

Drs. S. Bunt, drs. M. Grootcholte, drs. D.R. Kemper, drs. C van der Werf

Work First en Arbeidsmarktperspectief

Onderzoek naar de werking van Work First

Onderzoek uitgevoerd door Research voor Beleid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

De Raad voor Werk en Inkomen is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI doet voorstellen aan de regering en andere partijen over het brede terrein van werk en inkomen. Doel van deze voorstellen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Het vergroten van de transparantie van en het verbeteren van de kwaliteit op de re-integratiemarkt behoort eveneens tot de kerntaken van de RWI.

Februari 2008

Voorwoord

De financiële prikkel in de WWB heeft veel gemeenten aangespoord het Work First principe in te voeren. Onderscheidend in deze aanpak is dat deelnemers verplicht werkzaamheden uitvoeren, terwijl de gemeente hen actief begeleidt naar werk. Door de beleidsvrijheid in de WWB zijn onder de noemer Work First in de praktijk vele varianten te vinden. Sommige daarvan zijn primair bedoeld als uitstroominstrument. Andere gemeenten zien het concept vooral als een verbeterde diagnose. Ook zijn er gemeenten waarbij de schadelastbeperking voorop staat.

De Raad voor Werk en Inkomen wil met dit onderzoek in kaart brengen welke varianten voorkomen en onder welke condities Work First optimaal kan functioneren als instrument om de arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigden te versterken. Research voor Beleid heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode van april tot en met november 2007.

Een documentstudie en casestudies in Eindhoven, Oss, Hoorn, Meppel, Alkmaar en Alphen aan den Rijn vormen de basis van dit onderzoek. Aanvullend is er een telefonische enquête geweest onder (oud)deelnemers van deze zes projecten. De onderzoeksbevindingen zijn in twee workshops getoetst aan de ervaringen in andere gemeenten, alvorens ze zijn opgetekend in dit rapport. In deze workshops zijn zowel beleidsmedewerkers als de uitvoering betrokken.

Onze dank gaat uit naar de betrokken gemeenten en re-integratiebureaus die tijd beschikbaar hebben gesteld voor medewerking aan dit onderzoek. Divosa willen we bedanken voor het beschikbaar stellen van gegevens uit de benchmark Work First, voor zover die betrekking hadden op de cases in dit onderzoek. Verder wil ik de begeleidingscommissie, bestaande uit Sjaak Koehler (RWI), Bert Doek (RWI), Gerrit Jan Schep (StimulanSZ) en Hanne Overbeek (Divosa) van harte bedanken voor de zinnvolle en constructieve terugkoppeling.

Hans Spigt
Plaatsvervangend voorzitter Raad voor Werk en Inkomen

Inhoudsopgave

DEEL I	HOOFDRAPPORT	11
	Samenvatting	13
1	Doel en onderzoeksopzet	17
	1.1 Beleidscontext	17
	1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	18
	1.3 Onderzoeksopzet	18
	1.4 Inhoud van dit rapport	20
2	Wat is Work First?	21
	2.1 Veronderstelde werking van Work First	21
	2.2 Ander onderzoek	23
3	Verscheidenheid in aanpak	25
	3.1 Lokale beleidsvrijheid	25
	3.2 Doelstelling Work First	27
	3.3 Doelgroep Work First	28
	3.4 Instrumenten om de arbeidsmarktpositie te verbeteren	29
	3.5 Organisatorische vormgeving	32
4	Effecten en meetbaarheid	35
	4.1 Meten van succes	35
	4.2 Arbeidsmarktpositie	36
	4.3 Schadelast gemeten	40
	4.4 Onderzoek naar afhakers	42
5	Succesfactoren	45
	5.1 Benadering van deelnemers	45
	5.2 Organisatiecultuur	48
	5.3 Samenwerking in de keten	49
	5.4 De stap naar werk	51

6	Conclusies	55
6.1	Verscheidenheid en doelstelling (onderzoeksvragen 1 en 2)	55
6.2	Effecten van Work First (onderzoeksvraag 3)	56
6.3	Succes en falen (onderzoeksvragen 4 en 5)	58
	Literatuurlijst	59
DEEL II CASEBESCHRIJVINGEN		61
1	Casebeschrijving Alkmaar	63
1.1	Ontstaan	63
1.2	Doelgroep	63
1.3	Activiteiten	65
1.4	Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)	68
1.5	Sterke en zwakke elementen	70
1.6	Kwantitatieve gegevens	72
2	Casebeschrijving Alphen aan den Rijn	75
2.1	Ontstaan	75
2.2	Doelgroep	76
2.3	Activiteiten	76
2.4	Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)	77
2.5	Sterkte en zwakte	78
2.6	Kwantitatieve gegevens	81
3	Casebeschrijving Hoorn	83
3.1	Ontstaan	83
3.2	Doelgroep	83
3.3	Activiteiten	84
3.4	Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)	86
3.5	Sterke en zwakke elementen	87
3.6	Kwantitatieve gegevens	89

