

Naar zinvolle tijdsbesteding door zelf- en samenredzaamheid?

Kwalitatief onderzoek naar de percepties ten aanzien van zinvolle tijdsbesteding bij tegenprestatiecliënten en niet-werkende ouderen in Rotterdam.

Geschreven door

Derek Jochemsen (359027)

Master Bestuurskunde

Governance en Management van Complexe Systemen

Begeleider

Prof. Dr. Jurian Edelenbos

Tweede lezer

Prof. Dr. Menno Fenger

Datum

27 augustus 2019

Aantal woorden: 26.225

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Naar zinvolle tijdsbesteding door zelf- en samenredzaamheid?', geschreven in het kader van de master Bestuurskunde: Governance en Management van Complexe Systemen. Het onderzoek is gestart nadat ik in oktober in dienst ben getreden bij de Gemeente Rotterdam, waar ik me bij het team Strategie en Beleid heb gestort op het strategisch dossier 'Waardering en Zingeving'. Dit onderzoek komt daaruit voort en is een aanvulling op eerder geleverde inspanningen van collega's op dat dossier.

Ik heb veel steun gehad en fijn samengewerkt met collega en mentor Annette Bombeke en met collega's Roy Geurs en Teije Terhorst. Daarvoor wil ik hen graag bedanken. Een bijzonder dankwoord ook voor begeleider Jurian Edelenbos. Het schrijven van deze scriptie is een lang proces geweest en is soms met horten en stoten voortgegaan. Zijn geduld en ondersteuning stel ik erg op prijs. Ook wil ik tweede lezen Menno Fenger hartelijk danken voor zijn feedback en bereidheid mijn scriptie op korte termijn te beoordelen.

Morele steun en af en toe een duwtje in de rug heb ik tijdens dit proces ook vanuit familie en vrienden ook gekregen. Mijn ouders, zus en vriendin Sanne hebben altijd voor me klaar gestaan. Het schrijven van deze scriptie ging met pieken en dalen en heeft veel vrije avonden en weekenduren gekost. Hun steun en aanwezigheid heeft me daar meermaals doorheen gesleept en geholpen deze scriptie tot een goed einde te brengen. Daarnaast was het ook een leuk proces om te doorlopen. Ik heb tijdens het onderzoek met veel mensen kennis mogen maken en veel van hen mogen leren. Daarvoor ben ik dankbaar

Ik wens u veel leesplezier toe.

Derek Jochemsen

Samenvatting

Door technologische ontwikkelingen en toenemende vergrijzing kunnen grotere groepen Rotterdammers in de toekomst zonder werk langs de kant komen te staan. Zij kampen daardoor niet alleen met het verlies van een bron van inkomen, maar ook van een belangrijke bron van zinvolle tijdsbesteding. Sociale voorzieningen staan steeds meer onder druk, waardoor Nederlandse gemeenten inzetten op de 'zelf- en samenredzaamheid' van burgers. Van burgers voor wie een betaalde baan geen directe mogelijkheid (meer) is, wordt daarom een andere bijdrage gevraagd. Daarnaast worden steeds strengere eisen gesteld aan een beroep op sociale voorzieningen, bijvoorbeeld middels een tegenprestatie. Het idee is dat maatschappelijke participatie, in de vorm van 'zinvolle tijdsbesteding', niet alleen goed is voor de samenleving, maar ook positieve effecten heeft op mensen zelf. Het is echter de vraag in hoeverre deze beleidsbenadering ruimte laat voor de percepties van zinvolle tijdsbesteding bij de doelgroepen van beleid. Op basis van *desk research*, interviews en focusgroepen, laat dit onderzoek zien dat de nadruk op initiatief en eigen verantwoordelijkheid ook een aantal onbedoelde effecten in de vorm van barrières en risico's met zich. Belangrijkste barrières ten aanzien van zinvolle tijdsbesteding en risico's voortkomend uit beleid zijn voor ouderen een beperkt (bruikbaar) sociaal netwerk en een overmatig beroep op informele zorg. Voor tegenprestatiecliënten zijn beperkte kennis van voorzieningen en taalvaardigheden (*welfare illiteracy*), controle en toezicht vanuit de gemeente, negatieve framing en stigma belangrijke risico's of barrières ten aanzien van zinvolle tijdsbesteding. Een belangrijk verschil tussen beide groepen zit ook in de motivaties. Waar ouderen veelal intrinsiek gemotiveerd participeren, is bij de tegenprestatie vaker sprake van extrinsieke motivatie. Aanbevolen wordt ten aanzien van maatschappelijke participatie in de vorm van 'zinvolle tijdsbesteding' meer in te zetten op persoonlijke aandacht en begeleiding, het bieden van opties op 'niveau' en het faciliteren en organiseren van kwalitatief hoogwaardig sociaal contact voor ouderen. Het stuk sluit af met een beschouwing van de veranderingen in de het tegenprestatiebeleid die in de loop van het onderzoek hebben plaatsgevonden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	10
1.2	Leeswijzer	11
2	Theoretisch kader	12
2.1	De arbeidsmarkt van de toekomst	12
2.2	De waarde van werk	16
2.3	De participatiesamenleving	18
2.4	De investerende verzorgingsstaat	22
2.5	Beleids­theorie versus praktijk	26
2.6	Participatie en <i>social investment</i> : wat werkt en wat niet?	28
2.7	Slotparagraaf.....	32
3	Onderzoeksmethoden	36
3.1	Doelgroepen en kernbegrippen	36
3.2	Data-analyse	40
4	Resultaten.....	42
4.1	Zinvolle tijdsbesteding in de derde levensfase	42
4.1.1	Zingeving in gemeentelijk ouderenbeleid	42
4.1.2	Percepties actieve en inactieve ouderen.....	45
4.1.3	Beleid versus praktijk: risico's en barrières	52
4.2	Zinvolle tijdsbesteding in de bijstand	56
4.2.1	De tegenprestatie als zinvolle tijdsbesteding	56
4.2.2	Percepties tegenprestatiecliënten	58
4.2.3	Beleid versus praktijk: risico's en barrières van de tegenprestatie	66
4.3	Samenvatting en reflectie.....	69
5	Conclusie en discussie	71
5.1	Aanleiding en onderzoeksvraag.....	71
5.2	Beantwoording deelvragen	72
5.3	Conclusies en aanbevelingen	77
6	Bronnenlijst	84
	Bijlagen 1: Topiclijsten	88
	Bijlage 2: Deelnemers focusgroepen	90
	Bijlage 3: Coderingsschema	91

1 Inleiding

Door de opkomst van automatisering, digitalisering, robotisering en andere technologische ontwikkelingen staan we volgens, onder meer, de econoom Jeremy Rifkin (2012) aan de vooravond van de grootste sociale en economische veranderingen sinds de 19^e eeuw. Waar door de eerste en de tweede revolutie de menselijke spierkracht door machines werd overgenomen, is het door de derde, respectievelijk vierde industriële revolutie nu de beurt aan het menselijk denkvermogen. De discussie over de impact van technologische ontwikkelingen op de werkgelegenheid is in de afgelopen jaren sterk opgekomen. Volgens sommigen zullen technologische ontwikkelingen leiden tot een forste arbeidsuitstoot en een verlies aan werkgelegenheid (Frey & Osborne, 2013). Anderen zien vooral kansen en voorspellen juist economische groei als gevolg van technologische innovaties (Dekker, 2017). Door de eerste en de tweede industriële revoluties meer nieuwe werkgelegenheid ontstaan dan er is verdwenen, maar veel toekomstdenkers zijn daar nu een stuk pessimistischer over.

De relatie tussen technologische ontwikkelingen en economische groei is zeer complex en voorspellingen over de effecten op de werkgelegenheid lopen sterk uiteen. Waarover wel consensus lijkt te zijn, is dat de aard van werk verandert. Cognitieve vaardigheden en opleidingsniveau worden steeds belangrijker, waardoor met name mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt risico lopen. Er ontstaat ook nieuwe werkgelegenheid, maar de kans is groot dat de nieuwe banen niet (goed) aansluiten op de kennis en vaardigheden van de groep mensen wiens banen nu op de tocht staan. Uitgaand van de meer pessimistische voorspellingen zal het aantal baanlozen in de klassieke zin van het woord enorm toenemen en nemen de mogelijkheden tot zelfstandige inkomensvorming van deze mensen af.

Voor Rotterdam zijn deze ontwikkelingen zorgelijk. De bedrijvigheid in de regio heeft een sterk accent op industrie en logistiek, sectoren die al enkele jaren aan het krimpen zijn. De bedrijvigheid in de regio staat daardoor onder druk

(Van Lieshout, 2016). Alhoewel de werkloosheid sinds 2015 is gedaald, blijft Rotterdam de stad met de hoogste werkloosheid van de G4. Een belangrijke verklaring hiervoor is het gegeven dat Rotterdam wordt gekenmerkt door een relatief grote groep laagopgeleiden. Dit is met name van belang, gezien de groei van de werkgelegenheid geheel in flexibele en tijdelijke banen zit (Gemeente Rotterdam, 2018a). De startsituatie van Rotterdam wat betreft de arbeidsmarkt is in verhouding tot de andere grote Nederlandse steden niet gunstig. De mogelijke gevolgen van de arbeidsmarkttransitie betekenen voor Rotterdam, en met name voor zij die zich 'onderaan' de arbeidsmarkt bevinden, een reëel risico op inkomensverlies.

Werk is echter meer dan enkel een bron van inkomen. Mensen ontleen een belangrijk deel van wie zij zijn aan het werk dat ze doen. Het werk geeft in onze samenleving zin aan het leven en gaat gepaard met status, structuur en sociale contacten (Conen & De Beer, 2017, p. 5; Gill, 1999). Deeltijd werk of klussen in de *gig economy*, waar de grootste groei van de werkgelegenheid zit, kunnen daar vaak maar deels in voorzien. Wanneer werk wegvalt als primaire bron van zingeving, dreigt niet alleen een sterke groei van het uitkeringsbestand, maar stijgt ook de kans op psychische klachten, eenzaamheid, echtelijke ruzies, etc. (Gesthuizen, 2010; Koster & Gesthuizen, 2016).

Naast ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, heeft Rotterdam te maken met toenemende vergrijzing. Naar verwachting neemt het aantal 65-plussers in de stad toe van 97.000 tot 129.000 in 2035 (Gemeente Rotterdam, 2018b). Deze demografische ontwikkeling betekent dat het aandeel niet-werkenden in de stad verder zal toenemen. Een vergrijzende bevolking betekent een toenemende zorgvraag. Met het ouder worden groeit de kans op gezondheidsproblemen. Maar ook sociale en emotionele eenzaamheid, het gevoel intieme en betekenisvolle relaties met anderen te missen, komen door vergrijzing vaker voor. Een gebrek aan diepgaand contact en zinvolle tijdsbesteding is van negatieve invloed op het maatschappelijk welbevinden, gezondheid en zorgconsumptie (De Jong-Gierveld & Van Tilburg, 2008;

Davelaar et al., 2013), waardoor de druk op sociale voorzieningen verder toeneemt. Zinnvolle tijdsbesteding is voor velen, met name na het werkende leven, een belangrijk thema. Wanneer grotere groepen Rotterdammers niet (meer) actief zijn op de arbeidsmarkt en voor hen werk geen bron van zingeving meer is, kan de zorgvraag toenemen en de druk op de zorgsector verder vergroten.

Er is een steeds grotere vraag naar zorg en sociale voorzieningen, maar de beschikbare budgetten daarvoor nemen onvoldoende toe. Daarnaast bestaat de kans dat de groep bijstandsgerechtigden en niet-werkende ouderen verder groeit. Nederlandse gemeenten komen hierdoor voor grote uitdagingen te staan en dreigen onder de kosten van uitkeringen en zorg te bezwijken. Om dit tegen te gaan wordt steeds vaker een beroep gedaan op burgers om te participeren en verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen omgeving (Hoijtink, Tonkens, & Duyvendak, 2018). Ook van de groepen die om verschillende redenen langs de kant staan. Er wordt ook wel gesproken van de 'participatiesamenleving', waarin van burgers een bepaalde mate van maatschappelijke betrokkenheid in de vorm van zinnvolle tijdsbesteding verwacht.

Ook in Rotterdam wordt daarom in toenemende mate een beroep gedaan op de zelf- en samenredzaamheid van burgers. Het gaat daarbij vaak om verschillende vormen van informele zorg. Met name de vraag naar mantelzorg is in de afgelopen jaren sterk toegenomen (De Bruin et al., 2018). Voor ouderen betekent dit dat zij vaker worden gevraagd dienstverlening op zich te nemen of om hulp vaker in de eigen omgeving te organiseren. Zo kunnen kosten worden gedrukt en kunnen ouderen ook worden voorzien van een vorm van zinnvolle tijdsbesteding, wat weer positieve effecten zou hebben op de gezondheid. Voor zwakkere sociale groepen, kan een dergelijke aanpak echter ook bepaalde risico's met zich meebrengen (zie bijvoorbeeld Benda et al., 2017). Het gaat namelijk uit van de mogelijkheid en bereidheid bij doelgroepen om zelf dienstverlening te organiseren, waarvan in de praktijk soms geen sprake is. Ouderen moeten bijvoorbeeld vaker een beroep doen op

de eigen sociale omgeving, maar problemen kunnen ontstaan wanneer het sociaal netwerk ontoereikend is. Ook bestaat de kans dat vrijwilligers worden overbelast door een overmatig beroep op wat door Brudney en Meijs (2009) de *volunteer energy* wordt genoemd. Het is dus de vraag in hoeverre de participatiebenadering van de gemeente Rotterdam overeenkomt met de wensen en vaardigheden van ouderen.

Het beroep op participatie gaat daarnaast gepaard met het ontmoedigen van het gebruik van sociale voorzieningen daar door strengere eisen aan te stellen (Dwyer, 2014). Meestal gaat het daarbij om werkgerelateerde voorwaarden voor het verkrijgen van bijstand. In Rotterdam wordt van de moeilijker te activeren bijstandsgerechtigden, dat wil zeggen van werkzoekenden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt (Arnoldus & Hofs, 2014), bijvoorbeeld een maatschappelijke bijdrage verwacht in de vorm van een tegenprestatie. Omdat het voor deze groep te moeilijk is gebleken een betaalde baan te vinden, wordt hen ook geen re-integratietraject meer geboden. In plaats daarvan hebben tegenprestatiecliënten de keuze om op verschillende manieren invulling te geven aan hun tegenprestatie, waarbij zij de mogelijkheid hebben om ook een netwerk op te bouwen en vaardigheden te leren. Naast vrijwilligerswerk is het tegenwoordig bijvoorbeeld ook mogelijk taalonderwijs en cursussen te volgen of kan men werken aan de eigen gezondheid. Het idee achter de tegenprestatie is dat bijstandsgerechtigden op die manier ook iets terug kunnen doen voor de samenleving en er zelf ook beter van worden.

Onderzoek van de gemeente Rotterdam (2017) laat zien dat tegenprestatiecliënten over het algemeen gelukkiger zijn geworden, meer sociale contacten hebben gekregen en zich meer gewaardeerd voelen door de maatschappij. De bijstand is zo niet alleen een inkomensvoorziening, maar ook een investering in het menselijk en sociaal kapitaal van bijstandsgerechtigden. De ontwikkeling van tegenprestatie als investeringsinstrument kan zo ook worden begrepen vanuit het *social investment* perspectief. De overheid biedt middels de tegenprestatie ontwikkelingsmogelijkheden vanuit de gedachte dat in beginsel iedereen kan

participeren en dat iedereen daarbij gebaat is. Daarbij wordt wel uitgegaan van de mogelijkheid en bereidheid van doelgroepen om initiatief te nemen en actief bij te dragen aan het eigen welzijn.

De tegenprestatie kan echter ook verschillende negatieve gevolgen hebben voor de cliënten. Alhoewel de mogelijkheden binnen de tegenprestatie in de afgelopen jaren zijn verruimd, is het de vraag in hoeverre daar in de praktijk ook gebruik van wordt gemaakt. De tegenprestatie lijkt namelijk nog vaak te gaan om geleid vrijwilligerswerk (Gemeente Rotterdam, 2017). Dat wil zeggen: vrijwilligerswerk met een sterk dwangmatig of verplichtend karakter (Hustinx, Meijs & Ten Hoorn, 2009). De tegenprestatie wordt door sommigen bijvoorbeeld ook ervaren als dwangarbeid (FNV, 2012). Ook het onderzoek van de gemeente Rotterdam (2017) laat zien dat sommige cliënten de tegenprestatie als onprettig ervaren en het lichamelijk of geestelijk belastend vinden. Positieve effecten van de tegenprestatie zijn echter vooral aannemelijk wanneer de tegenprestatie lijkt op 'gewoon' vrijwilligerswerk en ook als zodoende wordt gewaardeerd (Lub, 2017). Maatschappelijke activering in de vorm van 'zinnvolle tijdsbesteding' is een expliciet doel van de Participatiewet, maar in hoeverre daar in de ogen van tegenprestatiecliënten sprake van is, valt te bezien.

Er wordt op verschillende manieren ingezet op de zelf- en samenredzaamheid van niet-werkende ouderen en bijstandsgerechtigden. Alhoewel participatie wordt geframed als een manier om bij te dragen aan de gezondheid en het menselijk en sociaal kapitaal van de doelgroepen, is het voor beide groepen echter de vraag in hoeverre het beleid aansluit bij de wensen en capaciteiten van deze mensen. Kritiek op het participatiebeleid luidt dan ook dat deze retoriek enkel dient als legitimering van bezuinigingen en het beperken van de toegang tot sociale voorzieningen (Taylor-Goody, 2008; Tinnemans, 2014). Van sociaal investeren lijkt volgens sommigen in de praktijk vaak geen sprake. Maar dat is wel een belangrijke aanname waarop beleid is gestoeld. Beleid heeft als doel maatschappelijke participatie in de vorm van zinnvolle tijdsbesteding te stimuleren, maar wanneer dat beleid niet aansluit op de

leefwereld van de doelgroepen, kan dat onbedoelde en ongewenste effecten hebben en kunnen risico's ontstaan, met name voor deze meer kwetsbare groepen.

Samenvattend, bestaat binnen de gemeente Rotterdam de vrees voor een fors verlies van werkgelegenheid als gevolg van technologische ontwikkelingen en een transitie op de arbeidsmarkt. In combinatie met toenemende vergrijzing, bestaat hierdoor het risico dat Rotterdam te maken krijgt met een steeds grotere groep niet-werkenden. Naast het verlies van een bron van inkomen, heeft een groeiende groep Rotterdammers ook te maken met het verlies van ook een belangrijke bron van zinvolle tijdsbesteding, met mogelijke ingrijpende voor de psychologische en sociale gevolgen. Een groeiend uitkeringsbestand en toenemende vergrijzing leiden tot toenemende druk op de sociale voorzieningen, waardoor de gemeente Rotterdam voor grote financiële uitdagingen kan komen te staan. Om de druk op sociale voorzieningen te verlichten, wordt daarom gekozen voor inzet op maatschappelijke participatie in de vorm van zinvolle tijdsbesteding. Het is de vraag in hoeverre deze beleidsbenadering ruimte laat voor de wensen bij de doelgroepen van dit beleid. Wat verstaan Rotterdammers eigenlijk zelf onder zinvolle tijdsbesteding? En wat maakt dat zij tijdsbesteding als zinvol ervaren?

Het is daarom interessant om te onderzoeken hoe zinvolle tijdsbesteding wordt gepercipieerd door tegenprestatiecliënten en niet-werkende ouderen in Rotterdam en in hoeverre dat strookt met het sociaal beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van deze groepen. Sluit de beleidsbenadering vanuit de gemeente aan op de percepties van de doelgroepen, of leidt het juist tot spanningen? Daarnaast is het voor de verdere ontwikkeling van beleid interessant welke kansen, risico's en barrières ten aanzien van zinvolle tijdsbesteding bij de doelgroepen worden gezien. Het doel van dit onderzoek is daarom om te ontdekken in hoeverre tegenprestatiecliënten en niet-werkende ouderen in Rotterdam keuzes kunnen maken in hun tijdsbesteding die zij als zinvol ervaren, alsmede welke kansen en barrières zij zien ten aanzien daarvan. Dit wordt vervolgens tegenover de benadering ten aanzien van deze

groepen vanuit de gemeente Rotterdam gezet om te onderzoeken in hoeverre het beleid van de gemeente Rotterdam aansluit op de belevingswereld van de doelgroepen. Staat het beleid de doelgroepen in de weg of worden ze er juist door geholpen? Dit alles leidt tot de volgende hoofdvraag:

Hoofdvraag: *In hoeverre komt de benadering van zinvolle tijdsbesteding in het publiek beleid van de gemeente Rotterdam overeen met de percepties van zinvolle tijdsbesteding bij tegenprestatiecliënten en niet-werkende ouderen in Rotterdam?*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

Deelvraag 1: *Hoe wordt zinvolle tijdsbesteding van tegenprestatiecliënten en niet-werkende ouderen benaderd in publiek beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van deze groepen?*

Deelvraag 2: *Hoe wordt zinvolle tijdsbesteding gepercipieerd door niet-werkende ouderen in Rotterdam en welke kansen, risico's en barrières zien zij op dat vlak ten aanzien van de eigen tijdsbesteding?*

Deelvraag 3: *Hoe wordt zinvolle tijdsbesteding gepercipieerd door tegenprestatiecliënten en welke kansen, risico's en barrières zien zij op dat vlak ten aanzien van de eigen tijdsbesteding?*

1.1 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Door de arbeidsmarktontwikkelingen en toenemende vergrijzing komt de gemeente Rotterdam mogelijk voor belangrijke uitdagingen te staan. Gevreesd wordt voor een fors verlies van werkgelegenheid, waardoor niet alleen de druk op sociale voorzieningen verder zal toenemen, maar ook grotere groepen Rotterdammers kampen met de sociale en psychologische gevolgen van het wegvallen van werk. Met name onderaan de arbeidsmarkt zullen deze gevolgen merkbaar zijn. Deze ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat meer Rotterdammers een gebrek aan zinvolle tijdsbesteding zullen ervaren. Dat maakt de vraag relevant in hoeverre Rotterdammers, de perceptie van zinvolle

tijdsbesteding van Rotterdammers voor wie de vaste baan geen bron van zingeving (meer) is, overeenkomt met de benadering vanuit de gemeente Rotterdam. Deze ontwikkelingen zijn voor het team Strategie en Beleid van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Rotterdam de reden geweest het strategisch dossier 'Waardering en Zingeving' te openen, wat de directie aanleiding is voor de start van dit onderzoek. Zingeving is op veel beleidsterreinen binnen de gemeente Rotterdam een relatief nieuw begrip en nog weinig onderwerp van onderzoek geweest. Door te onderzoeken in hoeverre de perceptie van zingeving strookt met sociaal beleid draagt dit onderzoek bij aan de sociaalwetenschappelijke literatuur en de verdere ontwikkeling van sociaal beleid.

1.2 Leeswijzer

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, volgt in het theoretisch kader in hoofdstuk 2 eerst een nadere toelichting van de theoretische achtergrond van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving en verantwoording van de gekozen onderzoeksmethoden, gevolgd door de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 4. Het onderzoek wordt afgesloten met conclusies en enkele aanbevelingen in hoofdstuk 5.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk volgt een meer uitgebreide behandeling van de ontwikkelingen die de aanleiding vormen van dit onderzoek. Daarbij wordt vertrokken vanuit een verkenning van de mogelijke gevolgen van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt van de toekomst. Daarna is aandacht voor de waarde van werk voor zingeving en zinvolle tijdsbesteding in de Nederlandse samenleving, gevolgd door theorie over de veranderende rol van moderne verzorgingsstaten ten aanzien van werk, welvaart en de toegang tot sociale voorzieningen (Dwyer, 2014). Een belangrijke rol is weggelegd voor de theorie over *social investment risks* (Benda et al., 2017), wat voortbouwt op Bonoli's (2005) benadering van *new social risks*. Deze komen voort uit een discrepantie tussen beleidstheorie en de praktijk, zoals beschreven door onder meer Hupe (2014) en Lipsky (2010). Het hoofdstuk sluit vervolgens af met een korte samenvatting van het theoretisch kader en een herhaling van de kernbegrippen.

