



Niederlande 2004

Ides Nicaise

Thematischer Experte

Thea Meinema

Peer-Review-Managerin

Experimente zur sozialen Aktivierung in den Niederlanden

Synthesebericht





Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	3
2. Das Thema: Soziale Aktivierung in den Niederlanden	6
3. Der europäische Kontext	9
4. Ein Beispiel bewährter Praxis	12
5. Relevanz für und Übertragbarkeit auf nationale Kontexte	19
6. Schlussfolgerungen und Lektionen	24
7. Anhang und statistische Daten	28



1. Zusammenfassung

Am 15. und 16. Juni 2004 fand in Den Haag, Niederlande, das vierte Peer-Review-Seminar im aktuellen Peer-Review-Programm im Bereich der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung statt. Repräsentanten aus fünf Peer-Ländern – Bulgarien, Lettland, Polen, Slowenien und Spanien – nahmen zusammen mit je einem Repräsentanten von zwei europaweiten Interessenvetretungen, dem europäischen Anti Poverty Network und Eurocities (im Namen der European Public Social Platform), daran teil. Hugues Feltesse vertrat die Europäische Kommission (Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit). Der niederländische Staatssekretär für Beschäftigung und Soziales, Mark Rutte, nahm am ersten Teil des Peer-Review-Seminars teil.

Ein bewährtes Praxismodell

Bei diesem Treffen sollten der Erfolg der in den niederländischen Stadtbezirken zwischen 1996 und 2001 durchgeführten Versuche zur sozialen Aktivierung ausgewertet und die Möglichkeiten zur Übertragung dieser Initiativen auf andere EU Mitgliedstaaten eingeschätzt werden. Zwischen 1996 und 2001 flexibilisierte die niederländische Regierung das nationale Sozialhilfegesetz um zu erreichen, dass Menschen mit wenig Aussicht auf eine sichere Beschäftigung aktiver werden. Sie konnten z.B. von ihrer Verpflichtung zur Arbeitssuche befreit werden, und unter der Bedingung, dass sie aktiv an einem Programm zur sozialen Aktivierung teilnahmen wurde ihnen gestattet, Vergütungen für Tätigkeiten wie (berufliche und andere) Trainings oder freiwillige Arbeit zu erhalten, ohne dass dies zu einer Reduzierung ihrer Unterstützung führte.

Die Teilnehmer des Peer-Review-Seminars besuchten vier Modellversuchstandorte in Den Haag: einen Treffpunkt für Mütter „De Koffiepot“; ein Gesundheits- und Sportprogramm; einen kaufmännischen Ausbildungskurs; und ein Zentrum zur Förderung des Erwerbs von sprachlichen und grundlegenden Kompetenzen.

Die Experimente markierten einen neuen Ansatz in der Sozialhilfe: Sie wurden entwickelt, um den Betroffenen bei der Realisierung ihrer Potenziale und ihrer sozialen Integration zu helfen. 87% der Klienten äußerten sich sehr zufrieden mit dem Programm und berichteten von einer höheren Selbstachtung und der Zunahme ihrer sozialen Kontakte. Etwa 16% von ihnen erhielten einen festen Arbeitsplatz. Nach Ende der Versuchsphase wird der Modellansatz jetzt in das



Regelangebot der lokalen Verwaltungen übertragen. Von Regierungsseite wurden den lokalen Behörden €18 Millionen als finanzieller Anreiz für die Bereitstellung von Aktivierungsprojekten in den verschiedensten Bereichen wie z. B. freiwillige Arbeit und Arbeit auf Probe, verschiedene Qualifizierungsmaßnahmen, Sprachkurse, Sport und kulturelle Angebote zur Verfügung gestellt.

Übertragbarkeit

Die Bewertung konzentrierte sich auf drei Aspekte der Übertragbarkeit. Unter dem Aspekt der Klientenorientierung war die Gruppe besonders daran interessiert, wie Probleme diagnostiziert und Zielsetzungen bestimmt werden. Es herrschte allgemeine Übereinstimmung dahingehend, dass ein entscheidendes Element der sozialen Aktivierung darin besteht, die persönlichen Kompetenzen auszubauen. Der Kompetenzentwicklungsansatz zielt auf solche Maßnahmen, die die Befähigung der Klienten anstreben und hat erhebliche Auswirkungen auf die Ressourcen der Teilnehmer: körperliche und psychische Gesundheit; soziales Kapital (soziale Kontakte, das Gefühl der Partizipation und Teilhabe an der Gesellschaft); Humankapital (learning-by-doing, Bildung, Ausbildung); kulturelles Kapital; und – in Verbindung mit anderen Kompetenzen – die Beschäftigungsfähigkeit.

Hinsichtlich des institutionellen Aspektes gab es eine Reihe von Debatten über die Nutzung von nichtstaatlichen „Wiedereingliederungsfirmen“ in den Niederlanden und darüber, ob diese an die Rahmenbedingungen der Peer-Länder angepasst werden können. Die von der Regierung getragene zentrale Informations- und Service-Stelle zur sozialen Aktivierung (ISSA) wurde in diesem Zusammenhang als besonders gut zu übertragendes Element eingeschätzt.

Mit Blick darauf, dass die Vermittlungsquote in Beschäftigung nicht einziges Kriterium bei der Beurteilung des Projektes sein kann, sondern die Erweiterung menschlicher Fähigkeiten in alle Richtungen einer der Schlüssel zum Erfolg ist, kam ein Teil der Gruppe zu dem Schluss, dass es wichtig sei, bessere Indikatoren und Instrumente zur Evaluierung der Wirkungen des Programms der sozialen Aktivierung zu haben.



Mehrere Teilnehmer des Peer-Review-Seminars, darunter Spanien, waren daran interessiert, die methodologischen Aspekte des Programms zu übernehmen, machten aber auch auf die Schwierigkeit aufmerksam, ein nationales Programm in einem Land einzuführen, in dem die Sozialpolitik in hohem Grade dezentralisiert ist. Die polnischen Teilnehmer unterstrichen, dass in den Bereichen, wo Massenarbeitslosigkeit herrscht, breiter angelegte Maßnahmen auf mehr öffentliche Unterstützung stoßen und wirtschaftlicher sind als Ansätze, die sich an Einzelpersonen richten.



2. Das Thema: Experimente zur sozialen Aktivierung

Soziale Aktivierung kann einerseits als ein erster Versuch gesehen werden, arbeitslose Menschen – besonders Langzeitarbeitslose – auf ihrem Weg zurück in den Arbeitsmarkt und zu bezahlter Beschäftigung zu führen und zu unterstützen. Sie kann aber auch von einer anderen Perspektive aus betrachtet werden, in der bezahlte Beschäftigung zumindest nicht auf kurze Sicht das entscheidende Ziel ist, sondern soziale Aktivierung eher als Werkzeug dient, um die Betroffenen anzuregen, an der Gesellschaft in anderer Weise teilzuhaben.

Die Versuche der sozialen Aktivierung in den Niederlanden sind durch diese zwei Sichtweisen geprägt worden: Einerseits schienen viele Empfänger des garantierten Mindesteinkommens vom Arbeitsmarkt so weit entfernt zu sein, dass kurzfristig gesehen ihr Einmünden in Beschäftigung als unrealistisch galt; andererseits war man der Ansicht, dass diese Menschen das Recht haben, auch in anderer Hinsicht als lediglich durch den Bezug von finanziellen Leistungen und arbeitsbezogenen Dienstleistungen an der Gesellschaft zu partizipieren. Aktivitäten wie die Teilnahme an freiwilliger Arbeit oder an den Ausbildungskursen wurden damit ebenfalls als sinnvolle Beiträge zur Förderung der sozialen Integration bewertet.

In seiner Eröffnungsrede berichtete Staatssekretär Mark Rutte, dass das Ministerium für Sozialangelegenheiten und Beschäftigung das Programm der sozialen Aktivierung als Zwischenstadium auf dem Weg zu bezahlter Arbeit sieht. Darin drückt sich gleichzeitig eine Haltungsänderung aus. Noch vor 10 Jahren gab es in den Niederlanden das Prinzip der sozialen Aktivierung nicht als Option: „Wir waren gut im Zur-Verfügung-Stellen von Unterstützungen und schlecht darin, Menschen in Arbeit zu helfen.“ Nach innen orientierte Bürokratien funktionierten lediglich als „Zuschuss-Verteiler“.

Die hieraus gezogene Schlussfolgerung war, dass sowohl die Institutionen als auch deren Mitarbeiter einen anderen Arbeitsansatz übernehmen mussten, der vorrangig darauf zielte, Menschen in Beschäftigung zu vermitteln. Dieser erste Schritt wurde unter dem Begriff „Aktivierung“ bekannt. Die zweite Lektion bezog das Ziel mit ein, die Betroffenen als Einzelpersonen zu behandeln, mit all ihren Möglichkeiten und Chancen und nicht mehr nur als Aktenzeichen.

