



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Hilhorst, Pieter

Onderzoek

Einddatum – 1 mei 2005

Categorie

Levensomstandigheden

# Machteloosheid van eigen makelij - essay

## Conclusie

Gemeentelijke diensten krijgen steeds meer verantwoordelijkheden bij het voorkomen van een toestroom van nieuwe werklozen. Dat brengt vragen met zich mee. Is werkloosheid de 'schuld' van de werkloze of is het de 'schuld' van de werkgever of het systeem? Is de economische marktwerking het uitgangspunt of moet de overheid actief uitsluiting tegengaan? Gemeenten beseffen niet dat er veel meer te doen is dan primair de de toegang streng te bewaken. Het is ook hun taak om te voorkomen dat de potentiële werklozen van morgen kansloos op de arbeidsmarkt verschijnen.

In 2005 stond het Divosa-voorjaarscongres in het teken van de relatie tussen de zelfredzame burger en de uitvoeringsprofessional onder de titel 'Doe het zelf'. Divosa heeft Volkskrantjournalist Pieter Hilhorst gevraagd hiervoor een essay te schrijven.

Bron: Divosa

[Link naar bestand](#)

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/3uhcrlwe>



Essay

# Machteloosheid van eigen makelij

*Pieter Hilhorst*

Divosa

Essay

# Machteloosheid van eigen makelij

*Pieter Hilhorst*

Divosa

Divosa is een belangen- en netwerkorganisatie van managers van de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties voor Werk, Inkomen en Zorg. Kennis van de uitvoeringspraktijk stelt Divosa in staat een sterke schakel te zijn tussen beleid/bestuur en uitvoering, tussen samenwerkingspartners en leden en tussen het lokale en landelijke niveau.

Divosa  
*Bezoekadres*  
Verenigingsbureau Divosa  
Oudenoord 174  
3513 EV Utrecht  
*Postadres*  
Postbus 407  
3500 AK Utrecht  
[T] 030 233 23 37  
[F] 030 233 37 26  
[E] cb@divosa.nl  
[I] www.divosa.nl

## COLOFON

*Uitgave*  
© mei 2005  
Divosa, Utrecht  
isbn 90-9019589-0

*Auteur*  
Pieter Hilhorst

*Redactie*  
Yolanda van Empel, VEMP redactie & pr

*Ontwerp*  
Rolf Resink, RLF Communicatieve vormgeving

*Drukwerk*  
Drukkerij Salland de Lange

## Inhoud

<b>KRONKELIGE GEWELVEN</b>	5
Is werkloosheid de schuld van de werkloze?	6
Of de schuld van het systeem?	6
Of is er nog een derde benadering?	7
<b>'WIE NIET BINNEN KOMT, HOEFT OOK NIET NAAR BUITEN'</b>	8
Werk boven inkomen	9
Discipline, scholing en netwerk	10
<b>VOOR DE KANSLOZEN VAN MORGEN</b>	12
<b>LIEVER BANEN DAN EEN SOLLICITATIECURSUS</b>	13
Wie moet waarom wat veranderen?	14
<b>MACHT VAN EIGEN MAKELIJ</b>	16
Een kleine sociale revolutie	17

## Kronkelige gewelven

Wezensvragen zijn gemakkelijk te stellen, maar oneindig lastig om te beantwoorden. Een aantal jaren geleden werd ik uitgenodigd door de Stichting Echte Welvaart. Echte Welvaart streeft naar een samenleving waar meer telt dan geldelijk gewin; een samenleving waar duurzaamheid, ethiek en maatschappelijk verantwoord ondernemen de norm zijn. Om die verandering te stimuleren hadden de medewerkers een aantal *change agents* uitgenodigd. Van dat woord had ik nog nooit gehoord, maar volgens hen was ik er een. Het ging om mensen die op cruciale plekken zaten in de samenleving om een koersverandering te bewerkstelligen en het idealisme bezaten om daar werk van te maken. Ik voelde me vereerd.

De bijeenkomst moest bijzonder zijn en dat is gelukt. Met een bus werden we naar een vesting gebracht en daar werden we met een blinddoek om door de catacomben geleid. Kromgebogen uit angst voor lage gewelven strompelde ik achter mijn gids aan (de bedoeling was dat je leerde een ander te vertrouwen en je lot in andermans handen te leggen). In een ruimte werd mijn blinddoek afgedaan. Daar stonden drie jonge mensen met witte handschoenen. Ze wezen naar me en riepen: "Op jou komt het aan!" Een nieuwe strompeling, een nieuwe ruimte. Weer mocht ik de blinddoek even af. "Verandering begint met", en daar keek ik in de spiegel. De blinddoek ging weer op. Ik werd gebracht naar een nieuwe ruimte waar een haardvuur knetterde. De blinddoek bleef stevig vastgeknoopt. Een jonge vrouw fluisterde drie vragen in mijn oor: "Wie ben je? Waar kom je vandaan? Waar ga je naartoe?" Daar moest ik tien minuten over nadenken. Ik had moeite om mijn lachen in te houden. Denk je nu echt dat ik in tien minuten een serieus antwoord kan geven op deze levensvragen?

Toch begreep ik wel waarom de medewerkers van de stichting tot dit bizarre ritueel waren gekomen. Ze geloven dat verandering alleen tot stand kan komen als mensen uit hun routines breken. In de routine overheersen de dagelijkse kleine vragen. Voor verandering is het essentieel om fundamentele vragen te stellen. En om uit de routine te breken moet je je soms in vreemde bochten wringen.