2.1 De arbeidsmarkt van de toekomst

In de afgelopen decennia hebben computers en robots steeds meer banen op zich genomen. Door de opkomst van IT wordt tegenwoordig ook routinematig cognitief werk in toenemende mate geautomatiseerd. Door de ontwikkeling van *artificial intelligence*, of AI, zijn machines in staat om auto's te besturen, bestellingen opnemen en voedsel serveren in restaurants, fitnesslessen geven aan ouderen, dokters ondersteunen en adviseren bij het diagnosticeren en speeches schrijven voor politici. Om maar enkele voorbeelden te noemen. Er wordt gesproken van het tweede machinetijdperk of van een derde, respectievelijk vierde industriële revolutie waarbij, na de menselijke spierkracht, nu ons denkvermogen door machines wordt overgenomen (Dekker, 2017; Rifkin, 2012).

De discussie over de gevolgen van technologische ontwikkelingen voor de werkgelegenheid is in de afgelopen jaren sterk opgekomen. Volgens

sommigen zullen technologische ontwikkelingen in Nederland resulteren in een verlies aan werkgelegenheid. Door eerdere technologische ontwikkelingen werd vooral laaggeschoold, fysieke werk getroffen. Door de opkomst van IT wordt echter ook cognitief routinematig werk steeds vaker geautomatiseerd, waardoor ook middelbaar geschoolde banen vaker komen te verdwijnen en werkgelegenheid afneemt (Van Est & Kool, 2015). Volgens Frey en Osborne (2013) valt 47% van de totale werkgelegenheid in de VS in de *high risk* categorie en is naar verwachting vatbaar voor automatisering in de komende twee decennia. Anderen zien vooral kansen en voorspellen juist economische groei als gevolg van technologische innovaties. Er worden door technologische innovaties ook weer nieuwe banen gecreëerd, waardoor de aandacht juist gericht moet zijn op de verdere inzet van robots op het werk (Dekker, 2017).

De relatie tussen technologische ontwikkelingen en economische groei is zeer complex en voorspellingen over de effecten op de werkgelegenheid lopen sterk uiteen. Waarover wel consensus lijkt te zijn, is dat de aard van werk verandert. Als gevolg van automatisering, robotisering en digitalisering verdwijnt veel routinematig werk. De taken en werkzaamheden zijn vaak relatief eenvoudig te vatten in procedures die kunnen worden opgenomen in algoritmes. Hele productieketens en complete productieprocessen kunnen worden ontvlochten door banen op te knippen en te automatiseren. De taken worden vervolgens uitgevoerd in landen of regio's waar de kosten lager zijn. Door dit proces van outsourcing en *offshoring* staat de werkgelegenheid onder druk, met name in de productiesector (Van Est & Kool, 2015). Door nieuwe software is er steeds minder vraag naar menselijke arbeid. Deze ontwikkeling blijft echter niet beperkt tot routinematig werk, getuige de opkomst van zelfrijdende auto's die kunnen opereren in complexe verkeerssituaties (Brynjolfsson & McAfee, 2011). Algoritmes die gebruik maken van *big data* kunnen nu vele niet routinematige werkzaamheden overnemen.

Niet overal staat de werkgelegenheid echter onder druk. Met name in de publieke sector kampen organisaties met personeelstekorten. Door vergrijzing,

en de daardoor toenemende zorgvraag, en een terugtrekkende overheid hebben veel organisaties in de zorg en in het welzijn onvervulde vacatures. Daarnaast is er in andere delen van de publieke sector (bijvoorbeeld bij de politie, brandweer en in het onderwijs) veel werkgelegenheid (UWV, 2018). Werkgelegenheid blijft ook bestaan in sectoren die zich (nog) minder goed lenen voor automatisering (Frey & Osborne, 2013; Goos & Manning, 2007). Het gaat daarbij veelal om minder routinematige dienstverlening met een sociaal karakter. Banen ontstaan met name in de horeca, zogenaamde gemaksdiensten (zoals bezorgservices) en in de persoonlijke dienstverlening, getuige de opkomst van, bijvoorbeeld, lifestylecoaches en sportinstructeurs. Alhoewel het werk bij deze gemaksdiensten laag of ongeschoold is, worden er toch hoge eisen aan klantgerichtheid gesteld. Deze competentie wordt eerder toegeschreven aan hoger opgeleide mensen waardoor laagopgeleiden buitenboord vallen (De Beer, 2018). De arbeidsmarkt van de toekomst vraagt om nieuwe vaardigheden die niet altijd aansluiten op de kennis en vaardigheden van de mensen wiens baan op de tocht staat. Robotisering lijken daardoor vooral een bron van angst voor de lager opgeleiden die in de nieuwe economie moeilijker aan een baan kunnen komen (Dekker, Salomons, & Van der Waal, 2017).

Door technologische ontwikkelingen ontstaan ook nieuwe kansen voor inkomensvorming. De opkomst van de deel- of platformeconomie is daarvan een voorbeeld. Er is een verschuiving zichtbaar van de klassieke, vaste fulltimebaan naar meer tijdelijke contracten, flex-banen en zelfstandige klussen. Nederland telt steeds meer mensen die (deels) als zelfstandige in hun inkomen voorzien. Het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie in Nederland is in 2018 toegenomen tot bijna twee miljoen (CBS, 2018). De groei van de werkgelegenheid in Rotterdam zit ook enkel in flexibele en tijdelijke banen (Gemeente Rotterdam, 2018). Dit biedt kansen voor de creatieve en innovatieve economie, maar betekent ook dat mensen, met name onderaan de arbeidsmarkt, banen zullen gaan moeten stapelen om in hun inkomen te voorzien. Door flexibilisering en verklussing is er minder zicht op de continuïteit van werk. Zelfstandige of tijdelijke klussen leiden tot beperkte werk- en

inkomenszekerheid, met name voor groepen onderaan de arbeidsmarkt. Risico's zijn in toenemende mate bij arbeiders komen te liggen, die daarvoor minder sociale bescherming genieten (Friedman, 2014).

Mensen worden verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het verwerven van nieuwe banen en klussen en het sparen voor pensioen. Het 'vermarkten' van talenten voor het binnenhalen van nieuwe klussen wordt in deze context steeds belangrijker. Onderwijs en aantoonbare vaardigheden nemen daardoor verder in belang toe (Van Lieshout, 2016). Tegelijkertijd lijkt een groter aandeel van tijdelijke arbeidscontracten samen te gaan met een dalende scholingsbereidheid vanuit werkgevers (Plantenga, 2013). Om bij te kunnen blijven zijn mensen in toenemende mate zelf verantwoordelijk voor de eigen ontwikkeling. Laagopgeleiden ondervinden over het algemeen meer moeite zich te bewegen in deze realiteit en zijn vaker min of meer gedwongen zelfstandig. Deze 'werknemers zonder baan' hebben meer te maken met inkomensonzekerheid en genieten minder bescherming voor inkomensverlies (Plantenga, 2013). Flexibilisering en 'verklussing' betekent voor sommigen een verschuiving van een vaste baan naar al dan niet 'gedwongen' zelfstandigheid, afgewisseld met periodes waarin een grote groep niet in het eigen inkomen kunnen voorzien. Voor deze groep zijn langdurige uitkeringsafhankelijkheid en armoede een steeds groter risico.

De relatie tussen technologische ontwikkelingen en economische groei is zeer complex en voorspellingen over de effecten op de werkgelegenheid lopen sterk uiteen. In sommige sectoren staat de werkgelegenheid onder druk en in andere sectoren ontstaan nieuwe banen. In hoeverre dat leidt tot een nettoverlies of -winst aan werkgelegenheid blijft onzeker. Waarover wel consensus lijkt te zijn is de veranderende aard van werk. Cognitieve vaardigheden en opleiding worden steeds belangrijker op de toekomstige banenmarkt. Voor Rotterdam zijn deze ontwikkelingen zorgelijk. De bedrijvigheid in de regio heeft een sterk accent op industrie en logistiek, sectoren die al enkele jaren aan het krimpen zijn, en de stad wordt gekenmerkt door een relatief grote groep laagopgeleiden. Dit is met name van belang,

gezien de groei van de werkgelegenheid geheel in flexibele en tijdelijke banen zit (Gemeente Rotterdam, 2018). De startsituatie van Rotterdam wat betreft de arbeidsmarkt is in verhouding tot de andere grote Nederlandse steden niet gunstig. Het schrikbeeld van een forse uitstoot van arbeid, betekent voor Rotterdam een reëel risico. Mocht dat angstbeeld werkelijkheid worden, zullen grote groepen Rotterdammers langs de kant komen te staan. Dat heeft niet alleen impact op de inkomenspositie van deze mensen, maar betekent mogelijk ook dat velen een belangrijke bron van zingeving kwijtraken.

2.2 De waarde van werk

In Nederland is Werk voor velen meer dan enkel een bron van inkomen. Dat wordt vooral duidelijk wanneer mensen hun baan verliezen. Werkloosheid leidt namelijk vaak tot het verlies van zelfrespect en zelfwaardering. De Britse econoom John Maynard Keynes schreef hierover in zijn essay *Economic possibilities for our grandchildren* (1930). In dit essay beschrijft hij twee verschillende behoeften hebben: 'absolute' behoeften, die we ongeacht de situatie zullen hebben (zoals eten), en 'relatieve' behoeften, die ons superieur aan anderen laten voelen dan anderen als we in die behoeften worden voorzien. Het is die tweede behoefte die ons er al sinds het begin van de geschiedenis naar laat streven om meer geld te verdienen dan anderen. Maar door de technologische ontwikkelingen zal het 'economische probleem' (dat ons tot nu toe altijd tot handelingen heeft gedreven) in de toekomst zijn opgelost. Het gevolg daarvan is volgens hem dat de mens zijn traditionele doel of zin kwijt is. De mens heeft een existentieel probleem: "*how to use his freedom from pressing economic cares, how to occupy the leisure, which science and compound interest will have won for him, to live wisely and agreeably and well*" (Keynes, 1930).

De menselijke behoefte aan zingeving of zinvolle tijdsbesteding is ook in de psychiatrie en sociale psychologie een belangrijk thema. Het is wordt door velen gezien als inherent aan het menselijk bestaan (Frankl, 1985; Van Praag, 2010). Deci en Ryan (2002) gaan er in hun werk over de *Social Determination*

Theory (SDT), of zelfbeschikkingstheorie, vanuit dat mensen een natuurlijke geneigdheid tot ontwikkeling bezitten. Men wil zich persoonlijk en in relatie tot anderen verder ontwikkelen. De sociale context waarin dat gebeurt is echter van belang. SDT gaat uit van drie basale psychologische basisbehoeften die nodig zijn om te functioneren: competentie, verbinding en autonomie. Deze omgevingsvariabelen zijn van grote invloed op de menselijke ontwikkeling en wanneer ze tekortschieten, kan dit leiden uitputting, asociaal gedrag en ongelukkige gevoelens. Wanneer aan de basisbehoeften wordt voldaan, kunnen mensen groeien in vitaliteit, motivatie en geluk (Deci & Ryan, 2002). Psycholoog Annelies van Vianen (2013) voegt nog een vierde basisbehoefte toe: (bestaans)zekerheid. Vergelijkbaar met de onderkant van de piramide van Maslov, valt onder deze basisbehoefte dat er in primaire levensbehoeften, zoals voeding en een dak boven het hoofd, kan worden voorzien.

Er zijn uiteenlopende bronnen die in deze basisbehoeften kunnen voorzien, zoals sport, hobby's, cultuur, vrienden en familie. Maar ook werk biedt voor mensen een mogelijkheid om aan de vier basisbehoeften te voorzien. Werk biedt in veel gevallen een bepaalde mate van inkomenszekerheid en geeft mogelijkheden om met andere mensen in contact te komen. In Nederland verloopt maatschappelijke participatie ook veelal via arbeidsparticipatie (Wilthagen & Verhoeven, 2018). Daarnaast ontlenen veel mensen hun identiteit ontlenen aan hun werk, met de bijbehorende structuur, beloning en sociale contacten (Conen & De Beer, 2017, p. 5; Gill, 1999). In de periode na het werkende leven, ook wel de derde levensfase genoemd, kampen veel mensen met het vullen van de leegte die werk achterlaat. Een gebrek aan zinvolle tijdsbesteding en gevoelens van sociale en emotionele eenzaamheid (het gevoel een intieme relatie met anderen te missen) komen door vergrijzing steeds vaker voor en hebben invloed op het welbevinden (De Jong-Gierveld & Van Tilburg, 2008)

Mensen die niet werken zijn over het algemeen ongelukkiger en ongezonder dan mensen die wel werken. Vrije tijd wordt door veel werklozen ook niet als zodanig ervaren. Zij halen aan dezelfde activiteit, bijvoorbeeld tv kijken, minder

welzijn dan werkenden. Daarnaast ervaren werklozen over het algemeen meer negatieve emoties, zoals stress verdriet en pijn, dan werkenden (Krueger & Mueller, 2008; Knabe et al., 2010). Wanneer werk wegvalt heeft dat ingrijpende psychologische en sociale gevolgen doordat de kans op psychische klachten, eenzaamheid, echtelijke ruzies, etc. stijgt (Gesthuizen, 2010; Koster & Gesthuizen, 2016). Ook heeft (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid negatieve effecten op (het opgroeien van) kinderen en draagt het bij aan maatschappelijke tweedeling en verlies van vertrouwen in de bredere samenleving, de overheid en de politiek.

De kans bestaat dus dat door toenemende werkloosheid en vergrijzing, in de toekomst grotere groepen mensen zonder werk langs de kant komen te staan. Zij missen daardoor niet alleen een belangrijke bron van inkomen, maar ook van zinvolle tijdsbesteding, waardoor de druk op sociale voorzieningen verder toeneemt. Om deze ontwikkeling het hoofd te bieden en niet onder de kosten van uitkeringen en zorg te bezwijken, doen overheden steeds vaker een beroep op burgers om een maatschappelijke bijdrage te leveren en meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen omgeving (Hoijtink, Tonkens, & Duyvendak, 2018). Hieronder wordt uitgebreider stilgestaan bij de veranderende verzorgingsstaat en wat ook wel de 'participatiesamenleving' wordt genoemd.

2.3 De participatiesamenleving

Net als in veel andere West-Europese verzorgingsstaten, is maatschappelijke participatie van burgers in Nederland in toenemende mate een belangrijk beleidsdoel geworden. Er is sprake van een terugtrekkende overheid die steeds meer verantwoordelijkheid bij burgers zelf legt. In 2013 werd door Koning Willem Alexander tijdens zijn eerste troonrede dan ook voor het eerst gesproken van de 'participatiesamenleving', waarin de overheid van iedereen vraagt om meer verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen omgeving. Het doel is dat zoveel mogelijk burgers maatschappelijk actief zijn op een manier die groepen of personen in de samenleving van dienst is. Voor

wie betaald werk geen voor de hand liggende vorm van participatie (meer) is, wordt dan ingezet op andere vormen van maatschappelijke participatie. Betaald werk of het doorstromen naar betaald werk is dan ook steeds vaker geen direct doel meer bij participatiebeleid. Dit komt ook terug in de uitgangspunten van de Participatiewet van 2015 en de . Participatie in de vorm van 'zinnvolle tijdsbesteding' wordt daarbij nadrukkelijk genoemd als een doel op zich. Daarnaast is het doel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van 2015 ouderen te ondersteunen zodat zij langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen en meer deelnemen aan de maatschappij.

Niet-werkende ouderen vormen door toenemende vergrijzing en de daaraan gekoppelde zorgvraag een belangrijke en groeiende te activeren doelgroep. De is namelijk dat deze groep groeit van 97.000 in 2018 naar 129.000 personen in 2035 (Gemeente Rotterdam, 2018b). Hierdoor stijgt ook de zorgvraag verder. Participatie heeft daarom als doel bij te dragen aan de gezondheid en kwaliteit van leven van ouderen. Door vergrijzing komen sociale en emotionele eenzaamheid (het gevoel intieme en betekenisvolle relaties met anderen te missen) steeds vaker voor, wat een negatief effect kan hebben op het maatschappelijk welbevinden, gezondheid en zorgconsumptie (Davelaar et al., 2013; De Jong-Gierveld & Van Tilburg, 2008). Maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk of burenhulp, kunnen ouderen sociale contacten opdoen en meer meedoen in de samenleving. Maatschappelijke participatie kan zo positief bijdragen aan de kwaliteit van leven bij deze doelgroep, wat een belangrijke motivatie kan zijn voor ouderen om te participeren. Tegelijkertijd kan zorgconsumptie zo worden verminderd. Daarnaast kan vrijwilligerswerk dienen ter vervanging van de betaalde baan. Zoals in de vorige paragraaf al is benoemd, kan het verdwijnen van werk leiden tot psychologische en sociale gevolgen. Maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk, kan mogelijkheden bieden om het gat van de betaalde baan op te vullen.

Daarnaast is het doel ouderen te activeren om bij te dragen aan publieke dienstverlening. Het gaat dan bijvoorbeeld om vormen van informele zorg om

dienstverlening uit de handen van professionals te nemen. Dit kan ook uit noodzaak plaatsvinden. Met het ouder worden, groeit namelijk ook de kans op gezondheidsproblemen. Ouderen met een hulpvraag zijn steeds vaker aangewezen op de eigen sociale omgeving. In veel Westerse landen wordt publieke dienstverlening daardoor in toenemende mate overgenomen door mantelzorgers (onbetaalde en vaak langdurige zorg voor familieleden of vrienden) en vrijwilligers (De Bruin et al., 2018; Metz et al., 2016). De zorg voor een vriend of familielid is een veelvoorkomende vorm van maatschappelijke participatie en een belangrijke motivatie voor velen.

Op mantelzorg na, lijkt maatschappelijke participatie bij deze groep min of meer een vrijwillige aangelegenheid te blijven. Het betreft hier vrijwillige activiteiten in absolute zin. Dat wil zeggen, dat de activiteiten doorgaans op eigen initiatief plaatsvinden en onbetaald en onverplicht worden gedaan voor anderen of voor de samenleving (Hustinx, Meijs, & Ten Hoorn, 2009). Alhoewel participatie dus ook het eigenbelang kan dienen. Maatschappelijke participatie is hierbij waarschijnlijk vaker intrinsiek gemotiveerd. De motivatie komt vanuit de persoon zelf, omdat hij of zij plezier heeft in de activiteit en geen andere, externe doelen nastreeft (Van Staveren, 2000).

Net als bij niet-werkende ouderen, wordt in de participatiesamenleving ook van bijstandsgerechtigden meer gevraagd. Participatiebeleid ten aanzien van deze groep is echter meer gedwongen van karakter. Net als in veel andere Europese verzorgingsstaten, worden in Nederland sinds enkele jaren namelijk strengere eisen voorwaarden gesteld voor een beroep op de bijstand. Er is een bredere ontwikkeling gaande waarbij sociale zekerheid in steeds minder gevallen een universeel recht is, maar moet worden verdiend of gecompenseerd (Trappenburg, 2016). Geen rechten zonder ook plichten. Deze nieuwe voorwaarden (of *conditionalities*), hebben als doel rechten van burgers te beperken door meer werkgerelateerde eisen te stellen aan een beroep op sociale voorzieningen (Dwyer, 2014). In tegenstelling tot veel andere groepen, kan maatschappelijke participatie middels een tegenprestatie door de overheid worden opgelegd. Dit is voor het eerst mogelijk is gemaakt in

de Wet Werk en Bijstand van 2012 en met de invoering van de Participatiewet in 2015 landelijk verplicht geworden.

In Rotterdam wordt gebruikgemaakt van de tegenprestatie om de moeilijker te bemiddelen bijstandsgerechtigden, dat wil zeggen mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt, een maatschappelijke bijdrage te vragen (Arnoldus & Hofs, 2014; Gemeente Rotterdam, 2017). Omdat het voor deze groep te moeilijk is gebleken een betaalde baan te vinden, wordt hen ook geen re-integratietraject meer geboden. Een toch al kwetsbare groep met vaak relatief weinig menselijk kapitaal, moeten middels min of meer gedwongen activering zo meer maatschappelijk gaan bijdragen en iets terugdoen voor de samenleving. Tegelijkertijd is het idee dat zij daar zelf ook beter van worden.

Cliënten kunnen een tegenprestatie wel weigeren, maar kunnen dan gesanctioneerd worden middels een korting op de uitkering. Er is dus geen sprake van absoluut vrijwillige deelname, maar van geleide activiteiten (Hustinx, Meijs, & Ten Hoorn, 2009). Dat wil zeggen activering met een sterk dwangmatig of verplichtend karakter (Hustinx, Meijs, & Ten Hoorn, 2009). De tegenprestatie kan namelijk worden opgelegd en is daarmee min of meer verplicht. De kans is hierdoor groter dat bij de tegenprestatie vaker sprake is van extrinsieke motivatie (Van Staveren, 2000). Het is aannemelijk dat de tegenprestatie wordt uitgevoerd om sanctionering te ontlopen en de bijstandsuitkering zeker te stellen.

Gemeenten hebben bij de invulling van de tegenprestatie wel een bepaalde mate van bewegingsvrijheid, waardoor binnen de kaders een bepaalde keuzevrijheid bestaat voor de cliënten. Waar de tegenprestatie in Rotterdam begon met vrijwel uitsluitend geleid vrijwilligerswerk is het tegenwoordig mogelijk om er op ruimere wijze invulling aan te geven. Naast vrijwilligerswerk is het bijvoorbeeld ook mogelijk geworden taalonderwijs en cursussen te volgen of kan men werken aan de eigen gezondheid. Onderzoek van de gemeente Rotterdam (2017) laat zien dat tegenprestatiecliënten over het algemeen gelukkiger zijn geworden, meer sociale contacten hebben gekregen en zich meer gewaardeerd voelen door de maatschappij. De bijstand is zo

niet alleen een inkomensvoorziening, maar ook een investering in het menselijk en sociaal kapitaal van bijstandsgerechtigden.

Tegenover strengere voorwaarden staan dus investeringen en ontwikkelingsmogelijkheden. Binnen de tegenprestatie gaat het bijvoorbeeld om de kans om cursussen en scholing te volgen en daarmee bij te dragen aan het eigen menselijk kapitaal. Daarnaast wordt de tegenprestatie gelegitimeerd door de secundaire positieve gevolgen van activering: structuur, het opbouwen netwerk, etc. Dit beleid kan goed worden begrepen vanuit het *social investment* paradigma. Om dit paradigma goed te kunnen toelichten, is het echter nodig om eerst meer aandacht te besteden aan de theoretische achtergrond ervan. Daarom wordt hieronder eerst stilgestaan bij Bonoli's (2005) *new social risks* en daarop voortbouwend het *social investment paradigm*.

2.4 De investerende verzorgingsstaat

De fundering van het *social investment paradigm* ligt in Bonoli's (2005) theorie over *new social risks*. In zijn artikel '*The Politics of the new social policies*' stelt Bonoli (2005) dat postindustriële samenlevingen te maken hebben met wat hij noemt *new social risks*. Deze risico's op een verlies aan welvaart komen bovenop de 'klassieke' risico's, zoals ouderdom, ziekte, fysieke beperkingen en werkloosheid. Deze risico's lagen van oudsher (in industriële samenlevingen) voornamelijk bij de (vaak mannelijke) kostwinner met een baan in de productiesector. Werkloosheid of ziekte werden afgedekt door de intrede van de ziektekostenverzekering en het sociaal vangnet. Dit waren curatieve oplossingen, gericht op repareren in plaats van voorkomen.