Diese veränderte Haltung hat sich bisher als sehr wertvoll erwiesen und ihre Auswirkungen sind nachhaltig spürbar. Bis sie sich allerdings im gesamten



Bereich der sozialen Sicherheit durchsetzen kann, muss noch vieles getan werden.

Von Staatssekretär Rutte wurden zwei Ziele der Regierung umrissen: zum einen der Versuch, soziale Ausgrenzung zu verhindern und andererseits mithilfe der sozialen Aktivierung die Chance auf bezahlte Arbeit sicherzustellen. Dies spiegelt sich in der Metapher der „Integrationsleiter“ wider, die im niederländischen *Nationalen Aktionsplan* benutzt wird: „Die (Art und) Weise, in der den Menschen, die weit weg vom Arbeitsmarkt sind, wieder ein Platz in der Gesellschaft angeboten wird und wie sie (mit der Zeit) zurück in den Arbeitsmarkt geführt werden, kann als ‘Reintegrationsleiter’ gesehen werden. Diese Leiter fängt im Allgemeinen mit vorsichtigen Schritten z.B. in Maßnahmen der sozialen Aktivierung an. Die oberste Sprosse der Leiter wird mit dem Einmünden in reguläre Beschäftigung erreicht. Jeder Schritt auf dieser Leiter stellt höhere Anforderungen an die Fähigkeiten der Teilnehmer, wobei das von der Einzelperson angestrebte Ziel gleichzeitig realistisch und herausfordernd sein muss. Was für den einzelnen Klienten ein realistisches Ziel ist, kann sich im Laufe der Zeit ändern“.¹

Soziale Aktivierung wird als erster Schritt auf der „Leiter“ zur sozialen Wiedereingliederung gesehen. Als solcher zielt sie zum einen auf Menschen mit sehr ernststen Problemen wie Alkohol- und Drogenabhängige, Menschen mit gesundheitlichen oder psychischen Problemen und allein erziehende Mütter mit wenig Unterstützung, die keinen Zugang zu Beschäftigung mehr haben, zum anderen auf Immigranten mit schlechten Sprachkenntnissen und Menschen mit geringen Qualifikationen. Viele in der Zielgruppe weisen eine Kombination dieser Benachteiligungen auf. Obgleich die entscheidende Zielsetzung der sozialen Aktivierung das Einmünden in reguläre Beschäftigung ist, sind deshalb nicht alle Teilnehmer fähig, dieses Ziel auch zu erreichen.

Aus diesen Gründen änderte das niederländische Parlament das allgemeine Sozialhilfegesetz (ABW) und ermöglichte den einzelnen Kommunen durch Artikel 144 ab dem 1. Januar 1996 bestimmte Abweichungen von den bisherigen Regelungen. Auf der Grundlage der Auswertung dieser zeitlich befristeten Experimente sollte das Parlament dann später entscheiden, ob (und wie) das Sozialhilfegesetz dauerhaft angepasst werden soll. Die wichtigsten (vorläufigen) Veränderungen waren:

1 National Action Plan for Combating Poverty and Social Exclusion 2003 Netherlands – http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl2_nl_en.pdf



- „Vergütungen“, die Sozialhilfeempfänger für die Teilnahme an den Maßnahmen zur sozialen Aktivierung erhalten, wurden nicht mehr von ihrer Sozialhilfe abgezogen;
- Klienten konnten von der Verpflichtung zur Arbeitssuche befreit werden, während sie an einer der Maßnahmen zur sozialen Aktivierung, wie etwa der freiwilligen Arbeit, einer Qualifizierungsmaßnahme oder einer Maßnahme zur Kompetenzfeststellung etc. teilnahmen.

In der Praxis bedeutete Artikel 144, dass neben den beschäftigungsorientierten Maßnahmen auch alternative Formen sozial nützlicher Tätigkeit als wertvolle Wege zur sozialen Integration anerkannt wurden. Es muss jedoch betont werden, dass – zumindest langfristig – die Wiedereingliederung in den formalen Arbeitsmarkt das entscheidende Ziel der sozialen Aktivierung blieb. Dies wird auch durch Befragungen von Sozialhilfeempfängern gestützt, die zum größten Teil bezahlte Beschäftigung als wesentlichen Faktor für ihre Integration sehen.

Die Laufzeit für die Versuche war zunächst bis zum 1. Januar 2000 begrenzt, wurde dann aber bis Ende 2001 ausgedehnt. Die beiden oben genannten grundlegenden Veränderungen sind mittlerweile in das allgemeine Sozialhilfegesetz integriert worden. Ab dem 1. Januar 2004 ist ein neues „Gesetz zu Arbeit und Sozialhilfe“ (WWB) in Kraft getreten, das zumindest in modifizierter Form die Erfahrungen der Experimente zur sozialen Aktivierung aufgreift. Stadtbezirke erhalten jetzt pauschale Bewilligungen für Sozialhilfe, Fürsorgetätigkeit etc. und sind mit mehr Freiheiten bezüglich der Verwendung der Gelder ausgestattet, da die entsprechenden Richtlinien und Bedingungen erheblich reduziert worden sind. Soziale Aktivierung wird damit zu einem gesetzlich verankerten Schritt auf dem Weg in Richtung Arbeit oder – wo dies nicht möglich ist – in Richtung einer anderen Zielsetzung. Auf diese Art und Weise werden die Möglichkeiten der Städte, ein eigenes Programm und eigene Maßnahmen zur sozialen Integration zu entwickeln, beträchtlich erweitert.

Den Teilnehmern werden keine monatlichen Vergütungen mehr für freiwillige Arbeit gezahlt. Stattdessen können sie einen einmaligen (jährlichen) Ausgleich (bis zu einer gegebenen Höhe) erhalten, der bei der Berechnung der Unterstützungsleistungen nur aufgrund einer besonderen Entscheidung der städtischen Regierung außer acht gelassen werden kann. Die Befreiung von der Verpflichtung zur Arbeitssuche bleibt ebenfalls auf einzelne Ausnahmen begrenzt.



3. Der europäische Kontext

„Es ist im Kontext eines aktiven Wohlfahrtsstaates lebenswichtig, moderne Systeme der sozialen Sicherheit zu schaffen, die Zugang zu Beschäftigung fördern“. Diese Aussage, entnommen aus den Schlussfolgerungen des Gipfels in Nizza (2000), fasst die Philosophie der sozialen Sicherheit im Kontext der sozialen Integrationsstrategie der EU zusammen. Innerhalb der Zielsetzung 2 (Zugang zu Ressourcen) wird der Hinweis auf beschäftigungsfreundliche Systeme der sozialen Sicherheit folgendermaßen weiter spezifiziert:

- „garantieren, dass jeder die Ressourcen hat, die notwendig sind, in Übereinstimmung mit den Grundbegriffen der Menschenwürde zu leben;
- Hindernisse zur Beschäftigung überwinden, indem sichergestellt wird, dass die Aufnahme der Beschäftigung zu einer Erhöhung von Einkommen führt und die Beschäftigungsfähigkeit gefördert wird.“

Die niederländische Politik zur sozialen Aktivierung kombiniert diese zwei Ziele. Sie zielt auf die Wahrung der Menschenwürde, indem sie Sozialhilfeempfängern nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch die Möglichkeit zur aktiven Teilnahme am Sozialleben ermöglicht. Gleichzeitig wird soziale Aktivierung als ein erster Schritt in Richtung zur vollen Integration in den Arbeitsmarkt gesehen. Die Experimente zur sozialen Aktivierung werden im *Joint Inclusion Report 2003* als Beispiel bewährter Praxis im Kapitel über strategische Optionen erwähnt. Des Weiteren bezieht sich der dortige Abschnitt über Wege zur Beschäftigung auf das Konzept der „Integrationsleiter“ als Untermauerung der sozialen Aktivierung: die Maßnahmen, die Sozialhilfeempfängern angeboten werden, sollen nicht als Alternative, sondern als Zwischenstadium auf dem Weg zur formalen Beschäftigung verstanden werden.²

Blickt man auf die NAPs von Belgien, Irland, Luxemburg, Schweden und des Vereinigten Königreichs, so ist Aktivierung inzwischen eine weit verbreitete Strategie. Dennoch kann man die niederländischen Erfahrungen mit sozialer Aktivierung durchaus einzigartig nennen. Die direkteren Ansätze beinhalten entweder Einschränkungen bezüglich der Zugangsvoraussetzungen (einschließlich der Einhaltung von „Integrationsverträgen“) oder eine Mischung von finanziellen Anreizen und Sanktionen, um das Verhalten der Klienten zu beeinflussen. In einigen Ländern gibt (oder gab) es Programme, die Gemeinwesenarbeit als Gegenleistung zur Sozialhilfe vorsehen (z.B. New Deal for Young People im Vereinigten Königreich, das Sozialleistungsgesetz in Norwegen, *Emplois-Jeunes*

2 Joint Report on Social Inclusion 2003 (7101/04), S. 45 und 46-47



und neuerdings das Revenu Minimum d'Activité RMA in Frankreich). Keiner dieser Entwürfe bietet jedoch die maßgeschneiderten, flexiblen Wege oder einen ähnlich hohen Grad an Wahlmöglichkeiten wie die Maßnahmen zur sozialen Aktivierung in den Niederlanden. In dieser Hinsicht ist der niederländische Entwurf tatsächlich innovativ.

