

“ONDER DRUK WORDT ALLES VLOEIBAAR”



## “Onder druk wordt alles vloeibaar”

*Onderzoek naar activering van de granieten kern in de bijstand op de stedelijke arbeidsmarkt in Arnhem, Nijmegen en Zaanstad*

Erik de Gier  
Sylvia Grevel  
Frank Miedema  
Gerrit Vrieze

November 2007

KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Gier, Erik de

“Onder druk wordt alles vloeibaar” Onderzoek naar activering van de granieten kern in de bijstand op de stedelijke arbeidsmarkt in Arnhem, Nijmegen en Zaanstad / Erik de Gier, Sylvia Grevel, Frank Miedema & Gerrit Vrieze. – Nijmegen: ITS – Radboud Universiteit Nijmegen

ISBN 978 – 90 - 5554 - 329 - 8

NUR 740

Projectnummer: 2007.321

© 2007 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

## Inhoudsopgave

<b>Lijst van veelgebruikte en/of belangrijke afkortingen</b>	vii
<b>Managementsamenvatting</b>	ix
<b>1 Inleiding</b>	1
<b>2 Doel, achtergronden en vraagstelling van het onderzoek</b>	3
<b>3 Opzet van het onderzoek</b>	7
<b>4 Empirische bevindingen in Arnhem, Nijmegen en Zaanstad</b>	9
4.1 Inleiding	9
4.2 Arnhem	10
4.3 Nijmegen	17
4.4 Zaanstad	30
<b>5 Conclusies en beleidsaanbevelingen</b>	35
<b>6 Literatuur</b>	41
<b>Bijlagen</b>	43
Bijlage 1 – Projectenscan	45
Bijlage 2 – Suggesties voor vervolgonderzoek en advies	55
<b>Profielschets onderzoekers</b>	57



## Lijst van veelgebruikte en/of belangrijke afkortingen

CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DIVOSA	Vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken
DWI	Dienst Werk en Inkomen
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
G27	Samenwerkingsverband van 27 grote steden betrokken bij het grotestedenbeleid
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs
HTS	Hogere Technische School
MBO	Middelbaar Beroeps Onderwijs
MKB	Midden- en Klein Bedrijf
NAW	Naam, Adres, Woonplaats (gegevens)
RIB	Re-integratie Bureau
ROC	Regionaal Opleidingscentrum
RWI	Raad voor werk en Inkomen
SER	Sociaal Economische Raad
SPH	Sociaal Pedagogische Hulpverlening
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
ULO	Uitgebreid Lager Onderwijs
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheid
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WWB	Wet Werk en Bijstand



## Managementsamenvatting

In opdracht van het NICIS heeft het ITS in samenwerking met het Kaski een kortlopend kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar activeringsmogelijkheden van de granieten kern in de bijstand. Het accent lag daarbij op het opsporen van vraag- en aanbodgerichte factoren die een belemmerende, dan wel stimulerende invloed hebben op activeringsmogelijkheden van langdurig werklozen in de bijstand. De kern van het project bestond uit individuele en groepsgesprekken met achtereenvolgens medewerkers van de drie bij het onderzoek betrokken sociale diensten (Arnhem, Nijmegen en Zaanstad), werkgevers en cliënten. Daarnaast is met behulp van het Internet een scan uitgevoerd naar een aantal op dit vlak uitgevoerde activeringsprojecten gericht op langdurig werklozen door sociale diensten. Allereerst wordende puntsgewijs de belangrijkste resultaten samengevat (algemeen er per categorie). Daarna volgen enkele aanbevelingen.

### **Conclusies:**

#### *Algemeen*

- Gemakkelijke en eenvoudige oplossingen voor de activering van de granieten kern in de bijstand bestaan niet.
- Sociale diensten kunnen bogen op een succesvolle beheersing van de instroom in de WWB. Dit gegeven biedt als zodanig een goede basis voor de activering van het nog resterende zittende bestand.
- De context van een naar verwachting blijvend krappe arbeidsmarkt is op zichzelf gunstig voor de activering van de granieten kern in de bijstand.
- De wederzijdse verwachtingen en beelden tussen medewerkers van sociale diensten, werkgevers en cliënten blijken op een tamelijk groot aantal punten uiteen te lopen. Dit gegeven werkt contraproductief op de kansen op activering van het cliëntenbestand.
- Ook de verschillende geledingen die binnen de sociale diensten betrokken zijn bij re-integratie van cliënten hebben geen eenduidige beelden en verwachtingen van elkaar. Dit gaat ten koste van effectieve en efficiënte bemiddeling van cliënten.

#### *Medewerkers sociale diensten*

- Op basis van historisch gegroeide ontwikkelingen bestaan er binnen sociale diensten twee voor een deel met elkaar op gespannen voet staande werkculturen. Dit zijn de op maatschappelijk werk gerichte cultuur en de activeringscultuur.

- Er bestaat onder medewerkers van sociale diensten geen absolute consensus over of er in werkelijkheid een granieten bestand bestaat en hoe dit bestand vervolgens moet worden gedefinieerd.
- In het verlengde hiervan is onder medewerkers van sociale diensten sprake van een tweeslachtige houding ten aanzien van de kansen op activering van het granieten bestand.

#### *Werkgevers*

- Nog lang niet alle werkgevers zijn bereid langdurig werklozen in de bijstand in dienst te nemen.
- Werkgevers maken gebruik van meerdere wervingskanalen naast elkaar.
- Naarmate een werkgever moeilijker aan personeel kan komen, neemt de neiging toe met de sociale dienst in zee te gaan.
- Loonkostensubsidies, gesubsidieerde banen en terugneemgaranties werken drempelverlagend aan werkgeverszijde bij het in dienst nemen van langdurig werklozen.
- Ondanks positieve ervaringen met sociale diensten klagen werkgevers over bureaucratie, tempo en daadwerkelijke vraaggerichtheid van sociale diensten.
- Werkgevers die langdurig werklozen via de sociale dienst hebben geplaatst zijn opvallend positief over het snelle en succesvolle aanpassingsvermogen van cliënten in de werksituatie.
- Tot op heden hebben werkgevers betrekkelijk weinig ervaring met cliënten van sociale diensten die gehinderd worden door een combinatie van hardnekkige psychologische, fysieke, sociale en financiële problemen. Daardoor is niet duidelijk in hoeverre ook deze categorie cliënten succesvol kan worden gere-integreerd.

#### *Cliënten*

- Cliënten zijn niet wars van calculerend gedrag. Dit type gedrag wordt in sterke mate in negatieve zin beïnvloed door wat men van andere cliënten hoort en door minder goede ervaringen met de sociale dienst.
- Anderzijds neemt bij veel cliënten het calculerend gedrag in de loop van de tijd af naarmate men in het activeringsproces meer positieve ervaringen heeft met de sociale dienst.
- Naast calculerend gedrag hebben cliënten met een langdurig verblijf in de bijstand tevens last van koudwatervrees in het geval van werkhervatting. Een dergelijke houding duidt op een onbedoelde hospitaliserende werking van een langdurig verblijf in de bijstand.
- Activering is voor veel langdurig werklozen niet langer een vies woord. Velen spreken de uitdrukkelijke wens uit graag weer te willen werken.
- De armoedeval weerhoudt niettemin veel cliënten van een actieve inzet in het activeringsproces. Men wil er op zijn minst financieel niet op achteruit gaan.

- Cliënten zijn niet positief over door sociale diensten aangeboden scholingstrajecten die zij beneden hun niveau ervaren, dan wel onvoldoende rekening houden met hun eigen wensen.
- Allochtonen cliënten voelen zich niet zelden gediscrimineerd door (kleinere) werkgevers en medewerkers van sociale diensten.
- Een deel van de allochtone cliënten gelooft niet echt in de mogelijkheden van succesvolle re-integratie. Er is bij hen sprake van een zekere berusting.
- Veel cliënten geven aan behoefte te hebben aan maatwerk bij bemiddeling.

#### **Aanbevelingen:**

- Sociale diensten doen er verstandig aan naar cliënten toe een zo eenduidig mogelijk beleid te voeren dat niet voor meer dan één uitleg vatbaar is. Dit voorkomt ongewenst calculerend gedrag en vergroot zeer waarschijnlijk de bereidheid zich positief op te stellen in het activeringsproces.
- De ingezette vraaggerichte benadering van sociale diensten dient verder te worden versterkt en uitgebreid. Er moet in dit verband in een vroeger stadium en soms ook vaker met werkgevers worden gesproken om wederzijdse beelden en verwachtingen beter met elkaar in overeenstemming te brengen.
- Ten behoeve van de granieten kern dient sociale activering als voortraject naar bemiddeling nieuwe inhoud te worden gegeven. Daarbij zou zinvol gebruik moeten worden gemaakt van de ruime ervaring die sociale diensten op dit vlak al lange tijd hebben.
- Voor de activering van de granieten kern is maatwerk vereist. Sociale diensten doen er dan ook verstandig aan daarin te investeren door enerzijds sociale activering als bemiddelingsinstrument op te waarderen en door anderzijds de organisatie en uitvoering van bijstandsverstrekking en activering zo veel mogelijk te integreren.
- Wil men meer effectieve interventiemogelijkheden kunnen ontwikkelen voor het nog zittende cliëntenbestand dan is, naast een beter kwantitatief inzicht in dit bestand, meer kwalitatieve kennis noodzakelijk over de levensloop en positieve en negatieve werk- en persoonlijke ervaringen van de betrokken cliënten (leefwereld). De bestaande gestandaardiseerde activeringsinstrumenten zijn voor een belangrijk deel ontoereikend voor de granieten kern.
- Sociale diensten doen er verstandig aan op korte termijn integrale en weloverwogen (meerjarige) actieplannen te ontwikkelen voor de activering van de granieten kern en daarbij tevens gebruik te maken van al opgedane positieve ervaringen in eigen huis en/of buitenshuis.



# 1 Inleiding

In opdracht van NICIS Insitute heeft het ITS, in samenwerking met het KASKI, in het kader van het Stedelijk Innovatieprogramma een kortlopend onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden en kansen die de toenemende krapte op de arbeidsmarkt in de komende jaren biedt aan kansarmen op de stedelijke arbeidsmarkt (dit betreft in het bijzonder de *granieten kern* in de bijstand). Dit onderzoek is een project waarin onderzoek en praktijk aan elkaar zijn verbonden. De resultaten beogen beleidsrelevant en praktisch toepasbaar te zijn in de stedelijke context.

De vraagstelling voor het onderzoek is ingebracht door drie steden die deel uitmaken van de G27, namelijk Arnhem, Nijmegen en Zaanstad.

Basis en uitgangspunt voor het onderzoek is het offerteverzoek van NICIS van 12 januari 2007.

Hierna formuleren wij in hoofdstuk 2 allereerst het doel en de vraagstelling van het project. Daarna komt in hoofdstuk 3 de opzet aan de orde. Hoofdstuk 4 vormt de kern van het rapport en bevat de empirische bevindingen. Ten slotte formuleren we in Hoofdstuk 5 de belangrijkste conclusies. Daarnaast doen we in dit hoofdstuk tevens enkele beleidsaanbevelingen.

In de bijlage 1 zijn de resultaten van de voorbereidende projectenscan opgenomen en in bijlage 2 doen we enkele suggesties voor vervolgonderzoek en advies.



## 2 Doel, achtergronden en vraagstelling van het onderzoek

Doel van het project is om in drie steden (Arnhem, Nijmegen en Zaanstad) meer inzicht te verkrijgen 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. Meer in het bijzonder zoomen we in op de afwegingen die de drie betrokken partijen (cliënten, bijstandsmatenschappelijk werkers c.q. bemiddelaars en werkgevers) maken ten aanzien van het wel of niet aanvaarden van betaald werk, evenals op de mate van beïnvloedbaarheid van die afwegingen.

De concrete doelgroep van het onderzoek betreft uitkeringsgerechtigden die doorgaans, doch niet exclusief behoren tot het zeer moeilijk bemiddelbare deel van het WWB-bestand: de zogenoemde *granieten kern*. De uitkomsten van het onderzoek leveren aanknopingspunten op voor aanvullend of nieuw beleid op dit vlak.

Kansarmen in de stedelijke context staan gewoonlijk op grote afstand van de arbeidsmarkt. Onder hen bevinden zich relatief veel langdurig werklozen. Meer specifiek betreft het groepen laagopgeleiden, allochtonen, ouderen en vrouwen. Idealiter zou de toenemende krapte op de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden (de vraag naar laaggeschoolde arbeid overtreft het aanbod ervan) ertoe moeten leiden dat ook de arbeidsdeelname van kansarme groepen substantieel verbetert (De Gier 2007). Toch blijkt dat zeker geen automatisme. Krapte op de arbeidsmarkt voor laaggeschoolde arbeid leidt bijvoorbeeld tot verdringing van laagopgeleiden door hoogopgeleiden. Daarnaast bestaat er mogelijk ook een zekere neiging tot zelfuitsluiting of fatalisme onder kansarmen.

De komende jaren zal er sprake zijn van een toenemend krappe arbeidsmarkt als gevolg van de conjuncturele opleving van de economie. Belangrijker is echter dat in de komende tijd de effecten van de vergrijzing en ontgroening zullen leiden tot een structurele krimp van de beroepsbevolking. Daardoor zal de scherpte van de al bestaande mismatch tussen vraag en aanbod op de stedelijke arbeidsmarkt zonder aanvullend beleid alleen maar verder toenemen.

Dat is een ongewenste en tegelijkertijd ook paradoxale ontwikkeling. Waar mogelijk zal daarom de toenemende krapte op de stedelijke arbeidsmarkt moeten worden benut als een historische kans om juist kansarme groepen te activeren. Dat vergt mogelijk een aanpassing van het huidige stedelijke arbeidsmarktbeleid door middel van een geleidelijke verschuiving van de beleidsinspanningen ten behoeve van de meer

kansrijke naar de kansarme groepen. Tegelijkertijd vergt het tevens nieuw aanvullend voorwaardenscheppend beleid. Uit onderzoek (o.a. SCP 2006) blijkt dat onderwijs daarbij een cruciale plaats inneemt. Hoogopgeleiden hebben aanzienlijk betere arbeidsmarktkansen dan lageropgeleiden; en ook het al/of niet bezitten van een (V)MBO-diploma is van groot belang voor lageropgeleiden. Ook de situatie op de woningmarkt en de aan- of afwezigheid van goedkope bedrijfslocaties is van betekenis. Daarnaast zijn er ook nog andere factoren in het geding die de kans op betaalde arbeid negatief dan wel positief beïnvloeden. Dit betreft onder andere de aangeboden kwaliteit van het werk, al of niet voortijdige schoolverlating, de aan- of afwezigheid van kinderopvangvoorzieningen, verkeer- en vervoervoorzieningen, discriminatie en vooroordelen, godsdienstige belemmeringen, de aan- of aanwezigheid van rolmodellen (ondernemerschap, sport, media), etc.

Bezien we de aard van de huidige krapte op de stedelijke arbeidsmarkt, dan spitsen de knelpunten zich vooral toe op de volgende sectoren: horeca, bouw, zakelijke dienstverlening, zorg, onderwijs en veiligheid (SER 2002). Er is geen reden om aan te nemen dat hierin in de nabije toekomst veel wijziging optreedt. Voor een belangrijk deel bieden juist deze sectoren ook kansen voor kansarme groepen en zal het stedelijke arbeidsmarktbeleid hierbij moeten aansluiten.

Op dit moment richt het stedelijke arbeidsmarktbeleid zich in hoofdzaak op die groepen die een relatief korte afstand hebben tot de arbeidsmarkt en die met preventieve maatregelen dan wel met re-integratie inspanningen niet, of slechts korte tijd werkloos zijn. Dat betreft dus niet zozeer de granieten kern van de bijstandsgerechtigden. Volgens schattingen bedraagt de granieten kern van in de ogen van gemeenten niet meer of zeer moeilijk bemiddelbaren gemiddeld ongeveer de helft van het totale WWB-bestand (RWI 2006).

Voor deze laatste groep zullen re-integratietrajecten zonder aanvullend beleid slechts in beperkte mate effectief zijn. Dat geldt in sterkere mate naarmate men langer werkloos is. Niettemin blijkt uit onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) dat vooral intensieve trajectbemiddeling, bestaande uit een combinatie van assessment, scholing en arbeidsbemiddeling, gunstig kan uitpakken voor fase-4 cliënten en vrouwen (Graaf-Zijl, de e.a. 2006).

Pieter Hilhorst geeft in het essay voor Divosa *Machteloosheid van eigen makelij* een analyse van de veranderingen die de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) voor de sociale diensten heeft. De nieuwe Wet werk en bijstand biedt gemeenten financieel voordeel als ze het aantal uitkeringen zo laag mogelijk houden. Voor veel gemeenten is dat een aansporing geweest om de toegangspoort tot de bijstand beter te bewaken. Veel gemeenten zijn begonnen met het zogenoemde *Work first*-systeem. Wie zich bij de Sociale Dienst meldt voor een uitkering, moet onmiddellijk aan de slag. Deze cliënten moeten zich 20 uur per week inzetten voor het krijgen van een baan of komen in de arbeidsvoorziening. Ook wordt strenger omgegaan met controles. Dit blijkt zo af te schrikken dat een groot deel van de werklozen niet meer terugkomt (Hilhorst

2005, pag 8). Uit de evaluatie van *Work first*-projecten (*Work first* werkt, Divosa 2007) blijkt dat deze projecten zich vooral richten op cliënten die kunnen en/of willen werken en dat de grens langzaam opschuift en steeds meer niet- kunnere en niet-willere worden opgenomen in de projecten. Door twee typen van activiteiten aan te bieden -aanbodversterkende activiteiten gericht op enerzijds employability en anderzijds werkactiviteiten- beïnvloeden de programma's zowel de productiviteit van de deelnemers als hun afwegingen om al dan niet te gaan werken. Over het effect van de *Work first*-aanpak lopen de meningen uiteen. Het totaal aantal uitkeringsgerechtigden bij de sociale diensten is in 2006 teruggelopen van 328.000 (eind 2005) naar 302.000 (eind 2006) en is inmiddels opnieuw verder afgenomen (WWB-Monitor 2006 en 2007). Dit kan het gevolg zijn van de *Work first*-aanpak, de verbeterde handhaving en de versterkte re-integratie. Het kan echter ook een effect van de verbeterende conjunctuur zijn, waardoor uitkeringsgerechtigden geprikkeld zijn een baan te aanvaarden. De afname van het aantal uitkeringsgerechtigden gaat harder dan de toename van de conjunctuur. Dit duidt op een effect van de inspanningen van sociale diensten.

