

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/87121>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-24 and may be subject to change.

# Activering van langdurig werklozen in de bijstand

Erik de Gier\*

In dit artikel wordt geanalyseerd welke vraag-, aanbod- en institutionele factoren het succes van activeringsprojecten van langdurig werklozen bepalen. Het accent ligt op de uitstroom uit de Wet werk en bijstand (WWB). Daarnaast is nagegaan of er ook factoren zijn aan te wijzen, die een activeringsproject uiteindelijk kunnen maken of breken. Het artikel is gebaseerd op twee elkaar in de tijd opvolgende kwalitatieve onderzoeksprojecten in verschillende Nederlandse steden in de periode 2007-2009. In het eerste onderzoek lag het accent op het interviewen van bij activering betrokken partijen, namelijk de werklozen zelf, functionarissen van sociale diensten en lokale werkgevers. In het tweede onderzoek werden dezelfde partijen geïnterviewd, maar zijn in diverse steden in het bijzonder *best practices* in de sfeer van activering geanalyseerd. De resultaten van beide onderzoeken leveren niet alleen een tamelijk groot aantal succesfactoren op, maar wijzen ook met enige voorzichtigheid in de richting dat sommige factoren van zodanig belang kunnen zijn dat deze een project uiteindelijk kunnen maken of breken. Dit betreft voornamelijk een tweetal institutionele factoren, namelijk: al dan niet blijvende projectmatige aandacht, en de concrete invulling van de functie van integrale klantmanager.

**Trefwoorden:** uitstroom WWB, succesfactoren activering, lokaal arbeidsmarktbeleid

## Inleiding

Wat zijn de doorslaggevende succes- en faalfactoren van in de afgelopen jaren in Nederland uitgevoerde activeringsprojecten gericht op de uitstroom van langdurig werklozen in de bijstand?

Sinds de invoering van de Wet werk en Bijstand (WWB) in 2004 hebben veel gemeenten activeringsprojecten uitgevoerd. Het accent lag daarbij aanvankelijk in hoofdzaak op beperking van de instroom in de WWB. Mede gezien de gestage daling van het aantal bijstandsccliënten kunnen deze zogenoemde workfirst-projecten worden beschouwd als succesvolle beleidsinterventies.

Aanzienlijk gecompliceerder ligt het in het geval van op uitstroom gerichte activeringsprojecten. Als gevolg van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt hebben veel gemeenten voor het uitbreken van de economische recessie in 2008 in de afgelopen jaren, naast workfirst-projecten, tevens geëxperimenteerd met op uitstroom gerichte projecten van het zittend WWB-bestand. Bijna al deze projecten richten zich vrijwel zonder uitzondering op de granieten kern in de bijstand. Dat is de groep bijstandsccliënten, die gemiddeld drie tot vijf jaar een uitkering ontvangt. Ruwweg gaat het daarbij om ca. de helft van alle bijstandsccliënten.

Dergelijke projecten zijn deels gericht op vergroting van het aanbod op de arbeidsmarkt op korte termijn en deels op sociale activering van bijstandsccliënten met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. In het laatste geval staat niet direct participatie op

\* Erik de Gier is werkzaam bij het Institute for Management Research, faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen. E-mailadres: e.degier@fm.ru.nl.

de arbeidsmarkt voorop, maar allereerst maatschappelijke integratie en mogelijk op een later tijdstip tevens participatie op de arbeidsmarkt.

Over het succes en de duurzaamheid van op uitstroom gerichte activeringsprojecten is tot op heden betrekkelijk weinig bekend. Wel is duidelijk dat de uitstroom uit de bijstand aanzienlijk trager verloopt dan de beperking van de instroom. Bovendien bestaat er een aanzienlijk contingent van zogenoemde draaideurcliënten. Dat zijn cliënten die na verloop van soms korte tijd na activering opnieuw terugvallen op de WWB. Het laat zich aanzien dat de groep draaideurcliënten in tijden van economische crisis toeneemt. Daarnaast is de huidige economische crisis allerminst bevorderlijk voor uitstroom van langdurig in de bijstand verblijvende werklozen. Als gevolg van deze crisis verschuift het beleidsaccent op gemeentelijk niveau naar het voorkomen van werkloosheid door bemiddeling van werk-naar-werk of, zoals in de beginjaren van de WWB, naar beperking van instroom. Anderzijds zijn veel gemeenten zich bewust van het feit dat het niet alleen vanwege sociale redenen, maar ook vanwege economische redenen verstandig is blijvend te investeren in het vergroten van de uitstroom uit de WWB. Meer kennis van doorslaggevende succes- en faalfactoren van op uitstroom van langdurig werklozen uit de bijstand gerichte activeringsprojecten blijft daarom uitermate relevant.