Das übergeordnete Ziel einer bezahlten Beschäftigung für alle stimmt mit den Zielsetzungen der offenen Koordinierung der EU überein und wird durch die Erkenntnis untermauert, dass die Mehrheit der Teilnehmer an den Maßnahmen zur sozialen Aktivierung den ausdrücklichen Wunsch nach bezahlter Beschäftigung äußert. Diese Präferenz wird in hohem Maße durch europäische Organisationen wie z.B. die Bewegung ATD Vierte Welt (ATD Quart Monde) bestätigt, die über eine lange Erfahrung im Dialog mit Menschen verfügen, die von Armut betroffen sind. Das Bild einer Leiter zur Beschäftigung deckt sich absolut mit den in Nizza formulierten Zielsetzungen³, die den Erhalt der Menschenwürde und die Förderung von Beschäftigung in den Vordergrund stellen. Viele Menschen in Armut streben nach bezahlter Arbeit, aber kann man erwarten, dass jeder von ihnen auch Arbeit bekommt? Im Bewusstsein darüber, dass viele der Betroffenen keine Illusionen bezüglich ihrer geringen Chancen haben, den Anforderungen der Arbeitgeber gerecht zu werden, warnt Dr. Ides Nicaise vor der Gefahr des Entstehens einer „Aktivierungsfalle“, wo Menschen sich auf einem annehmbaren Niveau der Integration einrichten und keinen Anreiz mehr sehen, sich weiter in Richtung Beschäftigung zu bewegen.

Dr. Nicaise formuliert als langjähriges Mitglied des Ausschusses der Bewegung ATD Vierte Welt dessen Kritik daran, Beschäftigung als die alleinige Lösung von Armut zu sehen. Das Streben nach Chancengleichheit und die Ablehnung der Niedrigstatus-Jobs für Bedürftige muss dem Streben nach Beschäftigung übergeordnet werden. Die Bewegung ATD Vierte Welt stellt die Dichotomie zwischen Arbeit und Nicht-Arbeit in der europäischen Sozialpolitik in den Vordergrund ihrer kritischen Betrachtung. „Zwangs-Untätigkeit“ ist das Schicksal von Menschen, die von bezahlter Arbeit ausgeschlossen worden sind und deren Aktivitäten auf ein Minimum täglicher Routinetätigkeiten eingeschränkt sind, um einen möglichen Missbrauch der Sozialschutzsysteme zu verhindern. Auch der mit Arbeitslosigkeit, Krankheit und Behinderung einhergehende Statusverlust und die für die Betroffenen damit verbundenen demoralisierenden Beschränkungen, werden an dieser Stelle genannt. Empfohlen wird eine größere Flexibi-

3 Common objectives on poverty and social exclusion, agreed by the European Council in Nice, December 2000.



lität der Sozialschutzregelungen, einschließlich der Freiheit zu (selbst-gewählten) informellen Tätigkeiten wie freiwillige Arbeit, (Aus-)Bildung, häusliche Pflege etc. als erste Schritte in Richtung zu bezahlter Beschäftigung.⁴ EAPN Repräsentant Andreas Hutter hob weiterhin hervor, dass arme Menschen – im Gegensatz zur landläufigen Meinung – durchaus sehr aktiv sind, da sie sowohl die verschiedenen ‘Erwartungen’ der unterschiedlichen Einrichtungen erfüllen als auch ihr kompliziertes Leben als Bedürftige organisieren müssen, um überleben zu können. Arme Menschen kämpfen ständig, um „über die Runden zu kommen«, also muss Aktivierung viel mehr als bisher darauf ausgerichtet sein, ihnen neue Möglichkeiten zu eröffnen.

In der experimentellen Phase war das niederländische Programm kaum jemals verpflichtend und gerade aus diesem Grund attraktiv, obwohl die Bedingungen für die Teilnahme seit der Mainstreaming-Phase unter Umständen strenger geworden sind. Dr. Nicaise verneinte mit Blick auf wenig erfolgreiche verpflichtende Systeme einen Konflikt zwischen Freiheit und Wirksamkeit. Neue Programme in Dänemark (das obligatorische Training für Langzeitarbeitslose Ende der achtziger Jahre) und im Vereinigten Königreich („Jugend-Ausbildungsprogramm“) beispielsweise wirkten eher stigmatisierend auf die Teilnehmer und verringerten damit sogar die Wahrscheinlichkeit ihrer Wiedereingliederung. Der typische US-Ansatz bietet nur zwei Optionen: Arbeit oder Verlust der Sozialleistungen. Manche Menschen benötigen jedoch zunächst unterstützende Maßnahmen wie berufliche Qualifizierung oder Unterstützung im familiären Bereich, bevor sie arbeiten können. Andererseits hat Den Haag durchaus positive Erfahrungen mit einem verpflichtenderen Ansatz in der sozialen Aktivierung gemacht. Abschließend hierzu kann festgestellt werden, dass die Chancen auf Erfolg einer Integrationsstrategie mit ihrem Grad an Diversifizierung steigen. Der niederländische Entwurf zur sozialen Aktivierung bietet Europa ein gutes Beispiel für ein solches diversifiziertes System.

4 ATD Quart Monde, avec la collaboration de Lutte – Solidarité – Travail, Sortir de l’inactivité forcée. Rapport du groupe d’études franco-belge Travail, Chômage et Sécurité sociale, *Revue Quart Monde – Dossiers et Documents* n° 8, sept. 1998, 81 p.



4. Ein Beispiel bewährter Praxis

4.1 Soziale Aktivierung in der Praxis

Inhaltlich decken die Maßnahmen zur sozialen Aktivierung das breite Spektrum von „nur“ sozial- bis zu „nur“ arbeitsmarktorientiert ab, in der Regel wird jedoch mit einem gemischten Ansatz gearbeitet (und die Tendenz zum Einsatz eines gemischten Ansatzes hat sich zunehmend verstärkt). Die Aktivitäten können in sechs Kategorien eingestuft werden⁵ :

- freiwillige Arbeit in Vereinen und Verbänden (in einigen Fällen wurden Klienten angeregt, weiterhin den freiwilligen Tätigkeiten nachzugehen, die sie bereits informell durchgeführt haben);
- andere sozial nützliche Tätigkeiten oder kulturelle Aktivitäten;
- Arbeitsplätze auf Probe: Hier ist aus offensichtlichen Gründen die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse eingeschränkt worden und die Art der ausgeübten Tätigkeit muss sich von den Arbeiten unterscheiden, die von Klienten in subventionierten Beschäftigungsprojekten geleistet werden. Die Tätigkeiten können in Sozialunternehmen stattfinden und z.B. häusliche Dienstleistungen oder auch Recycling einschließen.
- kontinuierliche Ausbildung: beruflich orientierte Kurse (z.B. ICT-Kurse) oder auf die Entwicklung persönlicher und sozialer Kompetenzen ausgerichtete Maßnahmen (z.B. Radfahren für Migrantinnen).
- Betreuung (die sich an die Klienten selbst richtet): Schuldenmanagement, Drogenrehabilitation, psychologische Betreuung etc. sowie
- andere maßgeschneiderte/bedarfsgerechte Maßnahmen wie Kompetenzfeststellung/Einschätzung der eigenen Fähigkeiten.

In den meisten lokalen Projekten werden verschiedene Maßnahmen angeboten. Das deckt sich mit dem Wunsch der Teilnehmer, unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte zu kombinieren. In fast allen Maßnahmen zur sozialen Aktivierung ist freiwillige Arbeit ein wesentliches Element. Auch Bildungsangebote und berufliche Qualifizierung sind häufige Bestandteile. Im gleichen Maße, wie die Benachteiligungen in den Zielgruppen zunehmen, gewinnt die Betreuung innerhalb der Maßnahmen an Bedeutung. Der durchschnittliche Teilnehmer verbringt 11-12 Stunden pro Woche in den Maßnahmen, obgleich es hierbei große Unterschiede gibt (von der 1-stündigen bis hin zur quasi Vollzeit-tätigkeit).