Voor sociale diensten heeft de invoering van de Wet werk en bijstand het effect van een rondleiding door kronkelige gewelven. De grotere vrijheid voor

Voor sociale diensten heeft de invoering van de Wet Werk en Bijstand het effect van een rondleiding door kronkelige gewelven.

Een jonge vrouw fluisterde drie vragen in mijn oor:  
"Wie ben je? Waar kom je vandaan? Waar ga je naartoe?"  
Daar moest ik tien minuten over nadenken. Ik had moeite om mijn lachen in te houden. Denk je nu echt dat ik in tien minuten een serieus antwoord kan geven op deze levensvragen?

gemeenten met de bijbehorende financiële risico's dwingt tot een bezinning op het eigen werk. Maar die reflectie wordt gedomineerd door kleine vragen.

Politici en bestuurders willen altijd weten hoe ze bepaalde resultaten kunnen behalen. Moet de controle aan de voorkant worden versterkt? Moet er een sluitende aanpak komen? Sluiten de schakels van de keten wel goed op elkaar aan? Het beoogde resultaat lijkt vanzelfsprekend: zo min mogelijk burgers in de bijstand. De fundamentele vraag wordt daarom niet gesteld. Waartoe is de sociale dienst op aard? De sociale dienst probeert een verandering in de samenleving tot stand te brengen. Als alles vanzelf loopt, is er immers geen beleid en dus geen sociale dienst nodig. Dus is de meest basale vraag: wie moet waarom wat veranderen?

De fundamentele vraag wordt daarom niet gesteld. Waartoe is de sociale dienst op aard?

#### IS WERKLOOSHEID DE SCHULD VAN DE WERKLOZE?

Wie moet waarom wat veranderen? Het antwoord op deze basale vraag is ten diepste politiek, omdat elk antwoord impliciet een schuldverdeling met zich mee brengt. Er zijn drie type antwoorden mogelijk:

- 1) Er is iets mis met de werkloze;
- 2) Er is iets mis met de werkgevers;
- 3) Er is met beide partijen niets mis, maar er is iets mis met de verbinding.

Conservatieven kiezen voor het eerste antwoord. Zij hebben de neiging om de schuld bij de werkloze te leggen. Zij wijten werkloosheid aan karakterzwakte van de werkloze. Hij heeft geen discipline, geen doorzettingsvermogen. Hij laat zich liever verzorgen door anderen. De Amerikaan George Lakoff typeert dit conservatieve gedachtegoed als een strenge-vader-moraal.<sup>1</sup> Een moreel hoogstaande burger is in staat om voor zichzelf te zorgen. Het is de taak van de vader om te zorgen dat de kinderen voor zichzelf kunnen zorgen. Dat doet hij door zwak of immoreel gedrag te bestraffen. Uitkeringen werken in de conservatieve visie immoreel. Ze belonen slecht gedrag. Maken mensen afhankelijk en passief.

#### OF DE SCHULD VAN HET SYSTEEM?

Linkse radicalen leggen van oudsher de schuld niet bij de werklozen, maar bij het systeem. De markteconomie produceert uitsluiting. Om de winstmarges hoog te houden, moet permanent op arbeid beknipt worden. De norm voor wat een schoonmaker per uur voor elkaar moet krijgen, wordt telkens opgeschroefd en zo wordt de werknemer extra uitgeknepen.

De gevolgen zijn tweeledig. (I) Er vallen steeds meer mensen uit de boot. Ze kunnen het tempo en de eisen die worden gesteld niet meer aan. (II) Door de besparing op arbeid komen er bovendien steeds minder banen. En als door efficiënter werken de productiviteit van de arbeid niet genoeg wordt vergroot, verdwijnen bedrijven naar lagelonenlanden. Alleen door in te grijpen op de vrije markt kan deze maatschappelijke uitsluiting van werklozen en arbeidsongeschikten worden tegengegaan.

#### OF IS ER NOG EEN DERDE BENADERING?

Volgens de Amerikaanse politicoloog Lance de Haven Smith is de kern van sociale politiek dat zowel het conservatieve als het links-radical antwoord wordt afgewezen.<sup>2</sup> De werkloze is geen lapzwans. Het is niet een kwestie van niet willen, maar van niet kunnen. Tegelijkertijd bestaat het geloof dat werklozen aan de slag geholpen kunnen worden zonder radicaal in te grijpen in de vrijmarkteconomie. Grof gesteld komt het erop neer dat zowel de werkgevers als de werkloze niets te verwijten valt. Er is alleen sprake van een tragische mismatch tussen wat werkgevers willen, wat werklozen kunnen en hoe ze zich aanbieden. De metaforen die in zwang zijn bij sociale diensten passen in dit vertoog. Het gaat om arbeidsbemiddeling. Sommige cliënten hebben afstand tot de arbeidsmarkt.

Er is sprake van een tragische mismatch tussen wat werkgevers willen, wat werklozen kunnen en hoe ze zich aanbieden.