Als gevolg van sociaaleconomische veranderingen zijn de risicoprofielen in postindustriële samenlevingen echter een stuk diffuser geworden. Door de verschuiving van arbeid naar de meer diverse dienstensector en door de massale toetreding van vrouwen op de arbeidsmarkt zijn nieuwe risico's ontstaan. Door ontwikkelingen als individualisering en veranderende familiestructuren (bijvoorbeeld door vergrijzing en toegenomen

chtscheidingen) bestaat er meer sociale diversiteit binnen samenlevingen en sociale klassen, waardoor het steeds moeilijker is geworden om sociale risico's af te dekken met gestandaardiseerde beleidsmaatregelen. Door het ontstaan van nieuwe sociale risico's, die hieronder verder worden toegelicht, hebben verzorgingsstaten zich moeten ontwikkelen. Deze risico's treffen met name jongeren, vrouwen en laagopgeleiden (Bonoli, 2005).

Bonoli (2005) maakt onderscheid tussen vijf nieuwe sociale risico's die gerelateerd zijn aan de postindustriële samenleving. Het eerste risico betreft het combineren van werk en familie. Doordat traditionele (gender)rolverdelingen zijn komen te veranderen en vrouwen steeds vaker werken, worden huishoudelijke werkzaamheden en de zorg voor kinderen (of andere familieleden) vaker uitbesteed buiten de eigen familie. Wanneer de prijzen van, bijvoorbeeld een kinderdagverblijf, stijgen of wanneer de capaciteit ontoereikend is, kunnen problemen ontstaan. Men moet dan minder gaan werken om zelf zorgtaken weer op zich te kunnen nemen. Daarmee nemen mogelijkheden op inkomensvorming af.

Voor eenoudergezinnen is dit risico nog groter. Daarmee komen we op het tweede nieuwe sociale risico. Eenoudergezinnen komen tegenwoordig steeds vaker voor. Deze gezinnen zijn afhankelijk van een enkel inkomen en zijn daardoor over het algemeen kwetsbaarder. Verlies van deze inkomensbron is van grote invloed op de welvaart van het hele gezin. Ten derde vormt het hebben van een ouder familielid met een zorgvraag een sociaal risico. Dit komt sterk overeen met het eerstgenoemde risico. Wanneer geen adequate zorgverlening mogelijk is, worden familieleden verantwoordelijk voor de zorg. Door het uitbesteden van zorgtaken, kunnen dus problemen ontstaan wanneer de zorg weer bij de familie komt te liggen. Mantelzorg kan zo de mogelijkheden tot inkomensvorming van verzorgenden beperken.

Bovenstaande risico's komen allen voort uit de familiesituatie van een individu. Het vierde sociale risico komt voort uit vaardigheden en een individu's arbeidsmarktpositie. Waar laagopgeleiden in industriële samenlevingen hun arbeid vaak konden verkopen in de productiesector, zijn laaggeschoolden

tegenwoordig vaak werkzaam in slecht betaalde dienstverlenende banen of zijn werkloos. Door het belang van opleiding in de moderne samenleving, vormt het hebben van verouderde of ontoereikende vaardigheden volgens Bonoli (2005) een nieuw sociaal risico. Het vijfde en laatste nieuwe sociale risico betreft onvoldoende sociale dekking voor in het geval van inkomensverlies. Omdat sociale zekerheid vaak nog gebaseerd is op de klassieke fulltimebaan, vormt een atypisch carrièrepad, wat steeds vaker voorkomt, een mogelijk risico. Door flexibilisering en de opkomst van de kluseconomie zijn ook steeds meer mensen zelf verantwoordelijk voor het organiseren van dekking voor de genoemde risico's.

De nieuwe sociale risico's leiden voor verzorgingsstaten tot de noodzaak zich te ontwikkelen om burgers te risico's te beschermen en welvaart te behouden (Pierson, 1994). In Europa is een algemene ontwikkeling in de richting van *social investment states* zichtbaar. In deze verzorgingsstaten wordt sociaal beleid over het algemeen gekenmerkt door (preventieve) investering in het menselijk en sociaal kapitaal en het versterken van de marktpositie van burgers, in tegenstelling tot het eerdere curatieve karakter van sociaal beleid (Benda et al., 2017). Het *social investment* paradigma vertrekt vanuit de aanname dat het welzijn van mensen afhankelijk is van hun mogelijkheden en bereidheid keuzes te maken die bijdragen aan hun eigen welzijn (Benda et al., 2017). Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor eigen verantwoordelijkheid van het individu. Het is niet enkel meer de overheid die verantwoordelijk is voor het stimuleren van sociale inclusie en maatschappelijke betrokkenheid. Die verantwoordelijkheid is komen te liggen bij burgers zelf en bij de bredere samenleving.

Het *social investment* perspectief vertrekt vanuit drie kernprincipes (Benda et al., 2017; Giddens, 1998). Ten eerste is het doel van sociaal beleid vanuit dit perspectief om gelijke kansen te creëren voor alle burgers. Daarom wordt sterk belang gehecht aan onderwijs en een leven lang leren. Onderwijs is de belangrijkste route naar sociale zekerheid en zelfstandigheid in postindustriële samenlevingen, waar technologie en cognitieve vaardigheden een steeds

belangrijkere rol spelen. De ontwikkeling van menselijk kapitaal staat daarom vanuit dit perspectief centraal. De tweede en derde principes betreffen de rol van de overheid. Vanuit het *social investment* perspectief is de overheid een *enabling state* die gelijke kansen voor ontwikkeling biedt aan elk individu, maar de verantwoordelijkheid voor het pakken van die kansen bij het individu legt (Jenson & St. Martin, 2003). De derde aanname is dat dit vraagt om een actieve, stimulerende of *empowering* overheid met een focus op publiek-private samenwerking met marktpartijen.

Nederlandse voorbeelden die goed begrepen kunnen worden vanuit het *social investment paradigm* zijn het Sociaal Akkoord uit 2013 en de Participatiewet van 2015. De overheid biedt mogelijkheden om de kans op betaald en vrijwillig werk te vergroten en voorziet burgers van informatie en prikkels om de bereidheid daartoe te stimuleren (Benda et al., 2017). De gedachte daarachter is dat met inzet van instrumenten als loonkostensubsidie, jobcoaching, beschutte werkplekken en andere instrumenten, in beginsel iedereen een maatschappelijke bijdrage kan leveren. Daarbij wordt van werkgevers ook verwacht dat zij mensen met een 'afstand tot de arbeidsmarkt' aannemen. Eventueel met een gebruik van quota als stok achter de deur. De tegenprestatie is hiervan ook een voorbeeld. Cliënten kunnen daarvoor zelf een voorstel doen of kunnen door de gemeente naar een werkplek worden begeleid. Door de tegenprestatie kan maatschappelijke participatie worden versterkt en tegelijkertijd en kunnen cliënten tegelijkertijd sociaal en menselijk kapitaal vergaren. Kampen en Wekker (2014) laten bijvoorbeeld zien dat de tegenprestatie kan leiden tot een positiever zelfbeeld bij betrokkenen. Daarnaast biedt de tegenprestatie in de beleving van sommige cliënten een mogelijkheid om eerdere 'fouten' te herstellen. Maatschappelijke activering en een beroep op de eigen verantwoordelijkheid kunnen echter ook verschillende risico's en negatieve effecten met zich meebrengen. Daarover meer in paragraaf 2.6.

De tegenprestatie verschilt zo van ander beleid ten aanzien van bijstandsgerechtigden, waarbij zo snel mogelijke arbeidstoeleiding vaak het

doel is. Naar deze inzet op betaald werk ook wel verwezen met de term 'workfare', in tegenstelling tot de *welfare*-gedachte van de klassieke verzorgingsstaat. In plaats daarvan, is het doel bij de tegenprestatie dus ook te investeren in het menselijk en sociaal kapitaal van cliënten om bij te dragen aan de zelfredzaam van deze mensen. Ook ten aanzien van ouderen is het versterken van de zelfredzaamheid een belangrijk beleidsdoel. Een belangrijk element van de Nederlandse interpretatie van *social investment* is het beroep op het sociaal netwerk van kwetsbare burgers (Benda et al., 2017), zoals ouderen. Bijvoorbeeld door het promoten van sociale interactie van ouderen om zo het sociaal netwerk te versterken en daarmee de mogelijkheden voor informele zorg te vergroten.

Een belangrijke voorwaarde bij *social investment* is dat de doelgroep voldoende bereid zijn om gebruik te maken van de geboden kansen en ook vaardig genoeg zijn om dat te doen. De rol van de overheid is er immers een van het bieden van kansen en het *empoweren* en activeren van burgers om die kansen te pakken, waarbij burgers vaak wel worden geprikkeld mee te werken. Het idee is dat burgers rationeel handelen en keuzes maken die in het voordeel zijn en zij op die manier bijdragen aan het eigen welzijn. Dergelijke aannames pakken in de praktijk echter niet altijd zo uit. Het is namelijk niet voor iedereen mogelijk om 'kansen te pakken' of om op eigen kracht gebruik te maken van voorzieningen. Het beroep op participatie en zelf- en samenredzaamheid kan leiden tot risico's of onbedoelde gevolgen de aannames waarop beleid is gestoeld niet (goed) aansluiten op de praktijk en de beleving van de doelgroepen. Daarover meer in de onderstaande paragraaf.

2.5 **Beleidstheorie versus praktijk**

Publiek beleid bevat doorgaans vooraf opgestelde beleidsdoelen en een beschrijving van de aanpak en middelen om die doelen te bereiken. Voordat er opvolging wordt gegeven aan de implementatie van beleid, is het echter niet veel meer dan een vertrekpunt voor de uitvoerders ervan (Hupe, Nangia, &

Hill, 2014). Het bestaat op papier, maar nog niet in de werkelijkheid. Bij de implementatie van beleid spelen de interpretaties van de uitvoerders, maar ook van de doelgroepen van beleid een belangrijke rol. De top-down beleidsbenadering, of beleidstheorie, kan in de uitvoering niet overeenkomen of zelfs botsen met de praktijk. De uitvoerders worden echter vaak beoordeeld aan de hand van de vooraf opgestelde beleidsdoelen, waardoor zij daaraan vasthouden of naar andere manieren zoeken om toch aan de doelen te voldoen (Hupe, 2014). Als de resultaten van het beleid in praktijk anders zijn dan van tevoren werd bedacht, wordt namelijk vaak gekeken naar de uitvoerders aan de 'frontlinie', die dan zouden zijn gefaald in het behalen van de vooraf bepaalde beleidsdoelen (Hupe, 2014).

De werkpraktijk van beleidsuitvoerders bepaalt zo in belangrijke mate hoe het beleid feitelijk vorm krijgt. Hun dagelijkse werk wordt, naast een chronisch tekort aan financiële middelen en menskracht, vaak gekenmerkt door ambigue en ambivalente beleidsdoelen en cliënten die niet vrijwillig van de dienstverlening gebruikmaken (Lipsky, 2010). Dit kan leiden tot onbedoelde en ongewenste gevolgen en tot spanningen leiden bij de doelgroepen van beleid of in hun relatie met de uitvoerders. Laatstgenoemden worden bijvoorbeeld geconfronteerd met mensen die ontevreden zijn met beleid of daaraan niet mee willen werken.

De beleidspraktijk kan dus verschillen van wat van tevoren was beoogd. Het is bijvoorbeeld de vraag wat de gevolgen zijn van een beroep op zelf- en samenredzaamheid van sociaal zwakkere groepen. Dit kan namelijk tot problemen leiden, wanneer bijvoorbeeld de gevraagde capaciteiten er niet zijn of toegang tot een sociaal netwerk niet of beperkt mogelijk is. Daarnaast is het bij *social investment* ook de vraag in hoeverre doelgroepen beschikken over de capaciteiten om gebruik te maken van geboden investeringen. Dat kan verschillende onvoorziene problemen als gevolg hebben in een samenleving waar de overheid zich steeds verder terugtrekt. Anderzijds kan motivatie een rol. Niet alle doelgroepen van beleid willen vrijwillig gebruikmaken van bepaalde voorzieningen. Het is de vraag wat het betekent voor beleid en voor

de doelgroepen daarvan als maatschappelijke participatie niet intrinsiek, maar extrinsiek gemotiveerd gebeurt.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de capaciteiten, overtuigingen en percepties van de doelgroepen van beleid een belangrijke rol spelen bij de uiteindelijke beleidsuitvoering. Om verschillende redenen kunnen risico's ontstaan of kan er druk komen te staan op de te activeren doelgroepen. In hoeverre ervaart men maatschappelijke participatie dan nog als 'zinvolle tijdsbesteding'? Hieronder wordt uitgebreider stilgestaan bij de mogelijke onbedoelde of ongewenste gevolgen van activeringsbeleid en *social investment* die in de literatuur worden genoemd.

2.6 Participatie en *social investment*: wat werkt en wat niet?

Zoals hierboven al is benoemd, is het welzijn van mensen in *social investment states* afhankelijk van hun mogelijkheden en bereidheid keuzes te maken die bijdragen aan hun eigen welzijn (Benda et al., 2017). Wanneer daarvan geen sprake is en aan de kernaannames achter *social investment* niet wordt voldaan, kan dat tot zogenoemde *social investment risks* leiden (Benda et al., 2017). Met name voor kwetsbare sociale groepen is de kans hierop groter. Kennis en individuele vaardigheden zijn (of menselijk kapitaal) zijn nog meer dan vroeger van belang voor de toegang tot hulp en sociale voorzieningen (Benda et al., 2017). De individuele vaardigheid om kennis over sociale dienstverlening te verkrijgen, verwerken en toe te passen waarover iemand beschikt (de mate van *welfare literacy*), wordt steeds belangrijker in de context van een terugtrekkende overheid die in toenemende mate een beroep doet op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Deze ontwikkeling gaat in veel gevallen gepaard met toegenomen keuzevrijheid en de mogelijkheid om dienstverlening te passen op iemands persoonlijke situatie.

De tegenprestatie is hier ook een goed voorbeeld van. Daartegenover staat de verantwoordelijkheid om zelf een passende invulling te vinden. En in dat laatste punt zit het risico. Zonder de juiste kennis en (taal)vaardigheden is het voor velen lastig om de weg te vinden in sociale voorzieningen. Het sociale

zekerheidssysteem in Nederland is erg complex en continu aan verandering onderhevig, waardoor niet iedereen gebruik maakt van de voorzieningen waar hij of zij recht op heeft. Onderzoek van de SEO (Tempelman, Houkes, & Prins, 2011) laat zien dat de belangrijkste redenen waarom burgers niet optimaal gebruikmaken van de beschikbare voorzieningen zijn dat ze niet weten van het bestaan ervan, ze niet denken in aanmerking ervoor te komen of dat ze niet weten hoe ze ervoor in aanmerking kunnen komen. In hoeverre in de praktijk daarom gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die er op papier zijn, is daarom de vraag.

In de context van een terugtrekkende overheid is er minder ruimte voor persoonlijke aandacht en begeleiding. Mensen kunnen in mindere mate rekenen op de overheid om hen bij te staan en de weg te vinden naar voorzieningen. *Welfare literacy* is hierdoor een belangrijk begrip in moderne verzorgingsstaten, waarin veel van het individu wordt verwacht. Voor kwetsbare groepen betekent dit wat participatie betreft een risico, bijvoorbeeld voor mensen in de bijstand. Voor succesvolle participatie helpt maatwerk en individuele aandacht juist bij deze groep (Lub, 2017). Daardoor kan beter worden aangesloten bij de wensen, beperkingen en mogelijkheden van deze mensen, waardoor zij gemotiveerder zijn om te participeren. Ook voor ouderen speelt dit een rol. Zij hebben bijvoorbeeld vaak minder toegang tot digitale informatie en zijn afhankelijker van persoonlijk contact, terwijl er toenemende tekorten zijn aan mensen om die hulp te verlenen (Klerk et al., 2019).

De manier waarop begeleiding is georganiseerd speelt bij de tegenprestatie een belangrijke rol. Bij participatie in de bijstand helpt frequent contact, niet in het kader van bemiddeling of scholing, maar informerend en uit interesse (Lub, 2017). Professionals dienen de cliënt gericht te wijzen op de mogelijkheden die er zijn en hem of haar persoonlijk te motiveren. Wanneer participatie aansluit op de wensen en motivaties van een persoon het intrinsiek gemotiveerd gebeurt, zijn de positieve effecten van participatie namelijk aannemelijker dan wanneer er sprake is van extrinsieke motivatie. De mate waarin maatschappelijke participatie door anderen of door de bredere

samenleving wordt gewaardeerd speelt daarbij ook een belangrijke rol. Bij de tegenprestatie is dit punt van waardering interessant, aangezien er bij geleid vrijwilligerswerk vaak sprake is van een bepaalde mate van dwang. Wanneer participatie wordt gefocust op de wederkerigheid van de tegenprestatie en het compenseren van de uitkering, heeft dat een negatief effect op motivatie. Daarbij geeft een disciplinerende benadering of negatieve framing rond de tegenprestatie weinig waardering voor het maatschappelijk nut van de inspanningen van bijstandsccliënten (Kampen & Wekker, 2014). De tegenprestatie kan daardoor ook stigmatiserende effecten hebben voor de cliënten. Alhoewel Lub (2017) ook laat zien dat voor een deel van de tegenprestatiecliënten een bepaalde mate van subtiele drang ook positieve effecten heeft op de langere termijn.

Persoonlijke aandacht en interesse, luisteren naar een aansluiten op de persoonlijke interesses en het bieden van een beschermde of stabiele omgeving zijn de rode draad bij activering in de tegenprestatie. De participatie bevorderende factoren die door Lub (2017) worden aangewezen, gaan veelal om persoonlijke aandacht, framing, waardering en ruimte om aan te sluiten op interesses en vaardigheden van cliënten. Daarmee gaat het in zekere zin ook over de ruimte die er in het activeringsbeleid is voor de eigen perceptie van wat men zinvolle tijdsbesteding acht. Daarvoor lijkt bij de uitvoering echter steeds minder ruimte. Daar waar maatwerk positieve effecten heeft, schiet een uniforme 'massabenadering' het doel voorbij. Hetzelfde geldt voor een controlerende of disciplinerende bejegening, wat juist participatie-ondermijnend werkt. Daarnaast kan door een bureaucratische of routinematige activeringsaanpak leiden tot een vorm van 'projectmoeheid'. Veel cliënten hebben in het verleden al vaker trajecten doorlopen, waardoor de activeringstrajecten als een herhaling voelen en er minder vertrouwen in de effectiviteit ervan is. Cliënten moeten vaak dezelfde procedures doorlopen, cursussen volgen en hun verhaal doen. Dat kan leiden tot frustraties.

Ten slotte wordt participatie in de bijstand bevorderd oor het bieden van zekerheid en een beschermde omgeving. Wanneer er geen hoge tijdsdruk is

om een traject af te ronden, er op een relatief laag tempo gewerkt wordt, en het activeringstraject recreatief van karakter is, (dat wil zeggen: zonder sterke zakelijke, educatieve focus op het vinden van een betaalde baan) dan vergroot dit de kans dat de bijstandsccliënt maatschappelijk actiever wordt. Inkomenszekerheid, bijvoorbeeld wanneer een cliënt zeker is van het behoud van de uitkering, draagt daar eveneens positief aan bij. Wanneer het inkomen onzeker is, leidt dit vaak tot stress en kruipen cliënten over het algemeen juist verder terug in de eigen schulp. Dergelijke benaderingen kunnen vooral leiden tot gevoelens van onvermogen, minderwaardigheid en afhankelijkheid waardoor maatschappelijke participatie niet wordt bevorderd (Lub, 2017).

Bovenstaande punten komen voort uit de individuele kennis en vaardigheden en de begeleiding die aan hen wordt geboden. De sociale omgeving speelt bij participatie echter een steeds belangrijkere rol. Met name rond informele zorg kan een beroep op informele zorg voor sommige groepen tot risico's leiden. Het beleid heeft namelijk vele voordelen (met name meer persoonlijke relaties en flexibiliteit), maar heeft in sommige gevallen ook een negatieve invloed op de toegang tot en de kwaliteit van de dienstverlening (Metz et al., 2016). Er bestaan namelijk grote verschillen tussen groepen in de Nederlandse samenleving voor wat betreft de omvang en de mate waarin men een beroep kan doen op de sociale omgeving (Benda et al., 2017). Wanneer het sociaal netwerk er niet of onvoldoende is, kunnen gaten vallen in de dienstverlening.

Niet alleen de kwantiteit en kwaliteit van sociale relaties speelt een rol, maar ook het vermogen van personen om hun netwerk te onderhouden. Daarnaast speelt ook de omvang van de bron waaruit men kan putten een rol. Niet iedereen beschikt over de capaciteiten om een sociaal netwerk te onderhouden. Ook is de potentiële bron waaruit men kan putten kleiner wanneer er in de gehele samenleving een beroep wordt gedaan op zelf- en samenredzaamheid. Wanneer een te groot beroep op vrijwilligers, kan de beschikbare *volunteer energy* uitgeput raken (Brudney & Meijs, 2009). De hernieuwbare maar ook uitputbare bron is vatbaar misbruik, waardoor het zaak is deze bron niet uit te putten.

Een ander risico kan ontstaan wanneer er geen bereidheid is om een beroep te doen het eigen sociaal netwerk. Een ander om hulp vragen kan namelijk fysieke, sociale en psychologische druk leggen op die persoon. Deze situatie kan ertoe leiden dat hulp- of zorgbehoevenden ervoor kiezen geen beroep te doen op het eigen netwerk en daardoor uiteindelijk minder of geen hulp ontvangen. Grootegoed en Van Dijk (2012) laten bijvoorbeeld zien dat veel ouderen geen alternatieven zoeken voor formele hulp wanneer de dienstverlening wordt beperkt. In plaats daarvan zoeken zij naar methoden om zelf met hun problemen om te gaan. Bijvoorbeeld door hun ongemak te maskeren.

Bij een beroep op zelf- en samenredzaamheid, zoals in de participatiesamenleving, is het van belang rekening te houden met de mogelijke onbedoelde en ongewenste gevolgen van beleid. Met name voor kwetsbare groepen lijken hulp en persoonlijke aandacht van belang voor succesvolle participatie, met name wanneer er sprake is van een bepaalde mate van dwang zoals bij de tegenprestatie het geval is. Wanneer van de bereidheid of mogelijkheid om te participeren geen sprake is, is het de vraag in hoeverre het beroep op participatie en de strategie van *social investment* tot de gewenste resultaten leiden.

2.7 Slotparagraaf

De impact van technologische ontwikkelingen op werkgelegenheid is zeer complex en onzeker. Er wordt dan ook op verschillende manieren gedacht over de over de arbeidsmarkt en de vraag of er in de toekomst nog genoeg werkgelegenheid is om de beroepsbevolking aan het werk te houden. Wel lijkt er consensus te zijn over de veranderende aard van werk en het verder toenemende belang van opleidingsniveau en cognitieve vaardigheden voor het vinden van (zinvol) werk. Daar Rotterdam wordt gekenmerkt door een relatief groot aandeel laagopgeleiden, blijven het gevreesde verlies van werkgelegenheid en een groeiend uitkeringsbestand voor Rotterdam een reëel risico. Daarnaast neemt door toenemende vergrijzing het aandeel niet-werkenden in Rotterdam naar verwachting verder toe.