5 Serail S., van de Pas, I. (2002), *Bijstandsexperimenten: impulsen tot activering. Stand van zaken en lessen na zes jaar experimenteren in de Algemene Bijstandswet*, 's Gravenhage: SZW / Elsevier Bedrijfsinformatie



Die Inhalte der Maßnahmen werden gewöhnlich auf die Bedürfnisse und Kapazitäten der Einzelperson zugeschnitten, was bedeutet, dass es verhältnismäßig wenige Gruppenangebote gibt. In vielen Fällen umfasst der individuelle Förderplan jedoch neben individuellen Aktivitäten auch Lernabschnitte in der Gruppe. Seit Einführung des Programms zur sozialen Aktivierung wirkt die Regierung auf die Kommunen ein, die Kooperation zwischen unterschiedlichen lokalen Agenturen bezüglich der Programme für diejenigen Gruppen zu fördern, die große Schwierigkeiten haben, in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis einzumünden. Aufgrund der Komplexität der Problemlagen der Klienten, an die sich die Projekte wenden, haben städtische Sozialeinrichtungen Kooperationen mit fachkundigen Wohlfahrtsorganisationen oder sogar mit ausgelagerten Projekten entwickelt und arbeiten mit psychologischen Diensten, Gemeindezentren, sozialen Einrichtungen, Heimen für Wohnungslose, Schulen etc. zusammen.

Die Zielgruppe der sozialen Aktivierung wurde stufenweise erweitert. Ursprünglich zielten die Experimente auf die Sozialhilfeempfänger der sogenannten „Phase 4“. Im Kontext der niederländischen Arbeitsmarktpolitik beziehen sich die Benennungen „Phase 1“ bis „Phase 4“ auf den Abstand vom Arbeitsmarkt, der von der Einzelperson überbrückt werden muss, um in ein Beschäftigungsverhältnis einzumünden. Phase 4 umfasst die bedürftigsten Gruppen, für die eine kurzfristige Integration in Arbeit nicht möglich ist. Bei einem Großteil dieser Untergruppe addieren sich zu ihrer langfristigen Arbeitslosigkeit weitere Benachteiligungen wie eine geringe Qualifikation und andere persönliche oder soziale Probleme wie psychische Probleme, Wohnungslosigkeit, Sprachbarrieren oder eine prekäre Familiensituation.

Der Eintritt in die Maßnahmen zur sozialen Aktivierung ist flexibel gestaltbar. Je nach Problemlagen nimmt ein Teil der Betroffenen nur an den ersten Stufen der Aktivierung teil – die ersten Schritte auf der Leiter in Richtung zur sozialen Integration – weil sie kaum je eine Chance haben werden, wieder in den Arbeitsmarkt einzumünden. Auf sie gerichtete Maßnahmen reichen von der Hilfe im Umgang mit ihrer Suchtproblematik oder der Bearbeitung von psychischen Problemen wie Agoraphobie, bis hin zur Unterstützung beim Eintritt in subventionierte Arbeit. Andere treten erst auf einer höheren Stufe in die Projekte ein, weil ihr Abstand zum Arbeitsmarkt nicht so groß ist. Die Kommunen haben die Möglichkeit, ihre Gelder zur Wiedereingliederung in beiderlei Hinsicht zu verwenden, sowohl um soziale als auch auf Beschäftigung ausgerichtete Maßnahmen zu unterstützen. Im Zeitraum von 1996 bis 2001 haben ca. 130 Stadtbezirke von Artikel 144 Gebrauch gemacht und inzwischen ist die Strategie der sozialen Aktivierung Regelangebot in fast allen Städten der Niederlande.



4.2 Finanzielle Vorbereitungen

Die niederländischen Städte erhalten zurzeit einen Gesamtetat von €1.6 Milliarden pro Jahr für das ganze Spektrum der Sozialhilfemaßnahmen einschließlich Qualifizierungsmaßnahmen und subventionierter Beschäftigung und decken damit den Bedarf von 400.000 Betroffenen ab. Dies stellt eine Kürzung im geplanten Etat 2004 von €600 Millionen dar. Im Vergleich dazu liegen die nationalen Ausgaben bei €5 Milliarden für Unterstützungsleistungen, die entsprechend der Zahl an Arbeitslosen schwanken. Etwa 1.3 Millionen Menschen empfangen andere Leistungen. Lokale Behörden haben allerdings nur begrenzte Steuerhoheit und folglich auch nur begrenzte Etats, so dass ihnen die Regierung jedes Jahr Mittel zur Implementierung von Maßnahmen zur Verfügung stellen muss. Das Recht auf soziale Unterstützung besteht in den Niederlanden seit 1963 und die Hilfe für Bedürftige liegt traditionsgemäß in lokaler Verantwortung.

Bis in die späten neunziger Jahre deckte die Regierung alle Sozialleistungen uneingeschränkt ab. Mit dem neuen Gesetz zu Arbeit und Sozialunterstützung (WWB) von 2004 erlangten die Kommunen eine größere Freiheit, ihre eigenen Lösungen entsprechend den lokalen Bedingungen zu entwickeln. Der Etat für unterstützende Leistungen wird jedes Jahr aufgrund von Schätzungen der Zahl der Antragsteller geregelt und dann den Kommunen zugeteilt. Wenn sie bei ihren Wiedereingliederungsbemühungen zu wenige Erfolge haben, bleibt ihnen nicht genügend Geld für Zahlungen und sie müssen auf Mittel aus anderen Töpfen ausweichen. Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der Jahrtausendwende und der damit einhergehenden Verbesserung der Chancen auf Arbeit für die dynamischsten Einzelpersonen aus den benachteiligten Zielgruppen änderte sich auch das Profil der restlichen Zielgruppe der sozialen Aktivierungsstrategie: Der Anteil an Klienten, die Betreuung benötigen, stieg deutlich an. Die sozialen Einrichtungen der Kommunen arbeiten daher in zunehmendem Maße mit anderen öffentlichen und privaten Interessenvertretungen – auch auf regionaler Ebene – zusammen, um ihre Ziele zu erreichen.

4.3 Implementierung

Die einzelnen Stadtverwaltungen in den Niederlanden setzen das Programm der sozialen Aktivierung auf unterschiedliche Weisen um. Den Haag wurde ausgewählt, um die Implementierung des Programmes auf lokaler Ebene darzustellen und zu veranschaulichen. Bei einer Gesamteinwohnerzahl von 450.000 hat Den



Haag 23.000 Sozialhilfeempfänger, die über einen durchschnittlichen Zeitraum von sieben bis 10 Jahren von Sozialhilfe abhängig sind. Mindestens 10.000 von ihnen werden vermutlich nie zu bezahlter Beschäftigung „aktiviert“. Seit Januar 2003 sind 2.105 Personen als geeignet für das Programm der sozialen Aktivierung erfasst worden, was als erster Schritt auf der Wiedereingliederungsleiter angesehen wird. Von diesen wurden 1.468 an Wiedereingliederungsfirmen vermittelt und 1.222 davon absolvierten das Programm. Die ersten Ergebnisse zeigen, dass 28% von ihnen Arbeit fanden, 30% ihre Teilnahme für ein weiteres Jahr verlängerten, 89 Personen das Programm verließen und für 30% bisher noch keine Ergebnisse vorliegen. Die Teilnahme an dem Programm ist verbindlich und die Teilnahmeverweigerung führt zu Leistungskürzungen von 50-100%. Klienten, die an der ersten Sitzung nicht teilnehmen, verlieren 10-20% ihrer Unterstützung. Die Höhe der Zuwendungen wird auf nationaler Ebene entschieden und beträgt zurzeit im Monat €750 für Einzelpersonen und €1.200 für Familien.

Das Ziel der sozialen Aktivierung ist, die Betroffenen zu befähigen, mindestens 20 Stunden in der Woche zu arbeiten. Der typische Klient ist sozial isoliert, bezieht Unterstützungsleistungen seit mehr als drei Jahren und hat häufig gesundheitliche oder psychische Probleme. Die meisten sind ausländischer Herkunft und sprechen nicht gut Niederländisch. Jedes Jahr nehmen 1.100 neue Klienten an dem Programm teil, das auf eine Erweiterung ihrer Ressourcen in den folgenden fünf Bereichen zielt:

- Orientierung (Motivation und Formulieren von Zielsetzungen)
- Finanzen (Befähigung zur Verwaltung des persönlichen Budgets)
- Sprache (Niederländisch verstehen, sprechen und schreiben)
- Gesundheit (Entwicklung eines gesunden Lebensstils)
- Psychologische und soziale Probleme (Umgang mit Drogenabhängigkeit, familiären Konflikten usw.).