In dit artikel staat de uitstroom van langdurig werklozen uit het WWB-bestand centraal. Op basis van twee na elkaar uitgevoerde kwalitatieve onderzoeken bij verschillende gemeenten wordt nagegaan welke factoren een op uitstroom gericht activeringsproject tot een succes kunnen maken. Doel daarvan is een scherper zicht te krijgen op het bestaan van eventuele *evidencebased* factoren op basis waarvan gemeenten in de toekomst effectieve uitstroomprojecten kunnen ontwikkelen en implementeren. Er wordt aandacht besteed aan verschillende soorten factoren. Dit zijn achtereenvolgens institutionele factoren en vraag- en aanbodfactoren.

Hierna wordt allereerst kort stil gestaan bij de twee onderzoeken, in het bijzonder bij de vraagstelling en methodologische aspecten. Vervolgens ga ik in op de belangrijkste resultaten. In het slotgedeelte van dit artikel worden de uitkomsten geïnterpreteerd en wordt teruggegrepen op de vraag naar wat de belangrijkste succes- en faalfactoren zijn van op uitstroom van langdurig werklozen gerichte activeringsprojecten in het kader van de WWB.

## Het Nicis Institute-onderzoek en het De Haagse Slag-onderzoek

Het eerste onderzoek werd in de tweede helft van 2007 en eerste helft van 2008 in opdracht van het Nicis Insitute in het kader van het STIP-programma uitgevoerd (De Gier et al., 2008). Het betrof een onderzoek naar activering van de granieten kern in de bijstand op de stedelijke arbeidsmarkt in drie middelgrote steden, namelijk Arnhem, Nijmegen en Zaanstad. Doel van dit project was het verkrijgen van meer inzicht in de belangrijkste aanbod- en vraaggebonden oorzaken en factoren die een belemmerende dan wel stimulerende invloed hebben op de arbeidsparticipatie van kansarme groepen op de stedelijke arbeidsmarkt.

Het tweede onderzoek werd in 2009 in opdracht van De Haagse Slag (een projectorganisatie van de Gemeente Den Haag) uitgevoerd in vijf steden, namelijk Alkmaar, Amsterdam, Leeuwarden, Nijmegen en Rotterdam (De Gier & De Boer, 2009).

De vraagstelling van dit project kwam in belangrijke mate overeen met de vraagstelling van het Nicis-project, zij het dat De Haagse Slag in het bijzonder was geïnteresseerd in het voorkomen van eventuele evidence-based succesfactoren. Met andere woorden, De Haagse Slag wilde weten of er onder de succesfactoren van verschillende in de vijf steden lopende of afgesloten uitstroomprojecten factoren aanwijsbaar zijn, die het succes van een re-integratieproject uiteindelijk maken of breken.

In het Nicis-project werd door verschillende onderzoekers een groot aantal kwalitatieve individuele en groepsinterviews gehouden met bij re-integratie betrokken functionarissen van de sociale diensten in de drie betrokken steden, evenals met werkgevers in de drie steden, die langdurig werklozen via gemeentelijke projecten in dienst hadden genomen en met cliënten. Deze werkwijze werd herhaald in het De Haagse Slag-onderzoek. Daarnaast is in beide studies een groot aantal van belang zijnde openbaar toegankelijke beleidsdocumenten bestudeerd. In totaal zijn meer dan veertig interviews afgenomen.

