatie om activiteiten die naast op in aanvulling op reguliere arbeid worden verricht en daarom niet tot verdringing van betaald werk mogen leiden (art. 9 lid 1 onder c Participatiewet). De activiteiten die in het kader van sociale activering worden uitgevoerd, kunnen twee doelen dienen. Ten eerste kunnen onder deze paraplu activiteiten worden uitgevoerd die op vergroting van de kans op betaald werk zijn gericht. Niet uitgesloten is dat er binnen dit kader eveneens activiteiten worden uitgevoerd naast of in aanvulling op reguliere arbeid. In dat geval is sprake van een overlap. Toch is er een verschil tussen beide vormen van participatie. Dat ligt vooral in het tweede doel van sociale activering.

Daarop kan namelijk ook worden ingezet om zelfstandige maatschappelijke participatie te bevorderen (art. 6 lid 1 onder c Participatiewet). Dit impliceert dat sociale activering ook een eindstation kan zijn, terwijl de tegenprestatie in principe een tijdelijke maatregel is. De afweging voor welke paraplu in een individueel geval wordt gekozen, ligt bij degene die het dossier onder zich heeft. In paragraaf 7.2 gaan we hier verder op in.

7. Maatschappelijke participatie

7.1 Wettelijk kader

Sociale activering

Zoals in paragraaf 4.1 al werd aangestipt, is het uitgangspunt van de Participatiewet dat mensen die in de bijstand zitten volwaardig moeten kunnen participeren in de samenleving. De hoofdroute om tot volwaardige participatie te komen, ligt in het toewerken naar betaald werk dat liefst in een reguliere setting of anders in een beschutte werkomgeving kan worden uitgevoerd. Maar de wetgever heeft ook oog voor het feit dat de inzet op deelname aan het arbeidsproces niet altijd haalbaar is. Voor sommige bijstandsgerechtigden is dit domweg (nog) een brug te ver. De wet reikt gemeenten dan een alternatieve route aan die in de praktijk meestal neerkomt op sociale activering (art. 6 lid 1 onder c Participatiewet).

Onder deze paraplu kunnen mensen die moeilijk plaatsbaar zijn met behoud van uitkering activiteiten verrichten die maatschappelijk nuttig zijn. Het kan hier gaan om een brede waaier van activiteiten, variërend van vrijwilligerswerk, mantelzorg of werkzaamheden voor het buurt- of verenigingsleven, tot activiteiten die gericht zijn op het verhogen van de zelfredzaamheid, zoals het wegwerken van schulden of het werken aan verbetering van de conditie of verhoging van de kwaliteit van leven. Mensen die geen reëel perspectief hebben op betaald werk kunnen zo in brede zin een bijdrage leveren aan de samenleving voor zover dat in hun vermogen ligt.

Het grondprincipe van volwaardigheid brengt mee dat dit gebeurt met respect voor de persoonlijke waardigheid en met oog voor doorgroei en ontwikkeling, zodat het voor de betrokkene maximale participatieresultaat kan worden behaald. Wat maximaal haalbaar is, kan per persoon verschillen. Zo kan sociale activering worden ingezet ten behoeve van een geleidelijke, stapsgewijze opstap naar betaald werk. De persoon in kwestie maakt zich dan maatschappelijk nuttig met het doel om om zich verder te ontwikkelen en te wennen aan zaken als gezagsverhoudingen en structuur om zo uiteindelijk een slag richting de arbeidsmarkt

te maken. Maar het is ook mogelijk dat vrijwilligerswerk of buurt- en verenigingswerk het hoogst haalbare is. Zelfstandige maatschappelijke participatie is dan het eindstation. In de parlementaire stukken wordt benadrukt dat ook deze vorm van participatie mensen perspectief kan bieden op volwaardig burgerschap. Het bevordert bovendien de sociale cohesie en kan zo bijdragen aan versterking van de sociale kracht van Nederland (Kamerstukken II, 2013/14, 33 161, nr. 107, p. 36-37).

Breed participatiebegrip

Het omarmen van sociale activering impliceert dat de Participatiewet niet enkel focust op betaalde arbeid als hoogste goed. De wet hanteert een breed participatiebegrip. Betaald werk en maatschappelijke participatie zijn, als puntje bij paaltje komt, twee sporen die volgens de wetgever ieder op hun eigen manier kunnen leiden tot volwaardige participatie, de hoofdcomponent van een inclusieve samenleving waarin iedereen meedoet en ertoe doet onder het motto: ieder talent telt en niemand valt uit de boot.

Onderzoek wijst uit dat mensen die moeilijk plaatsbaar zijn in het reguliere arbeidsproces veel kunnen baat hebben bij deze bredere benadering. Hun intrinsieke motivatie om in beweging te komen, kan daarmee aanzienlijk worden verhoogd. Dat geldt vooral als gemeenten hen voldoende ruimte laten voor eigen inbreng over de manier waarop zij zich maatschappelijk nuttig willen maken. Van belang is verder dat de activiteiten die zij onder de paraplu van sociale activering gaan uitvoeren, zoveel mogelijk aansluiten bij hun capaciteiten en mogelijkheden. Sociale activering kan onder deze voorwaarden een probaat middel zijn om mensen bij de samenleving te betrekken en hen op die manier perspectief bieden op een volwaardig burgerschap (Almer, 2015; Van der Aa, Anshütz en Jagmohansingh, 2014; Bierbaum en Gassmann, 2016; Elshout, 2013; Fuller, Kershaw en Pulkingham, 2008; Kampen, 2014; Reijenga, 2014; Van Dooren, Kuppens, Druetz, Struyven en Franssen, 2012).

7.2 Beeld uit de interviews

Oog voor doorgroei en ontwikkeling

Uit de interviews blijkt dat de gemeenten die wij spraken, betaalde arbeid vrijwel allemaal zien als de na te streven stip op de horizon. Maar zij beseffen ook dat het voor een relatief grote groep mensen in hun bestand een lange en ingewikkelde

weg is die soms lastig te realiseren is. De geïnterviewde gemeenten ontplooiën verschillende initiatieven om de kansen voor deze groep te vergroten. Zo wordt veel waarde gehecht aan vrijwilligerswerk omdat mensen zich daarmee verder kunnen ontwikkelen. Sommige gemeenten gebruiken vrijwilligerswerk niet alleen als instrument ter voorbereiding op een stapsgewijze terugkeer in het arbeidsproces, maar ook om te kijken waar de blokkades liggen zodat die doelgericht kunnen worden aangepakt.

In de gemeente Venlo loopt het project KanDoen dat is gericht op mensen die heel lastig te bemiddelen zijn. Het project biedt deze mensen de mogelijkheid om met behoud van uitkering werkzaamheden uit te voeren die zo dicht mogelijk aansluiten bij de eigen leefomgeving. Op deze manier wordt zichtbaar voor de directe leefomgeving dat deze mensen zich inzetten voor de buurt. Ze worden zo gezien en krijgen waardering voor wat ze doen. De ervaring leert dat dit mensen stimuleert om in beweging te komen en de weg naar boven te beproeven.

Een ander voorbeeld is het project “Baanbrekend werk” dat mensen met een bijstandsuitkering, die geen of nauwelijks perspectief hebben op een betaalde baan, de mogelijkheid biedt om via allerlei ‘zichtbare’ en maatschappelijk zinvolle activiteiten, werkervaring op te doen. Ze zijn onder meer actief als buurthulp, stadsinformant, beheerder fietsenstalling of medewerker in het groen. Ook dit kan mensen helpen om een stapje verder te komen, zo leert de ervaring.

Het Werkhuis in Venray is één van de deelnemers aan de pilot arbeidsmatige dagbesteding. Via het Werkhuis kunnen mensen met een arbeidsbeperking of met een afstand tot de arbeidsmarkt werkzaamheden verrichten die passen bij hun mogelijkheden. Ze worden daarbij intensief begeleid. Het Werkhuis biedt op deze manier een goede basis voor doorontwikkeling naar vrijwilligerswerk, een opleiding en uiteindelijk betaald werk dat al dan niet met ondersteuning wordt uitgevoerd.

