

Hilversum activeert met hulp van welzijnsbeleid

door: Gabor Mooij

De gemeente Hilversum zet het welzijnsbeleid in als belangrijk middel om de sociale activering en reïntegratie te bevorderen. Het 'welbevinden' van de burger staat daarbij centraal. Dat deze insteek werkt, bleek uit interviews met klanten waarbij hun welbevinden in plaats van werk het onderwerp was. Als gevolg van deze interviews stroomde 25 procent van deze klanten uit naar de arbeidsmarkt. De Hilversumse benadering is onder druk komen te staan door de Wet werk en bijstand. Toch blijft hoofd Sociale Zaken Dick van Maanen zich hard maken voor de aanpak van Hilversum. "Ik geloof erin dat iedereen geactiveerd kan worden totdat het tegendeel gebleken is".

Van Maanen vertelt hoe de gemeente tot haar bijzondere aanpak van de sociale problematiek kwam. "Vier jaar terug deden we een uitgebreid onderzoek met de naam 'Niemand aan de kant' naar ons klantenbestand. De onderzoekers concludeerden dat het grootste deel, 85 procent, nooit meer aan het werk zou komen. Dat was voor ons niet aanvaardbaar. We besloten alles uit de kast te halen om deze groep aan de slag te krijgen." Een flink deel van de onderzochte klanten bleek last te hebben van meerdere, elkaar vaak overlappende, problemen. "Onze oplossing was dat naast sociale activering, ook maatschappelijke begeleiding, medische ondersteuning en scholing in het traject naar werk moesten worden betrokken."

Hilversum besloot daarom naast het traditionele sociale beleid ook het welzijnsbeleid in te zetten voor haar sociale problematiek. "De primaire taak van de gemeente is wat mij betreft het zorgen voor het welzijn en welbevinden van haar inwoners. Zowel het sociale beleid als het welzijnsbeleid richten zich op het 'welbevinden' van de burger. Het welbevinden van mensen neemt toe als ze in hun eigen bestaanskosten kunnen voorzien. Daarnaast glijden mensen niet af naar criminele activiteiten als je ze vervangende activiteiten in de vorm van bijvoorbeeld sporten aanbiedt."

De gemeente benaderde de instellingen op welzijnsgebied. Het Riagg, het cultureel werk, het maatschappelijk werk en de vrijwilligerscentrale stemden hun hulpverlening aan cliënten af op activering en reïntegratie.

Bewustwordingsproces

Na 'Niemand aan de kant' hield Hilversum interviews met klanten over hun welbevinden en wat ze ervan vonden in een uitkeringssituatie te zitten. Dit zorgde voor opvallende resultaten. "Het niet praten over werk zorgde voor 25 procent uitstroom", zegt Van Maanen glunderend. "Deze benadering leidde tot veel meer reïntegratie dan de traditionele insteek vanuit iemands afstand tot de arbeidsmarkt."

Van Maanen is ervan overtuigd dat een gemeente het meeste bereikt door uitkeringsgerechtigden bewust te maken van hun mogelijkheden. "Dat doe je door met mensen te praten over wat ze graag zouden doen. Maar ook door met ze te bekijken hoe reëel hun kansen zijn. Soms zijn die kansen beperkt tot vrijwilligerswerk. Dat is trouwens wel hartstikke belangrijk werk, want ook anderen kunnen hierdoor weer actief worden."

Het vrijwilligerswerk heeft ook invloed op de bewustwording. "Mensen merken door vrijwilligerswerk wat hun mogelijkheden zijn. Ze komen daardoor zelf vaak met de vraag hoe ze dit werk in betaalde vorm kunnen doen."

Gevolgen Wet werk en bijstand

De Wet werk en bijstand (WWB) heeft de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand bij de gemeenten gelegd. De gemeenten krijgen op basis van deze nieuwe wet twee soorten budgetten van het rijk. Het gaat om een inkomensdeel om de uitkeringen te betalen en een werkdeel om mensen te begeleiden naar een baan. Voor Hilversum bedraagt in 2004 het inkomensdeel 19,7 miljoen euro en het werkdeel 4,4 miljoen euro.

Van Maanen klinkt enigszins verbitterd als hij het over de gevolgen van de WWB voor Hilversum heeft. “Onze aanpak ontving steeds lovende commentaren van het ministerie van Sociale Zaken. Nu heeft datzelfde ministerie het ons onmogelijk gemaakt om voort te gaan op de ingeslagen weg. Het werkdeel is veel minder dan wat we vroeger aan reïntegratie en activering konden besteden. We mogen het alleen gebruiken voor klanten die uiteindelijk uitstromen naar de arbeidsmarkt. Een groot deel moeten we ook nog besteden aan gesubsidieerd werk. Er blijft zo bijna geen geld over voor sociale activering.”