De selectie van de steden in het Nicis-onderzoek lag vooraf vast en werd bepaald door de door het Nicis Institute gepeilde bereidheid van de drie steden om aan het project mee te doen. In het geval van De Haagse Slag zijn de steden geselecteerd op basis van een brede internetscan van in totaal dertig in Nederland lopende en afgesloten projecten. In overleg met de opdrachtgever is daaruit in een vervolgstadium een keuze van vijf projecten in vijf steden gemaakt. Vanwege de lokale Haagse beleidswensen werd gezocht naar een grote diversiteit aan projecten met elk een eigen accent. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een uitgesproken projectrol voor ondernemers, een accent op fysieke en psychische gezondheid of een accent op sanctiëring van cliënten.

De keuze van de projecten is om die reden niet via strikt wetenschappelijke criteria verlopen. Dat betekent dat de resultaten niet zonder meer kunnen worden gegeneraliseerd. Het betrof in beide gevallen derdegeldstroomonderzoek. De beleidsrelevantie van de resultaten mag niettemin hoog worden geschat. Te meer, daar in beide onderzoeken gezamenlijk een substantieel aantal projecten is geanalyseerd op basis van interviews met verschillende partijen en op basis van de beschikbare schriftelijke projectinformatie. Bovendien verleent het volgtijdelijke karakter in de tijd een extra dimensie aan de onderzoeksresultaten. De totale onderzoeksperiode van de twee projecten besloeg de periode tweede helft 2007 tot september 2009. Een deel van de projecten was al voor het uitbreken van de economische crisis eind 2008 afgesloten en een ander deel viel daar middenin. De economische crisis draagt zeer waarschijnlijk niet in positieve zin bij aan het succes van activeringsprojecten van langdurig werklozen.

De achtergrond van de vraagstelling van beide onderzoeken is dat in het bijzonder sociale diensten al gedurende langere tijd worstelen met de vraag wat nu precies te doen met betrekking tot een zo succesvol mogelijke uitstroom van langdurig afhankelijke bijstandsccliënten? In de praktijk hebben veel sociale diensten deze vormgegeven door verschillende elkaar opvolgende treden in het activeringsbeleid te onderscheiden, variërend van inspanningen gericht op relatief gemakkelijk bemiddelbare werklozen, tot inspanningen gericht op werklozen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Per fase wordt daarbij gebruikgemaakt van verschillende instrumenten. Indien de afstand tot de arbeidsmarkt kort is, ligt het accent veelal op financiële prikkels, sollicitatietraining en snelle herplaatsing bij reguliere werkgevers. In het laatste geval betreft het veelal schuldhelpverlening, psychische en sociale hulpverlening, het trainen in arbeidsritme en het opdoen van werkervaring in een beschutte werkomgeving. Indien nuttig en zinvol wordt in een aantal gevallen bovendien gebruikgemaakt van gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies voor werkgevers. Een deel van de activeringsinspanningen besteden sociale diensten uit aan eigen of private re-integratiebedrijven.

## Belangrijkste resultaten

Op het moment dat de Nicis-studie werd uitgevoerd (najaar 2007-voorjaar 2008) was er nog geen sprake van een economische recessie. De arbeidsmarkt was bijzonder krap en er waren ook relatief goede activeringsmogelijkheden voor langdurig werklozen in de bijstand. Zo was bijvoorbeeld in Nijmegen het aantal personen in de bijstand tussen 2003 en 2007 gedaald van 8000 naar 5000 cliënten.

De belangrijkste uitkomst van de Nicis-studie is dat de wederzijdse verwachtingen en beelden tussen medewerkers van sociale diensten, werkgevers en cliënten op een tamelijk groot aantal punten uiteen blijken te lopen. Deze sporen onvoldoende en hebben daardoor een negatief effect op de effectiviteit van activeringsprojecten. Daarbij komt dat ook de diverse binnen sociale diensten bij activering betrokken geledingen geen eenduidige verwachtingen en beelden ten opzichte van elkaar hebben. Ook daardoor wordt de effectiviteit van activeringsprojecten in negatieve zin beïnvloed. Voor een deel ligt de oorzaak hiervan in historisch gegroeide ontwikkelingen. Er bestaan binnen sociale diensten nog altijd twee voor een deel met elkaar op gespannen voet staande werkculturen. Dit zijn de 'zachte', permissieve, op maatschappelijk welzijn van cliënten gerichte cultuur en de 'hardere', minder permissieve activeringscultuur. Per saldo is er daarom sprake van ongelijke verwachtingen en beelden ten opzichte van elkaar op een tweetal verschillende niveaus.