Gewoon Doen is een kleinschalige dagbesteding in Horst aan de Maas voor mensen met een verstandelijke beperking. Een vast onderdeel van Gewoon Doen is Theater Kleinkunst. Binnen dit kader worden al vijftien jaar artistiek verantwoorde producties gemaakt voor een breed publiek. Daarbij wordt volop gebruik gemaakt van de authentieke eigenschappen van de acteurs. Er is ook een groep foto/film/internet die wekelijks een TV-uitzending verzorgt voor de lokale omroep.

Vinger aan de pols

Diverse gemeenten bevestigen dat er situaties zijn waarin vrijwilligerswerk voor iemand het maximaal haalbare is. Zij benadrukken in dit verband dat zij dat zien als een momentopname. Zij blijven een vinger aan de pols houden door de betrokkene op gezette tijden opnieuw op te roepen voor een beoordeling of er wellicht een volgende stap kan worden gezet. Op dit punt zien we overigens wel een verschil tussen grote en kleine gemeenten. Kleine gemeenten blijven de persoon in kwestie meestal volgen. Zij blijven persoonlijk contact houden en kunnen daardoor groei- en ontwikkelingsmogelijkheden goed in de gaten blijven houden. Grote(re) gemeenten zijn eerder geneigd om mensen die geen reëel perspectief hebben op betaald werk, over te dragen aan welzijns- of vrijwilligersorganisaties of aan wijkgerichte buurt- en expertiseteams. Werkconsulenten of re-integratiecoaches roepen dan meestal hooguit nog één keer per jaar op om eventuele doorgroei perspectieven te beoordelen. Verder laten zij deze groep met rust.

'Parkeergevaar'

Aan de overdracht aan welzijn- en vrijwilligersorganisaties zit het gevaar dat na de intake niet meer serieus wordt getoetst of iemand die vrijwilligerswerk doet of op een andere manier maatschappelijk participeert, later wellicht nog een slag richting de arbeidsmarkt kan maken. Deze groep dreigt zo 'geparkeerd' te worden in sociale activeringsprogramma's onder het mom dat het maximaal haalbare is bereikt. Ze worden daarmee in feite afgeschreven voor de arbeidsmarkt. Op de kruising worden ze bij wijze van spreken een weg opgestuurd met een slagboom die achter hen dichtvalt en daarna niet meer open gaat. Als iemand 'achter de slagboom' maatschappelijk actief is en daardoor vaardigheden en/of competenties ontwikkelt die later misschien een paar uur per dag betaald kunnen worden

ingezet, gaan dan kansen om door te groeien verloren. Dit is niet in lijn met de bedoeling van de wetgever. Die stelt immers inclusie en volwaardigheid voorop, wat impliceert dat gemeenten ook bij de inzet op sociale activering moeten blijven toewerken naar het maximaal haalbare participatieresultaat.

Belemmeringen

• Financieringssysteem

Uit de interviews blijkt dat de neiging om niet meer te investeren in mensen voor wie de weg naar de arbeidsmarkt lang en ingewikkeld is, wordt aangewakkerd door de manier waarop het financieringssysteem is ingericht. Zo geven sommige gemeenten aan dat de doorgevoerde bezuinigingen op het participatiebudget hen min of meer dwingen tot een selectieve aanpak. Mensen die geen reëel perspectief hebben op betaald werk begeleiden naar een reguliere werkplek legt immers een enorm beslag op dat budget dat naar hun oordeel toch al veel te krap is.

Anderen wijzen erop dat het gekozen financieringsmodel gemeenten niet beloont voor inspanningen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te laten uitstromen. Sinds de invoering van de Participatiewet kunnen de kosten van gepleegde re-integratie inspanningen namelijk niet meer rechtstreeks worden gedeclareerd bij het Rijk. Zij moeten worden gedekt uit de Integratie Uitkering Sociaal Domein die onderdeel is van het Gemeentefonds. Het gevolg hiervan is dat er een afweging wordt gemaakt tussen de kosten die met re-integratie gepaard gaan, en de opbrengsten daarvan in termen van een lagere uitstroom. Als de besparing op de uitkeringslasten niet opweegt tegen de re-integratiekosten wordt vaak niet in re-integratie geïnvesteerd (vgl. Bannink, 2018).

Er zijn gemeenten die om deze financiële redenen niet investeren in het verhogen van de re-integratiekansen van mensen met een beperkte arbeidscapaciteit. Zij focussen liever op de kandidaten die, al dan niet met ondersteuning of met behulp van een 'voortraject', een reële kans hebben op uitstroom naar de arbeidsmarkt. De consequentie van deze werkwijze is dat het aandeel van de minder kansrijken in de gemeentelijke bestanden groeit. In feite wordt daarmee het 'granieten bestand' dus in stand gehouden. Onderzoek bevestigt dit beeld (Bannink, 2018).

- *Verdringing*

Bij maatschappelijke participatie worden werkzaamheden verricht met behoud van uitkering. Dit kan tot gevolg hebben dat vakbonden zich gaan verzetten tegen bepaalde vormen van vrijwilligerswerk met het argument dat ze te dicht aanschuiven tegen betaald werk en daardoor leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Er zijn gemeenten die zich daardoor belemmerd voelen in hun mogelijkheden om ook mensen voor wie deelname aan het arbeidsproces niet vanzelfsprekend is, perspectief te bieden op een volwaardige vorm van maatschappelijke participatie, ook al is dat dan geen betaald werk. Deze gemeenten vinden dat het begrip arbeid een bredere invulling moet krijgen.

- *Betaalde arbeid als hoogste goed*

Er is ook een andere reden om het arbeidsbegrip te verbreden. Mensen die zijn aangewezen op vrijwilligerswerk krijgen namelijk vaak niet de volle waardering voor de werkzaamheden die ze doen. Dit wordt in de hand gewerkt door de gewoonte om betaalde arbeid te beschouwen als hoogste goed. Dit uitgangspunt maakt dat iemand pas echt volwaardig meedoet als hij, al dan niet met ondersteuning, betaald werk verricht. De keerzijde hiervan is dat vrijwilligerswerk of andere vormen van maatschappelijke participatie die met behoud van uitkering worden verricht, al snel worden ervaren als een minder waardige, tweederangs activiteit, terwijl de werkzaamheden worden uitgevoerd een hoge maatschappelijke waarde kunnen hebben. Dit roept de vraag op hoe vrijwilligerswerk, of andere vormen van maatschappelijke participatie, ten volle kunnen worden erkend en gewaardeerd.

- *Verbreding van het arbeidsbegrip*

Sommige gemeenten pleiten er in dit verband voor om bepaalde activiteiten die nu met behoud van uitkering worden verricht, in het 'werkdomein' te integreren. Een manier om dat te doen is om die activiteiten te laten uitvoeren tegen het wettelijk minimumloon en uitkeringsgelden en loonkostensubsidies te gebruiken voor de financiering daarvan. Die activiteiten winnen dan meteen aan volwaardigheid omdat ze op een reguliere manier worden betaald. Door een andere inzet van uitkeringsgelden kan zo meer werkgelegenheid worden gecreëerd voor mensen die nu achter het net vissen. De hoofdroute om tot volwaardige participatie te komen, wordt zo verbreed waardoor kwetsbaarheid kan worden omgezet in kracht en meer recht kan worden gedaan aan het motto dat ieder talent telt en iedereen op een volwaardige manier moet kunnen meedoen aan de samenleving.

Beseft wordt dat dit een politiek gevoelig thema is omdat hiermee in feite de deur wordt opengezet voor nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid. In het verleden is hier een streep doorgehaald omdat deze vorm van arbeid de doorstroom naar betaald werk zou belemmeren. Dat argument verliest echter zijn kracht als wordt erkend dat er mensen binnen de gemeentelijke bestanden zijn voor wie doorstroom naar betaald werk in een reguliere setting niet is weggelegd. Als de wetgever een breed participatiebegrip introduceert en daarbij het volwaardigheidsprincipe omarmt, moeten gemeenten ook de ruimte hebben om hieraan op een volwaardige manier invulling te geven. Kortom, wie 'A' zegt, moet consequent zijn en ook 'B' durven zeggen.

