



*Drukte op de werkvloer van DZB in Leiden.*

---

# VAN WAARDE LOKAAL: DE TUSSENSTAND

---

De Wiardi Beckman Stichting is afgelopen jaar het land ingetrokken. Op zoek naar de verhalen achter de decentralisaties in de Jeugdzorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet. We spraken wethouders, bestuurders, hulpverleners en niet te vergeten de burgers die met alle veranderingen te maken hebben. Is men ondanks alle opstartproblemen en bezuinigingen positief? Of zien ze in de toekomst vooral problemen op zich af komen? En natuurlijk ook: zijn er inspirerende voorbeelden van hoe het wel moet? We vroegen het en kregen antwoord. Alle resultaten kunt u lezen op [www.vanwaardelokaal.nl](http://www.vanwaardelokaal.nl). Een voorproefje vindt u hier. Daarnaast geven **ANNEMARIEKE NIEROP & MONIKA SIE DHIAN HO** voor S&D een voorlopige tussenstand. Een tussenstand, want net als de uitvoer van de decentralisaties is Van Waarde Lokaal nog maar net begonnen.

Wordt vervolgd.

# Een actieonderzoek in de reformistische traditie van de sociaal-democratie

Het moet het pièce de résistance van het kabinet-Rutte-Asscher worden: de decentralisaties. Nu het stof begint neer te dalen, is het tijd voor een tussenstand. In het onderzoek Van Waarde Lokaal van de Wiardi Beckman Stichting wordt die gegeven.

**ANNEMARIEKE NIEROP & MONIKA SIE DHIAN HO**

*Medewerker & directeur Wiardi Beckman Stichting*

Woensdag 23 maart boekte het actieonderzoek Van Waarde Lokaal zijn eerste resultaat in de Tweede Kamer sinds het op 11 maart online was gegaan. Die middag dienden John Kerstens (PvdA) en Sadet Karabulut (SP) een motie in waarin zij het kabinet oproepen wetgeving voor te bereiden waarmee gemeenten verplicht worden voldoende 'beschutte werkplekken' te creëren. Bij de voorziening beschut werken gaat het om mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. De motie-Karabulut/Kerstens werd instemmend tegemoet getreden door verantwoordelijk staatssecretaris Jetta Klijnsma.

Toegegeven, het betreft een resultaat onder voorbehoud: eerst wordt het lopende onderzoek van de Inspectie SZW naar de stand van zaken rond beschutte arbeidsplaatsen afge wacht – medio juni worden die resultaten verwacht. Pas daarna beslist de staatssecretaris of zij gemeenten per 1 januari 2017 inderdaad per wet zal verplichten voldoende beschutte

werkplekken te realiseren, 'mocht uit het onderzoek van de Inspectie naar de stand van zaken in dezen van onvoldoende verbetering blijken'. Wat als 'onvoldoende verbetering' geldt, is niet gespecificeerd.

In het licht van het grotere geheel – de ingrijpende hervorming van onze verzorgingsstaat waarbij veel taken rond zorg en werk zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten, en waarbij tegelijk flink is bezuinigd – lijkt deze motie misschien een detail. Maar het is een aspect dat ertoe doet, omdat het raakt aan de achilleshiel van onze veranderde verzorgingsstaat: voorziet die straks nog wel in de noden van de kwetsbaarste mensen? En omdat het laat zien hoe belangrijk het is om de effecten van de hervormingen nauwgezet te evalueren in het licht van onze waarden, en om tekortschietend beleid te repareren.

Van Waarde Lokaal is een actieonderzoek naar de veranderingen in de zorg en rondom werk. Het afgelopen jaar spraken medewerkers van de Wiardi Beckman Stichting voor dit

Nierop & Sie Dhian Ho *Een actieonderzoek in de reformistische traditie van de sociaal-democratie*

onderzoek al met zo'n honderd mensen die zorg nodig hebben in hun dagelijks leven, en met mensen die zorg verlenen. Met mensen die werk zoeken, of die met hulp werk hebben gevonden. Met werkgevers en met docenten.