Sobald die Klienten Grundfähigkeiten in diesen fünf Bereichen erworben haben, sind sie zur Arbeitsaufnahme befähigt. Ein sechster Schwerpunkt in der Ausbildung sozialer Kompetenzen – mit anderen zusammen zu arbeiten – wird nicht mehr als einzelner Schlüsselbereich vermittelt, sondern ist in die anderen fünf Bereiche integriert worden. Etwa alle zwei bis drei Wochen besprechen die Maßnahmeteilnehmer ihren persönlichen Förderplan mit ihrem individuellen Berater. Es besteht ein weitgefächertes Angebot von Aktivitäten, z.B. Computer- und kaufmännische Lehrgänge, Musik und Malen, Sprachkurse. Die Vermittlung der Teilnehmer in freiwillige Arbeit wird allerdings inzwischen weniger



enthusiastisch beurteilt, da ein Teil der Klienten sich dort zu wohl fühlt und keinen Anreiz mehr hat, einen „richtigen“ Job anzunehmen.

Gerard Oude Engberink, Repräsentant von Eurocities, der bereits frühzeitig in die Entwicklung des Programmes miteinbezogen worden war, beschrieb die kollektiven und ökonomischen Dimensionen der sozialen Aktivierung in Rotterdam. Bis in die achtziger Jahre war Rotterdam eine Arbeiterstadt. Durch die Rezession ging ein großer Teil der Arbeitsplätze verloren und hinterließ viele Menschen, die keine berufliche Perspektive mehr hatten. Bis 1984 stieg die Arbeitslosigkeit in Rotterdam auf 25%, worauf in den späten 80er-Jahren mithilfe beschäftigungspolitischer Maßnahmen 14.000 Arbeitsplätze in Bereichen wie Sicherheit, Straßen- und Schulreinigung geschaffen wurden. Weil sie durch Sozialhilfe statt durch Löhne finanziert wurden, wurden sie bekannt als „zusätzliche Jobs“ (additional jobs). Mit diesem Projekt stieß die Stadt auf starken Widerstand sowohl von seiten der beiden Gewerkschaften – die eine Senkung der Löhne auf dem Arbeitsmarkt befürchteten – als auch der Arbeitgeber.

Zwar handelte es sich um reguläre Arbeit, aber nicht auf dem regulären Arbeitsmarkt und dazu wurde sie mit öffentlichen Mitteln finanziert. Indem das beschäftigungspolitische Instrument in erster Linie jenen in Arbeit half, die gut qualifiziert waren, dabei aber die restlichen 30.000 Menschen vernachlässigte, die – möglicherweise weil es ihnen an Motivation, an Erfahrung oder an sozialen Fähigkeiten mangelte – für das Programm „nicht gut genug“ waren, hatte es eine selektive Wirkung. Als „Top-down“-Ansatz wurde das Instrument „additional jobs“ den komplizierten Problemlagen der unterschiedlichen Einzelpersonen nicht gerecht.

Für diese 30.000 Menschen wurde in Rotterdam ein Programm der sozialen Aktivierung unter dem Namen *'unused qualities'* (ungenutzte Fähigkeiten) entwickelt. Berater gingen in Gemeinden, um die Menschen nach ihren Wünschen und Zielen zu befragen. Die ursprüngliche „Top-down“-Politik machte einer „Bottom-up“-Strategie Platz, bei der die lokale Bevölkerung selbst definierte, welche Tätigkeiten sie als sozial nützlich ansah. Die Stadt suchte die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen (NROs), um das Programm einzuführen. Die Finanzierung des Programms über Steuergelder rechtfertigte sich als soziale Investition in ein sicheres und geordnetes lokales Umfeld. Jeder Bürger war aufgefordert, etwas beizutragen, wie z.B. auf Ordnung oder die Kontrolle des Lärmpegels in seinem Wohnbereich zu achten.



4.4 Unterstützungsstruktur

Das Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung sowie das Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport unterstützten den Entwicklungsprozess in den Kommunen, indem sie eine gemeinsame Informations- und Service-Stelle zur sozialen Aktivierung (ISSA) gründeten, um den Austausch bewährter Methoden aus der Praxis zu koordinieren, Konferenzen zu organisieren und Informationen und Rat zu verbreiten. Die beiden Ministerien stellten insgesamt sechs Mitarbeiter für diese Arbeit zur Verfügung. Die ISSA stimulierte, unterstützte und überwachte die Entwicklung des Programms zur sozialen Aktivierung und trieb mit der Organisation nationaler Konferenzen, der Einrichtung einer Datenbank, der Veröffentlichung des Newsletters und der Entwicklung von Instrumenten zur Kommunikation und Evaluation die Umsetzung seiner Zielsetzungen voran.

Das Programm zur Entwicklung von Maßnahmen der sozialen Aktivierung in den Kommunen wurde – nach Auswertung der Experimente zur sozialen Aktivierung – ebenfalls durch die ISSA eingeführt. Bei der Auswertung war deutlich geworden, dass die Städte Zeit brauchten, die notwendigen Kooperationen zu organisieren und mit den Maßnahmen zur sozialen Aktivierung zu beginnen. Also wurde ihnen ein angemessener Betrag (€38.000 pro Verwaltung) zur Verfügung gestellt, um davon Sitzungen zu organisieren, die maßgeblichen Akteure zusammen zu bringen und entsprechende Instrumente zu entwickeln. Über 400 lokale Behörden nahmen diese Zuwendung in Anspruch. Die Mittel konnten auch zur Entwicklung von Projekten verwendet werden, jedoch nicht um diese zu finanzieren. Hinsichtlich des Aufbaus von Kontakten und eines Informationssystems war diese Maßnahme ausgesprochen erfolgreich.

Mittlerweile ist die ISSA mit zwei Mitarbeitern auf kommunaler Ebene angesiedelt. Sie führt immer noch eine Datenbank, veröffentlicht Newsletter und ist bemüht, die weitere Entwicklung des Programms zur sozialen Aktivierung voranzutreiben. Darüber hinaus unterstützt und entlastet sie die Kommunen in ihrer Verantwortung für soziale Aktivierungsstrategien. Zur Unterhaltung der ISSA erhält die Vereinigung der niederländischen Kommunen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) zunächst noch eine zeitlich befristete Beihilfe von der Regierung, bevor deren Arbeit und regelmäßige Dienstleistungen dann endgültig in ihren Verantwortungsbereich übergehen.



4.5 Monitoring und Evaluierung⁶

Die bisherigen Resultate sind vielversprechend, obgleich sie quantitativ kaum zu erfassen sind. Eine Mitte 2001 durchgeführte Untersuchung zeigte, dass 12.000 Einzelpersonen an dem Programm teilgenommen hatten. Das Profil der Teilnehmer entsprach der ursprünglichen Zielgruppe – Menschen mit mehrfachen Benachteiligungen ohne Zugang zum Arbeitsmarkt – und lässt auf eine positive Diskriminierung zugunsten von Frauen, älteren Menschen und Immigranten schließen. Gegen Ende der Versuchsphase zeigten die Teilnehmer jedoch ein deutlich höheres Maß an Deprivation, da die arbeitsfähigeren Anwärter bereits integriert worden waren. Die Gruppe der Maßnahmeabbrecher mit 22% bestand größtenteils aus den bedürftigsten Personen, die häufig ernst zu nehmende gesundheitliche Probleme hatten. Das Profil der Teilnehmer zeigt, dass zwei Drittel von ihnen Frauen waren, und 62% waren seit mehr als sechs Jahren arbeitslos. Damit erreichte das Programm den harten Kern der Sozialhilfeempfänger.

Befragt nach ihren Motiven, das Programms zu absolvieren, gaben 25% der Teilnehmer an, dass sie ihre Isolation aufbrechen wollten, 14% wollten etwas Nützliches tun und 13% hofften, ihre Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern. Die sozialen Effekte waren nach Aussage der Teilnehmer im Wesentlichen positiv. Ca. 83% berichteten von einer Verbesserung ihrer sozialen Kontakte, 61% erfuhren eine stärkere Anerkennung in der Gesellschaft, 78% waren in der Lage, ihr Leben besser zu strukturieren, 70% erlangten mehr Selbstvertrauen, und 74% fühlten sich psychisch stabiler.