Tevens blijken nog lang niet alle werkgevers bereid langdurig werklozen in dienst te nemen in een periode van economische hoogconjunctuur. Ook indien werkgevers positieve ervaringen hebben opgedaan met sociale diensten, klagen zij over bureaucratie, tempo en daadwerkelijke klantgerichtheid van sociale diensten. Werkgevers maken in beginsel gebruik van meerdere wervingskanalen naast elkaar. Pas als men moeilijker aan personeel kan komen, neemt de neiging toe om in zee te gaan met sociale diensten. Loonkostensubsidies, gesubsidieerde banen en terugneemgaranties werken in dit geval drempelverlagend. Werkgevers die langdurig werklozen via sociale diensten hebben geplaatst, blijken opvallend positief over het snelle en succesvolle aanpassingsvermogen van cliënten in de werksituatie. Ter relativering moet daaraan worden toegevoegd dat deze werkgevers betrekkelijk weinig ervaring hadden met de echte granieten kern onder de cliënten van sociale diensten.

Cliënten van sociale diensten vertonen vooral in het begin van het activeringsproces calculerend gedrag. Dit wordt voor een deel veroorzaakt door wat men van andere cliënten hoort, evenals door minder goede ervaringen met de sociale dienst. Naarmate cliënten meer positieve ervaringen opdoen met sociale diensten, neemt dit calculerend gedrag echter in de loop van de tijd weer af.

De granieten kern vertoont koudwatervrees ten aanzien van werkherhervatting of activering. Dit heeft te maken met een onbedoelde hospitaliserende werking, die uitgaat van een langdurig verblijf in de bijstand. Anderzijds is activering voor veel langdurig werklozen wel een door hen gewenst perspectief. Veel langdurig afhankelijke bijstandsccliënten spreken de wens uit graag (weer) te willen werken, maar men wil er financieel niet bij inschieten.

De in de Nicis-studie geïnterviewde cliënten zijn overwegend negatief over het scholingsaanbod van sociale diensten. Hun belangrijkste klacht is dat de aangeboden scholingstrajecten beneden hun niveau liggen en dat er bovendien onvoldoende rekening wordt gehouden met hun eigen persoonlijke wensen op dit vlak. Cliënten blijken vooral behoefte te hebben aan maatwerk bij de bemiddeling. Allochtone cliënten, ten slotte, voelen zich niet zelden gediscrimineerd door (kleine) werkgevers en medewerkers van sociale diensten. Een deel van deze groep cliënten gelooft zelf niet echt in de mogelijkheden van succesvolle re-integratie. Er is onder hen ten aanzien hiervan sprake van een zekere mate van berusting.

De De Haagse Slag-studie is in 2009 uitgevoerd en richtte zich meer specifiek op een evaluatie in de diepte van een vijftal best practices op het vlak van activering van langdurig werklozen. Tabel 1 geeft een overzicht van de aard van deze vijf activeringsprojecten die in twee grote en drie middelgrote Nederlandse steden zijn uitgevoerd of op het moment van de uitvoering van de studie nog in uitvoering waren.

**Tabel 1 Typering Best Practices**

Best Practices	Typering
BP-1	Activering granieten kern door middel van werkervaring opdoen in beschermde omgeving, in combinatie met direct oplossen van andere problemen cliënten
BP-2	Activering en sanctionering van notoire niet-willers
BP-3	Arbeidsparticipatieprogramma ingebed in bredere sluitende aanpak
BP-4	Door ondernemers geïnitieerde duale leer-werkprojecten
BP-5	Bewegingsprogramma in combinatie met gedragsverandering granieten kern

De kenmerken en uitkomsten van de studie laten zich het best samenvatten aan de hand van tabel 2.