- *Basisinkomen*

Er zijn ook een paar gemeenten die de waardering voor maatschappelijk nuttige activiteiten in een andere hoek zoeken. Zij zien meer in het aanwakkeren van de gemeenschapszin, bijvoorbeeld door vormen van maatschappelijke participatie zo dicht mogelijk bij de eigen leefomgeving te laten aansluiten. Zo wordt zichtbaar dat mensen die zijn aangewezen op deze activiteiten waarde toevoegen aan de lokale samenleving en krijgen ze op die manier ook erkenning voor wat ze doen. Gemeenten die voorstander zijn van deze aanpak benadrukken dat het aanwakkeren van gemeenschapszin, gezien de ontwikkelingen die zich op de arbeidsmarkt voltrekken, steeds belangrijker wordt. Deelnemen aan de moderne arbeidsmarkt vraagt in groeiende mate om mensen die zich snel kunnen aanpassen aan voortdurende veranderingen. Soepelheid en weerbaarheid zijn nodig om op de huidige arbeidsmarkt het hoofd boven water te houden en dat zal in de toekomst waarschijnlijk alleen maar sterker worden. Maar niet iedereen is soepel en weerbaar genoeg om te kunnen voldoen aan de eisen die de arbeidsmarkt aan de werkenden stelt. Deze gemeenten zien daarom wel iets in een geconditioneerd basisinkomen. Geen 'gratis geld' dus maar een systeem waarbij mensen die een basisinkomen krijgen iets terug doen voor de samenleving en worden geprikkeld om hun talenten daarvan in te zetten.

8. Conclusies en aanbevelingen

De hoofdconclusie die we uit onze rondgang trekken, is dat er Limburg-breed flink wordt getimmerd aan een inclusieve samenleving. Maar we zijn er nog niet. Nog niet alle kansen om het onderste uit de 'participatie-kan' te halen, worden benut. Er is dus nog participatiewinst te behalen. Deze constatering vraagt om een nadere onderbouwing. Die geven we hieronder. We gaan daarbij als volgt te werk. Op basis van de interviews, belichten we eerst initiatieven die een positieve impuls geven aan het realiseren van een inclusieve samenleving (paragraaf 8.1). Dan onderbouwen we onze conclusie dat er nog participatiewinst valt te boeken door factoren die zand in de machine strooien, in kaart te brengen (paragraaf 8.2). We sluiten af met een reeks aanbevelingen die inspelen op de vraag hoe meer participatiewinst kan worden behaald en de bedoeling van de wetgever (nog) dichter kan worden benaderd (paragraaf 8.3).

8.1 Initiatieven die helpen de inclusieve samenleving van de grond te krijgen

• Toeleiding naar werk

Uit de interviews blijkt dat er in Limburg veel wordt gedaan om mensen met een bijstandsuitkering perspectief te bieden op betaald werk. Gelet op de samenstelling van de gemeentelijke bestanden is daarbij vaak een flinke steun in de rug nodig. Alle gemeenten die wij spraken, spelen hierop in door met de betrokkenen op maat gesneden routes uit te stippelen die idealiter uitmonden in doorstroom naar een reguliere arbeidsplaats waarop zo nodig met blijvende ondersteuning kan worden gewerkt. Hiervoor is een brede waaier van programma's beschikbaar die vrijwel allemaal focussen op doorgroei en ontwikkeling. Dit gaat meestal stapsgewijs met oog voor de individuele mogelijkheden, beperkingen en behoeften.

• *Integraal maatwerk*

Waar het gaat om het bieden van ondersteuning streven alle geïnterviewde gemeenten naar integraal maatwerk. Zij kijken naar het totale plaatje en stemmen de ondersteuning die iemand nodig heeft daarop af, ook als daarmee de grenzen van het participatiedomein worden overschreden. Sommige gemeenten gebruiken de zelfredzaamheidsmatrix of het vraagverhelderend gesprek als hulpmiddel om de concrete hulpbehoefte in kaart te brengen. Anderen kiezen bewust voor het concept van de positieve gezondheid omdat dit concept mensen beter in hun kracht zet en helpt om hun krachten in diverse leefgebieden verder te ontwikkelen. Het aantal aanhangers van deze aanpak groeit.

• *Ontschotting*

Er wordt ook hard gewerkt aan het 'ontschotten' van de verschillende beleidsterreinen binnen het sociale domein (participatie, maatschappelijke ondersteuning, schuldhulpverlening, jeugdzorg, Ggz en passend onderwijs). Sommige gemeenten doen dat door professionals met verschillende expertises binnen de organisatie bij elkaar te zetten. Anderen vormen integrale teams die een wijk of een bepaald gebied bedienen. Soms worden platformbijeenkomsten georganiseerd waarop verschillende professionals complexe casus bespreken om zo te komen tot een gezamenlijke aanpak. Er wordt kortom op verschillende manieren geprobeerd te handelen volgens het motto: één persoon/gezien, één plan, één regisseur dat de wetgever gemeenten voor ogen houdt.

• *Sanctionering*

Van bijstandsontvangers wordt verwacht dat ze constructief meewerken aan het voor hen opgestelde 'actieplan'. Gebeurt dat niet dan volgen sancties, meestal in de vorm van een tijdelijke verlaging van de uitkering. Hulpverlening is dus geen één-richting-verkeer. Via sancties worden 'niet-willers' aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid om zelf een actieve bijdrage te leveren aan het voor hen maximaal haalbare participatieresultaat. Sancties worden hier gebruikt als gedragscorrigerend instrument. Bij 'niet-kunners' kiezen gemeenten meestal voor maatwerkoplossingen. Het effect van de sanctie op de persoonlijke situatie weegt dan mee bij de keuze van de maatregel. Raakt iemand door de voorgeschreven manier van sanctioneren alleen maar verder van huis, dan wordt naar alternatieven gezocht om gedrag in de gewenste richting bij te sturen. Doelmatigheid prevaleert dan boven het rechtmatig gebruik van uitkeringsgelden. De gemeenten die wij

spraken, zoeken op dit punt de grenzen van de wet op en gaan daar soms ook overheen. Dit is een trend die zich in het hele land voordoet. Voor de Inspectie SZW was dit een reden om de wetgever te adviseren om het wettelijke sanctieregime te heroverwegen (SZW, 2017). Die handschoen heeft de wetgever tot nu toe niet opgepakt

- *Direct contact met werkgevers*

We constateren verder dat geïnterviewde gemeenten veel energie steken in het versterken van de banden met werkgevers. Drijfveer hierbij is een groeiend besef dat gemeenten zonder medewerking van werkgevers hun hoofdopdracht om zoveel mogelijk bijstandsontvangers bij reguliere werkgevers onder te brengen, niet kunnen waarmaken. In het verlengde hiervan wordt steeds gericht gezocht naar manieren om direct met werkgevers in contact te komen, vooral waar het gaat om het MKB. Uit de interviews blijkt dat direct contact een doeltreffende methode is om werkgevers te stimuleren en te motiveren om een constructieve bijdrage te leveren aan het realiseren van een inclusieve samenleving. De groeiende wens van werkgevers om maatschappelijk verantwoord te ondernemen, helpt daarbij. Soms worden 'werkcoöperaties' gevormd waarin werkgevers die maatschappelijk verantwoord willen ondernemen zich verenigen om deze wens om te zetten in daden en daar samen de schouders onder te zetten.