Die Arbeitmarkteffekte sind jedoch schwieriger zu bestimmen. In Ermangelung einer Kontrollgruppe ist es schwierig, eine Aussage darüber zu treffen, ob der Anteil von 16% der Teilnehmer, die in Arbeit vermittelt werden konnten, als hoch oder niedrig interpretiert werden soll.⁷ Zusätzliche 19% suchen aktiv nach Arbeit, aber viele andere werden möglicherweise aufgrund gesundheitlicher Probleme, fehlender Kinderbetreuung oder wegen ihrer Wohnsituation daran gehindert. Insgesamt war die Zufriedenheit innerhalb der Maßnahmen mit 87% sehr hoch und Wissenschaftler bestätigten die Nachhaltigkeit der Resultate. Gleichwohl lassen sich einige Vorbehalte hinsichtlich der Gültigkeit der bisherigen Auswertung des Programms machen, wenn man beispielsweise berücksichtigt, dass zufriedene Teilnehmer viel eher bereit sind, über ihre Erfahrungen zu berichten als unzufriedene Teilnehmer.

6 Die Daten dieses Abschnitts wurden folgenden Untersuchungsberichten entnommen: Jehoel-Gijsbers & Serail, 1998; Jehoel-Gijsbers, van de Pas & Serail, 2000; Serail & van de Pas, 2001; Serail & van de Pas, 2002.

7 Die Einrichtung einer Kontrollgruppe, die keine Leistungen zur sozialen Aktivierung erhalten, wäre ungewöhnlich und könnte darüber hinaus als ethisch nicht vertretbar gelten.



5. Relevanz für und Übertragbarkeit auf andere nationale Kontexte

Obleich der allgemeine Ansatz des Programms innerhalb der Strategien zur sozialen Integration positiv zu werten ist, müssen mit Blick auf einen möglichen Transfer die unterschiedlichen Prioritäten und Kompetenzniveaus der einzelnen Länder Berücksichtigung finden.

5.1 Spanien

Spanien hat eine vergleichbare Situation mit 2 Millionen Beziehern von Mindestrenten, 200.000 Langzeitarbeitslosen und 100.000 Menschen mit Mindesteinkommen. Arbeit ist der beste Schutz gegen soziale Ausgrenzung. Im Unterschied zur Situation in den Niederlanden sind in Spanien die Regionen jedoch autonom und treffen eigene politische Entscheidungen, was die Einführung eines nationalen Programms erschwert. Die einzige Möglichkeit, lokale Behörden zu überzeugen, einen bestimmten Ansatz im Bereich der sozialen Integration zu übernehmen, ist die Bereitstellung finanzieller Anreize. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die soziale Aktivierung als Ansatz in Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit geeignet ist, da traditionellere Ansätze bei einer großen Anzahl von Arbeitslosen kosteneffektiver sind, während ein individueller Fokus dort angebracht ist, wo weniger Menschen arbeitslos sind oder bleiben.

Die Bedingungen und Probleme sind von Stadt zu Stadt unterschiedlich – ebenso wie die Reaktionen darauf – unterscheiden sich aber auch danach, ob Städte mit Freiwilligenorganisationen zusammenarbeiten oder aber eigenes Personal beschäftigen. So entspricht nicht nur das Einkommen in den reichsten Regionen des Landes dem doppelten der ärmsten Regionen, auch die Arbeitslosenquote schwankt zwischen 5% und 20%. Folglich sind auch die Schritte, die unternommen werden, um soziale Integration zu fördern, sehr unterschiedlich. Die Einrichtung einer Servicestelle ähnlich der niederländische ISSA erscheint in Spanien dennoch sinnvoll.

Es gibt keine nationale Sozialhilfegesetzgebung in Spanien. Jede regionale Verwaltung entwickelt ihre eigenen Gesetze. Die Nationalregierung versucht in Zusammenarbeit mit den Regionen übergreifende Zielsetzungen zu erarbeiten. Der Fokus auf die Erweiterung menschlicher Fähigkeiten ließe sich wohl auf spanische Verhältnisse übertragen, obwohl hier Probleme beim Monitoring der Maßnahmen entstehen könnten.



In Südeuropa bilden die Familien das Netz der sozialen Sicherheit und Sozialarbeiter arbeiten entsprechend mit den Familien ihrer Klienten zusammen. In solchen Kulturen sind Familie und Kirche wichtige Mittel, um die Menschen zu erreichen. Die gleiche Erfahrung setzt der niederländische Ansatz zur sozialen Aktivierung in der Zusammenarbeit mit ethnischen Gemeinschaften zum Beispiel in den türkischen Kaffeehäusern um.

5.2 Polen

Polen weist im Laufe des Transformationsprozesses eine anhaltend hohe Arbeitslosenquote mit mehr als 60% Langzeitarbeitslosen auf. Die Hälfte der Sozialhilfeempfänger sind Langzeitarbeitslose und ihre Familien, 70% von ihnen mit einem niedrigen Bildungs- und Qualifizierungsniveau. Die ökonomische und soziale Aktivierung dieser Gruppe ist ein sehr großes Problem, da viele der Betroffenen völlig inaktiv sind.

Der polnische Ansatz in der Sozialhilfe unterscheidet sich von dem der Niederlande und basiert auf der individuellen Einschätzung eines Sozialarbeiters zur Ursache der Armut und der möglichen Wege zur Integration. Dies verlangt von den Fallmanagern ein hohes Maß an Diskretion. Es gibt kein garantiertes Mindesteinkommen, allerdings ein eher flexibles System der Unterstützung, das den individuellen Erfordernissen angepasst werden kann, um die Aktivierung zu fördern. Die Verantwortlichkeit liegt auf der lokalen Ebene, wobei der Mangel an Kooperation zwischen Sozialämtern und Arbeitsvermittlungen, deren Angebote eher auf die Bedürfnisse von kurzfristig Arbeitslosen ausgerichtet sind, eines der wesentlichen Probleme ist.

Outsourcing könnte hier als nützliches Modell zur Problemlösung dienen. Da die polnischen Sozialarbeiter den Aktivierungsansatz gegenwärtig nicht favorisieren, stellt sich die Frage, welche Anreize erforderlich sind, um lokale Behörden und Sozialarbeiter davon zu überzeugen, soziale und ökonomische Aktivierungsprozesse anzustoßen. Zwei Elemente wären in Polen von Nutzen:

- der Austausch von Erfahrungen und die Verbreitung von Informationen durch eine nationale Servicestelle wie die ISSA, was in Polen durch die Hochschule für Sozialarbeiter geleistet werden könnte;
- angemessene Indikatoren für die Evaluation der Wirksamkeit der Maßnahmen. Eine gute Evaluation ist die Grundlage für die Beurteilung geeigneter Maßnahmen auf lokalem Niveau und sollte vorrangig angestrebt werden.



Polen könnte vom Beispiel der Zusammenlegung unterschiedlicher Leistungen lernen, da Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung im Land auf unterschiedlichen Ebenen arbeiten. Ein neues Sozialhilfegesetz beabsichtigt, soziale Integrationszentren einzurichten. Es wäre interessant zu wissen, ob sich mit Privatisierung und Outsourcing in diesem Bereich nicht kostengünstiger arbeiten ließe. In Polen werden profitorientierte Organisationen nur in die berufliche Bildung einbezogen, während Sozialleistungen durch öffentlich rechtliche Körperschaften und nichtstaatliche Organisationen angeboten werden, obwohl auch hier Ausschreibungen stattfinden. Polen könnte auch vom niederländischen Beispiel der Einbeziehung der „Kunden“ in die Maßnahmeentwicklung und -auswertung profitieren.

Die Zielgruppen in Polen unterscheiden sich von den niederländischen durch ihre geringe Anzahl an Immigranten und Analphabeten. Dennoch könnte ein ähnlicher Ansatz Menschen in dauerhafter Armut helfen, wie den landwirtschaftlichen Arbeitern der ehemaligen staatseigenen Betriebe. Das Hauptproblem in Polen sind die hohe Arbeitslosigkeit und der Mangel an Ressourcen, um soziale Aktivierungsprozesse in Gang zu setzen. Allerdings könnten so Arbeitsplätze auf lokalem Niveau im Bereich der öffentlichen oder privaten Dienstleister geschaffen werden. Auch wenn die soziale Aktivierung möglicherweise nicht der praktikabelste Weg zu Beschäftigung in Polen ist, könnten Betroffene freiwillige Arbeiten aufnehmen, wie die Betreuung von Kindern oder den Aufbau von lokalen Tauschbörsen.

5.3 Bulgarien

Bei einer 51%igen Zunahme der Anzahl von Menschen, die unterstützende Leistungen über den Zeitraum der letzten vier Jahre erhalten haben, sind Maßnahmen zur sozialen Aktivierung in Bulgarien sehr wichtig. Mithilfe eines gerade umgesetzten Programms konnten 120.000 Menschen in Arbeit vermittelt werden. Das Hauptproblem in Bulgarien entsteht jedoch durch Menschen, die nicht arbeiten oder integriert werden möchten – häufig solche, die Unterstützungsleistungen erhalten und gleichzeitig illegal arbeiten. Hier müssen Mittel gefunden werden, um nicht nur Kommunen und Sozialarbeiter, sondern auch die Betroffenen selbst zu motivieren.