4	Casebeschrijving Meppel	91
4.1	Ontstaan	91
4.2	Doelgroep	92
4.3	Activiteiten	92
4.4	Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)	94
4.5	Sterkte en zwakte	95
4.6	Kwantitatieve gegevens	96
5	Casebeschrijving Oss	97
5.1	Ontstaan	97
5.2	Doelgroep	97
5.3	Activiteiten	98
5.4	Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)	101
5.5	Sterke en zwakke elementen	102
5.6	Kwantitatieve gegevens	104
6	Casebeschrijving Eindhoven	107
6.1	Ontstaan	107
6.2	Doelgroep	107
6.3	Activiteiten	108
6.4	Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)	110
6.5	Sterkte en zwakte	110
6.6	Kwantitatieve gegevens	112

DEEL I HOOFDRAPPORT

Samenvatting

Achtergrond

Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 zijn gemeenten volledig financieel en inhoudelijk verantwoordelijk geworden voor de bijstandspopulatie in de eigen gemeente. Sindsdien hebben zij zowel de versterkte (financiële) prikkel als de beleidsvrijheid gekregen om instroom in de bijstand te beperken en uitstroom te bevorderen.

Eén van de manieren waarmee gemeenten dit willen bereiken is door toepassing van het Work First-principe: een concrete, op werk gerichte aanpak ten behoeve van bijstandsccliënten, waarbij verplichte deelname aan werkactiviteiten centraal staat. Inmiddels hebben vrijwel alle gemeenten een vorm van Work First ingevoerd. Omdat gemeenten grote beleidsvrijheid hebben om de aanpak zelfstandig vorm te geven, is een brede waaier aan lokale varianten ontstaan.

Met dit onderzoek heeft de Raad voor Werk en Inkomen willen onderzoeken welke varianten in de praktijk voorkomen en onder welke voorwaarden Work First het meest optimaal kan functioneren als instrument om de arbeidsmarktpositie van bijstandsccliënten te verbeteren.

Aanpak en vraagstelling

Er is gekozen voor een kwalitatieve aanpak met uitgebreide casestudies in zes gemeenten, waar Work First inmiddels de pilotfase voorbij is: Eindhoven, Alphen aan den Rijn, Hoorn, Meppel, Alkmaar en Oss. In deze gemeenten zijn op locatie gesprekken gevoerd met gemeentelijke beleidsmedewerkers en klantmanagers, de betrokken re-integratie- en SW-bedrijven en met enkele werkgevers en deelnemers.

De cases zijn geselecteerd op grond van een internetenquête, die Research voor Beleid in januari 2006 (in opdracht van de RWD) heeft uitgevoerd onder 146 hoofden van sociale diensten. Onder meer is gevraagd welke instrumenten het meest zijn ingezet voor cliënten die respectievelijk langer en korter dan een jaar ene WWB-uitkering ontvangen. Op grond van de beantwoording is met veertien gemeenten een oriënterend gesprek gevoerd. Naar aanleiding van deze gesprekken en de bespreking daarvan in de begeleidingscommissie zijn de zes cases definitief vastgesteld.

Aanvullend hebben 75 deelnemers en ouddeelnemers van de zes projecten deelgenomen aan een telefonische enquête. De belangrijkste bevindingen zijn vervolgens getoetst aan de hand van twee workshops, waarin zowel het beleid als de uitvoering zijn betrokken. In totaal hebben vertegenwoordigers van dertien verschillende gemeenten aan één of beide workshops deelgenomen.

Verscheidenheid in aanpak

De kern van Work First bestaat in alle gemeenten uit een combinatie van verplichte werkactiviteiten (en dreiging met sancties) enerzijds en het vergroten van de kennis en vaardigheden van de deelnemers anderzijds. De uitwerking van deze beide elementen verschilt per gemeente. Een verklaring voor de diversiteit is deels gelegen in

sterk wisselende lokale omstandigheden, zoals de arbeidsmarktsituatie, kenmerken van het bestand en beschikbaarheid van lokale uitvoerders. Daarnaast verschilt de analyse van het beleidsprobleem en de meest geschikte maatregelen.

Het voornaamste doel van Work First in de zes onderzochte gemeenten is beperking van de schadelast: de kosten van bijstandsuitkeringen. Het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers draagt daaraan bij, maar is voor gemeenten geen zelfstandige hoofddoelstelling. De aanpak geldt bij aanvang vaak voor de beter bemiddelbare klanten: Route A1 (voorheen fase 1) of de nieuwe instroom. De aanpak is dan bedoeld als laatste duwtje in de rug. Aan de andere kant betogen gemeenten dat deze doelgroep ook zonder Work First eerder aan werk komt. Verschillende gemeenten neigen daarom te denken dat de aanpak met name zinvol is voor de 'middencategorie'. In deze gemeenten gaan daarom stemmen op om de meest kansrijke cliënten niet (meteen) in te laten stromen in het project.

Het verrichten van werkzaamheden staat in Work First centraal, al varieert de lengte van de werkweek en de aard van de werkzaamheden. Belangrijke verschillen zijn er in werkomgeving (regulier of gesimuleerd), uitvoerder (SW-bedrijf of RIB) en verloningsmodel (loon of uitkering). De organisatorische vormgeving tendeeft naar twee varianten. In de cases blijkt dat bij kansrijke groepen vaak re-integratiebureaus worden ingezet in combinatie met minimumloon, plaatsing bij reguliere werkgevers en weinig intensieve begeleiding. Voor het zittende bestand is er vaker een gesimuleerde werkomgeving binnen een SW-bedrijf, werken met behoud van uitkering, duidelijker afspraken en intensieve begeleiding. Ook vereist de additionele problematiek van deze groep een meer integrale aanpak.

