

Sociale activering



naar de Maatschappij?



*Faculteit der Sociale Wetenschappen*

*Master Bestuurskunde 2011*

## ***Sociale activering***

*Een onderzoek naar succesfactoren en belemmeringen van het traject sociale activering gericht op maatschappelijke participatie, met als doel, het voorkomen en bestrijden van sociale uitsluiting.*

*1<sup>o</sup> Begeleider: Dr. M.A. Beukenholdt*

*2<sup>o</sup> Begeleider: Dr. J.L.M. Hakvoort*

*Auteur: Eunice Eyra, 326143*

## Voorwoord

Drie jaar geleden ben ik vol enthousiasme gestart met de parttime Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Gedurende de afgelopen jaren heb ik meerdere malen geworsteld met nieuwe begrippen, puzzels en inzichten. Met veel plezier ben ik deze uitdagingen aangegaan die deze studie mij steeds heeft geboden. Sociale zekerheid en de onderkant van de arbeidsmarkt zijn onderwerpen die mij altijd hebben geboeid, evenzo het nadenken over verklaringen en mogelijke verbeteringen.

Dit onderzoek was voor mij een enorme uitdaging en het schrijven van deze scriptie evenzo.

Zonder ondersteuning en begeleiding van Dr. M.A. Beukenholdt en Dr. J.L.M. Hakvoort zou het niet mogelijk zijn geweest om deze studie succesvol af te ronden. U allen, heel hartelijk bedankt voor de aanwijzingen, adviezen die mij steeds weer op de rails hebben geplaatst. In het bijzonder Dr. M.A. Beukenholdt die mij hielp om “de vaart erin te houden”.

Mijn dank gaat ook uit naar de Beleidsmedewerkers, klantmanagers, trajectbegeleiders en klanten, zonder hun medewerking was deze scriptie niet mogelijk geweest.

Ik ben ook veel dank verschuldigd aan mijn ouders Mavis Polak en Lucien Held, partner Marlon Nurse en mijn drie liefhebbende kinderen Kevin, Dhinio en Sharina, wiens steun, geduld en vertrouwen mij door deze periode hebben geholpen.

Daarnaast ben ik ook vrienden en familie dankbaar voor alle steun en enthousiaste reacties gedurende deze studie.

Deze scriptie is een mooie afsluiting van drie zware maar zeer boeiende jaren. Ik hoop dat het een bijdrage mag leveren aan de uitvoering van het traject sociaal activering.

Rotterdam, juli 2011

Eunice Eyra

## Inhoudsopgave

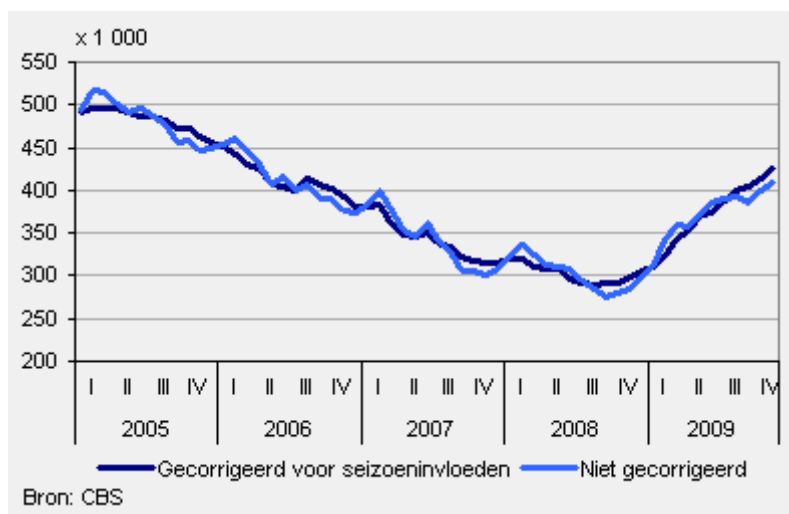
<b>1.</b>	<b>Inleiding onderzoek</b>	<b>5</b>
1.1	Probleemanalyse	5
1.2	De Wet Werk en Bijstand	6
1.3	Probleemstelling	10
1.4	Doelstelling en onderzoeksvraag	11
1.5	Deelvragen	11
1.6	Onderzoeksmethode	11
1.7	Bestuursrelevante en maatschappelijk relevantie	12
1.8	Leeswijzer	12
<b>2</b>	<b>Achtergronden sociale activering</b>	<b>14</b>
2.1	Inleiding	14
2.2	Instrumenten WWB	14
2.3	Sociale activering	17
2.3.1	Doelen en doelgroep sociale activering	18
2.3.2	Uitvoerders van het traject	20
2.3.3	Realisatie van gestelde doelen	20
2.4	Maatwerk, ladder benadering	21
2.5	Evaluatie activerende zorg en project Exit	24
2.5.1	Activerende zorg	24
2.5.2	Project exit	25
<b>3.</b>	<b>Theoretisch kader</b>	<b>27</b>
3.1	Inleiding	27
3.2	Beleid en uitvoering van beleid	28
3.3	Beoordelingscriteria beleid	31
3.4	Beleidsinstrumenten	33
3.5	Street Level Bureaucrats	35
3.6	Principaal-agent theorie	37
<b>4.</b>	<b>Operationalisering</b>	<b>40</b>
4.1	Deelvraag 1: wat zijn de verwachtingen van het traject sociaal activering?	40

4.2	Deelvraag 2: hoe wordt het traject sociaal activering uitgevoerd?	42
4.3	Deelvraag 3: is dit instrument effectief?	44
4.4	Onderzoeksuitvoering	45
<b>5</b>	<b>Onderzoeksresultaten</b>	<b>46</b>
5.1	Verwachtingen van het traject sociaal activering	46
5.2	Uitvoering van het traject sociaal activering	52
5.3	Effectiviteit van het traject sociaal activering	56
<b>6</b>	<b>Analyse</b>	<b>60</b>
6.1	Inleiding	60
6.2	Verwachtingen van het traject sociaal activering	60
6.3	Uitvoering van het traject sociaal activering	63
6.4	Effectiviteit van het traject sociaal activering	64
<b>7</b>	<b>Conclusie</b>	<b>66</b>
7.1	Verwachtingen van het traject sociaal activering	66
7.2	Uitvoering van het traject sociaal activering	67
7.3	Effectiviteit van het traject sociaal activering	68
7.4	Beantwoording van de hoofdvraag	69
<b>8</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>70</b>
8.1	Aanbevelingen	70
8.2	Tot slot	71
	Literatuurlijst en bronnenoverzicht	72
	Bijlagen	73
	Interviews	73

# 1. Inleiding onderzoek

## 1.1 Probleem analyse

Nederland telde in de periode van oktober-december 2009 ruim 425.000 werklozen, dat komt neer op 5,2 procent van de beroepsbevolking. In vier jaar tijd daalde het aantal uitkeringen met 80 duizend. In het eerste kwartaal van 2009 begon het aantal uitkeringen weer te stijgen. De stijging van het aantal bijstandsuitkeringen past bij het beeld van een verslechterde economie en slecht functionerende arbeidsmarkt ([www.cbs.nl/sociale-zekerheid](http://www.cbs.nl/sociale-zekerheid)).



Iedere Nederlander wordt in staat geacht om zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien. Is dit niet het geval dan heeft de overheid als taak ondersteuning te bieden bij het zoeken naar werk. Indien dit niet mogelijk is, is een tijdelijke inkomensondersteuning mogelijk, dit is volgens de Wet Werk en Bijstand geregeld. Als er teveel werklozen zijn, kan dit leiden tot een onevenwichtige arbeidsmarkt, doordat de vraag naar werk groter is dan het aanbod van werk. Om ervoor te zorgen dat de arbeidsmarkt in evenwicht blijft wordt er een arbeidsmarktbeleid uitgevoerd door gemeenten. Door te investeren in reïntegratiemiddelen probeert de gemeente er alles aan te doen om de uitstroom van uitkeringsgerechtigden te bevorderen. Dit is de afgelopen jaren grotendeels gelukt.

Er is echter een groep uitkeringsgerechtigden met diverse belemmeringen, die volgens de gemeenten niet of nooit zullen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Voor deze groep zijn er verschillende reïntegratietrajecten die zich richten op het bevorderen of verbeteren van de deelname aan de maatschappij. Ik wil mij in dit onderzoek richten op het traject sociale activering onbenutte Kwaliteiten(OK Klassiek traject). Dit traject is voor langdurig werklozen. Het doel van dit traject is het bevorderen van maatschappelijke participatie en het vergroten van de zelfredzaamheid. Het traject Onbenutte Kwaliteiten(OK Klassiek traject) wordt uitgevoerd door het reïntegratiebedrijf Onbenutte Kwaliteiten Bank(OK Bank). Dit bedrijf voert sinds het jaar 1995 in opdracht van de gemeente het traject uit. Sociale activeringstrajecten komen voort uit de Wet, Werk en Bijstand(WWB). Met dit instrument wil de gemeente Rotterdam een bepaald doel realiseren, namelijk het vergroten van de zelfredzaamheid en in sommige gevallen, indien mogelijk de kans op doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt vergroten. Wat maakt dit traject dat ruim 16 jaar wordt uitgevoerd succesvol en zijn er belemmeringen die zich voordoen?

## **1.2 De Wet Werk en Bijstand**

De Wet Werk en Bijstand komt voort uit de Algemene bijstandswet. Deze wet werd in 1996 ingevoerd en is sinds die tijd om verschillende redenen meerdere keren aangepast (Toet, 2007).

De overheid verschafte burgers vanuit de gedachte van de verzorgingstaat via de Algemene bijstandswet (Awb) een inkomen om in levensonderhoud te voorzien. De Algemene bijstandswet was een belangrijk onderdeel van het sociale zekerheidstelsel, het vormde de sluitpost van het sociale zekerheidstelsel.

Indien men geen aanspraak maakt op inkomsten uit bijvoorbeeld de Ziektewet, Arbeidsongeschiktheidswet of Werkloosheidswet (werknemers verzekeringen) dan kan men in principe in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering.

De overheid is vanaf dat moment verantwoordelijk voor een ieder die niet zelfstandig zijn inkomen kan verdienen.

Het recht op bijstand wordt vanaf dat moment een sociaal recht.

Op 1 januari 2004 is de Algemene bijstandswet (Awb) vervangen door de Wet Werk en Bijstand (WWB) om gemeenten onder andere te prikkelen om effectiever en

efficiënter te werken. De overheid die voorheen verantwoordelijk was voor het gevoerde beleid, heeft middels decentralisatie de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de wet, bij de gemeenten gelegd.

De invoering van de WWB heeft hierdoor direct gevolgen gehad voor gemeenten. Het Rijk dat voorheen verantwoordelijk was voor het gevoerde beleid, was niet langer de verantwoordelijke voor het beleid van gemeenten. Bij de invoering van de WWB verschaft het Rijk de gemeenten een vast budget dat bestaat uit een inkomensdeel (I-deel) en een werkdeel (W-deel). De nieuwe budgetsystematiek had gevolgen voor de regelgeving. Voor het Rijk is het van groot belang dat de gemeenten de wet uitvoeren. Middelen die de gemeente overhoudt op het werkdeel vloeien terug naar het Rijk (Engbersen, 2006). Het Rijk dat voorheen verantwoordelijk was voor het financiële gedeelte, kon door deze wijziging een stapje terugzetten.

Het doel van de WWB is werk boven inkomen, dit is de grondgedachte van de WWB, burgers zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun inkomen. Zij moeten er dus alles aan doen om hierin te voorzien, lukt dit niet dan is er ondersteuning mogelijk door de gemeente. Door de invoering van de WWB hebben gemeenten meer ruimte om het beleid uit te voeren en hebben tevens een grote financiële verantwoordelijkheid. De beleidsvrijheid is van groot belang omdat gemeenten de opdracht krijgen om uitkeringsgerechtigden te ondersteunen bij hun terugkeer naar de arbeidsmarkt, het Rijk bepaalt dus niet op welke manier het moet geschieden. Dit komt erop neer dat gemeenten afgerekend worden op de prestaties die ze bereiken, zij worden als het ware indirect gedwongen om anders te werken. Door strenger aan de poort te zijn wil de gemeente de instroom beperken waardoor er minder uitbesteed kan worden voor reïntegratie. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd omdat de overheid gemeenten wil prikkelen om uitstroom van uitkeringsgerechtigden te bevorderen (Bekkers, 2007). De gemeente legt de nadruk op arbeidsparticipatie, eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en plichten van de burgers.

Bij de invoering van de WWB zijn gemeenten zelf beleidsmatig en financieel verantwoordelijk voor het ontplooiën van activiteiten om werk boven inkomen te realiseren. Zij hebben de vrijheid om met name het reïntegratiebeleid op eigen wijze vorm te geven.



Het Rijk verschaft het participatie budget waardoor gemeenten reïntegratiemiddelen kunnen inkopen voor de uitkeringsgerechtigden. Zoals eerder aangegeven is het doel van de WWB het bevorderen van de uitstroom van het aantal uitkeringsgerechtigden. Er moet een evenwicht gevonden worden tussen de instroom en de uitstroom naar de arbeidsmarkt ([www.sozawe.nl](http://www.sozawe.nl)).

De gemeentelijke Sociale Dienst is uitvoerder van de WWB. Bij de uitvoering van deze wet waren gemeenten voorheen niet actief bezig met het ontwikkelen van instrumenten om uitstroom naar de arbeidsmarkt te bevorderen waardoor uitkeringsgerechtigden jarenlang in de bijstand bleven zonder enige vorm van activering.

De afgelopen jaren is hier verandering in gekomen, gemeenten krijgen van het Rijk een bepaald budget (Participatiebudget) om te investeren in reïntegratiemiddelen.

### **Participatiebudget**

Sinds 1 januari 2009 is de Wet participatiebudget ingevoerd. Gemeenten ontvangen een gezamenlijk budget voor participatie, inburgering en educatie. Met dit budget kunnen gemeenten reïntegratie, inburgering en educatievoorzieningen financieren. “Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de afspraak uit het Coalitieakkoord (Kamerstukken II 2006/07,30 891, nr. 4) om – teneinde voor gemeenten een samenhangende aanpak mogelijk te maken – zoveel mogelijk de bestaande schotten tussen de diverse op reïntegratie en participatie gerichte budgetten weg te nemen”.

“Deze afspraak uit het Coalitieakkoord heeft geleid tot het voornemen van bundeling van het WWB-werkdeel, de inburgeringsbudgetten voor zover deze betrekking hebben op de door gemeenten aan te bieden inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie” ([www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)).

In Rotterdam is er door de gemeente de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in reïntegratie instrumenten. Vele instrumenten waren succesvol. De Gemeente Rotterdam wil in de eerste plaats de instroom in de uitkering zoveel mogelijk beperken. Voor degenen die een beroep moeten doen op de inkomenswaarborg dient het verblijf in de uitkering zo kort mogelijk te zijn omdat de kansen richting de arbeidsmarkt kleiner worden.

Ten tweede wil de gemeente een evenwichtig reïntegratiebeleid voeren zodat alle groepen die een beroep doen op de bijstand daarin worden betrokken. In de derde plaats wil de gemeente transparantie bij de vorming en uitvoering van beleid. Voor de betrokkenen dient duidelijk te zijn aan welke verplichtingen zij moeten voldoen. Middels handhaving en fraudebestrijding wordt dit ondersteund, zowel preventief als repressief ([www.szw.nl/instrumenten/sociale activering](http://www.szw.nl/instrumenten/sociale_activering)).

Er werd bij de uitvoering van de WWB veel aandacht besteed aan personen die al een geruime tijd in de bijstand zitten, de zogenoemde langdurig werklozen. Deze categorie maakt tweederde deel van het WWB-bestand uit. Hun problematiek vereist maatwerk. Maatwerk is noodzakelijk omdat niet iedereen dezelfde knelpunten heeft richting de arbeidsmarkt. Sommige bijstand gerechtigden zullen vanwege diverse belemmeringen niet meer doorstromen. Er is een kleine groep die echter wel doorstroomt, maar de belemmeringen van deze groep moeten eerst aangepakt worden waardoor zij meer tijd nodig hebben om door te stromen naar de arbeidsmarkt. De participatieladder duidt deze situatie aan. In hoofdstuk 2 geef ik een beschrijving van de participatieladder omdat ik bij de uitkomsten van dit onderzoek de stappen die de langdurig werklozen hebben gemaakt kan duidelijk maken met de participatieladder.

De Sociale Dienst werkt samen met diverse organisaties om de langdurig werklozen te stimuleren en de uiteindelijke uitstroom naar werk bevorderen. Dit doet de gemeente middels aanbestedingen of door subsidies te verschaffen aan reïntegratie bedrijven. Organisaties die mee willen werken aan deze doelstelling kunnen middels een aanbesteding laten weten dat zij de opdracht van de Sociale Dienst willen uitvoeren of ontvangen subsidie van de gemeente om reïntegratietrajecten uit te voeren.

Gezien de cijfers in de onderstaande tabel is het hard nodig, sinds 2007 heeft de gemeente Rotterdam de grootste groep werklozen van de 4 grote steden en middels het participatiebudget kunnen zij werklozen ondersteuning bieden.



### 1.3 Probleemstelling

De gemeente Rotterdam is een gemeente met een relatief hoog aantal langdurig werklozen. Zij heeft als doel de doorstroom van langdurig werklozen naar de maatschappij te bevorderen/verhogen door onder andere het bevorderen van de maatschappelijk participatie. Gemeente Rotterdam geeft in haar beleidskader werk en reïntegratie 'Iedereen werkt mee' aan dat iedere bijstandsgerechtigde een tegenprestatie moet leveren. De gedachte hierachter is dat de gemeente ervan uitgaat dat 'iedereen iets kan', dit is ook het motto van de gemeente Rotterdam. Voor langdurig werklozen wordt het traject Sociale activering ingezet om ze dichterbij de maatschappij te brengen. Dit instrument krijgt steeds meer aandacht, de maatschappelijke effecten die worden gerealiseerd des te meer ([www.sozawe.nl/iedereenwerktmee](http://www.sozawe.nl/iedereenwerktmee)).

Het effect van de reïntegratie instrumenten die de gemeente inzet kan middels de participatieladder gemeten worden (zie, pagina 21). Dit instrument moet inzicht geven in de beoogde effecten en werkelijke effecten die er bereikt worden met de reïntegratie instrumenten. Sommige beleidsinstrumenten zijn succesvol, maar er zijn instrumenten die in de praktijk door allerlei factoren beïnvloed kunnen worden waardoor er niet van tevoren aangegeven kan worden of de instrumenten succesvol zijn (Ringeling, 2004).

Bij de uitvoering van het traject sociale activering zijn er diverse actoren betrokken die allen hun eigen belangen hebben en hun eigen waarden. Dit kan invloed hebben op de uitkomsten van het traject. Er worden onderlinge afspraken gemaakt tussen gemeenten, langdurig werklozen en reïntegratie bedrijven om binnen een bepaalde

tijd de beoogde doelen te realiseren. De gemeente werkt hierbij samen met verschillende partijen. Bij de uitvoering van beleid zijn er diverse factoren die invloed kunnen hebben op de werking van het beleidsinstrument omdat er in de loop van tijd aanpassingen plaats kunnen vinden ten aanzien van de oorspronkelijke doelstellingen (Engbersen 2009). Dit onderzoek richt zich op de factoren die sociaal activeringstrajecten kunnen beïnvloeden, zij kunnen zorgen voor een succesvolle doorstroming van langdurig werklozen, daarnaast richt dit onderzoek zich ook op de factoren die een belemmering kunnen vormen hierbij. Onbenutte Kwaliteiten Klassiek (OK Klassiek) is een sociaal activeringstraject binnen de gemeente Rotterdam en zal centraal staan in dit onderzoek. Het doel van OK Klassiek trajecten is het activeren van langdurig werklozen die in een isolement zitten of dreigen te geraken.