- *Benutten van de kracht van de lokale gemeenschap*

Er zijn ook gemeenten die niet alleen werkgevers, maar ook het buurt- en verenigingsleven en de burgers zelf als partner betrekken bij de maatschappelijke opgaven waarvoor zij staan. Deze gemeenten gebruiken de kracht van de hele lokale gemeenschap om de inclusieve samenleving gezamenlijk concrete handen en voeten te geven. Het benutten van de kracht van de lokale gemeenschap zien we ook terug in het gebieds- of wijkgericht werken dat steeds meer vorm begint te krijgen. Vooral grote gemeenten zien steeds meer in dat zij hun schaal moeten verkleinen om een maximaal participatieresultaat te kunnen behalen. We constateren dat beide bewegingen veranderingen op gang brengen binnen de gemeentelijke organisatie. Gemeenten komen bij deze insteek meer de rol van facilitator en verbinder. Dat verandert ook de rol van gemeentelijke medewerkers. Ze gaan meer de boer op om verbinding te maken met andere partners. Ze gaan ook meer de wijk in om te zien wat er speelt en betrekken bewoners meer bij de vraag hoe bepaalde vraagstukken in de wijk het beste kunnen worden

aangepakt. Gemeenten die voor deze werkwijze kiezen, benutten zo het 'sociale cement' in de wijk om gezamenlijk tot duurzame oplossingen te komen.

- *Maatschappelijke participatie*

Waar de stap naar betaald werk in een reguliere setting (nog) niet haalbaar is, zien we dat gemeenten meestal kiezen voor sociale activering. Onder deze paraplu wordt dan bijvoorbeeld vrijwilligerswerk gedaan of maken mensen zich maatschappelijk nuttig in buurt- of verenigingswerk. Maar ook verhoging van de zelfredzaamheid, bijvoorbeeld door te werken aan verbetering van de gezondheid of het wegwerken van schulden, gebeurt meestal onder deze paraplu. Sociale activering is dus een breed concept. De bedoeling hiervan is de betrokkenen zo een stap verder te helpen. Dit kan door de betrokkenen te helpen om in beweging te komen en dus 'van de bank' te halen. Maar het kan ook door hen bij de samenleving te betrekken op een manier die als maatschappelijk zinvol wordt gezien. Sociale activering voorkomt op die manier sociaal isolement.

- *Beschut werk*

Waar werken in een reguliere setting geen haalbare kaart is, zien we dat gemeenten niet alleen inzetten op maatschappelijke participatie, maar ook meer mogelijkheden creëren voor beschut werk. Dit proces wordt aangestuurd door het Rijk en is volop in beweging, al gaat dat niet altijd van harte. De sturing van bovenaf wordt namelijk door veel van onze gesprekspartners ervaren als iets dat haaks staat op hun verantwoordelijkheid om zelf te bepalen hoe in individuele gevallen het onderste uit de 'participatie-kan' kan worden gehaald. Toch is de komst van meer beschutte werkplekken, bezien vanuit het oogpunt van volwaardige participatie, een goede ontwikkeling. Bij beschut werk worden namelijk werkzaamheden uitgevoerd in een gestructureerde werksetting tegen het wettelijk minimumloon of het geldende cao-loon. Het grondprincipe van volwaardige participatie komt op deze manier beter tot zijn recht dan in sociale activeringsprogramma's waarin wordt gewerkt met behoud van uitkering.

8.2 Factoren die zand in de machine strooien

Uit onze rondgang blijkt dat het van de grond krijgen van de inclusieve samenleving weliswaar in volle gang is, maar dat gemeenten op een aantal punten nog dichter kunnen komen bij de bedoeling van de wetgever. Kansen om het onderste

uit de 'participatie-kan te halen, worden nog niet ten volle benut of door tegenwerkende krachten ondergraven. Door hierop in te spelen kan meer participatiewinst worden behaald. Het is daarom van belang te weten welke factoren zand in de machine kunnen strooien. Uit de interviews komt het volgende beeld.

- *Prop in de leiding*

Het gebeurt nog te vaak dat mensen die een 'groeï en ontwikkel' traject volgen, daarin blijven hangen omdat er prop in de leiding zit waardoor de doorstroom naar een reguliere werkplek stopt. We zien dat nogal eens gebeuren bij trajecten waarin mensen met behoud van uitkering werken aan verhoging van hun kans op betaald werk. Gebrek aan doorstroommogelijkheden kunnen die kans blokkeren. Een belangrijk punt is hier dat doorstroom impliceert dat werkgevers voor de verrichte werkzaamheden moeten gaan betalen. Dat kan een flinke hobbel zijn. De kans op volwaardige participatie in een reguliere setting kan worden verhoogd door daarop beter in te spelen. Zo blijkt uit de interviews dat de mogelijkheden die er zijn om de loonkosten te verlagen en werkgevers te 'ontzorgen', nog te weinig worden benut. Ook kunnen werkgevers nog beter worden geholpen bij het overwinnen van vooroordelen en bij het creëren van geschikte werkplekken voor mensen die niet één op één passen in hun organisatie. Werkgevers moeten meer worden getriggerd en gericht worden ondersteund bij het realiseren van een inclusieve arbeidsorganisatie. Ook het sociaal ondernemen moet beter worden gefaciliteerd. Op die manier ontstaan meer mogelijkheden om volwaardig mee te doen en kan dus participatiewinst worden geboekt.

- *Organisatiecultuur*

Waar het gaat om het leveren van integraal maatwerk, constateren we op basis van de interviews dat kansen op volwaardige participatie worden gefrustreerd doordat systemen nog onvoldoende aansluiten bij de brede participatiedoelstelling die de wetgever propageert. Zo wijzen sommige van onze gesprekspartners erop dat er binnen de eigen organisatie nog teveel wordt gedacht vanuit bestaande beleidskaders die worden beheerst door 'kokers en hokjes'. Dunne denkrampen domineren zo het denken en doen (Van de Donck, 2014). Volgens onze gesprekspartners ligt het primair op het pad van het management om dit te doorbreken, bijvoorbeeld door de luiken open te zetten en (lang) zittende medewerkers uit te dagen om uit ingesleten groeven te komen. Wil het integraal werken echt goed van de grond komen, dan moet hierin in hun ogen meer worden geïnvesteerd.

Professionals moeten ook meer ruimte en vertrouwen krijgen om naar bevind van zaken te kunnen handelen, zonder daarin gehinderd te worden door 'verkokerd hokjes denken'.

- *Strakke juridische kaders*

Uit onze rondgang blijkt dat strakke juridische kaders gemeentelijke medewerkers eveneens belemmeren in het realiseren van maatwerkoplossingen. Vooral mensen voor wie deelname aan het arbeidsproces niet vanzelfsprekend is, zijn er bijvoorbeeld bij gebaat als zij bepaalde werkzaamheden kunnen uitproberen zonder dat dit meteen consequenties heeft voor de uitkering of de toeslagen die zij ontvangen. Gemeenten voelen zich beperkt in hun mogelijkheden om hierop in te spelen waardoor kansen om een volgende stap te zetten, worden gemist. Dit kan ook gebeuren als iemand werkzaamheden verricht op een 'participatieplaats'. Het kan zijn dat iemand zich daar goed ontwikkelt, maar dat de wettelijke termijnen dwingen om hieraan een einde te maken. Een 'participatieplaats' mag immers maximaal vier jaar worden bezet. Met meer regelruimte kan dus ook participatiewinst worden geboekt.

- *Disbalans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid*

Uit de interviews maken we op dat het realiseren van maatwerkoplossingen eveneens wordt belemmerd door gebrek aan samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen binnen het sociale domein. Waar in het zorgdomein en de maatschappelijk ondersteuning doelmatigheid voorop staat, focust de Participatiewet op rechtmatigheid en controle. Veel van onze gesprekspartners wijzen erop dat dit zorgt voor een disbalans die een vicieuze cirkel in werking zet. Zo heeft de nadruk op rechtmatigheid tot gevolg dat er onevenredig veel menskracht en middelen verloren gaan aan het verantwoorden van bestedingen en een correcte toepassing van wet- en regelgeving. Dit voedt de neiging om te focussen op de korte termijn, bevordert een 'afvinkcultuur' en zorgt ervoor dat er per saldo te weinig wordt geïnvesteerd in goed getrainde 'veldwerkers' die doelmatige oplossingen kunnen realiseren. Vooral mensen die moeilijk plaatsbaar zijn, krijgen op deze manier niet de op maat gesneden ondersteuning die ze nodig hebben om tot volwaardige participatie te komen. Ook op dit punt valt dus participatiewinst te behalen.