Net als de werkzaamheden verschilt per project de aard en omvang van de aanbodversterking. Tegelijk kent het verbeteren van de arbeidsmarktpositie zijn grenzen. Langdurige scholing wordt nauwelijks aangeboden. Trainingen en cursussen zijn veelal kortdurend en praktisch van aard, zoals het volgen van een computercursus. Vakinhoudelijke scholing vereist meestal een baangarantie. In de praktijk bestaat aanbodversterking vooral uit het wegnemen van belemmeringen (schulden, kinderopvang, vervoer) en het aanleren van concrete vaardigheden. Naast werknemersvaardigheden gaat het om vaardigheden die helpen bij het vinden van werk.

Effecten

De effecten van Work First zijn uit te drukken op twee manieren. Een eerste maatstaf is de verandering in het aantal bijstandsuitkeringen. Daarnaast kan een gemeente zich afvragen of de aanpak de arbeidsmarktsituatie van de deelnemers verbetert. Aan beide succesmaten kleven beperkingen. Het aantal uitkeringen heeft als nadeel dat een verandering daarin zich moeilijk rechtstreeks laat toeschrijven aan de werking van Work First. Ook andere beleidsmaatregelen en lokale omstandigheden spelen een rol. De tweede maatstaf, arbeidsmarktpositie, is niet in een getal uit te drukken. In hoeverre de positie op de arbeidsmarkt verbetert, is afhankelijk van het oordeel van betrokkenen.

Over de bereikte resultaten in termen van instroom en uitstroom zijn de gemeenten tevreden. Zij baseren zich deels op concrete cijfermatige informatie die ze verzame-

len over de aanpak, en deels op perceptie. Concrete cijfers over instroom en uitstroom zijn op projectniveau niet altijd beschikbaar, hetgeen met name lastig is als Work First niet de enige aanpak is. Wel is duidelijk dat de totale schadelastbeperking in de onderzochte gemeenten relatief groot is. Uit de benchmark van Divosa dit ook landelijk geldt. De ontwikkeling in het aantal uitkeringen in gemeenten met Work First is dusdanig, dat de schadelastbeperkende werking evident lijkt.

Zowel deelnemers als de uitvoerders van Work First zijn redelijk tevreden over de aanpak. Met name de gematigd positieve beoordeling door cliënten opmerkelijk, omdat een deel van de veronderstelde werking schuilt in de negatieve prikkel die uitgaat van de werkactiviteiten. Een kanttekening is overigens wel dat de zogenaamde 'afhakers' niet zijn ondervraagd. Voor mensen die hun bijstandsaanvraag intrekken speelt de negatieve prikkel wellicht wel degelijk een rol. Bij de daadwerkelijke deelnemers is dit effect echter niet doorslaggevend. De meerderheid van de deelnemers (56%) was vooraf positief gestemd. Ook als cliënten in het project zitten, blijft de meerderheid positief. Van de ondervraagden vond/vindt 55% de werkzaamheden leuk en ging/gaat 80% meestal of altijd met plezier naar het project.

Niettemin zijn de onderzochte gemeenten het erover eens dat het aanbieden van werkactiviteiten alleen (Work First als 'pestraject') maar voor een beperkte groep werkt. Overigens blijkt een te grote nadruk op aanbodversterking volgens de gemeenten ook niet zaligmakend. Blijkbaar is de combinatie van positieve en negatieve prikkels doorslaggevend.

Van de ondervraagde cliënten denkt 41% meer kans te hebben op een betaalde baan als gevolg van het project. Van de deelnemers die een baan vonden denkt de helft dat dit zonder het project niet zou zijn gelukt. Dit is een positief resultaat. Consulenten denken dat de meerwaarde niet zozeer een capaciteitsverandering is, maar eerder een mentaliteitsomslag. Volgens hen wilde een deel van de instromende cliënten aanvankelijk wel werken, maar is na een aantal afwijzingen van werkgevers gedemotiveerd afgehaakt. Als belangrijkste uitdaging zien zij daarom het kiezen van een positieve insteek en het versterken van het zelfvertrouwen van de deelnemers. Inhoudelijke ondersteuning heeft vooral betrekking op concrete vaardigheden gericht op het vinden van werk.

Naast een capaciteitsverandering (praktische vaardigheden) en een mentale omslag (zin om te werken) hebben de werkzaamheden invloed op basale werknemersvaardigheden. Het gaat om arbeidsritme, samenwerken, handen uit de mouwen steken, werkervaring, op tijd komen, voor een baas werken, sociale hygiëne etc. Deze vaardigheden volstaan weliswaar niet bij het vinden van werk, maar zijn aan de andere kant wel een noodzakelijke voorwaarde daarvoor. Lang niet alle cliënten beschikken bij aanvang aan het project over deze eigenschappen.