De invoering van de Wet werk en bijstand heeft sociale diensten gedwongen tot zelfonderzoek. De basale vraag, 'wie waarom wat moet veranderen', hebben de meeste diensten echter niet gesteld. Mijn stelling is dat ze daardoor onbedoeld een conservatieve analyse ondersteunen: veel werklozen kunnen wel werken, maar willen het niet. Daarnaast hebben ze door alleen de kleine vragen te stellen (met welke instrumenten krijgen we minder mensen in de bijstand?) hun actierepertoire moedwillig beperkt. Er wordt amper geïnvesteerd in het voorkomen van kansloosheid op de arbeidsmarkt. Ten opzichte van werkgevers wordt een dramatisch passieve houding aangenomen.

Er is sprake van machteloosheid van eigen makelij. Sociale diensten hebben één hand op hun eigen rug gebonden. Dat is des te treuriger omdat door de decentralisatie van de bevoegdheden sociale diensten veel meer kunnen doen dan bemiddelen tussen werkgever en werkloze. Sociale diensten werden vroeger uitkeringsfabrieken genoemd. Van het activeren van bijstandsgerech-

tigden werd geen werk gemaakt. Maar zo wordt alom gezegd: “Die tijd ligt achter ons.” Zo wordt over het hoofd gezien dat de gemeentelijke sociale zekerheid dreigt te verworden tot een trajectenfabriek. In dit essay probeer ik te laten zien hoe gebroken kan worden met deze machteloosheid van eigen makelij.

### ‘Wie niet binnen komt, hoeft ook niet naar buiten’

De nieuwe Wet werk en bijstand biedt gemeenten financieel gewin als ze het aantal uitkeringen zo laag mogelijk houden. Voor veel gemeenten is dat een aansporing geweest om de toegangspoort tot de bijstand beter te bewaken. Een paar jaar geleden begon de gemeente Den Bosch te werken met het zogenaamde *work first*-systeem.<sup>3</sup> Mensen die zich aan het loket voor een uitkering melden, moeten onmiddellijk aan de slag. Ze moeten zich twintig uur per week inzetten voor het krijgen van een baan of anderszins werken in een arbeidsvoorziening. Dit vooruitzicht schrikt zo af dat een deel van de werklozen na het eerste gesprek niet meer terugkomt. Uit een enquête in opdracht van Divosa blijkt dat inmiddels zeventig procent van de gemeenten werkt met of experimenteert met een *work first*-systeem.<sup>4</sup> Bovendien wordt veel strenger omgegaan met controles op bijvoorbeeld de woonsituatie. Overal zijn de budgetten voor fraudebestrijding fors verhoogd. De marechaussee heeft in het eerste kwartaal van 2005 de gegevens van 1400 gepakte drugsmokkelaars doorgegeven aan de grote steden. Zo kunnen sancties worden opgelegd voor niet opgegeven inkomsten en/of reizen naar het buitenland zonder toestemming.<sup>5</sup>

Onderzoek van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) toont aan dat deze strenge aanpak loont. Coen Teulings was er op het vorige congres van Divosa stellig over: “Sancties, en dreiging met sancties, zijn de beste manier om het beroep op bijstand laag te houden.”<sup>6</sup> Een gemeentesecretaris van een middelgrote gemeente vertelde me dat het afgelopen jaar het budget voor de sociale dienst een *cash cow* is geweest. Met simpele maatregelen om de toegang tot de bijstand te bewaken, creëerde de dienst een miljoenenoverschot. Daarmee werden knelpunten in de gemeentebegroting weggewerkt.

De strenge bewaking van de toegang tot de bijstand sluit aan bij de door het kabinet gepredikte eigen verantwoordelijkheid. De burger moet in eerste instantie zelf zorgen dat hij weer een baan en een inkomen krijgt. De bestrijding van onrechtmatig gebruik van bijstand is terecht, maar dwingt

sociale diensten wel in een vreemde positie. Bij beleid is de fundamentele vraag ‘wie moet waarom wat veranderen?’ Voor een beleid van sancties en controles luidt het antwoord op die fundamentele vraag dat de potentiële klant eigenlijk niets hoeft te veranderen. Hij is al in staat om een baan te krijgen. Zijn enige gebrek is een moreel tekort. De werkloze is vatbaar voor de verleiding van misbruik. De overheid moet zich meer opstellen als een strenge vader. De sancties en de controles moeten voorkomen dat het sociale stelsel een averechts effect heeft. Het hoogste ideaal is dus in feite dat de sociale dienst overbodig is. Het is een poging om mensen die in het conservatieve jargon *the undeserving poor* heten, uit de bestanden te schrappen.

### WERK BOVEN INKOMEN

Sinds de jaren negentig geldt in Nederland: werk boven inkomen. Het is echter niet voldoende om door het geven van een uitkering te voorkomen dat mensen in armoede leven. Sociale diensten moeten geen uitkeringsfabrieken zijn. Ze moeten mensen aan een baan helpen of ten minste aan deelname aan de samenleving. Het is de vraag of het strenge beleid daaraan een bijdrage levert. Wat gebeurt er met iemand die braaf twintig uur per week komt werken in een arbeidsvoorziening? Hoe komt hij aan een echte baan? En wat gebeurt er met de mensen die terugdeinzen voor de gevraagde tegenprestatie en zich niet meer laten zien?