Für Bulgarien, das bisher keine gesetzliche Definition der freiwilligen Arbeit hat und zunächst eine solche entwickeln müsste, ist jedoch das Konzept der privatwirtschaftlichen Wiedereingliederungsfirmen von großem Interesse.



5.4 Lettland

Für Lettland stehen noch einige Punkte zur Diskussion, so z.B.:

- das Verhältnis zwischen den Kommunen und den staatlichen Arbeitsämtern in Bezug auf die Überwachung
- das Verhältnis der Zielgruppe zu den staatlichen Arbeitsämtern durch den anhaltenden Bezug von Arbeitslosenunterstützung
- die Notwendigkeit, Unterstützung zur Verfügung zu stellen, um sicherzugehen, dass die Grundbedürfnisse der Menschen gedeckt werden
- die hohe Armut in Lettland, die dazu führt, dass eine spezielle Finanzierung für solche Maßnahmen problematisch ist.

Das Hauptproblem für die Implementierung der sozialen Aktivierung in Lettland sind die Entwicklung entsprechender Verantwortlichkeiten und die Ausbildung der Sozialarbeiter. Eines der besuchten Projekte, der Mondriaan Service, eine Volkshochschule für 16- bis 60-Jährige, in der Berufsbildung, Bildungsprojekte und Maßnahmen zur Förderung beruflicher Kompetenzen angeboten werden, könnte vollständig nach Lettland übertragen werden, wo derartige Einrichtungen bislang nicht existieren. Auch ein Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Kommunen wäre erstrebenswert.

5.5 Slowenien

Slowenien durchlief einen „sanften“ Transformationsprozess und hat seit Anfang der neunziger Jahre eine aktive Beschäftigungspolitik, wobei von all denen, die zur Arbeit fähig sind, erwartet wird, dass sie arbeiten und für sich selbst sorgen. Unterstützungsleistungen werden nur denen zugesprochen, die nicht arbeitsfähig sind. Die Arbeitslosigkeit stieg Mitte der 90er-Jahre, fiel dann aber und liegt jetzt mit 6% auch im Verhältnis zu „alten“ EU-Standards relativ niedrig. Jeder, der Unterstützung beansprucht und fähig ist zu arbeiten, muss sich als arbeitssuchend registrieren lassen. Die Verbindungen zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern sind gut. Das System ist stark zentralisiert, und die Rolle der Kommunen ist eher unbedeutend. Das Ministerium verteilt alle Leistungen auf Grundlage der von lokalen Stellen getroffenen Entscheidungen zur Anspruchsberechtigung. Lokale Sozialarbeiter erhalten lediglich die Mittel, die notwendig sind, um ihre Verwaltungskosten zu decken.



Im Rahmen einer neuen Maßnahme erhalten Arbeitgeber eine Beihilfe, die dem jährlichen Mindestgehalt entspricht, um Langzeitarbeitslose zu übernehmen. In Slowenien gibt es keine Maßnahmen, die dem sozialen Aktivierungsprogramm ähnlich sind. Nichtstaatliche Organisationen übernehmen manchmal Aufgaben, die den privaten Integrationsfirmen ähnlich sind, aber solche Angebote sind nicht sehr verbreitet. Hinsichtlich des Transfers der bewährten Praxis aus den Niederlanden müssten drei Probleme angegangen werden: Die gleichmäßige Verteilung der Gelder müsste sichergestellt, lokale Initiativen müssten gefördert und Sozialarbeiter motiviert werden. Wenn nicht alle Menschen Beschäftigung auf dem freien Arbeitsmarkt finden können, muss der Begriff von Arbeit neu definiert werden, um zu beurteilen, was sozial akzeptabel ist.

Slowenien hat ein traditionelles Beschäftigungsprogramm, das lediglich auf die Vermittlung in Beschäftigung zielt, aber die Entwicklung persönlicher Kompetenzen außer Acht lässt. Für Menschen, die schwierig zu vermitteln sind, bestehen separate Beratungseinrichtungen und andere Dienstleistungen. Die Bewertung der Maßnahmen basiert auf der Zahl von Menschen, die das Ziel Vermittlung in Beschäftigung erreichen. Slowenien benötigt eine Bewertung beschäftigungspolitischer Maßnahmen auf nationaler Ebene, um den Erfolg der Beschäftigungspolitik und eine mögliche Verbesserung durch soziale Aktivierungsstrategien beurteilen zu können. Die Evaluation würde von klaren und festen Zielsetzungen, wie sie beispielsweise in Den Haag formuliert wurden, profitieren.



6. Zusammenfassung und Lektionen

Die Bedeutung und die Übertragbarkeit des niederländischen Programms zur sozialen Aktivierung können in drei Kategorien unterteilt werden: die klientenorientierte Perspektive, die institutionelle Perspektive und die Evaluationsperspektive. Dieses Kapitel reflektiert die Hauptschwerpunkte der Debatte. Eine komplette Liste der übertragbaren Aspekte des niederländischen Programms auf andere nationale Kontexte ist im Anhang einsehbar.

6.1 Die klientenorientierte Perspektive

Die erklärten Zielsetzungen der sozialen Aktivierung umfassen zwei Schwerpunkte: zum einen langfristig ausgerichtete Wege in Arbeit, zum anderen die soziale Integration. Das Peer-Review-Seminar ermöglichte tiefere Einblicke in die zugrundeliegenden allgemeinen Zielsetzungen, verwurzelt in den modernen Wohlfahrtstheorien. Im Allgemeinen kann und sollte soziale Aktivierung als Investition in die „Fähigkeiten“, d.h. in das Set erreichbarer Handlungsebenen in den verschiedenen Dimensionen des Lebens (materielles Wohl, Ausbildung, Kultur, Arbeit, Familienleben, soziale Einbindung, gesellschaftliche Teilhabe etc.) gesehen werden

Am Beispiel Den Haag wird deutlich, wie soziale Aktivierung darauf abzielt, die Kompetenzen der Klienten in den spezifischen Bereichen zu erhöhen. Der Kompetenzbegriff wurde hier auch verwendet, um Prioritäten in der Auswahl der Teilnehmer festzulegen: Einzelpersonen, deren Handlungsebenen in mindestens drei Bereichen als unzulänglich gelten (Sprache, Arbeit, Gesundheit, finanzielle Ressourcen...), können vorrangig Zugang zu den entsprechenden Dienstleistungen erhalten.

Der Entwurf der sozialen Aktivierungsstrategie besticht durch seine Vielseitigkeit, wobei die Vermittlung in Arbeit nur noch eines von vielen Kriterien ist, um den Erfolg der Maßnahmen zu beurteilen (allerdings ein sehr wichtiges).

Entsprechend der Theorie von A. Sen können Kompetenzen erweitert oder verringert werden, abhängig von dem Maß an Selbstbestimmung, das den Einzelpersonen bleibt. Mit der Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts der Klienten geht gleichzeitig auch eine Beschränkung ihrer Möglichkeiten (und daher ihres Wohlfahrtsniveaus) einher. Zwang sollte folglich vermieden werden, es sei denn, er kann auf längere Sicht letztlich dazu führen, die Chancen der Be-



dürftigen zu erhöhen. Zwar sind unverbindliche Aktivitäten häufig für die Klienten attraktiver, aber am Beispiel Den Haag wurde gezeigt, dass eine gewisse Verbindlichkeit für Klienten durchaus vorteilhaft sein und positive Resultate hervorbringen kann.

Gleichzeitig bietet die freiwillige Teilnahme an den Projekten einen Anreiz für Maßnahmeträger, hochwertige Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Dennoch ist irgendeine Form vertraglicher Bindung aus Gründen der Effizienz gerechtfertigt, um beispielsweise die Verluste durch Abbrecher zu verringern, zur Vermeidung der „Aktivierungsfalle“ oder aber in solchen Fällen, wo Klienten nicht imstande sind, für sich selbst zu entscheiden (z.B. wegen einer psychischen Erkrankung).

Auf der Makroebene wurde deutlich, dass in einigen Fällen, wo keine spürbaren Resultate beobachtet werden können, die bloße Verhinderung einer weiteren Verschlechterung des sozialen Klimas eine wichtige Leistung an sich sein kann.

6.2 Die institutionelle Perspektive

Hinsichtlich des institutionellen und organisatorischen Rahmens ergeben sich aus den niederländischen Experimenten eine Reihe von Lektionen.