Alle vijf projecten hebben gemeen dat zij zich geheel of gedeeltelijk op het zittende bestand in de WWB richten en daarmee dus op de granieten kern van langdurig werklozen. Het minst uitgesproken is dit het geval bij BP-3. BP-3 is voor een deel tevens een workfirst-programma. Anderzijds heeft elk van de vijf re-integratieprojecten een geheel eigen, meer specifieke invalshoek. Soms is er sprake van een expliciet geformuleerde doelgroep, zoals bij het project gericht op niet-willers (BP-2). In een ander project (BP-4) valt de sterke betrokkenheid van het plaatselijke MKB op, of de focus op de gezondheidstoestand van langdurig afhankelijke bijstandsccliënten (BP-5). In weer een ander geval (BP-1) wordt duidelijk erkend dat het resterende WWB-bestand niet op korte termijn valt te reactiveren en dat daarom veel meer tijd en aandacht voor deze groep nodig is om uiteindelijk weer aan de slag te kunnen gaan.

**Tabel 2 Resultaten De Haagse Slag**

	<b>BP-1: Werkervaring in een beschermde omgeving + integrale probleem-aanpak</b>	<b>BP-2: Activering van nootore niet-willers</b>	<b>BP-3: In sluitend aanbod ingebed participatieprogramma</b>	<b>BP-4: Duaal werken en leren bij ondernemers</b>	<b>BP-5: Bewegings- en gedragsprogramma granieten kern</b>
Aard van het project	Iedereen aan het werk op basis van resterende restcapaciteit	Sanctioneren en ondersteunen	Iedereen doet mee!	Creatie en invulling van 100 additionele banen voor langdurig werklozen	Door gezondheidsbevordering naar werkhervatting
Lopend/afgesloten	Sinds 2007	Afgesloten	Lopend, sinds maart 2007	Afgesloten	Afgesloten
Duur project	Project recentelijk geïntegreerd in reguliere werkorganisatie	Twee jaar, exclusief voorafgaande pilot	Twee jaar, waarna evaluatie (2009)	Drie jaar, van 2006-2008	Drie jaar, van 2003-2006
Kenmerken doelgroep	Grote afstand tot arbeidsmarkt, multiële problematiek	Divers, maar moeilijk grijpbaar voor klantmanagers	Alle WWB-ers, inclusief granieten kern	Granieten kern in de WWB met meervoudige problematiek	Granieten kern
Uitvoerder/betrokken organisaties	Lokale SWV-organisatie	Sociale dienst en externe re-integratiebedrijven	Sociale dienst in nauwe samenwerking met enkele gecontracteerde re-integratiebedrijven	Gemeentelijk + particulier uitzendbureau; gemeente en georganiseerde lokale werkgevers	Sociale dienst, GGD, UMC
Kern van de aanpak	Direct aan het werk in beschutte omgeving + directe beschikbaarheid hulpverleners	Strakke en sluitende begeleiding, werkervaring en werkroutine opdoen in beschutte context; verlaging uitkering bij onvoldoende medewerking	Integrale programmatische aanpak: werk boven uitkering, werkgeversbenadering, snelle re-integratie of stijging participatieladder	Zo veel mogelijk benaderen van reguliere werkorganisatie	Cursus gezondheidsbevordering en aansluitend re-integratietraject
Kosten	Tamelijk hoog door tijdrovende maatgerichte aanpak	Financieel voordelig, maar tijdrovend	Gevaar voor versnippering/ zwaar accent op gesubsidieerde arbeid	Relatief beperkt door snelle bemiddeling in eerste jaar en duurzaamheid bemiddeling	€ 2,5 miljoen (traject + onderzoek)
Opbrengsten: resultaten	Resultaatscore van 25% (target was 75%)	Gemengd	Startprogramma succesvol, daarna minder duidelijk resultaat. Van 4400 naar 3200 cliënten 2008	33% van het aanbod duurzaam bemiddeld	Fysieke gezondheidswinst cliëntengroep
Kritische succesfactor	Persoonlijke aandacht voor en contact met cliënten	Lik-op-stuk werkt, mits ...	Actieve werkgeversbenadering + aandacht voor klant	Focus op profitsector, gemeenschappelijk belang en samenwerking werkgevers en gemeente; commerciële intermediair	Verbetering gezondheid deelnemers cursus
Kritische faalfactor	Onvoldoende reguliere baanmogelijkheden aan einde van het traject	Project onderbrengen in bredere werkorganisatie	Veel contactpersonen/ casemanagers, blijvende schotten binnen organisatie	Verwatering van het concept/ verlies momentum, verslechtering economische situatie	Gebrekkige aansluiting tussen bewegingsprogramma en re-integratietraject