Succesfactoren

Work First is succesvol als het de eigenschappen van de cliënt en de eisen van de werkgever dichterbij elkaar brengt. De voorwaarden zijn ingedeeld in vier kritische factoren: benadering van de klant, de gemeentelijke organisatiecultuur, samenwerking in de keten en tot slot de stap naar werk.

Wat betreft de **benadering van de klant** zijn in dit onderzoek factoren onderscheiden als snelheid, intensiteit, duidelijke communicatie en maatwerk. De nadruk op intensiteit en maatwerk wordt steeds belangrijker, nu de beter bemiddelbare klanten grotendeels zijn uitgestroomd. Dit verklaart mede dat er in veel projecten in de loop van de tijd meer aandacht is gekomen voor aanbodversterking. Om duurzame uitstroom ook voor deze groep te bereiken, zullen gemeenten in de nabije toekomst nog meer moeten inzetten op verbetering van arbeidsmarktpositie door aanbodversterking.

Succesvolle invoering van Work First vergt van de gemeente een **cultuuromslag**. In veel gemeenten is de aanpak ontwikkeld als één van de mogelijkheden om mensen te begeleiden naar werk, met als gevaar dat de aanpak grotendeels of geheel wordt overgelaten aan de uitvoering. Juist omdat Work First in essentie niet alleen een instrument maar ook een beleidsfilosofie is, kunnen daardoor problemen ontstaan. Effectieve uitvoering vereist van de hele organisatie een professionaliseringslag: van procesgerichtheid naar resultaatgerichtheid, van rechtmatig naar doelmatig, van verzorgend naar zakelijk, van uitkeringsfabriek naar bemiddelingsorganisatie. Work First verlangt van de gemeentelijke organisatie korte lijnen, transparante werkprocessen, duidelijke gedragscodes en centraal gedeelde informatie. De gemeenten in dit onderzoek zijn hiermee allemaal bezig. Toch is hier nog een duidelijke slag te maken.

Naast een geolied gemeentelijk apparaat vereist Work First ook de nodige **afstemming binnen de keten**. Het is goed van tevoren duidelijke afspraken te maken. Omdat niet alle denkbare situaties vooraf schriftelijk zijn vast te leggen, is het aanvullend belangrijk korte lijnen en lage drempels na te streven. Dat versterkt het onderlinge vertrouwen en voorkomt misverstanden en conflicten. Het is daarbij van belang dat de gemeente de regie neemt. Voor de soepele samenwerking is het bevorderlijk als de ketenpartners fysiek bij elkaar in de buurt zitten. Veel gemeenten zitten al in een bedrijfsverzamelgebouw, of hebben plannen in die richting.

Een laatste succesfactor is de **stap naar werk**. Om uitstroom te bereiken is het van belang dat een cliënt niet alleen beter is toegerust op de arbeidsmarkt, maar dat hij de laatste stap naar werk ook daadwerkelijk zet. De contracten met SW-bedrijven en RIB's bevatten daartoe prikkels. Verschillende projecten zien hierin echter een veel prominentere rol weggelegd voor het CWI en voor de gemeente zelf. Gemeenten zien de arbeidsmarktsituatie nog te veel als een black box. De impliciete redenering is, dat met het verminderen of wegnemen van belemmeringen bij de cliënt de kans op werk vanzelf toeneemt.

Om vraag en aanbod bij elkaar te brengen is het echter ook van belang te weten of, en onder welke voorwaarden werkgevers bereid zijn deelnemers aan Work First in dienst te nemen. Werkgevers hebben uiteindelijk een beslissende rol in de plaatsing, en de gemeente doet er verstandig aan hen actief bij re-integratie te betrekken. Nu de cases de pilotfase voorbij zijn, beginnen zij met een gecoördineerde benadering van werkgevers. De vraag is in hoeverre dit nog als onderdeel van Work First is te beschouwen. Wel komt uit het onderzoek naar voren dat een brede aanpak, die zich ook richt op werkgevers, uiteindelijk tot meer uitstroom kan leiden dan een aanpak die zich alleen richt op de motivatie en capaciteiten van de cliënt.

1 Doel en onderzoekopzet

1.1 Beleidscontext

Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 zijn gemeenten volledig financieel en inhoudelijk verantwoordelijk geworden voor de bijstandspopulatie in de eigen gemeente. Sindsdien hebben zij zowel de versterkte (financiële) prikkel als de beleidsvrijheid gekregen om instroom in de bijstand te beperken en uitstroom te bevorderen.