Over de wederwaardigheden van de weigeraars is nog weinig bekend. In Alkmaar gaat men nu wel onderzoek doen naar mensen die zich als gevolg van de strengere bewaking van de toegangspoort niet meer melden. Hetzelfde geldt voor mensen die hun aanvraag voor een uitkering intrekken vanwege een strengere controle van de woonsituatie. Het is mogelijk dat ze op eigen gelegenheid aan de bak komen, maar het is ook mogelijk dat ze gaan teren op het inkomen van hun partner. Ook zijn er steeds meer jongeren die verdwijnen uit de officiële statistieken. Ze krijgen geen uitkering en ze hebben geen baan. Een deel zal zijn brood verdienen in het criminele circuit. Een ander deel leeft van familie of gewoon ver onder de armoedegrens.

Deze kanttekening is geen pleidooi om dan maar genereus uitkeringen te verstrekken. Het is wel een relativering van het bejubelde motto werk boven inkomen. Dat is eigenlijk een slechte samenvatting van het beleid. Vandaag de dag geldt: ‘Geen uitkering boven geen werk’. Het schrappen van de uitkering lijkt belangrijker dan de verzekering dat mensen deelnemen aan de samenleving. Dat een deel van de jongeren letterlijk door de bodem van het systeem zakt, wordt achteloos geaccepteerd.

### DISCIPLINE, SCHOLING EN NETWERK



De bedoeling van een streng beleid is dat door te selecteren tussen mensen die wel en die geen hulp nodig hebben de sociale dienst haar taken beter kan vervullen. Daarmee komen we terug bij de fundamentele vraag. Wat moeten werklozen eigenlijk veranderen om een baan te kunnen bemachtigen en hoe kan de sociale dienst die verandering bevorderen? Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie aspecten. Discipline, scholing en netwerk. Discipline klinkt misschien wat Duits, maar het is simpelweg het vermogen om afspraken na te komen, om te zorgen dat je op tijd op je werk komt en normale omgangsvormen in acht neemt. Sancties kunnen een bijdrage leveren aan het leren van discipline. En dat geldt in nog sterkere mate voor de *work first*-aanpak. Werklozen wennen op die manier aan het arbeidsritme. Het is een noodzakelijke, maar absoluut niet voldoende voorwaarde voor het krijgen van werk.

Het verwerven van kwalificaties is voor werklozen dus van het grootste belang. Vreemd genoeg is het geld dat aan scholing wordt uitgegeven de afgelopen jaren gedaald.

Scholing is belangrijker. Van de laaggeschoolden heeft maar 47,9 procent een baan. Van de hogeschoolden is dat 81,8 procent.<sup>7</sup> Tot op dit moment is er nog geen daling van het aantal banen voor laaggeschoolden. Voor ongeveer 7 procent van de vacatures is geen opleiding vereist.<sup>8</sup> Over de vraag of dat in de toekomst zo zal blijven verschillen de deskundigen van mening. Maar zelfs als het aantal

banen gelijk blijft, zijn de kansen voor laaggeschoolden verre van florissant. Op dit moment is er al sprake van verdringing op de arbeidsmarkt. Banen voor laaggeschoolden worden ingenomen door mensen met meer opleiding. Vooral allochtonen werken onder hun niveau. Daar komt binnenkort nog de toenemende concurrentie bij van Oost-Europeanen. Op dit moment is er onder werkgevers een duidelijke voorkeur voor Oost-Europeanen boven kandidaten van de sociale dienst.

Het verwerven van kwalificaties is voor werklozen dus van het grootste belang. Vreemd genoeg is het geld dat aan scholing wordt uitgegeven de afgelopen jaren gedaald. De reïntegratie van werklozen wordt tegenwoordig grotendeels overgelaten aan private reïntegratiebedrijven. Zij worden beoordeeld op hun kortetermijnresultaten. En een opleiding of een arbeidskwalificatie geldt niet als succes. Dat is een begrijpelijke reactie op de praktijk van enkele jaren geleden, waar scholing werd gebruikt om cliënten te parkeren. Maar nu is het omgekeerde aan de hand. Alles is gericht op de korte termijn. Het gevolg is dat de budgetten voor scholing worden afgeknepen. Zelfs in een

tijd dat de arbeidsmarkt er beroerd voor staat, blijven reïntegratiebedrijven en sociale diensten gokken op snelle resultaten. Het percentage trajecten dat eindigt in een baan is inmiddels gezakt tot rond een kwart. Toch blijft scholing gericht op de iets langere termijn taboe.

De scholing die wordt aangeboden moet natuurlijk niet schools zijn. Veel laaggeschoolden hebben het onderwijs immers verlaten omdat ze niet konden aarden in het ouderwetse onderwijs. Inmiddels wordt in het VMBO driftig geëxperimenteerd met nieuwe vormen van onderwijs. Het Albeda-college in Rotterdam heeft de onderwijsprijs gewonnen voor haar aanpak. De school geeft les op locatie; de leerlingen lopen stage in het winkelcentrum Zuidplein. De docenten komen daar langs om de leerlingen ter plekke te doceren over de zaken waar ze de hele dag mee te maken hebben. Opeens zijn vakken als hygiëne of administratie geen abstractie meer, maar van nut voor de dagelijkse activiteiten. Het is heel goed mogelijk om een *work first*-aanpak zoals die in Den Bosch wordt toegepast aan te vullen met de scholingsformule van het Albeda-college. Zo worden werklozen geholpen om zich beter te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. De Raad voor Werk en Inkomen heeft voorgesteld om leer-werkplekken te creëren.<sup>9</sup> Op zo'n plek kunnen (jonge) werklozen drie tot zes maanden werken en een opleiding volgen met behoud van uitkering.