Deze manier van onderzoek doen is een intensieve en leerzame manier om te bestuderen hoe beleid uitpakt in het leven van alledag. Mensen vertellen indrukwekkend en openlijk over hun leven als je ze vraagt wat er goed gaat en wat hen dwarszit. Op de website [www.vanwaardelokaal.nl](http://www.vanwaardelokaal.nl) publiceren we alle interviews. We halen inspirerende praktijkvoorbeelden naar voren en bestuderen de voorwaarden waaronder bijvoorbeeld beter werk of meer zeggenschap voor mensen wordt gerealiseerd. En we agenderen kwesties die om een oplossing vragen, bespreken die met directbetrokkenen, wetenschappers en bestuurders. Uit deze casestudies destilleren we adviezen aan de politiek, waarna we inzetten op een beweging in de richting van onze waarden, en de mobilisatie per casus volgen op de website.

### **Decentralisatie: van rechten naar voorzieningen**

Met de hervorming van de verzorgingsstaat op 1 januari 2015 zijn veel rechten op het gebied van zorg en begeleiding naar werkvoorzieningen geworden, en onder het beheer van gemeenten gebracht.

De belofte was dat met deze hervormingen ruimte zou worden gemaakt voor een andere manier van werken in het sociale domein. Bureaucratische schotten tussen diverse regelingen van de verzorgingsstaat zouden worden geslecht, opdat gemeenten beleidsvrijheid zouden krijgen om via nabij en integraal bestuur zorg op maat te leveren, met veel zeggenschap voor cliënten en professionals. Deze manier van werken zou beter passen bij de moderne samenleving, waarin standaardoplossingen die van overheidswege worden opgelegd aan burgers niet meer voldoen.

De oplossingen voor werk, zorg en inkomen die we hadden bedacht voor de homogene samenleving van de jaren vijftig zijn niet meer houdbaar. De Nederlandse bevolking is heterogener geworden, de sociale veerkracht van mensen en van gezinnen loopt sterk uiteen, de meeste ouderen willen langer thuis blijven wonen mits er enig gezelschap is en ze terug kunnen vallen op zorg als dat nodig is. Mensen willen kortom zorg en begeleiding op maat én zeggenschap over de hulp die ze krijgen. De belofte van de hervormingen is dat gemeenten burgers op deze manier beter kunnen ondersteunen als zij hulp nodig hebben, door voorzieningen die zijn aangepast aan de lokale omstandigheden en individuele behoeften. Bijvangst is dat met dit maatwerk onnodige kosten kunnen worden uitgespaard.

Maar er zijn ook grote zorgen over de effecten van de hervormingen. Waar een vergelijkbare decentralisatie van de verzorgingsstaat naar gemeenten in Denemarken leerde dat de nieuwe manier van werken eerst investeringen vereist in het sociale domein voordat daarmee besparingen kunnen worden gerealiseerd, heeft het kabinet van PvdA en VVD direct fors bezuinigd. De VVD van Halbe Zijlstra verhulde daarbij niet dat zij uit is op een zo klein mogelijke overheid. Decentralisatie van taken naar gemeenten met een kleiner budget, is een beproefd recept om harde bezuinigen door te voeren zonder al te grote zichtbaarheid van de gevolgen en zonder al te veel weerstand. En dat is precies wat dit kabinet deed. De Participatiewet ging gepaard met een bezuiniging van op termijn 1,6 miljard euro.<sup>1</sup> Ook op de uitvoering van taken in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) werd met tientallen procenten bezuinigd. Onder andere de Raad van State waarschuwde indringend dat gemeenten van dit budget niet al de aan hen toebedeelde taken zouden kunnen uitvoeren.<sup>2</sup>

In deze context is het, zacht gezegd, spannend hoe deze hervormingen in het leven van alledag neerslaan. Met het onderzoek Van

Waarde Lokaal willen we dit volgen, en in de traditie van het reformisme aanbevelingen doen voor herziening van het beleid als dat uitpakt in strijd met onze waarden.