- *‘Parkeergevaar’*

Waar het gaat om mensen die moeilijk plaatsbaar zijn in een reguliere setting kan ook in de sfeer van sociale activering nog participatiewinst worden geboekt. Uit de interviews leiden we af dat dit vooral geldt voor grote(re) gemeenten. Waar kleine gemeenten persoonlijk contact met deze mensen blijven houden en hen blijven volgen, zijn grote(re) gemeenten geneigd om hen over te dragen aan welzijns- en vrijwilligersorganisaties. Niet uitgesloten is dat deze mensen, door maatschappelijk actief te zijn, competenties en vaardigheden ontwikkelen die na verloop van tijd ook betaald kunnen worden ingezet, al was het maar voor een paar uur of een dag in de week. Het is aan werkconsulenten of re-integratiecoaches om dit te beoordelen. Maar dat vereist wel dat zij deze personen blijven volgen en regelmatig blijven oproepen. In de praktijk gebeurt dat te weinig. De contacten blijven meestal beperkt tot hooguit één keer per jaar. Het is dan ook vaak meer een formaliteit dan een serieuze check of er wellicht nog meer uit de ‘participatie-kan’ valt te halen. Kwetsbare groepen dreigen zo te worden ‘geparkeerd’ in sociale activeringsprogramma’s. Kansen om stapsgewijs een slag richting de arbeidsmarkt te maken, worden zo gemist. Dit is niet in lijn met het motto van de wetgever dat ieder talent telt. Dat motto impliceert immers dat iedere gegadigde een reële kans moet krijgen om het voor hem maximaal haalbare participatieresultaat te bereiken.

- *Waardering van maatschappelijk nuttige activiteiten*

Een ander punt waarop het nog kraakt, ligt in het werken met behoud van uitkering dat inherent is aan sociale activeringsprogramma’s. De keerzijde hiervan is dat activiteiten die binnen dit kader worden verricht al snel het stempel krijgen van een ‘tweederangs’ activiteit. Door betaald werk te beschouwen als het hoogste goed, doet iemand immers pas echt volwaardig mee als er, al dan niet met ondersteuning, betaald werk wordt verricht. Mensen die door vrijwilligerswerk of andere maatschappelijk nuttige activiteiten een bijdrage leveren aan de samenleving krijgen zo niet de volle erkenning voor wat ze doen, terwijl hun bijdrage een hoge maatschappelijke waarde kan hebben. De bedoeling van de wetgever om door maatschappelijke participatie tot volwaardig burgerschap te komen, wordt op dit punt dus niet waargemaakt. Om op dit punt participatiewinst te kunnen behalen en dichter bij de bedoeling van de wetgever te komen, zal dus constructief moeten worden nagedacht over de vraag hoe maatschappelijk nuttige activiteiten gewaardeerd kunnen worden.

- *Financieringssysteem*

Voor gemeenten is het lonend om hun re-integratie inspanningen te richten op mensen die een reëel perspectief hebben op uitstroom naar een reguliere werkplek. Tot deze groep behoren de nieuwe instromers en bijstandontvangers die dat doel met (tijdelijke) ondersteuning kunnen bereiken. Het gekozen financieringsmodel werkt dat in de hand. Dat moedigt gemeenten namelijk aan om een afweging te maken tussen de kosten die met re-integratie gepaard gaan, en de baten die het investeren in re-integratie oplevert in termen van lagere uitkeringslasten. Als de kosten niet opwegen tegen de baten wordt niet in re-integratie geïnvesteerd. Uit onze rondgang blijkt dat dit mechanisme voor gemeenten een reden kan zijn om niet te investeren in mensen die moeilijk plaatsbaar zijn. Dat legt immers een enorm beslag op het ondersteuningsbudget en levert aan de batenkant te weinig op. Het financieringsmodel demotiveert gemeenten zo niet alleen om het onderste uit de kan te halen voor mensen die moeilijk plaatsbaar zijn, maar draagt er in feite ook aan bij dat het 'granieten bestand' in stand blijft en niet slinkt. Wil de inclusieve samenleving tot volle wasdom komen, dan zullen de voordelen van dit financieringsmechanisme dus goed moeten worden afgewogen tegen de nadelen daarvan.

8.3 Aanbevelingen

Begin aan de voorkant

- *Voorkom langdurige werkloosheid*

Om de kansen op volwaardige participatie te verhogen, raden we gemeenten aan om maximaal in te zetten op wat proactief kan worden gedaan, zodat instroom in de bijstand wordt voorkomen. Nu heeft ruwweg de helft van de bijstandsontvangers geen reëel perspectief op werk. Ze zitten al jaren in de bijstand en zijn door een combinatie van factoren in een neerwaartse spiraal terecht gekomen. De uitdaging is in de toekomst te voorkomen dat het zover komt. We raden gemeenten met het oog hierop aan een actieve rol te pakken in het voortraject (de fase waarin het UWV werkloosheidsuitkeringen verstrekt). Behalve 'preventiewinst', levert dat ook participatiewinst op. De kans op een succesvolle re-integratie is immers juist in die fase het grootst. Ons advies is daarom in deze aanpak te investeren en samen met andere partners verder te ontwikkelen.

- *Voorkom dat jongeren tussen wal en schip vallen*

'Preventiewinst' kan ook worden geboekt door factoren die tot participatieproblemen kunnen leiden, in een zo vroeg mogelijk stadium te onderkennen, zodat ze kunnen worden aangepakt voordat ze zich gaan nestelen. Binnen het 4Limburg programma ontwikkelen we daartoe een predictiemodel. Intussen kunnen gemeenten zelf initiatieven ontplooiën om te voorkomen dat jongeren tussen wal en schip vallen. Bijvoorbeeld door kinderen die opgroeien in gezinnen waarin niet meedoen de norm is geworden, te betrekken bij sportieve of culturele activiteiten die worden georganiseerd in hun leefomgeving. Dat geeft deze kinderen een rol in hun eigen omgeving en levert, als het goed is, waardering op voor wat ze doen. De bijvangst daarvan kan zijn dat ook de ouders worden geënthousiasmeerd om in beweging te komen. We raden gemeenten daarom aan hiermee aan de slag te gaan.

Verbreed het perspectief

- *Omarm het participatiebegrip in de volle breedte*

Om dichter bij de bedoeling van de wetgever te komen, raden we gemeenten aan om het participatiebegrip dat de wetgever aanreikt, in de volle breedte te omarmen. Dat gebeurt nog te weinig en zeker niet systematisch. Het participatiebeleid is mede hierdoor nog geen vloeiend en goed samenhangend geheel. Denkramen zijn vaak nog te dun en te benauwend waardoor de systeemwereld per saldo regeert over de leefwereld. Het brede participatiebegrip komt daardoor nog niet ten volle tot zijn recht, waardoor participatiekansen worden gemist. Om meer participatiewinst te kunnen behalen, bevelen we gemeenten aan om het perspectief te verbreden.

- *Maak het totale plaatje compleet*

Verbreiding van het perspectief begint met de erkenning dat het bij participatie in essentie gaat om volwaardig meedoen in de samenleving. Wat meedoen in concrete situaties inhoudt, hangt af van de individuele mogelijkheden en beperkingen en kan daardoor per persoon verschillen. Het vertrekpunt kan daarom niet anders dan de individuele persoon zijn. De gemeenten die wij spraken, handelen daar ook naar. Zij bepalen aan de hand van het totale plaatje wat iemand nodig heeft om tot volwaardige participatie te komen en kijken daarbij in principe naar het hele sociale domein. Maar de vraag is of het totale plaatje daarmee compleet is. Om tot volwaardige participatie te komen, zullen immers ook werkgevers, netwerkorganisaties en de lokale gemeenschap daaraan actief moeten meewerken.