Eén van de manieren waarmee gemeenten dit willen bereiken is door toepassing van het Work First-principe. Work First is een concrete, op werk gerichte aanpak ten behoeve van bijstandsccliënten, waarbij het (verplicht) deelnemen aan werkactiviteiten centraal staat. Om de afstand tot de arbeidsmarkt zo klein mogelijk te houden gaan de cliënten direct aan het werk. Ook is het mogelijk dat zij, in afwachting van vervolgactiviteiten, een training of traject krijgen aangeboden in combinatie met werk.¹

Het aantal gemeenten dat in de een of andere vorm Work First aanbiedt heeft sinds de invoering van de WWB een imposante vlucht genomen. In 2006 gaf 80% van de gemeenten aan Work First op een systematische wijze aan te pakken.²

Gemeenten hebben en nemen grote vrijheid om Work First in de praktijk vorm te geven. Vanuit de Rijksoverheid is geen blauwdruk of handleiding verstrekt voor het opzetten ervan. De lokale projecten zijn daarom grotendeels onafhankelijk van elkaar ontwikkeld. Een gedeelde beleidstheorie, aanpak en definitie ontbreken grotendeels. Beleidsinnovatie is doorgaans een zoekproces van trial and error. Ook voor Work First geldt dat de benaderingen zich werkende weg, dus vanuit de praktijk, hebben ontwikkeld. Dit alles heeft tot gevolg dat ze onderling sterk van elkaar kunnen verschillen.

In een aantal gemeenten is Work First inmiddels de pilotfase voorbij. Te midden van de veelheid aan lokale varianten is echter nog grotendeels onduidelijk wat de werkzame bestanddelen van de aanpak zijn, en onder welke condities die bestanddelen er toe leiden dat de kansen op werk van de deelnemers daadwerkelijk toenemen. Dit onderzoek is ontstaan vanuit de behoefte hierover meer inzicht te verschaffen.

¹ StimulanSZ (2005), Work First op instrumenteel niveau, Den Haag.

² Zie de WWB-monitors 2005 en 2006, in opdracht van Divosa.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft met dit onderzoek in kaart willen brengen welke Work First-varianten in de praktijk voorkomen en onder welke voorwaarden Work First optimaal kan functioneren als instrument om de arbeidsmarktpositie van bijstandsccliënten te verbeteren. Centraal in het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke verscheidenheid in aanpak komt in de praktijk voor bij de inzet van Work First?
- 2 In hoeverre beogen gemeenten door middel van Work First de arbeidsmarktpositie van cliënten te verbeteren?
- 3 Wat zijn de effecten van de inzet van Work First, met name met betrekking tot het versterken van de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden?
- 4 Onder welke voorwaarden verbetert de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden als gevolg van Work First?
- 5 Onder welke voorwaarden is er geen sprake van verbetering of wellicht zelfs van verslechtering van de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden als gevolg van Work First?

1.3 Onderzoeksopzet

Gemeenten zijn door de invoering van de WWB sterk gefocust geraakt op het verstrekken van zo min mogelijk uitkeringen. Het terugdringen van de te verstrekken uitkeringskosten heet in gemeentelijk jargon schadelastbeperking. Uit kwantitatief onderzoek van Divosa (Sol, Castonguay, van Lindert en van Amstel, 2007) blijkt dat Work First bijdraagt aan dat doel.¹ Dat meer mensen afzien van een bijstandsuitkering, zegt echter niets over de mate waarin zij duurzaam aan het werk gaan. Het is ook mogelijk dat mensen afzien van een bijstandsaanvraag zonder een baan te hebben gevonden, of via de ‘draaideur’ (al dan niet via de WW) opnieuw in de WWB terechtkomen. De vraag is of de baankansen van de deelnemers door Work First toenemen.

Dit onderzoek focust op de mate waarin de arbeidsmarktpositie van deelnemers aan Work First verbetert. De invloed van de aanpak op de arbeidsmarktpositie van de deelnemers laat zich niet meten in een vragenlijst. Om de voorwaarden te kunnen benoemen waaronder die verbetering optreedt, is bovendien kennis nodig over de werking van Work First in de praktijk en de achtergronden van positieve en negatieve ervaringen.

Er is daarom gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. De aanpak bestaat uit een korte raadpleging van bestaande bronnen, zes casestudies en een internetvragenlijst onder (oud)deelnemers van deze projecten. De voornaamste bevindingen zijn vervolgens getoetst in twee workshops, waarin zowel beleidsmedewerkers als de uit-

¹ Sol, E. et al, Work First werkt, Op weg naar evidence based-work first, Utrecht, Divosa, 2007.

voering zijn betrokken. Hieronder volgt een korte beschrijving van de verschillende onderzoeksfasen.

Fase 1 Deskresearch en selectie van cases

In de eerste onderzoeksfase is een korte literatuurscan uitgevoerd. Achterin dit rapport is een overzicht opgenomen van de voornaamste bronnen. De informatie uit de geraadpleegde bronnen heeft mede als basis gediend voor de analyse en komt op verschillende plaatsen in deze rapportage terug.

Het belangrijkste doel van de eerste onderzoeksfase was het selecteren van zes cases voor nader onderzoek. Om deze selectie te kunnen maken is teruggegrepen op een internetenquête die Research voor Beleid begin 2007 (in opdracht van de RWI) heeft uitgevoerd onder 146 hoofden van sociale diensten. De enquête ging in op een breed scala aan onderwerpen. Onder meer is gevraagd welke instrumenten het meest zijn ingezet voor cliënten die respectievelijk langer en korter dan een jaar een WWB-uitkering ontvangen. Tevens is gevraagd naar de bereidheid deel te nemen aan vervolgonderzoek. In totaal 71 gemeenten waren daartoe bereid én noemden bovendien Work First als veelgebruikt instrument.