Samenvattend kunnen we mede op basis van de evaluatie van SUWI vaststellen dat het stedelijke arbeidsmarktbeleid in de context van de conjuncturele opleving succesvol is waar het gaat om relatief kansrijke werklozen (dit geldt vooral voor de gemeenten als partner in de SUWI-keten, waarvan tevens UWV en CWI deel uitmaken). Anders ligt het in het geval van de granieten kern van bijstandsgerechtigden die vrijwel geheel bestaat uit kansarmen. In het licht van een in de komende jaren verder toenemende krapte op de arbeidsmarkt kunnen we hieruit afleiden dat gemeenten een deel van hun arbeidsmarktinspanningen dienen te verleggen in de richting van kansarme groepen. Zij zijn daartoe ook het best geëquipeerd omdat gemeenten sinds 1 januari 2004 financieel volledig verantwoordelijk zijn voor bijstandsuitgaven en bovendien omdat sinds dat moment ook de drie voormalige afzonderlijk re-integratiebudgetten (WIW, ID en Scholing- en activering) zijn samengevoegd tot één geïntegreerd budget. Steden zullen in de eerste plaats ook dit beleidsinstrumentarium (en daarnaast ook de sociale werkvoorziening) moeten aanwenden voor kansarme groepen, onder meer in de vorm van intensieve en meervoudige trajectbemiddeling. Daarnaast dienen aanvullende vormen van flankerend voorwaardenscheppend beleid te worden ontwikkeld in de sfeer van bevordering van wijk-economie, werkgelegenheid, ondernemerschap, onderwijs en kinderopvang.

Volgens Hilhorst is de *Work first*-benadering te beperkt zeker voor de granieten kern in bijstand. Er is primair aandacht voor de instroomkant, terwijl het zittend bestand in de WWB met de *Work first*-projecten niet wordt aangesproken. De invoering van de Wet werk en bijstand heeft sociale diensten gedwongen tot zelfonderzoek. Echter de basale vraag, 'wie waarom wat moet veranderen', hebben de meeste diensten, aldus Hilhorst, niet gesteld. Zijn stelling is dat ze daardoor onbedoeld een conservatieve analyse ondersteunen: veel werklozen kunnen wel werken, maar willen het niet. Door alleen 'kleine' vragen te stellen (met welke instrumenten krijgen we minder mensen in de bijstand?) hebben sociale diensten hun actierepertoire moedwillig

beperkt. Er wordt amper geïnvesteerd in het voorkomen van kansloosheid op de arbeidsmarkt. Ten opzichte van werkgevers wordt een overwegend passieve houding aangenomen. Werkgevers krijgen daardoor de gelegenheid te kiezen voor de weg van de minste weerstand (import van buitenlandse werknemers of verplaatsing van werk naar lagelonenlanden). Tussen het principe (1) er is iets mis de cliënt en (2) er is iets mis met de werkgevers zit volgens Hilhorst een derde principe: er is met beide partijen *niets* mis, maar er is iets mis met de verbinding. Er is, aldus Hilhorst, bij sociale diensten sprake van *machteloosheid van eigen makelij*. De aandacht van de sociale diensten zou zich in de toekomst meer moeten richten op het aan het (regulier) werk helpen van diegenen die in de bijstandsuitkering zitten (WWB-Monitor 2007). Bovendien moet worden gekeken naar wat cliënten en werkgevers aan elkaar bindt.

### 3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit twee afzonderlijke onderdelen.

In de voorbereidende fase van dit project is met behulp van het Internet een beknopte projectenscan uitgevoerd naar recent afgesloten activeringsprojecten in verschillende steden in Nederland die waren gericht op langdurig werklozen. Doel van dit onderdeel van het project was primair het vinden van inzichten en aanknopingspunten voor de later in de empirische fase van het onderzoek af te nemen interviews met cliënten, gemeentelijke functionarissen en werkgevers in de drie steden die onderdeel uitmaakten van dit onderzoek (zie Bijlage 1).

In de tweede plaats zijn er in de drie betrokken steden diepte interviews gehouden met cliënten uit de doelgroep, bijstandsmaatschappelijk werkers, arbeidsbemiddelaars en werkgevers. Daarnaast zijn er enkele groepsgesprekken georganiseerd en is er met de betrokken beleidsambtenaren gesproken. Per gemeente zijn in totaal tien tot vijftien gesprekken gevoerd. De resultaten van de gesprekken zijn per stad samengevat in Hoofdstuk 4.



## 4 Empirische bevindingen in Arnhem, Nijmegen en Zaanstad

### 4.1 Inleiding

De kernvraag van dit onderzoek is:

Wat zijn de belangrijkste aanbod- en vraaggebonden oorzaken en factoren die een belemmerende dan wel stimulerende invloed hebben op de arbeidsparticipatie van de granieten kern van bijstandsgerechtigden op de stedelijke arbeidsmarkt; en welke afwegingen maken cliënten, werkgevers en medewerkers van de diensten werk en inkomen (hier verder aan te duiden als sociale diensten) in dit verband?

In dit hoofdstuk zullen we trachten deze vraag te beantwoorden op basis van het door ons uitgevoerde empirisch onderzoek in Arnhem, Nijmegen en Zaanstad. Het empirische gedeelte bestond uit een reeks interviews met achtereenvolgens cliënten, medewerkers van de diensten werk en inkomen en werkgevers die ervaring hebben met al of niet succesvolle bemiddeling van langdurig werklozen. Behalve naar hun eigen ervaringen is de drie partijen ook gevraagd naar welke ervaringen men met de twee andere partijen heeft.

De navolgende rapportage van de gesprekken vindt per stad plaats. We rapporteren de bevindingen uit de gesprekken met achtereenvolgens de medewerkers van de sociale diensten, de werkgevers en ten slotte de cliënten zelf.

Hierna voorafgaand staan we allereerst stil bij de afbakening van de zogenoemde harde of granieten kern in de WWB.

#### **De granieten kern**

Er blijkt in de praktijk, vooral bij de medewerkers van sociale diensten, verwarring te bestaan over en ook verschil van mening over welke cliënten nu precies moeten worden gerekend tot de zeer moeilijk of niet meer bemiddelbare granieten kern van zeer moeilijk of niet meer bemiddelbare langdurig werklozen. Sommige respondenten ontkennen het bestaan van een granieten kern en achten nagenoeg alle cliënten bemiddelbaar als er maar genoeg inspanning aan de kant van sociale diensten tegenover staat. Andere medewerkers echter, erkennen het bestaan ervan, maar vinden het niet eenvoudig scherpe grenzen te trekken. Duidelijk is wel dat ergens de grens moet worden getrokken. Nijmegen bijvoorbeeld maakt bij de instroom een formeel onderscheid tussen A-klienten en B-klienten. De eerste hebben goede kansen op een snelle bemiddeling; de laatste niet. Beide typen klienten worden verschillend benaderd. In de optiek die Nijmegen hanteert, richt ons onderzoek zich op de B-klienten, namelijk

diegenen die niet direct bemiddelbaar zijn en bovendien voor een groot deel al lange tijd in de bijstand verblijven. In de met het personeel van de sociale diensten gevoerde gesprekken bleek dat, afgezien van de formele indelingscriteria, men de grens tussen de harde kern en overige bijstandsgerechtigden voornamelijk definieert in termen van niet en wel willen en niet en wel kunnen. Subjectieve inschatting van de begeleidende consulenten of bemiddelaars spelen in dit geval in de praktijk, in combinatie met de duur van de uitkering, een doorslaggevende rol. Voorbeelden van kenmerken op grond waarvan mensen wel of niet tot het granieten bestand worden gerekend, zijn:

- gebrekkige kennis van de Nederlandse taal
- psychische problemen
- gedragsproblemen
- verslavingsproblemen
- niet-willers
- niet-kunners
- mensen uit sociaallyzwakke milieus, die weinig kunnen en waar ook de ouders bijna altijd werkloos zijn geweest
- mensen die net te goed zijn voor de WSW en de WAJONG, maar net te slecht voor de arbeidsmarkt.

Duidelijk is ook dat de harde of granieten kern in de tijd van samenstelling verandert en geen statisch bestand vormt en dat er daarnaast op zijn minst enige twijfel bestaat bij het personeel van de sociale diensten of het granieten bestand wel voldoende scherp in beeld is voor een effectief beleid en effectieve uitvoering daarvan.

## 4.2 Arnhem

### Inleiding

Arnhem is een middelgrote stad en heeft 143.000 inwoners. De autochtone Arnhemse bevolking is gemiddeld relatief laag opgeleid. Traditioneel kent Arnhem een relatief grote arme bevolking. Er is niettemin veel werkgelegenheid in de dienstensector. De vraag naar arbeid in de stad sluit daardoor niet goed aan op het aanbod. Hoewel de werkgelegenheid in Arnhem boven het landelijk gemiddelde uitkomt, is er tegelijkertijd sprake van een hoger dan gemiddelde werkloosheid. Arnhem heeft ook een relatief grote groep laag- en ongeschoolde groep immigranten. De groep bijstandsgerechtigden is relatief groot en bestaat uit ruim 6000 personen. Geschat wordt dat 40% van het bestand bestaat uit niet-westerse allochtonen. Andere relevante kenmerken van het bestand bijstandsgerechtigden zijn (2006):

- 57% alleenstaand, 23% alleenstaande ouder en 19.8% gehuwd/samenwonend
- 45% man en 54.9% vrouw

- 33% ouder dan 50 jaar
- 22% heeft langer dan 10 jaar een uitkering
- 81% is ongeschoold of laaggeschoold
- 71% is fase 4 cliënt

Volgens het CBS is het aantal uitkeringsgerechtigden WWB in 2006 met een uitkering van korter dan één jaar met 12% afgenomen. Voor de mensen met een WWB-uitkering van langer dan één jaar bleef de daling echter beperkt tot 1%. Per saldo is de instroom in 2006 gedaald en de uitstroom gelijk gebleven. De afname van het bestand is al sinds de jaren negentig gaande.

Sinds 2006 besteedt Arnhem re-integratietrajecten alleen nog maar in bijzondere gevallen uit. Voor het overige volgt men waar mogelijk een preventieve aanpak; dat wil zeggen het zo veel mogelijk beperken van de nieuwe instroom. Vrijwel iedereen die zich meldt voor een bijstandsuitkering, wordt doorgestuurd naar een arbeidstrainingscentrum (ATC). Een regelmatig voorkomend gegeven is dat plaatsing niet duurzaam is en cliënten na verloop van tijd weer terugvallen op de WWB. De preventieve aanpak moet hierin verbetering brengen.

Naast ATC maakt Arnhem gebruik van achtereenvolgens de volgende re-integratie-instrumenten: een Jongerenloket, een matchingsteam, het project Direct Werk, het Werkgeversservicepunt waarin bemiddelaars en werktoeleiders van de sociale dienst samenwerken met collega's van het CWI en het ROC.

### **Medewerkers van de sociale dienst**

De groep geïnterviewden bestond uit medewerkers van het *matchingsteam* van de Dienst Inwonerszaken. Twee van de respondenten zijn *bemiddelaars*. Zij helpen mensen aan een betaalde baan die geen overduidelijke fysieke en/of mentale problemen hebben om te werken. Zij hebben ten behoeve daarvan een aantal instrumenten tot hun beschikking zoals subsidieregelingen en werken met behoud van uitkering. Deze middelen kunnen aansluitend bij de behoefte van de cliënt worden ingezet.

De belangrijkste reden om het gesprek met deze specifieke groep bemiddelaars aan te gaan, is omdat zij met de doelgroep (gaan) werken waarop ons onderzoek zich richt. Alle min of meer gemakkelijk bemiddelbare cliënten zijn inmiddels aan betaald werk geholpen of ondergebracht bij een arbeidstrainingscentra (ATC). Nu stuiten de bemiddelaars op de groep die 'overblijft'.

Het doel van het matchingsteam is cliënten binnen drie maanden aan een betaalde baan te helpen.

Eén respondent is *werktoeleider* in het project 'werken voor de stad'. Dit project behelst een leer- en werktraject. Binnen een periode van drie tot zes maanden moet

duidelijk worden wat een cliënt wel of niet aan mogelijkheden heeft. Wanneer er geen uitzicht is op betaalde arbeid kan worden geopteerd voor een participatieplaats (dat wil zeggen: het met toestemming van de Sociale Dienst voor een langere periode vrijwilligerswerk doen).

Op de vraag welke belemmeringen de bemiddelaars in de sfeer van vraag en aanbod meer in het algemeen ervaren, komen samenvattend onder meer de volgende zaken naar voren:

- er is een overvloed aan projecten door veel verschillende instanties;
- er ontbreekt één regisseur die het gehele overzicht heeft en aanstuurt;
- instrumenten zijn vaak gericht op wat de cliënt allemaal niet kan;
- eenzijdig aandacht voor scholing is lang niet altijd een afdoende oplossing;
- er zijn veel projecten voor jongeren, terwijl er in de bakken van de sociale dienst geen jongeren meer te vinden zijn. Met de jongeren die nog wel in de bakken zitten, is zoveel aan de hand dat er veel hulverlening nodig is;
- daarentegen worden ouderen over het hoofd gezien. Voor die groep zijn geen speciale projecten;
- de ATC's zijn nog te weinig prestatiegericht.

Wat kansen in meer algemene zin betreft, geven de bemiddelaars aan dat er verdere verbetermogelijkheden liggen ten aanzien van een betere afstemming tussen de sociale dienst en de werkgevers. Daarnaast zou er een afzonderlijke speciale vakopleiding en aansluitende stage moeten komen voor nader te bepalen WWB-categorieën.

Ook meer in het bijzonder wat hun eigen functioneren betreft, ervaren de bemiddelaars een aantal belemmeringen. Deze rekenen zij voor een aanzienlijk deel toe aan het functioneren van casemanagers of bijstandsmaatschappelijk werkers en de instrumenten die zij daarbij gebruiken. Zo zouden de casemanagers volgens de bemiddelaars de complexiteit van de problematiek van cliënten onderschatten en in veel gevallen volstaan met te oppervlakkige diagnoses. Daarnaast hebben casemanagers in de ogen van bemiddelaars een gecompliceerde functie. Zij zijn de eindverantwoordelijke voor zowel het verschaffen van de uitkering aan de cliënt, als voor het toeleiden naar werk: *'casemanagers moeten goed zijn in beide kanten van het werk, maar bijna niemand is goed in beide facetten'*; en : *'het is lastig om mensen te korten op hun uitkering, zeker in het geval er kinderen de dupe van zijn'*. Het enige instrument waarover casemanagers wat betreft werktoeleiding zouden kunnen beschikken, is een psychologisch onderzoek (ABC-meting). Een dergelijk onderzoek biedt volgens de leden van het matchingsteam weinig bruikbare aanknopingspunten voor werkhervatting van cliënten omdat het onderzoek vooral aangeeft wat de cliënt niet kan. Een andere complicatie is dat cliënten binnen drie maanden naar betaald werk moeten worden begeleid. Men ervaart dat als kort, gezien de complexiteit van de problematiek van de overblijvende cliënten.

Andere relevante opmerkingen in dit verband zijn:

- casemanagers hebben een te grote caseload waardoor zij hun cliënten onvoldoende kunnen kennen;
- niet alle casemanagers zijn geïnteresseerd in het bemiddelen naar werk;
- allochtone cliënten komen niet zelden uit totaal ontredderde landen zonder structuren waar het hebben van een reguliere werkomgeving eerder uitzondering dan regel is;
- cliënten leven met de dag.

Ten aanzien van oplossingen voor de ervaren knelpunten, bepleiten de leden van het matchingsteam een verbetering van de onderlinge afstemming tussen alle betrokken uitvoeringsfunctionarissen om op die manier de doorgeleiding van cliënten te bevorderen en eventuele hiaten in het uitvoeringsproces te kunnen opvullen. Er zou ook een centrale regisseur moeten zijn die het overzicht heeft en aanstuurt. Daarnaast zou er voor alle betrokkenen meer zicht moeten worden geboden op de situatie op de arbeidsmarkt. Ten slotte zouden de functionarissen van de sociale dienst zo veel mogelijk door de bril van de werkgever naar de cliënt dienen te kijken. Enerzijds zal dit kunnen leiden tot effectievere bemiddeling en anderzijds zouden meer cliënten afvallen die in de ogen van de respondenten niet meer bemiddelbaar zijn.

De respondenten is ook gevraagd welke afwegingen in hun ogen achtereenvolgens werkgevers en cliënten maken.

Werkgevers blijken veelal uit te gaan van een ideaalbeeld waaraan werknemers moeten voldoen. Dat staat soms ver af van het aanbod van de sociale dienst. Er is dan weinig geduld aan werkgeverskant en in het verlengde daarvan een te snelle neiging om af te haken als het aanbod niet overeenkomt met het ideaalbeeld. Per saldo hebben werkgevers overheersend een negatief beeld van de cliënten van de sociale dienst. Daar staat tegenover dat er ook veel werkgevers bereid zijn werknemers met 'een vlekje' extra te begeleiden.

Cliënten hebben in het algemeen weinig zelfvertrouwen, evenals weinig vertrouwen in de sociale dienst. Zij hebben vaak vooraf de overtuiging dat de begeleiding en bemiddeling op niets uitloopt. Cliënten zien veel beren op hun weg en als gevolg daarvan schiet men vaak in een slachtofferrol. Sommigen zijn heel gehaaid in het afwenden van de kansen op werk. Anderzijds is er ook een grote groep cliënten die gemotiveerd is tot werkhervatting. De tijdshorizon is daarbij in het algemeen tamelijk kort, zodat ook deze cliënten het risico lopen te snel af te afhaken.