#### **1.4 Doelstelling en onderzoeksvraag**

Het doel van het onderzoek is het doen van voorstellen voor de verbetering van de uitvoering van sociaal activeringstrajecten door een analyse te maken van de factoren die zorgen voor een succesvolle doorstroming van langdurig werklozen en van factoren die een belemmering vormen.

##### **Onderzoeksvraag:**

Welke factoren van een sociaal activeringstraject zorgen voor een succesvolle doorstroming van langdurig werklozen en welke factoren vormen een belemmering hierbij?

#### **1.5 Deelvragen**

Volgende deelvragen zijn van belang om bovenstaande onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden:

- 1 Wat zijn de verwachtingen van het traject sociaal activering?**
- 2 Hoe wordt het traject sociaal activering uitgevoerd?**
- 3 Is dit instrument effectief? Ja waarom, zo nee, op welke manier kan de uitvoering van het traject sociale activering verbeterd worden?**

## 1.6 Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek maak ik gebruik van wetenschappelijk literatuur en documenten van betrokken organisaties. Daarnaast maak ik gebruik van interviewgegevens, middels een vragenlijst voor beleidsmedewerkers, klantmanagers, trajectbegeleiders en de klanten. Door twee beleidsmedewerkers, twee klantmanagers van de Sociale Dienst, vier trajectbegeleiders en zes klanten te interviewen kan er gekeken worden naar de werking van het instrument. De geboekte successen, belemmeringen en de samenwerking met reïntegratiebureau's worden eerst geanalyseerd. Door twee reeds uitgevoerde trajecten te beschrijven kan er gekeken worden naar de succesfactoren en eventuele belemmeringen die zich daarbij hebben voorgedaan. Daarnaast zullen de vorderingen die gemaakt worden met het traject sociale activering aangegeven worden middels de participatieladder.

Door documenten van de sociale diensten, door internet te raadplegen en door het houden van interviews zal er antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag.

Factoren die invloed kunnen hebben op effectieve uitvoering van beleidsinstrumenten die ik heb beschreven in het theoretisch kader worden vervolgens geoperationaliseerd. Er wordt aandacht besteed aan de verwachtingen die de gemeente als opdrachtgever heeft ten aanzien van een sociaal activeringstraject, de manier waarop het wordt uitgevoerd door klantmanagers en trajectbegeleiders en de effectiviteit ervan. Daarnaast zal ik gebruik maken van gegevens, kennis en ervaringen die ik heb opgedaan als uitvoerder van een sociaal activeringstraject.

Vervolgens beschrijf ik de resultaten van het onderzoek, aan de hand van deze resultaten maak ik een analyse van de factoren die bij de uitvoering van sociaal activeringstraject zorgen voor een succesvolle doorstroming en factoren die een belemmering vormen.

Tot slot zal er een conclusie getrokken worden en aanbevelingen gegeven worden ter verbetering van het traject sociale activering.

## **1.7 Bestuurskundige relevantie en maatschappelijke relevantie**

De factoren die invloed hebben op sociale activeringstrajecten staan in dit onderzoek centraal. Sociale activeringstrajecten komen voort uit de WWB en worden door gemeenten uitbesteed. Bevordering van de maatschappelijke participatie is onder andere een doelstelling die de gemeente wil realiseren omdat dit uiteindelijk ook voor een doorstroom naar de arbeidsmarkt kan zorgen. De instrumenten die worden toegepast, de uitvoering en de verhoudingen tussen gemeenten en reïntegratiebureau's zijn bestuurskundige thema's. Het gaat hierbij om de factoren die ervoor zorgen dat er successen worden gerealiseerd en de aanpak van eventuele belemmeringen.

Een onderzoek naar de belemmerende factoren die invloed kunnen hebben op vorderingen/groei van langdurig werklozen kan leiden tot verbetering van de uitvoering van sociale activeringstrajecten.

## **1.8 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 geef ik een beschrijving van sociaal activeringstrajecten in het algemeen. Vervolgens wordt de participatieladder beschreven, deze geeft een duidelijk beeld van langdurig werklozen die in aanmerking kunnen komen voor een activeringstraject en de groei die zij hebben doorstaan aan het eind van een activeringstraject. Daarna geef ik een beschrijving van twee reeds uitgevoerde trajecten om aan te kunnen geven of de doelen gerealiseerd zijn en de factoren die hierop van invloed zijn geweest.

In hoofdstuk 3 zal ik de theorieën rondom beleid, beleidsuitvoering, Street Level Bureaucrats en Principaal-agent beschrijven om een vergelijking te kunnen maken met de praktijk. Een sociaal activeringstraject is immers een instrument dat wordt toegepast door gemeenten. De manier waarop de gemeente en trajectbegeleiders het traject uitvoeren en de verhoudingen tussen de klantmanagers en de uitvoerders van de trajecten zijn medebepalend voor het succes. Daarnaast wordt ook gekeken naar de klanten die deelnemen aan een sociaal activeringstraject, wat vinden zij van dit traject? Door dit te doen kan er mogelijk een antwoord gegeven worden op de centrale vraagstelling. Vervolgens wordt er een deelconclusie getrokken.

In hoofdstuk 4, worden de factoren die invloed hebben op sociale activeringstrajecten zoals die beschreven zijn in hoofdstuk 3 (theoretisch kader) geoperationaliseerd middels interviewvragen.

In hoofdstuk 5 worden de interviewgegevens gepresenteerd. Vervolgens worden de factoren die zorgen voor een succesvolle doorstroming of belemmering geanalyseerd in hoofdstuk 6. Vervolgens beschrijf ik in hoofdstuk 7 de conclusie en aanbevelingen voor dit traject.

## **2 Achtergronden sociaal activering**

### **2.1 Inleiding**

Sociale activeringstrajecten komen voort uit de WWB. Met dit instrument wil de gemeente een bepaald doel realiseren. In deze paragraaf beschrijf ik de instrumenten van de WWB en het ontstaan van het traject sociaal activering. Vervolgens geef ik in paragraaf 2.4 een beschrijving van de participatieladder om de stappen die een langdurig werkloze gedurende een traject maakt te kunnen verduidelijken en een beschrijving van twee reeds uitgevoerde trajecten.

### **2.2 Instrumenten WWB**

Zoals eerder beschreven is op 1 januari 2004 de Algemene bijstandswet (Abw) vervangen door de Wet Werk en Bijstand (WWB). De overheid die voorheen verantwoordelijk was voor het gevoerde beleid, heeft middels decentralisatie de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de wet, bij de gemeenten gelegd.

De gemeente gebruikt diverse reïntegratieinstrumenten om de kansen van uitkeringsgerechtigden richting de maatschappij te vergroten.

Een sociaal activeringstraject is een van de instrumenten van de WWB om maatschappelijke participatie van langdurig werklozen te bevorderen of te vergroten. Zoals hierboven beschreven zijn er bij de invoering van de WWB wijzigingen doorgevoerd met een bepaald doel, een ieder die mee kan doen, moet meedoen. De laatste jaren wordt er door gemeenten veel geld gestoken in trajecten die bijstandsgerechtigden uiteindelijk moeten leiden naar de arbeidsmarkt. In het regeerakkoord is afgesproken dat voor mensen die een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt de mogelijkheden in de WWB worden verruimd.

Anno 2010 is de gemeente Rotterdam op allerlei fronten bezig met de uitbouw van het activeringsbeleid.

Een van de doelen van het reïntegratiebeleid is het bieden van ontplooiingskansen aan uitkeringsgerechtigden in een achterstandspositie en het vergroten van hun mogelijkheden tot maatschappelijke participatie.

Op die manier kan de uitkeringsgerechtigde zich oriënteren op deelname aan de maatschappij.



De oriëntatie kan divers zijn bijvoorbeeld het verrichten van onbeloonde maatschappelijke nuttige activiteiten.

Hierdoor kan er werkervaring worden opgebouwd of vergroot. Voor degene die ooit nog zullen uitstromen kunnen de kansen richting de arbeidsmarkt ook vergroot worden.

Er worden diverse instrumenten ingezet om uitkeringsgerechtigden te ondersteunen. Er worden diverse instrumenten die ingezet kunnen worden om onder andere instroom te verminderen en er zijn instrumenten die ingezet worden om de uitstroom te bevorderen.

De instrumenten zijn ondergebracht in 3 programma's:

#### **A Werk en reïntegratie,**

Instrumenten hiervoor zijn: directe bemiddeling, reïntegratietrajecten, baan met loonkosten suppletie.

Doelgroep voor reïntegratie zijn uitkeringsgerechtigden waarvan verwacht kan worden dat ze met enige ondersteuning zullen doorstromen naar de arbeidsmarkt maar ook voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De gemeente maakt bij de uitvoering van dit instrument gebruik van de WWB-werkdeel.

Zij hebben de vrijheid om het reïntegratiebeleid (binnen wettelijke kaders) op eigen wijze vorm te geven. Bijstandsklanten die zelfstandig ondernemer willen worden krijgen ook ondersteuning middels dit programma. De gemeente kan ervoor kiezen om de instrumenten voor een deel zelf uit te voeren of door opdrachten te verstrekken aan reïntegratiebedrijven. Klanten worden door de Sociale Dienst verplicht om mee te werken aan een reïntegratietraject.

In het reïntegratie beleid staat een aantal punten centraal, deze zijn:

- “waar mogelijk: werk boven uitkering,
- betaald werk is niet voor iedereen haalbaar,
- iedereen is in staat een waardevolle bijdrage aan de maatschappij te leveren,
- we stimuleren maatschappelijke participatie als doorstroom naar werk niet mogelijk is,
- maatwerk staat centraal.”

## **B Activering en begeleid werken,**

Om de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan te pakken geeft de afdeling Regie voor Werk en Inkomen (RWI) van de Sociale Dienst het advies om participatieplaatsen te creëren voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Doel van dit instrument is het bieden van ontplooiingskansen aan langdurig werklozen en het vergroten van hun mogelijkheden tot maatschappelijke participatie hierdoor kan sociaal isolement voorkomen worden. Door het verrichten van maatschappelijke nuttige activiteiten kunnen langdurig werklozen hun sociale vaardigheden en zelfredzaamheid vergroten.

De afdeling RWI geeft twee varianten om dit te realiseren:

De deelnemer blijft zijn uitkering behouden en levert vrijwillig een tegenprestatie gedurende enkele dagen per week. Dit is afhankelijk van de mogelijkheden en behoeften.

De uitkering wordt ingezet als loon. Er wordt een arbeidscontract aangegaan met de gemeente of met een private werkgever. Het gaat hierbij om een minimumloon.

## **C Inburgering**

Het inburgeringstelsel bestaat uit de Wet inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering. De Wet inburgering verplicht alle mensen die geen Nederlands paspoort hebben en in Nederland willen wonen tot inburgering. Maar ook mensen die in Nederland wonen en geen Nederlands spreken kunnen inburgeren. Het kan dus in beide gevallen gaan om nieuwkomers (mensen die minder dan een jaar geëmigreerd zijn naar Nederland) en oudkomers (mensen die voor 1998 in Nederland zijn komen wonen). De wet biedt ook mogelijkheden aan mensen die de behoefte hebben om in te burgeren, de zogenoemde inburgeringsbehoefte.

Eigen verantwoordelijkheid staat bij deze wet centraal, de mensen die aan de inburgering deelnemen moeten gemotiveerd zijn en willen investeren in een verblijf en toekomst in Nederland.

Inburgering kan ingezet worden om de kans naar arbeid te vergroten. Het inburgeringstraject wordt als onderdeel van het re-integratietraject aangeboden. Bijstandsklanten die inburgeren kunnen tegelijkertijd arbeidsritme en werkervaring opdoen ([www.sozawe.rotterdam.nl/iedereenwerktmee](http://www.sozawe.rotterdam.nl/iedereenwerktmee)).

De bestaande en mogelijk nieuw te ontwerpen (reïntegratie) instrumenten die worden ingezet, zijn afhankelijk van de persoonlijke knelpunten en mogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde. De participatieladder geeft een beeld van deze processen. Afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt kunnen (reïntegratie) instrumenten daarbij trapsgewijs worden ingezet. De arbeidsproductiviteit van de uitkeringsgerechtigde is in beginsel bepalend voor het benodigde arbeidsmarktinstrumentarium en de daarbij behorende (reïntegratie) activiteiten ([www.szw.nl/arbeidsmarktinstrumenten](http://www.szw.nl/arbeidsmarktinstrumenten)).

### **2.3 Sociale activering**

In deze paragraaf beschrijf ik het instrument sociale activering dat gebruikt wordt voor het programma 'activering en begeleid werken' en de reïntegratietrajecten die worden uitgevoerd. Ik beschrijf de doelgroep en de factoren die invloed kunnen hebben op het succes van dit instrument, deze zijn: wijze van financiering, de inhoud van het traject, werkwijze van de klantmanagers en de doelstellingen die gerealiseerd moeten worden. De participatieladder wordt ook beschreven omdat middels dit instrument kan worden gekeken naar de doorstroom van langdurige werklozen. Vervolgens beschrijf ik twee reeds uitgevoerde trajecten.

Zoals eerder beschreven heeft gemeente de mogelijkheid om maatgerichte activering in te zetten.

De gemeente kan ervoor kiezen om sociaal activeringstrajecten aan te besteden of te subsidiëren. Vervolgens is het een taak van de sociale dienst om de klanten aan te melden en contacten te onderhouden met de reïntegratiebureau's (rib's).

Reïntegratiebureau's zijn organisaties die zich onder anderen bezig houden met het ondersteunen en begeleiden van zowel kortdurend als langdurig werklozen. Zij ondersteunen en begeleiden werklozen naar de arbeidsmarkt of de maatschappij.

De gemeente kan ervoor kiezen om subsidie te verstrekken aan deze organisaties of aanbestedingen doen bij deze organisaties. Zij voeren de opdracht samen met de gemeente uit en worden min of meer afgerekend op datgene wat zij hebben gepresteerd.

De afspraken die gemaakt worden tussen de gemeente, de reïntegratiebedrijven en de vrijwilligersorganisaties bepalen voor een groot deel het succes van de sociaal activeringstrajecten.

Zoals eerder aangegeven zet de Sociale Dienst diverse instrumenten in om participatie te stimuleren of te bevorderen, zij hebben diverse activeringstrajecten ontwikkeld om langdurige werklozen mee te krijgen in de maatschappij met zelfredzaamheid in het vooruitzicht.

De invulling van sociale activering kan op diverse manieren, deze zijn:

- Activiteiten gericht op het doorbreken van of terugdringen van sociaal isolement, deelname aan activiteiten en cursussen
- Eerste stap naar reïntegratie, scholing enz.
- Maatschappelijke zinvolle maar niet betaalde activiteiten
- Vrijwilligerswerk met behoud van uitkering
- Mantelzorgactiviteiten([www.szw.nl/instrumenten](http://www.szw.nl/instrumenten)).

De uitvoering van dit instrument wordt over het algemeen door reïntegratie bedrijven gedaan maar klantmanagers hebben ook de ruimte om hun eigen strategieën in te brengen en toe te passen. De trajecten kunnen zich richten op het bevorderen van maatschappelijke participatie of op het wegnemen van belemmeringen om participatie mogelijk te maken.

### **2.3.1 Doelen en doelgroep sociale activering**

Sociale activering heeft als doel de afstand tot de maatschappij te verkleinen om sociaal isolement te verkomen. Doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt mag en is natuurlijk gewenst maar is geen doel.

De doelgroep van sociale activering bestaat uit voor een groot deel uit bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze groep zal niet op korte termijn of zelfs nooit doorstromen naar de arbeidsmarkt. Op de participatieladder is er sprake van sociale activering van niveau 1 tot niveau 4. De gemeente heeft de vrijheid om te bepalen op welke niveau een bijstandsgerechtigde zit, zij bepalen het niveau aan de hand van de belemmeringen die zich voordoen. Vervolgens worden er voorzieningen ingezet ter bevordering van maatschappelijke participatie.

De belemmeringen van langdurig werklozen voor (her) intreding) kunnen zijn:

- “Ouderen in de leeftijd van 50 jaar en ouder met lichamelijke en medische belemmeringen
- Bijstandsgerechtigden met schuldenproblematiek
- Bijstandsgerechtigden die de Nederlandse taal onvoldoende of niet beheersen
- Dakloos (overnacht buiten of in nachtopvang), of thuisloos (overnacht in voorzieningen van de maatschappelijke opvang, zwerft van adres naar adres, beschikt over onzekere huisvesting);
- In overgrote meerderheid: verslaafd aan alcohol, drugs (polydrugsgebruiker), of aan beide;
- In meerderheid: meer of meer ernstige psychiatrische belemmeringen;
- Geen basisvaardigheden die nodig zijn voor werkzaamheden in een arbeidsorganisatie: verschoven dag-nachtritme, weinig communicatief, ‘kort lontje’, weinig concentratievermogen;
- In veel gevallen: regelmatig in aanraking met politie en justitie (opgelopen schulden uit boetes, verwervingscriminaliteit, in een deel van de gevallen ‘veelpleger’ en regelmatig in detentie”(www.sozawe.rotterdam.nl/iedereenwerktmee).

Voorzieningen die de gemeenten inzetten zijn:

1. “Instrumenten (activiteiten) als diagnosestelling, training in zelfinzicht, training arbeidsmarktoriëntatie en beroepskeuzeadvies zijn allemaal gericht op het helder krijgen hoe de vervolgaanpak met welke instrumenten concreet ingevuld moeten worden.
2. Voorzieningen gericht op sociale activering. Deze groep voorzieningen heeft vooral tot doel om sociale vaardigheden op de werkvloer te vergroten en omvat behalve stageplaatsen, vrijwilligerswerk en leerwerktrajecten ook activiteiten die daar direct mee zijn verbonden, zoals coaching- en voortgangsgesprekken en het bemiddelen naar deze plekken. Zij vormen de inhoudelijke kern van de inzet van de gemeenten voor de categorie personen waar het hierom gaat.
3. Verder worden tal van meer of minder specifieke cursussen aangeboden om het kennisniveau te verhogen, waaronder sollicitatiecursussen,

automatiseringscursussen, taalcursussen en korte beroepsgerichte opleidingen.

4. Tot de groep instrumenten die in het kader van ondersteunend beleid worden aangeboden, wordt schuldhulpverlening en kinderopvang gerekend, alsmede sociaalpsychologische hulpverlening”.

### **2.3.2 Uitvoerders van het traject**

De klantmanagers zijn één van de belangrijke actoren in het netwerk van de uitvoering van sociale activering. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de vastgestelde, afzonderlijke trajecten ligt bij de reïntegratiebureau's (rib's).

Deze organisaties worden op twee niveaus aangestuurd. De beleidsmedewerker doet de aansturing op contractniveau. Hij/zij heeft regelmatig overleg met de opdrachtnemer. Aan de hand van de trajectplannen die de rib's realiseren worden de doelstellingen en behaalde doelen besproken alsmede de knelpunten en de plan van aanpak.