De eerste tien procent van een toename van de uitkeringen moet een gemeente zelf betalen. “Het gevolg is dat de wethouder zegt: ‘Leuk die sociale activering, maar ik heb liever dat je je richt op degenen met meer kans op de arbeidsmarkt’. Je ziet overal dat gemeenten ervoor kiezen om de laatst ingestroomden zo snel mogelijk weer aan een baan te helpen. Dit gaat ten koste van het zittende bestand. Als je niets aan dat bestand doet, creëer je uiteindelijk de grootste problemen.”

Daarom blijft er in Hilversum aandacht voor de sociale activering. “Over twee of drie jaar trekt de arbeidsmarkt weer aan. We willen het wiel dan niet helemaal opnieuw uitvinden.”

Nieuw project

Met het project Kwaliteit in beweging geeft Hilversum zelfs een extra impuls aan de sociale activering. Dit doet de gemeente met hulp van geld uit het Europees Sociaal Fonds (ESF). “Klanten laten inzien dat ze zichzelf kunnen redden, is de motor achter dit project”, vertelt Van Maanen. “We richten ons op drie groepen. Ten eerste zijn dat WAO’ers. Dat zijn geen klanten van ons, maar ze gaven aan dat ze graag aan dit project wilden deelnemen. We hebben hierover afspraken gemaakt met het UWV. De tweede groep bestaat uit allochtone mannen en vrouwen tussen de 35 en 65 jaar. Deze groep kwam in onze traditionele sociale activering onvoldoende aan bod. Tenslotte zijn er de zogeheten oudkomers. Dat zijn allochtonen die al lang in Nederland zijn. Die hebben vaak nog een grote afstand tot de arbeidsmarkt en zijn niet in de samenleving geïntegreerd.”

Marianne van Diemen, projectleider van Kwaliteit in beweging, vult aan: “Ook zogeheten ‘samenlopers’ mogen meedoen aan het project. Dat zijn mensen met gedeeltelijk een WWB- en gedeeltelijk een WAO-uitkering.”

Voor de allochtonen is een speciaal programma gemaakt, vertelt Van Diemen: “Taal is de hoofdcomponent. De andere vier componenten zijn beroepsopleiding, sociale activering, arbeid en opvoedingsondersteuning. De bedoeling van het programma is dat de deelnemers de Nederlandse taal leren en zich tegelijkertijd richten op één van de vier andere componenten.” Bij het onderdeel beroepsopleiding wordt het Nederlands leren gekoppeld aan het beroepsonderwijs zoals horeca, zorg, bouw en administratie. De sociale activering richt zich op mensen die maatschappelijk actief willen worden, maar daarvoor een duwtje in de rug nodig hebben. Het doel van het onderdeel arbeid is dat mensen zich zelfstandig kunnen redden in een baan.

Met name voor allochtone vrouwen is het onderdeel opvoedingsondersteuning in het leven geroepen. Van Diemen: “Bij de evaluatie van ‘Niemand aan de kant’ bleek dat we de allochtone gehuwde vrouwen ‘drie hoog achter’ met taalachterstand niet bereikten. Hun mannen regelen alles wat buiten de deur te regelen valt. De opvoedingsondersteuning biedt de vrouwen de mogelijkheid zelf ouderavonden te bezoeken. Daar ontmoeten zij andere moeders die ook vragen hebben. Verder krijgen ze de gelegenheid met hun baby een consultatiebureau te bezoeken.”

De opvoedingsondersteuning is overigens ook voor de allochtone mannen bedoeld. “De mannen krijgen een cursus maatschappij-oriëntatie aangeboden.”

Perspectief

De WWB verplicht bijstandsgerechtigden om algemeen geaccepteerd werk te aanvaarden en niet meer zoals vroeger alleen passend werk. Dit kan ertoe leiden dat mensen werk moeten gaan doen waar ze zich helemaal niet in thuis voelen.

“We willen mensen absoluut niet dwingen dingen te doen, waar ze niet voor geschikt zijn. Het is veel effectiever om mensen werk te laten doen waar ze in geloven dan werk waar ze niet in geloven”, meent Van Maanen.

Van Diemen: “Mensen moet een duidelijk perspectief worden geboden. Wat bereikt iemand ermee als hij of zij aan het werk gaat? Mensen blijven vaak vastzitten in een uitkeringssituatie, omdat die een

bepaalde zekerheid biedt. Ze moeten ervan overtuigd worden dat ze ook zonder een uitkering een bestaan kunnen opbouwen.”

Samenwerking

Op de begane grond van het gebouw van de sociale dienst van Hilversum bevindt zich een bedrijfsverzamelgebouw. In zo'n gebouw werken de uitkerende instanties samen, zodat de klant op één plaats terecht kan voor uitkeringszaken en het zoeken naar werk. De coördinatie van het bedrijfsverzamelgebouw is een taak van de gemeente.