In de oplossings sfeer pleiten de bemiddelaars ervoor cliënten ook te belonen als ze hun best doen. Er zouden ook duidelijker doelen en targets moeten worden gesteld en alle cliënten zouden standaard een cursus werknemersvaardigheden moeten volgen. Daarnaast moet er meer ruimte komen voor maatwerk. Er zijn op zichzelf veel ar-

beidsmarktinstrumenten beschikbaar, maar juist weer niet voor de harde kern van uitkeringsgerechtigden. Met name voor de groep ouderen worden instrumenten gemist (er zijn veel instrumenten voor jongeren!). Ten slotte zou ook de samenwerking met de casemanager op het vlak van bemiddeling verder moeten worden aangescherpt.

### **Werkgevers**

In Arnhem is met een viertal werkgevers gesproken. Het betrof achtereenvolgens een detacheringsbedrijf voor schoonmaak- en bouwpersoneel, een houtverwerkingsbedrijf, een containerreinigingsbedrijf en een scholingsinstituut annex re-integratiebedrijf. De geïnterviewde werkgevers verschillen onderling in hun opvattingen over cliënten van de sociale dienst en de sociale dienst zelf. Eén werkgever wil vanwege slechte ervaringen niet meer samenwerken met de sociale dienst en het CWI. Twee werkgevers hebben een uitgesproken voorkeur voor jongere werknemers; een andere werkgever geeft echter de voorkeur aan ouderen bij vacaturevervulling.

Ten aanzien van henzelf merken de werkgevers op dat de arbeidskrachte meevalt en dat er nog steeds voldoende werknemers zijn te vinden; zonodig over de grens. Op zichzelf ervaren zij weinig belang bij het inzetten van uitkeringsgerechtigden. Zij hebben soms een voorkeur voor het aanbieden van 0-uren contracten aan GSD-clieënten omdat de hoeveelheid werk sterk fluctueert in hun bedrijven. De samenwerking met de sociale dienst loopt in een aantal gevallen niet goed.

Ten aanzien van cliënten van de sociale dienst merken zij op dat, hoewel sommige cliënten wel zijn gemotiveerd, zij niet zelden tegelijkertijd teleurgesteld zijn in het leven en in het geval van ouderen bovendien het gevoel hebben gedumpt te zijn. Bij veel cliënten onderkennen zij een gebrek aan de benodigde werknemersvaardigheden. Dat is al zichtbaar in het sollicitatiegesprek. Een aantal zet niet door en komt niet meer opdagen. Vaak ook zijn er bureaucratische belemmeringen wat betreft de uitkering. Als een cliënt bijvoorbeeld op basis van een 0-uren contract twee maanden meer verdient dan de uitkering, dan wordt die stop gezet. Als daarna de inkomsten lager zijn, moet men opnieuw een uitkering aanvragen. Dit zou je kunnen voorkomen door een gedeelte van het geld dat zij verdienen niet te korten op de uitkering. Als cliënten het een tijd volhouden, ligt een vast dienstverband voor hen in het verschiet.

Gevraagd naar welke afwegingen cliënten zoal zelf maken, antwoorden de werkgevers - de goede voorbeelden niet te na gesproken - overwegend negatief. Het begint in hun ogen al bij het aangeboden werk. Dat heeft bij cliënten veelal een negatief imago. Daarbij komt dat men niet 's avonds wil werken en niet te ver wil reizen. Als cliënten hetzelfde of minder overhouden dan in het geval van hun uitkering dan wordt betaald werk vaak afgewezen. Ook ervaren de werkgevers naar eigen zeggen een gebrek aan doorzettingsvermogen bij veel cliënten.

Ook over de bemiddelaars van de sociale dienst laten de werkgevers zich overwegend negatief uit. De opmerkingen variëren van: *‘ze bieden geen of onvoldoende kandidaten aan, hebben geen zicht op de mogelijkheden en competenties van individuele personen, leggen te veel nadruk op wat cliënten niet kunnen, zijn traag en werken in een log bureaucratisch orgaan’*, tot: *‘hebben een gebrek aan beslissingsbevoegdheden, komen hun afspraken lang niet altijd na, hanteren te strakke grenzen ten aanzien van gesubsidieerde plaatsen en loonkostensubsidies, hebben onvoldoende tijd voor maatwerk en begeleiding, beschikken niet over een adequate cliëntendatabase en werken binnen hun organisatie te weinig samen’*.

In de optiek van de werkgevers moeten de bemiddelaars over meer sanctiemogelijkheden kunnen beschikken als cliënten niet meewerken, in het geval van twijfel meer vertrouwen op de capaciteiten van de begeleidende werkgever en moeten bemiddelaars meer op individueel en microniveau werken.

Concluderend zijn de werkgevers niet onverdeeld positief over de sociale dienst en de aangeboden cliënten. Men is op zichzelf bereid mensen ‘met een vlekje’ aan te nemen, maar dan moeten er niet te veel belemmeringen zijn, noch van de kant van de cliënt, noch van de kant van de sociale dienst. Werkgevers zijn niet voor een wat zij aanduiden als een ‘softe’ benadering ten opzichte van cliënten. Indien nodig moeten sancties worden getroffen. Werkgevers ervaren zichzelf niet afhankelijk van de sociale dienst bij vacaturevervulling. Integendeel, zij zijn van mening dat er ondanks de krappe arbeidsmarkt genoeg wervingsalternatieven voorhanden zijn die tot resultaat leiden.

### **Cliënten**

In totaal zijn er in Arnhem drie individuele cliëntinterviews afgenomen en is daarnaast gesproken met een echtpaar. Alle cliënten zijn thuis bezocht.

De achtergronden van de geïnterviewde cliënten is gevarieerd qua leeftijd, geslacht en levensloop.

C1 is 33 jarige man zonder afgeronde opleiding. Behoudens enkele korte baantjes, voornamelijk gesubsidieerd werk, heeft C1 al gedurende zijn gehele volwassen leven een sociale uitkering. Momenteel volgt hij een werktraining met als doel toeleiding tot betaalde arbeid. Zijn belemmeringen zitten voornamelijk op psychisch vlak. Hij was moeilijk opvoedbaar, was een tijd dakloos en heeft drugs gebruikt.

C2 is een gehuwd echtpaar van 38 en 40 jaar zonder kinderen. De vrouw is laaggeschoold en man heeft na herseninfarct geen mogelijkheden meer om te werken. De bijstandsituatie bestaat inmiddels twee jaar. Echtgenote werkte eerder in de zorg. Echtgenoot had drankprobleem, waardoor hij moeite had vast baan te behouden. Daarnaast zijn er financiële schulden en zit het echtpaar in de schuldsanering. Op dit

moment zoekt bemiddelaar van de sociale dienst aangepast werk voor echtgenote in de zorgsfeer.

C3 is een alleenstaande vrouw van 62 jaar met ULO-opleiding. C3 heeft ondanks haar hoge intelligentie diverse banen gehad tot haar vijfendertigste. Zij is toen na echtscheiding en persoonlijke crisis in de bijstand terecht gekomen. Tussentijds heeft zij via de sociale dienst gesubsidieerde banen gehad. Sinds drie jaar heeft ze weer een bijstandsuitkering. Wil graag werken, maar ervaart haar tekort aan opleiding als een groot knelpunt.

C4 is een alleenstaande man van 43 met een afgeronde HTS-opleiding. C4 heeft gezondheidsproblemen (hart) en is na verblijf in de WAO en WW uiteindelijk in de bijstand terecht gekomen. Hij werkt op dit moment als vrijwilliger in een verzorgingstehuis in het kader van een gemeentelijk project.

Drie van de vier cliënten zijn gemotiveerd voor betaald werk. De vierde cliënt weigert te solliciteren en heeft een geschiedenis van afhaken en mislukken. Deze cliënt legt de verantwoordelijkheid niet bij zichzelf, maar bij anderen. Deze cliënt is overigens, evenals de overige cliënten van mening, dat werk moet aansluiten bij talenten en wensen van de cliënt. Werk moet zinvol zijn en worden gewaardeerd. Ook als men gemotiveerd is tot betaald werk, worden diverse belemmeringen of beperkingen genoemd, zoals het niet willen werken in de avonduren, de noodzakelijke zorg voor familieleden gaat voor en het weer moeten wennen aan arbeidsritme. De belemmeringen komen voor een deel voort uit gebrek aan zelfvertrouwen, een negatief zelfbeeld en gezondheidsproblemen. Geld is niet voor iedereen de belangrijkste reden om te willen werken. Structuur, een zinvolle daginvulling en werk doen waar anderen iets aan hebben (‘zinvol werk’) scoort desgevraagd hoger.

Over hun ervaringen met sociale dienst zijn de geïnterviewde cliënten weinig positief. In een enkel geval heeft men met een medewerker positieve persoonlijke ervaringen, maar voor het merendeel is dit niet het geval. Twee van de vier cliënten zijn in deze uitgesproken negatief. Deze twee ervaren een gebrek aan ondersteuning van de kant van de ambtenaren, vinden het vervelend altijd beschikbaar te moeten zijn voor de arbeidsmarkt c.q. een sollicitatieplicht te hebben en zijn van mening dat de sociale dienst alleen banen aanbiedt die ver beneden het niveau liggen van wat men aankan. Men heeft bovendien het gevoel op te lopen tegen bureaucratische regels, omdat medewerkers alleen de eigen winkel kunnen overzien. De geïnterviewden geven aan meer behoefte aan persoonlijke ondersteuning en maatwerk te hebben. Men denkt daarbij bijvoorbeeld aan een persoonlijke coach of therapeut en aan eventuele voortrajecten gericht op het wegnemen van persoonlijke belemmeringen.

Over de werkgevers zijn de geïnterviewde cliënten minder uitgesproken. Toch overheersen ook hier de minder positieve elementen. Werkgevers hebben, evenals de medewerkers van de sociale dienst, in de ogen van de respondenten de neiging GSD-clieñten onder hun niveau aan te stellen en soms zelfs zinloos werk te laten doen. Werkgevers geven cliënten ook te weinig verantwoordelijkheid.

Concluderend geven de cliënten aan, mits aan de juiste voorwaarden is voldaan, betaald te willen werken. Het betreft voor hen dan zinvol werk en geen werk dat onder het niveau ligt van de eigen capaciteiten. Bij het voldoen aan de voorwaarden hoort voor de cliënten ook dat voldoende rekening wordt gehouden met de belemmeringen die zij persoonlijk en in de privésfeer ervaren. De cliënten staan kritisch ten opzichte van de sociale dienst en in mindere mate ook ten opzichte van de werkgevers. Voor individuele medewerkers van de sociale dienst wordt soms een uitzondering gemaakt.

### **4.3 Nijmegen**

#### **Inleiding**

Nijmegen is een middelgrote stad en heeft 160.000 inwoners. Omstreeks 2020 zal de stad meer dan 180.000 inwoners tellen. Het aantal werkenden in de beroepsbevolking bedraagt momenteel ruim 70.000 personen. Nijmegen kent een relatief late industrialisatie. In de jaren zeventig van de vorige eeuw ging veel industriële werkgelegenheid weer verloren, met als gevolg een hoge werkloosheid die in de jaren tachtig opliep tot 20-30 procent. Op dit moment beweegt de werkloosheid in Nijmegen zich iets boven het landelijk gemiddelde. Nijmegen heeft op dit vlak in relatief korte tijd een grote inhaalslag gemaakt. Inmiddels is er veel vervangende werkgelegenheid (universiteit, gezondheidszorg en overig onderwijs) en is er nog steeds een substantiële werkgelegenheid in de industrie (elektronica), bouw en nutsector. Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking behoort tot de hoogste in Nederland. Ongeveer 50% van de stedelijke beroepsbevolking heeft een HBO of universitaire opleiding.

Om en nabij de 5000 mensen ontvangen in 2007 een WWB-uitkering. Enkele jaren geleden (2003) bestond het bestand nog uit ruim 8000 cliënten.

#### **Medewerkers van de sociale dienst**

De geïnterviewde medewerkers van de sociale dienst betroffen achtereenvolgens een accountmanager, een klantmanager en een re-integratiespecialist/bemiddelaar van de Stichting Uitzicht. Daarnaast is een groepsinterview gehouden. Deze groep bestond uit drie klantmanagers, een accountmanager, twee re-integratiespecialisten en een leidinggevende. Van belang hierbij is het gegeven dat de sociale dienst sinds korte tijd een viertal functionaliteiten kent, waarvan er twee opereren aan de aanbodzijde (klantmanager en re-integratiespecialist) en twee aan de vraagzijde (account-

manager en bemiddelaar). In totaal werken er bij de sociale dienst Nijmegen ongeveer 60 klantmanagers, 40 re-integratiespecialisten en vijf accountmanagers. De bemiddelaars zijn ondergebracht bij de Stichting Uitzicht. Deze tot de gemeente behorende stichting bemiddelt WWB-cliënten met behulp van tijdelijke gesubsidieerde arbeidsplaatsen en loonkostensubsidies. De functie van accountmanager is speciaal in het leven geroepen om de contacten met het bedrijfsleven te verbeteren en te onderhouden.

De klantmanager is de eindverantwoordelijke en coördinerende functionaris en onderhoudt doorgaans de vaste contacten met de cliënten. Sinds kort hanteert Nijmegen tevens een wijkgerichte aanpak. Dat houdt in dat er naast de locatie in het centrum van de stad ook een drietal wijkkantoren zijn ingericht.

Nieuwe bijstands aanvragen komen binnen bij het Bureau Nieuwe Klanten. Dit bureau maakt een onderscheid tussen een A-stroom (snel bemiddelbaar) en een B-stroom (moeilijk of niet-zonder meer bemiddelbaar). De A-klanten blijven bij Bureau Nieuwe Klanten. De B-stroom gaat verder de organisatie in en komt allereerst bij de klantmanagers terecht.

Allereerst vatten we de belangrijkste resultaten van het groepsinterview samen. Daarna gaan we nader in op de verschillende functionaliteiten voor zover afzonderlijke interviews zijn gehouden.

In het groepsinterview kwam allereerst ter sprake dat het overblijvende cliëntenbestand van ca. 5000 uitkeringsgerechtigden tot nu nog onvoldoende in beeld is geweest en dat er daardoor momenteel te weinig zicht is op de belangrijkste kenmerken en achtergronden van deze cliënten. De prioriteit heeft tot nu toe gelegen bij jongere cliënten met een beperkte werkloosheidsduur. De dominante vraaggerichte benadering past wellicht niet zo goed bij de overgebleven cliënten. Dit betreft een bewerkelijke groep die moeilijk tot zeer moeilijk bemiddelbaar is. Wellicht moet ten aanzien van deze groep de vraaggerichte benadering meer worden omgebogen in de richting van een aanbodgerichte benadering en zou de sociale dienst weer meer een echte sociale dienst in de letterlijke zin van het woord moeten worden en niet een, zoals werd opgemerkt, *'business to business partner'*.

Dé klant blijkt volgens de respondenten niet te bestaan. Er is sprake van een behoorlijke differentiatie. Allereerst is er een grote groep cliënten die wil werken en daarnaast eveneens een aanzienlijke groep cliënten die het niet wil. In het laatste geval kan sprake zijn van een zekere mate van hospitalisering in de bijstand. Voor sommige cliënten is de bijstand een *'way of life'* geworden. Andere cliënten ervaren koudwatervrees ten aanzien van betaald werken of overzien de situatie niet. Wijkgericht werken en/of een persoonlijke coach kan wonderen doen bij het streven naar een meer werkgeoriënteerde houding bij cliënten. Een ander relevant punt dat werd genoemd, is de zogenaamde onbedoelde iatrogene werking van de WWB zelf. Dit speelt door de aanwezigheid van de armoedeval, maar ook in het geval cliënten een extra

spaarpotje kunnen opbouwen door gebruik te maken van financiële premies voor bijvoorbeeld het doen van vrijwilligerswerk en deeltijduitstroom.

Men vindt de vraaggerichte benadering niet goed meer aansluiten bij het sterk gekrompen bestand. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat een groeiend deel van de vacatures waarmee de accountmanagers binnen komen niet meer goed *matcht* met het aanbod van cliënten. Er is een groot tekort aan vacatures in de productiesfeer. Daarnaast ervaart men geslaagde bemiddeling in de non-profit sector als aanzienlijk gecompliceerder dan in de profit-sector.

Er zal volgens de respondenten in lijn met het geconstateerde meer moeten worden geïnvesteerd in voortrajecten en in verband hiermee in nieuwe instrumenten.

De respondenten zijn ten aanzien van werkgevers van mening deze op dit moment overwegend welwillend staan ten opzichte van het aannemen van cliënten van de sociale dienst. Er moet voor hen echter wel sprake zijn van een financieel voordeel en zo weinig mogelijk of geen risico in het geval tewerkstelling mislukt. Het ligt enigszins ingewikkelder bij allochtonen. De deelnemers aan het groepsgesprek vermoeden dat werkgevers die niet met allochtonen in zee willen zich vaak verschuilen achter het niet willen van hun personeel.

De resultaten van de gesprekken van de individuele interviews met medewerkers van de sociale dienst liggen in het verlengde van de resultaten van het groepsgesprek.

Beginnen we met de aanbodkant. Ook de klantmanager is van mening dat om het granieten bestand te kunnen aanpakken er ook in het specifieke geval van de klantmanager een ander instrumentarium moet worden ingekocht en gebruikt dat beter aansluit bij de kenmerken van de groep die zal overblijven. De huidige ABC-meting die meet of de cliënt emotioneel en psychisch voldoende in balans is, geeft de klantmanager daarvoor te weinig houvast.