Arbeidsbemiddeling dient gericht te zijn op het realiseren van duurzame deelname aan de arbeidsmarkt. Een onbedoeld effect van dit loffelijke streven is dat er allerlei tijdelijke banen zijn, waarvoor het heel moeilijk is om werklozen te vinden. Vorig jaar zijn ruim twintigduizend werkvergunningen afgegeven voor Oost-Europeanen voor tijdelijk werk in de tuinbouw. Tegelijkertijd hebben 383 werklozen in de tuinbouw werk gevonden.<sup>10</sup> Dat is natuurlijk van de gekke. FNV Bondgenoten heeft daarom een plan opgesteld om mensen die tijdelijk werk doen een cheque te geven waarmee zij zich na afloop van het tijdelijke werk, met behoud van uitkering, mogen scholen.

Uit het rapport *Etnische minderheden op de arbeidsmarkt* blijkt dat er een grote discrepantie is tussen zoekgedrag van veel werklozen en het wervingsgedrag van werkgevers.<sup>11</sup> Je zou dus verwachten dat sociale diensten veel aandacht besteden aan het versterken van het netwerk van werklozen en het beter uitbaten van het netwerk. Het tegendeel gebeurt. Sociale diensten werken sterk individualiserend. In het voorjaar van 2004 heb ik een dag meegelopen met consulenten die moeilijk bemiddelbare cliënten weer aan de slag moesten helpen. De individuele gerichtheid klom door in simpele vragen. Zo werd een Koerdische man van 55 gevraagd wat voor werk hij wilde

doen. De man had geen idee. De consulente kwam niet op het idee om hem te vragen welke mensen hij kent die werk doen dat hij ook zou kunnen doen. Dat is geen onhandigheid. Het is symptomatisch voor de benadering. De cliënt wordt losgeweekt van zijn omgeving. Iemand krijgt een sollicitatiecursus aangeboden. In plaats daarvan zou je ook kunnen vragen of de cliënt iemand kent die hem bij zijn sollicitatiebrieven zou kunnen helpen. Hetzelfde geldt voor het vinden van werkervaringsplaatsen. Is er iemand uit de eigen omgeving die daarbij behulpzaam kan zijn? Voor die hulp uit het netwerk kan zelfs een financiële compensatie worden geboden.<sup>12</sup>

### Voor de kanslozen van morgen

In *Keuzen in de sociale zekerheid* benoemen Paul de Beer, Jet Bussemaker en Paul Kalma verschillende dilemma's. Een is de keuze tussen nazorg en voorzorg.<sup>13</sup> De laatste tijd pleiten diverse politici voor meer voorzorg. Het idee achter deze omslag is eenvoudig. Preventie loont. Als iemand eenmaal arbeidsongeschikt is, komt hij moeilijker aan de slag. Als iemand eenmaal werkloos is dan is het lastiger om weer aan de slag te komen, dan wanneer hij solliciteert vanuit een baan. Het is een denkwijze die niet alleen leeft bij sociaal-democraten, maar ook bij Ab Klink, de directeur van het wetenschappelijk bureau van het CDA, en bij de VVD staatssecretarissen Van Hoof en Rutte. De laatste

onderzoeken de wisselwerking tussen onderwijsbeleid en sociale zekerheid. Het is echter de vraag of deze politici de radicaliteit van de eigen voorstellen onderkennen.

Met de overgang van nazorg naar voorzorg wordt het actierepertoire van sociale diensten kwadratisch vergroot. Op de vraag 'wie moet wat waarom veranderen' volgt nu een verstrekkend antwoord. Het beleid moet voorkomen dat mensen op de arbeidsmarkt komen die het ontbreekt aan basale discipline, die gebrekkig geschoold zijn

en geen netwerk hebben. Alleen directeuren die zich Hercules wanen zullen zitten wachten op zo'n verzwaren van het takenpakket.

Toch is de logica onweerlegbaar. Voorkomen is beter dan genezen. Sociale diensten moeten veel meer aan preventie doen. Geld dat nu wordt besteed aan arbeidsbemiddeling zou best meer kunnen opleveren als het wordt gebruikt om schooluitval terug te dringen. In sommige gemeenten vloeit het overschot op de sociale dienst de gemeentekas in. Het is beter als dat geld gebruikt wordt om te investeren in de potentiële werklozen van morgen.

Met de overgang van nazorg naar voorzorg wordt het actierepertoire van sociale diensten kwadratisch vergroot.

Daarbij kunnen sociale diensten instrumenten gebruiken die ze kennen.

Kinderen die in armoede opgroeien hebben een grotere kans om zelf ook op de onderste sport van de maatschappelijke ladder te belanden. Dat is een pijnlijke sociologische open deur als je weet dat in Amsterdam de helft van de Marokkaanse kinderen in armoede opgroeit.<sup>14</sup> De mogelijkheden voor sociale diensten om hier iets aan te doen zijn beperkt. Het is niet toegestaan om op lokaal niveau de uitkeringen te verhogen. Het is wel mogelijk om via de bijzondere bijstand de remmende werking van armoede op de ontwikkeling van kinderen te temperen.