De gemeente probeert op die manier rib's op hun rechten en plichten te wijzen.

Middels de aangeleverde trajectplannen en tussenrapportages is het voor de klantmanagers mogelijk om de trajecten te monitoren en waar nodig bij te sturen.

Indien de klant niet meer kan deelnemen aan een traject wordt hij door de rib teruggemeld en wordt door de klantmanager binnen enkele weken uitgenodigd voor een gesprek.

### **2.3.3 Realisatie van gestelde doelen**

Doelen zijn gerealiseerd als de contractafspraken zijn nagekomen, de contractafspraken kunnen betrekking hebben op:

- Plaatsing op vrijwilligerswerk
- Deelname aan cursussen, activiteiten en andere scholingsactiviteiten, zowel in zelfstandig als in groepsverband
- Eventuele plaatsing op reguliere arbeidsmarkt
- Realiseren van het aantal trajectplannen  
([www.szw.nl/experimentensocialeactivering](http://www.szw.nl/experimentensocialeactivering)).

## 2.4 Maatwerk, ladderbenadering

In deze paragraaf beschrijf ik de ladderbenadering omdat dit van groot belang is voor het leveren van maatwerk bij reïntegratie trajecten. In dit onderzoek wordt gekeken naar factoren die zorgen voor een succesvolle doorstroming daarnaast zijn er factoren die een belemmering vormen voor de doorstroming. De participatieladder laat de stappen zien die uiteindelijk gemaakt zijn. In de conclusies van dit onderzoek zal de participatieladder aanbod komen.

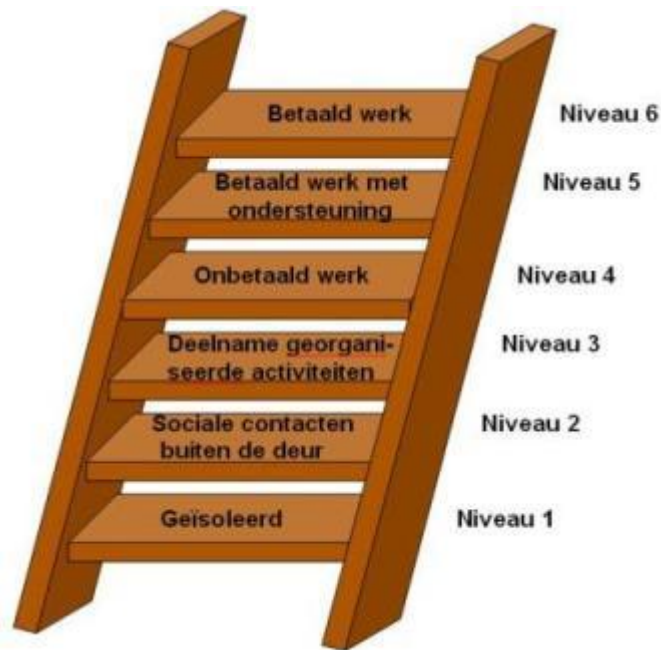
Door gebruik te maken van de participatieladder kan de gemeente inschatten welke instrumenten bijstandsgerechtigden nodig hebben om een stap dichterbij de arbeidsmarkt te komen, daarnaast kan de effectiviteit van het reïntegratie instrument gemeten worden. Zij kunnen het effect van de geleverde inspanningen ter bevordering van participatie meten en draagvlak creëren voor de instrumenten die zij toepassen om beleidsdoelen te realiseren.

Maatwerk is noodzakelijk omdat de afstand tot de arbeidsmarkt per persoon verschilt. Sommige werklozen hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt en hebben om die reden diverse middelen nodig om hun kansen richting de arbeidsmarkt te vergroten. Daarnaast heb je werklozen die vanwege diverse omstandigheden nog niet kunnen doorstromen naar de arbeidsmarkt. Voor de plaats die werklozen op deze ladder innemen, is hun afstand tot de arbeidsmarkt in termen van competenties en vaardigheden, bepalend ([www.szw.nl/arbeidsmarktinstrumenten](http://www.szw.nl/arbeidsmarktinstrumenten)).

Gemeenten willen transparantie in het reïntegratiebeleid dat zij voeren en kunnen dat bieden door te werken met de participatieladder, het kan als het ware gezien worden als een verantwoordingsinstrument. Door de participatieladder kunnen gemeenten een instrumentenmix vaststellen ter bevordering van de aanpak van werklozen. Klantmanagers kunnen naar aanleiding van de intakegesprekken die ze voeren, inschatten wat een uitkeringsgerechtigde nodig heeft om vorderingen te maken richting de arbeidsmarkt of richting de maatschappij.

De participatieladder maakt het dus voor gemeenten mogelijk om het groeiproces van de werklozen in beeld te brengen.

Er zijn 6 treden op de ladder, allemaal geven zij de situatie waarin werklozen zich bevinden weer, van geïsoleerd tot betaald werk.



Uitleg treden:

#### **“Niveau 6: Betaald werk**

- Heeft een arbeidscontract met een werkgever of is
- zzp’er en ontvangt geen aanvullende uitkering van gemeente of
- andere uitkeringsinstantie en
- wordt niet door anderen dan leidinggevende of collega’s begeleid bij het uitvoeren van het werk en
- maakt geen gebruik van WSW of gemeentelijke participatie-instrumenten

#### **Niveau 5: Betaald werk met ondersteuning**

- Heeft een arbeidscontract met een werkgever of is zzp’er en ontvangt daarbij ondersteuning, dat wil zeggen maakt gebruik van gemeentelijke participatie-instrumenten of
- ontvangt een aanvullende uitkering of werkt in WSW-verband (intern, gedetacheerd of begeleid werken) of
- volgt een reguliere opleiding met arbeidscomponent onder het niveau van de startkwalificatie.



#### **Niveau 4: Onbetaald werk**

Doet onbetaald werk; dat wil zeggen:

- heeft geen arbeidscontract
- voert taken uit en heeft daarbij verantwoordelijkheden naar anderen
- heeft minimaal eens per week fysiek contact met anderen bij het uitvoeren van het onbetaalde werk.

#### **Niveau 3: Deelname aan georganiseerde activiteiten**

- neemt deel aan activiteiten in georganiseerd verband zoals verenigingen of opleiding
- voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen (d.w.z. het is geen werk)
- neemt minimaal eens per week deel aan die activiteit waarbij hij/zij in fysiek contact komt met anderen.

#### **Niveau 2: Sociale contacten buiten de deur**

- heeft minimaal één keer per week fysiek contact met mensen die geen huisgenoten zijn en die contacten vinden niet plaats in georganiseerd verband.
- voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen(d.w.z. het is geen werk) en die contacten beperken zich niet alleen tot functioneel contact met winkelpersoneel, hulpverlener etcetera.

#### **Niveau 1: Geïsoleerd**

- heeft niet of nauwelijks contact met anderen dan huisgenoten en de contacten buiten de huisgenoten beperken zich tot functionele contacten (winkelpersoneel, hulpverleners, buschauffeurs, enz)” ([www.sozawe.rotterdam.nl/beleidsinstrumenten](http://www.sozawe.rotterdam.nl/beleidsinstrumenten)).

De participatieladder kan in principe gebruikt worden voor iedereen die een beroep doet op participatiebudget en degene die een WWB -uitkering ontvangen.

De participatieladder meet de gerealiseerde doelstellingen, door te kijken naar de resultaten die een reïntegratietraject heeft opgeleverd kan er een inschatting gemaakt worden of het participatie niveau van werklozen is gestegen. Bij de meeting wordt het niveau van participatie, perspectief, de subgroep en de instrumenten die ingezet worden bepaald.

De meetmomenten van klantmanagers vinden plaats bij de aanvraag van een uitkering, starten van een traject en bij de afronding van een traject. Daarnaast kunnen organisaties (reïntegratiebedrijven) die trajecten uitvoeren ook gebruik maken van de participatieladder ([www.participatieladder.nl](http://www.participatieladder.nl)).

## **2.5 Evaluatie van 2 trajecten: Activerende zorg traject en het project EXIT**

Deze 2 trajecten zijn bedoeld voor bijstandsklanten die vanwege diverse belemmeringen niet kunnen deelnemen aan de reguliere arbeidsmarkt. Door het wegnemen van de belemmeringen moest deelname aan de maatschappij mogelijk zijn. Er waren diverse organisaties hierbij betrokken, allen met een eigen doel en strategie.

Sociale activering heeft als doel vergroten van de maatschappelijke participatie om zelfredzaamheid te bevorderen en sociaal isolement te voorkomen.

### **2.5.1 Traject 1: Activerende Zorg**

Er is een onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de activerende zorgtrajecten. Activerende zorg is bedoeld voor bijstandsgerechtigden met meervoudige problematiek die in staat geacht worden om te participeren maar die vanwege belemmeringen niet aan andere reïntegratietrajecten konden deelnemen. Indien er een dus een oplossing komt voor de belemmeringen moet de klant instaat zijn om deel te nemen aan een activeringstraject.

In dit programma stonden de belemmeringen centraal, er werd geprobeerd zoveel mogelijk op te lossen.

Activerende Zorg is uitgevoerd door een maatschappelijke organisatie, een reïntegratiebedrijf en een activerende organisatie.

Klantmanagers van de Sociale Dienst waren verantwoordelijk voor de aanmelding van de klanten. Als de klant eenmaal was aangemeld werd er door desbetreffend reïntegratiebedrijf en de klant een trajectplan op maat gemaakt.

Het was van groot belang dat de klant wist wat er in het trajectplan stond omdat hij/zij na het ondertekenen van de plan verplicht was om deel te nemen aan het traject. De werkwijze was voor iedere klant anders vanwege hun meervoudig problematiek, het was van groot belang dat de klant in het begin zoveel mogelijk ondersteund werd om de gestelde doelen te realiseren.

Indien klanten vanwege hun belemmeringen niet konden participeren, werd de hulpverlening ingeschakeld. Deze probeerden samen met de klant een oplossing te zoeken voor de belemmeringen van de klant. Voor complexe problemen werden specialisten ingeschakeld. Deze professionals waren verantwoordelijk voor het coachen en het in kaart brengen van de mogelijkheden en kansen van de bijstandsgerechtigde.

Het was de bedoeling dat de klant vervolgens samen met zijn reïntegratie consulent mogelijkheden onderzocht die kunnen leiden naar participatie. Tijdens het onderzoek is gebleken dat er veel ruis was in de communicatie, het belangrijk dat de trajectbegeleider contact blijft houden met hulpverleningsinstanties, om ruis in de communicatie te verminderen en een optimale begeleiding te bieden.

Als het probleem van de klant was opgelost kon de trajectbegeleider actief begeleiden naar vrijwilligerswerk, cursussen of activiteiten.

Het programma had als doel om binnen 18 maanden klanten te kunnen laten doorstromen naar een vrijwilligersplek of activiteit/cursus.

De problemen van de klant waren verschillend, enkele zijn:

- Psychische en lichamelijke klachten
- Problemen rondom gezin
- Huisvestingsproblemen
- Financiële problemen

Tijdens dit onderzoek zijn de volgende zaken aan het licht gekomen:

De *uitvoering* van dit traject verschilt. De drie organisaties hebben allemaal een *eigen strategie en methodiek* om de klant te activeren.

De combinatie zorg en activering blijkt goed te werken.

De diagnose van de uitgangssituatie van de deelnemers is onvoldoende ontwikkeld.

Het is nu nog afhankelijk van klantmanagers en uitvoerders die hun eigen kijk hebben op de belemmeringen en belastbaarheid van de klanten. Het netwerk rondom de

klanten werkt onvoldoende samen waardoor sommige klanten tussen wal en schip raken.

Er zijn bij de uitvoering van dit traject problemen op uitvoerend niveau maar ook de verkokering van beleid is medebepalend geweest voor het succes van dit traject.

### 2.5.2 Traject 2: Project EXIT

Er is door de wetenschappelijke afdeling van de Sociale Dienst een onderzoek gedaan naar het project EXIT.

Het ging bij het project EXIT om deelnemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die vaak langdurig werkloos zijn en ook kampen met zowel lichamelijke- als psychische klachten.

Doordat zij langdurig werkloos zijn en eerder deelgenomen aan diverse trajecten hebben zij hierdoor ongemotiveerd om aan het werk te gaan of deel te nemen aan de maatschappij. De reïntegratiebedrijven, maatschappelijke organisaties en activeringsorganisaties hebben meegedaan aan dit onderzoek. De uitvoerders hebben middels offertes *aanbestedingen* gedaan.

Ook in dit programma stonden de belemmeringen van de klant centraal, het doel was om die op te heffen zodat de klant bemiddeld kan worden naar werk.

De selectie van uitkeringsgerechtigden werd gedaan door maatschappelijk werkers. Met *intensieve begeleiding* door klantmanagers, kwaliteitsmedewerker, maatschappelijk werker, psycholoog en acquisiteur moest het voor de bijstandsgerechtigden die deelnemen aan dit traject mogelijk zijn om binnen 1 of 2 jaar door te stromen naar de arbeidsmarkt.

De klanten worden geselecteerd op leeftijd, belemmeringen, etniciteit, opleiding, beheersing van de Nederlandse Taal, gezinssituatie en motivatie.

Vervolgens worden ze door de klantmanagers aangemeld bij de uitvoerders. De *uitvoering* van dit traject vond plaats door reïntegratie bedrijven en hulpverlenende instanties. Indien er geen belemmeringen waren voor doorstroom was het voor de acquisiteur mogelijk om de klant te bemiddelen naar werk.

In het onderzoek is er verder ook gekeken naar de nazorg, bereik en resultaten van dit project.

Met dit onderzoek heeft men aangetoond dat het project Exit is geslaagd.

De redenen die zij aangeven zijn:

De *motivatie* van de klanten, die was goed.

Hoge percentage *uitstroom, bereik* van de doelgroep die voor dit project bedoeld is.

De *methodiek* die er is toegepast en de *aanpak* van de belemmeringen van de deelnemers van het traject hebben een positief invloed heb het traject gehad.

(Walraven, van Heerwaarden en Hofs, 2009).

### 3. Theoretisch kader

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de theoretische achtergronden van het onderzoek beschreven.

Het traject sociale activering is een instrument waarmee de gemeenten bepaalde doelstellingen wil realiseren. Het beleidsinstrument kan door diverse factoren beïnvloed worden, dit heeft weer zijn invloed op een succesvolle doorstroming naar de arbeidsmarkt. Om de factoren die invloed kunnen hebben op de doelstellingen die men wil bereiken bij sociaal activeringstrajecten te kunnen analyseren geef ik een beschrijving van de doelstelling van beleidsinstrumenten in het algemeen.

Vervolgens wordt aandacht besteedt aan de uitvoerders van beleid, zij hebben bij het uitvoeren van beleid te maken met beleidsvrijheid, ook wel discretionaire ruimte genoemd. Dit is kenmerkend voor Street Level Bureaucrat's (SLB's) die werkzaam zijn bij een publieke organisaties. De taakopvatting van de uitvoerders kan de wijze waarop zij het instrument toepassen beïnvloeden. Actoren die bij de beleidsuitvoering zijn betrokken hebben hun eigen normen, waarden en doelstellingen.

Om de relatie tussen de gemeente als opdrachtgever en de uitvoerende organisaties weer te geven beschrijf ik de principaal-agent theorie. De gemeente is opdrachtgever (bovengeschikte) en wil haar doelen realiseren maar aan de andere kant heb je de opdrachtnemers (ondergeschikten) die naast de door de gemeente gestelde doelen ook hun eigen doelen willen realiseren. De gemeente als toezichthouder maakt afspraken met haar uitvoerders over datgene wat de uitvoerder moet realiseren. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op diverse zaken, bijvoorbeeld op het aantal prestaties en de soort prestaties die er geleverd moeten worden, uitgangspunt is hierbij de beleidsvrijheid van de opdrachtnemer.

### 3.2 Beleid en uitvoering

De theorieën rondom beleid, beleidsinstrumenten en de uitvoering van beleid worden beschreven, omdat het traject sociale activering een instrument is dat voortkomt uit het reïntegratiebeleid. Met dit instrument wil de gemeente langdurig werklozen bij de maatschappij betrekken en in sommige gevallen uiteindelijk de doorstroom naar de arbeidsmarkt bevorderen. De gemeente wil haar beleidsdoelen realiseren, dit doet zij door samen te werken met organisaties (reïntegratie bedrijven) die de uitvoering voor hun rekening nemen. De manier waarop beleid wordt uitgevoerd en de wijze waarop de instrumenten worden toegepast bepalen voor een groot deel het succes (Bekkers, 2007).

Indien de gemeente het aantal langdurig werklozen wil aanpakken dan moet zij beleid ontwikkelen en instrumenten inzetten om haar doelstellingen te realiseren. Alvorens de theorieën te beschrijven kijk ik eerst naar de betekenis van het woord beleid in het algemeen.

In de literatuur worden verschillende definities gebruikt voor het woord beleid, een van de definities die wordt aangegeven is dat beleid een strategie is om doelstellingen te realiseren. Vanaf de jaren zeventig tot eind jaren tachtig werd er volop gecommuniceerd over de complexiteit van beleid, de instrumenten en de uitvoering hiervan (Hill en Hupe, 2002).

Volgens Bekkers (2007) zijn er verschillende actoren betrokken bij de vorming en uitvoering van beleid waardoor het een complex geheel wordt. Door globalisering en individualisering worden de problemen complexer waardoor de overheid bij het vormen en bij de uitvoering van beleid samenwerking zoekt met verschillende actoren om de gewenste doelstellingen te realiseren. Volgens de auteur is er hierdoor sprake van co-productie van beleid, het kan gezien worden als een netwerk van partijen die van elkaar afhankelijk zijn en daarnaast hun eigen taken, posities, belangen en machtsbronnen inbrengen. De overheid is hierdoor niet de enige speler in het veld maar krijgt te maken met verschillende actoren die invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop beleid gevormd en wordt uitgevoerd.

Bekkers (2007), geeft aan dat bij de vorming van beleid, het van groot belang is dat beleidsmakers beschikken over voldoende kennis en informatie omtrent het beleidsprobleem. De oorzaken, effecten en de processen die hieraan ten grondslag

liggen, moeten inzichtelijk zijn zodat de juiste instrumenten/middelen, kosten en baten van de instrumenten kunnen worden bepaald.

Bij de vorming van beleid gaat het naast kennis ook om macht. Kennis kan gebruikt worden als een vorm van macht maar daarnaast kan de positie, probleemperceptie en afhankelijkheidspatroon ook de vorming van beleid beïnvloeden.

De overheid kan hierdoor samen met de overige actoren haar doelen realiseren. Zij is hierdoor afhankelijk van actoren en kan middels subsidies of convenanten de overige partijen verplichten om bepaalde inspanningen te verrichten.

Governance, zoals dit zo mooi heet legt de essentie op de overheid als 'belangrijke speler' en niet als 'autoriteit' van het geheel (Bekkers, 2007).

"Beleid komt in de uitvoering tot leven, de acties die er verricht worden en de richting die men inslaat zijn medepalend voor het succes dat men wil bereiken" (Bekkers, 2007). De auteur wil hiermee duidelijk maken dat er in de praktijk diverse factoren invloed hebben op het uit te voeren beleid.