Ook hun mogelijkheden en beperkingen moeten dus in kaart worden gebracht. Die moeten namelijk worden gematched met de (on)mogelijkheden van de betrokkene en zijn daarom onderdeel van het totale plaatje. Wij raden gemeenten aan om de 'spinnenweb- gedachte' die binnen het concept van de positieve gezondheid is ontwikkeld, te gebruiken om het plaatje compleet te maken zodat ook de genoemde 'externe' dimensies daarin een plek krijgen en kunnen worden meegenomen.

- *Benut burgerkracht*

In het kader van verbreding van het perspectief bevelen gemeenten verder aan om aanwezige burgerkracht volop te benutten. Betrek inwoners actief bij de verdere ontwikkeling van het wijk- of gebiedsgericht werken. Benut hun kracht om te komen tot duurzame oplossingen voor problemen die burgers in hun wijk/ gebied ervaren en bepaal samen met hen op welke manier die problemen het beste kunnen worden aangepakt. Ga op zoek naar het 'sociale cement' in de wijk of het desbetreffende gebied om het brede participatiebegrip tot volle bloei te brengen. En tot slot, luister goed naar de verhalen van inwoners over hoe zij de kwaliteit van leven ervaren en stem de ondersteuning die wordt geboden om tot volwaardige participatie te komen, daarop af. De bedoeling om 'levens-breed' maatwerk te bieden wordt zo het dichtst benaderd.

Investeer in persoonlijk contact

Voor mensen die al langer in de bijstand zitten, zijn frequent persoonlijk contact, een regelmatig terugkerend opbeurend gesprek en structuur in een georganiseerd verband essentieel om in beweging te komen en te blijven. Dat geldt niet alleen voor mensen die worden begeleid naar betaald werk, maar net zo goed voor iemand die maatschappelijk participeert. Ook deze mensen zijn gebaat bij een vaste begeleider die hen regelmatig ziet, betrokken is bij de voortgang en hen stimuleert en motiveert om zich in te spannen om een stapje verder te komen zodat uiteindelijk het voor de betrokkene maximale participatieresultaat kan worden behaald.

Hiervoor moet voldoende menskracht beschikbaar zijn. Maar dat hoeft geen probleem te zijn als het brede participatiebegrip wordt omarmd en daarbij het totale plaatje in het oog wordt gehouden. Zo wordt duidelijk dat komen tot volwaardige participatie een gezamenlijke taak is van het sociale, het economische

en het onderwijsdomein. Daarvoor kan dus beschikbare menskracht in al deze domeinen worden ingezet. Om meer participatiewinst te behalen, raden we gemeenten aan deze mogelijkheid volop te benutten. Zorg voor een actieve verbinding tussen re-integratiebegeleiders en professionals die op andere terreinen actief zijn zodat er een brede waaier van professionals beschikbaar is die van binnen én buiten attenderen op doorgroeimogelijkheden. Neem in contracten met deze professionals op dat dit tot hun takenpakket behoort en train hen daarop zodat doorgroeikansen in de volle breedte kunnen worden benut en het motto dat ieder talent telt beter tot zijn recht komt.

Zorg voor vloeiende overgangen

Als wordt erkend dat het bij participatie in essentie gaat om volwaardig meedoen in de samenleving, ontstaat eveneens ruimte om bepaalde schotten die nu doorgroei en ontwikkeling belemmeren, uit het systeem te halen. Nu worden bijvoorbeeld nog te vaak schotten geplaatst tussen sociale activeringsprogramma's en programma's die zich richten op de toeleiding naar werk. We raden gemeenten aan de sociale activeringspoot te integreren in het systeem dat zich richt op de toeleiding naar werk zodat het één van de schakels wordt in het groei- en ontwikkelingsproces die, net als in andere 'toeleidingsprogramma's', waar mogelijk kan worden gevolgd door een volgende stap. Dat zou bijvoorbeeld de overgang naar een leer-werkomgeving kunnen zijn waarin vaardigheden en competenties in de setting van sociale activering zijn opgebouwd, verder kunnen worden ontwikkeld. Het ligt voor de hand om de infrastructuur van de sociale werkvoorziening te gebruiken om hieraan verder gestalte te geven. Door al bestaande banden met bedrijven die maatschappelijk verantwoord willen ondernemen, biedt deze infrastructuur immers mogelijkheden om, bijvoorbeeld via detacheringsconstructies, een volgende stap te kunnen zetten in de richting van een uiteindelijke plaatsing in een reguliere setting. Op die manier ontstaat er een systeem waarin kwetsbare groepen meer kansen krijgen om zich verder te ontplooien en het voor hen maximaal haalbare participatieresultaat te behalen.

Creëer regelruimte

- *Omarm de 'omgekeerde toets'*

Om te komen tot een betere balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid, raden we gemeenten aan om volop gebruik te maken van de door Stimulansz ontwikkelde 'omgekeerde toets'. Bij die toets staat het effect van een bepaalde

interventie voorop. Het effect wordt beoordeeld in de volle breedte en vervolgens getoetst aan de bedoeling van de wetgever. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of de gekozen oplossing bijdraagt aan versterking van de zelfredzaamheid: prikkelt de oplossing de persoon of zijn gezin om een stapje verder te komen? Wordt het doel om te komen tot volwaardige participatie daarmee zo dicht mogelijk benaderd? Pas als vaststaat dat dit het geval is, volgt een juridische toets waarbij het niet zo zeer gaat om de vraag of de wet- en regelgeving de gekozen interventie toelaat, maar meer of het gewenste effect kan worden gerealiseerd op een manier die past binnen de doelstelling van de wet. Heeft toepassing van de wet- en regelgeving een averechts effect, dan kan daarvan worden afgeweken.

De meerwaarde van deze methode is dat er meer ruimte komt voor het realiseren van integrale maatwerkoplossingen. Bij gebruik van de 'omgekeerde toets' komt het accent in het verantwoordingsproces namelijk te liggen op de vraag of gemeenten erin zijn geslaagd om binnen de gegeven kaders doelmatige oplossingen te realiseren. De controle op rechtmatigheid krijgt daardoor een ander, minder dominant karakter. De keuze om de verantwoordelijkheid voor participatievraagstukken primair bij gemeenten neer te leggen, komt zo beter tot zijn recht. Daarbij hoort immers niet alleen de vrijheid om naar bevind van zaken te kunnen handelen, maar ook het vertrouwen dat dit op een verantwoorde manier gebeurt. Met de omgekeerde toets kan ook worden voorkomen dat maatwerkoplossingen tot willekeurige uitkomsten leiden. Er wordt dan immers gestuurd op een gelijk effect dat wordt afgemeten aan de grondwaarden van de wetgeving. Bij het nemen van besluiten wordt zo vanuit dezelfde basisprincipes gehandeld. Dat komt de rechtszekerheid ten goede.

- *Experimenteer met methodes om bijverdienen te vergemakkelijken*

Het vooropstellen van doelmatigheid heeft als bijkomende voordeel dat er meer ruimte ontstaat om wettelijke regels soepeler te kunnen toepassen als dat nodig is om tot doeltreffende maatwerkoplossingen te komen. Denk bijvoorbeeld aan de regels omtrent het bijverdienen. Die maken bijverdienen niet erg aantrekkelijk. Het wettelijke systeem schrijft bovendien voor dat bijverdiensten moeten worden gemeld op straffe een fikse boete en terugvordering van ten onrechte uitbetaalde uitkeringsgelden. Mensen die het toch al niet breed hebben, kunnen zo diep in de schulden terecht komen en raken daardoor steeds verder van huis.