Afnemende werkgelegenheid en toenemende vergrijzing hebben niet alleen financiële gevolgen door toenemende druk op voorzieningen, maar hebben ook als gevolg dat een grotere groep mensen een belangrijke bron van zinvolle tijdsbesteding verliest, een van de menselijke basisbehoeften (Deci & Ryan, 2002; Van Vianen, 2013). Dat vergroot de kans op sociale psychologische effecten van inactiviteit, zoals sociale en emotionele eenzaamheid (De Jong-Gierveld & Van Tilburg, 2008). Daarnaast zijn niet-werkenden over het algemeen ongelukkiger en ongezonder dan mensen die wel werken, ervaren zij over het algemeen meer negatieve emoties, zoals stress verdriet en pijn, dan werkenden (Krueger & Mueller, 2008; Knabe et al., 2009), vergroot inactiviteit de kans op sociale en emotionele eenzaamheid (De Jong-Gierveld & Van Tilburg, 2008) en stijgt de kans op psychische klachten, echtelijke ruzies, etc. stijgt (Gesthuizen, 2010; Koster & Gesthuizen, 2016). Het is overheden er dus aan gelegen beleid te ontwikkelen wat voorziet in het gat wat het verlies van werk kan opleveren in het kader van zinvolle tijdsbesteding.

Gemeenten komen door bovenstaande ontwikkelingen naar verwachting voor grote uitdagingen te staan om welvaart te behouden en voorzieningen in stand te houden. In de huidige participatiesamenleving treedt de overheid terug en wordt er sterk ingezet op maatschappelijke activering. Voor wie geen betaalde baan heeft, wordt ingezet op maatschappelijke activering. Er wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid: de zelf- en samenredzaamheid van burgers. Het doel is burgers zoveel mogelijk maatschappelijk nuttig bezig te laten zijn, zowel om te voorzien in de hulpvraag van anderen als om de psychologische en sociale gevolgen van inactiviteit zoveel mogelijk tegen te gaan. Van ouderen wordt bijvoorbeeld gevraagd langer zelfstandig thuis te blijven wonen en langer 'mee te doen', bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk of mantelzorg.

Daarnaast worden steeds strengere eisen gesteld aan een beroep op de bijstand. In de literatuur wordt hier ook naar verwezen met de term *conditionality* (Dwyer, 2014). Bijstandsgerechtigden moeten een compensatie

leveren voor hun beroep op sociale voorzieningen en iets terugdoen voor de samenleving (Trappenburg, 2016). In Rotterdam wordt daarom een tegenprestatie gevraagd van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een belangrijk verschil met de participatiebenadering ten aanzien van ouderen zit hier in het dwangmatige of verplichtende karakter van beleid. De tegenprestatie kan wel geweigerd worden, maar daar staan financiële sancties tegenover. In tegenstelling tot absoluut vrijwilligerswerk, wat vaak intrinsiek gemotiveerd is, is door het dwangmatige karakter van de tegenprestatie de kans op extrinsieke motivatie groter.

Tegenover de strengere eisen staan de ontwikkelingsmogelijkheden die in de tegenprestatie worden geboden. Aan het participatiebeleid is, in het kader van *social investment*, tegenwoordig vaak een investeringselement gekoppeld. Het doel is burgers de kans te bieden menselijk en sociaal kapitaal te ontwikkelen en op die manier bij te dragen aan de zelf- en samenredzaamheid. De aanpak is er een waarbij de overheid als *enabling* en *empowering state* kansen voor biedt aan burgers, maar daarbij een belangrijke rol ziet weggelegd voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers. De verantwoordelijkheid voor het welzijn en maatschappelijke participatie is komen te verschuiven naar burgers zelf en naar de bredere samenleving en ligt niet meer enkel bij de overheid.

Bij de implementatie van beleid spelen de interpretaties van de uitvoerders, maar ook van de doelgroepen van beleid een belangrijke rol. Wanneer de aannames achter beleid bij de implementatie geen weerklank vinden in de praktijk kan dat tot onbedoelde en ongewenste effecten leiden en de oorspronkelijke beleidsdoelen in de weg staan. Het is bijvoorbeeld om verschillende redenen niet voor iedereen mogelijk te participeren of men is niet toe bereid. Er wordt meer gevraagd van individuele kennis en vaardigheden, of een bepaalde mate van *welfare literacy*, waarover niet iedereen beschikt. In de context van een terugtrekkende overheid, is de kans groter dat daardoor niet optimaal gebruik wordt gemaakt van dienstverlening.

Begeleiding met een positieve benadering, de ruimte en vrijheid om aan te sluiten bij de wensen en vaardigheden van cliënten, zijn voor de motivaties en

de ervaring van zinvolle tijdsbesteding belangrijke factoren. Daar tegenover staan de negatieve effecten van een massa-benadering, een controlerende aanpak, negatieve framing, financiële onzekerheid en sanctionering, routinematige trajecten en een te grote caseload. Met name verplicht vrijwilligerswerk, zoals voorkomt in het kader van de tegenprestatie, kan worden ervaren als ondergewaardeerd en tegenstrijdig en kan daardoor maatschappelijke participatie en zinvolle tijdsbesteding in de weg staan (Kampen & Wekker, 2014).

Daarnaast is het de vraag wat het betekent voor de percepties en ervaringen van doelgroepen van beleid wanneer zij daar niet vrijwillig gebruik van maken of zij tot participatie worden gedwongen. In hoeverre is er dan in hun beleving sprake van zinvolle tijdsbesteding, wat toch een expliciet doel is van de participatiewet? Ook is een groter beroep op het sociale netwerk van burgers problematisch wanneer men geen beroep op het netwerk wil doen of wanneer dat netwerk niet of beperkt beschikbaar is.

Het doel van dit onderzoek is de beleidsbenadering vanuit de gemeente Rotterdam ten aanzien van de maatschappelijke participatie, in de vorm van zinvolle tijdsbesteding, van niet-werkende ouderen en tegenprestatiecliënten tegenover de percepties bij die doelgroepen te zetten. De resultaten daarvan volgen in hoofdstuk 4. Hieronder worden eerst de gehanteerde onderzoeksmethoden nader toegelicht in hoofdstuk 3.

3 Onderzoeksmethoden

3.1 Doelgroepen en kernbegrippen

Het doel van dit exploratieve onderzoek is een antwoord te formuleren op de vraag hoe zingeving een plek krijgt in sociaal beleid van de gemeente Rotterdam en in hoeverre dat overeenkomt met de percepties van zinvolle tijdsbesteding bij de doelgroepen van dat beleid. De vervolgvraag betreft de risico's, kansen en barrières die zij zien. De focus van dit onderzoek ligt daarbij op groepen Rotterdammers waarbij de gemeente Rotterdam inzet op participatie en die niet (meer) direct naar betaald werk worden begeleid, te weten: tegenprestatiecliënten en niet-werkende Rotterdamse ouderen. Dit omdat het onderzoek vertrekt vanuit de mogelijkheid dat er in de toekomst niet genoeg werkgelegenheid is om iedereen aan het werk te houden. Hieronder volgt een overzicht van de kernbegrippen in dit onderzoek, gebaseerd op het theoretisch kader.

Tabel 1: kernbegrippen.

Kernbegrippen	Toelichting en bron
Zingeving / zinvolle tijdsbesteding	Zingeving als een menselijke basisbehoefte (Deci & Ryan, 2002; Van Vianen, 2013)
Risico's gerelateerd aan sociaal beleid	<i>New Social Risks</i> (Bonoli, 2005): Risico's op welvaartverlies in post-industriële verzorgingsstaten
	<i>Social investment risks</i> (Benda et al., 2017): Risico's gerelateerd aan aannames achter <i>social investment paradigm</i> .
	<i>Volunteer energy</i> (Brudney & Meijs, 2009): De hernieuwbare, maar uitputbare bron potentiële vrijwilligers waar in een samenleving beroep op kan worden gedaan.
Kansen maatschappelijke participatie	Participatie bevorderende factoren (Lub, 2017)
Barrières maatschappelijke participatie	Participatie ondermijnende factoren (Lub, 2017)

De benadering van zingeving en zinvolle tijdsbesteding vanuit de gemeente Rotterdam ten aanzien van de doelgroepen is bestudeerd aan de hand van zeven semigestructureerde interviews met ambtenaren werkzaam bij de gemeente Rotterdam en een analyse van geselecteerde documenten. Het onderzoek vloeit voort uit een opdracht die aan de onderzoeker is meegegeven als werknemer van de gemeente Rotterdam bij het team Strategie en Beleid van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Hierdoor is toegang tot respondenten mogelijk geworden en zijn uiteindelijk gesprekken gevoerd met zeven ambtenaren die betrokken zijn of zijn geweest bij de beleidsontwikkeling ten aanzien van de doelgroepen. Het gaat daarbij om twee gesprekken met leden van de Taskforce Tegenprestatie en er is gesproken met drie programmamanagers betrokken bij de ontwikkeling van het Programma Rotterdam Ouder en Wijzer en het daaruit volgende Masterplan Ouderen. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met de auteur van het visiedocument Informele Zorg en twee beleidsadviseurs van het cluster Werk en Inkomen. Van deze gesprekken zijn notities gemaakt welke naderhand verder zijn uitgewerkt. Met de hulp van deze gesprekspartners zijn de bronnen van de *desk research* geselecteerd waarin voor dit onderzoek relevant beleid wordt toegelicht.

Naast de interviews met ambtenaren van de gemeente Rotterdam zijn aanvullende gesprekken gehouden met vier gesprekspartners vanuit verschillende maatschappelijke organisaties in Rotterdam, te weten: een werknemer en een actieve tegenprestatiecliënt bij de Aktiegroep Het Oude Westen, een begeleider van actieve tegenprestatiecliënten bij Logeerhuis de Buren en namens Samen010 met een vrijwillige organisator van activiteiten voor ouderen. Deze organisaties, waar zowel vrijwilligers als tegenprestatiecliënten actief zijn, zijn benaderd via eerder gesproken ambtenaren.

Ten slotte zijn focusgroepen georganiseerd met tegenprestatiecliënten en niet-werkende Rotterdamse ouderen. In de bijlagen is een schematisch overzicht van de deelnemers aan deze focusgroepen opgenomen.

Tegenprestatiecliënten zijn benaderd met de hulp van een lid van de Taskforce Tegenprestatie van de gemeente Rotterdam en hebben plaatsgevonden in het Stadhuis en in Huis van de Wijk Pier 80. Bij de selectie van genodigden is zoveel mogelijk gezocht naar een evenwicht tussen man en vrouw en een spreiding van leeftijd. Uiteindelijk is zijn niet alle genodigden aanwezig geweest en zijn op de dag zelf ook extra deelnemers bij de tweede focusgroep aangeschoven, waardoor er grote verschillen zijn in opkomst. Deze focusgroepen zijn voorbereid in samenwerking met een strategisch adviseur en een dagvoorzitter vanuit de gemeente Rotterdam, waarbij de vooraf opgestelde topiclijsten zijn besproken en is afgestemd welk doel de bijeenkomst dient. Bij deze focusgroepen en tijdens de voorbereiding daarop was ook een vertegenwoordiger van de Taskforce Tegenprestatie aanwezig, ook om tijdens de bijeenkomst eventuele vragen van deelnemers te kunnen beantwoorden. Een mogelijke beperking van dit onderzoek is dat door de aanwezigheid van werknemers van de gemeente Rotterdam, de kans op sociaal wenselijke antwoorden kan toenemen. Om deze reden zijn deelnemers gerustgesteld dat hun antwoorden geen gevolgen zullen hebben voor hun persoonlijke situaties en is dit onderzoek geanonimiseerd.

De dagvoorzitter heeft tijdens de focusgroepen als voorzitter opgetreden. De focusgroepen met niet-werkende ouderen zijn op een vergelijkbare wijze georganiseerd met de hulp van vrijwilliger bij maatschappelijke organisatie Samen010, welke als voorzitter heeft opgetreden tijdens twee focusgroepen, en hebben plaatsgevonden in twee seniorencomplexen en in een respijtzorghuis in Rotterdam. Laatstgenoemde focusgroep werd geleid door de onderzoeker. Hiervoor is gekozen, omdat de vertrouwensband tussen de gespreksvoorzitter en deelnemers heeft geleid tot de bereidheid van deelnemers om aan het onderzoek mee te werken. Tijdens alle interviews en focusgroepen is het voor de onderzoeker mogelijk geweest vragen te stellen aan deelnemers en door te vragen bij belangrijke thema's. Door de onderzoeker is telkens tijdens de gesprekken, zowel de interviews als de focusgroepen, verslag gedaan. Deze zijn naderhand door de onderzoeker

verder uitgewerkt en waar nodig aangevuld door de aanwezige dagvoorzitter of collega-ambtenaren.

Tabel 2: Bronnen desk research.

Desk research	
Bron	Toelichting
Samenwerkingsagenda Rotterdam Ouder en Wijzer (Gemeente Rotterdam, 2018b)	Document van de gemeente Rotterdam wat de aanloop vormt naar het in ontwikkeling zijnde gemeentelijk Masterplan Ouderen.
Visiedocument Informele zorg 2018-2022 'In Rotterdam doen we iets voor elkaar' (Gemeente Rotterdam, 2018c).	Visiedocument waarin de aanpak van de gemeente Rotterdam ten aanzien van informele zorg staat geformuleerd.
Verordening Tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015.	Toelichting van het tegenprestatiebeleid in Rotterdam.
Notities bijeenkomst 'Ouderen en (on)betaald werk'.	Bijeenkomst op 12 februari 2019 waarbij wethouder Sven de Langen in gesprek is gegaan met (onder meer) leden van ouderenvereniging AfterworkNet over zingeving in de derde levensfase. Van die dag is een verslag geschreven voor intern gebruik in de gemeente Rotterdam.

De interviews en focusgroepen zijn gestructureerd aan de hand van vooraf opgestelde topiclijsten, gebaseerd op het theoretisch kader. Het onderzoek is iteratief van aard geweest en in de loop van het onderzoek aangepast en aangevuld wanneer de verzamelde data daartoe aanleiding gaf. Verschillende topiclijsten zijn gebruikt voor de interviews met ambtenaren en voor de interviews en focusgroepen met doelgroepen in het veld (zie tabellen in bijlage 1). In de topiclijst voor de gesprekken met ambtenaren zijn in ieder geval de volgende thema's ter sprake gekomen: aanleiding onderzoek en toelichting onderzoeksvragen, rol en betrokkenheid gesprekspartner, de plek van zingeving in het betreffende beleidsdomein, de bruikbaarheid van het concept zingeving in beleidsontwikkeling.

Tijdens de gesprekken met doelgroep in het veld zijn de volgende thema's leidend geweest: de aanleiding en doel van het onderzoek, de algemene

tijdsbesteding van doelgroepen, hun tevredenheid daarmee en de mate waarin zij dat als zinvol ervaren. Ten slotte is er aandacht geweest voor (toekomstige) ontwikkelingen en andere factoren die worden ervaren als kansen, risico's en barrières ten aanzien van zinvolle tijdsbesteding en is besproken welke rol van de gemeente daarbij zou kunnen spelen. Er is daarbij met name aandacht besteed aan en doorgevraagd naar wat aan zinvolle tijdsbesteding bijdraagt en wat dat juist minder goed of helemaal niet mogelijk maakt. De hulp- en ondersteuningsbehoeften bij doelgroepen heeft daardoor een belangrijke rol gekregen tijdens de gesprekken, mede omdat daar ook een belangrijke rol voor de gemeente weg is gelegd.

Tijdens de gesprekken is wel moeilijk is gebleken om toekomstgericht bezig te zijn. Veel deelnemers aan de focusgroepen gaven aan om verschillende redenen niet veel over de toekomst na te kunnen of willen denken. Bij ouderen in de laatste levensfase is dat meer voor de hand liggend. Voor veel tegenprestatiecliënten en actieve ouderen vormde (geestelijke) gezondheid daarvoor een mogelijke verklaring. Deelnemers gaven meermaals aan niet bezig te zijn met de eigen toekomst of met toekomstige ontwikkelingen die hun tijdsbesteding zouden kunnen beïnvloeden, omdat zij daarvoor niet de mentale ruimte hebben, bijvoorbeeld door schulden of psychische problemen. Anderen gaven aan geen goede verklaring te hebben.

3.2 Data-analyse

De geselecteerde documenten voor *desk research*, behalve het verslag ver bijeenkomst 'Ouderen en (on)betaald werk', zijn geanalyseerd aan de hand van theorie over de waarde van werk en de moderne verzorgingsstaat. Onderzocht is of de aannames waarop beleid is gestoeld die in de theorie worden genoemd, ook terug te vinden zijn in de documenten waarin de visie en het beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van de doelgroepen van dit onderzoek wordt geformuleerd. Na de dataverzameling zijn de data geanalyseerd met behulp van het coderings- en analyseprogramma Atlas.ti. Data uit interviews en focusgroepen zijn eerst op open wijze gecodeerd,

waarna vervolgens bij het axiaal coderen is gezocht naar raakvlakken tussen de codes. Dit heeft geleid tot een uiteindelijke selectie van de belangrijkste codes die de basis hebben gevormd van de resultaten in het volgende hoofdstuk. Het coderingsschema is opgenomen in bijlage 3. Bij deze thema's kan vaak ook 'gebrek aan...' worden toegevoegd. Daarnaast zijn kansen, risico's en barrières hier samengevoegd omdat kansen vaak het voorkomen of tegengaan van barrières en risico's betreft.

4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven. Het hoofdstuk is als volgt gestructureerd: eerst volgt onder 4.1 een behandeling van de manier waarop zinvolle tijdsbesteding vanuit de gemeente Rotterdam wordt benaderd ten aanzien van de doelgroep ouderen. Daarna volgt een behandeling van opgehaalde percepties van de doelgroep ouderen, alsmede de kansen, risico's en barrières die zij zien ten aanzien van hun tijdsbesteding. Ten slotte wordt beleid tegenover deze percepties gezet. Onder 4.2 is dezelfde structuur gehanteerd voor de doelgroep tegenprestatiecliënten. Het hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting en reflectie.

4.1 Zinvolle tijdsbesteding in de derde levensfase

4.1.1 Zingeving in gemeentelijk ouderenbeleid

Ouderen zijn een snelgroeiende groep in Rotterdam. Naar verwachting bestaat in 2035 één vijfde van de stad uit 65-plussers. De grootste stijging wordt echter verwacht onder de 75-plussers. Dat betekent dat de zorgvraag als gevolg daarvan ook zal groeien en dat het aandeel niet-werkenden verder zal toenemen. Gemeentelijk beleid is daarom in sterke mate gericht op maatschappelijke activering. Het begrip zingeving krijgt met name in dat kader een plek in het gemeentelijk beleid ten aanzien van de doelgroep ouderen, te weten in de samenwerkingsagenda Rotterdam Ouder en Wijzer (2018), wat de aanloop vormt voor het in ontwikkeling zijnde Masterplan Ouderen, en in de gemeentelijke visie op informele zorg 'In Rotterdam doen we iets voor een ander 2018-2022'.

In de samenwerkingsagenda Rotterdam Ouder en Wijzer (2018) wordt de wens uitgesproken goed voorbereid te zijn op de veranderende bevolkingssamenstelling. Daarvoor zoekt de gemeente samenwerking met een bedrijven en maatschappelijke organisaties. De inzet van de gemeente is daarbij gericht op vier pijlers, te weten: vitaal, ertoe doen, wonen en woonomgeving, zorg en ondersteuning. Het begrip 'zingeving' is daarbij

ondergebracht onder 'ertoe doen'. Het thema is volgens gesproken ambtenaren door bestuurlijke druk in belang toegenomen. Wethouder Sven de Langen (portefeuille Volksgezondheid, zorg, ouderen en sport) zou veel betekenis aan het thema hechten.

De pijler 'ertoe doen' heeft ten eerste als doel ouderen te activeren en hun competenties en vaardigheden beter te benutten. Daarvoor zet de gemeente in op het stimuleren en faciliteren van betaald werk en vrijwilligerswerk. Dit geheel in lijn met de waarde van werk voor zingeving zoals beschreven door Conen en De Beer (2017). Daarnaast wordt de ambitie uitgesproken om ouderen (55-plussers) *'uit te dagen vroegtijdig voor te sorteren op de periode na het pensioen en ook daarna zo lang mogelijk actief te blijven en hun competenties in te blijven zetten, betaald of vrijwillig'*. Werkgevers worden ook 'uitgedaagd' om na hun pensioen langer gebruik te maken van de kennis en vaardigheden van werknemers. De legitimering van dit beleid ligt in de aanname dat werk structuur geeft aan de dag, zorgt voor (betekenisvolle) relaties, het gevoel van eigenwaarde en (maatschappelijk) nut vergroot en bijdraagt aan het verminderen c.q. voorkomen van eenzaamheidsgevoelens.

Deze visie op de waarde van werk en maatschappelijke participatie komt ook terug in de gemeentelijke visie op informele zorg, waarin de gemeente de ambitie formuleert dat 'iedere Rotterdammer een volwaardig en actief burger is'. Rotterdammers moeten zoveel mogelijk geactiveerd worden en de gemeente wil daaraan bijdragen door verleners van informele zorg (daaronder vallen burenhulp, vrijwilligerswerk en mantelzorg) 'te stimuleren, faciliteren, motiveren, waarderen en soms te subsidiëren.' Zingeving krijgt in het beleid expliciet een plek als een belangrijke meerwaarde en reden om informele zorg te verrichten. Iets doen voor een ander is op zich zinvol en daar wordt op ingespeeld. Daarnaast wordt informele zorg benadrukt als mogelijke stap naar betaald werk.

De nadruk wordt echter gelegd op de reciprociteit van informele zorg en op non-monetaire waardering. Volgens een gesproken ambtenaar is dit vanuit de overtuiging dat het *'bij waarderen van informele zorg gaat om het überhaupt*

belonen ervan, niet om de hoogte of de vorm van de beloning'. Of iets als zinvol wordt ervaren, zou voor een groot deel afhankelijk zijn van de mate waarin het door anderen wordt gewaardeerd. De titel 'In Rotterdam doen we iets voor elkaar', geeft wat dat betreft de benadering van de gemeente goed weer. Er wordt een (moreel) beroep gedaan op Rotterdammers om actief te worden uit solidariteit en plichtsbesef. De gemeente is er om gaten op te vullen wanneer dat nodig is, maar treedt zichtbaar terug. Het gaat om het waarderen en centraal zetten van informele verzorgers. Een ambtenaar verwoordt de aanpak als volgt: *"we moeten niet meer alles vergoeden, maar er staan als het verkeerd gaat"*. Voor elkaar zorgen wordt zo gezien als een verantwoordelijkheid van Rotterdammers zelf, de eerdergenoemde zelf- en samenredzaamheid, waarbij de gemeente enkel inspringt als het mis dreigt te gaan.

Ten slotte wordt ingezet op zingeving in het kader van de continuering van de aanpak van eenzaamheid van de gemeente Rotterdam. In de samenwerkingsagenda (2018) is daarom te lezen dat de gemeente Rotterdam *'meer gaat benadrukken dat ouderen ertoe doen, ook als zij kwetsbaar zijn. We [de gemeente Rotterdam] zetten in op zingeving en op betekenisvolle activiteiten en verbintenissen tussen ouderen onderling, maar ook tussen jong en oud, met aandacht voor een leven lang leren.'* De gemeente stelt daarom als doel om in elke wijk activiteiten te organiseren rond zingevings- en levensvragen. In dat kader wordt ook ingezet op *'het stimuleren van beter gebruik van de ontmoetingsruimten'*. De gemeente zet daarvoor in op programmering in huizen van de wijk, centraal gelegen buurthuizen in de wijken van Rotterdam.

Samenvattend, wordt in gemeentelijk beleid ten aanzien van ouderen met name ingezet op zinvolle tijdsbesteding in het kader van maatschappelijke participatie. Met name betaald werk en vrijwilligerswerk. De legitimering van beleid ligt in de meerwaarde van participatie voor de samenleving en voor de Rotterdammer zelf. Maar kan ook een begrip zijn waardoor verschillende beleidsterreinen met elkaar verbonden worden. De gemeente neemt daarbij

echter vaker een faciliterende of stimulerende rol, legt meer verantwoordelijkheid neer bij burgers zelf en zoekt nadrukkelijk de samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties. De elementen van *social investment* (Benda et al., 2017) komen in deze aanpak duidelijk naar voren. De overheid als *enabling state* die kansen en mogelijkheden biedt en expliciet meer verantwoordelijkheid neerlegt bij burgers zijn en bedrijven.

