

Over de verplichte tegenprestatie in Rotterdam. Een kwestie van “Sturen op zelfsturing”?

Rob Arnoldus en Josien Hofs

In de afgelopen jaren hebben diverse gemeenten besloten tot de invoering van een verplichte tegenprestatie die in september 2013 door de Inspectie werd omschreven als de “meest concrete uiting van het uitgangspunt van wederkerigheid zoals in de Wet Werk en Bijstand is opgenomen”. De Wmo-werkplaats Rotterdam vroeg zich af hoe de wederkerigheid in de Rotterdamse beroepspraktijk gestalte krijgt. In 2013-2014 is onderzoek gedaan naar de manier waarop in twee Rotterdamse deelgemeenten (Kralingen-Crooswijk en Overschie) met de verplichte tegenprestatie is gewerkt. Daarbij hebben we diverse perspectieven gehanteerd: die van de klanten, van uitvoerende klantmanagers / activeringsconsulenten, van het beleid, van de ontvangende (vrijwilligers)organisaties en van de opleidingen. Er zijn zowel activeringen op groepsniveau als op individueel niveau onderzocht. Er is gesproken met sleutelfiguren en betrokkenen in de gemeente Rotterdam en er zijn o.a. vijf activeringsconsulenten en vijftien klanten geïnterviewd, groepsbijeenkomsten bijgewoond en vrijwilligersmarkten bezocht. In dit artikel staan we stil bij de gehanteerde werkmethode, Sturen op Zelfsturing. De volledige tekst van het rapport is te vinden op (http://media.wmowerkplaatsrotterdam.nl/media/76-Verplicht_vrijwillig03def.pdf). Een belangrijke vraag was: wat kunnen we leren van klanten die de voortaan zelf het heft in handen (moeten) nemen.

Rotterdam kent relatief veel armoede. Het werkloosheidspercentage is in 2013 bijna 14 procent.^[i] Rotterdam telt dan zo'n 37.000 uitkeringsgerechtigden waarvan zo'n 18.000 inwoners langdurig in de bijstand verblijven. Eind 2014 neemt het aantal bijstandsontvangers dat een baan vindt – in 2013 slechts 4,8 procent^[ii] – iets toe (zo'n 1,5 procent^[iii]) maar is ook het aantal bijstandsontvangers toegenomen tot ruim 38.000. Een Rotterdamse klantmanager verwoordt het probleem van de langdurige uitkeringsgerechtigde als volgt: *“Je moet eerlijk zijn iemand van 50, zwakbegaafd, allochtoon, schulden: daar verwacht je niet veel van richting arbeidsmarkt. En ook qua tegenprestatie gaat het niet vanzelf”*.

Deze sombere impressie staat op gespannen voet met de ambities van Rotterdamse politici en beleidsmakers. Rotterdam wordt in vier jaar werkloosheidvrij, verkondigt wethouder Schrijer in 2010, waarbij hij niet alleen refereerde aan een uitstroom in de richting van betaalde arbeid, maar ook aan onbetaalde arbeid. De stad stopt overigens even later met de financiering van de Bureaus voor Onbenutte Kwaliteiten, waar welzijnswerkers kwetsbare burgers bemiddelen naar vrijwilligerswerk en waar nodig nazorg verrichten. Geïnspireerd door Amerikaanse ervaringen met het (*work first*) programma *Full Engagement* werd toen van de langdurig bijstandsgerechtigde verwacht, naar vermogen, 20 uur per week te besteden aan onbetaalde of betaalde arbeid om hoger op de participatieladder te komen. Medio 2012 werd duidelijk dat de uitstroom naar betaalde arbeid uitbleef en sprak men over een *Maatschappelijke Inspanning*. In 2014 benadrukt het nieuwe College het ‘voor wat hoort wat principe’ door te spreken over *de tegenprestatie*. In principe wordt daarmee hetzelfde beoogd: mensen in de bijstand doen iets terug, ook als er geen sprake is van re-integratie.