Een manier om uit deze neerwaartse spiraal te komen, is de focus te zetten op de primaire gemeentelijke opdracht om een bestaansminimum te waarborgen. Dat minimum moet voldoende zijn om de noodzakelijke kosten van bestaan te dekken en mensen stimuleren om vanuit een bijstandsuitkering 'in de benen' te komen. Dat moet lonend zijn. De bestaande regels omtrent het bijverdienen spelen daarop te weinig in. Ze houden mensen in wezen gevangen in een systeem waaruit ze moeilijk kunnen ontsnappen en dragen daardoor niet bij aan het versterken van de zelfredzaamheid van de persoon in kwestie en/of zijn gezin. De omgekeerde toets biedt ruimte om dit tij te keren. Als de gekozen oplossing (meer bijverdienen dan wettelijk is toegestaan) strookt met de bedoeling van de wetgever (versterking van de zelfredzaamheid), maar niet met de wettelijke bepalingen, dan kan maatwerk worden geleverd door die bepalingen opzij te zetten omdat ze de bedoeling van de wetgever frusteren.

We raden gemeenten aan hiermee te experimenteren. Daarbij zal moeten worden bepaald hoeveel mag worden bijverdiend zonder dat dit consequenties heeft voor de uitkering en de toeslagen die iemand ontvangt. Denkbaar is dat de grens getrokken wordt bij het wettelijk minimumloon. Maar er kan ook worden gekozen voor een lagere grens. De hamvraag is hier wanneer bijverdienen echt lonend wordt. Als dan wordt bijverdiend, is het van belang dat de gegevens over de loonaangifte die werkgevers moet doen, via de belastingdienst rechtstreeks toegankelijk zijn voor gemeenten zodat gemeenten kunnen vaststellen wanneer de getrokken grens wordt overschreden. Degene die bijverdiend, hoeft de gemeente daarover dan niet meer te informeren. De informatieplicht en de daaraan gekoppelde boete en terugvorderingsplicht kunnen op deze manier eveneens worden uitgeschakeld.

Het ontmoedigende en demotiverende effect dat de bestaande regels kunnen hebben, kan op de genoemde twee manieren worden omgezet in een positieve stimulans om een stapje verder te komen. Dat gebeurt door in de inkomenssfeer een bodem te leggen waar iemand niet doorheen zakt als bepaalde werkzaamheden worden uitgetoetst en door het oppakken van die werkzaamheden tegelijkertijd lonend te maken.

Creëer meer werkgelegenheid

• Ondersteun maatschappelijk verantwoord ondernemen

Om de kans op volwaardige participatie in een reguliere setting te verhogen, is primair passende werkgelegenheid nodig. Het creëren daarvan begint bij de werkgevers. We raden gemeenten aan hen als partner te betrekken bij het participatieprobleem en hen beter te ondersteunen bij het creëren van geschikte werkplekken voor mensen die niet één op één passen in hun organisatie zodat het streven naar een inclusieve arbeidsorganisatie beter van de grond komt. Maak de meerwaarde daarvan duidelijk en benut instrumenten die er zijn om te bevorderen dat hierin meer wordt geïnvesteerd. Behalve aan 'ontzorgingsarrangementen', kan in dit kader ook worden gedacht aan verbetering van het inkoopbeleid, het goed benutten van de 'social return' verplichting en aan de mogelijkheid om joint ventures aan te gaan met bedrijven die het maatschappelijk verantwoord ondernemen hoog in hun vaandel dragen. Van belang is verder dat succesverhalen, al dan niet via werkgeversverenigingen, worden uitgewisseld en dat sociale ondernemingen beter worden gefaciliteerd.

• Waardeer maatschappelijk nuttige activiteiten

Waar vrijwilligerswerk (of een andere vorm van maatschappelijke participatie) het hoogst haalbare participatieresultaat is, bevelen wij aan om te onderzoeken hoe deze activiteiten gewaardeerd kunnen worden. Dat gebeurt nu vooral door de betrokkenen vaak informeel te ontheffen van de sollicitatieplicht, maar de vraag is of niet een stap verder moet worden gezet. Ontheffing betekent immers niet automatisch dat de maatschappelijke waarde van activiteiten die onder de paraplu van maatschappelijke participatie worden verricht, worden gewaardeerd op een manier die gelijkwaardig is aan de waardering die betaald werk oplevert. Een manier om hierin meer evenwicht te brengen, is maatschappelijk nuttige activiteiten die nu met behoud van uitkering worden uitgevoerd, te integreren in het 'werkdomein' door ze om te zetten in werk dat tegen het wettelijk minimumloon wordt uitgevoerd. Om dit te financieren kunnen uitkeringsgelden en loonkosten-subsidies worden ingezet. Door onbetaalde, maatschappelijk nuttige activiteiten op die manier in het 'werkdomein' te trekken, wordt de arbeidsmarkt breder en groeien dus de mogelijkheden om daarop volwaardig mee te doen. Dit levert participatiewinst op. We raden gemeenten aan deze optie nader te verkennen en de lokale gemeenschap te laten meedenken over de vraag welke activiteiten zich lenen voor omzetting in een betaalde vorm. Op die manier wordt de rol van de

lokale gemeenschap versterkt en wordt die gemeenschap als partner deelgenoot gemaakt van de noodzaak om meer werkgelegenheid voor de kansarmen te creëren, zodat ook zij een reële kans krijgen om op een volwaardige manier te participeren in de samenleving.

Zet goede voorbeelden in een 'virtuele etalage'

Tot slot raden we gemeenten aan om methoden waarmee in het algemeen goede participatieresultaten worden geboekt, in een 'virtuele etalage' te zetten. Benut (en onderhoud!) de 'parelkaart' van de Vereniging Limburg om goede voorbeelden zichtbaar te maken en geef zo meer richting aan het beleid zodat niet iedere gemeente steeds zijn eigen wiel hoeft uit te vinden.

Referenties

Almer, 2015

Almer, M., Je zit in de leegte; een onderzoek naar de beleving van een Amsterdams re-integratieproject voor mensen in de bijstand, Amsterdam: Vereniging Bijstandsbond Amsterdam, 2015.

Arnoldus en Hofs, 2014

Arnoldus, R. en Hofs, J., 'Verplicht vrijwillig'; een onderzoek naar de verplichte tegenprestatie van bijstandsgerechtigden, Rotterdam: WMO-werkplaats Rotterdam, 2014.

Bannink, 2018

Bannink, D., Financieringsstructuur van de Participatiewet, in: A. Eleveld (red.), De Participatiewet; een grondrechtenperspectief, Deventer: Wolters Kluwer, 2018.

Bierbaum en Gassmann, 2016

Bierbaum, M. en Gassmann, F., Belemmerende vrijheid? Ervaringen met de Participatiewet, Maastricht: United Nations University, 2016.

Blonk en Wevers, 2017

Blonk, R. en Wevers, C., Inclusieve Innovatie in de regio, TNO, 2017.

Bouman-Van 't Veer, Knijn en Van Berkel, 2011

Bouman-Van 't Veer, M., Knijn, T. en Van Berkel, R., Activeren door participeren; de meerwaarde van de Wet maatschappelijke ondersteuning voor re-integratie van mensen in de bijstand, Utrecht: Movisie. 2011.

Bouttelier, 2011

Bouttelier, J.C.J., De improvisatiemaatschappij: over de sociale erkenning van een onbegrensde wereld, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2011.

Bouttelier, 2014

Bouttelier, J.C.J., en Van der Klein, M., *Praktijken van sociale verantwoordelijkheid; over de inzet van burgers in de participatiesamenleving*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut, 2014.

Bramsen, Tomesen, Voorham en Miedema, 2011

Bramsen, I., Tomesen, I., Voorham, T., en Miedema, H., *Activating welfare recipients with health complaints: reasons for failure of a cognitive training programme*, *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 2011, 20 (1), p. 57-75.

De Gier, 2010

De Gier, E., *Activering van langdurig werklozen in de bijstand*, *Tijdschrift voor Arbeidsmarktvoorwaarden*, 2010, 26 (3), p. 306-315.

Divosa, 2017

Divosa, *Benchmark Werk en Inkomen, Jaarrapportage 2017*.