4.1.2 Percepties actieve en inactieve ouderen

Binnen de groep ouderen worden verschillende betekenissen gegeven aan zingeving en zinvolle tijdsbesteding. In dit onderzoek wordt daarom onderscheid gemaakt tussen 'actieve ouderen' en 'inactieve ouderen'. Laatstgenoemde groep betreft over het algemeen, maar niet uitsluitend, 75-plussers en ouderen in de laatste levensfase. Hieronder wordt voor beide groepen beschreven hoe zij zinvolle tijdsbesteding percipiëren en wat daar voor hen aan bijdraagt of bij zou kunnen dragen. In andere woorden, welke kansen er nog liggen.

Actieve ouderen

Bij deze groep betekent zinvolle tijdsbesteding voor velen het gevoel nog mee te doen in de maatschappij en actief te zijn in de samenleving. Een belangrijk thema bij de actieve ouderen is de overgang van oudere als werkende naar oudere als gepensioneerde. "Ouderen moeten zichzelf opnieuw uitvinden", was een van de manieren waarop deze overgang werd beschreven tijdens de bijeenkomst 'ouderen en (on)betaald werk'. Bij gesprekken rond zingeving, in wat ook wel de 'derde levensfase' wordt genoemd, gaat het vaak om het behouden van structuur, zinvolle of productieve tijdsbesteding en om het behoud van sociale contacten. Het gaat hier om het vullen van de leegte die kan ontstaan na het werkende leven en het behouden van het gevoel mee te doen in de samenleving, zoals ook beschreven door Conen en De Beer (2017). Participatie is in deze zin dus ook deels gemotiveerd door eigenbelang.

Het gevoel van 'meedoen' is bij de doelgroep actieve ouderen een belangrijke deel van wat tijdsbesteding zinvol maakt. Zinvolle tijdsbesteding draait voor deze groep om zo lang mogelijk gezond blijven en mee blijven doen in de samenleving, maar ook om 'iets voor een ander doen'. Werken in een zorglocatie als het logeershuis is een manier om te voorzien in de zorgvraag van een ander en tegelijkertijd een bron van zinvolle tijdsbesteding en sociaal contact voor de vrijwilligers zelf. Sociaal contact is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

Gezondheid is een thema wat bij alle focusgroepen veelvuldig terugkomt als (belangrijkste) doel van tijdsbesteding. Er is een grote bereidheid om anderen te helpen als er ondersteuning nodig is op dat vlak. Bij deze doelgroep worden ook wel de mogelijkheden gezien om hun tijd daarvoor in te zetten als het nodig is. Mantelzorg is voor sommigen ook juist de reden geweest zich breder in te zetten als informeel verzorger. Er blijft echter wel een ondersteuningsbehoefte bestaan. Het gaat vaak toch om een relatief kwetsbare groep. Met name mantelzorgers geven aan behoefte te hebben aan plaatsvervangers op sommige momenten. Zorg voor naasten is namelijk niet alleen fysiek, maar ook emotioneel vaak erg zwaar. Een te groot beroep op informele zorg en daarmee op de *volunteer energy* (Metz et al., 2016) kan leiden tot overbelasting van informele verzorgers en juist maatschappelijke participatie in de weg staan.

"Gezondheid voor mij en mijn familie zijn het belangrijkste. Zolang dat goed gaat, is het voor mij goed."

Deelnemer focusgroep 1.

Bij zo lang mogelijk meedoen gaat het vaak om het voorkomen of tegengaan van sociale eenzaamheid, zoals beschreven door De Jong Gierveld en Van Tilburg (2008), maar ook diepgaander om het delen van kennis en levenservaring. Bij de bijeenkomst 'ouderen en (on)betaald werk' klinkt een behoefte bij 'oude meesters' om hun kennis en levenservaring meer te delen met jongere generaties. Ook dit kan worden gezien als een wens ertoe te doen door iets voor een ander te doen. Men wil actief 'naar buiten toe' om kennis te

delen en van waarde te zijn. Dit kan uiteraard ook vallen onder vrijwilligerswerk, maar deelnemers verstaan daar vaak andere werkzaamheden onder (voorbeelden die worden genoemd zijn collectes of bij een vereniging achter de bar staan, etc.).

Bij veel aanwezigen van deze bijeenkomst lijkt het idee te leven dat er nog te weinig gebruik wordt gemaakt van parate kennis en kunde van gepensioneerden. Er is een groeiende groep van deze zogenoemde 'oude meesters', maar zij hebben ook de ondersteuning nodig van jongere generaties om de verbinding te leggen. Echte kennisdeling reikt verder dan wat vaak onder vrijwilligerswerk wordt verstaan en vraagt om andere vormen van ondersteuning. Daarbij wordt werkgevers ook een belangrijke rol toegedicht, ook al tijdens de werkzame periode werknemers. Zij moeten de ruimte geven aan werknemers om nieuwe activiteiten te ontwikkelen zodat zij daar later in het leven profijt van hebben. Dat kan in de lijn liggen van wat men nu doet, maar ook een hele andere vorm krijgen. Het ontwikkelen van loopbaanpaden voor na de pensionering werd in dit verband ook als voorbeeld genoemd. Dit perspectief is erg in lijn met de gedachte van *social investment*, waarbij ook een belangrijke rol is weggelegd voor organisaties buiten de overheid. Kansen liggen in het stimuleren van bedrijven om preventieve investeringen in werknemers verder te implementeren.

“[Voor het er toe blijven doen] is een kansrijke omgeving noodzakelijk die meer mogelijkheden biedt dan alleen vrijwilligerswerk of mantelzorg. Wat nog mist is goede, eigentijdse support en ondersteuning op dit punt vanuit de samenleving. Bedrijven, maar ook de hele samenleving hebben een groot belang bij een goede mix tussen generaties.”

Deelnemer bijeenkomst 'ouderen en (on)betaald werk'.

Daarbij wordt een belangrijke rol gezien voor de overheid. Zij kan dat faciliteren door maatschappelijke vraag en aanbod aan elkaar koppelen en op te treden als bruggenbouwer en verbindingen te leggen tussen burgers en, bijvoorbeeld, het bedrijfsleven. Een mogelijk voorbeeld wat door een deelnemer aan de bijeenkomst werd genoemd was het opzetten van een

Transitie-atelier, waar bedrijven en (huidig, recent of toekomstig) gepensioneerden samen kunnen komen. Dit vanuit de overtuiging dat iedereen er zo lang mogelijk toe wil blijven doen en actief wil deelnemen aan de samenleving.

Zinvolle tijdsbesteding gaat hier met name om actief meedoen in de samenleving, iets doen voor een ander en naar buiten treden om kennis- en levenservaring te delen, bijvoorbeeld in het onderwijs of in het bedrijfsleven. Het gaat daarbij veelal om intrinsiek gemotiveerde activiteiten. Iets doen omdat men het belangrijk vindt om bij te dragen aan eigen of andermans welzijn. Kansen liggen in het voorkomen van overbelasting van informeel verzorgenden en in het beter mogelijk maken van verbinding tussen actieve ouderen en de bredere samenleving.

Inactieve ouderen

Bij de groep 'inactieve' ouderen gaat het bij de gesprekken over zinvolle tijdsbesteding veelal om gevoelens van eenzaamheid en een behoefte aan diepgaander contact met anderen. Om gesprekken rond zingeving en levensvragen. Veel gesprekspartners geven aan niet zozeer meer maatschappelijk actief te willen zijn als vrijwilligers. Een enkeling stelt bijvoorbeeld tijdens haar leven al genoeg te hebben gedaan voor anderen. Er is vooral behoefte aan activiteiten om de sleur te doorbreken en aan gesprekken met inhoud die 'echt ergens over gaan'. Er is vraag naar een luisterend oor en naar goede gesprekken die wat dieper gaan dan de alledaagse gesprekken tijdens de koffie. De motivatie om zinvol actief te zijn ligt zo voornamelijk in het eigenbelang.

Met name in het kader van emotionele eenzaamheid heeft men behoefte aan diepgaander contact. De emotionele eenzaamheid die veel ouderen ervaren en het gebrek aan zinvolle tijdsbesteding gaat volgens gesprekspartners niet om een tekort aan contact met anderen, maar is het gevolg van het verlies van betekenisvolle relaties. Het verklaart volgens een gesprekspartner vanuit de maatschappelijke organisatie Samen010 ook voor een deel het feit dat er bij

de themabijeenkomsten waar zingeving centraal staat zo'n grote opkomst is en alle groepen bewoners daar vertegenwoordigd zijn.

In tegenstelling tot de actievere ouderen, is er bij deze doelgroep behoefte aan inbreng van buitenaf. Er worden ook externe activiteiten en bijeenkomsten georganiseerd, maar velen geven aan niet of nauwelijks in staat te zijn daar naartoe te gaan. Het feit dat er iemand van buiten komt, zorgt ervoor dat er een grotere betrokkenheid en interesse is bij bewoners. Gesprekken over zingeving en levensvragen wil men ook vaak niet met directe familie voeren, waardoor in veel gevallen men op het eigen sociaal netwerk geen beroep wil doen. Activiteiten door externen zijn in de woorden van enkele gesprekspartners als 'zuurstof van buitenaf'.

Door een gebrek aan middelen wordt het organiseren van inbreng van buiten steeds moeilijker. Er zijn weinig middelen om zelf zinvolle activiteiten op te zetten voor niet-werkende ouderen. Op de activiteiten die vroeger werden georganiseerd is stevig bezuinigd (bewoners gaven aan dat er vroeger veel meer dingen georganiseerd werden en dat er veel meer betrokkenheid was), er blijkt toch echt behoefte aan zinvolle activiteiten die het sociale welbevinden positief beïnvloeden. Budget voor activiteiten is er niet of nauwelijks en de verantwoordelijkheid voor het organiseren van activiteiten wordt voornamelijk bij de ouderen zelf gelegd. Er is bij hen echter vaak onvoldoende energie. Er is weinig 'menskracht' van binnen én van buitenaf. En bij veel van de activiteiten die wel kunnen worden georganiseerd (zonder de 'zuurstof van buiten'), blijven velen op hun kamer.

De zorg van gesproken ouderen over de beschikbare openbare ruimten past in een trend die breder in Rotterdam zichtbaar is: de gemeenschappelijke recreatieruimtes in diverse 55+ wooncomplexen verdwijnen. Op sommige locaties is het volgens gesprekspartners niet (meer) mogelijk om bijeenkomsten te organiseren. Ook in de bezochte wooncomplexen lijken er plannen te zijn om de recreatieruimten om te bouwen tot een 'multifunctionele ruimte' om zo de ruimte 'commercieel interessanter' in te zetten. Als er geen gemeenschappelijke recreatieruimtes meer zijn, is het niet of nauwelijks meer

mogelijk om ontmoetingsmomenten en zinvolle tijdsbesteding te organiseren. Zorgen over deze ontwikkeling zouden de achtergrond kunnen zijn van de opmerkingen van de ouderen in dit onderzoek.

Rond het thema zingeving lijken gesproken inactieve ouderen sterk afhankelijk van het eigen organiserend vermogen, de bereidheid van anderen in hun sociale netwerk en eventuele beschikbare middelen om zelf zinvolle tijdsbesteding te organiseren. Veel inactieve ouderen geven echter aan niet bereid te zijn of niet over de energie en middelen te beschikken om zelf zinvolle tijdsbesteding te organiseren. Daarnaast is er juist behoefte aan inbreng van buitenaf om meer diepgaande sociale contacten te kunnen organiseren. Hulp en ondersteuning is nodig om de verbinding met andere delen van de samenleving meer mogelijk te maken.

Er wordt binnen de groep ouderen op verschillende manieren gekeken naar zinvolle tijdsbesteding. Onder de inactieve ouderen waarmee is gesproken is vaak in meer of mindere mate sprake van emotionele eenzaamheid en is er vaker behoefte aan meer zinvolle, diepgaande contacten. Zingeving draait bij deze groep daardoor veelal om de kwaliteit van sociaal contact. Bij actieve ouderen wordt in het kader van zinvolle tijdsbesteding meer waarde gehecht aan 'meedoen' en iets betekenen voor anderen. In het schema op de volgende pagina worden deze percepties van zinvolle tijdsbesteding en wat daaraan bijdraagt naast de beleidsbenadering van de gemeente Rotterdam gezet. Het gaat bij deze kansen veelal om het tegengaan van risico's en barrières die hierna nader worden benoemd.

Tabel 4: Percepties ouderen en beleid gemeente Rotterdam (voortzetting op volgende pagina)

Percepties ouderen versus beleid gemeente Rotterdam			
	Gemeente Rotterdam	Actieve ouderen	Inactieve ouderen
Zinnvolle tijdsbesteding	Zo lang mogelijk 'ertoe doen' (ouderenbeleid) en 'iets voor elkaar doen' (informele zorg).	Het gevoel van 'meedoen in de samenleving' en 'iets voor een ander doen'.	Diepgaand en kwalitatief hoogwaardig sociaal contact.
Kansen: Wat draagt bij aan zinnvolle tijdsbesteding?			
Meedoen	Meedoen in de vorm van maatschappelijke participatie (informele zorg) is een belangrijk beleidsdoel en wordt gezien als een vorm van zinnvolle tijdsbesteding.	Het vullen van de leegte na het werkende leven (behoud van structuur, productieve tijdsbesteding en sociale contacten). Kansen liggen in voorbereiding op het leven na werk.	Dit punt speelt minder bij deze doelgroep, met name in laatste levensfase.
Iets doen voor een ander	'In Rotterdam doen we iets voor elkaar' is de titel van de gemeentelijke visie op informele zorg. De gemeente stimuleert informele zorg door inzet op meer niet-monetaire waardering. De rol van overheid is inspringen als het mis dreigt te gaan.	'Iets voor een ander doen' (bijv. door vrijwilligerswerk), bijdragen aan de eigen of andermans gezondheid. Kansen liggen in meer ondersteuning en opvangmogelijkheden van vrijwilligers, met name mantelzorgers.	Zijn vaker 'die ander' en meer afhankelijk van informele zorg dan dat zij het verlenen. Iets doen voor een ander heeft in de gesprekken met name betrekking gehad op het organiseren van zinnvolle gesprekken.

Voortzetting Tabel 4: Percepties ouderen en beleid gemeente

	Gemeente Rotterdam	Actieve ouderen	Inactieve ouderen
Contact met 'buitenwereld'	Faciliteren van gesprekken tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en ouderen. Daarnaast stimuleren van (beter) gebruik openbare ruimten.	Er is behoefte aan contact met andere groepen in de samenleving, met name met bedrijfsleven en jongere sociale groepen, om kennis en levenservaring te delen. Kansen liggen in het faciliteren van ontmoetingen.	Er is behoefte aan kwalitatief hoogwaardig sociaal contact. Doorbreken van de sleur door 'zuurstof van buitenaf'. Kansen liggen in het organiseren van activiteiten in openbare ruimten dichtbij huis.

4.1.3 **Beleid versus praktijk: risico's en barrières**

De percepties van zinvolle tijdsbesteding komen redelijk sterk terug in de beleidsdoelen van de gemeente Rotterdam. Daarin wordt met name ingezet op maatschappelijke participatie in het kader van informele zorg. De gesproken ouderen geven aan graag iets voor een ander te doen en waarderen ook de positieve voordelen van maatschappelijke participatie voor henzelf. Er lijkt veelal sprake te zijn van intrinsieke motivatie. Alhoewel mantelzorg ook zware druk op hen kan leggen. Daarnaast is ook in toenemende mate aandacht voor de behoefte aan contact tussen (actieve) ouderen en andere sociale groepen. Een door de deelnemers veel gewaardeerd voorbeeld daarvan is de bijeenkomst 'ouderen en (on)betaald werk', waar ook de Rotterdamse wethouder Sven de Langen bij aanwezig was om met ouderen over zingeving en werk in de derde levensfase te spreken.

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van maatschappelijke participatie van ouderen en informele zorg wordt gekenmerkt door een beroep zelf- en samenredzaamheid en op de eigen verantwoordelijkheid van de Rotterdammer. Deze aanpak gaat gepaard met inzet op, met name, niet-monetaire waardering van informele zorg. Bij gesprekken met zowel enkele

ambtenaren als met ouderen, komt de vraag op in hoeverre met de huidige aanpak overbelasting van vrijwilligers wordt tegengegaan. Er is met name bij mantelzorgers vraag naar meer vergoeding en opvangmogelijkheden, zoals respijtzorg. Het risico hier is een overmatig beroep op vrijwilligers, waardoor zij mogelijk overbelast raken. Er lijkt weinig aandacht te zijn voor de mate waarin er getrokken wordt aan vrijwilligers en wat dat betekent voor de beschikbare hoeveelheid *volunteer energy*, zoals beschreven door Metz et al (2016). Met name bij een verder toenemend beroep op informele zorg vormt dit een reëel risico. Voor wat betreft de visie op informele zorg, wordt aangegeven met de lange termijn niet zozeer bezig te zijn.

Daarnaast is beroep op zelf- en samenredzaamheid en daarmee ook op het sociaal netwerk van ouderen een risico. Het organiseren van zinvolle activiteiten moet volgens gesproken ouderen voor een groot deel bij henzelf of hun sociale omgeving vandaan komen. Zij geven aan maar beperkt beroep te kunnen doen op hun sociale omgeving en vaak niet over voldoende middelen en menskracht te beschikken. Het sociaal netwerk van deze ouderen bestaat vaak voor een groot deel uit leeftijdsgenoten met dezelfde beperkte mogelijkheden. Daarnaast is het door de afnemende beschikbaarheid van publieke ruimten in mindere mate mogelijk om hoogwaardige activiteiten en programma's rond zingeving en levensvragen te organiseren voor deze groep ouderen. Ten slotte is er bij deze groep juist behoefte aan inbreng van buitenaf.

De afnemende beschikbaarheid van publieke ruimten maakt dat programmering vanuit de gemeente veelal wordt georganiseerd in huizen van de wijk. Buurthuizen die vaak op enige afstand liggen van de seniorenwoningen in de wijk. Veel van de inactieve ouderen zijn beperkt mobiel en geven aan niet bereid of niet in staat te zijn zich naar externe locaties te begeven. Het organiseren van activiteiten op centrale locaties brengt het risico met zich mee dat de doelgroep met de grootste vraag niet goed wordt bereikt. Alhoewel er in het beleid expliciet aandacht is voor zinvolle tijdsbesteding in het kader van het tegengaan van (emotionele) eenzaamheid,

is het de vraag in hoeverre wordt ingespeeld op de behoeften van de doelgroep. Het beantwoorden van de vraag in welke mate deze ruimten überhaupt beschikbaar en bereikbaar zijn is daarvoor echter van belang. Gezien de druk op de Rotterdamse woningmarkt, is het zeer de vraag in hoeverre de afname van beschikbare ontmoetingsruimte in de komende jaren zal remmen of zal toenemen. Een gesproken programmamanager vanuit de gemeente verwoordt de spanning tussen beleid en praktijk als volgt:

“Zingeving draait om het open gesprek en kwaliteit van leven. Daar proberen we zo goed mogelijk aan bij te dragen. Ruimte voor een oprecht interessemoment en nadenken over waarom we doen wat we doen is er alleen niet altijd.”

Concluderend kan worden gesteld dat maatschappelijke participatie bij actieve ouderen veelal intrinsiek gemotiveerd gebeurt. Zij willen vaak graag iets bijdragen en meedoen aan de samenleving. Er blijft echter wel een ondersteuningsbehoefte bestaan bij deze groep, met name bij mantelzorgers is er vraag naar meer rust en mogelijkheden voor respijtzorg. Inactieve ouderen geven aan vooral behoefte te hebben aan meer inhoudelijk sociaal contact en uiten daarbij ook een hulpvraag voor wat betreft het organiseren van zinvolle contactmomenten.

Tabel 5: Risico's en barrières voor niet-werkende ouderen

Beleid gemeente Rotterdam	Risico's en barrières	
	Actieve ouderen	Inactieve ouderen
Langer meedoen.	Gemeente wil bedrijven uitdagen langer gebruik te maken van kennis en vaardigheden ouderwerknemers. Hier lijkt grote vraag naar bij deze doelgroep.	Veel ouderen zijn niet bereid of in staat mee te doen in de samenleving of iets voor anderen te doen. Hebben juist vaak een hulpvraag.
Beroep op menselijk en sociaal kapitaal.	Gaten in dienstverlening kunnen ontstaan door het overbevragen van vrijwilligers. Beperkte vergoedingen en opvangmogelijkheden voor informele verzorgers staan soms (meer) zinnige tijdsbesteding in de weg.	Er zijn vaak ontoereikende financiële middelen, een gebrek aan organiserend vermogen en een beperkt sociaal netwerk. Er is juist behoefte aan externe inbreng. Daarnaast wil men niet altijd zingeving en levensvragen met directe familie bespreken. Ten slotte is mobiliteit voor velen een probleem. Aanbod in huizen van de wijk bereikt zo wellicht niet de doelgroep waar de grootste vraag ligt rond emotionele eenzaamheid.

4.2 Zinvolle tijdsbesteding in de bijstand

4.2.1 De tegenprestatie als zinvolle tijdsbesteding

Het Rotterdams beleid ten aanzien van bijstandsgerechtigden draait in het algemeen om zo snel mogelijke toeleiding van een uitkeringspositie naar acceptabel betaald werk. Meedoen middels werk wordt in dit kader gezien als belangrijkste vorm van zinvolle tijdsbesteding voor deze doelgroep. Van bijstandsgerechtigden voor wie betaald werk een stap te ver blijkt, wordt een tegenprestatie gevraagd. Dit is vastgelegd in de verordening 'Tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015'. Het gaat daarbij om bijstandsgerechtigden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt (gemeten in werkloze jaren) die geen re-integratietraject meer aangeboden krijgen.

Het doel van de tegenprestatie is cliënten te activeren door maatschappelijke participatie. Maatschappelijke participatie in de vorm van 'zinvolle activiteiten' is een nadrukkelijk doel van de Participatiewet, waar de tegenprestatie onder valt. Het gaat erom mensen weer 'mee te laten doen' in de samenleving en tegelijkertijd iets terug te laten doen voor het ontvangen van een uitkering. Dat moet leiden tot een positiever zelfbeeld, een bron van identiteit moeten bieden zoals werk dat ook doet. 'Meedoen' betekent hier dus niet betaald werk verrichten. Het gaat immers om een groep met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt, bij wie in veel gevallen ook bepaalde problematiek rond (geestelijke) gezondheid speelt.

De Participatiewet moet uitgevoerd worden, maar gemeenten hebben bewegingsvrijheid om daar invulling aan te geven. Cliënten hebben zelf de mogelijkheid om daar op verschillende manieren invulling aan te geven, binnen de daarvoor opgestelde kaders. In Rotterdam kan het gaan om de volgende activiteiten, gedurende maximaal 20 uur per week: vrijwilligerswerk, het verrichten van mantelzorg, het volgen van een taaltraining, werkzaamheden die de gezondheid bevorderen, andere (onbetaalde) maatschappelijk nuttige activiteiten en het werken aan het beheersbaar maken

van persoonlijke problematiek, bijvoorbeeld door het volgen van een zorgtraject of werken aan aanpakken van schulden.

Het doel is maatschappelijke activering, maar expliciet niet het bemiddelen naar betaald werk. De volgende punten vallen daarom niet onder de tegenprestatie: sollicitatietraining, wel of niet gecombineerd met werkervaring, werkervaring opdoen bij werkgevers, re-integratietraject gericht op toeleiding naar betaald werk, scholing en beroepsopleidingen.