Volgens Bekkers kan de uitvoering gezien worden als een spel tussen actoren die door overtuiging, onderhandeling en manipulatie hun gelijk willen halen. Hierdoor kan er nieuwe invulling gegeven worden aan het beleid en de instrumenten die er worden toegepast.

Beleid is een middel voor overheden om sturing te kunnen geven aan maatschappelijke ontwikkelingen. De rol en de positie die de overheid hierbij inneemt heeft invloed op de effectiviteit van het uit te voeren beleid.

Zoals eerder aangegeven ontwikkelt beleid zich gedurende de uitvoering opnieuw doordat men de doelen en middelen aanpast aan datgene wat op dat moment haalbaar is. Volgens Bekkers krijgt de uitvoering een politieker karakter waarbij partijen hun gelijk door overtuiging en onderhandeling proberen te halen. Bekkers, geeft aan dat het gezien kan worden als een nieuwe ronde met nieuwe kansen waarbij ambities en instrumenten kunnen worden bijgesteld.

Bij de uitvoering van beleid is het van groot belang dat actoren het nut en de noodzaak van de instrumenten die worden ingezet inzien en hun wederzijdse afhankelijkheid erkennen anders kan dit weerstand oproepen.



De doelgroep en de kenmerken van de doelgroep waarop beleid zich richt komen bij de uitvoering in beeld, als men erin slaagt om deze groep te bereiken kan de doelstelling eenvoudig gerealiseerd worden.

Bekkers (2007), geeft in zijn boek een beschrijving van de bottom-up en de top-down benadering bij beleidsuitvoering, de benaderingen beschrijven de kloof tussen beleid en de uitvoering van beleid.

Bij de bottom-up benadering gaat het om ongetemde politieke problemen, ook wel “wicked problems” genoemd. De mate van kennis en de mate van consensus is hierbij laag. Door regels en structuur in de taakstelling en uitvoering toe te passen kan men ervoor zorgen dat effectief en efficiënt gewerkt wordt. Het probleem kan op diverse manieren ontstaan, en er is onduidelijkheid over de effecten van het beleid. Er wordt bij dit model rekening gehouden met de ontvangers en uitvoerders van het beleid, de Street Level Bureaucrats (SLB's). Zij staan in de frontlinie en zijn hierdoor het gezicht van de overheid naar de burgers. Zij hebben beleidsvrijheid en kunnen hierdoor maatwerk leveren en per individu een beslissing nemen. De SLB's hebben volgens dit model te maken met ongetemde problemen. Mensen komen om diverse redenen in de bijstand terecht en hebben allemaal hun eigen redenen om niet meer te kunnen werken. Daarnaast moet er rekening gehouden met verschillende kenmerken van de doelgroep van het beleid. Daarbij is nog de onzekerheid over de doeltreffendheid en effectiviteit van het beleid.

De gemeente moet ervoor zorgen dat langdurig werklozen actief kunnen deelnemen aan de maatschappij en in sommige gevallen, kunnen hun kansen richting de arbeidsmarkt worden vergroot. Middels aanbestedingen kunnen reïntegratiebedrijven de reïntegratietrajecten uitvoeren.

Doordat de uitvoerders, 'die gezien kunnen worden als Street Level Bureaucrats' (SLB's) van beleid' over beleidsvrijheid beschikken kan er een kloof tussen beleid en uitvoering ontstaan. De uitvoering van beleid hangt ook af van de doelstellingen die men wil bereiken, sommige doelstellingen worden helder omschreven maar vaak zijn doelstellingen vaag waardoor beleid in de uitvoering onvoldoende effect heeft. Het beleidsprobleem speelt hierbij een belangrijke rol. Er wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met zowel de ontvangers en de beleidsuitvoerders. Deze benadering begint bij de ontvangers van het beleid of de doelgroep van het te voeren beleid.

Bij het top-down model gaat men ervan uit dat de uitvoerders van beleid datgene dat ze wordt opgelegd ook daadwerkelijk gaan uitvoeren. De uitvoerders worden gezien als “radertjes in een machine”. Van hen wordt verwacht dat ze datgene uitvoeren wat hun is opgedragen. De toepassing van dit model geschiedt veelal bij getemde problemen. Het gaat hierbij om problemen waarbij de mate van kennis en de mate van consensus over de maatstaven hoog is. Het probleem is dus duidelijk en de manier waarop het probleem opgelost moet worden, wordt van boven af gestuurd. Doordat er duidelijkheid is over het probleem en over de manier waarop het kan worden aangepakt, weten medewerkers wat ervan hen wordt verwacht en zijn zij ook bereid om het uit te voeren (voorbeeld, waterverontreiniging). De resultaten die behaald moeten worden spelen hierbij een belangrijke rol. Dit perspectief past bij de rationele benadering van beleid. De doelen die gerealiseerd moeten worden kunnen vanuit effectiviteit, efficiency en samenhang worden geformuleerd. In de beschrijving over de beoordelingscriteria van beleid ga ik hierop verder in.

### **3.3 Beoordelingscriteria van beleid**

Om het effect van sociale activeringstrajecten te kunnen meten moet er eerst gekeken worden naar criteria die er toegepast kan worden om het succes van beleidsinstrumenten te bepalen.

Volgens Bekkers (2007) kan het succes van beleid op verschillende manieren beoordeeld worden, hij omschrijft vier benaderingen, de rationele benadering (effectiviteit), de politieke benadering (draagvlak), culturele benadering (gemeenschappelijk beeld) en institutionele benadering (werkt het, past het, hoort het?).

De benaderingen worden kort beschreven, voor dit onderzoek wil ik mij voornamelijk richten op de rationele benadering om de effectiviteit van het traject sociaal activering te kunnen meten waardoor er vervolgens antwoord gegeven kan worden op deelvraag 3, de effectiviteit van het sociaal activeringstraject.

## **Rationele benadering**

Bij de rationele benadering wordt aandacht besteed aan de doelstellingen van het beleid, omdat dit de ingezette middelen zoals subsidie of wet en regelgeving bepaalt.

Middels 3 criteria kan het succes worden gemeten, deze zijn:

- **Effectiviteit**

In hoeverre hebben de genomen maatregelen en de ingezette middelen(input) bijgedragen aan de beoogde doelstellingen of de beoogde resultaten(output).

Om dit te kunnen vaststellen is het van groot belang dat de feitelijke resultaten vergeleken worden met de beoogde resultaten. Het is van belang dat er gekeken wordt naar de bijdrage van een bepaald instrument bij het realiseren van de doelstelling. Voorwaarde is dat doelstelling helder geformuleerd en meetbaar moeten zijn, dit komt in de praktijk nauwelijks voor. Een andere voorwaarde is dat effectiviteit van beleid wordt bepaald door de inzet van instrumenten, ervan uitgaande dat er een uitgekristalliseerde beleidstheorie is, volgens Bekkers (2007) is het maar de vraag of iets dergelijks voor handen ligt.

Een dergelijk oordeel over de effectiviteit van beleid veronderstelt dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen de beoogde doelen en de gewenste effecten.

- **Efficiency**

Hier wordt er gekeken naar de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Beleid is efficiënt gevoerd indien beleidsmakers erin zijn geslaagd om met de geringste kosten de beoogde doelstellingen te realiseren. Beleidsmakers moeten in staat zijn om de kosten en baten te benoemen en deze toe te rekenen aan bepaalde handelingen.

- **Samenhang**

Hier wordt er gekeken naar de samenhang van het gevoerde beleid. In hoeverre lukt het organisaties om integraal samen te werken. "Het beleid moet zowel intern als extern consistent zijn" (Bekkers, 2007). Dit vraagt om een zorgvuldige toepassing van instrumenten waardoor de samenhang goed tot uitdrukking komt. Het is van belang dat instrumenten goed gecombineerd worden waardoor er als

het ware een “instrumentenmix” ontstaat. De instrumenten moeten elkaar als het ware versterken.

### **De politieke benadering**

Volgens Bekkers, 2007 gaat het hierbij om de positie en het belang van beleidsuitvoerders. De mate waarin de positie of het belang is verbeterd bepaalt het succes van het gevoerde beleid, hierdoor wordt er meer draagvlak en steun gecreëerd voor het gevoerde beleid. Elke actor kan dus een ander oordeel hebben over het gevoerde beleid. Beleid is succesvol als het geaccepteerd wordt.

### **De culturele benadering**

Bij deze benadering gaat het om het gemeenschappelijk beeld dat er wordt gecreëerd over de noodzaak en het nut van de gekozen aanpak. De betrokken actoren moeten een gemeenschappelijke referentiekader hebben om een gedeeld verhaal te hebben over de aanpak die er is gekozen. Het gaat bij deze benadering eveneens om draagvlak maar meer gericht op het beeld van actoren omtrent de werkelijkheid, en niet zoals bij de politieke benadering de afweging van belangen. Als beleid in staat is geweest om een gedeeld beeld tot stand te brengen en te onderhouden dan is er sprake van succesvol beleid.

### **De institutionele benadering**

Bij deze benadering wordt er gekeken naar de werking van het gevoerde beleid, de effectiviteit, efficiency en de interne/externe samenhang. Daarnaast kan er ook gekeken worden of er draagvlak bestaat onder de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering en in hoeverre het beleid in strijd is met wet- en regelgeving (legitimiteit). In het proces van oordeelvorming is het van groot belang om eveneens aandacht te schenken aan de mate waarin het beleid een lerend beleid is omdat regels en regelgeleid gedrag kunnen leiden tot verstarring en een naar binnen gerichte oriëntatie.

## **3.4 Beleidsinstrumenten**

De beleidsinstrumenten die beleidsmakers kiezen bepalen ook het succes van beleidsuitvoering. Beleidsuitvoering is een spel tussen de beleidsmakers en burgers. Beleidsinstrumenten kunnen gezien worden als ‘tools’ om maatschappelijke

doelstellingen te realiseren. Het is van groot belang dat er instrumenten gekozen worden die het meest effectief en efficiënt zijn. Er zijn verschillende typen beleidsinstrumenten ontwikkeld in de afgelopen jaren, bijvoorbeeld subsidies, wet- en regelgeving, planning, voorlichting of overeenkomsten. De instrumenten kunnen stimulerend of beperkend werken en kunnen door diverse factoren beïnvloed worden, dit heeft gevolgen voor de beoogde resultaten. Van de Doelen (1989), koppelt beleidsinstrumenten aan drie opvattingen over sturing, deze zijn:

- juridisch sturingsmodel, in dit model wordt het gedrag van actoren middels wet- en regelgeving gestuurd. Soms zijn er sancties hieraan verbonden.
- communicatief sturingsmodel, in dit model speelt de informatie- en kennispositie van actoren een rol, door dit te veranderen wordt het gedrag van de actoren beïnvloed.
- economisch sturingsmodel, in dit model richt men zich op het veranderen van de kosten- en baten afwegingen van actoren middels beloning en strafmaatregelen.

Er zijn wel kanttekeningen bij deze modellen van de Doelen, hij zou ervan uitgaan dat instrumenten eenzijdig zijn. De Bruijn en ten Heuvelhof (1991) daarentegen maken onderscheid tussen eenzijdig en meerzijdige instrumenten. Het verschil hierbij is dat eenzijdige instrumenten gericht zijn op een hiërarchische sturing terwijl meerzijdige instrumenten gebruikt worden bij horizontale sturing. Daarnaast wordt aangegeven dat er geen aandacht is besteed aan de werking die optreedt en de invloed van informatie- en communicatietechnologie als beleidsinstrument.

In de praktijk worden de instrumenten gecombineerd door beleidsmakers waardoor er sprake is van een instrumentenmix. Het voordeel hiervan is dat de instrumenten elkaar kunnen versterken. De zwakke en sterke kanten van de instrumenten die men inzet kunnen op die manier gecompenseerd worden.

De manier waarop instrumenten worden toegepast is medebepalend voor succes omdat burgers er altijd voor zullen kiezen om hun eigen baten te maximaliseren en zo min mogelijk kosten te maken (Bovens, 't Hart, van Twist, 2007).

De sturingsmodellen worden in onderstaande tabel weergegeven.

Soorten beleidsinstrumenten, aspecten en sturingsmodellen

Sturingsmodel/aspect	Juridisch	Economisch	Communicatief
Dirigerend	Gebod, verbod,	Prijsregulering	Voorlichting
Constituerend	grondwet, staatsrecht	Infrastructurele werken	Onderwijs, onderzoek
Individueel	Vergunning	Heffing	Advies
Algemeen	Wet	Prijsregulering	Massamedia
Beperkend	Gebod, verbod	Heffing	Propaganda
Verruimend	Overeenkomst	Subsidie	Voorlichting

Bron: van der Doelen, 1989

Sociaal activeringstrajecten kunnen gezien worden als een middel om het gedrag van uitkeringsgerechtigden te beïnvloeden zodat ze hun gedrag aanpassen aan de beoogde doelstellingen van het reïntegratie beleid. Hoofddoel van de gemeente is het bevorderen van maatschappelijke participatie middels het verschaffen van subsidies aan organisaties die deze opdracht willen uitvoeren, daarnaast kan de uitvoering ook middels aanbestedingen. Middels beloning en strafmaatregelen richt men zich op de gemeente zich op de kosten- en batenafweging van uitvoerders.

### 3.5 Street Level Bureaucrats

De overheid is niet in staat om het beleid rondom werkzoekenden zelfstandig uit te voeren en heeft om die reden het beleid gedecentraliseerd. De gemeenten zijn voor een groot deel verantwoordelijk voor de uitvoering van het reïntegratie beleid.

De praktijk van de ambtenaren die beleid ontwikkelen en private organisaties die het beleid uitvoeren kunnen omschreven worden als Street Level Bureaucracy (SLB). Zij hebben vanuit hun functie direct contact met klanten en zij hebben daarnaast beoordelingsbevoegdheid en beleidsvrijheid bij de uitvoering van beleid (Lipsky, 1980). Zij voeren allen het beleid dat beleidsmakers hebben ontwikkeld op hun manier uit. De beleidsuitvoerders moeten hierbij rekening houden met de doelgroep en daarnaast moeten zij ook rekening houden met het feit dat er geen eenduidig beeld bestaat over de doeltreffendheid en effecten van het beleid.

Beleidsontwikkeling en uitvoering zijn gescheiden werelden door het bestaan van beleidsvrijheid, ook wel discretionaire ruimte genoemd. De uitvoerders beschikken immers over informatie die zich in de praktijk (beleidsuitvoering) afspeelt.

De uitvoerders, zijn professionals en hebben een zekere mate van vrijheid om het beleid uit te voeren.

Door de verschillende en soms vage doelstellingen van beleid, wordt bij het uitvoeren van de taken middels wet en regelgeving vorm gegeven aan de functies en doelstellingen van de uitvoerders (Wolfsen, 2005). Het is van groot belang dat er mogelijkheden worden gezocht om conflicten die zouden kunnen ontstaan in de uitvoering te voorkomen. Lipsky, 1980 geeft aan dat de invloed van beleidsuitvoerders op operationeel niveau groot is, mede doordat het uit te voeren beleid vaag en in sommige gevallen tegenstrijdig is.

De uitvoerders hebben de ruimte om te onderhandelen en te overleggen waardoor de kans dat er problemen kunnen ontstaan klein is, zij kunnen immers bewust hun rapportages in hun voordeel schrijven.

Uit onderzoek is gebleken dat uitvoerders door gebrekkige wet- en regelgeving, middelen en soms te hoge werkdruk hun eigen werkwijze hanteren, waardoor de klanten bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden, calculerend gedrag kunnen vertonen (Engbersen, 2009), zij zijn afhankelijk van de structuur van de organisatie. SLB's moeten afwegingen maken die niet altijd kunnen worden getoetst op effectiviteit. Street Level Bureaucrats die in publieke organisaties aan de frontlinie werken worden geconfronteerd met burgers die vragen om een beleidsprogramma toe te passen aan de situatie waarin ze verkeren (Ringeling, 2004). Een belangrijk inzicht van Bekkers (2007) hierop betreft de mate waarin het uit te voeren beleid is gespecificeerd (uitontwikkeld). Niet elk beleidsprogramma heeft specifieke instructies voor de uitvoerders. Soms worden doelstellingen bewust of onbewust vaag gehouden.

De vorming van beleid gaat dus door tijdens het uitvoeringsproces. Beleid ontwikkelt zich als het ware opnieuw, bijvoorbeeld omdat door omstandigheden doelen en middelen worden aangepast in het licht wat mogelijk is (Bekkers, 2007). De uitvoering van beleid is dan een nieuwe ronde met nieuwe kansen in het beleidsproces.

Beleidsvrijheid heeft zowel voordelen als nadelen, deze zijn:

Voordelen beleidsvrijheid:

Door beleidsvrijheid kan er rekening gehouden worden met specifieke gevallen van de doelgroep waardoor er *maatwerk* geleverd kan worden.

Ruimte voor overleg en onderhandeling waardoor beleid *aangepast* kan worden aan specifieke situaties die zich kunnen voordoen.

Uitvoerders krijgen door beleidsvrijheid de ruimte om ervaring op te doen met de instrumenten die men beschikbaar stelt, waardoor beleid kan worden *hervormd* door de ervaring die er is opgedaan (Bekkers, 2007).

Nadelen beleidsvrijheid:

Het in de hand werken van *rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid*, het is moeilijk om aan te geven of alle gelijke gevallen daadwerkelijk gelijk zijn behandeld.

Het toekennen van beleidsvrijheid kan ook een reden zijn voor beleidsmakers om geen gevoelige beslissingen te nemen bij de vorming van beleid en het om die reden overlaat (*doorschuiven*) aan de uitvoerders van beleid (Bekkers, 2007). De puzzels die men hoort op te lossen bij de vorming worden dan tijdens de uitvoering opgelost. De uitvoerders van het beleid kunnen ook *misbruik* maken van beleidsvrijheid door bewust doelstellingen van het beleid niet na te streven omdat ze het er niet mee eens zijn (Bekkers, 2007). *Beleidsvrijheid* wordt dan ingezet als machtsbron.

Bij het uitvoeren van beleid in een complexe omgeving is het belangrijk dat er voldoende lerend vermogen is binnen de organisatie om beleid met succes uit te voeren. Dit is volgens Bekkers (2007) een proces van vallen en opstaan. Gedurende de uitvoering van beleid wordt ervaring opgedaan waardoor dit proces voortdurend plaatsvindt. Doordat de maatschappij voortdurend in beweging is komen SLB's bij het uitvoeren van beleid nieuwe situaties tegen. Beleidsvrijheid is volgens Lipsky, 1980 moeilijk in te perken. De uitvoerders van het beleid beschikken over kennis en ervaring die beleidsmakers niet hebben. Er bestaat altijd spanning tussen beleidsmakers en uitvoerders omdat SLB's gericht zijn op maximale autonomie. Dit bepaalt voor een groot deel de manier waarop zij het beleid uitvoeren. SLB's kiezen in de praktijk voor een eenvoudige manier om hun doelen te realiseren, enerzijds omdat zij te maken hebben met een taakstelling die opgelegd is door de politiek en



anderzijds de beperkte middelen die zij ter beschikking hebben (Lipsky, 1980). Soms hanteren SLB's informele regels die dichtbij de formele regels staan simpelweg omdat zij ervan uitgaan dat sommige beleidsdoelen niet kunnen worden nagestreefd. Dit doen zij vooral op basis van ervaringen die zij in het verleden hebben opgedaan waardoor zij weten dat sommige beleidsmaatregelen in de praktijk niet werken (Engbersen, 2006).