Eleveld en Dermine, 2018

Eleveld, A. en Dermine, E., *Het verbod op verplichte arbeid en het recht op vrije arbeidskeuze bij re-integratie en tegenprestatie*, in: A. Eleveld (red.), *De Participatiewet; een grondrechtenperspectief*, Deventer: Wolters Kluwer, 2018.

Elshout, 2013

Elshout, J., *Erkenning en zelfrespect; de onverwachte verdiensten van sociale activeringsprojecten*, in E. Tonkens en M. De Wilde, *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*, Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep, 2013, p. 139-155.

Fenger en Strüwer, 2016

Fenger, S. en Strüwer, T., *De effecten van klantcontacten in de Participatiewet; evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2016.

Fuller, Kershaw en Pulkingham, 2008

Fuller, S., Kershaw, P. en Pulkingham, J., *Constructing 'active citizenship': single mothers, welfare and the logic of voluntarism*, *Citizenship Studies*, 2008, 12(2), p. 157-176.

Hertoghs, 2018

Hertoghs, M., Bandema, W., Weyers, H., Winter, H., De Winter, P., Slimme handhaving; empirisch onderzoek naar de handhaving en naleving van de socialezekerheids-wetgeving, Den Haag: Boomjuridisch. 2018.

Kampen, 2014

Kampen, T., Verplicht vrijwilligerswerk; de ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor de uitkering, Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep, 2014.

Klosse en Vonk, 2018

Klosse, S. en Vonk, G.J., Hoofdzaken Socialezekerheidsrecht, Den Haag: BoomJuridisch, 3e druk, 2018.

Klosse, S., 2017

Klosse, S., De door de overheid gesubsidieerde werknemer, in: G.W van der Voet (red.), Arbeidsrechtelijke Themata- Bijzondere Arbeidsverhoudingen, Den Haag: BoomJuridisch, 2e druk, 2017, p. 639-707.

Klosse, 2018

Klosse, S., De Participatiewet, een eerste indruk, in: A. Eleveld (red.), De Participatiewet; een grondrechtenperspectief, Deventer: Wolters Kluwer, 2018.

Kluve, 2010

Kluve, J., The effectiveness of European active labor market programs, Labour Economics, 2010, 17(6), p. 904-918.

Koning, 2012

Koning, P., Beter een stok dan een wortel; toeleiding naar werk, in: J. Uitermark, A.J. Gielen en M. Ham (red.), Wie werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies, Amsterdam: Uitgeverij van Gennep, 2012, p. 105-120.

Koning en Heijma, 2009

Koning, P. en Heijma, A., Aansturing van klantmanagers voor een effectief re-integratiebeleid, Tijdschrift voor Arbeidsmarktvaartstukken, 2009, 25(4), p. 440-455.

Kremer, Van der Meer en Ham, 2017

Kremer, M., Van der Meer, J., Ham, M., Werkt de zachte hand in de bijstand?, verslag van het onderzoek 'Meedoen in de Bijstand', Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, jaargang 110, nummer 4, winter 2017.

Lub, 2017

Lub, V., Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap? Amsterdam: Stichting Actief Burgerschap, 2017.

Meester, 2018

Meester, E., Recht in actie: de omgekeerde toets, in: A. Eleveld (red.), De Participatiewet; een grondrechtenperspectief, Deventer: Wolters Kluwer, 2018.

Putters, 2018

Putters, K., Een lokaal sociaal contract, Den Haag: SCP, publicatienummer 2018/6.

PWC, 2018

PWC, Prille kansen, de samenwerking tussen sociale ondernemingen en gemeenten in Nederland, PWC- Social Enterprise NL, 2018.

Raad van State, 2017

Advies van de Raad van State over de uitleg van de tegenprestatie: advies van 7 juli 2017, no. W12.17.0157/III/Vo.

Reijenga, 2014

Reijenga, M., Stilte is achteruitgang; een evaluatie van het activeringsprogramma 'Talent Centrum Frylân', <https://dispace.library.uu.nl/handle/1874/296304>.

SZW, 2017

Inspectie SZW, Handhaving arbeidsverplichtingen, Den Haag: publicatie SZW, nummer R 17/02.

SZW, 2017

Inspectie SZW, Klantonderzoek Monitor Participatiewet, Den Haag: publicatie SZW, nummer BLG 82665, kenmerk 34 352, nr. 76.

SZW, oktober 2011(a)

Inspectie SZW, Het naleven van verplichtingen, Kamerstukken 2011/12, 33 000 XV, nummer 66.

SZW, december 2011(b)

Inspectie SZW, Iedereen aan de slag, Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 XV, nummer 60.

Stewart en Wright, 2018

Stewart, A., en Wright, S., Welfare conditionality; sanctions, support and behaviour change, York: ESRC 2018.

TNO, 2017

TNO, Naar een 'Limburg Aanpak', contouren voor samenwerking in arbeidstoelag op basis van casestudies VDL/Nedcar en Beej Benders, rapportage TNO in opdracht van de Provincie Limburg, 2017.

UWV Kennisverslag, 2017-1

Deursen, C. van, Ontwikkelingen einddienstverbanders in de Ziektewet, UWV Kennisverslag 2017, 01.

Van der Aa, Anschutz en Jagmohansingh, 2014

Van der Aa, P., Anschutz, J. en Jagmohansingh, S., Bouwstenen voor evaluatie; literatuurverkenning naar plausibele uitkomsten van het programma Maatschappelijke Inspanning, Rotterdam: Onderzoek en Business Intelligence.

Van Dooren, Kuppens, Druetz, Struyven en Franssen, 2012

Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J. en Franssen, A., Sociale Activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid; een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de Belgische OCMW's, Leuven: HIVA –KU Leuven, 2012.

Van de Donck, 2014

Van de Donck, W.B.H.J., De centralisatie van openbaar bestuur; over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities, 11e ROB lezing, 12 november 2014.

VNG, 2013

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Van eerst de overheid naar eerst de burger; over maatschappelijke initiatieven die de overheid uitdagen, Jaarbericht 2013/1, Denktank VNG.

Vos en De Vries, 2016

Vos, P., en De Vries, F., Waardecreatie in triple helix innovatie, Den Haag: The Hague Security Delta, 2016.

Wilthagen, Denollet en Den Hertog, 2017

Wilthagen, A.C.J.M., Denollet, J., en Den Hertog, D., Advancing Society in Digital Area; science with a soul, essay over verbinding en impact, Tilburg: Tilburg University.

Wilthagen, 2010

Wilthagen, A.C.J.M., Over de arbeidsmarkt gesproken; voorstellen voor vernieuwing en verandering, Tilburg: Celsius Juridische Uitgeverij, 2010.

Bijlage

Aantal bijstandsontvangers per gemeenten – periode 2014-2018

Gemeenten	2014	2016	1-1-2018
Beek (L.)	310	320	250
Beesel	250	240	170
Bergen (L.)	180	190	160
Brunssum	1060	1000	830
Echt-Susteren	490	530	410
Eijsden-Margraten	220	250	210
Gennep	280	330	250
Gulpen-Wittem	160	170	130
Heerlen	4820	4870	4130
Horst aan de Maas	430	440	360
Kerkrade	2040	2030	1640
Landgraaf	1140	1200	980
Leudal	380	440	340
Maasgouw	320	330	260
Maastricht	3990	4120	3460
Meerssen	250	260	230
Mook en Middelaar	100	110	90
Nederweert	130	170	130
Nuth	230	220	160
Onderbanken	150	170	140
Peel en Maas	400	430	330
Roerdalen	280	330	250
Roermond	1910	2070	1650
Schinnen	210	190	150
Simpelveld	170	160	120
Sittard-Geleen	3030	3110	2500
Stein (L.)	330	370	260
Vaals	300	330	270
Valkenburg	330	320	270

Gemeenten	2014	2016	1-1-2018
Venlo	3180	3510	2870
Venray	830	900	900
Voerendaal	160	130	110
Weert	1040	1110	860