### **Beschut werk**

Ook gegarandeerd werk voor de zwakste groep – voorheen geregeld in sociale werkbeldrijven – werd per januari 2015 van een recht tot een voorziening voor ‘beschut werk’. Beschutte arbeidsplaatsen zijn via de gemeenten georganiseerde werkplekken voor mensen die vanwege hun arbeidsbeperking niet op de reguliere arbeidsmarkt terecht kunnen. Beschut werk is bedoeld voor mensen die veel begeleiding nodig hebben, bijvoorbeeld omdat ze angstig zijn, die veel zorg op de werkplek nodig hebben, bijvoorbeeld bij het naar het toilet gaan, of die een sterk verminderde arbeidsproductiviteit hebben door een zware handicap. Zo’n beschutte werkplek heeft bijvoorbeeld Willem Westerhoven gekregen (zie het interview met hem in dit nummer van *S&D*). Zijn verhaal laat goed zien hoe belangrijk het voor mensen is om te kunnen werken en daarvoor ook betaald te krijgen, ook als zij een heel zware arbeidsbeperking hebben. Door zijn werk komt Willem Westerhoven niet alleen ‘van de bank af’, zoals hij het zelf verwoordt, maar het geeft hem ook bestaanszekerheid; een eigen inkomen.

Bij beschut werk is reformisme op zijn plaats. Het afgelopen jaar blijken er nauwelijks beschutte werkplekken gerealiseerd te zijn: het kabinet beloofde dat er in 2015 1600 van deze werkplekken zouden komen; tot december werden er maar zo’n 85 gerealiseerd.<sup>3</sup>

De kwestie van beschut werk gaat in feite om de vraag wat voor samenleving we willen zijn en wat voor arbeidsmarkt we willen hebben. Een inclusieve samenleving, waarin iedereen meedoet, is een belangrijk sociaal-democratisch streven. Maar deze ontstaat niet vanzelf, zeker niet in een tijd dat de werkloosheid voor laaggeschoolden aanzienlijk hoger

is dan voor hooggeschoolden<sup>4</sup>, en waar werk rond het minimumloon relatief vaak tijdelijk, beperkt in uren en onzeker is.<sup>5</sup>

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het creëren van de beschutte werkplekken. Ze zien zich hier echter niet toe verplicht, en kiezen er vaak voor geen of nauwelijks beschut werk te organiseren. Omdat ze menen geen keuze te hebben gezien het krappe budget dat hun gegeven is voor de uitvoering van de Participatiewet of – fundamentele – omdat ze niet geloven in een inclusieve arbeidsmarkt als dit betekent dat de overheid banen moet creëren. Of omdat ze geen uitvoeringsinstanties hebben die in staat zijn beschut werk goed te organiseren.

Gemeenten hebben een enorme vrijheid in hoe ze dit soort voorzieningen regelen – als ze er maar iets over vastleggen in een verordening. Daarover vertelde bijvoorbeeld een medewerker aan ons die voor de gemeente mensen uit de bijstand beoordeelt: ‘Als gemeente heb je een inspanningsverplichting om mensen op weg te helpen, maar hoe ver moet je gaan? Zeg je dat je om te solliciteren bij ons gebruik kunt maken van de computer, en that’s it? Of help je iemand bij de aanvraag voor beschut werk?’ Veel gemeenten blijken te kiezen voor de eerste optie. De procedures om voor beschut werk in aanmerking te komen zijn ingewikkeld: niet alleen moet iemand zich op eigen initiatief melden, en door de ‘toets’ van zijn eigen gemeente komen, daarna moet ook nog door het UWV worden beoordeeld of beschut werk inderdaad nodig is.<sup>6</sup> Dit leidt ertoe dat in veel gemeenten niemand wordt aangemeld voor beschut werk, en er dus ook geen beschutte werkplekken worden gecreëerd.

Dat er ook gemeenten zijn waar het wel goed gaat, bewijst Leiden. De verantwoordelijke wethouder voor de Participatiewet, Marleen Damen, gelooft in de waarde van beschut werk en ziet ook de meerwaarde ervan boven dagbesteding (zie elders het interview met haar in dit nummer van *S&D*); ze heeft er ook geld voor over.

De casus Leiden toont overigens ook meteen aan waarom goed plaatselijk beleid te verkiezen is boven landelijke standaardoplossingen: Leiden is de regio met het hoogste aandeel hoogopgeleiden van Nederland, er is een enorm potentieel van jonge, idealistische ondernemers. Die op een slimme manier betrekken bij het creëren van arbeidsplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, is een van de succesfactoren waarom beschut werk in Leiden zo goed lukt en ook betaalbaar is. Dat is helaas niet een formule die een-op-een te kopiëren valt naar een regio als Oost-Groningen, Zuid-Limburg of Zeeland.