De aanpak van de verplichte tegenprestatie is divers. In Kralingen-Crooswijk werd de Vrijwilligerswinkel Kralingen-Crooswijk ingeschakeld om de bemiddeling en matching te stroomlijnen. In Overschie werd in eerste instantie geëxperimenteerd met een emancipatoire methodiek gestoeld op groepsempowerment: na een training door welzijnsprofessionals van RadarAdvies namen uitkeringsgerechtigden onder de naam “Overschie voor Elkaar” het initiatief lotgenoten te activeren en te bemiddelen. Vanaf 2012 ontwikkelt de gemeente de werkwijze “Sturen op Zelfsturing”: een door de positieve psychologie ingegeven methodiek, gericht op gedragsverandering waarin elementen van motiverende en oplossingsgerichte gespreksvoering zijn verwerkt. Daarnaast wordt bemiddelingswerk verricht door een stedelijke welzijnsorganisatie.

In de diverse gebiedsdelen worden vrijwilligersmarkten georganiseerd. De klant dient zich na een formele schriftelijke sommatie te melden bij de activeringsconsulent om vervolgens zelf aan te geven welk vrijwilligerswerk hij ambieert of reeds verricht. Deze benadering, waarbij op locatie in gesprek wordt gegaan over de wensen van de klant, wordt ervaren als een omslag. In de woorden van een activeringsconsulent: *“Vroeger doken mensen weg als de klantmanager in de wijk liep, nu word je begroet.”*

Voor wat hoort wat (?)

Hoe krijgt de wederkerigheid gestalte? De landelijk ingevoerde “Maatschappelijk Nuttige Tegenprestatie” komt voort uit een beleidsparadigma waarin het denken in termen van verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden plaats maakt voor het denken in termen van eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en wederkerigheid.

Deze transitiefase gaat gepaard met verwarring en dubbelzinnigheden – niet in het minst door de gebruikte terminologie. Gaat het om dwangarbeid, absoluut vrijwilligerswerk, geleid vrijwilligerswerk, etc? Het betreft hier een *essentially contested concept* waarvan de betekenis verschilt al naar gelang de positie en het perspectief van de betrokkenen.

Hoewel de tegenprestatie wordt gepresenteerd als ruiltransactie is het *recht* op bijstand in de grondwet verankerd. Aldus staat de legitimiteit ter discussie. Corra en Bosselaar (2013) wijzen op een mogelijke trendbreuk in de Europese rechtspraak als gevolg van de uitspraak van het Tsjechische constitutionele hof uit 2012 waarin het verplicht invullen van onbetaalde activiteiten voor twintig uur per week in ruil voor de uitkering als disproportioneel wordt gezien.

In Rotterdam heeft de activeringsconsulent veel discretionaire ruimte en is de vereiste omvang van de tegenprestatie veelal het resultaat van maatwerk. De duur van de inspanning is hier meestal langer dan elders in het land. Het vrijwilligerswerk kan variëren van boodschappen doen voor thuiszorgcliënten tot meevaren in een zeilboot van de scouts. Een aanzienlijk aantal klanten gaat niet aan de slag met vrijwilligerswerk bijvoorbeeld vanwege serieuze beperkingen, of verplichtingen in de sfeer van mantelzorg. Soms wordt de klant aangespoord eerst een taal cursus te volgen of te werken aan de eigen problematiek, bijvoorbeeld door middel van schuldhulpverlening. Een politiek van Social Return spoort gesubsidieerde organisaties aan deze klanten een plek te bieden. Echter, niet iedere 'ontvangende' organisatie krijgt subsidie. Vooral kleine organisaties lijken niet over de middelen te beschikken om de ondersteuning en begeleiding van deze bijzondere categorie vrijwilligers adequaat vorm te geven.^[iv]

De gemeente Rotterdam verwacht van de tegenprestatie maatschappelijk nuttige effecten, waaronder versterking van de sociale cohesie op wijkniveau, een betere gezondheid en minder sociaal isolement. Haaks hierop staat het risico op verdringing van betaalde arbeid en op vermindering van de kwaliteit van de zorg- en dienstverlening als gekwalificeerde krachten wegvallen. Denk hierbij aan de na een bezuinigingsronde overgebleven Rotterdamse welzijnsprofessionals die overuren maken om het team van "geleide" en "absolute" vrijwilligers te coachen. Zorgprofessionals zijn bevreesd hun baan te verliezen. Verlies van werkgelegenheid vindt bijvoorbeeld plaats in het buurtwerk en bij het bijzonder vervoer, waar vrijwilligers het vervoer naar de dagopvang gaan verzorgen. Formeel-juridisch gezien is er niet altijd sprake van verdringing als bezuinigingen worden opgevangen met vrijwilligerswerk, maar klanten stellen het veelal niet op prijs als ze werk moeten doen dat tot voor kort nog door een betaalde kracht werd gedaan.