De cases zijn ingedeeld naar doelgroep, gemeentegrootte en CWI-district. Op basis van deze ordening is met veertien gemeenten telefonisch een oriënterend gesprek gevoerd over de lokale invulling van Work First. Onder meer zijn vragen gesteld over de betalingsvorm, de werkomgeving, de mate van aanbodversterking en de uitvoering door een RIB of een SW-bedrijf. Nogmaals is geïnformeerd of de gemeenten gedurende de onderzoeksperiode tijd en energie zouden kunnen vrijmaken voor deelname aan het onderzoek. Op grond van de gesprekken en de bespreking daarvan in de begeleidingscommissie, zijn de zes cases definitief vastgesteld:

Eindhoven	Direct Werk
Oss	Werkende Weg
Hoorn	Werk Direct
Alkmaar	Loon Boven Uitkering, Focus2Move
Meppel	Werk Nu
Alphen aan den Rijn	De Alphense Activerende Aanpak (A3)

Fase 2 Casestudies en telefonische vragenlijst

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn in de zes gemeenten uitgebreide (bij voorkeur face-to-face) gesprekken gevoerd met uiteenlopende betrokkenen. Afhankelijk van de specifieke lokale invulling hebben interviews plaatsgevonden met de gemeentelijke projectleider(s) en klantmanagers, daarnaast managers, consultants, werkmeesters en/of trainers van de lokale uitvoerders (van RIB's en/of het SW-bedrijf) en tot slot enkele deelnemers en werkgevers. Ook zijn voor elke gemeente relevante beleidsdocumenten (beleidsnotities, werkinstructies, contracten, etc) bestudeerd.

De casestudies vormen de belangrijkste basis voor de conclusies in dit rapport. De aanpak en de belangrijkste bevindingen in de afzonderlijke projecten zijn bovendien neergelegd in zes casebeschrijvingen. Deze zijn opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

Nadat alle gesprekken waren afgerond, is een telefonische enquête afgenomen onder een steekproef van (oud)deelnemers van de projecten. De gemeente Hoorn wenste aan dit gedeelte van het onderzoek niet mee te werken. In totaal zijn er 75 interviews afgerond.

Fase 3 Workshops

Na afronding van de cases zijn de voornaamste bevindingen getoetst aan de ervaringen in andere gemeenten. Voor dit doel zijn twee workshops georganiseerd. In de eerste workshop zijn uitvoerders (van gemeenten en RIB's) betrokken, terwijl voor de tweede bijeenkomst beleidsmedewerkers zijn uitgenodigd. De workshops zijn opgezet rond de thema's diversiteit in aanpak/doelstelling, effecten van Work First en de voorwaarden waaronder Work First succesvol kan zijn. In totaal hebben vertegenwoordigers van dertien verschillende gemeenten aan één of beide workshops deelgenomen.

1.4 Inhoud van dit rapport

Onder de noemer Work First gaat in de praktijk een brede waaier van varianten schuil. De eerste onderzoeksvraag is bedoeld om deze verscheidenheid in kaart te brengen. Om vervolgens uitspraken te kunnen doen over de effecten en succes- en faalfactoren van Work First als geheel, moet tegelijk begrip ontstaan over wat alle varianten bindt, en onderscheidt van andere vormen van re-integratie.

Voordat we de onderzoeksvragen kunnen beantwoorden, moeten we daarom eerst weten wat de centrale elementen van Work First zijn en wat de veronderstelde werking daarvan is. Om vervolgens te kunnen vaststellen onder welke voorwaarden Work First succesvol is, moeten we bovendien goed definiëren wat we verstaan onder 'succesvol'. Hoofdstuk 2 heeft een theoretisch karakter en gaat over de eigenschappen en uitgangspunten van Work First.

De eigenlijke beantwoording van de onderzoeksvragen gebeurt in de hoofdstukken daarna. Hoofdstuk 3 gaat in op de inhoud en doelstellingen van Work First (onderzoeksvragen 1 en 2). Het daarop volgende hoofdstuk behandelt de voorwaarden waaronder Work First de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden kan verbeteren (onderzoeksvragen 4 en 5). De vraag naar de effecten en de meetbaarheid van resultaten staat centraal in hoofdstuk 5 (onderzoeksvraag 3).

2 Wat is Work First?

2.1 Veronderstelde werking van Work First

Gemeenten mogen zelf bepalen of ze Work First invoeren en hoe ze deze aanpak concreet invullen. Doordat lokale omstandigheden variëren en beleidsontwikkeling grotendeels onafhankelijk van andere gemeenten plaatsvindt, ziet Work First er in elke gemeente anders uit. De verschillen komen tot uiting in de beleidsvisie, de keuze voor de doelgroep en met name in de organisatorische vormgeving van het concept. De enorme diversiteit aan initiatieven is onderwerp van hoofdstuk 3.

Ondanks de per gemeente sterk verschillende lokale invulling is de filosofie en grondgedachte van alle projecten in dit onderzoek min of meer gelijk. In navolging van Divosa onderscheiden we twee centrale elementen, die samen de gemene deler vormen van alle Work First-varianten: essentieel is de combinatie van positieve en negatieve prikkels. Daarin onderscheidt de aanpak zich van enerzijds Human Capital benaderingen (alleen positieve prikkels) en anderzijds Workfare benaderingen (alleen negatieve prikkels).