In de gemeente Menterwolde is daarom besloten om gezinnen met een minimuminkomen via de bijzondere bijstand te voorzien van een computer en een snelle internetverbinding. Veel effectiever en revolutionairder is het om kinderen die opgroeien in een gezin met een minimuminkomen vouchers te geven voor bijles en sport. Met behulp van deze vouchers komen allochtone kinderen in aanraking met autochtone studenten, bejaarden of ouders van klasgenootjes. Op deze manier wordt niet alleen in een vroeg stadium gewerkt aan een betere scholing, maar versterken kinderen uit risicogroepen ook hun netwerk. Zo heeft de Partij van de Arbeid in Amsterdam een deltaplan gelanceerd om de uitval in het VMBO tegen te gaan. Het organiseren van voldoende stageplekken is daarbij essentieel.<sup>15</sup> Sociale diensten kunnen hierbij een rol spelen. Voor de bemiddeling van werklozen bestaan (al dan niet via reïntegratiebedrijven) uitgebreide contacten met het bedrijfsleven en andere werkgevers. Die contacten kunnen worden gebruikt om het aantal stageplaatsen te vergroten. Dat is ook van belang voor het netwerk van de toekomstige werkzoekenden. Een stage is immers een perfecte manier om bij een werkgever binnen te komen.

### Liever banen dan een sollicitatiecursus

In het debat over armoede en uitsluiting is sprake van een treurige eenzijdigheid. Bij het antwoord op de vraag 'wie waarom wat moet veranderen', richt men de blik meer op de werkloze dan op de werkgever of de economische structuur. Dat past bij de ideologische opstelling van dit kabinet. De overheid moet zich afzijdig houden. Ingrijpen in de vrije markt is taboe. Het is alleen vreemd dat sociale diensten deze eenzijdigheid hebben overgenomen. Je zou denken dat in de nieuwe systematiek van de bijstand, gemeenten er belang bij hebben om zich niet alleen met het arbeidsaanbod te bemoeien, maar ook

met de vraag naar arbeid. Toch is een offensieve werkgelegenheidspolitiek zeldzaam. Er is meer aandacht voor de verbetering van de kansen van de individuele werkzoekende, dan voor het verbeteren van de kansen van alle werkzoekenden. Dat komt ook door de privatisering van de reïntegratiemarkt. Hierdoor is de gerichtheid op de werkzoekende alleen nog maar toegenomen. De reïntegratie wordt verdeeld op basis van kenmerken van de werklozen. Zo kan een bedrijf zich specialiseren in het aan de slag helpen van voormalige alcoholisten. Het betekent dat elk bedrijf apart moet investeren om toegang te krijgen bij werkgevers. Bovendien is de onderhandelingsmacht van elk individueel reïntegratiebedrijf beperkt. Zo ontbreekt de macht om veranderingen te bewerkstelligen in het gedrag van ondernemers.

#### WIE MOET WAAROM WAT VERANDEREN?

Maar eerst terug naar de fundamentele vraag: 'wie moet waarom wat veranderen' om de vraag te vergroten naar de arbeid die bijstandsgerechtigden kunnen leveren? Het eerste antwoord is dat er domweg meer werk moet komen. Potentiële werkgevers moeten daarom worden verleid om de bedrijvigheid binnen de gemeentegrenzen te vergroten. Dat is natuurlijk geen taak voor de sociale dienst. Voor de kansen van werkzoekenden zijn dergelijke activiteiten belangrijker dan een sollicitatiecursus. Sociale diensten moeten daarom hun banden aanhalen met de Kamer van Koophandel en de gemeentelijke afdeling economische zaken. Kamers van Koophandel hebben krediet bij bedrijven. Ze weten wat er speelt. De sociale dienst moet die kennis mobiliseren. Afdelingen economische zaken moeten worden overtuigd van de noodzaak om niet alleen werk te maken van het stimuleren van hooggeschoolde arbeid. Voor het bestand van de sociale dienst kunnen experimenten met regelvrije zones, bedrijfsverzamelgebouwen voor starters en andere activiteiten meer opleveren.

Het stimuleren van de werkgelegenheid vergroot nog niet direct de vraag naar de arbeid die bijstandsgerechtigden kunnen leveren. Werkgevers mijden graag risico's. Ze laten zich ook leiden door slechte verhalen die de ronde doen. Dus zijn ze huiverig om Marokkanen of langdurig werklozen aan te nemen. Met deze koudwatervrees moet worden afgerekend. Reïntegratiebedrijven kunnen dat niet in hun eentje. Daarvoor is hun onderhandelingsmacht te gering. In Amsterdam is een motie aangenomen om een zwartboek op te stellen van bedrijven die allochtonen discrimineren. Het is denkbaar dat zo'n zwartboek wordt uitgebreid met werkgevers die geen langdurig werklozen in dienst willen nemen. De Amsterdamse wethouder Aboutaleb is tegen zo'n initiatief.<sup>16</sup> Hij is bang om werkgevers van zich te vervreemden. Die

angst is begrijpelijk. Zodra werkgevers het idee krijgen dat ze gedwongen worden om werknemers aan te nemen die ze niet willen, verdampt elke bereidheid tot samenwerking. Een vergelijkbaar nadeel kleeft aan het eisen van tegenprestaties voor bedrijven die voor de gemeente werken. Als bouwbedrijven alleen opdrachten krijgen als ze een bepaald percentage langdurig werklozen en/of etnische minderheden in dienst nemen, kan dat weerzin wekken. Maar niets doen is geen optie.