De actuele (hoge) werkdruk blijkt bepalend voor het stellen van prioriteiten. De uitstroom dient zo hoog mogelijk te zijn. In dit verband is ook fraudebestrijding belangrijk. Daardoor staat re-integratie voor de klantmanager niet voorop als taak. Er zijn geen rechtstreekse contacten met werkgevers. Datzelfde geldt voor de aanpak van het granieten bestand. Sociale activering past bovendien niet goed in het actuele beleid van de sociale dienst. Kwantiteit lijkt het op instellingsniveau van kwaliteit te winnen. Wat de cliënten betreft, ervaart de klantmanager de bereidheid van klanten om werk wel of niet te aanvaarden als zeer gevarieerd. Veel door cliënten gehanteerde argumenten hebben te maken met de opvoeding van kinderen, de fysieke en psychische gezondheid, alcohol/drugsverslaving, ontbrekende opleiding en negatieve beeldvorming op grond van huidskleur of detentie. De klantmanager komt daarnaast negatieve wijkculturen tegen. Dat houdt in dat veel mensen in een wijk niet werken en dat de dominante norm in de wijk dan het ontvangen van een uitkering is.

Switchen we naar de vraagkant. Uit het gesprek met de bemiddelaar van de Stichting Uitzicht belast met de re-integratie van langdurig werklozen blijkt dat in Nijmegen

wordt gewerkt met een drietal re-integratievoorzieningen, namelijk de brugbaansubsidie, de werkervaringsbaan en de participatiebaan. De brugbaansubsidie is exclusief bestemd voor de cliënten in de A-stroom. Het betreft een loonkostensubsidie voor de werkgever van ca. 8000 euro op basis van een 32-urige werkweek. De werkervaringsbaan is bestemd voor cliënten met een iets grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Cliënten kunnen maximaal drie keer een jaarcontract krijgen; in beginsel steeds op een andere werkplek. De loonkosten worden gesubsidieerd. In het kader van de werkervaringsbaan wordt een onderscheid gemaakt in drie categorieën, afhankelijk van de mate van bemiddelbaarheid. Personen die een werkervaringsbaan hebben gehad kunnen vervolgens in aanmerking komen voor een brugbaan. Tenslotte is er de participatiebaan. Deze is bestemd voor zeer moeilijk bemiddelbare doch gemotiveerde cliënten, waaronder daklozen en verslaafden. Zij worden onder meer aangesteld als papierprikker in de stad of als hulpje in sportkantines en ontvangen daarvoor een aanvulling op hun bijstandsuitkering. Het betreft voor de werkgever gratis krachten. De werkgever biedt alleen een werkplek en enige begeleiding aan.

Ook in het geval van de bemiddelaar functioneert de klantmanager als regisseur. De echte granieten kern die langer dan een jaar of vijf in de bijstand zit, blijkt niet of slechts bij uitzondering in aanmerking te komen voor brugbanen of werkervaringsplaatsen. Zij zijn in eerste instantie vrijwel geheel aangewezen op participatiebanen in de non-profitsector in Nijmegen. Het is wel zo dat de instroomeisen die aan werkervaringsplaatsen worden gesteld de laatste tijd enigszins zijn versoepeld.

In de ogen van de bemiddelaar speelt de armoedeval zeker een rol bij het wel of niet willen aanvaarden van betaald werk omdat de huurtoeslag, de zorgtoeslag en de langdurigheidstoeslag wegvallen. Mensen willen er financieel per saldo niet op achteruit gaan. Werkervaringsbanen zijn in dit geval juist weer aantrekkelijk voor alleenstaanden omdat zij uiteindelijk ruim 100 euro boven de bijstandsnorm uitkomen. Cliënten zijn in dit opzicht calculerende burgers, maar kijken doorgaans niet verder dan hun neus lang is. Zij investeren niet in de toekomst. Daarnaast hebben zij last van koudwatervrees.

In het bijzonder allochtonen en ouderen blijken moeilijk plaatsbaar op de reguliere arbeidsmarkt. De participatiebaan is dan vaak de enige uitweg.

Wat de werkgevers betreft, is de bemiddelaar van mening dat deze liever voor een goede kracht betaalt dan dat hij een '*gratis kneus*' aanstelt. Bemiddelaars moeten dan ook vaak iemand bij een bedrijf naar binnen praten. Het ligt iets eenvoudiger in het MKB omdat men daar een voorkeur heeft voor goedkope arbeidskrachten, aldus de bemiddelaar.

Een andere functionaris die aan de vraagkant opereert is de accountmanager.

Vanuit de optiek van een vraaggerichte benadering onderhoudt de accountmanager nauw contact met een groot aantal werkgevers. Accountmanager en bemiddelaar vormen in deze een koppel. De werkgever heeft in principe alleen met de accountmanager te maken. Dat is een forse verbetering ten opzichte van het verleden toen de

werkgever door veel meer functionarissen *'werd lastiggevallen'*. Werkgevers hebben een voorkeur voor cliënten die op hun vacature(s) *matcht*. Daarnaast zijn voor een werkgever, aldus de accountmanager, houding en gedrag van de cliënt wezenlijk: *'Een werkgever vindt het belangrijk dat iemand op tijd is, dat iemand snapt wat er van hem of haar wordt verwacht en dat iemand ook iets wil.'* Voor een werkgever moeten de randvoorwaarden in orde zijn. Eventuele schulden moeten zijn gesaneerd en bij voorkeur moet er zo nodig ook zijn geïnvesteerd in gedragsverandering en houdingsverbetering. Werkgevers hebben ook behoefte aan een zekere mate van nazorg. Zij willen risico's van mislukking uitsluiten of minimaliseren. Dit is voor hen belangrijker dan het wel of niet ontvangen van een loonkostensubsidie. *'Aftersales'* is dus erg belangrijk voor DWI, zo concludeert de accountmanager. Naast de meer zakelijke *'niet lullen maar poetsen'* mentaliteit van werkgevers is bij een aantal onder hen ook het motief van maatschappelijk ondernemen bij het inzetten van langdurig werklozen *'hip en hot'*.

Mede door de hoogconjunctuur liggen er, mits de randvoorwaarden goed zijn vervuld, op dit moment niet zo veel belemmeringen aan de kant van de werkgevers ten aanzien van het inzetten van langdurig werklozen op vacatures. Er blijkt niettemin een stemmingsverschil tussen de profit en de non-profit sector. De laatste maakt bij voorkeur gebruik van groeibanen en werkervaringsplaatsen. De werkgevers die uiteindelijk niet willen, hadden vaak slechte ervaringen in het verleden of hebben last van een vooringenomen beeld over de doelgroep. Allochtonen hebben het in dit geval aanzienlijk moeilijker dan allochtonen.

Gevraagd naar de afwegingen die cliënten maken, stelt de respondent dat het granieten bestand bezien vanuit een positieve invalshoek niet bestaat. Niet zelden komen zogenoemde hopeloze gevallen verrassenderwijs toch weer aan de slag. *'Soms lukt het natuurlijk ook niet'!*

Bij hen is vaak sprake van een stapeling van problemen op het vlak van schulden, wonen (bijvoorbeeld afsluiten van gas, water en elektriciteit) en gezondheid. Maar ook de bijstand zelf is in bepaalde mate *'ziekmakend'*, dat wil zeggen dat ook de WWB zelf een langer verblijf in de bijstand bevordert (armoedeval, hospitalisering). Een goede bestandsanalyse van wie nu precies nog in de WWB zitten is er aldus de accountmanager, nooit echt geweest tot nu toe. Dat is dringend noodzakelijk om een beter zicht op de klanten te krijgen. De ABC-meting stelt alleen vast of en in welke mate mensen psychisch en qua houding en gedrag uit balans zijn. Sociale activering als voortraject werkt in gevallen van het voorkomen van multi-pele problematiek niet goed. Het is in sommige gevallen volgens de accountmanager beter een gedragspsycholoog in te zetten.

Wat DWI zelf betreft, ervaart de accountmanager enige spanning in de samenwerking met klantmanagers. Veel klantmanagers hebben vanuit het verleden nogal eens de neiging om in de rol van bijstandsmatenschappelijk werker te gaan zitten en dat spoort niet goed met de naar buiten gerichte oriëntatie van de accountmanagers. Niettemin

beseft de accountmanager dat de vraaggerichte benadering wellicht een iets te overheersend accent heeft gekregen. 'Wil ook het granieten bestand een kans krijgen, dan moet ook van langere voortrajecten (tot maximaal twee jaar) gebruik kunnen worden gemaakt. *'Iedereen is tenslotte te motiveren tot werkhervatting!'*

### **Werkgevers**

In Nijmegen is in totaal met vijf werkgevers gesproken. Vier bedrijven maken deel uit van de profit-sector en één organisatie opereert in de non-profit-sector. Het aantal werknemers per werkgever varieert van 40 tot 400 werknemers. Eén bedrijf opereert in de sfeer van commerciële post- en drukwerkverspreiding, één bedrijf opereert in de vleesverwerkende handel en industrie, één bedrijf is een taxibedrijf, één bedrijf ontwerpt en fabriceert meubels en de vijfde organisatie houdt zich bezig met sociale dienstverlening ten behoeve van allochtonen in Nijmegen.

Twee van de vijf bedrijven (vleesverwerkend bedrijf en meubelproducent) heeft geen via DWI bemiddelde langdurig werklozen in dienst. Het is interessant na te gaan wat hun motieven daarvoor zijn. Eerst behandelen we deze twee ondernemingen en daarna de drie overige.

Het vleesverwerkende bedrijf bestaat uit een slachterij voor varkens en koeien en levert daarnaast verwerkte vleeswaren aan zowel groothandel als detailhandel in binnen- en buitenland. Het bedrijf heeft 200 vaste werknemers in dienst en afhankelijk van pieken en dalen in de productie nog eens maximaal 200 via (gespecialiseerde) uitzendbureaus ingeleende krachten. Het productieproces is traditioneel georganiseerd door middel van een lopende band. De aard van het productiewerk is ongeschoold of geoevend. De werkdruk is hoog omdat men in de productievoortgang sterk van elkaar afhankelijk is. De werkcultuur is er een van flink aanpakken. Veel werknemers werden traditioneel geworven in de buurt waar het bedrijf staat of uit families die al een paar generaties bij het bedrijf werken. Dat betekent dat er traditioneel ook familieleden in het bedrijf werkzaam zijn/waren. Intussen bestaat een groot deel van de werknemers uit allochtonen afkomstig uit een groot aantal Europese en niet-Europese landen. De leidinggevenden zijn veelal autochtoon. De aard van het werk en de redelijk zware werkomstandigheden brengen met zich dat vacatures in de productie in de regel moeilijk te vervullen zijn.

Op zichzelf is het bedrijf een interessante partner voor DWI, maar een goede geïnstitutionaliseerde relatie ontbreekt. Op dit moment heeft het bedrijf geen vaste accountmanager van DWI. Dat komt voor een deel door slechte ervaringen uit het verleden. Nieuwe werknemers moeten passen in de bedrijfscultuur van aanpakken; anders worden zij niet door collega's geaccepteerd. Een 'softe' opstelling van een nieuwe werknemer of gebrek aan motivatie werkt averechts in dit bedrijf. De mensen die van DWI kwamen, meldden zich vaak ziek en vielen vervolgens uit. De achtergrond van uitvallen was niet alleen gelegen in de aard het werk, maar was ook gelegen in de

privésfeer, problemen uit het verleden en houdingsproblemen van de langdurig werkloze.

De geïnterviewde ondernemer is van mening dat de onderkant van arbeidsmarkt mede als gevolg van het stelsel van sociale zekerheid te weinig drive heeft om in dit soort bedrijven aan de slag te gaan. Dat geldt niet voor de buitenlanders die in het bedrijf werken. Er gaat volgens de ondernemer een trekkracht uit van uitkeringen die niet veel afwijken van het minimum Cao-loon.

Hoewel de ondernemer op zichzelf weinig tegen een goede samenwerking met de sociale dienst heeft, is er toch kritiek. Die komt neer op het gegeven dat de sociale dienst niet in staat was snel en adequaat in te spelen op de behoeften van het bedrijf. Het bedrijf moet wat betreft de vraag naar werknemers snel kunnen schakelen en de sociale dienst zou daarin mee moeten kunnen gaan. Het aannemen van langdurig werklozen brengt bovendien te veel administratieve rompslomp met zich. Daarnaast moet het aanbod beter passen bij de vraag van het bedrijf. Men heeft niets aan mensen die er de kantjes vanaf lopen. Een eventuele loonkostensubsidie geeft niet de doorslag, maar zal wel drempelverlagend werken. Ook meent de ondernemer dat de sociale dienst minder tijd aan het administratieve gebeuren zou moeten besteden en meer tijd in het veranderen van de mentaliteit van de klanten van de sociale dienst zou moeten stoppen. Men zou de mensen beter duidelijk moeten maken waarom werken goed voor hen is. Enige coaching op dit terrein zou wenselijk zijn. Tenslotte merkt de ondernemer op dat het *'daarnaast ook financieel interessant voor langdurig werklozen moet zijn om weer te gaan werken. Er is genoeg werk, maar de wil moet er ook zijn!'*

De andere ondernemer die niet met klanten van de sociale dienst werkt is de meubelproducent. Dit bedrijf produceert niet alleen meubels, maar ontwerpt en verkoopt deze ook aan onderwijs- en zorginstellingen. Het bedrijf maakt geen gebruik van de diensten van de sociale dienst. Als er vacatures zijn worden andere wervingskanalen benut, zoals krant, internet en uitzendbureaus. Een en ander neemt niet weg dat de ondernemer uitgesproken opvattingen heeft over langdurig werklozen en de sociale dienst. Deze zijn ingegeven door de ervaringen met het door respondent in Nijmegen geïnitieerde project Groeibanen. Respondent spreekt het vermoeden uit dat de sociale dienst haar energie vooral richt op de non-profit-sector. Groeibanen richt zich tot nu toe exclusief op ondernemers in de profit-sector. Het achterliggende idee is dat werkgevers op elke 100 werknemers vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en op vrijwillige basis één categorie-4 werkloze in dienst neemt. De uitvoering van dit project dat inmiddels ruim twee jaar met groot succes loopt is bewust niet opgedragen aan de sociale dienst en de Stichting Uitzicht, maar aan een commercieel uitzendbureau (Werkwijs). Werkwijs voert de plaatsing wel in nauwe samenwerking met Uitzicht uit. Meer dan Uitzicht heeft Werkwijs als commerciële organisatie er zelf belang bij om mensen effectief te plaatsen. De sociale dienst en Uitzicht zouden in de ogen van respondent nooit zo succesvol kunnen zijn. Zij zijn niet alleen nog te een-

zijdig op de non-profitsector georiënteerd. Er heerst, aldus respondent, ook nog te veel een geitenwollensokken cultuur en daarnaast is de *workload* er te laag en worden medewerkers onvoldoende afgerekend op resultaat. Dat komt bij ondernemers niet goed over. Bovendien, *'lijken hun externe contacten goed, maar gaan deze voor een deel niet verder dan window dressing'*.

Over bemiddelingskansen van langdurig werklozen is respondent zonder meer positief. *'Er is werk zat'* en *'werkgevers accepteren nu een CV dat je drie jaar geleden niet accepteerde. Onder druk wordt alles vloeibaar'*. Respondent vindt per saldo dat categorie-4 werklozen nog goede werkhervattingskansen hebben.

De langdurig werklozen die via Werkwijs/Uitzicht worden bemiddeld zijn allen minimaal vier jaar werkloos. Ondanks ook mislukkingen ervaren de betrokken ondernemers dat de re-integratieproblematiek minder groot uitpakt dan men vooraf had gedacht. Er worden niettemin minimumeisen gesteld: er moet meer dan een redelijke kans op succes zijn, zo nodig in combinatie met begeleiding en scholing. Daarnaast mag geen sprake zijn van een criminele en/of verslaafdenachtergrond.

De betrokken werkgevers willen weinig risico lopen en de drempels moeten voor hen zo laag mogelijk zijn. De langdurig werklozen kosten hen 300 euro per maand. Opleiding- en begeleidingskosten worden gesubsidieerd door Uitzicht.

Wat de klanten betreft is respondent hoopvol gestemd. *'Zij willen wel degelijk werken, maar er is veelal sprake van problematische schulden. Daar moet men via schuldsanering vanaf.'*

Deze ondernemer komt niet veel motivatieproblemen tegen aan de kant van de werklozen. Volgens hem is het denken over arbeid en participatie de laatste jaren sterk in positieve zin veranderd in alle lagen van de bevolking. Maar als mensen echt niet willen zouden ze ook in aanmerking moeten komen voor een strafkorting.

Concluderend is deze ondernemer voorstander van wat hij aanduidt als een pragmatische aanpak. Binnen zo een aanpak moet, aldus respondent, niet worden gecontroleerd op fraude. *'Handhaving moet je splitsen van uitkeringen en arbeidsbemiddeling. Toetsing is echt iets anders'*.

De overige drie geïnterviewde ondernemers hebben, in tegenstelling tot de twee voorgaande, wel een uitgebreide ervaring met cliënten van de sociale dienst.

De twee commerciële ondernemers zeggen tevreden te zijn over de sociale dienst. De initiatieven om langdurig werklozen bij hen te plaatsen waren van de sociale dienst afkomstig. De contacten verlopen via de accountmanagers van de sociale dienst. Toch vallen er ook bij hen kritische geluiden te beluisteren. Men is van mening dat processen te lang duren en dat de sociale dienst ten opzichte van werknemers een sterker proactieve benadering zou moeten hanteren. Dat betekent minder de benadering volgen dat men op een bepaald moment komt aanzetten met iemand voor wie men werk zoekt, maar veeleer tijdig naar bedrijven toegaan en contacten leggen. *'De sociale dienst zou de ondernemers als het ware één slag voor moeten zijn'*.

In het geval van het taxibedrijf gaat het in de regel om tamelijk moeilijk vervulbare vacatures omdat het beroep van taxichauffeur niet populair is. Deze ondernemer maakt idealiter gebruik van groeibanen in combinatie met een leertraject en heeft een voorkeur voor oudere werklozen. Momenteel heeft het bedrijf ruim 10 mensen via de sociale dienst lopen. Deze mensen kwamen in eerste instantie via een werkervaringsplaats op inleenbasis binnen. Na afloop van het traject komen ze bij goed functioneren in aanmerking voor een vast contract. Het valt hem op dat de voormalig langdurig werklozen weer snel opbloeien in zijn bedrijf en redelijk gemakkelijk in het gareel zijn te krijgen. ‘Sommigen hebben een vervelende tijd achter de rug en komen bijvoorbeeld uit de schuldsanering’. Niet iedereen bevalt, maar de meesten krijgen meer dan één kans. Voor respondent zijn de belangrijkste eigenschappen van een chauffeur, naast dat hij of zij goed kan rijden, vriendelijkheid, behulpzaamheid en een sociale insteek. Voor hem maakt het niet uit of de chauffeurs autochtoon of allochtoon zijn.