De **Human Capital** benadering lag tot ver in de jaren negentig al dan niet expliciet aan veel landelijk en gemeentelijk re-integratiebeleid ten grondslag. De insteek is dat de bijstandsgerechtigde geen baan vindt omdat zijn kennis en vaardigheden daartoe niet toereikend zijn. De oplossing moet in deze benadering worden gezocht in aanbodversterking in de vorm van scholing en training.

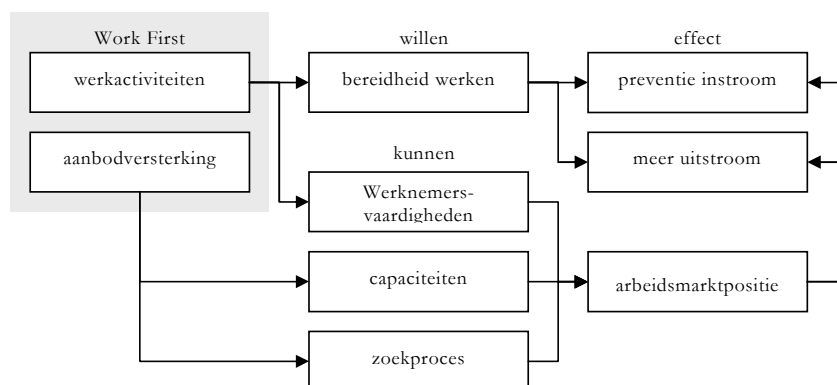
Daar staat de **Workfare** benadering tegenover. Daarbij is de gedachte dat niet zozeer het kennisniveau van de deelnemer het voornaamste probleem is, maar diens motivatie. Deze moet sterker geprikkeld worden om een baan te zoeken. Dit kan gebeuren door negatieve prikkels in de vorm van verplichte werkactiviteiten. Niet willen werken leidt tot sancties. Workfare geeft geen direct antwoord op de vraag hoe werknemers die keurig twintig uur in de week komen opdraven, uiteindelijk aan een echte baan moeten komen (Divosa, 2005).¹ De impliciete veronderstelling is dat de deelnemer blijkbaar alle capaciteiten bezit om op eigen kracht een baan te vinden (wellicht op arbeidsritme na), maar dit niet zal doen indien hij daartoe niet wordt aangespoord door (negatieve) prikkels.

Work First onderscheidt zich van Workfare doordat niet alleen negatieve prikkels (verplichte werkactiviteiten en dreiging met sancties) worden ingezet, maar ook positieve in de vorm van aanbodversterking. Het verschil met Human Capital is dat de aangeboden activiteiten de motivatie van de deelnemer stimuleren.

¹ Hilhorst, P. (2005) Essay: Machteloosheid van eigen makelij, Divosa, Utrecht.

Work First combineert dus de beide benaderingen. De veronderstelde werking is daarmee ook tweeledig. Voor mensen die niet kunnen werken leiden de aanbodversterkende elementen tot een kortere afstand tot de arbeidsmarkt. Zij beschikken over meer kennis en vaardigheden en krijgen hulp bij het zoeken naar werk. Tegelijk prikkelt het werken bij niet-willers de bereidheid van (potentiële) deelnemers om werk te zoeken. Voor potentiële nieuwe instroom leidt dit tot instroombeperking, terwijl het cliënten met een uitkering aanspoort uit te stromen. Een indirect effect van de werkactiviteiten is dat die activiteiten op zichzelf een aanbodversterkend effect kunnen hebben, in de vorm van arbeidsritme, algemene werknemersvaardigheden etc. De onderstaande figuur geeft deze effecten schematisch weer.

Figuur 2.1 Schematische voorstelling van de werking van Work First



Bron: *Research voor Beleid*

Het is de vraag of Work First werkt zoals voorgesteld in het bovenstaande schema, en zo ja welke verbanden doorslaggevend zijn. Speelt de aard van de werkactiviteiten een beslissende rol, de mate van aanbodversterking of is de combinatie essentieel? Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zal telkens worden teruggegrepen op dit schema.

Werkactiviteiten

Hoewel aard en omvang van de werkzaamheden verschillen, is in alle onderzochte projecten een centrale plaats ingeruimd voor werkactiviteiten. De lengte van de werkweek bedraagt in Meppel en Eindhoven 20 uur, in Alphen aan den Rijn 24 uur en in Hoorn 28 uur. Deelname is verplicht. In Oss werken deelnemers maximaal 36 uur per week volgens het principe pay for performance: niet gewerkte uren worden niet betaald. Bij verzuim sanctioneert de deelnemer in feite zichzelf. In de andere gemeenten legt het project sancties op. Na één keer vindt een waarschuwing en meestal ook huisbezoek plaats. Indien een persoon werkt met behoud van uitkering (zoals in Eindhoven en Alphen) volgt na herhaald verzuim korting op de uitkering en als ultieme sanctie tijdelijke stopzetting. In Hoorn, waar een deel van de cliënten direct in dienst komt van het lokale re-integratiebedrijf, is ontslag de meest verregaande maatregel.