### **3.6 Principaal-agenttheorie**

In deze paragraaf beschrijf ik de nieuwe economische organisatie theorie volgens Hazeu, 2007 omdat er bij de uitvoering van sociaal activeringstrajecten sprake is van een principaal(opdrachtgever) en agent (opdrachtnemer). Ik beschrijf deze theorie omdat het ingaat op diverse contractvormen en mogelijkheden voor de economische ruiltransacties van de actoren. De gemeente werkt samen met andere partijen om haar doelen te realiseren.

Bij de uitvoering van economische transacties kunnen verschillende factoren het handelen van de actoren beïnvloeden, te denken valt aan waarden, normen, belangen, discretionaire ruimte en structuren. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan hierdoor veranderen. Actoren hebben hun eigen belangen en doelstellingen waardoor het lastiger wordt om een gezamenlijk doel na te streven. Specialisatie is de kern van principaal-agent verhouding, doordat een andere actor gespecialiseerd is om een economische activiteit efficiënter uit te voeren. Middels een vergoeding voert de agent in opdracht van de principaal een opdracht uit, in de veronderstelling dat de informatie onvolledig is omdat externe factoren invloed hierop kunnen uitoefenen. Hazeu (2007), geeft aan dat de agent weet dat hij voldoende presteert, hij heeft kennis en ervaring op zijn werkgebied, de principaal weet dit niet waardoor in de wereld van onvolledige informatie de agent zich opportunistisch kunnen gedragen. De agent heeft ook de mogelijkheid om de kosten voor zijn activiteiten door te schuiven naar de principaal, ook wel verborgen kosten genoemd. De principaal kan de activiteiten van de agent onvoldoende beheersen en controleren.

In deze theorie staat de manier waarop "het contract een bijdrage kan leveren aan de motivatie van de agent om de belangen van de principaal na te streven" centraal. Door de kosten die de principaal maakt (monitoring cost) te vergelijken met de kosten

van de agent (agencykost) kan er gemeten worden of handelingen van de agent in overeenstemming zijn met de doeleinden van de principaal. Er moet een cultuur gecreëerd worden waarin principaal en agent het gevoel hebben dat zij aan een gezamenlijk doel werken.

De strategieën die toegepast kunnen worden om dit doel te bereiken zijn:

### **Corporate governance**

Een goede bestuursstructuur, heeft volgens Hazeu (2007) te maken met disciplineren van managers. Hij bespreekt drie disciplineringsmethoden: de vermogensstructuur van de onderneming, de beloningsstructuur van de managers en de structurering van bestuur en toezicht op de onderneming. Door managers op basis van prestaties te belonen is het ook in hun belang om de prestaties van de organisatie te maximaliseren. Ook de structuur van bestuur en toezichthoudend orgaan speelt een rol. De samenstelling en bevoegdheden van beide organen en bijvoorbeeld het instellen van een informatieplicht voor bepaalde informatie kan bijdragen aan disciplineren van managers.

### **Monitoring van teamproductie**

Hazeu ziet monitoring van de inzet van de agent in relatie tot de prestaties van het team of in relatie tot externe factoren als een tweede strategie om de motivatie en het beoordelingsprobleem beheersbaar te houden. Delegatie kan er immers toe leiden dat de principaal niet met zekerheid kan oordelen over de inzet van de agent, gegeven de informatieasymmetrie en ieders streven naar nutsmaximalisatie. Door de inzet van de agent te monitoren en deze af te zetten tegen teamprestaties en externe factoren kan hij een betrouwbaar beeld proberen te krijgen van de inzet van de agent.

### **Prestatieprikkelsintensiteitsprincipe**

Ten derde beschrijft Hazeu, 2007 het 'prestatieprikkelsintensiteitsprincipe'. Dit houdt in dat de principaal de beloning van de agent sterker op resultaten moet baseren naarmate de agent minder risicomijdend is, de activiteiten van de agent beter meetbaar zijn, de inspanningen van de agent meer invloed hebben op het eindresultaat en naarmate er meer ruimte is voor eigen initiatieven van de agent,

hetgeen leidt tot een grotere informatieasymmetrie tussen principaal en agent. Dit principe hangt samen met de beloning van managers, genoemd als eerste punt. Hij tekent hierbij aan dat prestatiebeloning er vaak toe leidt dat de agent zich vooral richt op zaken waarbij er sprake is van een gering risico en die leiden tot een hoog rendement.

### **Complexiteit taken**

Tot slot geeft Hazeu, 2007 aan dat de complexiteit van taken ervoor zorgt dat de mogelijkheden om te sturen op indicatoren, ratio's en kengetallen begrensd zijn. Hij besluit dan ook met de suggestie dat het meer oplevert c.q. minder kost om ervoor te zorgen dat principaal en agent het idee hebben dat ze zich beide voor hetzelfde belang inzetten. Door het overbruggen van het belangenverschil wordt het agency-probleem kleiner of verdwijnt het zelfs helemaal.

Vertrouwen kan hierbij een grote rol spelen.

Door deze strategieën toe te passen kan informatie asymmetrie en belangentegenstellingen worden beperkt waardoor de effectiviteit van de relatie positief wordt beïnvloed.

## 4 Operationalisering

Operationalisering is de overgang van theorie naar empirisch onderzoek, theoretische begrippen worden waarneembaar of meetbaar gemaakt (van Tiel, 2007).

De theoretische begrippen bepalen wat ik ga onderzoeken.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de onderzoeksopzet, de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Dit doe ik aan de hand van de veronderstellingen die in het vorig hoofdstuk zijn beschreven. Ik wil antwoord geven op de deelvragen die ik vanuit de hoofdvraag hebben geformuleerd.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke indicatoren er gekoppeld worden aan de thema's doelstellingen, beleidsvrijheid, de samenwerking tussen de Sociale Dienst en de reïntegratiebureau's. De hoofdvraag en deelvragen worden beschreven, vervolgens geef ik in het kort aan waarom ik deze vragen heb geformuleerd. Van elk benoemde thema dat ik ga onderzoeken worden vragen geoperationaliseerd. De in hoofdstuk 3 beschreven effectiviteit van het toegepaste instrument, werkwijze van de Street Level Bureaucrats, de verhoudingen tussen de Sociale Dienst en de rib's zijn factoren die invloed kunnen hebben op het succes van sociaal activeringstrajecten.

### **De hoofdvraag:**

Welke factoren zorgen bij de uitvoering van een sociaal activeringstraject voor een succesvolle doorstroming van langdurig werklozen en welke factoren vormen een belemmering hierbij?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden heb ik de volgende deelvragen geformuleerd:

### **4.1 Deelvraag 1: Wat zijn de verwachtingen van het traject sociaal activering?**

Het thema beleidsinstrumenten heeft betrekking op deze vraag.

Sociale activering is een beleidsinstrument om de doelen van de gemeente te realiseren namelijk het bevorderen van de maatschappelijke participatie van langdurig werklozen die in een isolement dreigen te geraken.

De actoren die betrokken zijn bij het traject sociaal activering hebben allemaal hun eigen verwachtingen en doelstellingen. Om doelen te kunnen realiseren is er een optimale samenwerking vereist. Om erachter te komen of het instrument effectief is

moet eerst duidelijk zijn wat de beoogde doelen(verwachtingen) zijn van betrokken partijen (Bekkers, 2007). Het kan zijn de dat de gemeente andere doelen heeft dan rib's en de klanten. Zodoende wordt er gekeken naar de verwachtingen van de actoren en de invloed die het heeft op de samenwerking van de betrokken actoren. Werken de actoren beter samen als de verwachtingen en doelen duidelijk zijn? Door beleidsmedewerkers, de klantmanagers, trajectbegeleiders en klanten te interviewen wil ik antwoord geven op deze vraag.

Verwachtingen	Operationalisering in vragen
<p>Verwachting, is datgene wat de gemeente denkt te kunnen realiseren.</p> <p>Om de effecten te meten moeten de verwachtingen duidelijk zijn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is het doel van het traject?</li> <li>• Vindt u dat iedereen moet meedoen in de maatschappij?</li> <li>• Wat is het belang hiervan?</li> </ul>
<p>Als de doelen van de gemeente en de rib's duidelijk zijn dan heeft dit een positief effect op de samenwerking.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn er afspraken gemaakt over de doelen die er gerealiseerd moeten worden?</li> <li>• In hoeverre worden deze nagekomen?</li> <li>• Wat voor invloed heeft het op de samenwerking?</li> </ul>
<p>Als men erin slaagt om de doelgroep te bereiken kunnen doelstellingen makkelijk gerealiseerd worden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe verloopt de selectie van de klanten?</li> <li>• Hoe verloopt het aanmeldingsproces?</li> <li>• In hoeverre worden klanten hierbij betrokken?</li> <li>• Wat voor invloed heeft het op de doelstellingen die gerealiseerd moeten worden?</li> </ul>

#### 4.2 Deelvraag 2: Hoe wordt het traject sociaal activering uitgevoerd?

Het thema beleidsvrijheid heeft betrekking op deze vraag.

Klantmanagers vormen een belangrijk onderdeel bij de uitvoering van dit traject. Als ambtenaren beschikken zij over beleidsvrijheid, ook wel discretionaire ruimte genoemd. Er wordt gekeken naar de taken en bevoegdheden van klantmanagers. Klantmanagers moeten zich houden aan wet en regelgeving maar zij hebben naast hun taakstelling ook de ruimte om op een eigen manier de gestelde doelen realiseren.

Reïntegratie bureaus ontvangen van de gemeente subsidie of kunnen middels aanbestedingen de activeringstrajecten uitvoeren, maar zij blijven bij de uitvoering van de trajecten afhankelijk van klantmanagers. Klantmanagers moeten immers de klanten aanleveren en de trajecten monitoren. De verhoudingen tussen klantmanager en trajectbegeleiders zal middels de principaal-agent theorie (Hazeu, 2007) worden weergegeven. In deze theorie staat de manier waarop “het contract een bijdrage kan leveren aan de motivatie van de agent om de belangen van de principaal na te streven” centraal. Zoals eerder aangegeven weet de agent dat hij voldoende presteert, hij heeft kennis en ervaring op zijn werkgebied, de principaal weet dit niet waardoor in de wereld van onvolledige informatie de agent zich opportunistisch kan gedragen. Door bepaalde strategieën toe te passen kan opportunistisch gedrag worden tegengegaan. De manier waarop de gemeente ervoor zorgt dat Rib's de doelstellingen realiseren zal geoperationaliseerd worden in interviewvragen.

Door klantmanagers en trajectbegeleiders te interviewen zal er antwoord op deze vraag gegeven worden.

Beleidsuitvoering	Operationalisering in vragen
<p>Discretionaire ruimte: door beleidsvrijheid is er ruimte voor maatwerk.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In hoeverre krijgt u de ruimte om uw taken uit te voeren?</li> <li>• In hoeverre heeft dit invloed op uw taakstelling?</li> <li>• Wat voor invloed heeft dit op de samenwerking met de klanten?</li> </ul>
<p>De subsidie motiveert de agent om de doelen van de principaal te realiseren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat voor contractafspraken zijn er gemaakt?</li> <li>• In hoeverre worden de afspraken nagekomen?</li> <li>• Wat voor invloed heeft dit op de doelen die u moet realiseren?</li> </ul>
<p>Door te monitoren kan de principaal ervoor zorgen dat taakstellingen gerealiseerd worden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In hoeverre monitoren jullie de uitvoering?</li> <li>• Wat waren de knelpunten hierbij?</li> <li>• Wat voor effect heeft dit op het traject?</li> </ul>

### 4.3 Deelvraag 3: Is dit instrument effectief?

Het thema effectiviteit heeft betrekking op deze vraag. Zoals in het theoretisch kader aangegeven heeft effectiviteit betrekking op de realisatie van de beoogde doelstelling (Bekkers, 2007). De vraag die men hierbij kan stellen is: in hoeverre hebben de ingezette middelen bijgedragen aan de beoogde doelstellingen?

Zijn de betrokken actoren zoals beleidsmedewerkers, klantmanagers, trajectbegeleiders en de klanten tevreden met datgene wat er bereikt is. Door te kijken naar de daadwerkelijke resultaten kan een oordeel geveld worden over het instrument, werkt het, moet het verbeterd worden of is het aan vervanging toe.

Door beleidsmedewerkers, klantmanagers, trajectbegeleiders en de klanten te interviewen zal er antwoord worden gegeven op deze vraag. Dit thema zal middels vragen geoperationaliseerd worden.

Effectiviteit	Operationalisering in vragen
Een traject is effectief als doelstellingen zijn bereikt.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wanneer is het traject succesvol?</li><li>• In hoeverre zijn er afspraken hierover gemaakt?</li><li>• Wat vindt u hiervan?</li><li>• Wat voor invloed heeft het op de effectiviteit?</li></ul>
Als de samenwerking tussen klantmanager, klant en trajectbegeleider optimaal is, verhoogt dit de effectiviteit van het traject.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hoe verloopt de samenwerking tussen de klantmanager, klant en trajectbegeleider?</li><li>• Wat moet er volgens u beter?</li><li>• Wat voor invloed heeft dit op de effectiviteit van dit traject?</li></ul>



#### **4.4 Onderzoeksuitvoering**

Het onderzoek is uitgevoerd bij Onbenutte Kwaliteiten Bank (OK Bank). De mensen die ik belangrijk vond voor dit onderzoek zijn geïnterviewd. Zij gaven hun visie en hebben factoren benoemd die een positieve invloed hebben op een succesvolle doorstroming maar ook zijn er factoren benoemd die een belemmering vormen. Daarnaast is gebruik gemaakt van verschillende documenten van de OK Bank en uitgevoerde onderzoeken die ter beschikking waren. Op basis van die documentatie zijn er interviews afgenomen. Om de betrouwbaarheid en validiteit te borgen zijn niet alleen de opdrachtgevers van de trajecten (zoals beleidsmedewerkers en klantmanagers) die een belangrijke rol spelen, geïnterviewd maar ook de klanten. Hierdoor kunnen de verhalen en standpunten van opdrachtgevers, uitvoerders en de klanten die gebruik maken van het traject met elkaar vergeleken worden.

##### **Interviews**

De interviews die afgenomen, zijn via een topiclijst met vragen. Mensen die niet persoonlijk gesproken konden worden, hebben via de mail gereageerd of zijn telefonisch benaderd. De vragen die ik heb gesteld gaan over de verwachtingen van het traject, de manier waarop het traject wordt uitgevoerd en de effectiviteit van het traject. Hierdoor worden de factoren die zorgen voor een succesvolle doorstroming of belemmering beter in beeld gebracht.

## 5 Onderzoeksresultaten

Er zijn verschillende interviews gehouden met respondenten om een beeld te krijgen van de praktijk. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de gehouden interviews met beleidsmedewerkers, klantmanagers, trajectbegeleiders en klanten beschreven. Hierdoor kunnen de succesfactoren en belemmeringen van het OK traject sociale activering in beeld gebracht worden en kan ik ingaan op de effectiviteit van het OK traject sociale activering.

In paragraaf 5.1 worden de resultaten weergegeven op de eerste deelvraag: wat zijn de verwachtingen van het traject sociaal activering. Vervolgens zal ik in paragraaf 5.2 de resultaten weergeven die betrekking hebben op de 2<sup>e</sup> deelvraag namelijk: hoe wordt het traject sociaal activering uitgevoerd? Tot slot wordt in paragraaf 5.3 de resultaten beschreven die betrekking hebben op deelvraag 3 namelijk: is dit instrument effectief? In paragraaf 5.4 zal ik de conclusie die voorkomt uit de vergelijking van de veronderstellingen uit het theoretisch kader en de uitkomsten van de gesprekken beschrijven.

### 5.1 Wat zijn de verwachtingen van het traject sociaal activering?

In de theorie wordt aangegeven dat de verwachtingen en doelen van de opdrachtgevers en uitvoerders duidelijk moeten zijn. Daarnaast is het belangrijk dat de doelgroep wordt bereikt, zij moeten de noodzaak om deel te nemen aan de maatschappij inzien waardoor doelstellingen makkelijker gerealiseerd kunnen worden (Bekkers, 2007).

#### Beleidsmedewerkers

*De beleidsmedewerkers* verwachten dat het traject de maatschappelijke participatie van langdurig werklozen bevordert. Het is niet vaak voorgekomen maar soms lukt het bepaalde klanten om door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

De beleidsmedewerkers werken op de afdeling regie voor werk en inkomen en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en resultaten van de sociaal activeringstrajecten die worden gesubsidieerd en uitbesteed. Zij geven aan dat er sinds 1995 subsidie wordt verstrekt aan de Onbenutte Kwaliteiten Bank (OK bank) om activeringstrajecten uit te voeren.

Het doel van een sociaal activeringstraject is het bevorderen van maatschappelijke participatie middels het verrichten van vrijwilligerswerk of deelname aan activiteiten. Volgens de beleidsmedewerkers moet iedereen de mogelijkheid krijgen om mee te doen in de maatschappij. Het kan op verschillende manieren en naar ieders behoefte.

De beleidsmedewerkers geven aan dat vrijwilligerswerk belangrijk is voor de gemeente Rotterdam omdat zowel het bedrijfsleven als de vrijwilligers er beter van worden. De gemeente verwacht dat langdurig werklozen die kunnen meedoen in de maatschappij iets terug doen voor de uitkering die zij ontvangen. Dit wordt vanuit de politiek ook opgedragen aan de gemeente. De gemeente werkt samen met verschillende organisatie waaronder reïntegratiebureau's, om de plannen te realiseren. De doelen en afspraken zijn contractueel vastgelegd. De afspraken worden goed nagekomen omdat dit financiële consequenties heeft voor de reïntegratie bedrijven. Als het aantal trajecten die er is afgesproken niet gerealiseerd wordt moet het geld terug betaald worden aan de gemeente.

De samenwerking is de afgelopen jaren goed verlopen, de OK Bank heeft altijd goed gepresteerd. De beleidsmedewerkers zijn ook positief over de relatie tussen de klantmanagers en de trajectbegeleiders onderling. Dit is de afgelopen jaren alleen maar beter geworden doordat er regelmatig evaluatie momenten worden ingelast gedurende het jaar waardoor knelpunten sneller aangepakt kunnen worden.

Het selecteren van klanten wordt deels gedaan door een speciale afdeling en deels door de klantmanagers. Zij bepalen uiteindelijk welk traject geschikt is voor een klant. Het aantal klanten dat naar het traject sociaal activering wordt verwezen staat vast in het contract en wordt per traject periode gecontroleerd door de beleidsmedewerker. Het aanmeldingsproces verloopt via een aanmeldingsformulier. De klanten worden door de klantmanagers aangemeld voor een sociaal activeringstraject. Het is de bedoeling dat klanten eerst op de hoogte worden gesteld alvorens zij worden aangemeld. Dit gaat niet altijd volgens de planning waardoor klanten zich negatief opstellen naar de OK Bank toe omdat zij niet weten wat er wordt verwacht gedurende dit traject. Het is een taak van de OK Bank om ze hierin wegwijs te maken en voor te bereiden. De trajectbegeleider krijgt 6 weken de tijd om samen met de klant een

trajectplan op te stellen. Vervolgens moeten zij op goedkeuring wachten van de klantmanagers alvorens daadwerkelijk met het traject gestart kan worden.