Tastbare succeservaringen zijn vooral op individueel niveau te traceren. De activiteit geeft menig klant structuur en betekenis in het leven: "*Ik ben blij dat ik dit nu doe, want als je niet werkt zit je de hele dag te draaien.*" De betekenisgeving kan van geval tot geval verschillen. Sommige klanten zien aanleiding de bijstandsuitkering voortaan als loon te percipiëren. Een aanzienlijk aantal klanten verricht reeds vrijwilligerwerk en staat slechts voor de opgave 'de tegenprestatie' te formaliseren door het overleggen van een contract.

Het te verrichten 'vrijwilligerswerk' lijkt geen ultieme remedie tegen (zelf)stigmatisering. Menig klant hoopt, mede onder invloed van de sociale omgeving, nog steeds op het verkrijgen van betaald werk. Schaarse gevallen van succesvolle toeleiding naar werk worden door welzijnsorganisaties in de etalage gezet.^[v] In Kralingen-Crooswijk heeft een maatschappelijk ondernemer het initiatief genomen een selectie van de geactiveerde klanten (alsnog) te bemiddelen in de richting van betaald werk.

Het heft in eigen handen (?)

Gaat de klant, voorheen weleens beschouwd als "niet-kunner of niet-willer" voortaan op eigen kracht een hoofdrol spelen? Dit vereist een kanteling in het denken. Een geïnterviewde activeringsconsulent benoemt het zo: "*Je hebt de neiging te denken: die mensen hebben een probleem, en ik ben een deel van de oplossing, maar nee: die mensen hebben goed zicht op wat hun situatie is en zijn prima in staat zelf sturing te geven en hooguit ben ik hulpmiddel en reflectie, je moet leren op je handen te zitten (...)*".

Professionele bemiddelaars keken in Overschie met vreemde ogen naar de uitkeringsgerechtigden van Overschie voor Elkaar (OvE), die, niet gehinderd door afspraken over werktijden, procedures en bejegening, lotgenoten gingen bemiddelen. OvE kwam in een dubbelrol toen de stap werd genomen "de Soos" te adviseren de vele uitgenodigde klanten die niet kwamen opdagen te sommeren. Eind 2012 gaf een reorganisatie van de gemeente aanleiding OvE op afstand te plaatsen en doorverwijzing naar OvE te staken. Onvrede bleef niet uit toen vervolgens bleek dat de koffie van OvE niet langer werd vergoed en de vergaderlocatie niet langer was

verzekerd. OvE, niet van subsidie afhankelijk, ging op eigen kracht verder. Het experiment in Overschie laat zien dat de bemiddeling met weinig ondersteuning, door lotgenoten plaats kan vinden. Echter, een dergelijk bottom-up proces is bestuurlijk moeilijk beheersbaar en controleerbaar, en niet iedere klant kan aansluiting vinden bij deze gemotiveerde voorhoede.

Het experiment met emancipatoir groepsempowerment in Overschie maakte in Rotterdam plaats voor de invoering van de eerder genoemde werkwijze *Sturen op Zelfsturing* waarbij met behulp van positieve framing eventuele weerstand wordt omgebogen. De klant, wordt "in verandertaal" als "werkzoekende" aangesproken en dient zelf de regie te nemen om autonoom, betrokken en competent vorm en inhoud te geven aan 'zijn tegenprestatie'. De consultant moet de woorden *wij, helpen, samen* en *ik* zien te vermijden. Coachend sturen is noodzaak om de klant binnen "de vangrails" (de vigerende kaders en regels) te houden, wat meteen ook de beperking aangeeft van de eigen regie.

Een kwestie van sturen op zelfsturing?