De overheid biedt bijstand en begeleiding, maar daarbij is volgens het afdelingshoofd van de betreffende afdeling van de gemeente Rotterdam een belangrijke rol weggelegd voor kandidaat zelf, die is immers zelf verantwoordelijk voor de invulling van de tegenprestatie. Wanneer cliënten zelf geen tegenprestatie kunnen vinden, worden ze op basis van een of enkele gesprekken met een activeringscoach naar een 'acceptabele' activiteit of vrijwilligersplek begeleid. Indien een cliënt niet mee wenst te werken, kan hij of zij gekort worden op de uitkering. Er is dus sprake van een bepaalde mate van dwang.

De legitimering voor de tegenprestatie ligt in wederkerigheid (iets terugdoen voor de bijstandsuitkering) en de mogelijkheden die er in de tegenprestatie zijn om aan de eigen of andermans gezondheid bij te dragen en menselijk kapitaal te verwerven. Daarbij wordt begeleiding geboden, maar is met name een rol weggelegd voor de bijstandsgerechtigde zelf. Ook hier is de nadruk op eigen verantwoordelijkheid goed zichtbaar. Bij de begeleiding van cliënten wordt nauw samengewerkt met verschillende zorgpartijen, die werken op aanbesteding.

Over de rol van zingeving wordt door gesproken ambtenaren verschillend gedacht. De urgentie van het vraagstuk wat in dit stuk wordt onderzocht lijkt echter niet erg gevoeld te worden. Er worden ook vraagtekens gezet bij de ontwikkelingen die de aanleiding voor dit onderzoek vormen. Er wordt benadrukt dat ontwikkelingen op de arbeidsmarkt uiterst onzeker zijn en dat automatisering niet hoeft te leiden tot een vermindering van beschikbare arbeidsplaatsen in Nederland. Daarnaast wordt volgens een gesprekspartner

vanuit dit cluster onvoldoende rekening gehouden met maatschappelijke tegenbewegingen en de rol van bijvoorbeeld vakbonden. Robotisering wordt juist gezien als een ontwikkeling die mogelijk tot nieuwe werkgelegenheid zal leiden.

“Het onderwerp is de wereld in geholpen door de angst je werk te verliezen. Ook bij mensen in onze eigen organisatie. Die ontwikkeling is uitgebleven. Dus het is de vraag of we wel wat moeten met zingeving?”

Activering via de tegenprestatie wordt gezien als zinvolle tijdsbesteding op zich. Het is volgens hen hoe dan ook beter dan thuis zitten en draagt bij aan de ontwikkeling van cliënten. In hoeverre cliënten het als zinvol ervaren lijkt tijdens de gesprekken met ambtenaren daarbij in mindere mate een rol te spelen.

4.2.2 Percepties tegenprestatiecliënten

De huidige algemene invulling en de waardering van de tijdsbesteding loopt bij de gesproken tegenprestatiecliënten sterk uiteen. Deelnemers zijn in het kader van hun tegenprestatie actief bij onder meer de Voedselbank, een lokale vrouwenorganisatie en in verschillende rollen bij een Huis van de Wijk. Gevraagd naar de mate van tevredenheid met de tijdsbesteding reageren de meeste deelnemers gematigd positief. Er is begrip voor het feit dat zij iets terug moeten doen voor hun uitkering, wat wellicht verklaart waarom deelnemers niet te veel willen klagen over de tegenprestatie. Daarnaast waarderen deelnemers sociaal contact met ‘lotgenoten’. Een opvallend verschil in de benadering van zinvolle tijdsbesteding is dat persoonlijke ontwikkeling niet direct wordt genoemd. Sociaal contact lijkt een belangrijkere motivatie te zijn dan vaardigheden opdoen en menselijk kapitaal ontwikkelen.

Gevraagd in hoeverre zij hun werkzaamheden ook als zinvol ervaren, reageren deelnemers over het algemeen minder positief. De tegenprestatie gaat bij gesproken cliënten namelijk vaak om schoonmaakwerk. Een ander veelvoorkomende invulling is het gastvrouw- of gastheerschap, wat inhoudt dat

men in het huis van de wijk rondloopt om bijvoorbeeld vragen te beantwoorden. De werkzaamheden passen vaak niet goed bij de wensen en vaardigheden van cliënten en zij geven aan, indien mogelijk, hun tijd liever anders te besteden. Veelgenoemde alternatieven zijn zorg voor familie, (klein)kinderen en aandacht besteden aan de eigen of andermans gezondheid. Dit komt sterk overeen met de motieven van veel actieve ouderen. Men wil graag iets doen voor een ander, maar tegenprestatiecliënten vinden dat niet altijd terug in hun huidige invulling.

Daarnaast wordt door een enkeling 'meer tijd voor hobby's of andere leuke dingen' genoemd. Ten slotte wordt betaald werk genoemd. Deelnemers aan de focusgroepen geven aan financieel niet veel ruimte te hebben en afhankelijk te zijn van hun bijstandsuitkering. Aan het werk zou daardoor meer ruimte geven om meer zinvolle activiteiten te kunnen ondernemen. Een deelnemer aan focusgroep 2:

"Ik moet heel erg op mijn geld letten. Ik zou graag wat vaker een ijsje gaan halen met mijn kleinkinderen, maar daar heb ik geen geld voor."

Daarnaast geven deelnemers aan dat de trainingen die ze gevolgd hebben erg tegen vielen en dat zij er niet veel van hebben geleerd. Waar om gevraagd wordt zijn beroepsopleidingen, maar daarvoor hebben deelnemers vaak geen geld. Dit vermeend gebrek aan opleidingsmogelijkheden die hen ook echt dichterbij de arbeidsmarkt brengt, komt ook overeen met de bevindingen van Kampen en Wekker (2014). Begeleiding naar betaald werk is echter expliciet geen onderdeel van de tegenprestatie.

Er is zoals gezegd ruim begrip voor de tegenprestatie, maar daarbij moet wel ruimte zijn voor mensen om wat passends te vinden. De mogelijkheden daarvoor zijn er wel, zoals ook door de bij focusgroep 2 aanwezige vertegenwoordiger van de afdeling Tegenprestatie wordt aangekaart, maar het is moeilijk om erachter te komen dát ze er zijn en om te ontdekken waar die mogelijkheden dan liggen. Dit komt sterk overeen met de bevindingen van Tempelman, Houkes en Prins (2011).

Daarbij geeft een deelnemer aan focusgroep 1 aan zich niet genoeg uitgedaagd te voelen en zijn huidige tegenprestatie niet als een volwaardige functie te ervaren, in tegenstelling tot zijn eerdere ervaringen met vrijwilligerswerk voordat hij een tegenprestatie moest verrichten. Daar haalde hij wel voldoening en zingeving uit. Het gaat bij de tegenprestatie vaak om kleine taken en niet om een volwaardige functie.

“Bij de Voedselbank is het een beetje een rommeltje. Er werk daar alleen maar vrijwilligers die daar zijn omdat ze móeten. Het is wel fysiek zwaarder werk, dat vind ik niet erg, maar de sfeer is heel slecht en er wordt heel de dag in talen gesproken waar ik niks van versta.”

Er is minder waardering voor het werk dat men doet, alhoewel deelnemers over het algemeen wel waardering voelen van andere tegenprestatiecliënten. De tegenprestatie is echter in veel gevallen toch gedwongen activiteit, of begeleid vrijwilligerswerk. Het vrijwilligerswerk wat men doet, wordt niet als ‘echt’ vrijwilligerswerk wordt ervaren.

Enkele deelnemers geven aan zich ook geregeld te schamen en niet met bekenden over hun situatie te willen praten. Er hangt in hun ervaring namelijk een stigma rond de tegenprestatie. Anderen in de samenleving hebben in de beleving van deelnemers aan de focusgroepen vaak een oordeel over mensen in de bijstand, wat het lastig maakt om over de situatie te praten. Er wordt daarom weinig begrip ervaren vanuit wat een van de deelnemers de ‘gelukkige werkenden’ noemt.

De framing en terminologie rond de tegenprestatie komen hierbij ook ter sprake. De termen ‘tegenprestatie’ en ‘vrijwilligerswerk’ worden als tegenstrijdig ervaren en dat roept weerstand op. Het wordt vaak niet ervaren als vrijwilligerswerk, maar gewoon als werk waarvoor ook nog minder wordt betaald. Wanneer vrijwilligerswerk wordt verplicht, verdwijnt het vrijwillige aspect en wordt de negatieve lading rond de tegenprestatie versterkt. Het is een verplichting vanuit de overheid en komt niet van iemand zelf, waardoor het minder wordt ervaren als iets doen voor een ander of voor de bredere

samenleving. Een van de deelnemers aan focusgroep 2 illustreert dat als volgt:

“Kijk, ze zeggen het is vrijwilligerswerk, maar dat is het niet. Je krijgt een brief thuis met dikgedrukt het woord ‘vrijwilligerswerk’ erboven en dan een paar regels eronder dreigen ze met korten [van de uitkering als je het vrijwilligerswerk niet doet].”

Voor wat betreft de invulling van de tegenprestatie, wordt door een deelnemer aangegeven dat met de eigen suggesties van de betreffende cliënt niet veel wordt gedaan. Het aandragen van eigen suggesties voor de tegenprestatie blijkt onder de deelnemers van de focusgroepen een uitzondering te zijn. Zij geven aan door zorgorganisaties WMO Radar of Magis naar hun huidige plek begeleid te zijn. Het contact met die organisaties wordt, anders dan met de gemeente Rotterdam, over het algemeen vrij positief ervaren, alhoewel contactmomenten vaak vrij kort zijn en meestal telefonisch plaatsvinden.

Na doorvragen geven enkele deelnemers ook aan wel wat anders te willen doen en bijvoorbeeld wel een opleiding te willen volgen om uiteindelijk weer aan het werk te gaan. Scholing in het kader van arbeidstoeleiding is echter binnen de tegenprestatie niet mogelijk. Deelnemers geven in sommige gevallen aan wel graag nog wat te leren en zich verder te ontwikkelen, maar hebben daar vaak geen concrete ideeën in welke richting en welke stappen zij daarvoor zouden moeten ondernemen. Daarop ingaand geeft de vertegenwoordigende ambtenaar namens de afdeling Tegenprestatie aan dat de mevrouw *“zelf het initiatief zou kunnen nemen door dit aan te geven bij de coördinator van Radar [de betreffende welzijnsorganisatie] dat zij graag zichzelf verder zou willen ontwikkelen. Tenslotte zijn er altijd mogelijkheden, alleen vraagt het dan wel om een concrete actie.”* Er lijkt minder ruimte te zijn voor persoonlijke aandacht, mede door de grote werkdruk van cliëntmanagers of activeringscoaches.

Er wordt een duidelijk beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en het eigen initiatief van de tegenprestatiecliënten om na te denken over de persoonlijke ontwikkeling en contact op te nemen met de gemeente of met de

welzijnsorganisatie die hen daarbij kan helpen. Maar voor veel tegenprestatiecliënten lijkt dat echter een obstakel. De groep wordt gekenmerkt door medische problemen en/of een lastige financiële positie en hebben daardoor vaak een kortere planningshorizon. Nadenken over de toekomst en hoe zich daarop voor te bereiden is daardoor vaak niet aan de orde. Zij hebben vaak moeite om aan de eisen van de bijstand te voldoen of zelfs om goed te achterhalen wat er van ze wordt gevraagd. Velen in tegenprestatie weten bijvoorbeeld niet goed wat er mogelijk is, waar ze überhaupt onder vallen. Het voorzieningssysteem is voor deelnemers erg ingewikkeld. Velen weten niet goed wat van toepassing is of waar ze aan moeten voldoen. Ze beschikken vaak over een relatief lage mate van *welfare literacy*, waardoor het vinden van passende en zinvolle tijdsbesteding vraagt om intensievere hulp en begeleiding. Een beroep op eigen verantwoordelijkheid en initiatief lijkt niet goed te passen bij de wensen en mogelijkheden van deze groep.

Daarnaast wordt contact met instanties, met name de gemeente, door veel deelnemers zoveel mogelijk uit de weg gegaan. Contact met de gemeente wordt over het algemeen ervaren als draaiend om controle, niet om interesse. Een gesprekspartner (A) stelt tijdens een interview het volgende: *“Door bezuinigingen is er geen persoonlijke aandacht meer. De bezuinigingen van jaren geleden etteren nog wel door, maar het zijn geen actuele dossiers meer. Maar de effecten ervan zijn nog even goed voelbaar. Bij de gemeente wil men alleen maar bezig zijn met leuke dingen, met de Kuip, en Boijmans en zo”*.

Een gesprekspartner stelt tijdens een interview dat overheidsbeleid vaak als doel heeft mensen vooruit te helpen, maar dat er in zijn ervaring veel te weinig aandacht is en voorzieningen zijn voor de mensen die aan het vallen zijn. Hij verwoordt dit als volgt:

“Alles is al in elkaar gestort voordat je bij de gemeente terechtkomt, en dan begint het proces pas. Er is behoefte aan rust en stabiliteit in juist die fase wanneer veel om controle en activering draait. Er is sprake van gedwongen vrijwilligerswerk, terwijl velen nog gedwongen met zichzelf bezig zijn.”

Velen geven aan de eerst mogelijke werkplek te accepteren en zelf niet verder te zoeken. Daarbij speelt de druk en controle vanuit de gemeente een belangrijke rol. Deelnemers geven aan bang te zijn hun uitkering, en daarmee hun inkomenszekerheid, kwijt te raken. Een zegt uit angst de uitkering te verliezen niet te zoeken naar betaald werk, omdat ze bang is weer ontslagen te worden en opnieuw 'het hele circus weer door te moeten'. Brieven of telefoontjes van de gemeente worden met schrik ontvangen en leiden tot angst en onzekerheid. Ook brieven waarin wordt gevraagd '*hoe het ermee gaat en of je al wat [vrijwilligerswerk] gevonden hebt*' worden met achterdocht ontvangen. Een van de deelnemers geeft aan dat de uitnodiging voor de focusgroep het eerste bericht van de gemeente is waar hij zich niet druk om heeft hoeven maken: "*Mijn vrijwilligerswerk is voor mij vooral een bevrijding van de sollicitatieplicht en de druk vanuit de sociale dienst*".

Er lijkt weinig vertrouwen in de goede intenties van de gemeente en de brieven van instanties zijn voor deelnemers een katalysator van onzekerheid en onrust. De tegenprestatie betekent in de beleving van deelnemers een einde aan die brieven en is daardoor een manier om aan die druk en stress te ontsnappen. Bij focusgroep 2 is ook een vertegenwoordiger van het cluster Taskforce Tegenprestatie van de gemeente Rotterdam aanwezig. Wanneer door deze ambtenaar een mogelijke wijziging in de persoonlijke situatie van een van de deelnemers wordt gesuggereerd, is de stress en spanning bij laatstgenoemde direct goed zichtbaar.

Samenvattend, wordt op verschillende wijze naar zinvolle tijdsbesteding gekeken. Veelvoorkomende elementen zijn echter zorg voor familie, bijdragen aan de eigen of andermans gezondheid. Men wil graag wat terugdoen en anderen helpen, net als veel actieve ouderen, maar de tegenprestatie lijkt daar niet altijd ruimte voor te bieden. De tegenprestatie is niet vrijwillig maar gedwongen, alhoewel er wel van 'vrijwilligerswerk' wordt gesproken. Het gedwongen karakter ervan maakt dat er vaak sprake is van gedwongen of extrinsiek gemotiveerde activiteiten.

Naast de inhoud van tijdsbesteding, zijn maatschappelijke waardering en stigmatisering van invloed op de motivatie en waardering van cliënten en de mate waarin zij hun tijdsbesteding als zinvol ervaren. Ten slotte speelt de perceptie van contact met gemeente in het kader van controle en toezicht een rol. Voor veel cliënten betekent het vinden van een tegenprestatie een bepaalde mate van rust en zekerheid die zij aangeven nodig te hebben. Daarom zijn zij vaak geneigd de eerste mogelijkheid aan te grijpen.

De verklaring voor de onvrede met de inhoud van de tegenprestatie wordt daarbij veelal gezocht in een gebrek aan begeleiding en persoonlijke aandacht. Er wordt een beroep gedaan op het initiatief en de eigen verantwoordelijkheid van tegenprestatiecliënten, maar zij beschikken in veel gevallen niet over (volledige) kennis van wat er binnen de tegenprestatie mogelijk is. Er is wel keuzevrijheid op papier, maar in de ervaring van gesproken cliënten is daar in de praktijk weinig sprake van. De cliëntmanagers die hen begeleiden beschikken ook niet altijd over de toereikende middelen om meer aandacht te besteden aan de wensen van cliënten. Er is daardoor beperkte persoonlijke aandacht bij het vinden van een invulling van de tegenprestatie en wanneer men iets heeft gevonden, lijkt het contact in de ogen van deelnemers verder te verminderen. Veel van de participatie ondermijnende factoren die door Lub (2017) worden genoemd komen hierin terug. In het schema hieronder worden deze percepties van zinvolle tijdsbesteding en wat daaraan bijdraagt naast de beleidsbenadering van de gemeente Rotterdam gezet. Het gaat bij deze kansen veelal om het tegengaan van risico's en barrières die hierna nader worden benoemd.

Tabel 6: Percepties tegenprestatiecliënten en beleid gemeente Rotterdam

Percepties tegenprestatiecliënten en beleidsbenadering gemeente Rotterdam		
	Gemeente Rotterdam	Tegenprestatiecliënten
Zinvolle tijdsbesteding	Meedoen in de samenleving en het ontwikkelen van menselijk en sociaal kapitaal, veelal door vrijwilligerswerk en mantelzorg.	Uiteenlopende antwoorden, maar veelal zorg voor familie en bijdragen aan de eigen of andermans gezondheid.
Kansen: Wat draagt bij aan zinvolle tijdsbesteding?		
Maatschappelijke participatie	Door verplichte tegenprestatie wordt bijdragen aan het welzijn van cliënten en wordt gecompenseerd voor de bijstand. Inzet op zo snel mogelijke activering, met belangrijke rol voor eigen initiatief cliënt.	Maatschappelijke participatie kan bijdragen aan zinvolle tijdsbesteding wanneer het aansluit op kennis, vaardigheden en wensen betrokkenen. Participeren op zich wordt niet gepercipieerd als zinvol.
Begeleiding	Eigen verantwoordelijkheid voor tegenprestatie. Ruimte voor eigen inbreng en sturen op inhoud tegenprestatie is daarbij mogelijk binnen bestaand beleid. Mensen zo snel mogelijk naar voren helpen.	Persoonlijke aandacht. Een oprecht interessemoment om echt te luisteren naar mensen in de bijstand of tegenprestatiecliënten. Daarbij mogelijkheden bieden om mensen die zijn 'gevallen' te ontzien, in plaats van te activeren.
Waardering en voldoening	Net zoals een baan dat doet, kan tegenprestatie voorzien in identiteit en bijdragen aan het zelfbeeld van betrokkenen.	Een volwaardige functie. De tegenprestatie kan ook een stigmatiserende werking hebben. Waardering komt wel van collega's in veel gevallen, maar niet van de buitenwereld. Framing en controle spelen daarbij ook een belangrijke rol.

4.2.3 **Beleid versus praktijk: risico's en barrières van de tegenprestatie**

In onderstaande paragraaf worden meer spanningen blootgelegd tussen gemeentelijk beleid en de percepties bij tegenprestatiecliënten dan bij de doelgroep niet-werkende ouderen. Daar zit wel een bepaalde nuance in. Er is namelijk breed begrip voor de wederkerigheid van de tegenprestatie. Men snapt dat iets terug wordt gevraagd voor de uitkering, maar over de uitvoering van het tegenprestatiebeleid is men over het algemeen minder begripvol. Deels kan dat verklaard worden door de gedwongen aard van de tegenprestatie. Cliënten maken immers niet vrijwillig gebruik van de diensten, alhoewel er dus wel ruim begrip is onder de doelgroep iets terug te doen voor het ontvangen van een bijstandsuitkering.

Beleid en beleving in de praktijk lijken te botsen op meerdere plekken. Ten eerste doordat er in de beleving van tegenprestatiecliënten te weinig aandacht is voor hun wensen en de tegenprestatie daardoor vaak niet aansluit. De taken die cliënten moeten doen, bijvoorbeeld schoonmaken, passen echter niet altijd bij de kennis, vaardigheden en wensen van cliënten. Dit komt overeen met eerdere bevindingen van Lub (2017) en Kampen en Wekker (2014). Er is wel keuzevrijheid op papier, maar dat wordt door gesproken cliënten maar in beperkte mate herkend. Ze willen, net als veel actieve ouderen, vaak graag meedoen en andere helpen, maar vinden dat in hun tegenprestatie niet altijd terug.

De benadering van de gemeente, waarbij initiatief en eigen verantwoordelijkheid van tegenprestatiecliënten een belangrijke plaats innemen, lijkt ook niet altijd goed te passen bij de behoeften van cliënten in de praktijk. De doelgroep wordt gekenmerkt door relatief weinig kennis over het voorzieningstelsel en beperkte taalvaardigheden. *Welfare illiteracy*, zoals beschreven door Benda et al., (2017) lijkt een belangrijke factor voor deze groep. Een zinvolle invulling van de tijdsbesteding in de ogen van cliënten zelf, vraagt daardoor om intensievere begeleiding en minder nadruk op initiatief van de cliënt zelf.

Door de manier waarop tegenprestatiecliënten het contact met de gemeente ervaren, wordt initiatief tonen, contact opnemen met de gemeente of een zorginstantie als een barrière ervaren. Door de angst voor controle en financiële onzekerheid, vermijden cliënten contact en accepteren zij een niet optimale invulling van hun tegenprestatie. Cliënten geven aan bang te zijn opnieuw 'het systeem in te moeten' of 'het hele circus opnieuw te moeten doorlopen'. Deze vorm van projectmoeheid, zoals ook benoemd voor Lub (2017), leidt tot afnemende motivatie en een afbreuk van het vertrouwen in de overheid als capabele, hulpverlenende instantie.

Veel gesproken tegenprestatiecliënten voelen ook weinig waardering vanuit de bredere samenleving of ervaren juist een stigmatiserend effect van de tegenprestatie. De manier waarop de tegenprestatie wordt geframed draagt daar ook aan bij en kan een negatief effect hebben op de motivatie van cliënten. Het is geen 'gewoon' vrijwilligerswerk en wordt ook niet zo ervaren.

Gesprekspartners vanuit de gemeente beamen de behoefte aan meer persoonlijk contact en adequate beschikbare middelen voor de begeleiding van tegenprestatiecliënten. Het belang van meer begeleiding wordt ook door het afdelingshoofd van de Taskforce Tegenprestatie benadrukt, maar lijkt vooralsnog sterk afhankelijk van het vrijkomen van extra middelen daarvoor. Er is meer ruimte nodig voor het open gesprek, maar daarvoor lijkt in de huidige budgetten geen ruimte. Een van de gesproken ambtenaren verwoordt het als volgt: *"We zouden eigenlijk geen beleid moeten maken zonder het verkennen van wensen, maar daar zijn niet altijd mogelijkheden voor. Zingeving draait wel om het goede gesprek voeren."*

De tegenprestatie lijkt nu nog veelal gedwongen en extrinsiek gemotiveerd te zijn, terwijl velen wel graag wat voor een ander doen. Er is maar beperkt ruimte voor het ophalen van wensen en ervaringen bij de doelgroep. De relatie tussen cliënten en hun begeleiders is bij de tegenprestatie echter van belang. De ervaring van zinvolle tijdsbesteding draait namelijk om luisteren en het open gesprek voeren. De werkdruk van casemanagers is echter dermate hoog dat een persoonlijke relatie opbouwen vaak niet goed mogelijk is.