In Tiel hebben sociale diensten daarom gekozen voor de wortel in plaats van de stok. Ze proberen bedrijven die zich in Tiel vestigen tegemoet te komen om een relatie op te bouwen waarbij ook een tegenprestatie kan worden gevraagd. Zo hebben ze een Duitse supermarktketen in de gelegenheid gesteld om de sollicitatiegesprekken te voeren in een ruimte in het beursplein Rivierenland. Ook hebben ze uit de werklozen die ingeschreven staan bij het Centrum voor Werk en Inkomen een voorselectie gemaakt van mogelijke kandidaten. Deze vriendelijke aanpak heeft resultaat gehad. 75 procent van de geselecteerde kandidaten is daadwerkelijk aan de slag gegaan bij de grootgrutter. Nu heeft Tiel het voordeel dat het bedrijfsruimte kan uitgeven. Andere gemeenten missen dat voordeel. Zij zullen hun eigen manieren moeten vinden om bedrijven tegemoet te komen en daarmee de goodwill te verdienen om ook een plek te vinden voor moeilijk plaatsbare klanten. Ook hierbij is samenwerking binnen de gemeente en met de Kamer van Koophandel essentieel. Ook kunnen de contacten van bedrijven die voor de gemeente werken gebruikt worden om banen, stageplaatsen en leerwerktrajecten voor werklozen te realiseren.

Maar zelfs met een verleidingsstrategie komt een deel van de klanten van de sociale dienst niet in aanmerking voor 'normale banen'. Daarvoor is hun productiviteit te gering. Het aantal beschermde banen is de afgelopen jaren echter drastisch verminderd. Zo heeft het kabinet de ID-banen afgeschaft. Van de 45 duizend Melkertbanen zijn er maar ruim 7200 omgezet in reguliere arbeidsplaatsen.<sup>17</sup> Het is voor gemeenten vrijwel onbetaalbaar om eigenhandig de ID-banen in stand te houden. Ook hier kan het organiseren van nieuwe allianties soelaas bieden. In Tiel probeert de sociale dienst de goede contacten met de Duitse grutter te gebruiken voor een bijzondere deal. De dienst wil een deel van de productie van de supermarkt overnemen. De onderneming betaalt hiervoor het bedrag dat ze nu ook kwijt is aan kosten. Vervolgens wordt een werkbedrijf opgericht dat deze taken op zich neemt met behulp van medewerkers die voor de gewone arbeidsmarkt niet competitief zijn.

Een andere alliantie is om samen met woningcorporaties de krachten te

bundelen. In sommige wijken hebben zij problemen met de leefbaarheid. Veel woningcorporaties zouden daarom graag een huisbewaarder aanstellen in een flat. Die kosten kunnen ze echter niet alleen dragen en evenmin verdisconteren in de servicekosten die huurders moeten betalen. Met een bijdrage van sociale diensten kunnen hier echter banen worden geschapen voor oudere laaggeschoolde werknemers die op de reguliere arbeidsmarkt nauwelijks een kans maken.

## Macht van eigen makelij

In de gewelven van het Fort moest ik een beetje giechelen om de fundamentele vragen. Wie ben je? Waar kom je vandaan? Waar ga je naartoe? Toch is het stellen van zulke vragen soms nodig. Zonder radicale reflectie is een mens veroordeeld tot de dagelijkse routine. Voor sociale diensten geldt hetzelfde. Van de drie vragen is de tweede het gemakkelijkste te beantwoorden. Vroeger

was de sociale dienst een uitkeringsfabriek. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat die tijd voorbij is. Over de andere vragen bestaat meer verwarring. Wat betekent het afscheid van het verleden voor de eigen identiteit? En welke richting moet het op? De nieuwe Wet werk en bijstand dwingt gemeenten tot zelfonderzoek. Maar uitdagende antwoorden op de wezensvragen zijn zeldzaam.

De nieuwe Wet werk en bijstand dwingt gemeenten tot zelfonderzoek. Maar uitdagende antwoorden op de wezensvragen zijn zeldzaam.

In een recent rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) worden twee toekomstscenario's geschetst voor de sociale zekerheid.<sup>18</sup> Het ene is een Angelsaksisch model. Hier is de markt dominant. En iedereen die niet mee kan doen met de markteconomie heeft pech gehad. Daar tegenover staat een Scandinavisch model. In dit model probeert de overheid actief uitsluiting tegen te gaan. Gemeenten beseffen te weinig dat door de decentralisering van de bijstand deze fundamentele keuze in hun hand ligt. De nieuwe wet biedt de mogelijkheden voor een nieuwe periode van wethouderssocialisme. Op lokaal niveau kan een kleine revolutie plaatsvinden. Veel gemeenten lijken zich niet te realiseren wat de nieuwe mogelijkheden zijn. Ze geven het primaat aan de bewaking van de toegang tot de bijstand.