Twee keer spraken we met Bas van Drooge, directeur van sociaal werkbedrijf en reïntegratiebedrijf DZB uit Leiden (zie elders in dit nummer van *S&D*). Eenmaal begin juni, in onze eerste ronde langs directeuren van sociale werkbedrijven. En eenmaal eind 2015 toen het ons duidelijk werd dat Leiden een van de weinige plekken in Nederland is waar het lukt de inclusieve arbeidsmarkt die we zo graag willen waar te maken. Die tweede keer hebben we preciezer doorgevraagd naar de succesfactoren. Een belangrijke voorwaarde bleek te zijn dat de gemeente het bedrijf een brede opdracht gunde: iedereen die in Leiden met de Participatiewet te maken krijgt, komt in aanraking met DZB, dus ook mensen zonder arbeidsbeperking die een bijstandsuitkering aanvragen. Door die brede opdracht is de overhead van het bedrijf relatief laag. Belangrijk is daarnaast dat de gemeente Leiden nieuwe beschutte werkplekken laat ontstaan, en dat de gemeente zelf ook werk gunt aan DZB, bijvoorbeeld bij de groenvoorziening.

### ***Te weinig goed werk rond het minimumloon***

Een ander terugkerend probleem waar we op stuiten tijdens ons onderzoek is het gebrek aan goed werk rond het minimumloon. Het is een bijna onzichtbaar probleem — de mensen die het raakt treden zelden naar voren in

media of politiek. Iemand die wel probeert zijn stem te laten horen is de Rotterdammer Ahmed Abdillahi, die noodgedwongen drie kleine banen combineert (zie het interview met hem in dit nummer van *S&D*).

Het verhaal van Ahmed Abdillahi illustreert dat het enorm dringen is op de arbeidsmarkt. Een aantal ontwikkelingen van de afgelopen jaren heeft ongelukkigerwijs deze druk verhoogd. Dat zijn onder andere de economische crisis, de bezuinigingen in de zorg (met name de huishoudelijke hulp), de ‘garantiebanen’ die bedrijven moeten creëren voor mensen met een arbeidsbeperking en de tegenprestatie voor een bijstandsuitkering die in een gemeente als Rotterdam breed en langdurig wordt ingezet. Dit probleem is niet eenvoudig op te lossen met een wet, dit vergt langdurig en samenhangend beleid dat werk rond het minimumloon stimuleert, bijvoorbeeld door de kosten van arbeid voor werkgevers te verlagen. Aangevuld met stimulerend beleid om eenvoudig productiewerk weer in Nederland te laten verrichten. Op gemeentelijk niveau gebeurt dat al — in Leiden, maar ook in andere steden zoals in Den Haag, waar experimenten lopen om de garnalenpellerij terug te halen naar de stad, in plaats van dit werk in Marokko te laten doen. Landelijk beleid moet dit lokale beleid om banen te creëren idealiter ondersteunen, zodat het minder afhankelijk wordt van de inzet en mogelijkheden van een individuele wethouder of dit gebeurt of niet.

Daarnaast is het zaak ‘goed’ werk te stimuleren en tegenwicht te bieden tegen het steeds flexibeler worden van veel banen rond het minimumloon. In dat licht is de regeling van het lage-inkomensvoordeel (LIV) een mooi voorbeeld. Per 1 januari 2017 kunnen werkgevers op grond hiervan maximaal € 2000 per jaar van de Belastingdienst terugkrijgen als ze iemand tegen het minimumloon voor 24 uur per week in dienst nemen. Minister Lodewijk Asscher stimuleert hiermee zowel goed werk als meer werk rond het minimumloon.