Wat valt er op grond van de beschikbare gegevens ten aanzien van deze vijf projecten te concluderen? De hoofdvraag van de De Haagse Slag-studie spitste zich toe op de vraag wat een activeringsproject nu wel of niet tot een echt succes maakt. Wat maakt het verschil tussen succesvolle en minder succesvolle activeringsprojecten? Nu is het niet eenvoudig één of meer projecten aan te wijzen, die vergelijkenderwijs meer of minder succesvol zijn. De belangrijkste reden is dat er geen echte *bench mark* voorhanden is waarmee we de vijf projecten kunnen vergelijken. Daarnaast vertaalt succes zich ook in een optelsom van de verschillende kosten en baten op korte en lange termijn. Opvattingen over wat kosten en wat baten zijn, verschillen bovendien per gemeente. Niettemin vallen de volgende zaken op.

- 1 In alle vijf projecten zijn de kwantitatieve opbrengsten in termen van succesvolle en duurzame bemiddeling naar betaald werk ex-ante te gunstig geschat. Vooraf geformuleerde kwantitatieve doelen of targets werden niet gehaald, of alleen maar in de beginperiode van een activeringsproject. Dat kan zijn veroorzaakt door de in de afgelopen periode verslechterde economie, maar helemaal zeker is dat niet. Mogelijk waren er ook politieke redenen in het spel om de te realiseren targets ten aanzien van deze toch wel notoir moeilijk te activeren granieten kern in de bijstand tamelijk ambitieus te formuleren.
- 2 Feit is ook dat de interventies in alle vijf gevallen wel enige mate van succes hebben gehad. In elk geval worden lessen uit de afgesloten projecten ook in latere projecten toegepast, ingebouwd in de reguliere uitvoeringsorganisatie of met aanpassingen gecontinueerd.
- 3 Een volgend opvallend punt is dat diverse projecten in de beginperiode aanmerkelijk succesvoller waren of zijn dan in de latere fasen van deze projecten. Projecten dreigen snel te verwateren, zeker na een organisatorische verbreding ervan over de gehele uitvoeringsorganisatie. Daarnaast vlakken aanvankelijk positieve effecten na verloop van tijd af. Dit fenomeen wijst op het optreden van wat in de vakliteratuur wordt aangeduid als het Hawthorne-effect. Dit komt erop neer dat tijdelijke extra aandacht en inspanning in projectvorm tot (tijdelijke) successen leiden. Bij verslapping van gerichte aandacht en het regulariseren van de gevolgde werkwijze verdwijnen de aanvankelijke successen geheel of grotendeels. Dit stelt sociale diensten voor een dilemma, namelijk of succesvolle projecten zich wel of niet daadwerkelijk op een duurzame wijze laten implementeren in de reguliere werkorganisatie.

Indien we een onderscheid maken tussen *voorwaardelijke* factoren waaraan activeringsprojecten moeten voldoen willen deze überhaupt tot enige mate van succes leiden, en factoren, die een project kunnen maken of breken, dan kunnen we concluderen dat de meeste van de in het voorafgaande genoemde succesfactoren tot de groep van voorwaardelijke factoren behoren. Het is verstandig om die in elk geval in een project te verdisconteren, maar een succesgarantie bieden ze niet. In dit geval kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de volgende voorwaardelijke factoren, die overigens ook in vrijwel alle vijf projecten in meer of mindere mate zijn meegenomen:

- Een actieve werkgeversbenadering en werkgeversbetrokkenheid;
- Financiële ondersteuning van en no-risk polis voor werkgevers tijdens de activeringsperiode en daarnaast duale leer-werktrajecten;
- Een actieve klantbenadering (strakke en sluitende begeleiding);
- Aandacht en tijd voor en communicatie met de klant;



- Uitgaan van de mogelijkheden die de klant nog wel heeft om te kunnen worden geactiveerd en niet eenzijdig van de problemen die een klant heeft;
- Niet alleen aandacht voor sancties (handhaving), maar ook voor de sociale kanten;
- Een planmatige en fasegerichte aanpak van het activeringsproces;
- Aandacht voor het belang van fysieke en psychologische fitness van de klant bij activering;
- Geef klanten, ook in het geval van gesubsidieerde banen, een arbeidscontract met een minimumloon en behandel ze in beginsel als reguliere werknemers.