Collega-ondernemers beginnen niet gemakkelijk met de sociale dienst omdat zij van mening zijn dat de klanten te laat op het werk komen, niet servicegericht zijn, niet schoonmaken en niet opruimen. Respondent kiest bewust niet voor deze insteek.

Ook de andere commerciële ondernemer heeft een geheel eigen insteek. Het gaat bij hem om een combinatie van economische en ideële motieven. Langdurig werklozen beginnen in zijn bedrijf met een stage waarbij zij in eerste instantie eenvoudig en minder verantwoordelijk werk uitvoeren. Daarna krijgen zij geleidelijk aan meer verantwoordelijkheid en meer taken toebedeeld. Werken aan herstel van zelfrespect, door vooral aan te grijpen bij de zaken die eerder goed gingen, is belangrijk. Zijn ervaringen zijn overwegend positief. Drie nieuwe via Uitzicht bemiddelde werknemers waren na twee maanden al volledig ingeburgerd. Na één jaar zijn hun contracten omgezet in een vast contract. Daarvoor ontving hij per werkloze een vergoeding van 800 euro per maand van de gemeente.

Met een van de nieuwe werknemers, een Marokkaan, experimenteert respondent met een nieuw totaal wijkgebonden distributieproject. Als dit goed uitpakt wil hij dit nieuwe concept op bredere schaal gaan toepassen.

Respondent is van mening dat veel collega-ondernemers alleen de mogelijkheid van subsidie benutten en de klanten van de sociale dienst vervolgens volstouwen met rotklussen. Niet zelden staan ze dan na twee maanden weer op straat.

Ten slotte dan de non-profit werkgever. Deze houdt zich bezig met sociale dienstverlening en arbeidsbemiddeling ten behoeve van allochtonen in Nijmegen. Dat gebeurt veelal aan de hand van afzonderlijke projecten. De instelling heeft in totaal 100 medewerkers en 25 daarvan zijn via een werkervaringsplaats binnen gekomen. De instelling fungeert voor deze 25 mensen als een soort van opleidingsinstituut waarin allochtonen een tijd lang werkervaring met allochtone cliënten opdoen om vervolgens te worden doorbemiddeld naar een andere werkgever, bijvoorbeeld in de zorgsector. In samenwerking met de Hogeschool Arnhem Nijmegen en de Stichting Uitzicht is op

HBO-niveau voor deze groep een speciaal opleidingstraject opgezet. Het betreft in feite een versnelde SPH-opleiding voor hoogopgeleide allochtonen. De deelnemers zijn afkomstig uit Soedan, Marokko, Turkije, Egypte en Iran. Men ervaart het als jammer dat de deelnemers aan de opleiding, tegen de oorspronkelijke bedoeling in, vrijwel allemaal bij deze instelling terecht zijn gekomen en niet ook bij andere instellingen. Ook de doorbemiddeling naar andere instellingen na afloop van de werkervaringsbaan bij deze instelling komt moeizaam tot stand. Dat kost de instelling extra geld. Hoewel men tevreden is over de samenwerking met de gemeente, ervaart men deze in uitzonderingsgevallen ook als weinig flexibel. Een echtpaar wilde bijvoorbeeld samen één werkervaringsplaats bezetten. Dat kon aanvankelijk niet omdat het tegen de gangbare regels is. Respondent is van mening dat de gemeente in dit soort aangelegenheden weinig flexibel is en als de dood is uitzonderingen op de regel toe te laten.

Daarnaast ervaart men vooroordelen aan de kant van de gemeente ten opzichte van allochtonen. *‘Er wordt soms te vierkant gedacht en er is sprake van een verkeerde beeldvorming’*. Dat blijkt zich vooral te uiten in de sfeer van uitkeringsverstrekking en controle. Respondent is van mening dat het al bestaande rolconflict binnen de sociale dienst tussen bijstandsverstrekking en handhaving met de komst van de WWB alleen maar groter is geworden vanwege het toegenomen financiële belang van de gemeente zelf. *‘Klantmanagers komen niet toe aan normale gesprekken met de klanten. Ze moten teveel tijd stoppen in handhaving en controle’*.

### **Cliënten**

Er is met zes cliënten in verschillende settings gesproken. Het merendeel is allochtoon. Het betrof overwegend vrouwen. De leeftijden varieerden van jong tot middelbaar. Het merendeel is laag of middelbaar opgeleid. Een enkeling is hoogopgeleid.

C1 is een autochtone alleenstaande huisvrouw van 43 jaar met twee oudere kinderen. Met tussenpozen ontvangt ze een bijstandsuitkering vanaf haar 14<sup>e</sup>. Ze heeft veel gesport in haar leven en heeft een mislukte beroepservaring in de horeca. De huidige uitkering ontvangt ze sinds 1999 en ze heeft tevens een vrijstelling voor de sollicitatieplicht. Zij wil graag weer gaan werken, maar moet daarvoor allereerst medisch worden goedgekeurd.

C2 is een gehuwde Iraanse vrouw van 38 met drie kinderen van respectievelijk 21, 28 en 31 jaar. Ze is 13 jaar in Nederland en heeft hier nog niet gewerkt. Ook C2 heeft gezondheidsklachten en is recentelijk gekeurd. Ze heeft geen diploma's. Haar kinderen hebben wel goed hun weg gevonden. Eén is gehuwd en de andere twee studeren in het HBO en WO. Haar echtgenoot (5) is vier jaar na haar naar Nederland gekomen en heeft evenmin betaald werk. Hij is van huis uit vliegtuigtechnicus. Haar werkervaring bestaat uit een stage van vier maanden bij V&D via het ROC.

C3 is een in Nijmegen geboren vrouw van Turkse afkomst. Zij 29 jaar en gescheiden met een zoontje van twee. C3 is twee jaar werkloos en beschikt niet over diploma's. Haar laatste baan was bij een koeriersbedrijf op de administratie.

C4 is een gehuwde Iraanse vrouw van 34. Ze heeft twee kinderen van 9 en 14 jaar. Ze is in 1994 naar Nederland gekomen met man en zoon en heeft acht jaar moeten wachten op een verblijfsvergunning. Haar man heeft inmiddels een baan in Amsterdam. Zijzelf heeft tussentijds vrijwilligerswerk gedaan bij Tafeltje-dekje en af en toe een betaalde klus via een uitzendbureau. Zij acht zichzelf hoogopgeleid. Ervaart het feit dat ze geen uitkering heeft als een handicap bij het vinden van betaald werk.

C5 is een hoogopgeleide Irakees (landbouwkundig ingenieur), gescheiden en een in Londen woonachtige zoon. C5 is in 1998 als vluchteling naar Nederland gekomen. Na een verblijf in een opvanghuis in Groesbeek is hij in Malden gaan wonen. Ondanks de erkenning van zijn universitaire diploma in Nederland heeft hij tot nu toe nog geen passend betaald werk kunnen vinden. C5 vult een belangrijk deel van zijn tijd met vrijwilligerswerk. Eerder heeft hij een laagbetaalde baan afgewezen. Dat heeft niet geleid tot een strafkorting.

C6 is een Somalische man van begin 40 die werkzaam is bij de hierboven beschreven instelling die een aantal allochtonen de gelegenheid biedt werkervaring op te doen in combinatie met een studietraject. Hij is in 1987 als hoogopgeleide vluchteling naar Nederland gekomen en heeft hier gedurende enige tijd als tolk-vertaler gewerkt ten behoeve van andere Somalische immigranten in Nijmegen.

In de gesprekken met de cliënten vallen een paar zaken op. In de eerste plaats ervaren de allochtone respondenten over de gehele linie behoorlijk wat problemen met hun integratie in de Nederlandse samenleving en/of re-integratie in het arbeidsproces. Voor een deel voelen zij zich gediscrimineerd of achtergesteld op de arbeidsmarkt en soms ook voelen zij zich niet welkom in Nederland. Een niet-westerse achternaam blijkt al voldoende voor veel afwijzingsbrieven op sollicitaties. Soms leidt dit tot strijdbaarheid, zoals in het geval van C3. C3 werd via Uitzicht bemiddeld naar een kleine onderneming met ongeveer tien werknemers. De eerste opmerking van de directeur van dit bedrijf toen ze binnenkwam, was: *'Ze draagt ten minste geen hoofddoek'*. Dat was voor C3 voldoende aanleiding om af te haken. Vervolgens ontstond er een conflictueuze situatie met de Stichting Uitzicht en dreigden er sancties vanwege werkweigering. Uiteindelijk heeft C3 een andere consulent gekregen. In een ander geval is de reactie er veel meer een van berusting en wordt de situatie geaccepteerd.

Een ander opvallend punt is dat een aantal respondenten zeggen relatief weinig contact te hebben met de sociale dienst. De sociale dienst zelf bepaalt wanneer men wordt opgeroepen en de contacten blijven veelal beperkt tot één of soms twee gesprekken per jaar. Op zichzelf leidt dit gegeven niet tot ontevredenheid bij de cliënten, maar men zou het liever anders hebben, bijvoorbeeld in de vorm van een personal coach.

Laten we eens wat specifiekere kijken naar de afzonderlijke geïnterviewde cliënten.

C1, een autochtone vrouw van middelbare leeftijd, spreekt haar klantmanager ongeveer twee keer per jaar. Naar eigen zeggen is dat steeds een andere persoon. Respondent heeft geen sollicitatieplicht en heeft tot nu toe nog nooit een gesprek met een bemiddelaar gehad, noch met een re-integratiebureau. Indien nodig heeft C1 vrij gemakkelijk bijzondere bijstand ontvangen in de periode dat ze in de bijstand zit.

Ze wil graag weer aan het werk, onder andere vanwege horizonverbreding en sociale contacten. Ze wil er wel financieel op vooruit gaan en raakt haar aanvullende toeslagen op de bijstand liever niet kwijt.

C2, een allochtone vrouw van 55 jaar, voelt zich vanwege haar leeftijd een beetje te oud voor werk. Ze heeft wel de wens geuit een detailhandelsopleiding te willen doen, maar de sociale dienst wil deze vanwege de relatief hoge kosten niet betalen. Haar belangrijkste afweging om te willen werken is de mogelijkheid van inkomensverbetering. Afgezien daarvan vindt ze het niet prettig de hele dag thuis te zitten en niets te doen te hebben. Ze heeft tot nu toe nog nooit huisbezoek gehad en is tevreden over de sociale dienst. Ze zoekt de schuld voor het niet vinden van werk in de eerste plaats bij zichzelf. Haar kinderen blijken veel gemakkelijker een baan te hebben gevonden.

C3, een jongere autochtone vrouw van Turkse afkomst, is een stuk strijdbaarder. Ze heeft destijds het MBO niet afgemaakt. Ongeveer tien jaar geleden kreeg zij via Uitzicht haar eerste betaalde baan. Nu is zij weer werkloos en heeft opnieuw contact met Uitzicht. Ze is positief over controles thuis door de sociale dienst, maar ervaart het als minder leuk dat ze zelf ook al twee keer huisbezoek heeft gehad. Ook zij wil graag een opleiding volgen, in dit geval voor financieel adviseur. De gemeente reageert daar volgens haar niet positief op en heeft haar 'gedwongen' binnenkort een sollicitatietraining te volgen. Ze vindt zo een training niet zinvol omdat ze eerder zelf bij een sollicitatiebureau heeft gewerkt. *'Ze proberen je in een bepaalde richting te sturen die je zelf niet leuk vindt'*. C3 wil het liefst een administratieve, maar die blijken onvoldoende voorhanden. Ze is al met al niet tevreden over Uitzicht (ontevreden over eerste consultant, over het feit dat ze vindt dat jongeren ten aanzien van werkhervatting veel meer achter de broek worden gezeten dan ouderen en over het feit dat ze niet de door haar gewenste opleiding kan volgen), maar een stuk positiever over de sociale dienst. *'De contactpersoon daar heb je meteen te pakken'*.

Ook C3 wil graag werken om dezelfde redenen als C2.

C4, een jonge allochtone vrouw zonder uitkering, heeft ondanks een goede opleiding (ze acht zichzelf hoogopgeleid) de grootst mogelijke moeite om betaald werk te vinden. Ze heeft in de afgelopen jaren vele sollicitatiebrieven geschreven en heeft het gevoel puur op haar achternaam niet te zijn uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek. De vele afwijzingen vallen emotioneel slecht bij haar. Ze solliciteert daarom niet

meer bij het MKB. Daar zou meer worden gediscrimineerd dan in het geval van grotere bedrijven. Via CWI heeft zij twee maal een sollicitatiegesprek gevoerd voor gesubsidieerde banen, maar omdat zijn geen uitkering heeft, komt ze daarvoor uiteindelijk niet in aanmerking. Ze volgt momenteel via CWI een sollicitatietraining. CWI heeft haar eerder trachten te bemiddelen naar een functie van apothekersassistente, maar dat lag haar niet. Evenals sommige andere allochtone respondenten acht zij het hebben van een netwerk van groot belang om überhaupt een baan te kunnen vinden. *'Er gaat hier veel via via'*.

C5, een hoogopgeleide Irakese vluchteling, voelt zich geïsoleerd in Nederland. Hij wil het liefst een baan als landbouwkundig ingenieur en is in principe op grond van zijn diploma's toegelaten tot een masterstudie in deze richting in Wageningen. Via de sociale dienst heeft een opleiding voor beveiliging en detective gevolgd. Hij heeft geen betaald werk, maar werkt als vrijwilliger, onder andere overblijfskracht op een basisschool. Het werk dat hem door de sociale dienst werd aangeboden betrof onder andere schoonmaakwerk en ander laaggeschoold werk. Hij acht zich min of meer gedwongen om productiewerk te doen en voelt zich om die reden slachtoffer van de WWB. Vergeleken met de situatie ten tijde van de ABW, vindt hij de situatie nu slechter, vooral voor allochtone uitkeringsgerechtigden.

Evenals C4 is C5 van mening dat het niet vinden van een baan hoofdzakelijk veroorzaakt wordt door de opstelling van werkgevers. *'Zij accepteren geen allochtonen'*.

C6, een hoogopgeleide Somaliër, heeft op dit moment een werkervaringsbaan bij een instelling die sociale en financiële hulpverlening biedt aan allochtonen en daarnaast re-integratieprojecten met allochtonen in projectvorm uitvoert. Zijn functie bestaat onder andere uit het begeleiden van de groep Somaliërs die momenteel deel uitmaken van een extern en mede door de gemeente Nijmegen gefinancierd re-integratieproject. Het uitgangspunt van dit project is dat hoger opgeleide Somaliërs ongeschoolde of laaggeschoolde Somaliërs ondersteunen bij hun integratie in de Nederlandse samenleving en het vervolgens het vinden van werk. Eerder was hij bij andere specifieke projecten voor Somaliërs betrokken. Zijn ervaring is dat voor een effectieve begeleiding in dit geval veel tijd nodig is en dat dit onvoldoende lukt in de beschikbare twee jaar. Het lukt om mensen letterlijk uit de goot te halen, maar de laatste stap naar betaald werk kost veel meer tijd. Het gevolg is dat deze mensen weer terugvallen in de oude situatie van dakloosheid en ontheemdheid. Respondent meent dat de sociale dienst daar te weinig oog voor heeft. Vrijwel alle Somaliërs willen werken, maar ervaren geen toekomstperspectief in Nijmegen. C6 heeft het gevoel dat de groep Somaliërs in Nijmegen te veel het stempel krijgt opgedrukt van fraudeur. Hij beseft dat het probleem aan twee kanten zit. De gemeente is volgens hem te passief, maar ook is de bestaande kloof tussen Somalië en Nederland te groot. *'Men kent Neder-*

*land niet!* Sommigen ontvangen bijvoorbeeld een WW-uitkering, maar kunnen geen formulier invullen.

#### **4.4 Zaanstad**

##### **Inleiding**

Zaanstad is een middelgrote stad met ca. 140.000 inwoners. Ca. 35.000 inwoners hebben een allochtone achtergrond. Voor het merendeel betreft dit niet-westerse allochtonen. De drie grootste groepen allochtonen zijn Turken, Surinamers en Antillianen en Marokkanen. De werkgelegenheid in de stad bestaat uit bijna 50.000 arbeidsplaatsen. Het merendeel van de arbeidsplaatsen bevindt zich in de industrie (onder andere voeding- en genotmiddelen, papier- en grafische industrie, metaal), de bouw, handel, commerciële dienstverlening, onderwijs en gezondheidszorg. In 2006 ontvingen ruim 3000 mensen een bijstandsuitkering. In 2007 is dit aantal gedaald tot 2783 mensen. Daarnaast ontvangen in 2006 een kleine 10.000 Zaandammers een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO en WIA) en een kleine 2000 een werkloosheidsuitkering.

##### **Medewerkers van de sociale dienst**

In Zaanstad is gesproken met een drietal bemiddelaars en één kwaliteitsmanager. Hoofdonderwerp van gesprek vormde de mogelijkheden en onmogelijkheden van het activeren van de granieten kern in de bijstand. In Zaanstad zijn dat vooral de fase 4 cliënten, maar ook een aantal fase 3 cliënten rekent men tot de granieten kern. De granieten kern is als zodanig moeilijk te definiëren. Of cliënten er wel of niet toe worden gerekend, hangt voornamelijk af van de uitkeringsduur en de inschatting van de consulent en berust voor een deel op subjectieve inschattingen. Niettemin bevat de granieten kern ook mensen die nooit (meer) of zeer moeilijk nog aan het werk komen, zoals ouderen, oudere allochtonen en verslaafden. Sociale activering is in dit geval het maximaal haalbare.