### Klantmanagers

Volgens *de klantmanagers* van de Sociale Dienst is het doel van activeringstrajecten het bevorderen van de maatschappelijke participatie. Langdurig werklozen die door diverse belemmeringen niet kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt kunnen in een sociaal isolement raken. Dit kan je als klantmanager voorkomen door de klanten te laten deelnemen aan een activeringstraject. Het traject sociaal activering biedt de klanten de mogelijkheid om zichzelf te ontplooien.

De klantmanagers geven aan dat iedereen die enigszins kan meedoen moet meedoen in de maatschappij. De grootste groep klanten die in aanmerking komt voor activeringstrajecten is 57 jaar of ouder en zij hebben vooral last van psychische en lichamelijke klachten.

Door deel te nemen aan activiteiten en vrijwilligerswerk worden klanten zelfverzekerd en zelfredzaam in de maatschappij. Er is een groep die gewoon niet wil meedoen omdat zij niet gemotiveerd zijn, deze zijn door allerlei maatregelen toch genoodzaakt om deel te nemen aan dit traject. De samenwerking met de OK Banken verloopt over het algemeen goed. Het aanmeldingsproces gaat bij sommige klantmanagers wat moeizaam waardoor zij zich niet aan de contract afspraken kunnen houden.

Klantmanagers moeten een bepaald aantal klanten aanmelden voor sociaal activeringstrajecten. Zij geven aan dat het aan de werkdruk ligt en deels heeft het te maken met dubbele organisatiedoelen waarmee zij te maken krijgen.

De klantmanagers geven aan dat ze geen tijd hebben om de klanten in te lichten over de aanmelding bij de OK Banken, door het hoge aantal klanten dat zij in caseload hebben. Sommige klanten vinden dit lastig en tonen hierdoor weinig motivatie. De klantmanagers en trajectbegeleiders leren door diverse trainingen te volgen, hiermee omgaan. Het komt regelmatig voor dat mensen die bijvoorbeeld al vrijwilligerswerk verrichten worden aangemeld alleen voor de OK Bonus, dit is een vergoeding die zij ontvangen voor het aantal uren dat zij vrijwilligerswerk verrichten. Volgens de klantmanagers krijgen zij erkenning en kunnen daarnaast diverse cursussen volgen. Een klantmanager heeft soms meer dan 200 klanten in beheer en er wordt van ze verwacht dat ze alle klanten in een passend traject plaatsen. De

afdeling Regie voor Werk en Inkomen houdt geen rekening met de werkdruk en heeft volgens de klantmanagers aangegeven dat ze samen met de OK Banken opzoek moeten naar een passende oplossingen waardoor er voldoende klanten worden aangemeld voor de sociaal activeringstrajecten.

De trajectbegeleiders hebben de afgelopen periode zelf voorlichtingsgesprekken gevoerd om de klanten in traject te krijgen. Hierdoor hebben zij de gestelde doelen uiteindelijk kunnen realiseren. De samenwerking verloopt goed doordat er in de loop der jaren een band en vertrouwen is opgebouwd met de OK Banken. De gemaakte afspraken worden uiteindelijk nagekomen omdat er voldoende evaluatie momenten. Indien er problemen zijn met een klant is het voor de trajectbegeleiders mogelijk om een driegesprek te voeren met de klant en de klantmanager. De trajectbegeleiders zijn makkelijk te bereiken, dit werkt makkelijk en prettig.

### Trajectbegeleiders

*De trajectbegeleiders van OK* verwachten dat een sociaal activeringstraject de maatschappelijke participatie van langdurig werklozen bevordert. Meer dan de helft vindt dat iedereen moet meedoen in de maatschappij, daar en tegen vinden een paar trajectbegeleiders dat een grote groep gewoon niet kan meedoen in de maatschappij en dus ook niet hoort in een sociaal activeringstraject. Vooral moeders met lichamelijke klachten en jonge kinderen is een groot probleem, het is lastig om kinderopvang te regelen en het kost de gemeente uiteindelijk meer geld. Iedereen die een steentje kan bijdragen moet een steentje bijdragen, dit is goed voor de maatschappij en goed voor de persoon zelf. De trajectbegeleiders vinden dat organisaties die zich bezig houden met de langdurig werklozen wel optimaal moeten samenwerken. Er zijn afspraken gemaakt met de gemeente en het is dus van groot belang dat er intensief samengewerkt wordt met de klantmanager en de klant. Bij sommige klanten komt het weleens voor dat er andere instanties erbij betrokken moeten worden.

Over het algemeen zijn de trajectbegeleiders tevreden over de samenwerking, het gaat goed en de meeste afspraken worden nauwkeurig nagekomen, zowel contract afspraken als de afspraken tussen klantmanagers. Samenwerking met de klanten verloopt de laatste tijd wel moeizamer, het is een doelgroep die meerdere problemen heeft die stuk voor stuk opgelost moeten worden alvorens zij kunnen deelnemen aan

de maatschappij. Daarnaast is er een grote groep die moet inburgeren en vaak de Nederlandse Taal onvoldoende beheerst. Het komt ook vaak voor dat klanten nauwelijks gemotiveerd zijn. De afgelopen jaren zijn inburgeraars die deelnemen aan een taaltraject ook verplicht deel te nemen aan een activeringstraject. Dit vinden sommige klanten lastig te combineren omdat een groot deel last heeft van lichamelijke of psychische klachten. Doordat er voortdurend gerapporteerd moet worden en het tijdschrijven is er eigenlijk weinig tijd voor de daadwerkelijke begeleiding. Het aanmeldingsproces verloopt over het algemeen goed. Er wordt wel aangegeven dat er meer achtergrond informatie over de klanten mag worden gegeven waardoor er gericht gewerkt kan worden. Volgens de trajectbegeleiders is het beter als klantmanagers bij de aanmelding specifiek aangeven wat sommige klanten moeten realiseren. Het komt vaker voor dat er trajectplannen worden afgekeurd omdat de klantmanager verwacht of in sommige gevallen reeds heeft vastgesteld dat een klant bijvoorbeeld een bepaald hoeveelheid aantal uren vrijwilligerswerk moet doen. Het aanmelden van de inburgeraars verliep minder goed, van deze doelgroep werd verwacht dat ze een bepaald niveau van de Nederlandse Taal beheerste maar dit was bij het merendeel niet het geval. De OK Bank werkt niet met deze doelgroep en heeft het merendeel teruggemeld, waardoor de klantmanagers vervolgens gestopt zijn met het aanmelden van deze groep. Het gevolg hiervan was dat er onvoldoende mensen werden aangemeld. De doelstellingen zouden hierdoor niet gerealiseerd kunnen worden. Door samen goede afspraken te maken kunnen de gestelde doelen alsnog gerealiseerd worden. Volgens de trajectbegeleiders waren klantmanagers voorheen moeilijk te bereiken maar sinds enkele jaren gaat het steeds beter. Bijna alles gaat per mail, dit werkt prettiger en effectiever. OK heeft de afgelopen periode laten zien dat zij de doelstellingen van de gemeente kan realiseren indien alle partijen meewerken. Dit heeft ook een positief invloed op het voortzetten van de samenwerking. Gezien het feit dat de OK Bank vanaf het begin de sociaal activeringstrajecten uitvoert, geeft aan dat er voldoende kennis en ervaring in de organisatie zit.

De trajectbegeleiders en de klantmanagers zijn voortdurend bezig om de selectie van klanten te verbeteren. Dit verloopt volgens de trajectbegeleiders nog niet goed waardoor klanten het gevoel hebben dat zij worden overgeslagen of tussen wal en

schip raken. Als de klanten bij het proces worden betrokken bieden zij minder weerstand en zijn zij gauw bereid om de gestelde doelen te realiseren.

### Klanten

*De klanten* die zijn geïnterviewd hebben allemaal verschillende verwachtingen van een sociaal activeringstraject. Sommige willen actief worden, andere zijn al actief en willen graag in aanmerking komen voor de bonus die zij als vrijwilliger ontvangen, zij zien het als een stukje erkenning voor datgene wat zij voor de maatschappij doen. Een paar klanten vinden dat ze lastig gevallen worden omdat zij niet willen deelnemen aan de maatschappij. Deze groep geeft aan dat zij als het ware teleurgesteld in de maatschappij en het liefst met rust gelaten willen worden. Er is een groep die geen verwachtingen heeft maar meedoen omdat de Sociale Dienst het heeft opgedragen. Het merendeel vindt dat iedereen die kan meedoen, moet meedoen in de maatschappij. Zij geven aan dat mensen die langdurig werkloos zijn, vaak in een sociaal isolement raken. Als je een uitkering hebt hoor je er niet bij. De afgelopen jaren krijgt deze groep de kans om iets te betekenen in de maatschappij maar daar is helaas niet iedereen even blij mee. Er zijn diverse manieren om deel te nemen aan de maatschappij. Het meest voorkomende is het verrichten van vrijwilligerswerk. Meestal ook het hoogst haalbare. Vrijwilligers zijn hard nodig en het scheelt de gemeente en diverse organisaties jaarlijks veel geld als die optimaal worden ingezet.

De samenwerking met de trajectbegeleiders en de klantmanagers verloopt goed. Er wordt goed geluisterd naar de wensen van de klanten en wij weten wat er van ons wordt verwacht, dit heeft een positieve invloed op de samenwerking. De doelen die gerealiseerd moeten worden verschillen per klant en die worden voor een groot deel gerealiseerd. Als er belemmeringen zijn kunnen die altijd met de trajectbegeleider en de klantmanager besproken worden.

Merendeel van de klanten is niet blij met de manier waarop klanten worden geselecteerd en aangemeld. De meeste klanten hebben aangegeven dat ze het prettig vinden als de klantmanager ze op de hoogte stelt omtrent het activeringstraject waaraan zij moeten deelnemen. Het komt vaak voor dat zij niet betrokken worden bij het aanmeldingsproces. In de meeste gevallen krijgen ze uit het niets een oproep van de OK Bank.

Het levert veel stress op, vooral als je niet weet wat je te wachten staat. Meestal komt het wel goed bij de intake gesprekken omdat de trajectbegeleider niet alleen kijkt naar de belemmeringen maar zoveel mogelijk naar de mogelijkheden die er nog zijn. De trajectplannen worden door zowel klant als trajectbegeleider opgesteld en de klant moet zich aan de gemaakte afspraken houden. Het komt weleens voor dat je de gemaakte afspraken niet nagekomen kunnen worden, het is dan van groot belang dat je dit tijdig doorgeeft aan de trajectbegeleider om vertraging van het traject te voorkomen. De trajectbegeleider probeert dit in eerste instantie met de klant op te lossen. Mocht dit geen succes hebben dan volgt er een gesprek met de klantmanager erbij (drie-gesprek). Mocht dit niets opleveren kan de klant het risico lopen dat hij of zij gekort wordt op zijn/haar uitkering.

Dit komt niet vaak voor omdat de begeleiding van begin tot eind van het traject intensief is. Zij hebben wel goeie ervaringen met de OK Banken omdat zij bij de intake gesprekken duidelijke informatie ontvangen waardoor zij bereid zijn deel te nemen aan het traject. De klanten vinden het prettig dat zij de ruimte krijgen om samen met de trajectbegeleiders datgene wat ze binnen een bepaalde tijd willen bereiken op papier te zetten. Dit werkt prettig en het feit dat zij de gestelde doelen kunnen aanpassen heeft een positief invloed op de inzet die zij leveren.

## **5.2 Hoe verloopt de uitvoering van het traject sociaal activering?**

### Beleidsmedewerker

Als beleidsmedewerker maak je afspraken met de klantmanagers en de trajectbegeleiders van de OK Bank omtrent de doelen die gerealiseerd moeten worden. Zij krijgen de ruimte om de contractafspraken op hun manier uit te voeren. Als zij bijvoorbeeld een bepaald strategie toepassen omdat zij denken de doelen hierdoor sneller kunnen realiseren, zijn zij vrij om dit te doen. Over het algemeen worden de contractafspraken netjes nagekomen. Als beleidsmedewerker mag je samen met de OK Banken en de klantmanagers de taakstelling aanpassen indien er problemen dreigen te ontstaan. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het aantal plannen dat er gerealiseerd moet worden. Het is weleens voorgekomen dat de contractafspraken niet zijn nagekomen. Als gemeente ( principaal) heb je dan het recht om een deel van de subsidie terug te eisen. Dit gebeurt in de praktijk nauwelijks omdat de beleidsmedewerker de ruimte heeft om de gestelde doelen aan



te passen zodat die alsnog gerealiseerd kunnen worden. Door voortdurend te monitoren en te evalueren wordt ervoor gezorgd dat de agent de taakstelling realiseert, dit heeft een positief effect op de samenwerking. De afgelopen jaren zijn een aantal afspraken wel moeizaam verlopen, simpelweg omdat de aangepaste afspraken niet op papier worden gezet. Het gaat om vertrouwen en volgens de beleidsmedewerkers (principaal) wordt er weleens misbruik van gemaakt. Dit heeft een negatief effect op een sociaal activeringstrajecten. Een mooi voorbeeld hiervan is het aanmeldingsprocedure, als er met de OK Bank (agent) is afgesproken dat de klant binnen 2 weken moet worden opgeroepen, en dit gebeurt niet, is er met een goed argument altijd een excuus om dit niet te doen omdat dit geen financiële consequenties heeft voor de organisatie. De subsidie die er wordt verschaft moet worden verrekend met het aantal trajectplannen dat de OK Bank niet heeft gerealiseerd, dit is gelukkig niet aan de orde geweest.

De beleidsmedewerkers geven aan dat de gemeente anders gaat werken omdat er meetbare contractafspraken moeten worden gemaakt met de OK Bank. Zij worden afgerekend op het aantal trajectplannen en niet op het aantal geplaatste vrijwilligers, dit is immers het doel van de gemeente. De gemeente wil hiervan af. Klanten die bijvoorbeeld een verlenging krijgen van hun traject tellen gewoon weer mee bij de doelen die gerealiseerd moeten worden, waardoor de effecten die bereikt worden met de activeringstrajecten moeilijk te meten zijn voor de gemeente.

Hier wil de afdeling (RWI) verandering in brengen. Samen met de opdrachtgevers zijn zij op zoek naar een oplossing waarbij er duidelijke en concrete doelen gesteld worden.

Vrijwilligerswerk is volgens de beleidsmedewerkers belangrijk voor Rotterdam en moet om die reden gestimuleerd en bevordert worden.

De beleidsmedewerkers geven aan dat de maximale trajectduur van 12 maanden is, dit mag 2 keer met een jaar verlengd mag worden, dit gebeurt in de praktijk niet.

Mensen zitten soms 4 jaar of langer in een activeringstraject waardoor het voor de gemeente steeds duurder wordt om de trajecten te financieren.

De beleidsmedewerkers geven aan dat de gemeente tevreden is met de manier waarop de klanten worden geselecteerd, dit wordt door een speciale afdeling gedaan en er wordt met een lijst gewerkt waardoor klantmanagers precies weten wie er aangemeld moet worden voor een traject. Het gaat om een product dat al sinds 1995

bestaat, de gemeente is toe aan vernieuwing en verbetering. Er zijn door de jaren heen nieuwe inzichten en ervaringen bijgekomen waardoor de gemeente denkt dat sommige dingen, denk bijvoorbeeld aan duur van het traject, contractafspraken anders kunnen.

### Klantmanagers

De klantmanagers (SLB's) geven aan dat zij de ruimte krijgen om hun taken uit te voeren waardoor zij de taken beter en met een eigen strategie kunnen uitvoeren. Hierdoor is er ruimte voor maatwerk, iedere klant heeft zijn eigen probleem en probleemaanpak. Dit komt ook de samenwerking ten goede omdat zij de ruimte krijgen om samen met de trajectbegeleiders en klanten diverse beslissingen te nemen die de gestelde doelen ten goede komt. Klanten hebben allemaal een eigen aanpak nodig, dit kan te maken hebben met hun achtergrond of fysieke en psychische gesteldheid.

De contractafspraken die zijn gemaakt tussen de beleidsmedewerkers en trajectbegeleiders gaan over het aantal trajecten die gerealiseerd moeten worden binnen een bepaald termijn, aanmeldingsprocedures, rapportering en de nazorg. Klanten mogen 12 maanden in traject, en indien noodzakelijk mag het traject twee keer voor een jaar verlengd worden. Als het traject succesvol is verlopen, dan wordt de klant overgedragen aan bijvoorbeeld de organisatie waar hij/zij vrijwilligerswerk verricht. Mocht activering om diverse redenen niet gelukt zijn dan wordt de klant teruggemeld aan de klantmanager. De afspraken worden nagekomen maar het komt geregeld voor dat zowel de klantmanager als de trajectbegeleider zich niet houden aan de trajectperiode. Zij hebben hiervoor diverse redenen.

Het is gebleken dat mensen langer dan jaar in een traject zitten terwijl er geen doorstroom of verbetering is in het traject.

Als klantmanagers mag je opdracht geven om de trajecten te verlengen, ook al zijn de klanten reeds twee keer in traject geweest, dit is de afgelopen jaren steeds gebeurd omdat klanten die als vrijwilliger werken op zo'n manier in aanmerking blijven komen voor de OK vergoeding. Er zijn ook klanten die vanwege lichamelijke of psychische klachten alleen deel kunnen nemen aan cursussen of activiteiten, dit zou dan wegvallen als zij uit traject gaan. De Sociale Dienst kijkt samen met de OK Bank mogelijkheden om de klanten die actief zijn uit traject te halen maar toch de

mogelijkheid te bieden om te kunnen blijven deelnemen aan deze activiteiten. Zij kunnen dan bij de klantmanager in traject. De afgelopen periode zijn er klanten teruggemeld omdat zij langer dan 4 jaar in traject zaten, maar die stopten met het vrijwilligerswerk omdat zij de vergoeding niet meer ontvingen. Een ander punt is de nazorg van de klanten, dit verloopt stroef. Het duurt maanden voordat klanten door de klantmanager worden opgeroepen omdat deze vanwege de hoge werkdruk (grote caseload) geen tijd heeft om deze klanten te spreken. Gedurende het traject wordt er voldoende geëvalueerd zodat de gestelde doelen gerealiseerd kunnen worden. De klantmanagers kunnen door de rapportages die zij ontvangen de trajecten monitoren. Zij geven aan dat dit over het algemeen goed gaat maar dat er trajectbegeleiders zijn die regelmatig te laat zijn met het aanleveren van rapportages vooral beëindigingsrapportages waardoor klanten die uitstromen niet tijdig kunnen worden opgeroepen of indien zij weer in traject moeten, niet tijdig kunnen worden aangemeld. Dit heeft tot nu toe weinig invloed op de doelstellingen die er gerealiseerd moeten worden. Klantmanagers geven aan dat zij met een eigen lijst werken en zich niet strikt aan de lijst houden die zij van collega's ontvangen. Zij vinden het belangrijk dat de klant goed terecht komt en uiteindelijk zelfredzaam wordt.