Daarnaast bieden de uitkomsten van de De Haagse Slag-studie aanwijzingen dat er naast voorwaardelijke succesfactoren ook een beperkt aantal factoren is aan te geven dat een project kan maken of breken. Deze spitsen zich toe op enerzijds de intake van klanten voor bijzondere projecten of ten behoeve van speciale programma's, en anderzijds op de mogelijkheden van het functioneren als integrale klantmanager c.q. de verantwoordelijkheid en het voeren van de regie over het totale activeringsproces van klanten.

Wat betreft de intake valt in diverse projecten op dat de betreffende projecten moeite hebben met het identificeren en benaderen van de doelgroep van het betreffende project. Of het nu gaat om niet-willers, niet-kunners, ongezonde langdurige bijstandsccliënten of langdurig werklozen in totaliteit; het blijkt in al deze gevallen nogal wat inspanning te vergen om de beoogde intake over een langere periode te realiseren. Dit wijst er mogelijk op dat sociale diensten hun klanten en hun lotgevallen nog onvoldoende kennen en kunnen doorgronden. Aan de andere kant wijst dit gegeven op de wellicht onmogelijke organisatorische positie, die de klantmanagers in het activeringsproces inneemt. Er is niet alleen sprake van een gemiddeld hoge en belastende case load van deze functionarissen. Zij worden ook geacht van vele verschillende markten thuis te zijn. De in dit verband bij enkele sociale diensten in de De Haagse Slag-studie waargenomen neiging om de continue dreiging van het optreden van bureaucratie en schotten in de organisatie te neutraliseren door middel van een herwaardering van het concept integrale en eindverantwoordelijke klantmanager is begrijpelijk, maar gezien de praktische mogelijkheden en onmogelijkheden van zo een rol vermoedelijk niet haalbaar. Het lijkt dan ook voor de toekomst niet onverstandig substantieel te investeren in een vergroting van de kennis over klanten en hun levensgeschiedenis, en daarnaast nader te onderzoeken op welke wijze de regie en verantwoordelijkheid bij activeringsprocessen zo goed mogelijk kan worden geregeld en gebundeld.

Samenvattend laten de beide onderzoeken zien dat het succes van projecten wordt bepaald door verschillende soorten factoren en/of een combinatie daarvan. Dit zijn vraaggerichte factoren, aanbodgerichte factoren en institutionele factoren.

Bij de *vraaggerichte* factoren verhogen de volgende factoren in belangrijke mate de kansen op succes:

- Een blijvend actieve en daarnaast niet-ambtelijke benadering en begeleiding van werkgevers;
- Positieve financiële prikkels bij het aanstellen van langdurig werklozen;
- Het verlagen van risico's bij eventueel mislukken, bijvoorbeeld in de vorm van een no-risk polis.

Aan de *aanbodkant* betreft het voornamelijk de volgende factoren:

- Aanstelling van werklozen door middel van echte dan wel quasi-echte arbeidscontracten;
- Aanstelling in de vorm van leer-werkcontracten;
- Het opdoen van werkervaring in een beschermde werkomgeving;
- Een integrale probleemaanpak;
- Verbetering van de fysieke gesteldheid van langdurig werklozen;
- Aandacht en betrokkenheid bij deze groep cliënten;
- Een sociale benadering van cliënten laten prevaleren boven financiële sanctionering.

In de sfeer van de *institutionele* factoren en meer in het bijzonder wat betreft uitvoering en beleid, springen de volgende zaken eruit:

- Een adequate organisatie van de intake van deze groep cliënten bij deelname aan specifieke activeringsprojecten;
- Een actieve benadering van cliënten;
- Het belang van een evenwichtige en juiste beeldvorming van de betrokken partijen (uitvoeringsfunctionarissen sociale diensten, werkgevers en individuele cliënten) over elkaar;
- Vergaande ontschotting binnen sociale diensten;
- Herprofessionalisering van contactfunctionarissen en in het bijzonder van de integraal werkende klantmanager;
- Duurzame projectmatige aandacht voor de categorie langdurig werklozen in de bijstand.