Als succes- of faalfactoren voor het activeren van de granieten kern noemde de respondenten de volgende factoren:

- Voldoende tijd om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te kunnen activeren. Deze ontbreekt nu veelal.
- Aanwezigheid van voldoende gesubsidieerde arbeidsplaatsen, speciaal voor deze categorie. *‘Sommige mensen hebben een beetje structuur nodig, maar momenteel kunnen zij nergens worden geplaatst.’*
- Aanwezigheid van voldoende werkervarings- en stageplaatsen.
- Een intensievere benadering van werkgevers. *‘Werkgevers willen wel, maar ze moeten wel goed benaderd en begeleid worden.’*

- Intensievere contacten met en sturing van re-integratiebedrijven om te voorkomen dat cliënten tussen de wal en het schip terecht komen of dat er te weinig aandacht aan hen wordt besteed. ‘Stuur het RIB aan!’
- In plaats van dat elke consultant over zijn cliënten afzonderlijk contact met het re-integratiebureau heeft, is het beter om één contactpersoon voor de gehele sociale dienst te hebben.
- Een intensiever contact met de cliënten, zodat meteen actie kan worden ondernomen als een cliënt zich niet aan de gemaakte afspraken houdt of zich ziek meldt.
- Een vermindering van de case-load van de consultants om de contacten met zowel de re-integratiebedrijven als de cliënten beter te kunnen onderhouden.

### **Werkgevers**

In Zaanstad is gesproken met een tweetal uit de non-profitsector afkomstige werkgevers.

Eén werkgever is in feite geen echte werkgever maar verzorgt sociale activeringstrajecten voor cliënten van de sociale dienst.

De tweede werkgever betreft een kringloopwinkel die beschutte arbeidsplaatsen aanbiedt aan een beperkt aantal cliënten van de sociale dienst. Deze arbeidsplaatsen, twaalf in totaal, zijn op contractbasis ingekocht door de sociale dienst.

W1 is geen werkgever in de strikte zin van het woord. Het betreft een grote plaatselijke welzijnsinstelling die onder meer bemiddelt voor vacatures in de sfeer van het vrijwilligerswerk. De instelling werkt samen met de sociale dienst ten aanzien van sociale activering van fase 3 en fase 4 cliënten door het aanbieden van vrijwilligerswerk of door het aanbieden van zorg en hulpverlening aan cliënten van de sociale dienst die verslaafd, dak- of thuisloos zijn of psychische/psychiatrische problemen ervaren. De belemmeringen waar men zoal tegen aanloopt zijn achtereenvolgens leeftijd, geen of zeer weinig werkervaring, geen scholing en een teruggetrokken levenshouding.

De sociale dienst cliënten worden na een intake gesprek en wanneer zij voldoende gemotiveerd zijn uitsluitend in de non-profitsector geplaatst. Veelal is vanwege de belemmeringen geen sprake van fulltime maar van parttime inzet van cliënten. In het algemeen heeft de instelling goede ervaringen, zij het dat het de laatste tijd vanwege de verdere afoming van het WWB-bestand geleidelijk aan moeilijker wordt. Cliënten blijken na plaatsing vaak op te bloeien en krijgen en krijgen meer zelfvertrouwen. Zij werken echter wel in een beschermde omgeving en de kans op terugval is aanzienlijk. Doorstroming naar het bedrijfsleven vindt nauwelijks plaats. Vrijwilligerswerk is daarom het hoogst haalbare.

W2, een kringloopwinkel in Zaandam, werkt met een vergelijkbare groep cliënten van de sociale dienst als W1 en heeft ook vergelijkbare ervaringen. Bij het bedrijf

werken 34 medewerkers. Daaronder zijn vier vrijwilligers die via de sociale dienst in het kader van sociale activering zijn binnengekomen. Daarnaast heeft het bedrijf vijf via de sociale dienst gesubsidieerde werkervaringsplaatsen en zijn er nog twee werknemers via een re-integratiebureau, alsmede een taakstraffer geplaatst. De cliënten van de sociale dienst zijn alle fase 3 en fase 4 cliënten. Het bedrijf selecteert deze mensen op basis van mate van gemotiveerdheid. De cliënten moeten zelf ook willen. Men heeft daarover contact met verschillende consultants van de sociale dienst. Dit werkt niet optimaal omdat deze werkwijze versnippering in de hand werkt. Tot voor kort had het bedrijf een eigen consulente bij de sociale dienst. Die speelde niet alleen een belangrijke rol bij de bemiddeling, maar ook bij het oplossen van tal van praktische vragen en problemen van de betrokken cliënten ten aanzien van onder andere de uitkering. Dit model verdient volgens W2 duidelijk de voorkeur.

De achtergronden van de cliënten van de sociale dienst zijn veelal gecompliceerd: geen of weinig werkervaring, verslaafd, psychische of lichamelijke beperkingen. Dat vergt een intensieve begeleiding door de werkgever. Ook in dit geval blijft de terugvalkans aanzienlijk. Doorstroom naar het reguliere bedrijfsleven vindt dan ook nauwelijks of niet plaats. Parttime werk in een beschermde omgeving is doorgaans het hoogst bereikbare.

### **Cliënten**

In totaal is in Zaanstad met een zestal cliënten gesproken. Het betrof zowel mannen als vrouwen en autochtonen en allochtonen. De meesten zijn laag of middelbaar geschoold en bevinden zich al geruime tijd in de bijstand. Vrijwel alle vijf respondenten geven aan te willen werken, maar niet onder alle voorwaarden. De belangrijkste en meest vaak genoemde conditie is dat men er financieel niet op achteruit wil gaan in vergelijking met de uitkering. Over de sociale dienst is men kritisch tot positief. Het oordeel hangt sterk af van het persoonlijke contact dat men met een consultant heeft. Te veel wisseling in consultants wordt niet op prijs gesteld.

We laten achtereenvolgens de verschillende respondenten kort de revue passeren.

C1 is een vijftigjarige alleenstaande man met een middelbare technische opleiding. Daarnaast heeft respondent een aantal aanvullende diploma's behaald. Hij heeft achtereenvolgens onder meer gewerkt als fietsenmaker, procesoperator, druivenplukker in het buitenland, horecamedewerker en tenslotte als inpakker. Momenteel is hij werkloos en door de sociale dienst geplaatst bij SagEnn. SagEnn, ook wel de werkfabriek genoemd, is een organisatie waar mensen in de praktijk werkervaring opdoen (voornamelijk inpakwerkzaamheden), leren op tijd te komen, zich aan afspraken te houden en hoe met collega's en bazen om te gaan. Daarnaast worden cliënten er geholpen met solliciteren. In principe duurt een plaatsing op de werkfabriek een half jaar.

Tot nu toe hebben de sollicitaties van respondent niets opgeleverd. Eén keer is hem een baan met nachtdiensten aangeboden, maar hij heeft deze niet geaccepteerd omdat hij geen nachtdiensten wil draaien. Respondent zelf is van mening dat zijn gebrek aan succes veroorzaakt wordt door de combinatie van zijn leeftijd en het gegeven dat hij al een tijd werkloos is. Respondent noemt de volgende motieven waarom hij graag wil weer werken: bezig zijn, het hebben van collega's, onder de mensen zijn en geld verdienen. *'In deze volgorde!'*

Ook C2 is geplaatst op de werkfabriek. Respondent is een vijfenveertigjarige gescheiden vrouw met vier kinderen, waarvan er één het huis uit is. Ze heeft de huishoudschool niet afgemaakt. Respondent heeft gedurende lange tijd haar moeder verzorgd en heeft betrekkelijk weinig werkervaring. Na gedurende lange tijd een arbeidsongeschiktheidsuitkering te hebben ontvangen, heeft respondent sinds 11 jaar een bijstandsuitkering. Zolang haar kinderen klein waren, had zij geen sollicitatieplicht. Op zichzelf bevalt het haar goed op de werkfabriek. De sfeer wordt er als prettig ervaren. Een maand geleden kreeg ze een baan bij een wasserette, maar deze is na twee weken failliet gegaan, zodat ze weer terug is bij de werkfabriek. Haar belangrijkste reden om weer te willen werken is het contact met andere mensen. Daar staat tegenover dat zij niet graag vroeg op staat, het werk niet te ver weg moet zijn en dat het geboden salaris moet kloppen. De kinderen vormen als zodanig geen belemmering om weer aan het werk te gaan.

C3 is een Marokkaanse vrouw van 44 jaar, alleenstaand en twee kinderen. Ze woont sinds 1983 in Nederland en is nooit naar school geweest. Ze heeft wel de basiscursus Nederlands gevolgd, maar is niet in staat een sollicitatiebrief te schrijven. In Zaanstad heeft zij geruime tijd als inpakster gewerkt bij diverse fabrieken. Daarna heeft zij de kinderen opgevoed en is vervolgens weer gaan werken (gastvrouw in bejaardenhuis en kantine medewerkster). Na een reorganisatie is respondent ontslagen en na het aflopen van de WW drie maanden geleden bij de sociale dienst terecht gekomen. Ook zij is geplaatst op de werkfabriek. Het werk daar bevalt haar redelijk, maar ... *'inpakken is niet mijn favoriete bezigheid, maar ik ben onder de mensen en werk met mijn handen en dat doe ik graag. Dus al met al kan het er mee door'*.

Ze hoopt op korte termijn via SagEnn een baan te vinden en is al aan het solliciteren met behulp van de consulente.

C4 is een alleenstaande vrouw (42) met twee jonge kinderen en een afgeronde Mbo-opleiding. Na afronding van haar opleiding heeft ze een aantal jaren in de horeca gewerkt. Vervolgens heeft ze via een leerwerktraject het diploma schildersgezel behaald. Daarna heeft ze als huisschilder bij drie verschillende bazen gewerkt. Tijdens de eerste zwangerschap is ze gestopt met werken; maar heeft ze nog wel enkele aanvullende diploma's behaald (voor horeca en computercursus). Momenteel heeft zij

een sollicitatieplicht en volgt ze een uit verschillende cursussen bestaand werktraject. Daarover is ze niet zo tevreden. Het is de bedoeling dat ze binnenkort in dienst komt van een re-integratiebedrijf die haar binnen een half jaar aan een baan moet helpen. Naar haar mening gaat het wel allemaal erg langzaam. Ze loopt tegen het probleem van regeling van kinderopvang op en vraagt zich af waarom de sociale dienst dit soort zaken (kinderopvang en geld) niet regelt. Over de sociale dienst is ze niet tevreden en ze heeft een reeks van klachten; bijvoorbeeld, waarom moest ze zelf aan de bel trekken dat ze weer wilde werken toen haar zoontje vijf jaar werd, waarom wordt ze niet op de hoogte gehouden van de mogelijkheden om bepaalde kosten te declareren, waarom krijgt ze voortdurend een andere consulent toegeschreven, e.d. Ze wil het liefst in de horeca aan het werk als de werktijden dat ook mogelijk maken. Schoonmaakwerk wijst ze af.

C5 is alleenstaande man van 45 jaar en staat sinds 1991 ingeschreven bij de sociale dienst. Respondent heeft Mbo-opleiding (autotechniek) afgerond en daarna enkele aanvullende diploma's behaald. Respondent heeft verschillende werkgevers gehad. De laatste is failliet gegaan. Respondent heeft daarna opnieuw baan gevonden, maar vervolgens vanwege rugklachten en depressiviteit in de WAO terecht gekomen. Via de sociale dienst heeft hij aan het begin van de jaren negentig nog een half jaar als huismeester op een Melkerbaan gewerkt. Momenteel werkt hij via de sociale dienst als vrijwilliger (technisch hulpje) bij een bejaardentehuis. 'Ik ben tevreden, ben op tijd mijn bed uit, heb contact met andere mensen en heb weer een doel in mijn leven.' Respondent zou het liefst hebben dat zijn huidige vrijwilligersbaantje wordt omgezet in betaald werk (hij wil dan graag iets meer geld ontvangen dan de huidige uitkering) en is pessimistisch gestemd over eventuele mogelijkheden elders: *'Ik heb hernia, ben 49 en heb al sinds 1991 eigenlijk niet meer gewerkt. Wie neemt me dan nog. Ik maak al zestien jaar geen deel meer uit van de arbeidsmaatschappij.'* Respondent heeft momenteel geen sollicitatieplicht. Hij is erg te spreken over de sociale dienst, maar, zegt hij, *.. 'het hangt er maar net vanaf welke consulent je treft.'*

## 5 Conclusies en beleidsaanbevelingen

Doel van dit project is meer inzicht te verkrijgen in de belangrijkste aanbod- en vraaggebonden oorzaken en factoren die een belemmerende dan wel stimulerende invloed hebben op de participatie op de arbeidsmarkt van cliënten van sociale diensten die een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Op de achtergrond speelt het gegeven dat de arbeidsmarkt krap is en voorlopig zeker ook krap zal blijven door de samenloop van de effecten van vergrijzing en een gunstige economische conjunctuur. Daardoor zijn in historisch perspectief de kansen voor langdurig werklozen om weer duurzaam aan de slag te komen nog nooit zo gunstig geweest. Prognoses van CWI en RWI laten zien dat de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking op zijn minst nog tot 2012 fors zal toenemen (CWI 2007 en RWI 2007). Daarbij komt dat de sociale diensten sinds de invoering van de sterk op activering gerichte WWB erin zijn geslaagd het aantal bijstandsccliënten fors terug te dringen door een rem te zetten op de instroom van bijstandsccliënten. Als gevolg daarvan zijn voornamelijk cliënten met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt succesvol geactiveerd. Een ander gevolg is dat aard en samenstelling van het overblijvende bestand van cliënten zijn veranderd. Overgebleven is een diverse groep cliënten die alleen al door een gemiddeld langere verblijfsduur in de bijstand minder goede kansen heeft op succesvolle bemiddeling naar de arbeidsmarkt. Naarmate men langer een bijstandsuitkering heeft, nemen kansen op betaald werk af en gaat ook het verblijf in de bijstand hospitaliserend werken. Objectief gezien wordt deze groep cliënten gekenmerkt door een complexere problematiek dan de overige cliënten. Niet zelden vallen sociale, psychische, gezondheids- en financiële problemen samen. Dat betekent dat de komende uitdaging voor de sociale diensten voornamelijk gelegen is in het succesvol aanpakken van het nog resterende bestand. De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is of een nadere analyse van vraag- en aanbodfactoren aanknopingspunten biedt voor sociale diensten waarmee zij hun voordeel kunnen doen wat betreft een succesvolle aanpak van de zogenoemde harde of granieten kern van bijstandsccliënten.

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden hebben we allereerst door middel van een beknopte Internet-scan een aantal projecten (best practices) van sociale diensten die gericht waren of zijn op activering van de harde kern van bijstandsccliënten nader geanalyseerd op succes- en faalfactoren.

Daarnaast hebben wij in drie middelgrote steden, namelijk Arnhem, Nijmegen en Zaanstad een beperkt aantal individuele en groepsinterviews gehouden met achter-

eenvolgens medewerkers van de drie genoemde sociale diensten, werkgevers en cliënten.

Hierna worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek weergegeven. Dit doen we samenvattend en niet per afzonderlijke stad. In het verlengde van deze resultaten formuleren we bovendien beleidsaanbevelingen.

Wellicht het belangrijkste resultaat dat naar aanleiding van de gesprekken naar voren komt en waar ook een stuk winst te behalen valt, is het gegeven dat de beelden die de geïnterviewde partijen (medewerkers sociale diensten, werkgevers en cliënten) van elkaar hebben voor een deel uiteenlopen. Daardoor lopen de wederzijdse verwachtingen niet parallel. Deze beelden bestaan voor een deel uit vooringenomen standpunten, maar voor een deel ook uit goede of slechte ervaringen met deze of gene partij. Werkgevers blijken, uitzonderingen daargelaten, overwegend kritisch te zijn over sociale diensten. Men is van mening dat er te traag wordt gewerkt, nog onvoldoende wordt ingespeeld op de behoeften van werkgevers en dat de diensten ondanks de uitgedragen vraaggerichte benadering tot op zekere hoogte nog steeds voor een deel een geitenwollen sfeer uitstralen. Daar staat tegenover dat werkgevers berekenend omgaan met het aanbod van sociale diensten. Tijdelijke gesubsidieerde banen, loonkostensubsidies en plaatsing zonder de bijbehorende risico's van mislukking te moeten overnemen, trekken -zo blijkt- veel voornamelijk MKB-werkgevers over de brug. Ook cliënten hebben de neiging zich kritisch uit te laten over de sociale diensten. Zij baseren hun opvattingen vooral op opgedane ervaringen (klantmanager moeilijk te bereiken, geen vaste klantmanagers, klantmanager moet voor meer specifieke vragen van cliënt voortdurend elders te rade gaan, scholingsaanbod sluit niet aan bij behoefte van cliënt, vermeende dwang, negatieve ervaringen met huisbezoek, e.d.) en op wat men van horen zeggen heeft opgepikt (niet iedereen wordt op dezelfde manier behandeld).

Allochtone cliënten zijn ronduit negatief over kleinere werkgevers. Men heeft duidelijk het gevoel gediscrimineerd te worden en op grond daarvan te worden uitgesloten. Hoewel onjuiste beeldvorming nooit helemaal kan worden voorkomen, is het in de sfeer van oplossingen zaak dat met name sociale diensten meer aandacht besteden aan hun imago onder cliënten en werkgevers. Naar beide partijen moet klip en klaar zijn waar de sociale dienst nu wel of niet voor staat. Dat zou ten aanzien van werkgevers onder meer kunnen inhouden dat de vraaggerichte benadering sterker dan nu het geval is, wordt gearticuleerd, dat er intensiever en ook vroegtijdiger met individuele en groepen werkgevers wordt gesproken, ook in evaluatieve zin.

Ten aanzien van het beleid dat is gericht op cliënten valt te overwegen het handhavingsbeleid organisatorisch geheel los te koppelen van het uitkerings- en bemiddelingsbeleid omdat deze twee taken in het bijzonder in de beleving van cliënten gemakkelijk met elkaar op gespannen voet kunnen staan. Daarnaast moet het beleid ten

opzichte van cliënten zo veel mogelijk eenduidig zijn. Dat wil onder andere zeggen, dat het voor cliënten absoluut duidelijk moet zijn wanneer er wel en wanneer er geen sollicitatieplicht wordt opgelegd (bijvoorbeeld sollicitatieplicht geldt voor iedereen, mits ...), wanneer men wel en wanneer men niet een eventuele korting op de uitkering tegemoet kan zien en wanneer men wel of niet in aanmerking komt voor eventuele toeslagen. Doel van een dergelijke aanpak is het uitzenden van een zo eenduidig mogelijk beeld van de sociale dienst en het zo veel mogelijk voorkomen van calculerend gedrag onder cliënten.