Nierop & Sie Dhian Ho *Een actieonderzoek in de reformistische traditie van de sociaal-democratie*

### Vervolg van het onderzoek

Van Waarde Lokaal is het afgelopen jaar niet alleen een onderzoek geweest, het is een beweging geworden. We hebben hulp gekregen bij het afnemen van interviews van vrijwilligers uit de PvdA-afdelingen Uden, Zwolle/Zwartewaterland, Rotterdam, Leiden, Haarlem, Roosendaal, Amersfoort en Schiedam/Vlaardingen/Maassluis. Mensen die voor ons jongeren volgden die net van het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs afkwamen – en die ook spraken met hun docenten en werkgevers, met verantwoordelijk ambtenaren en plaatselijke politici. Die hulp heeft het onderzoek enorm verbreed, en heeft ook de verbinding met de lokale politiek verstevigd – doordat op lokaal niveau duidelijk werd wat er wel en niet goed liep. Uit deze interviews blijkt ook pijnlijk – vooral uit de gesprekken met oud-docenten – dat het vooral kwetsbare jongeren zijn die de dupe worden van het niet van de grond komen van beschut werk.

Met Van Waarde Lokaal willen we laten zien waar het goed gaat, en er op die manier

aan bijdragen dat gemeenten en instellingen van elkaar leren. Soms is daarnaast reparatie van wetgeving nodig, zoals in het geval van beschut werk. Soms ook is nieuw beleid nodig, zoals voor het creëren van meer goed werk rond het minimumloon.

Het afgelopen halfjaar hebben we ons voornamelijk gericht op werk. Rond de zomer komen we opnieuw naar buiten met verhalen en adviezen over de stand van de inclusieve samenleving: dan met wat er goed gaat voor ouderen die zorg en ondersteuning nodig hebben, onder welke voorwaarden dat goed gaat, en wat er beter zou kunnen.

Hopelijk leidt dat opnieuw tot discussie, navolging en bijsturing in de lokale en landelijke politieke arena. Want de sociaal-democratie hoort in tijden van grote onzekerheid aanspreekbaar te zijn op haar kernwaarden.

*Het actieonderzoek Van Waarde Lokaal is te vinden op [www.vanwaardelokaal.nl](http://www.vanwaardelokaal.nl). Wilt u als interviewer meedoen met ons onderzoek? Meld u dan aan via [info@vanwaardelokaal.nl](mailto:info@vanwaardelokaal.nl).*

### Noten

- 1 Ministerie van SZW (2013), *Kamerbrief staatssecretaris Klijnsma d.d. 2 december 2013* ([www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/de\\_tail?id=2013Z23635&did=2013D48347](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/de_tail?id=2013Z23635&did=2013D48347)).
- 2 Zie o.a. het advies van de Raad van State m.b.t. de Participatiewet d.d. 1 november 2013 ([www.raadvanstate.nl/adviezen/advies.html?id=11049](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/advies.html?id=11049)).
- 3 In 2026 moeten er volgens de plannen van het kabinet 30.300 beschutte arbeidsplaatsen zijn gerealiseerd. Voor 2015 was het streven 1600 beschutte werkplekken te creëren. In de loop

van 2015 bleek al dat dit aantal bij lange na niet gehaald zou worden, zie de Kamerbrief van staatssecretaris Jetta Klijnsma, d.d. 18 september 2015. Tussen januari en december 2015 blijken slechts zo'n 85 personen een indicatie beschut werk te hebben gekregen (*Kamerbrief staatssecretaris Klijnsma d.d. 23 februari 2016*, p. 5): 'Er zijn in die periode 263 aanvragen voor een advies beschut werk bij het UWV binnengekomen. Daarvan is ongeveer de helft afgehandeld. In 65% van de gevallen heeft dit geleid tot een positief advies van het UWV.' Of die circa 85 mensen ook allemaal op een beschutte werk-

plek aan de slag zijn gegaan, is onbekend.

- 4 CBS, <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82309NED&D1=19-20&D2=a&D3=0&D4=0-3&D5=4,9,14,19,24,29,34,39,44,49,54,1&HDR=T,G2,G1&STB=G3,G4&VW=T>
- 5 CBS, [www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3743-wm.htm](http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3743-wm.htm)
- 6 Over die toets van het UWV die bovenop de toets van de gemeenten komt, wordt overigens veel gemopperd, vooral vanuit de gemeenten. Deze zou vertragend werken, en voor betrokkenen ondoorzichtig zijn.