## Conclusies en debat

De twee onderzoeken werpen een scherper licht op de mogelijkheden en onmogelijkheden van activering van langdurig werklozen in de bijstand. Het blijkt allereerst dat activering van langdurig werklozen noch in tijden van economische voorspoed, noch in een periode van economische tegenspoed een vanzelfsprekende aangelegenheid is. Voor deze groep moeten door sociale diensten en door werkgevers extra inspanningen worden geleverd in vergelijking met werkenden, die dreigen werkloos te worden, of kortdurend werklozen. De kosten van activering van langdurig werklozen zijn in vergelijking met de te maken kosten voor activering van de twee andere groepen relatief hoog. Daarbij komt dat succes niet verzekerd is en evenmin op voorhand duurzaam.

De kansen op succes van activering van langdurig werklozen hangen af van een juiste mix van vraaggerichte, aanbodgerichte en institutionele factoren. Daarbij speelt zeker ook de economische situatie een belangrijke rol. Afgezien van een juiste mix van deze factoren is het met enige voorzichtigheid – gezien de aard van de twee kwalitatieve onderzoeken waarop de resultaten zijn gebaseerd – mogelijk één of meer factoren te benoemen, die al of niet de doorslag kunnen geven voor het welslagen van een activeringsproject dat is gericht op langdurig werklozen. Dat is in de eerste plaats de keuze voor een projectmatige benadering van de granieten kern. Vrijwel alle projecten leveren in de projectfase positieve successen op. Routinisering van dergelijk projecten en het integreren daarvan in de reguliere werkorganisatie van sociale diensten leidt in vrijwel alle gevallen tot verwatering van de resultaten. In de tweede plaats is de professionele

expertise van de klantmanager van belang. Deze zou aanzienlijk meer ruimte moeten krijgen om zich in voldoende mate te verdiepen in enerzijds de langdurig werkloze cliënten, hun achtergrond en geschiedenis, en anderzijds de werkgever. Dat vergt in beginsel een zekere mate van herprofessionalisering, die indruist tegen de gangbare trend van protocolleren en het binden aan en realiseren van targets en andere prestatiedoelstellingen.

Concluderend is er in de afgelopen jaren bij sociale diensten, naast beperking van de instroom in de WWB, geleidelijk steeds meer aandacht ontstaan voor het stimuleren van de uitstroom van het zittend bestand. Het betreft hier in belangrijke mate langdurig werklozen, die behoren tot de granieten en moeilijk te activeren kern in de bijstand. De aandacht voor de uitstroom heeft zich in hoofdzaak vertaald in afzonderlijke, tijdelijke projecten. Pas sinds kort wordt geprobeerd de projectmatige inspanningen gericht op langdurig werklozen te integreren in de reguliere werkorganisatie van sociale diensten. Het valt daarbij op dat de aanvankelijk positieve effecten van activeringsprojecten snel vervlakken. Dit leidt tot de conclusie dat indien sociale diensten serieus werk willen blijven maken van activering van de granieten kern in de bijstand, zij niet ontkomen aan het vormgeven van een duurzame en tevens dynamische projectorganisatie voor deze doelgroep.

De uitkomsten van beide onderzoeken tonen tevens aan dat het zin heeft te blijven investeren in de activering van de granieten kern. Succesvolle activeringsprojecten bestaan uit projecten waarin, mede afhankelijk van de lokale situatie, een optimale menging plaats vindt van aanbod- en vraaggerichte factoren, evenals van institutionele factoren.

## Literatuur

- Gier, E. de, Grevel, S., Miedema, F. & Vrieze, G. (2008). *"Onder druk wordt alles vloeibaar". Onderzoek naar activering van de granieten kern in de bijstand op de stedelijke arbeidsmarkt*. Den Haag: Nicis Institute.
- Gier, E. de & Boer, M. de (2009). *Succes- en faalfactoren bij verschillende activeringsprojecten gericht op langdurig werklozen. Een verkennend onderzoek in opdracht van De Haagse Slag*. Den Haag/Heilig Landstichting: De Haagse Slag/SocialEngineers.