Er is dus een ruime bereidheid bij bijstandsgerechtigde Rotterdammers om te participeren. Het beroep op eigen verantwoordelijkheid in combinatie met beperkte begeleiding en de dwangmatige, controlerende aanpak van de gemeente lijkt echter een negatieve invloed te hebben op de motivaties en de ervaring van zinvolle tijdsbesteding bij deze doelgroep.

Tabel 7: Risico's en barrières voor tegenprestatiecliënten

Risico's en barrières	
Beleid gemeente Rotterdam	Tegenprestatiecliënten
Inzet op maatschappelijke participatie	Er is bij cliënten ruim begrip voor de vraag iets terug te doen voor de uitkering, maar de invulling moet wel aansluiten op kennis en vaardigheden cliënt. Een tegenprestatie betreft vaak geen volwaardige functie. Participeren wordt niet per se als zinvol ervaren.
	De tegenprestatie leidt niet tot gevoel echt iets voor de samenleving te doen, maar dient als compensatie voor het ontvangen van een uitkering. Het wordt ervaren als stigmatiserend en soms als een straf voor cliënten, wat een negatief effect heeft op waardering en motivatie kan hebben.
Beroep op eigen verantwoordelijkheid	Cliënten beschikken niet altijd over kennis van wat er mogelijk is binnen de tegenprestatie of over de vaardigheden om daarachter te komen en de weg te vinden in de voorzieningen (<i>welfare illiteracy</i>). Benadering gemeente lijkt daar wel in aanzienlijke mate van uit te gaan. Het leveren van intensievere begeleiding en het opbouwen van een relatie tussen cliënten en begeleiders is door beschikbare middelen vaak maar beperkt mogelijk.
Controle	Door de angst voor controle en financiële onzekerheid accepteren veel cliënten een niet optimale invulling van hun tegenprestatie. De angst de uitkering te verliezen en weer opnieuw het systeem in te moeten (projectmoeheid). Benadering van gemeente sluit niet aan op leefwereld van cliënten. Vertrouwen in de overheid als hulpverlenende instantie neemt af.

4.3 Samenvatting en reflectie

De percepties bij doelgroepen over wat zinvolle tijdsbesteding inhoud komen in betrekkelijk grote mate overeen met de betekenis die er in het beleid van de gemeente Rotterdam aan wordt gegeven. Zowel actieve ouderen als tegenprestatiecliënten gaven aan graag iets voor anderen te willen doen. Inactieve ouderen deelden die behoefte minder en hebben juist vaker een hulpvraag. De behoefte aan meer ondersteuning en begeleiding vanuit de overheid klinkt bij alle doelgroepen.

Dit onderzoek laat zien dat het beroep op zelf- en samenredzaamheid ook enkele ongewenste effecten heeft. Ouderen vormen over het algemeen relatief kwetsbare doelgroep en een beroep op maatschappelijke participatie kan leiden tot het overbevragen of overbelasten van actieve vrijwilligers (het uitputten van beschikbare *volunteer energy*), waardoor gaten in cruciale vormen van dienstverlening kunnen ontstaan. Daarnaast zijn er vaak ontoereikende middelen beschikbaar en schieten het organiserend vermogen en sociaal netwerk van veel ouderen tekort om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor (het organiseren van) zinvolle tijdsbesteding. Ten slotte wordt van ouderen een bepaalde mate van mobiliteit en bereidheid om te reizen gevraagd om deel te kunnen nemen aan de programmering rond zingeving in huizen van de wijk. Het is met name voor ouderen in de laatste levensfase maar de vraag in hoeverre zij hiertoe bereid en in staat zijn.

Net als veel ouderen, geven tegenprestatiecliënten aan graag wat voor anderen te doen of bij te dragen aan de eigen of andermans gezondheid. Zij geven echter aan dat niet altijd terug te vinden in de tegenprestatie. De maatschappelijke participatie via de tegenprestatie sluit niet altijd aan op de wensen en vaardigheden van cliënten. Zij hebben op papier wel een bepaalde mate van keuzevrijheid, maar ervaren die niet altijd in de praktijk. Door stress en controledruk kiezen zij vaak voor 'de eerste de beste' optie en worden zij bemiddeld naar een activiteit die zij niet per se als zinvol ervaren. De angst om de uitkering en daarmee de bestaanszekerheid te verliezen speelt daarbij ook een rol.

Eigen verantwoordelijkheid en initiatief spelen hierbij ook een belangrijke rol. Bij de invulling van de tegenprestatie wordt een beroep gedaan op een bepaalde mate van taalvaardigheid en kennis van voorzieningen (*welfare literacy*) die niet altijd toereikend is. Cliënten maken door een gebrek aan *welfare literacy* in combinatie met beperkte begeleiding niet altijd optimaal gebruik van de mogelijkheden die er binnen de tegenprestatie bestaan.

Een belangrijk verschil tussen de onderzochte doelgroepen zit in de meer gedwongen aard van het tegenprestatiebeleid. De overheid wordt vanuit de groep tegenprestatiecliënten niet per se gezien als een hulpverlenende, maar meer als een controlerende instantie. De tegenprestatie wordt niet ervaren als vrijwillig, maar als een gedwongen activiteit, wat in veel gevallen een negatieve invloed heeft op de motivatie van cliënten en de mate waarin zij zich door de maatschappij gewaardeerd voelen. Er is bij deze groep voor wat betreft maatschappelijke participatie in mindere mate sprake van zinvolle tijdsbesteding in de ogen van cliënten zelf.

Daarnaast ervaren cliënten vaak weinig maatschappelijke waardering voor hun activiteiten en heeft de tegenprestatie stigmatiserende effecten op sommige cliënten, wat motivatie en de ervaring van zingeving kan verminderen. De tegenprestatie wordt niet ervaren als 'gewoon' vrijwilligerswerk. Eerder onderzoek wijst uit dat positieve effecten vooral aannemelijk zijn wanneer de tegenprestatie intrinsiek gemotiveerd is en meer lijkt op gewoon vrijwilligerswerk (Lub, 2017). Er lijkt bij de tegenprestatie echter vaker sprake van extrinsiek gemotiveerde activering.

Een vermeend gebrek aan begeleiding komt hier vaak naar voren en past bij het beroep vanuit de overheid op meer eigen initiatief. Bij een kwetsbare groep, bestaande uit veelal lageropgeleiden, is het de vraag in hoeverre die benadering tot de gewenste effecten zal leiden. Daarbij ontstaan ook ongewenste effecten, zoals hierboven benoemd, wanneer initiatief niet of te weinig wordt genomen en zelf- en samenredzaamheid tekortschiet. Vertrouwen in de overheid als hulpverlenende instantie neemt bij de doelgroepen daardoor af.

5 Conclusie en discussie

5.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Volgens onder meer de econoom Jeremy Rifkin (2012) staan we aan de vooravond van de grootste sociale en economische veranderingen sinds de 19^e eeuw. Waar door de eerste en de tweede revolutie de menselijke spierkracht door machines werd overgenomen, is het door de opkomst van automatisering, digitalisering, robotisering en andere technologische ontwikkelingen nu de beurt aan het menselijk denkvermogen. Alhoewel de relatie tussen technologische ontwikkelingen en economische groei zeer complex is en de voorspellingen over de effecten op de werkgelegenheid sterk uiteenlopen, wordt in Rotterdam gevreesd voor een forse uitstoot van arbeid, waardoor er in de toekomst niet genoeg werkgelegenheid is om iedereen aan het werk te houden. Daardoor dreigt niet alleen een groei van het uitkeringsbestand, maar verdwijnt voor veel Rotterdammers ook een belangrijke bron van zinvolle tijdsbesteding. Daar komt bij dat Rotterdam te maken heeft met vergrijzing. Het aantal 65-plussers neemt gestaag toe en daarmee het aantal niet-werkende ouderen. Ook neemt door vergrijzing de druk op de zorgsector verder toe.

De gemeente Rotterdam komt hierdoor mogelijk voor grotere financiële uitdagingen te staan om te kunnen voorzien in de zorgvraag van Rotterdammers. Niet-werkende Rotterdammers doen over het algemeen vaker een beroep op sociale voorzieningen. Daarnaast is de kans groter dat niet-werkenden minder zinvolle tijdsbesteding ervaren, met mogelijk negatieve psychologische en sociale gevolgen. Wanneer het aandeel niet-werkenden groeit, is het de gemeente eraan gelegen zinvolle tijdsbesteding te stimuleren om enerzijds de kosten van passiviteit te drukken en anderzijds de betreffende groepen te 'activeren' naar (meer) maatschappelijke participatie en daarmee de druk op sociale voorzieningen te verlichten. Er wordt in de participatiesamenleving ingezet op het stimuleren van maatschappelijke

participatie door een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en zelf- en samenredzaamheid van burgers. Tegelijkertijd worden strengere eisen gesteld aan bijstandsgerechtigden, die middels een tegenprestatie moeten compenseren voor het gebruik van sociale voorzieningen.

Er wordt door de overheid dus op verschillende manieren een beroep gedaan op burgers een maatschappelijke bijdrage te leveren. Voor wie de betaalde baan geen voor de hand liggende mogelijkheid is, wordt een andere vorm van maatschappelijke participatie gevraagd. De scope van dit onderzoek is beperkt tot groepen Rotterdammers die niet (meer) direct naar betaald werk worden begeleid, omdat dit onderzoek vertrekt vanuit de mogelijkheid dat er in de toekomst niet genoeg werkgelegenheid is om iedereen aan het werk te houden. Het is de vraag in hoeverre hun percepties van zinvolle tijdsbesteding een plek krijgen in beleid en wat er daarvoor nodig zou zijn. Dit maakt de vraag interessant en relevant in hoeverre de benadering van zinvolle tijdsbesteding vanuit de gemeente Rotterdam overeenkomt met de percepties en ervaringen bij de doelgroepen van dat beleid: niet-werkende ouderen en tegenprestatiecliënten. De onderzoeksvraag luidt daarom als volgt: *in hoeverre komt de benadering van zinvolle tijdsbesteding in het publiek beleid van de gemeente Rotterdam overeen met de percepties van zinvolle tijdsbesteding bij tegenprestatiecliënten en niet-werkende ouderen in Rotterdam?* Om die vraag te kunnen beantwoorden, zijn die deelvragen geformuleerd die hierna elk zullen worden beantwoord. Onder kop 5.3 'Conclusies en aanbevelingen' zal vervolgens de hoofdvraag worden beantwoord en worden de suggesties voor vervolgonderzoek aanbevelingen voor beleid behandeld.

5.2 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: *Hoe wordt zinvolle tijdsbesteding van tegenprestatiecliënten en niet-werkende ouderen benaderd in publiek beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van deze groepen?*

Het beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van de doelgroepen van dit onderzoek kan worden gekenmerkt door een beroep op zelf- en

samenredzaamheid. Dit krijgt vorm in de inzet op maatschappelijke activering, met name in de vorm van informele zorg. Ouderen moeten dienstverlening vaker zelf overnemen of in de eigen sociale omgeving organiseren. De legitimering van dit beleid ligt in de meerwaarde van maatschappelijke participatie voor de samenleving en voor de burger zelf door de positieve effecten ervan op het menselijk en sociaal kapitaal. Voor de doelgroep ouderen betekent dit dat de gemeente als doel stelt dat ouderen langer 'meedoen' en dat de gemeente er wil staan als het mis dreigt te gaan. Daarnaast is het doel meer gebruik te maken van de kennis en capaciteiten van ouderen. De rol van de gemeente daarbij is er een van facilitator of verbinder tussen ouderen en andere sociale groepen. Naast maatschappelijke activering, wordt rond zinvolle tijdsbesteding ook ingezet op het organiseren van gesprekken rond zingevings- en levensvragen in het kader van de aanpak van eenzaamheid. Deze gesprekken, die moeten plaatsvinden in publieke ruimten (huizen van de wijk), moeten met name een preventieve werking hebben op gevoelens van eenzaamheid bij deze groep.

De gemeente heeft een andere rol ten aanzien van tegenprestatiecliënten, die een meer dwangmatige vorm van maatschappelijke participatie verrichten. Er worden in Nederland, net als in veel andere West-Europese verzorgingsstaten (Dwyer, 2014), steeds strengere eisen gesteld aan een beroep op sociale voorzieningen. Bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moeten daarom compenseren voor het ontvangen van een bijstandsuitkering middels een tegenprestatie. Hier is een investeringselement in opgenomen. Voor cliënten zijn in het tegenprestatiebeleid mogelijkheden opgenomen om bijvoorbeeld te werken aan de eigen gezondheid of om mantelzorg te verlenen. Daarnaast kan men menselijk en sociaal kapitaal vergaren, middels vrijwilligerswerk, trainingen of cursussen. De gemeente neemt een rol als *enabler* en legt nadrukkelijk meer verantwoordelijkheid neer bij de burger zelf door een beroep op initiatief en eigen verantwoordelijkheid. De elementen van *social investment* (Benda et al., 2017) komen hier duidelijk naar voren. De volgende deelvragen gaan over de belevingen en percepties van de doelgroepen van bovenstaand beleid.

Deelvraag 2: *Hoe wordt zinvolle tijdsbesteding gepercipieerd door niet-werkende ouderen in Rotterdam en welke kansen, risico's en barrières zien zij op dat vlak ten aanzien van de eigen tijdsbesteding?*

Het onderzoek laat zien dat er bij de doelgroepen verschillende percepties zijn van zinvolle tijdsbesteding. Bij actieve ouderen gaat het veelal om meedoen in de maatschappij en om iets doen voor een ander. Dat kan verschillende vormen aannemen, maar het gaat vaak om het verlenen van informele zorg (burenhulp, vrijwilligerswerk of mantelzorg). Er lijkt veelal sprake te zijn van intrinsiek gemotiveerde activiteiten. De gemeente probeert dit zoveel mogelijk te stimuleren en (non-monetair) te waarderen en is voornemens er enkel te staan als het mis dreigt te gaan. Bij veel informele verzorgers is echter een grotere ondersteuningsbehoefte, met name bij mantelzorgers.

Naast informele zorg, wordt het delen van kennis en levenservaring met andere sociale groepen door actieve ouderen als zinvol ervaren. Hulp en ondersteuning vanuit de gemeente is nodig om de verbinding te leggen met andere delen van de samenleving en kennisdeling meer mogelijk te maken. Hier wordt nog onvoldoende gebruik van gemaakt. Veel ouderen beschikken over een beperkt sociaal netwerk en hebben hulp nodig bij de verbinding met andere sociale groepen.

Voor wat betreft inactieve ouderen draait zinvolle tijdsbesteding voornamelijk om betekenisvolle relaties en meer diepgaande gesprekken rond zingeving en levensvragen. Belangrijk is de kwaliteit van het sociaal contact, niet zozeer de frequentie ervan. De afnemende beschikbaarheid van publieke ruimten in combinatie met beperkte organisatiekracht en een beperkt beschikbaar sociaal netwerk zijn hierbij belangrijk barrières. Hier lijkt aandacht voor in het beleid van de gemeente Rotterdam, maar een mogelijke barrière ligt in de intentie van de gemeente om activiteiten te organiseren in centrale gemeenschappelijke ruimten in de wijk. Dat vraagt om een bepaalde mate van mobiliteit en de bereidheid om te reizen. Wanneer daarvan bij ouderen geen sprake is, kunnen zij daardoor buiten het bereik van de dienstverlening vallen.

De derde en laatste deelvraag betreft de percepties van tegenprestatiecliënten in Rotterdam.

Deelvraag 3: Hoe wordt zinvolle tijdsbesteding gepercipieerd door tegenprestatiecliënten en welke kansen, risico's en barrières zien zij op dat vlak ten aanzien van de eigen tijdsbesteding?

Bij de gesproken tegenprestatiecliënten wordt zinvolle tijdsbesteding veelal gepercipieerd als zorg dragen voor de eigen gezondheid en die van anderen in de eigen sociale omgeving. Ze willen, net als veel actieve ouderen, vaak graag meedoen en anderen helpen, maar vinden dat vaak maar in beperkte mate terug in de tegenprestatie. Alhoewel er breed begrip is voor de wederkerigheid van de tegenprestatie en de vraag iets terug te doen voor de samenleving, is er minder begrip voor de inhoud. De activiteiten die cliënten verrichten passen namelijk vaak niet bij hun wensen en vaardigheden. De tegenprestatie wordt toch veelal ervaren als een gedwongen activiteit en niet als iets wat intrinsiek is gemotiveerd. Het gedwongen karakter is zo van negatieve invloed op de mate waarin cliënten hun tijdsbesteding als zinvol ervaren.

De benadering van de gemeente, waarbij initiatief en eigen verantwoordelijkheid van tegenprestatiecliënten een belangrijke plaats innemen, lijkt ook niet altijd goed te passen bij de behoeften van cliënten in de praktijk. Er wordt een beroep gedaan op het initiatief en de eigen verantwoordelijkheid van tegenprestatiecliënten om tot een invulling ervan te komen, maar in veel gevallen beschikken zij niet over (volledige) kennis van wat er binnen de tegenprestatie mogelijk is (*welfare literacy*). Daarbij lijken de begeleidende cliëntmanagers of activeringscoaches niet te beschikken over toereikende tijd en middelen om meer aandacht en begeleiding te bieden aan cliënten. Het leveren van maatwerk en persoonlijke aandacht is daardoor beperkt mogelijk. Een zinvolle invulling van de tijdsbesteding in de ogen van cliënten zelf, vraagt daardoor om intensievere begeleiding en minder nadruk op initiatief van de cliënt zelf.

Daarnaast spelen de framing rond de tegenprestatie en de rol van de gemeente als controlerende instantie in de ogen van gesproken cliënten een

belangrijke rol. In de beleving van gesproken cliënten gaat het bij de tegenprestatie niet om volwaardige vrijwilligersfuncties. De tegenprestatie is ook niet vrijwillig en de manier waarop bij de invulling ervan over vrijwilligerswerk wordt gesproken, wordt daardoor als tegenstrijdig ervaren. De tegenprestatie kan daarnaast ook stigmatiserende effecten hebben, men wil er bijvoorbeeld vaak liever niet met anderen over spreken. Daarbij wordt contact met de gemeente door cliënten ervaren als controle en toezicht en vaak niet als oprechte interesse, wat verder afdoet aan de waardering en zingeving die cliënten ervaren.

Cliënten geven aan behoefte te hebben aan rust en stabiliteit. Om van de controle en bijkomende stress af te komen zijn zij vaak geneigd om snel een invulling van de tegenprestatie te accepteren. Hierdoor wordt niet optimaal gebruikgemaakt van de zorg- en ontwikkelingsmogelijkheden die in het tegenprestatiebeleid zijn opgenomen. Door de manier waarop tegenprestatiecliënten het contact met de gemeente ervaren, wordt initiatief tonen en contact opnemen met de gemeente of een zorginstantie als een barrière ervaren. Door de angst voor controle en financiële onzekerheid, vermijden cliënten contact en accepteren zij een niet optimale invulling van hun tegenprestatie. Cliënten geven aan bang te zijn opnieuw 'het systeem in te moeten' of 'het hele circus opnieuw te moeten doorlopen'. Deze vorm van projectmoeheid, zoals ook benoemd voor Lub (2017), leidt tot afnemende motivatie en een afbreuk van het vertrouwen in de overheid als capabele, hulpverlenende instantie.

De tegenprestatie lijkt nu nog veelal gedwongen en extrinsiek gemotiveerd te zijn, terwijl velen wel graag wat voor een ander doen. De focus lijkt met name te liggen op 'iets' terugdoen en minder op de inhoud daarvan. Er is maar beperkt ruimte om aan te sluiten op de wensen van deze doelgroep. De relatie tussen cliënten en hun begeleiders is bij de tegenprestatie echter van belang. De ervaring van zinvolle tijdsbesteding draait namelijk om luisteren en het open gesprek voeren. Hiervoor lijkt in de onderzochte situatie nog onvoldoende ruimte.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag luidt nogmaals als volgt: *in hoeverre komt de benadering van zinvolle tijdsbesteding in het publiek beleid van de gemeente Rotterdam overeen met de percepties van zinvolle tijdsbesteding bij tegenprestatiecliënten en niet-werkende ouderen in Rotterdam?*

Terugkomend op deze vraag kan een aantal conclusies worden getrokken. Ten eerste lijken de percepties van zinvolle tijdsbesteding bij doelgroepen in betrekkelijk grote mate overeen te komen met de betekenis die het krijgt in beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van die groepen. Het gaat daarbij nogmaals voornamelijk om meedoen in de samenleving en iets doen voor een ander. Bij actieve ouderen in dit onderzoek is participatie vaak intrinsiek gemotiveerd, alhoewel een overmatig beroep op vrijwilligerswerk en mantelzorg ook zware druk op ouderen kan leggen. De kans dat een overbelasting van informele verzorgers en het uitputten van de beschikbare *volunteer energy*, zoals ook beschreven door Brudney en Meijs (2009) neemt daardoor toe. De gemeente Rotterdam speelt hierop in door met name in te zetten op non-monetaire vormen van waardering. Het is echter de vraag in hoeverre hiermee aan de ondersteuningsbehoeften wordt voldaan. Op de lange termijn kan een overmatig beroep op informele zorg leiden tot een afname van de beschikbaarheid van vrijwilligers en mantelzorgers en maatschappelijke participatie juist in de weg staan. Deze ontwikkeling maakt vervolgonderzoek naar de druk op deze hernieuwbare, maar uitputbare bron in Rotterdam interessant.

Daarnaast is ook in toenemende mate aandacht voor de behoefte aan contact tussen (actieve) ouderen en andere sociale groepen. Het beroep op eigen verantwoordelijkheid en het sociaal netwerk van ouderen kan zo tot verschillende risico's leiden voor deze groep. Met name het toegenomen belang van het sociaal netwerk van ouderen vormt een risico. Inactieve ouderen geven aan behoefte te hebben aan kwalitatief hoogwaardig contact en inbreng van buiten de eigen directe omgeving. Gesprekken over zingeving

en levensvragen wil men ook vaak niet met directe familie voeren, waardoor in veel gevallen een belangrijk deel van het sociaal netwerk niet van toepassing is. Hierdoor zijn zij aangewezen op het eigen organiserend vermogen en dat van enkele maatschappelijke organisaties. In de praktijk blijkt dit, in de ogen van gesprokenen, vaak ontoereikend. Er is vaak weinig organiserend vermogen en daarnaast een tekort aan beschikbare ruimten in de buurt. Het risico wat voortkomt uit een beperkt sociaal netwerk, zoals ook beschreven door Benda et al., (2017), komt hier ook terug. Het is ook hier de vraag in hoeverre de aanpak van de gemeente inspeelt op de vraag van de doelgroep. De activiteiten die in huizen van de wijk zullen worden georganiseerd vragen om een bepaalde mate van mobiliteit en een bereidheid om te reizen, waarover veel inactieve ouderen niet of onvoldoende beschikken

Een belangrijk verschil tussen de twee onderzochte groepen zit in het dwangmatige karakter van het beleid ten aanzien van de tegenprestatiecliënten. Alhoewel er ruim begrip is bij de gesprokenen om iets terug te doen voor de samenleving en te compenseren voor de bijstand die zij ontvangen, heerst er bij veel tegenprestatiecliënten onvrede over de inhoud van de tegenprestatie. Net als veel ouderen, geven tegenprestatiecliënten aan graag wat voor anderen te doen of bij te dragen aan de eigen of andermans gezondheid. Zij geven echter ook aan dat niet altijd terug te vinden in de tegenprestatie. Doordat de tegenprestatie vaak niet aansluit op de wensen van cliënten, zijn zij vaker extrinsiek gemotiveerd. Op papier is er wel een bepaalde mate van keuzevrijheid, maar cliënten ervaren die niet altijd in de praktijk. Het is de vraag in hoeverre de beoogde positieve effecten van participatie op cliënten zelf in de praktijk worden gerealiseerd wanneer participatie min of meer gedwongen plaatsvindt en niet past bij wat mensen zelf zouden willen en kunnen doen.