De effectiviteit van beleid en uitvoering kan ook verder worden verbeterd door de interne organisatie van de sociale diensten zo eenvoudig mogelijk te houden. Hoe meer interne disciplines binnen de sociale dienst kunnen worden onderscheiden, hoe ingewikkelder de uitvoering uitpakt. Het lijkt er meer concreet op dat binnen sociale diensten twee culturen naast elkaar bestaan, namelijk de traditionele meer op maatschappelijk werk gerichte cultuur en de nieuwere meer op activering gerichte cultuur. Beide culturen vinden hun organisatorische weerslag en kunnen daardoor gemakkelijk bijdragen aan een inefficiënte interne 'stammenstrijd'. Vruchtbaarder is beide invalshoeken, die zonder enige twijfel (blijven) behoren tot de kerntaken van een sociale dienst, vanuit een primaire functionele invalshoek sterker en explicieter in elkaars verlengde te plaatsen. In dit geval ligt het accent minder op organisatorische eenheden binnen de sociale dienst met een bepaalde cultuur, maar op het proceskarakter van activering. Dit sluit ook goed aan bij de vigerende sluitende aanpak en ladderbenadering. Een en ander vergt een platte horizontale organisatie met regelmatige functiewisselingen en ruime geïnstitutionaliseerde mogelijkheden voor het delen van kennis en ervaring. Een bijkomend voordeel is dat de taakstelling van de sociale dienst gemakkelijker als een collectief gedeelde of gemeenschappelijke opdracht zal worden ervaren in plaats van een door sommige medewerkers als zodanig ervaren *top-down* sturing, waarbij relatief weinig ruimte overblijft voor een eigen inbreng.

Uit de interviews met de medewerkers van de sociale diensten blijken twee opvallende zaken. In de eerste plaats geeft een aanzienlijk deel van de geïnterviewden aan dat absoluut niet duidelijk is wat het granieten bestand is en wie ertoe behoort. In de tweede plaats is er sprake van een tweeslachtige houding ten opzichte van de integreerbaarheid van het resterende cliëntenbestand. Een deel van de medewerkers is van mening dat een groot deel van het granieten bestand met aanvullende inspanning bemiddelbaar is. De overige medewerkers uiten daarover aanzienlijk meer twijfel. Het eerste punt wijst in de richting van de noodzaak van het beter kennen en analyseren van het nog resterende cliëntenbestand. Het kennen van het bestand vergt aanzienlijk meer inspanning dan het verzamelen van NAW- en enkele aanvullende statistische gegevens. Wil men effectieve interventiemogelijkheden kunnen ontwikkelen dan is meer kennis noodzakelijk over de *life course* en lotgevallen van individuele

cliënten. In dit perspectief is het kunnen beschikken over alleen kwantitatieve informatie over cliënten niet voldoende. Kwantitatieve gegevens zullen moeten worden aangevuld met kwalitatieve gegevens om de juiste diagnoses te kunnen stellen en vervolgens op basis daarvan juiste therapieën te kunnen ontwikkelen gericht op uiteindelijke werkhervatting van cliënten. Het lijkt ons dan ook dat niet kan worden volstaan met het aankopen van gestandaardiseerde instrumenten voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Aan het leveren van maatwerk zal niet kunnen worden ontkomen, willen sociale diensten succesvol zijn met de activering van het granieten bestand.

Wat het tweede punt betreft, is het van groot belang dat sociale diensten ook in dit geval geen misverstanden laten bestaan naar hun personeel over of het granieten bestand nu wel of niet voor het overgrote deel bemiddelbaar is. Het is verstandiger ervan uit te gaan dat iedereen bemiddelbaar is (en daarbij niet zozeer aan te sluiten bij wat cliënten niet kunnen, maar wat ze wel kunnen) en dat er alleen tijdelijke uitzonderingen (bijvoorbeeld gescheiden vrouwen met kleine kinderen en oudere werknemers) worden gemaakt. Ook sociale activering, al of niet in combinatie met parttime betaald werk, zou moeten gelden al succesvolle activering. Zo een ondubbelzinnig uitgangspunt doet ook recht aan het gegeven dat de burgers uiteindelijk zelf de verantwoordelijkheid moeten dragen voor hun inkomen en welzijn. Met een dergelijke benadering blijft het accent liggen op een vraaggerichte benadering, maar wordt het proceskarakter van het gehele af te lopen traject veel sterker beklemtoond.

Sociale diensten kunnen goed putten uit positieve gemeenschappelijke ervaringen van veel projecten in het land die waren en zijn gericht op activering van langdurig werklozen. Als constante factor komt daaruit naar voren dat extra aandacht voor deze groep in veel gevallen, ondanks de vele vermeende belemmeringen, snel tot succes heeft geleid.

De belangrijkste conclusie die uit de gesprekken met de werkgevers kan worden getrokken is dat ondanks de krappe arbeidsmarkt nog lang niet alle werkgevers de bereidheid hebben om langdurig werklozen via de sociale dienst in dienst te nemen. Eenzelfde houding hebben zij ten opzichte van het CWI. Diegenen die wel ervaring met de sociale dienst hebben, zijn beduidend minder kritisch en zien vaak om geheel eigen redenen het nut ervan in. Een en ander impliceert dat naarmate een werkgever moeilijker aan personeel kan komen, de bereidheid om zaken met de sociale dienst te doen, zal toenemen. Het feit dat de sociale dienst tijdelijke gesubsidieerde banen en loonkostensubsidies kan verschaffen en veelal ook een terugneemgarantie afgeeft, helpt daarbij aanzienlijk. Het blijft daarnaast een gegeven dat werkgevers een voorkeur hebben voor alternatieve en als 'minder bureaucratisch' ervaren wervingskanalen, zoals commerciële uitzendbureaus. Een veel gehoord motief van werkgevers om ook één of meer langdurig werklozen in dienst te nemen is dat men op die manier ook invulling geeft aan een stuk maatschappelijke verantwoordelijkheid. Om die reden zal

een werkgever ook willen deelnemen aan speciale activeringsprojecten die al of niet zelfstandig door of in samenwerking met de sociale dienst zijn ontwikkeld. Vergelijk in dit verband het project Groeibanen in Nijmegen.

Het is de vraag in hoeverre werkgevers al of niet met een steuntje in de rug ook cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zullen willen blijven opnemen. Werkgevers percipiëren deze groep cliënten als aanzienlijk minder aantrekkelijk voor hen. Extra inspanning in de richting van werkgevers van sociale diensten is daarom gerechtvaardigd.

Dit is mogelijk door in de eerste plaats de vraaggerichte benadering als procesbenadering nader inhoud te geven en verder te institutionaliseren, door behaalde successen breed uit te meten en door ook met branche verenigingen in de regio nader afspraken te maken over scholing en benodigde voortrajecten. Daarbij kan worden voortgebouwd op datgene wat de afgelopen jaren al in gang is gezet, zoals de oprichting van de werkfabriek in Zaandam en afspraken met de sociale werkvoorziening.

Sociale diensten zouden daarnaast meer moeten anticiperen op enerzijds het opheffen van voorziene tekorten aan personeel in bepaalde branches (zoals de zorg c.q. contracten die met zorginstellingen worden afgesloten om cliënten van sociale diensten aan het werk te zetten) en anderzijds op een betere afstemming van vraag en aanbod. Wat het laatste betreft, is het beter iemand aanvullende te scholen dan zonder voldoende gevraagde kwalificaties in een bedrijf te plaatsen. Het laatste leidt tot teleurstelling bij zowel werkgever als werknemer en een grotere kans op uitval.

In het verlengde hiervan zouden sociale diensten veel sterker en zelfbewuster dan voorheen een eigen lokaal of regionaal arbeidsmarktbeleid moeten ontwikkelen dat een duidelijke plaats inneemt binnen het lokale economische, sociale en onderwijsbeleid.

Ten slotte de cliënten. Het lijkt erop dat er in de houding van cliënten in de afgelopen jaren een belangrijke min of meer duurzame verandering is opgetreden als de antwoorden van de respondenten ten minste enigszins representatief zijn. Deze verandering houdt in dat de wens betaald te werken sterker door hen wordt beklemtoond; niet alleen om zelfstandig een eigen inkomen te kunnen verwerven, maar ook omdat cliënten het gevoel hebben dat betaald werk ook als belangrijk ervaren sociale contacten met zich brengt. Thuis zitten met een uitkering wordt door de meesten niet als aantrekkelijk ervaren. Dat betekent overigens niet dat cliënten in dit opzicht snel als rijpe vruchten kunnen worden geplukt. Er bestaat nog steeds veel calculerend gedrag onder cliënten. Men wil er bijvoorbeeld financieel niet op achteruit gaan en men is ook bereid werkhervatting uit te stellen als dit ten koste gaat van aanvullende stukjes uitkering waarop men recht denkt te hebben. Daarnaast is er een grote gevoeligheid voor een als onterecht ervaren benadering, bijvoorbeeld afwijzing van een scholingswens of min of meer gedongen scholing waarin men geen trek heeft. Men vergelijkt zich daarnaast graag met andere groepen cliënten die beter af zouden zijn. Sociale

diensten zouden doelbewuster en intensiever moeten inspelen op de sterker gearticuleerde werkwens onder cliënten, door wederom nader gestalte te geven aan een meer persoonlijke en op maatwerk gerichte benadering van cliënten. Zo uiten cliënten meer dan eens de wens van het kunnen beschikken over een persoonlijke coach bij de sociale dienst die in staat is om dergelijk maatwerk te leveren.

Wat eveneens van groot belang is in dit kader, is dat sociale diensten een beter gebruik maken van ervaringen uit de leefwereld van cliënten. Het houden van klantenpanels is in dit opzicht een duidelijke stap voorwaarts, maar niet voldoende. Er zullen ook andere 'marketing'-achtige instrumenten benut moeten worden om beter in beeld te krijgen wat cliënten willen en wat zij ten aanzien van sociale diensten verwachten.

Ten slotte, het voorgaande toont aan dat snelle en makkelijke oplossingen voor de aanpak van het granieten bestand niet direct tot de mogelijkheden behoren. Gemakkelijke oplossingen bestaan eenvoudigweg niet. Anderzijds zijn de sociale diensten met de WWB een nieuwe veelbelovende richting ingeslagen waarop relatief gemakkelijk kan worden voortgebouwd. Het ligt daarom voor de hand dat sociale diensten in nauwe samenwerking met Divosa voor de komende 4-6 jaar een concreet actieplan ontwikkelen dat is gericht op activering van het overgebleven cliëntenbestand. Zo een actieplan moet uit verschillende op elkaar aansluitende pijlers rusten, gericht op respectievelijk werkgevers, cliënten en de sociale diensten zelf. Het onderhavige onderzoek biedt daarvoor belangrijke aanknopingspunten.

## 6 Literatuur

- CWI arbeidsmarktprognose 2007-2012 (2007). Amsterdam.
- RWI arbeidsmarktanalyse 2007 (2007). Den Haag
- Divosa, WWB-monitor (2006 en 2007). Utrecht.
- Divosa (2007), Work First werkt. Op weg naar evidence based-work first. Utrecht.
- Gier, Erik de (2007), 'The winner takes all'. Outsiders op de arbeidsmarkt. De Hel-  
ling, no. 4, 2007
- Graaf-Zijl de, Marloes, Inge Groot & J. Peter Hop (2006), De weg naar werk. Onder-  
zoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk vóór en na de SUWI ope-  
ratie. Den Haag, RWI.
- Hilhorst, Pieter (2005), Machteloosheid van eigen makelij. Utrecht.
- NICIS (2006). De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen  
daarvan voor de lokale economie. Den Haag.
- RWI (2006), De route naar resultaat. Re-integratiemarktanalyse 2006. Den Haag,  
RWI.
- SCP (2006), Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. Den Haag.
- SER (2002), Steden op koers. Den Haag.
- Verveen, Ellen, Silvia Bunt, Carina Bos & Mechelien van der Aalst (2006), Ontwik-  
kelingen op de re-integratiemarkt 2006. Ervaringen van opdrachtgevers en op-  
drachtnemers. Den Haag, RWI.
- VromRaad, Stad en stijging (2006). Sociale stijging als leidraad voor stedelijke ver-  
nieuwing. Den Haag.



## Bijlagen



## **Bijlage 1 – Projectenscan**

### **Inleiding**

Door middel van een projectenscan met behulp van het Internet is een aantal succesvolle *best practices* en het daarbij gevoerde flankerende beleid geïnventariseerd. Daarbij hebben we ons gericht op projecten vanaf het jaar 2000 in de steden Helmond, Alkmaar, Dordrecht, Tilburg, Amsterdam, Leeuwarden en Nijmegen. Hieronder volgt een korte beschrijving van de projecten en een beschrijving van zowel successen als leermomenten.

#### **1 Helmond: Helmond Actief**

Het project Helmond Actief wil mensen sociaal actief maken. Het is gericht op bewoners uit de Binnenstad, van oudsher en typische volkswijk. In de wijk woont een grote groep zeer moeilijk plaatsbare mensen. Mensen die al jaren in de bijstand zitten omdat zij dagelijks worden geconfronteerd met maatschappelijke uitsluiting als gevolg van sociale, economische en fysieke problemen. Helmond Actief biedt deze mensen een nieuwe kans om aan de samenleving deel te nemen. Dit kan via de weg van het vrijwilligerswerk, een passende baan of opleiding op basis van specifieke wensen en behoeften. Uit evaluatie blijkt dat 47 procent van de deelnemers is doorgestroomd naar betaald werk, 20 procent sociaal is geactiveerd, 8 procent is uit de uitkering geraakt door verhuizing, samenwoning en het zelfstandig vinden van werk. De uitval uit het project bedraagt 24 procent.

##### *Succesfactoren:*

- Hulpbronnentheorie: sluit aan bij de aanwezige kennis, vaardigheden, netwerken van de cliënten zelf
- Individuele, vraaggerichte benadering, die aansluit bij de vraag op de arbeidsmarkt
- Samenwerking tussen groot aantal organisaties, casemanagers en arbeidsmarktconsulenten
- Directe toegang tot fase 4 bestand (ontbureaucratiseren), selecteren van de juiste cliënten hieruit
- Korte lijnen en goede afspraken
- Externe samenwerking, medewerkers van sociale diensten gaan de 'markt' op
- Scholing (Fontys), samenwerking met scholingsinstellingen om lacunes in kennis of vaardigheden bij cliënten te verhelpen.

*Leermoment:*

- Bonte lappendeken aan projecten in de wijk. Organisaties zijn veelal verkaveld bezig. Regie, commitment en samenhang kan verbeterd worden

## **2 Helmond: Direct Werk**

Direct Werk is een *Work First* project om bijstandcliënten uit fase 2, 3 en 4, mits aan een aantal criteria is voldaan (sollicitatieplicht, medische keuring), aan het werk te helpen. Binnen twee dagen vindt een intakegesprek plaats. De re-integratieconsulent, de casemanager van de gemeente en de uitkeringsgerechtigde stellen een contract op met wederzijdse rechten en plichten. Binnen 48 uur wordt de uitkeringsgerechtigde voor 20 uur werk aangeboden. Tijdens het traject wordt er uitvoerig geobserveerd hoe de cliënt functioneert in de werkomgeving. Na zes weken eindigt het traject en wordt er geëvalueerd.

Sinds de start van het project is 38 procent van de deelnemers uitgestroomd naar betaald werk en 4 procent naar sociale activering. De uitval van deelnemers aan het project bedraagt 58 procent. Redenen van uitval zijn onder andere verhuizing, medische en sociale beperkingen, taalproblemen, verslaving, detentie en weigeren van het traject-aanbod.

*Successen:*

- Consequente controle op aanwezigheid en directe actie bij absentie
- Evaluatie traject na 6 weken om vervolg te bepalen

## **3 Leeuwarden: Activeringsbeleid**

Jaarlijks brengt de Gemeente Leeuwarden de Monitor Werk en Inkomen en Inburgering uit, waarin aandacht voor de sociaaleconomische ontwikkeling, re-integratiebeleid, beleid gesubsidieerde arbeid, armoedebeleid, handhavingsbeleid en beleid inburgering. De analyse van de sociaaleconomische ontwikkeling gaat in op werkloosheid, werkgelegenheid, vacatures en een analyse van het bestand WWB-gerechtigden. Speciaal wordt nagegaan (monitor 2004) wie de fase 4 cliënten zijn, wie (van de fase4 cliënten) is uitgestroomd uit een uitkering in hoe de uitstroom uit fase 4 er uitziet.

De analyse van de bestanden geeft weer wie in de bijstand zitten. Tweederde van de cliënten heeft een fase 4 indicatie en dus een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Toch slaagt ongeveer 20 procent van de fase 4 cliënten erin aan werk te komen en stroomt op die manier uit. Een kwart van de ingeschreven cliënten is van allochtone afkomst.

De samenstelling van het bijstandsbestand in Leeuwarden komt overeen met het landelijke beeld. Er is een relatief kleinere groepen verslaafden, dak- en thuislozen, (ex)psychiatrische patiënten en jongeren (zonder startkwalificatie).

*Successen:*

- Analyse van bestanden. Naast de geregistreerde kenmerken (leeftijd, samenlevingsvorm, e.d.) wordt speciaal ingezoomd op jongeren, op de instroom of op de fase-4 cliënten.
- Effectiviteitanalyse van activeringsbeleid op resultaten

#### **4 Nijmegen: Groeibanen**

Het project 'Groeibanen' is in maart 2006 van start gegaan en kent inmiddels een succesvol verloop. Omdat er nog steeds veel kandidaten zijn die voor deze regeling in aanmerking komen, heeft de gemeente besloten dit project te verlengen. In Nijmegen bestaat daarmee nog steeds de mogelijkheid om -zonder risico- mensen binnen het bedrijf op te leiden tot ervaren vakkrachten zodat ondernemers direct kunt inspelen op groeikansen, zonder eerst te moeten werven en iemand op te leiden. Tegelijkertijd bieden de ondernemers mensen die geen werk hebben, de kans een jaar lang ervaring op te doen en zich te ontwikkelen tot een ervaren vakkracht. Deze werkwijze heet 'groeibanen'.