Zunächst erfordert der mehrdimensionale Ansatz eine partnerschaftliche Struktur zwischen öffentlichen und privaten, kommerziellen und gemeinnützigen Einrichtungen: kommunale Sozialdienste sind auf die Kooperation der Wohnungsämter, der Wohlfahrtsorganisationen, der Arbeitsverwaltung etc. angewiesen. Von solchen Partnerschaften kann erwartet werden, dass sie auf der Ebene der Organisationen eine positive Auswirkungen haben, die über die Synergien auf dem Niveau der Einzelpersonen hinausgehen.

Was das Monitoring solcher gemeinschaftlicher Netzwerke betrifft, müssen Für und Wider der unterschiedlichen Formen in Erwägung gezogen werden. Mehr und mehr greifen niederländische Behörden auf die Auslagerung von Aufgaben mittels Ausschreibungsverfahren zurück. Dies erhöht offensichtlich die Effizienz und schafft klare Verpflichtungen zwischen den Partnern. Andererseits kann sich ein nach Konkurrenzprinzipien funktionierendes Arrangement als weniger adäquat für Wohlfahrtsdienstleistungen mit großen äußeren Effekten erweisen (positive Nebeneffekte für Dritte), da Marktpreise normalerweise diese Effekte



unterschätzen. Ausschreibungsverfahren könnten auch dazu führen, eine Kultur der Konkurrenz zu schaffen und folglich den notwendigen Geist der Zusammenarbeit in den Partnerschaften untergraben.

Das niederländische Beispiel veranschaulicht gut den Vorteil der Dezentralisierung. Flexibilität ist gerade dort, wo die organisatorischen Rahmenbedingungen der einzelnen Stadtbezirke oder sogar innerhalb der Wohnquartiere sehr unterschiedlich sein können, eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung bedarfsgerechter Dienste. Demgemäß gab es eine allgemeine Übereinstimmung hinsichtlich der Notwendigkeit einer Dezentralisierung der Finanzierung der Maßnahmen: Kommunen können die Wirksamkeit der Projekte zur sozialen Aktivierung maximieren, wenn sie unterschiedliche Fördergelder kombinieren und die Mittel flexibel zuteilen dürfen. Das niederländische System hat damit eine geringere Anfälligkeit für die „Aktivierungsfalle“ gezeigt, da die Kommunen ein eindeutiges finanzielles Interesse daran haben, Klienten zu reaktivieren und in bezahlte Beschäftigung zu vermitteln.

Auf der anderen Seite besteht die Gefahr einer ungleichen Behandlung Einzelner zwischen Kommunen oder Regionen. Darüber hinaus verfügen nicht alle lokalen Behörden in gleichem Maße über das notwendige Know-how und die personelle Ausstattung, um geeignete Schritte einzuleiten. Die Unterstützung von nationalen Informationszentren wie die ISSA, die die Entwicklung der Methodologie, den Austausch von Erfahrungen und die Verbreitung bewährter Praktiken übernehmen, wurde als sehr wertvoll bestätigt.

Weniger wohlhabende Peer-Länder oder Regionen, die mit Massenarbeitslosigkeit konfrontiert sind, mag die soziale Aktivierung als „Luxus“ erscheinen, da dort die Schaffung von Arbeitsplätzen Vorrang hat („Arbeitsmarktaktivierung anstatt Sozialaktivierung“). Allerdings gibt es hier keinen wirklichen Gegensatz. Während man sich in den Niederlanden dazu entschieden hat, auf den untersten Sprossen der Aktivierungsleiter zu beginnen, mögen andere Länder durchaus beschließen, auf einem höheren Niveau der Leiter zu beginnen. Aber selbst in Ländern mit hoher Arbeitslosenquote könnte die soziale Aktivierung als langfristige Investition in die menschlichen Fähigkeiten betrachtet werden, die die Qualität und den Umfang des Arbeitskräftenachschubs erhöhen kann.



6.3 Die Evaluationsperspektive

Solche flexiblen, vielseitigen Maßnahmen wie die Projekte zur sozialen Aktivierung auszuwerten, ist ohne Frage eine schwierige Aufgabe. Eine der positiven Eigenschaften der niederländischen Experimente ist, dass ein umfangreiches Evaluierungskonzept direkt zu Beginn entwickelt worden ist. Neben den Beschäftigungszahlen wurde eine vollständige Reihe von Indikatoren (psychologische und soziale Effekte, Beschäftigung, Gesundheit, gesellschaftliche Teilhabe) eingesetzt, um die Auswirkungen der Aktivierungsprojekte auf die Teilnehmer zu beurteilen. Diese Indikatoren können ebenso als gute Stellvertreterindikatoren für die Überprüfung des Kompetenzansatzes benutzt werden, wenn man soziale Aktivierung wie auch andere Maßnahmen der sozialen Integration auswertet. Jedoch sollte angemerkt werden, dass nicht alle Effekte der sozialen Integrationspolitik durch quantitative Indikatoren eingefangen werden können. Genauso wenig kann solch ein umfangreiches Set von Indikatoren dauerhaft im großen Umfang gemessen werden.

Die Auswertungsmethoden können durch das Einbeziehen von Vergleichsgruppen in den Untersuchungen verbessert werden. Echte gelegentliche Experimente (wo einigen Bewerbern absichtlich der Zugang zum Experimentes willig verweigert wird) sind in diesem Kontext, besonders in Europa, ziemlich außergewöhnlich, aber die Einbeziehung einer Gruppe von Nichtteilnehmern kann für Vergleiche immer nützlich sein, und statistische Verfahren sind mittlerweile vorhanden, um Fehler zu beheben, die durch eine selektive Auswahl der Teilnehmer entstanden sind,.



7. Anhang und statistische Daten

Profil der Teilnehmer an Maßnahmen zur sozialen Aktivierung verglichen mit dem Profil der Empfänger von Mindesteinkommen

	Empfänger Mindesteinkommen	Teilnehmer der sozialen Aktivierung 2001
% Frauen	58	68
% Anteil in den Altersgruppen		
- 30	18	6
+ 40	54	71
% allein Erziehende	29	24
% Ausländer 13	26	
% weniger als Hauptschulabschluss		33
% Anteil der Dauer des Bezugs von Unterstützungsleistungen		
- 2 Jahre		15
6-10 Jahre		23
+ 10 Jahre		39



Übertragbare Aspekte der sozialen Aktivierung

Klientenorientierte Aspekte	Institutionelle Aspekte	Evaluierungsaspekte
<p>Ziele</p> <ul style="list-style-type: none"> - Steigerung menschlicher Fähigkeiten - Wege zur Beschäftigung - soziale Integration <p>Unverbindliche statt obligatorische Teilnahme</p> <p>Wahlmöglichkeiten für Klienten (außer in obligatorischen Maßnahmen)</p> <p>Diagnose in sechs Schlüsselbereichen: Sprache, Gesundheit, soziale Kompetenzen, Orientierung, finanzielle, soziale and psychische Probleme. Die Bereiche werden auch bei der Definition der Zielgruppe benutzt .</p> <p>Sanktionen und Belohnungen</p> <p>Befreiung von der Verpflichtung zur Arbeitssuche</p> <p>Mitwirkung am Design der Programme</p> <p>Wege zur Bearbeitung hartnäckiger Probleme (einschließlich kultureller Unterschiede)</p>	<p>Verpflichtung zur Kooperation zwischen Sozialamt, Fürsorge, Wohnungsamt, Arbeitsvermittlung</p> <p>Die Rolle der NROs (gemeinnützig) und Reintegrationsfirmen (gewerblich) und Verfahren für Zuwendungen, Ausschreibungen</p> <p>Die Rolle der Sozialarbeiter und Gemeinwesenarbeiter</p> <p>Niveau der Dezentralisierung: Zuteilen von Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Anreizen für die Kommunen</p> <p>Zentrale Unterstützungsstruktur (ISSA)</p> <p>Regionale Unterschiede (Arbeitslosigkeit/ Budgets) und das Risiko ungleicher Behandlung / Vorrang der Beschäftigungspolitik gegenüber der Politik zur sozialen Integration</p> <p>Notwendigkeit angemessener finanzieller Mittel</p>	<p>Indikatoren zur Beurteilung der Effektivität (s. Zielsetzungen). Entsprechen die Resultate den Zielsetzungen?</p> <p>Kontrollierte Experimente – sind Kontrollgruppen aus ethischer Sicht akzeptabel?</p> <p>Qualitative gegenüber quantitative Ziele</p> <p>Wie lassen sich die Resultate der Investition in die menschlichen Kompetenzen messen (z.B. die sechs in Den Haag definierten Kompetenzbereiche).</p>