### Trajectbegeleiders

Volgens de trajectbegeleiders richten zich in eerst instantie ook op het behalen van het aantal trajectplannen. Het aantal trajectplannen dat gerealiseerd moet worden staat vast in de contractafspraken. Indien dit niet wordt nagekomen moet de toegekende subsidie terugbetaald worden. Sommige trajectbegeleiders geven aan dat in het verleden weleens voor dat klanten in traject worden genomen waarvan de trajectbegeleider vanaf het begin al weet dat hij of zij niet thuis hoort bij de OK Bank. Trajectbegeleiders geven aan dat zij weinig ruimte krijgen om de taakstelling te realiseren omdat zij zich voortdurend moeten verantwoorden middels rapportages en tijdschrijven waardoor er weinig tijd is voor de daadwerkelijke begeleiding en bemiddeling. Dit heeft gelukkig geen negatieve invloed op de taakstelling omdat die betrekking heeft op de trajectplannen. De samenwerking met de klantmanagers verloopt volgens het merendeel van de geïnterviewden goed, per klant wordt er gekeken wat nodig is om te participeren, er zijn hierover contractafspraken gemaakt.

Zowel klantmanager als trajectbegeleider staan open om zaken op elkaar af te stemmen. Hierdoor kunnen de gestelde doelen makkelijker gerealiseerd worden. Een andere groep trajectbegeleiders geven echter aan dat de kennis van klantmanagers over de klant en de tijd die ze kunnen besteden om goed samen te werken gering is, vanwege de enorme caseloads en de werkdruk. Zij hebben hierdoor weinig of geen tijd om te monitoren. Hierdoor kunnen er geen sancties worden opgelegd indien de gemaakte afspraken tussen trajectbegeleider en klant niet worden nagekomen.

Toch proberen de trajectbegeleiders regelmatig te evalueren waardoor de trajecten succesvol verlopen. Zij werken met een methodiek die speciaal ontwikkeld is voor de klanten die zij begeleiden de Individuele Vraaggerichte Benadering. Deze methodiek maakt het mogelijk om vanuit de positie van de klant te werken. De klant krijgt de mogelijkheid om zelf het regie van zijn trajectperiode te bepalen. De trajectbegeleider is als het ware degene die bijstuurt waar nodig.

### Klanten

De klanten zijn over het algemeen tevreden over de uitvoering van het traject. Het merendeel is gemotiveerd. Sommige klanten gaven aan dat er een wereld voor ze open ging toen ze eenmaal in traject zaten. Ze kwamen onder de mensen, krijgen waardering voor datgene wat ze doen en zelfvertrouwen.

Doordat ze de ruimte krijgen om invulling te geven aan hun leven worden ze geprikkeld om zelfredzaam te worden. Het lukt niet altijd om je aan de gemaakte afspraken te houden maar gezien de financiële consequenties wordt er extra inzet geleverd om de gestelde doelen te realiseren. De klanten weten inmiddels dat zij knelpunten bespreekbaar moeten maken zodat het traject geen vertraging oploopt. Een andere groep vindt dat er niet naar ze wordt geluisterd waardoor zij de gestelde doelen niet kunnen realiseren. Alle neuzen moeten dezelfde richting staan anders is het traject gedoemd te mislukken.

De meeste klanten stromen door naar vrijwilligerswerk of nemen deel aan activiteiten. Een kleine groep neemt deel aan cursussen. Het hangt van de belemmeringen af en daarnaast speelt de motivatie een grote rol. Klanten vinden het belangrijk dat de trajectbegeleider en de klantmanager optimaal samenwerken, het is vaker voorgekomen dat de klantmanager stappen onderneemt zonder te overleggen

met de trajectbegeleider. De klant wordt van het kastje naar de muur gestuurd, het zelfvertrouwen en motivatie neemt af, hierdoor neemt de kans op uitval toe.

### **5.3 Is het traject sociale activering effectief?**

#### Beleidsmedewerkers

Het traject is succesvol als de doelen die omschreven zijn in het trajectplan zijn gerealiseerd. Er zijn geen contractafspraken hierover gemaakt met de OK Bank, zij worden afgerekend op het aantal trajectplannen dat zij gedurende het jaar realiseren. Het is bij wanprestatie wel lastig om maatregelen te treffen omdat er simpelweg geen afspraken zijn gemaakt over eventuele plaatsing op vrijwilligerswerk of deelname aan een activiteit/cursus. Door de optimale samenwerking tussen klantmanagers, trajectbegeleiders en de klanten worden de behaalde resultaten in beeld gebracht, op die manier kan je de effectiviteit van het traject bepalen. De klantmanagers en trajectbegeleiders hebben regelmatig evaluatie momenten waardoor knelpunten sneller in beeld komen. De knelpunten die zich voordoen over diverse processen zoals:

- het aantal aanmeldingen, klantmanagers melden weinig klanten aan,
- motivatie deelnemer, die is soms ver te zoeken,
- de tussenrapportages die worden laat aangeleverd
- het begeleidingsproces die in gevaar komt door ziekte van de klant
- of het nazorgproces die niet vlot verloopt omdat klantmanagers geen tijd hebben voor een warme overdracht.

Het zijn allemaal factoren die invloed hebben op de effectiviteit van het traject. Dit instrument is volgens de beleidsmedewerkers effectief omdat het steeds meer mensen lukt om mee te doen in de maatschappij. Het traject draagt ook bij aan de doelstellingen van de WWB, namelijk meedoen op eigen niveau. Veel mensen aan de onderkant van de maatschappij kunnen zich nuttig maken in de maatschappij. De optimale samenwerking tussen de klantmanagers en de OK bank levert een bijdrage aan het succes. De toezicht op de uitvoering en de controle van de behaalde resultaten zijn goed maar het kan altijd beter. Er moeten betere contractafspraken gemaakt worden waardoor de effectiviteit van het traject beter in beeld komt en bij wanprestatie kunnen er maatregelen getroffen worden.

De participatie ladder zoals reeds eerder beschreven, laat zien dat er gemeten kan worden als men kijkt naar de vorderingen die de klanten gemaakt hebben. De gemeente kan met de activeringstrajecten laten zien dat er met tussenstappen ook veel bereikt kan worden.

### Klantmanagers

Volgens de klantmanagers is het traject effectief als de trajectdoelen die beschreven zijn in de trajectplannen, zijn gerealiseerd. Dit kan voor elke klant verschillend zijn. De trajectplannen worden goedgekeurd door de klantmanagers en zij bepalen uiteindelijk de effectiviteit van het traject. De resultaten worden uiteindelijk met de beleidsmedewerkers besproken. Als een klant zijn doelen niet realiseert dan kan samen met de trajectbegeleider gekeken worden naar de belemmeringen, vervolgens wordt er een passend traject voor de klant gezocht.

De klantmanagers geven aan dat de samenwerking tussen klantmanagers, klant en vrijwilligersorganisaties goed is, waardoor het een groot deel van de klanten lukt om actief te worden in de maatschappij. Een groot deel van de klanten is zelfredzaam geworden en op verschillende manieren actief.

Knelpunten die zich voordoen tijdens de samenwerking zijn de kennis over de klant en de tijd om je hierin te verdiepen, doordat de caseload van klantmanagers vrij hoog is. Klantmanagers zijn afhankelijk van de informatie van de trajectbegeleiders. Als trajectbegeleiders hun afspraken niet nakomen is het voor de klantmanagers lastig om controle hierop uit te oefenen. De afgelopen periode gaat het wel steeds beter via e-mail en indien noodzakelijk middels drie-gesprekken (klant, trajectbegeleider en klantmanager).

Klantmanagers geven aan dat de trajectbegeleiders strenger moeten zijn naar de klanten toe en eerder moeten ingrijpen bij belemmeringen, zij laten het in de meeste gevallen aan de klantmanager over. Het komt nu nog te vaak voor dat zij geen beslissingen durven te nemen en wachten op de besluiten van de klantmanager. Dit heeft een negatieve invloed op de trajecten. Er zijn de afgelopen periode veel klanten doorgestroomd maar er is nog een groot deel die weer in traject moet vanwege diverse belemmeringen die in de meeste gevallen niet verholpen kunnen worden. De klantmanager bekijkt samen met de trajectbegeleider per geval of verlenging van het traject noodzakelijk is. In de meeste gevallen wordt er verlengd vanwege

chronische klachten. Het komt de laatste tijd regelmatig voor dat klanten niet medisch gekeurd worden omdat de klantmanagers het te druk hebben of maar een bepaald aantal mensen mogen doorsturen voor een medische keuring.

### Trajectbegeleiders

Het traject is succesvol als de klant zijn doelen heeft gerealiseerd. De doelen die een klant moet realiseren staan in een trajectplan. Hierdoor is het voor alle partijen inzichtelijk, hierdoor kan de effectiviteit van het traject gemeten worden.

De samenwerking verloopt volgens een deel van de trajectbegeleiders goed, zij zijn tevreden over de manier waarop klantmanagers meewerken aan de doelen die gerealiseerd moeten worden. Een andere groep is niet tevreden omdat het regelmatig voorkomt dat klantmanagers trajectplannen afkeuren. De plannen worden afgekeurd omdat de klantmanager in principe al weet wat een klant moet doen tijdens het traject maar dit niet goed aangeeft op het aanmeldingsformulier. Hierdoor krijg je verwarring en vertraging van het traject. Klanten die problemen hebben waardoor ze niet kunnen deelnemen moeten zij vrij lang wachten op een oproep van de klantmanager. E-mail is niet altijd de oplossing omdat er soms ook niet op gereageerd kan worden.

Een ander knelpunt is de wisseling van klantmanagers, hierdoor raken stukken soms kwijt waardoor de er steeds kopieën opgestuurd moeten worden. Klanten weten vaak niet waar ze aan toe zijn.

Dit heeft een negatieve invloed op de effectiviteit van het traject.

Door kennis, ervaring en de methodiek die er wordt toegepast wordt meer dan de helft aan vrijwilligerswerk of een activiteit geholpen. Als klanten eenmaal vrijwilligerswerk verrichten wordt er gewerkt aan diverse competenties met als doel een optimale functionering bij de vrijwilligers organisatie.

### Klanten

Traject is volgens de klanten succesvol als ze de doelen die benoemd zijn in het trajectplan hebben gerealiseerd. Het trajectplan is niet vrijblijvend en klanten moeten zich aan de gemaakte afspraken houden. Als dit niet gebeurd heeft dit consequenties, de klantmanager kan ervoor kiezen om de uitkering te korten.

Klanten zijn hierdoor gemotiveerd om mee te werken, dit heeft een positieve invloed op de effectiviteit. De samenwerking met de klantmanagers verloopt goed, bij eventuele knelpunten kan er middels mail of drie-gesprekken een oplossing gezocht worden voor de klant. Knelpunten die zich hierbij voordoen zijn de belemmeringen van de klant, soms kunnen klanten vanwege lichamelijke belemmeringen hun doelen niet volledig nastreven. Zij geven het door aan de trajectbegeleider en die bespreekt het weer met de klantmanager.

Het komt ook steeds vaker voor dat klantmanagers het te druk hebben vanwege een hoge caseload, het duurt vrij lang voordat er actie ondernomen wordt. Dit is jammer omdat de motivatie afneemt. Klanten geven aan dat het grote moeite kost om anders te leren leven. Zij geven aan dat de begeleiding soms te wensen overlaat waardoor ze vaak tussen wal en schip raken.

Klanten geven aan dat de belemmeringen tijdig doorgegeven worden hierdoor voorkomt men vertraging van het traject waardoor er sneller succes geboekt kan worden.



## **6 Analyse**

### **6.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is de informatie die ik verkregen heb uit de interviews gepresenteerd. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de deelvragen die centraal staan in dit onderzoek. Bij het uitvoeren van het traject sociaal activeringen zijn er verschillende factoren die zorgen voor een succesvolle doorstroming maar er zijn ook factoren die een belemmering kunnen vormen hierbij. Allereerst maak ik een analyse van de verwachtingen van het sociaal activeringstraject, zijn de beoogde doelen duidelijk en heeft dit geleid tot een optimale samenwerking. Vervolgens kijk ik naar de uitvoering van het traject, de beleidsvrijheid van de klantmanagers. Er zijn contractafspraken gemaakt tussen principaal en agent, is de subsidie een motivatie voor de agent om de doelen te realiseren. In aansluiting daarop kijk ik naar de effectiviteit van het sociaal activeringstraject, zijn de doelstellingen gerealiseerd, is de samenwerking tussen klantmanager, klant en trajectbegeleider optimaal en heeft dit gezorgd voor een effectief traject.

De uitkomsten vallen twee delen: de factoren die zorgen voor een succesvolle doorstroom en de factoren die een belemmering vormen hierbij. Vanuit datgene wat ik geconstateerd heb, zal ik een conclusie trekken. Middels de participatie ladder beschreven in paragraaf 2.4 laat ik de stappen zien die langdurig werklozen gemaakt hebben.

### **6.2 Verwachtingen van het traject sociaal activering**

In de theorie is aangegeven dat de verwachtingen van alle partijen duidelijk moeten zijn om de effectiviteit te kunnen bepalen (Bekkers, 2007). Om dit te kunnen vaststellen is er gekeken naar de verwachtingen van de actoren en wat voor effect het heeft op de samenwerking bij het realiseren van de doelstelling. Uit de interviews is gebleken dat bijna alle respondenten dezelfde verwachtingen hebben van het traject sociaal activering. Volgens Bekkers, 2007 kan hierdoor de effectiviteit beter in beeld gebracht worden. Het merendeel van de respondenten heeft als doel het bevorderen van maatschappelijke participatie. Er is een kleine groep klanten die geen verwachtingen heeft en dus ook niets verwachten van het traject sociaal

activering. Neemt niet weg dat er een klein deel is die gewoon niet gemotiveerd is en hierdoor weigert om deel te nemen aan een activeringstraject.

Uit de interviews is gebleken dat de respondenten van mening zijn dat iedereen die kan meedoen, moet meedoen. Er zijn speciale afdelingen bij de gemeente die bepalen welke klanten geschikt zijn voor activeringstrajecten. De klantmanagers, trajectbegeleiders en de klanten bepalen uiteindelijk zelf de deelname aan het traject sociaal activering, dit heeft geen gevolgen voor de doelstellingen die gerealiseerd moeten worden.

Klantmanagers krijgen een lijst aangeleverd met klanten die geschikt zijn voor een activeringstraject, maar uit de interviews blijkt dat zij in de praktijk nauwelijks met de lijst werken. Ze bepalen zelf welke klanten uit hun caseload verwezen worden naar activeringstrajecten omdat ze het niet altijd eens zijn met de selectie die ze toegestuurd krijgen van de afdeling die de klanten selecteert. Er is maar een kleine groep trajectbegeleiders en klanten die van mening zijn dat sommige klanten vanwege diverse belemmeringen niet mee kunnen doen, zij vinden dat de klantmanagers beter moeten selecteren. De trajectbegeleiders vinden dat sommige doelgroepen gewoon niet kunnen deelnemen aan de maatschappij. Dit heeft te maken met de volgende belemmeringen: onvoldoende beheersing Nederlandse Taal, kinderopvang, lichamelijk- en psychische klachten.

Er zijn contractafspraken gemaakt en uit de interviews is gebleken dat de samenwerking goed is te noemen.

Dit heeft volgens de beleidsmedewerker te maken met de kennis en ervaring van de OK Bank en het intensieve contact tussen de trajectbegeleiders, klanten en klantmanagers. Klantmanagers zijn ook tevreden over de samenwerking dit heeft te maken met de professionaliteit en bereikbaarheid van de trajectbegeleiders, optimale evaluatie en de rapportages die er worden aangeleverd. De traject begeleiders denken dat dit komt door het intensieve mailcontact en er zijn voldoende evaluatie momenten.

Uit de interviews blijkt dat zowel de trajectbegeleiders als de klanten niet blij zijn met de manier waarop de selectie van klanten verloopt. Er is een speciale afdeling die klanten selecteert, maar uiteindelijk bepaalt de klantmanager wie van de klanten doorverwezen wordt naar het sociaal activeringstraject. Merendeel van de klanten

zou het op prijs stellen als zij eerst geïnformeerd worden omtrent de aanmelding bij de OK Bank. Klantmanagers hebben geen tijd om de klanten op de hoogte te stellen over de aanmelding bij de OK Bank, dit heeft te maken met hun grote caseload en hoge werkdruk. Trajectbegeleiders en de klanten vinden het lastig maar proberen tijdens de intake gesprekken een duidelijk beeld te scheppen waardoor dit probleem meestal wordt verholpen. Het gevolg is dat de doelgroep bereikt wordt waardoor er samen gewerkt kan worden aan de te realiseren doelstellingen.

De theorie geeft aan dat doelen van de beleidsmakers en beleidsuitvoerders duidelijk moeten zijn om goed samen te kunnen werken (Bekkers, 2007). Bij dit traject zijn de doelen duidelijk omschreven in het trajectplan, alle partijen zijn tevreden over de manier van samenwerken.

Beleidsmakers verwachten van de klantmanagers dat zij voldoende klanten aanleveren bij de trajectbegeleiders. Dit proces verloopt volgens de trajectbegeleiders niet helemaal goed.

De beleidsmedewerkers daarentegen zijn tevreden met het aanmeldingsproces van klanten terwijl de klantmanagers en de trajectbegeleiders vinden dat het proces beter kan. Zij geven aan dat het regelmatig voorkomt dat klanten niet op de hoogte gesteld worden omtrent hun aanmelding bij de OK Bank. Dit zorgt voor onnodige irritaties.

Doordat de OK Bank voldoende ervaring en expertise heeft, lukt het om de doelgroep te bereiken en te motiveren om deel te nemen aan het traject sociaal activering. Trajectbegeleiders zijn niet tevreden over de manier waarop hulpverlenende organisaties samenwerken. Als er klanten doorverwezen worden naar de derden, wordt er slecht teruggekoppeld. Samenwerking met klantmanagers is goed, alleen het aanmeldingsproces kan volgens hun wat vlotter.

De OK Bank heeft voornamelijk mail contact met de klantmanagers en bezitten voldoende kennis en ervaring om te voldoen aan de verwachtingen van de gemeente. Een groot deel van de klanten heeft ervaring met vrijwilligerswerk en heeft er goede ervaring mee. Er zijn ook negatieve ervaringen naar voren gekomen.

Over het algemeen wordt er graag geluisterd naar klanten en probeert de trajectbegeleider zoveel mogelijk de klant te betrekken bij het opstellen van trajectplan. Zij zijn hierdoor bereid om zich optimaal in te zetten, als ze dit niet doen kunnen ze gekort worden op hun uitkering. Doordat de begeleiding intensief is, worden de gemaakte afspraken nagekomen.

### 6.3 Uitvoering van het traject sociaal activering

Doordat de overheid niet in staat om het beleid rondom langdurig werklozen zelfstandig uit te voeren, werkt zij samen met gemeenten en externe organisaties. Het zijn de abtenaren die het beleid ontwikkelen en in samenwerking met externe organisaties de doelstellingen realiseren. Omdat zij direct in contact komen met klanten worden zij Street Level Bureaucrat's genoemd.

Klantmanagers en trajectbegeleiders hebben beleidsvrijheid en voeren allen het beleid dat beleidsmakers hebben ontwikkeld op hun manier uit (Lipsky, 1980).