De nadruk op eigen verantwoordelijkheid en initiatief spelen hier een belangrijke rol. Bij de invulling van de tegenprestatie wordt een beroep gedaan op een bepaalde mate van taalvaardigheid en kennis van voorzieningen (*welfare literacy*) die niet altijd toereikend is. Door stress en controledruk

kiezen zij vaak voor 'de eerste de beste' optie en worden zij bemiddeld naar een activiteit die zijn niet per se als zinvol ervaren. De angst om de uitkering en daarmee de bestaanszekerheid te verliezen speelt daarbij ook een rol. Bij een kwetsbare groep, bestaande uit veelal lageropgeleiden, is het de vraag in hoeverre een beroep op eigen verantwoordelijkheid tot de gewenste effecten zal leiden. Door de druk en controle kunnen psychische klachten in de tegenprestatie zelfs ook verergeren.

De overheid wordt vanuit de groep tegenprestatiecliënten niet altijd als een hulpverlenende, maar meer als een verplichtende en controlerende instantie gezien. Contact met de gemeente wordt daarom vaak zo veel mogelijk vermeden. Veel cliënten worden bewogen door angst voor controle en het verliezen van de uitkering, waardoor zij kiezen voor de eerst mogelijke optie als tegenprestatie, terwijl er ruimere mogelijkheden zijn. Een controlerende aanpak vormt een mogelijke barrière om tot meer zinvolle tijdsbesteding te komen. Hiermee wordt steun gevonden voor de ondermijnende werking van controle zoals ook door Lub (2017) wordt benoemd. Daarbij is het de vraag hoe verstandig het is om initiatief te vragen van mensen die vaak niet vrijwillig gebruikmaken van de dienstverlening en contact met de gemeente over het algemeen liever vermijden.

Ten slotte heeft tegenprestatie ook stigmatiserende effecten op cliënten. Er lijkt weinig aandacht te zijn voor de signalen die worden verzonden door beleidsmaatregelen als de tegenprestatie. Tegenprestatiecliënten worden gedwongen geactiveerd, maar voelen zich daardoor vaak niet serieus genomen of gewaardeerd. De tegenprestatie is geen 'gewoon' vrijwilligerswerk en wordt vaak ook niet hetzelfde door de samenleving gewaardeerd. Of iets zinvol is hangt echter vaak af van de mate waarin het door anderen als dusdanig wordt erkend. Voor wat betreft de ervaring van zinvolle tijdsbesteding is daarom ruimte om aandacht te besteden aan de percepties en ervaringen van doelgroepen van belang. Ook tijdens gesprekken met ambtenaren komt de behoefte aan meer ruimte voor het open gesprek naar voren: echt luisteren naar elkaar en daar ook tijd voor inruimen.

Er valt ook wat te zeggen voor participatiebeleid. Ook de tegenprestatie kan positieve effecten hebben op betrokkenen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan (Gemeente Rotterdam, 2017; Kampen & Wekker, 2014; Lub, 2017; Verdurmen, 2018). De resultaten van dit onderzoek geven daar wat nuance aan door aan te tonen dat, alhoewel veel tegenprestatiecliënten begrip hebben voor de vraag iets terug te doen voor de uitkering, zij de invulling daarvan niet altijd als even zinvol ervaren. Al het bovenstaande leidt tot de volgende aanbevelingen. Het beroep op eigen verantwoordelijkheid en de zelf- en samenredzaamheid bij de doelgroepen van dit onderzoek speelt daarbij een belangrijke rol.

Faciliteren en organiseren van kwalitatief hoogwaardig contact voor ouderen

Dit onderzoek laat zien dat zinvolle tijdsbesteding voor velen draait om de kwaliteit van sociaal contact. De behoefte aan aandacht en kwalitatief hoogwaardig contact klinkt ook bij de groep ouderen waarmee is gesproken. Actieve ouderen lijken goed te worden bediend door de gemeente, die een rol als facilitator en verbinder aanneemt. Voor wat betreft de inactieve ouderen liggen mogelijkheden bij het organiseren van gesprekken over zingevings- en levensvragen, waarvan de waarde ook al aangetoond door Davelaar et al., (2013), maar er bestaan nog steeds barrières waardoor die gesprekken te weinig plaatsvinden. De gemeente kan door deze gesprekken mogelijk te maken een belangrijke rol spelen, maar moet daarbij de mogelijkheden van de doelgroep goed in acht nemen. Met name de inactieve ouderen zijn gebaat bij door externe partijen georganiseerde gesprekken op locatie. Het beroep op zelf- en samenredzaamheid gaat namelijk niet voor alle groepen gelijk op en moet ook gepaard gaan met werkelijke investeringen.

Persoonlijke aandacht en begeleiding

Tijdens de focusgroepen met tegenprestatiecliënten zijn veelgenoemde barrières voor zinvolle tijdsbesteding een gebrek aan begeleiding, niet-passende activiteiten, controledruk vanuit de gemeente en het stigma rond de tegenprestatie. Dit is in lijn met bevindingen van eerder onderzoek (Lub, 2017), waarin wordt gesteld dat voor maatschappelijke participatie positieve prikkels juist van belang zijn (zekerheid, persoonlijke aandacht, weinig controle en verplichtingen). De controlerende benadering van de gemeente Rotterdam lijkt ook initiatief bij de cliënten in de weg te staan. Zij vermijden contact met de gemeente vaak liever in de angst zekerheid te verliezen, waardoor een beroep op eigen verantwoordelijkheid bij deze groep niet tot optimaal gebruik van de mogelijkheden leidt. Om maatschappelijke participatie in de vorm van 'zinvolle activiteiten', zoals het in de Participatiewet is geformuleerd, bij deze groep te stimuleren is daarom meer hulp en persoonlijk contact nodig. Contact moet meer worden ervaren als hulpverlenend, in plaats van controlerend. Nu lijkt begeleiding zich te beperken tot begeleiding naar 'een activiteit', waarna contact vaak stilvalt of dus controlerend van aard is. Hierdoor lijkt maatschappelijke participatie in veel gevallen niet te gaan om zinvolle activiteiten, in ieder geval in de ogen van tegenprestatiecliënten.

Het bieden van passende opties 'op niveau'

De uitdaging voor overheden ligt erin mensen opties 'op (passend) niveau' te bieden en meer in te gaan op de vraag naar kwalitatief persoonlijk contact, die in de afgelopen jaren lijkt te zijn toegenomen. Door meer maatwerk en persoonlijke aandacht kunnen de eigen percepties van zinvolle tijdsbesteding van doelgroepen een betere plek krijgen bij beleidsimplementatie. Door beter passende, volwaardige functies kan ook de ervaring van stigmatisering worden tegengegaan. De bijstand moet niet enkel worden gezien als een inkomensvoorziening die om compensatie vraagt, maar als een mogelijkheid om een basisbegeleiding te bieden die niet vrijblijvend is, zowel voor de overheid als voor de bijstandsgerechtigde.

Daarnaast kan middels de tegenprestatie ook worden ingespeeld op de ondersteuningsvraag van mantelzorgers en andere informele verzorgers. Waar passend, kunnen cliënten mantelzorgers ondersteunen en, bijvoorbeeld, voorzien in de vraag naar respijtzorg. Van belang is dat cliëntmanagers of activeringscoaches ruime mogelijkheden hebben en dat van die mogelijkheden ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt.

De tegenprestatie moet niet om 'snel vrijwilligerswerk' draaien, maar voorzien in de behoefte van cliënten zelf en de vraag vanuit de samenleving. Anders bestaat de kans dat enkel wordt voldaan aan de vraag om compensatie voor de uitkering vanuit de samenleving, maar er van echt zinvolle tijdsbesteding weinig sprake is. In het licht van de aanleiding van dit onderzoek, de verwachting dat er straks niet meer voor iedereen werk is, is het ook interessant om na te denken over mogelijkheden die er zijn voor een overheid als *employer of last resort*. Wanneer op de arbeidsmarkt onvoldoende ruimte is om iedereen een volwaardige functie te bieden en zinvolle tijdsbesteding voor alle burgers echt een belangrijk beleidsdoel is, zou de rol van de overheid ook kunnen liggen in het creëren van die functies.

De belofte van Prestatie010: meer ruimte voor het open gesprek?

In de loop van het onderzoek, nadat alle gesprekken waren gevoerd, zijn enkele veranderingen in tegenprestatiebeleid doorgevoerd. De tegenprestatie is omgedoopt tot de Prestatie010, waarbij het huidige college de ambitie uit om in de komende jaren meer in te zetten op raakvlak met de wensen en affiniteiten van uitkeringsgerechtigden. In een persbericht van de gemeente Rotterdam van 16 april 2019 (Gemeente Rotterdam, 2019) valt het volgende te lezen:

Onder de nieuwe naam Prestatie010 kan een gedeelte van deze doelgroep rekenen op meer contactmomenten en hulp om problemen aan te pakken. Ook wordt hen laagdrempelige scholing aangeboden. Op die manier wil de gemeente meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt stappen laten zetten richting re-integratie en waar mogelijk betaald werk.

Voor een deel van de tegenprestatiecliënten, of Prestatie010-cliënten, worden de mogelijkheden en contactmomenten verder uitgebreid. Arbeidstoeleiding moet meer mogelijk worden gemaakt middels werkgerichte coaching, motivering en ontwikkeling van de cliënt. Hiermee lijkt te worden ingespeeld op de vraag naar arbeidsbemiddeling die ook in dit onderzoek door cliënten wordt geuit. Voor diegenen in de Prestatie010 die nog niet zo ver zijn, is het de vraag wat de veranderingen zullen inhouden. Er blijft sprake van dwangmatige participatie en het is de vraag in hoeverre de extra contactmomenten in de praktijk ertoe zullen leiden dat de inhoud van de tegenprestatie meer aansluit op de wensen van de betrokkenen. Als het doel van de Prestatie010 is om, naast cliënten een compensatie te laten leveren voor de bijstand, bij te dragen aan hun wel zijn, zou er meer aandacht moeten zijn voor de motivatie van cliënten. Daarvoor lijken op papier dus weer ruimere mogelijkheden te komen, maar vervolgonderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre dat in de praktijk ook wordt gemerkt. Zolang participatie een gedwongen karakter heeft en niet gekoppeld gaat met adequate hulp en begeleiding, blijft het de vraag in hoeverre zowel de samenleving als de cliënten zelf daarbij gebaat zijn.

6 Bronnenlijst

- Arnoldus, R., & Hofs, J. (2014). *'Verplicht vrijwillig'. Een onderzoek naar de verplichte tegenprestatie van bijstandsgerechtigden*. Rotterdam: WMO-werkplaats Rotterdam.
- Benda, L., Fenger, M., Koster, F., & Van der Veen, R. (2017). Social investment risks?: An explorative analysis of new social risks in the social investment state. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 8(2), 25-42.
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics*, 33(3), 431-449.
- Brudney, J. L., & Meijs, L. C. P. M. (2009). It Ain't Natural: Towards a New (Natural) Resource Conceptualization for Volunteer Management. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(4):564–81.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2011). The Big Data Boom is the Innovation Story of Our Time. *The Atlantic*, 21.
- CBS (2018). *Toename flexwerk vooral bij jongeren met bijbanen*. Verkregen van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/17/toename-flexwerk-vooral-bij-jongeren-met-bijbanen>
- Conen, W., & De Beer, P. (2017). The Value of Work in a Changing Labour Market: a Review and Research Agenda. Verkregen van https://goldschmedingfoundation.org/wpcontent/uploads/Conen_Value_of_Work_Literature_review.pdf
- Davelaar, M., Hamdi, A., Verheijen, J., van Dongen, M. C., & Verleun, A. (2013). *Gezien en gehoord*. Verkregen van https://www.researchgate.net/profile/Maarten_Davelaar/publication/308428892_Gezien_en_gehoord_Maatschappelijk_rendement_van_project_Motto_zingevgehoord-Maatschappelijk-rendement-van-project-Motto-zingeving-en-levensvragen-bij-ouderen.pdf
- De Beer, P. (2018). Laagopgeleiden vaker aan het werk, maar wel op laagbetaalde en flexibele baan. *TPEdigitaal*, 12(2), 1-19.
- De Bruin, S. R., Van Kerkhof, L. W., Hulshof, T. A., Van der Maaden, T., & Proper, K. I. (2018). Kennisvraagstukken met betrekking tot mantelzorg: een inventarisatie. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 96(7), 276-279.
- De Jong Gierveld, J., & Van Tilburg, T. (2008). De ingekorte schaal voor algemene, emotionele en sociale eenzaamheid. *Tijdschrift voor gerontologie en geriatrie*, 39(1), 4-15.
- De Klerk, M., Verbeek-Oudijk, D., Plaisier, I., & Den Draak, M. (2019). *Zorgen voor thuiswonende ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2002). Overview of self-determination theory: An organismic dialectical perspective. *Handbook of self-determination research*, 3-33.
- Dekker, F. (2017). *De angst voor robotisering is onterecht*. Verkregen van <https://www.socialevraagstukken.nl/angst-voor-robotisering-is-onterecht/>
- Dekker, F., Salomons, A., & Van der Waal, J. (2017). Fear of robots at work: the role of economic self-interest, *Socio-Economic Review*, 15(3), 539–562.
<https://doi.org/10.1093/ser/mwx005>
- Dwyer, P., & Wright, S. (2014). Universal credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship. *The Journal of Poverty and Social Justice*, 22(1), 27.
- FNV (2012). *Werken in de bijstand: alles behalve gewoon goed werk. Ervaringen van bijstandsgerechtigden met de Wet werk en bijstand*. Verkregen van <https://clientenraad-roerdalen.nl/wp-content/uploads/2017/07/Zwartboek-FNV-WWB-20131.pdf>
- Frankl, V. E. (1985). *Man's search for meaning*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?. *Technological forecasting and social change*, 114, 254-280.
- Friedman, G. (2014). Workers without employers: shadow corporations and the rise of the gig economy. *Review of Keynesian Economics*, 2(2), 171-188.
- Gemeente Rotterdam (2017). *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam*. Verkregen van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2017/11/Bijlage-2-onderzoeksrapport-17bb009290.pdf>
- Gemeente Rotterdam (2018a). *De Staat van de Stad 2018. Feiten en cijfers over Rotterdam*.
- Gemeente Rotterdam (2018b). *Samenwerkingsagenda Rotterdam Ouder en Wijzer*.
- Gemeente Rotterdam (2018c). *In Rotterdam doen we iets voor een ander: het gesprek met de stad*. Verkregen van <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/zorg-voor-elkaar/Startdocument-visie-informele-zorg-en-ondersteuning.pdf>
- Gemeente Rotterdam (2019, 16 april). Meer aandacht voor langdurig werkzoekende Rotterdammers [Persbericht]. Geraadpleegd van <https://www.persberichtenrotterdam.nl/bericht/2798/Meer-aandacht-voor-langdurig-werkzoekende-Rotterdammers/>
- Gesthuizen, M. (2010). Boekbespreking-Vrooman, C. (red.) *Werkloos in crisistijd: Baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen*;

- een verkenning. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. *Mens en maatschappij*, 85(3), 316-318.
- Gill, F. (1999). The meaning of work: Lessons from sociology, psychology, and political theory. *The Journal of Socio-Economics*, 28(6), 725-743.
- Goos, M., & Manning, A. (2007). Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain. *The review of economics and statistics*, 89(1), 118-133.
- Grootegoed, E. & Dijk, D van. (2012). The Return of the Family? Welfare State Retrenchment and Client Autonomy in Long-Term care. *Journal of Social Policy*, 41(4), 677-694.
- Hoijtink, M., Tonkens, E., & Duyvendak, J. W. (2018). Zelfredzaamheid en stil verzet van sociaal werkers. *Vakblad Sociaal Werk*, 19(4), 8-11.
- Hupe, P.L. (2014) What Happens on the Ground: Persistent Issues in Implementation Research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164-182.
- Hupe, P.L, Nangia, M, & Hill, M. (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*, 29(2), 145–163.
doi:10.1177/0952076713517520
- Hustinx, L., Meijs, L., & ten Hoorn, E. (2009). Geleid vrijwilligerswerk. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.
- Jenson, J., & Saint-Martin, D. (2003). New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state. *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, 77-99.
- Kampen, T. G., & Wekker, F. (2014). *Verplicht vrijwilligerswerk: de ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Amsterdam: Van Genneep.
- Keynes, J. M. (2010). Economic possibilities for our grandchildren. In J. M. Keynes (Ed.) *Essays in persuasion* (p. 321-332). London: Palgrave Macmillan.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904 - 918.
- Knabe, A., Rätzl, S., Schöb, R. & Weimann, J. (2010). Dissatisfied with Life, but Having a Good Day: Time-Use and Well-Being of the Unemployed. *Economic Journal*, 120, 867-889.
- Koster, T., & Gesthuizen, M. (2016). Werkloosheid doorstaan? *Mens en maatschappij*, 91(3), 183-210.
- Krueger, A.B. & Mueller, A. (2008). The lot of the unemployed: A time use perspective. *Journal of the European Economic Association*, 2012, 10(4), 765–794
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. New York, NY: Russell Sage Foundation.

- Lub, V. (2017). Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap? *Rotterdam: Bureau voor Sociale Argumentatie.*
- Metz, J, Roza, L, Meijs, L.C.P.M, Baren van, E., & Hoogervorst, N. (2016). Differences between paid and unpaid social services for beneficiaries. *European Journal of Social Work*, 1–14.
doi:10.1080/13691457.2016.1188772
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Plantenga, J. (2013). Flexibiliteit en de kosten van onzekerheid. *TPEdigitaal* 7(4), 124-136.
- Rifkin, J. (2012). The third industrial revolution: How the internet, green electricity, and 3-d printing are ushering in a sustainable era of distributed capitalism. *World Financial Review*, 1(1), 4052-4057.
- Taylor-Gooby, P. – Stoker, G. (2011). The Coalition Programme: A New Vision for Britain or Politics as Usual? *The Political Quarterly*, 82(1), 4-15.
- Tempelman, K., Houkes, A. and Prins, J. (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek.
- Tinnemans, W. (2014). *Participatiewet wordt een drama*. Verkregen van <https://www.socialevraagstukken.nl/participatiewet-wordt-een-drama/>
- Trappenburg, M. J. (2016). *Helpen als ambacht. Over arbeidsdeling in de participatiemaatschappij*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.
- UWV (2018). Factsheet arbeidsmarkt. Verkregen van <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/Factsheet%20overheid%202018.pdf>
- Van Est, R., & Kool, L. (2015). *Werken aan de robotsamenleving: Visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Van Lieshout, P. (2016). *Position paper The Next Society*. Verkregen van <https://mrdh.nl/system/files/projectbestanden/RNE%20Positionpaper%20The%20Next%20society.pdf>
- Van Praag, H. M. (2010). Zinverlies; een verwaarloosd onderwerp in de psychiatrie. *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 52(10), 705-714.
- Van Staveren, I. (2000). *A Conceptualisation of Social Capital in Economics: Commitment and Spill-over Effects*. Den Haag: Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam (ISS).
- Van Vianen, A.E.M. (2013). *Dynamische loopbanen: een kwestie van vooruitkijken*. Assen: Van Gorcum.
- Verdurmen, J. (2018). Effecten deelname aan gezondheidsbevorderende trajecten doelgroep Tegenprestatie. Verkregen van <https://gezond10.nl/wp-content/uploads/2018/11/Onderzoeksrapport-Effecten-deelname-aan-gezondheidsbevorderend.pdf>

Bijlagen 1: Topiclijsten

Topiclijst ambtenaren gemeente Rotterdam

Topics	Leidende vragen
Aanleiding onderzoek	Introductie onderzoek en onderzoeksvragen.
	Reflectie op aanleiding en onderzoeksvragen.
Rol en betrokkenheid gesprekspartner	Vanuit welke rol in aanraking met dit vraagstuk?
Zingeving in gemeentelijk beleid	Heeft zingeving een plek in relevant beleid?
	Zo ja, hoe en wat betekent dat in de praktijk?
	Zo nee, waarom niet?
Percepties en ervaringen doelgroep	In hoeverre worden ervaringen en percepties van doelgroepen onderzocht en meegenomen bij beleidsontwikkeling?
Meerwaarde zingeving	In hoeverre is zingeving voor jou een bruikbaar begrip?
Open ruimte	Overige vragen, opmerkingen of suggesties van gesprekspartner.

Topiclijst focusgroepen en interviews doelgroepen

Topics	Leidende vragen
Aanleiding onderzoek	Introductie onderzoek en onderzoeksvragen.
Tijdsbesteding	Hoe ziet tijdsbesteding er over het algemeen uit?
	Hoe is men tot die tijdsbesteding gekomen?
	In hoeverre is men daarover tevreden?
Zingeving	In hoeverre wordt tijdsbesteding als zinvol ervaren? Waarom wel / niet?
	In hoeverre heb je het gevoel 'iets bij te dragen'?
Waardering	In hoeverre ervaar je waardering voor wat je doet?
Risico's en barrières	Wat houdt men tegen (meer) zinvolle tijdsbesteding te vinden?
	Welke ontwikkelingen in de toekomst zijn een mogelijke bedreiging voor zinvolle tijdsbesteding?
Wensen en ambities	Zou men tijd liever anders besteden? Zo ja, hoe?
Ondersteuningsbehoefte	Wat zou men daarvoor nodig hebben?
Rol gemeente Rotterdam	Hoe wordt naar de gemeente gekeken (bijvoorbeeld als hulpverlenend of controlerend)?
	Welke rol zou de gemeente daarbij kunnen spelen rond zinvolle tijdsbesteding?
Open ruimte	Ruimte voor vragen, opmerkingen, suggesties.

Bijlage 2: Deelnemers focusgroepen

Focusgroepen niet-werkende ouderen	
Focusgroep 1:	Zes deelnemers
	Vier gepensioneerde 65-plussers (drie vrouwen en één man)
	Twee arbeidsongeschikte 55-plussers (één vrouw en één man)
Focusgroep 2:	Vier vrouwelijke 65-plussers
Focusgroep 3:	Vijf 65-plussers (vier vrouwen en één man)
Focusgroepen tegenprestatiecliënten	
Focusgroep 1:	Twee deelnemers (één vrouw en één man)
Focusgroep 2:	Negen deelnemers (zeven vrouwen en twee mannen)

Bijlage 3: Coderingsschema

Hoofdthema's	Subthema's
Gemeentelijk ouderenbeleid	Benutten kennis en capaciteiten
	Faciliteren zingevingsgesprekken
	Stimuleren informele zorg
	Waarderen informele zorg
Zinvolle tijdsbesteding ouderen	Meedoen
	Iets voor een ander doen
	Mantelzorg
	Delen kennis en levenservaring
Kansen, risico's, barrières ouderen	Kwaliteit sociaal contact
	De leegte vullen na het werkende leven
	Ondersteuning vrijwilligerswerk en mantelzorg
	Contact andere sociale groepen
	Zuurstof van buiten
	Rol bedrijven / werkgevers
	Beperkt beschikbaar netwerk
	Beperkt bruikbaar netwerk
	Organiserend vermogen
	Beschikbare middelen
Gemeentelijk tegenprestatiebeleid	Maatschappelijke participatie als compensatie
	Maatschappelijke participatie als middel
	Initiatief en eigen verantwoordelijkheid
	Mogelijkheden binnen beleid
Zinvolle tijdsbesteding tegenprestatie	Mantelzorg
	Bijdragen aan eigen of andermans gezondheid
	Doen wat je leuk vindt
Kansen, risico's, barrières tegenprestatie	Betaald werk
	Aansluiten op kennis en vaardigheden
	Waardering
	Stigma
	Motivatie (intrinsiek / extrinsiek)
	Persoonlijke aandacht
	Rust en zekerheid / angst en onzekerheid
	Mogelijkheden tegenprestatie
	Contact gemeente
	Projectmoeheid
Vertrouwen	