Hoopgevend is wel dat gemeenten aangeven in het komend jaar meer te willen doen dan *work first*. Terecht. Ze moeten nadenken over hun eigen meerwaarde. Het buiten de deur houden van de raddraaiers is een wel heel mi-

nimale taakopgave. Het is een impliciete keuze voor een conservatief verloop waarin werkloosheid een teken is van karakterzwakte en alleen een strenge vader de 'kinderen' weer op het rechte pad brengt. Strengheid moet een voorwaarde zijn om een onderscheid te maken tussen mensen die wel en geen hulp nodig hebben, om vervolgens meer tijd, geld en energie te kunnen steken in de mensen die wel hulp nodig hebben. Dat laatste wordt nu vergeten. Sancties en *work first* leiden niet tot beter geschoolde werkzoekenden met een beter netwerk. Gemeenten moeten kortom meer doen dan het straffen van de klaplopers en het aanbieden van een trajectje aan de rest. De gemeentelijke sociale zekerheid dreigt zo van een uitkeringsfabriek een trajectenfabriek te worden.

De ambitie moet hoger worden gesteld. Sociale diensten moeten afrekenen met de machteloosheid van eigen makelij. Ze moeten hun blik verbreden. Het is ook hun taak om te voorkomen dat de potentiële werklozen van morgen kansloos op de arbeidsmarkt verschijnen. Ze moeten scholing stimuleren en netwerken bevorderen. Ze moeten werkgevers verleiden om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Ze moeten niet alleen willen bemiddelen tussen vraag en aanbod, maar de vraag en het aanbod ook daadwerkelijk willen beïnvloeden.

Gemeenten moeten kortom meer doen dan het straffen van de klaplopers en het aanbieden van een trajectje aan de rest. De gemeentelijke sociale zekerheid dreigt zo van een uitkeringsfabriek een trajectenfabriek te worden.

## EEN KLEINE SOCIALE REVOLUTIE

Als sociale diensten afrekenen met de machteloosheid van eigen makelij is een kleine sociale revolutie mogelijk. Daarvoor zijn drie omslagen essentieel:

- 1) Focus niet alleen op de werkloze, maar ook op de werkgevers;
- 2) Maak gebruik van de netwerken, niet alleen van de werklozen, maar ook van de gemeente. Focus niet alleen op de bijstandsgerechtigden, maar ook op de potentiële cliënten van morgen;
- 3) Hanteer het motto: zorg is belangrijker dan nazorg.

Bij deze drie omslagen zal het optreden van de sociale dienst omstreden zijn. Maar verandering komt niet tot stand zonder een verkenning van de grenzen van de regelgeving. In haar zoektocht naar *change agents* was de Stichting Echte Welvaart eigenlijk aan het verkeerde adres. Als

één partij in staat is om ingrijpende veranderingen tot stand te brengen dan zijn het sociale diensten. Als ze afrekenen met hun machteloosheid van eigen makelij, kunnen ze een maatschappelijke voorhoede worden.

- <sup>1</sup> George Lakoff, *Moral Politics. How Liberals and Conservatives Think*, Chicago: Chicago University Press, 1996.
- <sup>2</sup> Lance de Haven-Smith, *Philosophical critiques of Policy Analysis: Lindblom, Habermas and the Great Society*, Gainesville: University of Florida Press, 1988.
- <sup>3</sup> Pieter Hilhorst en Danielle van Wieringen, *Wie geen werk zoekt, zal niet eten*. Vrij Nederland, 19 april 2003.
- <sup>4</sup> Divosa, *Wwb-monitor: één jaar Wet werk en bijstand*, 2005.
- <sup>5</sup> Trouw, 30 april 2005.
- <sup>6</sup> Coen Teulings, *voordracht Divosa-congres*, 4 juni 2004.
- <sup>7</sup> Raad voor Werk en Inkomen, *Arbeidsmarktanalyse 2005*, figuur 14, p. 24, 2005.
- <sup>8</sup> Pieter Hilhorst, *Afgeschreven: 2 miljoen kanslozen*, de Volkskrant, 6 april 2005.
- <sup>9</sup> Raad voor Werk en Inkomen, *Omdat iedereen nodig is. Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, 2005.
- <sup>10</sup> Raad voor Werk en Inkomen, *Van het land. Voorstel inschakeling werkzoekenden bij seizoensarbeid*, 2005.
- <sup>11</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Etnische minderheden op de arbeidsmarkt*, 15 april 2005.
- <sup>12</sup> Als werklozen een persoonlijk reïntegratiebudget krijgen kan daaruit een vergoeding worden betaald. Dan moet wel gebroken worden met de tirannie van de argwaan die nu elke vernieuwing smoort. Uit angst dat het geld terecht komt bij onbekwame mensen mag het alleen besteed worden bij erkende reïntegratiebedrijven. Zo wordt het eigen netwerk weer buiten spel gezet.
- <sup>13</sup> Paul de Beer, Jet Bussemaker en Paul Kalma, *Keuzen in de sociale zekerheid*, Amsterdam: De Burcht/Wiardi Beckman Stichting, 2005.
- <sup>14</sup> O+S, *Amsterdam in Cijfers 2003*, 2004.
- <sup>15</sup> Lodewijk Asscher en Manon van der Garde, *Amstelplan voor Arbeid in Amsterdam*, 15 april 2005.
- <sup>16</sup> Het Parool, 14 april 2005.
- <sup>17</sup> Persbericht ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Ruim 7200 ID-banen omgezet in regulier werk*, Persbericht 05/61, 6 april 2005.
- <sup>18</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Toekomst sociale zekerheid en arbeidsmarkt*. Rijswijk: SCP, 2005.

