

Sociale Activering in Nederland Conclusies en aanbevelingen uit een recent onderzoek

Henk Vinken
Pyrrhula, Social Research Network
Tilburg, 2012

We vatten hier de belangrijkste conclusies en aanbevelingen samen uit het rapport **Social Activation Policy in the Netherlands. Practices, Problems and Promises** (Vinken, H. & P. Ester, 2011, Tilburg: Pyrrhula, Social Research Network). Dit rapport is gebaseerd op de studie van recente beleidsdocumenten en onderzoeksliteratuur en op talrijke interviews met beleidsbepalers in Nederland in de periode december 2010-september 2011. Het is opgesteld voor het Duitse Ministerie van Arbeid dat wil leren van Nederlandse voorbeelden van sociale activering. Mede door de ingrijpende bezuinigingen is het een rapport geworden waarin wordt geschetst wat in tijden van beperkte budgetten (nog) kan gebeuren aan sociale activering. Het rapport is in het Engels en te vinden op www.henkvinken.nl. Mail reacties naar hvinken@gmail.com.

Uitgangspunten

Participatieladder is maatgevend, structureert

De participatieladder is maatgevend. Een grote hoeveelheid problemen waar deelnemers aan sociale activering mee worstelen is te verbinden aan en te plaatsen op de participatieladder. Met de ladder is vooraf het te volgen sociale activeringsprogramma te structureren. De inhoud van dat programma hangt af van de problemen die een doelgroep heeft, ofwel de positie van die groep op de ladder.

Gebruik de biografische benadering en laat trajecten elkaar opvolgen

De participatieladder zorgt voor een realistischer en doelgerichte benadering en vraagt om een biografische of levensloopbenadering. Sociale activering is het best te koppelen aan levenslooplogica: men leert (opnieuw) opstaan, aankleden, ontbijten, fietsen, omgaan met anderen, eerste (beroeps)kwalificaties, etc. Individuele tekortkomingen om te participeren zijn veelal terug te voeren op bepaalde levenslooffases en -transities: de school, transitie van school naar werk, de familie of de transitie van familie- naar eigen sociaal netwerk, etc. Kijken naar de biografische omstandigheden is nuttig ook omdat cliënten vaak opgroeien in gezinnen waar uitkeringsafhankelijkheid van generatie op generatie wordt doorgegeven, waar een cultuur van niet-werken en non-participatie heerst en waar sociale netwerken zwak zijn. De biografische benadering geeft sociale activering een stevige wetenschappelijke basis en leidt tot beleids- en activeringsprogramma's die meer op (biografische) maat en dus effectiever zijn. Het zorgt er ook voor dat voorbij één enkele activeringsactiviteit kan worden gekeken en activiteiten als het ware in een biografische reeks gezet kunnen worden. Projecten trajecten moeten elkaar opvolgen en daarbij een biografische logica volgen. Eerst weggelaten uit sociale isolatie, weer een plaats vinden tussen anderen, dingen met en voor die anderen doen, en uiteindelijk zichzelf kunnen bedruipen, ook financieel. Het aanbieden van trajecten voor slechts één van deze fasen sluit niet aan bij de biografische ontwikkelbehoeften van mensen en brengt ze waarschijnlijk niet veel verder.

Focus op stappen zetten

Het centrale aandachtspunt is niet per se participatie, maar het zetten van stappen op de (biografische) ladder. Het stap voor stap omhoog klimmen veronderstelt een nadruk op het leren

van skills om de transitie van de ene fase naar de andere te maken. Praktisch betekent het dat sociale activering zo ontworpen moet worden dat doorstroom en uitstroom bevorderd wordt.

Voor wat, hoort wat

Volledig ingang heeft de eenvoudige gedachte gekregen dat wie een uitkering ontvangt ook verplicht is wat terug te doen voor de samenleving en dat kan ook vrijwilligerswerk in de buurt zijn.

Wederkerigheid en sociale activering worden strakker aan elkaar verbonden waarbij vaker een uitruillogica wordt gehanteerd (uitkering tegenover participatie). Deze paradigmawijziging beïnvloedt de volgende fase van sociale activering en past binnen de brede herdefinitie van het Nederlandse verzorgingsstaatdenken waarin wederkerigheid en plicht sterker worden benadrukt.