Tijdens de interviews is over het algemeen positief gereageerd op de vragen omtrent de uitvoering van het traject sociaal activering. Het is gebleken dat klantmanagers discretionaire ruimte hebben om het sociaal activeringstraject uit te voeren, zij kunnen hierdoor maatwerk leveren (Bekkers, 2007). De aanpak heeft veel weg van de bottom-up benadering van beleidsuitvoering zoals in hoofdstuk 3 beschreven. Bij de OK Bank daarentegen wordt een top-down benadering toegepast, de trajectbegeleiders moeten zich houden aan diverse werkprocessen, zij moeten datgene uitvoeren wat ze is opgedragen. Beide partijen hebben te maken met een taakstelling en zijn zich ervan bewust dat er optimaal samengewerkt moet worden. De taakstelling van de gemeente is dat er voldoende mensen moeten doorstromen naar vrijwilligerswerk of een activiteit. De klantmanagers moeten ervoor zorgen dat alle klanten deelnemen aan een traject. De trajectbegeleiders moeten zich houden aan het aantal plannen dat zij volgens het contract moeten realiseren, zij worden immers hierop afgerekend. Daarnaast moeten zij zich ook richten op het aantal klanten dat moet doorstromen naar vrijwilligerswerk. Indien zij dit niet doen is de kans groot dat zij geen subsidie meer krijgen vanwege de slechte prestaties of een deel van de subsidie moeten terugbetalen. De subsidie kan gezien worden als een prestatieprikkel die de OK Bank moet motiveren om de taakstelling te realiseren (Hazeu, 2007).

Uit de interviews is gebleken dat beide partijen zich niet aan de trajectduur houden waardoor klanten te lang in traject blijven. Dit kost de gemeente geld.

Er wordt door de gemeente subsidie verstrekt om de sociaal activeringstrajecten te realiseren. De subsidie is een belangrijk middel om activiteiten te kunnen inzetten om de maatschappelijke participatie te bevorderen. De doelstellingen die gerealiseerd moeten worden zijn contractueel vastgelegd. Klantmanagers kunnen door de

tussentijdse rapportages de uitvoering van OK monitoren, zij geven aan dat dit ook gebeurd, volgens Hazeu, 2007 is dit een manier om de doelstellingen te realiseren. Maar volgens de trajectbegeleiders gebeurd dit nauwelijks omdat klantmanagers het te druk hebben. Sommige trajectbegeleiders vinden dat de klantmanagers weinig kennis over hun klant beschikken vanwege de enorme caseload. Dit vormt soms een belemmering voor een optimale samenwerking. De knelpunten die de klantmanagers aangeven zijn: hoge werkdruk, rapportages die te laat worden aangeleverd. Er wordt voldoende geëvalueerd en middels mail kunnen trajectbegeleider en klanten optimaal communiceren.

De klanten zijn bijna allemaal tevreden over de uitvoering, er zijn een paar klanten die aangeven dat ze niet serieus worden genomen. De klantmanager en trajectbegeleiders geven de klanten in de meeste gevallen de ruimte om invulling te geven aan het traject. Dit wordt door de klanten zeer gewaardeerd waardoor de motivatie om deel te nemen aan dit traject toeneemt. Dit heeft een positief effect op het traject. Volgens bovengenoemde strategieën wordt er zoveel mogelijk een cultuur gecreëerd zodat de gemeente en de OK Bank het gevoel hebben dat zij aan een gezamenlijk doel werken.

#### **6.4 Effectiviteit van het traject sociaal activering**

Beleidsinstrumenten kunnen gezien worden als 'tools' om maatschappelijke doelstellingen te realiseren

Tijdens de interviews hebben de partijen aangegeven dat een traject succesvol is als datgene wat in een trajectplan staat gerealiseerd is. Dit kan per klant verschillen. De gemeente heeft geen afspraken gemaakt met OK omtrent doelstellingen van klanten maar kijkt aan het einde van het jaar eerst naar de hoeveelheid trajectplannen die er zijn gerealiseerd vanwege de financiële consequenties die eraan hangen.

OK heeft door de jarenlange expertise en kennis wel veel klanten begeleid naar de maatschappij. Doordat de partijen (beleidsmedewerker, klantmanager en trajectbegeleider) regelmatig evalueren kunnen knelpunten tijdig aangepakt worden. Volgens de beleidsmedewerkers komt de succesvolle doorstroming grotendeels door de optimale samenwerking tussen klantmanagers, trajectbegeleiders en klanten. Klantmanagers vinden dat het traject voor een groot deel effectief is maar vinden dat

de trajectbegeleiders strenger moeten zijn naar de klanten toe. De trajectbegeleiders zijn over het algemeen tevreden maar vinden dat door de wisseling van klantmanagers en de werkdruk de motivatie van de klant kan beïnvloeden. Klanten weten niet waar ze aan toe zijn. Het blijkt dat de optimale e-mail contact en de mogelijkheden om een drie-gesprek te voeren ook een positieve bijdrage leveren aan de effectiviteit. Zoals eerder beschreven meet de participatieladder de gerealiseerde doelstellingen hierdoor kan gekeken worden of het participatie niveau van de langdurig werkloze is gestegen. Een groot deel van de klanten van de OK Bank die deelnemen aan een sociaal activeringstraject zitten op niveau twee, dat wil zeggen dat ze minimaal één keer per week contact hebben met mensen die geen huisgenoot zijn, daarnaast voeren zij geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen. Een overgroot deel maakt dankzij de begeleiding, motivatie en ondersteuning naar niveau vier dat wil zeggen onbetaald werk, dus geen arbeidscontract, voert taken uit en heeft daarbij verantwoordelijkheden naar anderen en hij/zij heeft minimaal eens per week fysiek contact met anderen bij het uitvoeren van het onbetaalde werk.

## 7 Conclusies

De hoofdvraag waar ik dit onderzoek mee ben gestart is als volgt:

**Welke factoren zorgen bij de uitvoering van een sociaal activeringsbeleid voor een succesvolle doorstroming van langdurig werklozen en welke factoren vormen een belemmering hierbij:**

In het vorig hoofdstuk is een analyse gemaakt van de deelvragen, hierdoor kan ik de volgende conclusies trekken:

### 7.1 Verwachtingen van het traject sociaal activering.

Het doel van een sociaal activeringstraject is het bevorderen van de maatschappelijke participatie van langdurig werklozen.

Dit is ook de verwachting van de beleidsmedewerkers, klantmanagers, trajectbegeleiders en het merendeel van de klanten.

De gemeente werkt samen met de OK Bank om deze doelstelling te realiseren. De gemeente verschaft subsidie en de OK Bank heeft als taak de afgesproken trajecten te realiseren. De beleidsmedewerkers stuurt de OK Bank op contractniveau aan.

Door regelmatig te evalueren verloopt dit proces goed. De klantmanager, trajectbegeleiders en de klanten zijn vervolgens verantwoordelijk voor het verloop van het traject.

Doordat alle verwachtingen duidelijk zijn kunnen de effecten van het traject gemeten worden. De OK Bank heeft de kennis en expertise om de contractafspraken te realiseren en zij heeft de afgelopen jaren laten zien dat zij dit kan. De klantmanagers spelen hierbij een belangrijke rol. Zij moeten de klanten aanmelden en tijdig reageren op de verzoeken van de OK Bank.

Het aanmeldingsproces verloopt niet altijd even goed, de klanten worden niet betrokken bij het aanmeldingsproces.

Door de professionaliteit van de trajectbegeleiders verloopt dit proces over het algemeen alsnog in goede banen en zijn de klanten gemotiveerd om deel te nemen aan het sociaal activeringstraject. Dit heeft geen gevolgen gehad voor de doelstellingen.

Klantmanagers zijn goed bereikbaar en reageren in de meeste gevallen tijdig op de verzoeken van de trajectbegeleiders waardoor er optimaal samengewerkt kan worden.

## **7.2 Uitvoering van het traject sociaal activering.**

Het traject sociaal activering wordt zoals hierboven beschreven uitgevoerd door de OK Bank en de Klantmanagers van de Sociale Dienst.

De selectie van de klanten verloopt via een speciale afdeling. De klantmanagers krijgen een lijst aangeleverd en bepalen zelf welke klanten doorverwezen worden naar het sociaal activeringstraject. Doordat zij de vrijheid hebben hierin kunnen zij maatwerk leveren en de taakstelling van de gemeente realiseren. Dit komt de samenwerking ten goede.

De contractafspraken die zijn gemaakt hebben betrekking op de trajectplannen die de OK Bank moet realiseren. Als die niet worden nagekomen wordt de subsidie teruggevorderd. De OK Bank is hierdoor altijd haar contractafspraken nagekomen. Het doel van de gemeente, het bevorderen van maatschappelijke participatie komt op de tweede plaats. Voor de beleidsmedewerkers is het niet mogelijk om maatregelen te treffen indien er onvoldoende mensen doorstromen naar vrijwilligerswerk, zij gaan immers uit van het aantal gerealiseerde trajectplannen. Het is een taak van de klantmanagers om aan te geven of de OK Bank voldoende presteert waardoor de langdurig werklozen doorstromen naar de maatschappij. De afgelopen periode is het merendeel van de klanten doorgestroomd. Een groot deel is vrijwilligerswerk gaan verrichten of neemt deel aan een activiteit/cursus. De klantmanagers monitoren de uitvoering maar doen dit onvoldoende, deels heeft dit te maken met de grote caseload en de hoge werkdruk. En deels ligt het aan de trajectbegeleiders die de rapportages niet tijdig aanleveren.

Dit heeft tot gevolg dat trajecten niet tijdig of helemaal niet worden afgerond. De klanten komen tussen wal en schip en de motivatie neemt hierdoor af. Door voldoende te evalueren proberen de partijen dit probleem aan te pakken. Het contract van de gemeente als subsidie verstrekt levert een enorme bijdrage aan de motivatie van de OK Bank om de doelstellingen te realiseren.



Er zijn wel knelpunten die de nodige aandacht verdienen, deze zijn:

- het aantal aanmeldingen, klantmanagers melden weinig klanten aan,
- motivatie deelnemer, die is soms ver te zoeken,
- de tussenrapportages die worden laat aangeleverd
- het begeleidingsproces dat in gevaar komt door ziekte van de klant
- of het nazorgproces dat niet vlot verloopt omdat klantmanagers geen tijd hebben voor een warme overdracht.

### **7.3 Effectiviteit van het traject sociaal activering.**

Als ik kijk naar de voorgaande deelvragen kan ik concluderen dat dit traject voor een groot deel effectief is. Het traject sociaal activering is gedeeltelijk succesvol te noemen omdat er uit de interviews diverse belemmeringen naar voren zijn gekomen. Als we kijken naar de contractafspraken van de gemeente dan kan geconcludeerd worden dat die in de meeste gevallen worden nagekomen door de uitvoerders. Voor de klantmanagers is het effectief omdat de afspraken die vernoemd zijn in het trajectplan b.v. maatschappelijke participatie van de klanten is bevordert. Voor de OK Bank is dit instrument effectief als zij de trajectplannen hebben gerealiseerd en daarnaast richten zij zich ook op de afspraken die zijn vernoemd in het trajectplan. De begeleiding van de klanten is intensief en er wordt gewerkt volgens de Individuele Vraaggerichte Benadering (IVB methode). Deze methode gaat uit van klant, at wil deze bereiken en op welke manier kan hij/zij dit bereiken. Het zijn professionals die volop samenwerken om de doorstroom van langdurig werklozen te bevorderen. Zij worden er niet op afgerekend door de gemeente maar doen het vanuit maatschappelijk belang. De gemeente vindt het jammer dat er helaas geen afspraken zijn gemaakt over het aantal klanten dat moet uitstromen. Het gevolg is dat de uitvoerende partijen hierdoor niet afgerekend kunnen worden indien het aantal klanten dat doorstroomt minimaal is. Dit heeft geen gevolgen voor de effectiviteit van het traject. De participatie ladder geeft een beeld van de groei die de klanten hebben gemaakt gedurende het traject. Doordat dat er vertrouwen is tussen principaal en agent verloopt de samenwerking goed. De gemeente is de afgelopen jaren tevreden geweest met de OK Bank maar is opzoek naar nieuwe ideeën en manieren om langdurig werklozen te activeren.

#### 7.4 Beantwoording van de hoofdvraag luidt als volgt:

De factoren die bij de uitvoering van het sociaal activeringstraject voor een succesvolle doorstroming van langdurig werklozen zorgen zijn:

- Duidelijke verwachtingen en doelstellingen van betrokken partijen
- Goede samenwerking
- Motivatie van de klanten, die is goed
- Professionaliteit van de klantmanagers en trajectbegeleiders
- Toegepast IVB methode
- Beleidsvrijheid van uitvoerders

De factoren die een belemmering vormen hierbij zijn:

- Klanten worden niet betrokken bij het aanmeldingsproces
- Klanten die onvoldoende gemotiveerd zijn
- Grote caseload en hoge werkdruk van klantmanagers
- Niet tijdig aanleveren van rapportages door trajectbegeleiders
- Hulpverleningsorganisaties die niet tijdig terugkoppelen

Er is dus sprake van een min of meer succesvolle doorstroming, dit komt door diverse factoren zoals hierboven beschreven hierdoor is het noodzakelijk dat er blijvend aandacht geschonken wordt aan de factoren die een belemmering vormen.

## 8 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het antwoord die ik heb gegeven op de hoofdvraag heb ik enkele aanbevelingen die een positieve bijdrage kunnen leveren bij de uitvoering van het sociaal activeringstraject.

### 8.1 Aanbevelingen

- Ten eerste adviseer ik de klantmanagers om klanten zoveel mogelijk te betrekken bij het aanmeldingsproces. Als zij op de hoogte zijn van het feit dat zij deel gaan nemen aan een activeringstraject is de kans groter dat zij gemotiveerd deel nemen aan dit traject. Dit levert ook minder irritaties op voor zowel de klant als de trajectbegeleider.
- Klanten die niet gemotiveerd zijn sneller aanpakken en aan de hand van de belemmeringen een alternatief bieden. Bij weigering zonder relevante redenen intensiever controleren en een plan van aanpak realiseren.
- Caseload van klantmanagers verminderen zodat zij meer overzicht hebben op de klanten die zij begeleiden. Dit verlaagt de werkdruk en komt ook de monitoring van trajectbegeleiders ten goede. Klantmanagers moeten beter communiceren met trajectbegeleiders en klanten.
- De beleidsmedewerker moet adequater en strenger reageren op trajectbegeleiders en klanten die hun afspraken niet nakomen, hierdoor kan vertraging worden verkomen.
- Het is van groot belang dat de afspraken die beleidsmedewerker, klantmanagers en trajectbegeleiders onderling maken op papier worden vastlegt. Ook de afspraken die er gemaakt worden met hulpverlenende instanties zodat die op hun fouten gewezen kunnen worden.
- Ik adviseer de gemeente om meetbare doelen en nieuwe ideeën te ontwikkelen waardoor de effectiviteit van het sociaal activeringstraject transparanter wordt, duidelijke afspraken met bijbehorende indicatoren. Dit

kan in samenwerking met de OK Banken omdat zij de kennis en ervaring in huis hebben.

- Ik adviseer om te blijven evalueren en waar nodig bij te sturen om het succes van dit instrument te vergroten.

## **8.2 Tot slot**

Door dit onderzoek heb ik de factoren die zorgen voor een succesvolle doorstroming in beeld gebracht, daarnaast zijn er ook belemmeringen naar voren gekomen. Door de adviezen die er zijn gegeven toe te passen kan er een nieuwe impuls gegeven worden het traject sociaal activering aangezien maatschappelijke participatie de laatste tijd veel aan de orde is.

## Literatuurlijst en bronnenoverzicht:

- Bekkers V.(2007), *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid en de publieke sector.* Den Haag, Lemma
- Bruin, J.A. de en Heuvelhof ten E. F. (1991), *Sturingsinstrumenten van de overheid:over complexe netwerken en een tweede generatie struingsinstrumenten.* Leiden: Stenfert Kroese
- Doelen van der, F.C.J. (1989), *Beleidsinstrumentenen enrgiebesparing: de toepassingen en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energie besparing in de industrie van 1977 tot 1987,* Universitiet Twente, Faculteit der Bestuurskunde
- Emans B. (1990) *Interviewen, techniek en training, 3<sup>e</sup> herziene druk,* Wolters-Noordhoff bv, Groningen, The Netherlands
- Engbersen G. (2006), *Publieke bijstandseheimen, Het ontstaan van een onderklase in Nederland,* Amsterdam: University Press
- Engbersen G. (2009), *Fatale Remedies, over onbedoelde gevolgen van Beleid en kennis,* Amsterdam: Palls Publications/University Press
- Hazeu C.A, (2007), *Institutionele economie, een optiek op organisatie en struingsvraagstukken,* Bussum: Coutinho
- Hill M. J. en Hupe P.L. (2002), *Implementing Public Policy:Governance in theory and practice,* London:Sage
- Lipsky M. (1980), *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services,* New York:Russel Sage Foundation

- Ringeling A. (2004), Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties in de publieke sector, Elsevier overheid
- Walraven van Heerwaarden en Hofs, (2009), Aandacht en kracht: verbinden van activerende zorg, Antwerpen-Apeldoorn, Garant
- Wolfsen D.J. (2005), WRR, Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid, transactie als bestuursverniewing, op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering, Amsterdam, university press

**Websites:**

[www.sozawe.nl/instrumenten/socialeactivering](http://www.sozawe.nl/instrumenten/socialeactivering)

[www.minszw.nl/participatiebudget](http://www.minszw.nl/participatiebudget)

[www.szw.nl/arbeidsmarktinstrumenten](http://www.szw.nl/arbeidsmarktinstrumenten)

[www.cbs.nl/socialezekerheid](http://www.cbs.nl/socialezekerheid)

## **Bijlage:**

Interviews: beleidsmedewerkers, klantmanagers, trajectbegeleiders en klanten.

### **Interview vragen, beleidsmedewerkers**

- Wat is het doel van traject sociaal activering?
- Hoe wordt het traject sociaal activering uitgevoerd?
- Hoe verloopt het aanbesteding/subsidie proces?
- Wat zijn de voor en nadelen hierbij?
- Op welke wijze wordt er regie gevoerd?
- In hoeverre hebben jullie zicht op de resultaten van de OK Bank?
- Zijn jullie tevreden met de manier waarop het uitvoeringsproces nu verloopt?
- Wat vinden jullie prettig en wat minder prettig, waarom?
- In het instrument effectief te noemen, waarom wel of niet?
- Draag dit instrument bij aan de doelstellingen van de WWB?

### **Interview vragen klantmanagers**

- Wat is het doel van het traject sociaal activering?
- Hoe verloopt de samenwerking met rib's? wat gaat er goed, wat minder?
- Op welke wijze monitoren jullie de uitvoering?
- In hoeverre worden de gestelde doelen gerealiseerd?
- Zijn jullie tevreden over de manier waarop de trajecten worden uitgevoerd, waarom wel/niet? Suggesties ter verbetering?
- Wat zijn de knelpunten van dit instrument?
- Heeft u suggesties t.o.v. dit instrument?

### **Interview vragen trajectbegeleiders**

- Wat is het doel van dit traject?
- Op welke wijze voert u de taakstelling uit?
- Hoe verloopt het proces?
- Hoe verloopt de samenwerking met de gemeente?
- Wat gaat er goed, wat kan beter?.
- In hoeverre worden de doelen wel/niet gerealiseerd?
- Suggesties ter verbetering van het instrument en de samenwerking?

### **Interview vragen klanten**

- Wat is het doel van uw traject?
- Wat vindt u hiervan?
- Hoe verloopt het aanmeldingsproces?
- Wat vindt u hiervan?
- Hoe verloopt de samenwerking met de klantmanagers en klanten?
- Kunt wat vertellen over de effectiviteit van het traject sociale activering?
- Heeft u suggesties ter verbetering van het traject sociaal activering?