Van Maanen: “We willen de vaardigheden en kennis van de uitkeringsinstanties daar inzetten waar ze nodig zijn. Een klantmanager van de gemeente moet bijvoorbeeld weten wat er op de arbeidsmarkt speelt. Het is handig als hij of zij daarover direct contact heeft met het CWI.”

Samenwerking met de andere uitkeringsinstanties vindt Van Maanen hard nodig. “Instromende klanten krijgen bijvoorbeeld het eerste half jaar een WW-uitkering. Als er in dat half jaar niets gebeurt en de klant in de WWB terechtkomt, zit deze al twee fases verder van de arbeidsmarkt af. Om zo iemand terug te krijgen op de arbeidsmarkt kost dan relatief veel meer geld.”

Hilversum werkt nauw samen met de gemeente Weesp, die ook in het bedrijfsverzamelgebouw zit. Hilversum en Weesp hebben zo'n 2000 klanten, waarvan jaarlijks ongeveer een derde deel in- en uitstroomt. “Eigenlijk zijn er 6000 klanten”, merkt Van Maanen op. “Dat is het totale aantal klanten dat een uitkering heeft bij één of meerdere uitkerende instanties. Er is sprake van een uitkeringscyclus waarbinnen een groep klanten rouleert. Dat zijn de zogeheten draaideurklanten. Die hebben bijvoorbeeld een tijdje een baan, krijgen daarna een periode WW, komen misschien dan in de bijstand en vinden later weer een baan. Het is een soort vicieuze cirkel, waaruit mensen moeten worden verlost. Als je op die manier tegen cliënten aankijkt, krijg je een heel ander beeld van reïntegratie.”

Granieten bestand

Iedere gemeente heeft een groep uitkeringsgerechtigden die al zo lang een uitkering ontvangt, dat het onmogelijk lijkt dat ze ooit nog werk zullen vinden. Ook Hilversum kent een dergelijk ‘granieten’ bestand.

“We geven die mensen niet zomaar op”, benadrukt Van Maanen. “Ons uitgangspunt is iemands vaardigheden aan te laten sluiten op de vraag vanuit de arbeidsmarkt.

Ik geloof erin dat iedereen geactiveerd kan worden totdat het tegendeel gebleken is”, stelt hij. “Als ik zeg dat 30 procent van mijn klanten nooit aan het werk komt, gooi ik daarmee de deur voor die groep dicht. Terwijl daar best mensen tussen kunnen zitten die wel zouden kunnen werken. Natuurlijk heb ik niet de illusie dat ik 100 procent van mijn klanten aan het werk krijg. Hoewel het een prachtig streven zou zijn van de sociale dienst om zichzelf zo te kunnen opheffen.”

Private aanbesteding

De WWB verplicht de gemeenten om 70 procent van het werkdeel bij private reïntegratiebedrijven te besteden. In het verleden schakelde Hilversum instellingen binnen de gemeente in voor reïntegratie. Door de nieuwe wet is dat nu nog maar gedeeltelijk mogelijk.

Van Maanen: “We benutten de 30 procent die we naar eigen inzicht mogen besteden om onze eigen organisaties in te schakelen. Daarnaast proberen we ze in te zetten als onderaannemer van private ondernemingen of door deze te verplichten zaken met ze te doen. Het is jammer dat we ons in dergelijke rare bochten moeten wringen.”

Het overbrengen van de gemeentelijke benadering aan de reïntegratiebedrijven lukt volgens Van Maanen steeds beter. Het vraagt echter wel om een andere houding van reïntegratiebedrijven. “We zitten niet op standaardproducten van reïntegratiebedrijven te wachten. Het gaat ons om maatwerk gericht op de lokale en regionale arbeidsmarkt.”

Van Diemen: “Het is belangrijk dat wij onze opdracht aan de reïntegratiebedrijven goed formuleren. We moeten daarvoor zelf ook goed weten hoe ons klantenbestand eruit ziet.”

Kanttekeningen

Eén ding moet Van Maanen nog van het hart. “Ik krijg geen geld om klanten te begeleiden als ze eenmaal werk hebben. Terwijl dat wel nodig is om te zorgen dat ze niet weer in de uitkeringscyclus terecht komen. Bovendien stellen de werkgevers die begeleiding op prijs, omdat ze graag één aanspreekpunt hebben. De begeleiding kunnen we niet betalen vanuit het werkdeel. Dit gebeurt nu met behulp van ESF-gelden. Deze zijn alleen voor een bepaalde periode en dus voor een deel van onze klanten beschikbaar. Eigenlijk zouden we al onze klanten willen begeleiden. Dat kan echter uitsluitend als daar structureel geld voor komt.”

Hij pleit voor een ander karakter van de sociale zekerheid. “Het zou beter zijn als de sociale zekerheid zich zou richten op beloning voor bijvoorbeeld uitstroom in plaats van op het betalen van uitkeringen.”