Programma's

Actie en niet alleen praten

In sociale activering moet de juiste mix van 'hands on'-activiteiten en coachingsgesprekken worden nagestreefd. Zowel in kleine steden als in grote geven de geïnterviewden aan dat deelnemers dan pas letterlijk weer aan den lijve ervaren om deel uit te maken van een (lokale) gemeenschap. "Ik zeg altijd dat we 32-uurs trajecten nodig hebben, elke dag bezig zijn, en een beetje uitgeput van het sporten of fysieke activiteiten, zodat ze niet terugkeren naar de straat wat de resultaten alleen maar weer teniet zou doen", aldus een gesprekspartner uit een G4-stad. In menig ander gesprek worden praktische, fysieke projecten geprezen, van een fruitproject waar deelnemer fruit plukken en jam maken en verkopen tot deelnemers die in buurten lotgenoten interviewen en ook meewerken aan de fysieke verbetering van een buurt.

Bouw aan vertrouwen en aan doorbreken van verzet

Het bouwen aan vertrouwen bij deelnemers aan programma's van sociale activering is van vitaal belang. Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn aarzelend om aan projecten en trajecten deel te nemen. Vele geïnterviewden schetsen situaties waarin cliënten pas na verloop van tijd iets delen met anderen, kunnen laten zien waarin ze goed zijn, hun ontwikkeling met anderen delen, en preciezer aan kunnen geven waarin ze zich willen ontwikkelen. Na een periode van aarzeling en 'low profile'-participatie, beginnen ze uiteindelijk hun omgeving in te lichten, ook hun partner en kinderen, en vertellen met trots dat ze weer participeren en weer werken al is het soms maar een paar uur.

Bouw aan sociale netwerken

Het bouwen aan sociale netwerken en sociale activering is sterk aan elkaar verbonden. Activeringsprogramma's moeten zich meer richten op het bouwen van netwerken voor en met cliënten. Hierin ontwikkelt zich het sociaal kapitaal van cliënten. Deel zijn van netwerken versterkt ('empowered') individuen in sociale-activeringsprogramma's. Sociale netwerken helpen cliënten om de juiste transitiekeuzes te maken en versterken zo hun 'transitiekapitaal'. Sleutelbegrip bij het idee dat mensen zelfsturend en zelfverantwoordelijk moeten zijn, is dat mensen geholpen moeten worden om hun eigen sociale netwerk (opnieuw) op te bouwen. Op een sociaal netwerk kunnen ze leunen om hun eigen ontwikkeling ter hand te nemen en alleen met een sociaal netwerk is het mogelijk verdere initiatieven voor verdere participatie te nemen.

Eigen initiatieven serieus nemen en kleinschalig blijven

Het is zinvol te reageren op initiatieven die participanten zelf ontwikkelen. Zo wordt voortgebouwd op de ambities en talenten van mensen zelf. Deel van het werk van de medewerkers in sociale activering is het articuleren en mobiliseren van deze ambities en talenten om zo een proces te starten waarin mensen zichzelf kunnen organiseren en initiatieven kunnen oppakken: een fietsenreparatiezaak, een toertocht langs de binnenstad door voormalige daklozen, een

buurtopknapprogramma, stadsinformantenteams, etc. Geïnterviewden uit de grote steden benadrukken dat deze projecten (en projecten in het algemeen) kleinschalig moeten blijven. Hoe groter het een en ander wordt, des te meer problemen treden erop. Enkele van die problemen hebben te maken met het vinden van de juiste mensen om met de cliënten te werken.

Organisatie

Maak keuzes en definieer succes

Het belangrijkste punt houdt verband met het centrale beleidsdoel van activering. Dit is geen vrijblijvende beleidsdebat want antwoorden op deze vraag bepaalt het succes van het activeringsprogramma. Staat arbeidsmarktparticipatie voorop, dan is de kans op succes van het activeringsprogramma beperkter dan bij het benadrukken van sociale participatie van gemarginaliseerde groepen op zich. De keuze die gemaakt wordt raakt het hart van het sociale zekerheidsbeleid. Als de arbeidsmarktparticipatie hoofddoel is van activeringsprogramma's dan bereikt men de bovenkant van de participatieladder. Als participatie het hoofddoel is bereikt men ook de marginale groepen aan de onderkant van de ladder. Bij de start van een project, ook als dat door externe partijen wordt gedaan, moet nauwkeurig worden afgesproken wat het doel is dat moet worden bereikt. Is het het leren van persoonlijke-verzorgingsvaardigheden of uitstroom naar werk of het herstellen van een sociaal netwerk of toch iets anders? De suggestie is gedaan om toch hierbij vanuit de top van de participatieladder te denken, vanuit diegenen die na activering betaald werk hebben bij echte werkgevers. Het definiëren van succes maakt dat doelbereiking ook beter te evalueren is.