De gemeente Rotterdam overweegt het Sturen op Zelfsturing in te zetten als instrument voor de sociale wijkteams. Wat kunnen we in die context leren van de ervaringen met de tegenprestatie? Een succesvolle implementatie van deze werkwijze lijkt afhankelijk van een eenduidig (topdown) activerend regime. In de praktijk sturen de diverse (ontvangende) organisaties veelal niet dezelfde kant op. Vooral de wat kleinere organisaties weten zich soms geen raad met deze nieuwe vrijwilligers die soms moeilijk het werkritme op kunnen pakken en/of niet gewend zijn in te spelen op de belangen van een organisatie. Sturen op Zelfsturing is bovenal mensenwerk. Succes is afhankelijk van de toevallige klik met bemiddelaar, activeringsconsultant of medewerker van een organisatie. De consultant wordt meer dan voorheen geconfronteerd met grote psychosociale nood en bijvoorbeeld huiselijk geweld. De activerende boodschap kan in die context weleens verkeerd over komen: "*Je richt soms iets aan, mensen kunnen overstuurd raken, daar moet je zorgvuldig mee omgaan*".

Zelfsturing wordt gezien als een manier om bij de motivatie van de klant aan te sluiten. Daar wringt het. De zelfregie van de klant wordt in belangrijke mate beperkt door de dynamische wettelijke en bestuurlijke kaders die de klant tot wanhoop kunnen drijven. Ook medewerkers van sociale diensten kunnen zich door nieuwe regels bekneld voelen, zo komt naar voren uit recent onderzoek van Binnenlands Bestuur in samenwerking met het actualiteitenprogramma de Monitor.

Klanten die "niet direct het voortouw nemen" worden gecategoriseerd als "toetsers". De eigen wensen en verwachtingen van de klant zijn dan het toetskader. De geringe taalvaardigheid van de klant is daarbij een belangrijk obstakel. Zo ook de veelvoorkomende psychische en lichamelijke beperkingen die niet eenvoudig met cognitieve herstructurering zijn om te buigen, zo valt bijvoorbeeld op te maken uit de in 2011 door Bramsen e.a. in het *Journal of Social Intervention* opgetekende ervaringen van Rotterdamse uitkeringsgerechtigden met de activerende methode "Gezond aan de Slag". In het geval van negatie van beperkingen – waarbij eenzijdig de nadruk gelegd wordt op de mogelijkheden – kunnen mensen ook "uit hun kracht worden gezet", zo constateert Van Hal maart 2014 in *Sociale Vraagstukken* naar aanleiding van promotieonderzoek naar activering van arbeidsongeschikten.

Conclusie

In Rotterdam is er bij de aanpak van de tegenprestatie ruimte voor maatwerk. Meer dan voorheen komt de soms penibele persoonlijke situatie in beeld. Activeringsconsulten spelen in op de wensen van de klant en varen bij de bejegening op het eigen morele kompas. De onbetaalde werkzaamheden geven menig Rotterdamse klant – in ieder geval op korte termijn – structuur en betekenis. Het experiment in Overschie demonstreert dat klanten zelf het heft in handen kunnen nemen. Het gebruik van de term zelfsturing garandeert echter niet dat de klant bejegend wordt op een manier die recht doet aan zijn wensen en mogelijkheden. Het risico op verdringing roept vragen op over de verwachte positieve maatschappelijke effecten. De wederkerigheid is opgelegd. Het recht op bijstand wordt eenzijdig geherdefinieerd als de uitkomst van een ruiltransactie. De klant heeft veelal geen toegang tot scholing – noch kans op betaald werk. Het ontbreken van een duurzaam ontwikkelingsperspectief knelt. Dit roept de vraag op of het Sturen op Zelfsturing de wederkerigheid (werkelijk) waar kan maken.

Rob Arnoldus en Josien Hofs zijn als onderzoeker verbonden aan de Wmo-werkplaats Rotterdam, een initiatief van Hogeschool Inholland en Hogeschool Rotterdam.

[i] Zie: CBS Webmagazine, maandag 24 februari 2014.

[ii] Zie: CBS Webmagazine, donderdag 16 oktober 2014.

[iii] Wethouder Struijvenberg spreekt in Binnenlands Bestuur d.d. 5 januari 2015 van een stijging van de uitstroom van 1700 naar 2400.

[iv] Dit signaal komt ook naar voren uit recent (ongepubliceerd) praktijkonderzoek van studenten van de opleiding Sociaal-Juridische Dienstverlening van Hogeschool Inholland, die bij een twaalfstal organisaties interviews afgenomen hebben.[iv]

[v] Zie bijvoorbeeld de bijdrage over de Rotterdamse welzijnsorganisatie Pitt010 in de Volkskrant d.d. 16 december 2014 en de opmerking van Rianne Kasse in Sociaal Bestek augustus/september 2014, p.38.