Op 23 maart 2007 werd tijdens de bijeenkomst 'Groeibanen Werken' het succes van de regeling gepresenteerd. Zowel ondernemers die met een groeibaan werken als werknemers die via de regeling werkzaam zijn, kwamen aan het woord. De eerste omzettingen van een groeibaan naar een reguliere baan kon al gemeld worden. Ondernemers die nog niet met groeibanen werken, werden aangespoord de mogelijkheden binnen hun bedrijf te onderzoeken.

De groeibanen zijn een initiatief van de Industriële Kring Nijmegen, MKB Nijmegen, VNO-NCW Nijmegen en de gemeente Nijmegen. De uitvoering is in handen van Stichting Uitzicht in samenwerking met Werkwijzer Uitzendbureaus.

*Successen:*

- Vraaggestuurd; de matching gaat uit van de vraag op de arbeidsmarkt
- Terugneemgarantie; werkgevers kunnen zonder 'risico' een cliënt aannemen. Als die niet bevalt neemt de sociale dienst de cliënt terug.
- Scholingsmiddelen beschikbaar; kandidaten die over te weinig kennis of vaardigheden beschikken, kunnen worden geschoold.

## **5 Alkmaar: Loon boven uitkering**

*Loon boven uitkering* is gebaseerd op het principe van *Work First*. Na evaluatie is de doelgroep uitgebreid tot ook het zittend bestand:

- Alleenstaanden van 23 jaar tot 50 jaar zonder kinderen
- Gehuwden/samenwonenden van 23 jaar tot 50 jaar met of zonder kinderen.

*Successen:*

- Omslag in visie, klanten melden zich voor werk en niet voor een uitkering. De verandering heeft gevolgen voor de methodiek, de organisatie en de werkprocessen.
- Uitgangspunt is dat de bijstand een hulpmiddel is voor diegene die het even niet redt en dat iedereen die kan werken, ook moet werken voor een inkomen.
- Nieuwe samenwerkingsvorm tussen CWI, Sociale Dienst en WNK (Werkvoorzieningschap Noord-Kennemerland)
- Nieuwe, heldere taakverdeling en werkprocessen voor medewerkers van CWI, Sociale Dienst en WNK.

## **6 Tilburg: Armoedebestrijding**

Zowel aan de zijde van werkzoekenden, werkgevers als bemiddelaars zijn er 'hinderenissen en obstakels' om de vaak uitzichtloze cirkel van armoede of geen werk te doorbreken. Bij de sociale diensten (zie ook het essay *Machteloosheid van eigen makelij* van Pieter Hilhorst) is er vaak een zeker pessimisme over de mogelijkheden de cliënten naar werk te begeleiden. Ook daar is een cultuurverandering nodig om de uitzichtloze cirkel te doorbreken. De Taskforce Armoede in Tilburg heeft aanbevelingen gedaan vooral gericht op de bemiddeling. sociale diensten en andere bemiddelaars kunnen er nieuw elan aan ontleen. Een kleine selectie uit de aanbevelingen voor cultuurverandering:

1. Draag een visie van vertrouwen en investeren in talenten uit. Zet een premie op actie en voor wat, hoort wat.
2. Niet iedereen is hetzelfde en maakt onderscheid in regelingen.
3. Werk is de beste oplossing.
4. Voorkom dat mensen in de problemen raken.
5. Bevorder sociale participatie.
6. Haal de stofkam door de regels.
7. Experimenteer, neem risico.
8. Geef sociaal en maatschappelijk ondernemen extra impuls (Gemeente Tilburg, *De cirkel doorbreken, bevindingen van de TaskForce Armoede*, september 2006).

## 7 Dordrecht: Vraaggerichte re-integratie

In 2004 zijn de gemeente Dordrecht, de Stichting. Arbeidsmarkt en Opleiding in de Metalektro (A + O Metalektro) en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) een pilotproject vraaggerichte re-integratie gestart. Via het pilotproject wordt inzicht verkregen in de slaag- en faalfactoren en de randvoorwaarden voor een optimale koppeling tussen de besteding van re-integratiemiddelen en de vraag op de arbeidsmarkt. Er is gewerkt met een groeimodel (begin kleinschalig en bouw succesvolle aanpakken vervolgens verder uit). Van het totaal door de gemeente Dordrecht aangemelde kandidaten uit het WWB-bestand (54) zijn er 5 bij de werkplaats aangemeld. Van de in totaal 93 kandidaten (aangemeld door gemeenten (54), re-integratiebedrijven (18) en derden (16)) zijn er 65 verschenen op een voorlichtingsbijeenkomst/intake en verschenen er 28 niet. De niet verschenen kandidaten behoorden allen tot de groep die door de gemeente Dordrecht voor deelname aan het pilotproject zijn geselecteerd. In totaal 43 kandidaten voldeden niet aan de instroomcriteria, hierdoor kwamen 22 kandidaten voor assessment in aanmerking. Uiteindelijk konden 17 personen starten met het toeleidingstraject. Onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal was vaak de belangrijkste reden voor negatieve uitkomst van het assessment.

### *Leermomenten:*

Ondanks de tegenvallende kwantitatieve resultaten is er veel geleerd en zijn vele aanbevelingen geformuleerd. Een selectie hieruit:

- Bereid vraaggerichte re-integratieprojecten goed voor. Investeer in gelijke beelden begripsvorming tussen bemiddelaars en werkgevers. Dat voorkomt dat partijen elkaars taal niet begrijpen langs elkaar heen gaan communiceren.
- Begin kleinschalig.
- Maak vooraf een goede analyse van de (regionale) arbeidsmarkt. Niet alleen kwantitatief. Het is belangrijk vooraf te weten aan welke kwalitatieve competenties behoefte is.
- Vraaggerichte re-integratietrajecten dienen gericht te worden op de beter plaatsbaren uit het gemeentelijk werkzoekendenbestand
- De uitvoerder die de bemiddeling doet, dient aantoonbaar over netwerk (richting werkgevers) te beschikken
- Zorg voor adequate financiering van het project.
- Ken uw bestand. Gemeenten (sociale diensten) weten te weinig van hun werkzoekendenbestand. Ze zijn daardoor onvoldoende in staat de geschikte potentiële deelnemers te selecteren. Een groot deel van de geselecteerde personen door de gemeente komt bij een eerste kennismaking niet opdagen bij de werkgever. Dit maakt bij werkgevers een vreemde indruk. Investeer in het ontwikkelen en het behouden van inzicht in het werkzoekendenbestand. Wie zijn dat?

## **8 Dordrecht: Social Return on Investment**

Om werkzoekenden met een achterstand op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk kansen op de arbeidsmarkt te bieden wordt bij uitbestedingen van werken en diensten in de bestekken en exploitatieovereenkomsten de eis opgenomen om 5 procent van de aanneemsom om te zetten in baanopeningen voor de doelgroep(en) (social return on investment). De gerealiseerde baanopeningen worden voor 75 procent vervuld met werklozen en werkzoekende jongeren. Het project is pas van start gegaan waardoor effecten nog niet te meten zijn.

### *Successen*

- Draagvlak, zorg voor draagvlak bij alle spelers.

### *Leermomenten:*

- Levering van juiste kandidaten voor banen. Een beter inzicht in het bestand van werkzoekenden is nodig.
- Vertraging in de projectuitvoering.
- Risico dat kandidaten akkoord gaan met alle aangeboden banen zonder hiervoor gekwalificeerd te zijn.

## **9 Amsterdam-Zuid: United Restart**

SISWO heeft onderzoek gedaan naar de effecten van sociale activering door United Restart in de periode 2003-2005. De evaluatie van United Restart richtte zich op de gehele keten van partijen die bij het programma betrokken waren: stadsdelen, sociale dienst, United Restart als activeringsmakelaar, activeringspartners en de 800 cliënten. Op korte termijn betaald werk was geen reële optie en het doel van het project was om ervoor te zorgen dat de cliënten maatschappelijk zinvolle activiteiten ondernamen. Van de 800 cliënten is bijna een kwart (23%) zelfstandig vrijwilligerswerk gaan doen en 16% komt terecht in een traject richting werk, waarvan er twintig daadwerkelijk betaald werk hebben gevonden en 85 nog in het werktraject zitten.

### *Successen:*

- Rekening houden met mogelijkheden en wensen van de cliënten. Zij hadden het gevoel dat ze 'hun verhaal' konden doen.
- Meer dan verwacht (30%) zijn cliënten richting werk bemiddeld.
- Alleenstaande jonge moeders kiezen voor een opleiding en hoog opgeleide oudere mannen kiezen voor vrijwilligerswerk.
- Het project United Restart heeft veel 'losgemaakt'.

*Leermomenten:*

- De activeringspartners kregen de kosten van het traject pas uitbetaald na afronding van een traject. Met één uitzondering was geen van de potentiële partners bereid zo lang te wachten en/of uitval te riskeren, terwijl United Restart niet kon of wilde voorschieten.
- De daadwerkelijke afname van het aantal ingeschrevenen bij de Sociale Dienst is, ondanks de trajecten richting werk, relatief gering gebleven. Van de 800 hebben zich 75 personen laten uitschrijven.
- Sociale activering van fase 4 cliënten past niet goed bij commerciële re-integratiebedrijven. Vooral voor de groep fase 4 dient de sociale dienst zelf te beschikken over een groep gespecialiseerde en gemotiveerde consultants/klantmanagers.

### **10 Amsterdam: Re-integratie bijstandsgerechtigden**

In 2006 neemt bijna 60 procent van de circa 41.000 bijstandsgerechtigden in Amsterdam deel aan een traject bij een re-integratiebedrijf. Van de bijstandsgerechtigden die in de periode januari 2004 tot juli 2006 zo'n traject volgden vond 11 procent werk. Deze trajecten kosten de gemeente in totaal 80 miljoen euro. Dat is circa 17.000 euro per cliënt die werk heeft gevonden. Volgens de Amsterdamse Rekenkamer (januari 2007) handelt de gemeente onvoldoende kostenbewust bij het begeleiden van cliënten naar werk. Bovendien moet zij cliënten beter in beeld houden nadat deze een re-integratietraject zijn gestart.

*Successen:*

- De gemeente heeft de doelstelling om het cliëntenbestand van DWI (Dienst Werk en Inkomen in Amsterdam) te laten afnemen van 45.000 naar 40.000 per 1 januari 2007 voor een belangrijk deel gerealiseerd.

*Leermomenten:*

De Amsterdamse rekenkamer doet vijf aanbevelingen:

- Investeer in cliënten en het klantmanagement (bijvoorbeeld beter inzicht in kosten, uitwisseling informatie klantbestand e.a.).
- Leer door te evalueren (bijvoorbeeld onderzoek succes- en faalfactoren, toepassing van deze kennis e.a.).
- Formuleer specifiek beleid, prestaties en effecten per doelgroep van de re-integratieladder.

- Formuleer consistent beleid voor de beoogde uitstroom naar werk, het toekennen en de hoogte van uitstroompremies en pas dit toe bij de aanbesteding van re-integratiecontracten.
- Zorg dat de informatievoorziening op orde komt.

## **Conclusie**

Uit de projecten is veel te leren over de mogelijkheden en onmogelijkheden om cliënten aan regulier werk te helpen. De belangrijke leermomenten uit de projecten zijn:

### *1. Collateral success*

Elk project kent ook zijn successen. Hoewel de efficiency en effectiviteit van projecten soms teleurstellend zijn, blijkt toch dat projecten (ook als ze niet op plaatsing in reguliere banen is gericht) leiden tot betaald werk of een traject gericht op betaald werk. Het zijn niet altijd de verwachte successen, maar inspanningen hebben wel degelijk effect.

### *2. Kennis over cliënten versterken*

Sociale diensten moeten hun kennis over de arbeidsmarktpotentie van kandidaten versterken. Investeer in de cliënten. Uit een aantal projecten blijkt dat de matching van sociale diensten niet leidt tot de geschikte groep. Een groot deel van de kandidaten komt niet opdagen. Dit maakt een vreemde indruk bij de werkgevers die betrokken zijn bij het project. Diegenen die wel komen opdagen hebben lang niet altijd de juiste kennis, competenties en attitudes.

De harde gegevens uit het cliëntenbestand:

- geslacht;
- leeftijd;
- hoogste opleiding;
- burgerlijke staat (gehuwd/alleenstaand; wel/geen kinderen);
- sollicitatieplicht e.d.;
- duur van inschrijving;
- herkomst/ethniciteit;
- fase-indeling (fase 1: bemiddelbaar naar reguliere arbeid, 2/3: geringe afstand tot de arbeidsmarkt; fase 4: grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt) is blijkbaar te globaal om een goede match te maken.

De informatie die bij sociale diensten beschikbaar is voor matching dient aangevuld te worden met een adequate, kwalitatieve intake waar de kennis en vaardigheden van kandidaten in beeld wordt gebracht. Dit vereist investering omdat dit veelal een tijdrovend proces is dat een hoog niveau van de medewerker van de sociale dienst vraagt. Uitbesteding van de taak is niet wenselijk. Het is cruciaal dat de sociale dienst deze kennis en inschattingsvaardigheid zelf opbouwt.

### *3. Relatie met werkgevers verbeteren*

Werkgevers schrikken vaak van de regelgeving, kosten, gebrekkige vaardigheden en inflexibiliteit bij het aannemen van aangeboden werklozen. Sociale diensten moeten de 'belasting' aan de zijde van de werkgevers wegnemen:

- Alleen 'geschikte' kandidaten sturen. Dit stelt dus hoge eisen aan de matching en de kwalitatieve intake.
- Neem als sociale dienst zelf de risico's mochten cliënten na aanvaarding van werk niet voldoen. Zie de terugneemgarantie in Nijmegen.
- Papierwerk van overheid wordt door sociale dienst gedaan. Neem de werkgevers administratieve lasten uit handen.

### *4. Voor wat, hoort wat*

Richting de cliënten dienen sociale diensten consequent de visie van voor wat, hoort wat uit te dragen (Tilburg). Wie kan werken, moet aan werk worden geholpen. Het verwachtingspatroon moet worden bijgesteld. Als slot van de keten zouden de sanctiemogelijkheden geïntensiveerd moeten worden.

### *5. Intensieve begeleiding dichtbij cliënten*

Niet alleen de kennis over de cliënten dient te worden verbeterd. De medewerkers van de sociale dienst moeten uit hun bastion komen en het veld in. Waar zitten de cliënten? Waar de werkgevers zijn daar moeten de sociale diensten ook zijn. Het werk van sociale diensten lijkt in hoge mate geritualiseerd (fase-indeling, traject inkopen). Er moet veel intensiever met cliënten worden opgetrokken en nagegaan wat werkelijk effect heeft.



## **Bijlage 2 – Suggesties voor vervolgonderzoek en advies**

- Uitbreiding en verdieping van dit onderzoek met meer steden
- Nader onderzoek naar opvattingen, afwegingen ten aanzien van uitkeringsverstrekking en werken en niet-werken, besluitvormingsprocessen onder medewerkers van sociale diensten (klantmanagers, bemiddelaars/werktoeleiders, accountmanagers)
- Ontwikkelen en uitvoering van training ten behoeve van personeel sociale diensten gericht op het op één lijn brengen van beelden en verwachtingen van betrokken partijen
- Gericht cliëntonderzoek, bijvoorbeeld naar zelfbeeld en hoe dit in positieve zin te beïnvloeden
- Nader onderzoek naar allochtonen en WWB
- Gericht onderzoek onder werkgevers
- Consultancy vormgeving lokaal arbeidsmarktbeleid
- Onderzoek naar optimale afstemming organisatie sociale diensten en vraaggerichte procesbenadering



## Profielschets onderzoekers

Het project staat onder leiding van prof. dr. Erik de Gier, hoogleraar comparatief arbeidsmarktbeleid aan de Radboud Universiteit en als programmaleider sociale innovatie en arbeidsmarkt verbonden aan het ITS. De Gier is socioloog en was eerder directeur van het ITS, directeur van het SISWO en hoogleraar sociaal beleid aan de UvA. De Gier is specialist op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid.

Drs. Sylvia Grevel is onderzoeker bij het onderzoeksbureau Kaski. Zij verricht met name kwalitatief onderzoek op het gebied van religie en samenleving met als specialisaties religieuze en culturele verscheidenheden religie in het private en publieke domein.

Drs. Frank Miedema werkt sinds augustus 2000 bij het ITS. Tussen 1992-2000 was hij werkzaam als onderzoeker bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam. In die periode deed hij onder andere onderzoek naar de individuele trajectbegeleiding en -bewaking van langdurig werkzoekenden. Ook deed hij door middel van bestandanalyses onderzoek naar de harde kern van de Rotterdamse bijstandsccliënten. Bij het ITS was hij betrokken bij onderzoeken naar de effecten van de remigratiewet en fraude met sociale verzekeringen. Momenteel voert hij voor de gemeente Apeldoorn een onderzoek uit dat tot doel heeft mensen die momenteel niet participeren op de arbeidsmarkt te motiveren en te activeren.

Drs. Gerrit Vrieze is onderzoeker bij de sector onderwijs, organisatie en beleidsevaluatie van het ITS. Hij heeft onderzoek uitgevoerd naar trajectbegeleiding van voortijdig schoolverlaters terug naar het onderwijs, hindernissen op weg naar een startkwalificatie met veel aandacht voor good practices van gemeenten, leerwerktrajecten in het vmbo en de werkplekkenstructuur om het vmbo aantrekkelijker te maken. Hij publiceerde onder meer: Vrieze, Gerrit, Sil Vrieling, Nico van Kessel (2003). Scholen, bedrijven en leerwerktrajecten.