Ze dicht op de borst houden

In menig interview werd verteld dat een telefoontje om de twee weken niet bijzonder effectief is bij mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Projecten en trajecten zijn nodig waarbij mensen 'dicht op de borst' gehouden worden. Er werd onmiddellijk gebeld als iemand niet kwam opdagen, zo nodig werden ze van huis opgepikt, in een sociale setting gebracht waar anderen druk uitoefenen om deel te nemen, en waar geen ontsnappen aan is. Dit laatste wordt door sommigen geschaard onder een 'sluitende aanpak', een aanpak waarbij alle organisaties die met een cliënt te maken hebben (van onderwijs tot gezondheidszorg, van reclassering tot straathoekwerk, van consultatiebureau tot politie) samenwerken in een ketenachtige netwerkorganisatie.

Haal werkgevers erbij

Een andere vitale les om deelnemers aan activeringsprogramma's succesvol te laten zijn op de arbeidsmarkt is het zo vroeg mogelijk betrekken van werkgevers. Programma's hebben ook meer input nodig van de vraagzijde van de arbeidsmarkt: wat zijn de vaardigheden en competenties die nodig zijn om te slagen op de markt? Als mensen op de ladder aan het klimmen zijn is het van grootste belang om 'echte' werkgevers te betrekken. Zegt een G4-gesprekspartner: "Een echte werksetting, met echte producten, en echte diensten, bij echte werkgevers die kunnen overleven zonder subsidie, dat maakt het grote verschil." In een tijd van dalende budgetten is het belangrijk hierin weloverwogen en creatieve keuzes te maken. Vele voorbeelden werden genoemd van 'slimme deeltjes' met zorgverzekeraars, werkgeversnetwerken en ook maatschappelijke organisaties.

Organiseer echt één loket

Als activeringscliënten hun weg verliezen in de lokale uitkeringsbureaucratie verhoogd dat de kans op drop-out. Slimme lokale beleidsontwerpen en simpele organisatiestructuren zijn cruciaal. Nauw hieraan verbonden is de vereiste dat activeringsprogramma's cross-departementaal gefinancierd worden: uit de lokale organisaties voor sociale zaken (de gemeentelijke sociale dienst) en uit de arbeidsmarktorganisaties (het UWV).

Case managers uitleggen waarom het nodig is strikt te zijn

Het informeren en coachen van diegenen die het werk van sociale activering moeten doen, zowel op het klant- als het beleidsniveau, over wat er aan beleidsveranderingen op handen is, is cruciaal voor het welslagen van sociale activering. Het bediscussiëren van de veranderingen moet niet alleen aan de top plaatsvinden, maar moet ook echt op lagere niveaus worden gedaan. Zo weet de werkvloer ook wat de nieuwe noties, perspectieven en consequenties zijn van hedendaagse sociale activering. (Denk aan de begrippen wederkerigheid en plicht.) Ook mensen op de werkvloer moeten geloven dat de veranderingen noodzakelijk zijn, dat er wat anders van mensen wordt verlangd, dat participatie zonder verplichtingen niet meer kan en dat ze strikt moeten zijn in handhaven van het nieuwe paradigma dat mensen 'iets terug doen' voor de samenleving.

Monitoring

Werk aan systematisch inzicht in succes en falen

Ondanks de jarenlange aandacht voor reïntegratie via arbeidsparticipatie van cliënten met meervoudige problemen en de grote beleidsinzet op dit terrein en op het vlak van sociale activering, hebben we tot op heden geen systematisch inzicht in wat werk en wat niet werkt. Evidence-based succesverhalen ontbreken. Deels hangt dat samen met de heterogeniteit van de groep. Het wordt tijd hier meer systematisch inzicht in te krijgen via onderzoek.

Stappen monitoren

Eerder is de nadruk op 'het stappen zetten' genoemd, meer dan op de participatie zelf. Transities zijn de focus evenals doorstroom en uitstroom. We moeten het succes en het falen van deze door- en uitstroom beter monitoren en adequatere monitoringssystemen en –gegevens ontwikkelen.

Maatschappelijke baten en kosten in beeld brengen

Een kosten-batenanalyse van sociale activering moet niet alleen financiële en arbeidsmarktegerelateerde parameters in de berekeningen betrekken, maar moet ook naar de sociale winst kijken. Als mensen aan de onderkant van de ladder niet succesvol zijn in het realiseren van de transitie naar betaald werk, maar wel de transitie naar bijvoorbeeld buurtvrijwilligerswerk dan moet ook dat gewaardeerd worden.