Aanbodversterking

De zes projecten in dit onderzoek kennen eveneens een zekere mate van aanbodversterking. In Alphen aan den Rijn begint het Work First-traject met een intensieve trainingsperiode van drie weken. Op de zogenaamde A3-academie krijgen de deelnemers 24 uur per week een training, scholing en indien nodig ondersteunende hulpverlening. Tijdens de trainingen krijgen de cliënten allerlei werkgerelateerde vaardigheden aangeleerd. Voorbeelden daarvan zijn jezelf presenteren, plannen van het werk, combineren van werk en zorg, etc. In de overige projecten vinden werk en training niet na elkaar in de tijd plaats, maar beslaat de aanbodversterking een dagdeel tot een dag per week. Vaardigheden die aan bod komen zijn doorgaans eveneens van praktische aard: het zoeken naar geschikte vacatures, sollicitatievaardigheden, beroepenoriëntatie etc.

2.2 Ander onderzoek

Naar Work First is reeds het nodige onderzoek gedaan. Een belangrijke kwantitatieve poging om de werkzame elementen van de aanpak in beeld te brengen is gedaan door Divosa, in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam.¹ De kern van dat onderzoek is een benchmark onder 49 lokale Work First-projecten. Het onderzoek toont aan dat Work First succesvol is om de schadelast van gemeenten te beperken. Van de potentiële deelnemers zag 33% af van een bijstandsaanvraag terwijl een 45% van de deelnemers regulier werk vindt. Vergeleken met landelijke cijfers zijn dit goede resultaten. Vervolgens is een aantal elementen van de aanpak onderscheiden dat samenhangt met schadelastbeperking.

Over de invulling van Work First bestaan geen landelijke regels. Er zijn alleen kaders opgesteld. In verschillende studies is geprobeerd het karakter en de meerwaarde van de aanpak te vangen. StimulanSZ onderscheidt zeven kenmerkende eigenschappen: intensieve begeleiding, kortdurend werkaanbod, een verplichtend karakter, integrale dienstverlening, een vaste klantmanager, een tijdslimiet aan de activiteiten en nazorg (StimulanSZ, 2005). Ook zijn drie verschijningsvormen in de praktijk geschetst. De poortwachtersaanpak richt zich op snelle bemiddeling van klanten die nog geen uitkeringsaanvraag hebben ingediend. De trajectaanpak bestaat uit werk in combinatie met een integraal, op de persoon afgestemd traject. De borgingsaanpak is bedoeld om mensen, die klaar zijn om uit te stromen, ervaring en arbeidsritme te laten behouden. Qua organisatie onderscheidt StimulanSZ uitplaatsing en inplaatsing.

In de andere publicaties pleit StimulanSZ, aan de hand van voorbeelden uit binnen- en buitenland, voor een sterkere inbedding van Work First in een samenhangend re-integratieprogramma.² Dat impliceert ook dat gemeenten sterker gaan investeren in het meer kansarme deel van de bijstandspopulatie.³ Gemeenten kunnen veel winst

¹ Sol, E. et al. (2007) Work First werkt, Op weg naar evidence based-work first, Divosa, Utrecht.

² StimulanSZ (2003) Work First! (2) Van model naar praktijk, Den Haag.

³ StimulanSZ (2005) Work First! (3) Van poortwachtermodel naar totaalconcept, Den Haag.

behalen door het lokale re-integratiebeleid van gemeente, CWI en UWV te integreren.

Uit een kwalitatief onderzoek naar prikkels in de bijstand concludeerde SEOR dat Work First een relatief goedkoop (1.300 tot 1.800 euro per deelnemer) en effectief middel is om het adagium 'werk boven inkomen' handen en voeten te geven.¹ Net als andere re-integratieinstrumenten lijkt Work First zich met name te richten op kansrijke groepen. Tegen de landelijke tendens in besteden gemeenten Work First vaak uit. De aanpak heeft vaak een diagnosefunctie: men tracht erachter te komen wat de capaciteiten en kwaliteiten van de cliënten zijn.

De bevindingen van de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI, 2007) sluiten aan op die van SEOR.² De Inspectie concludeert dat gemeenten bovengemiddelde aandacht besteden aan makkelijk plaatsbare groepen. Uit grootschalig onderzoek komt opnieuw Work First naar voren als het meest effectieve re-integratieinstrument.

¹ Koning, J. de et al (2006) Het gebruik van prikkels in de bijstand. Onderzoek bij zes sociale diensten, Economische Zaken, Den Haag.

² IWI (2007) In de bijstand, en dan? Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandcliënten, Den Haag.

3 Verscheidenheid in aanpak

3.1 Lokale beleidsvrijheid

De kern van Work First bestaat uit een combinatie van verplichte werkactiviteiten (en dreiging met sancties) enerzijds en het vergroten van de kennis en vaardigheden van de deelnemers anderzijds. In het vorige hoofdstuk kwam al aan de orde dat de uitwerking van deze twee elementen in een concrete Work First aanpak per gemeente sterk uiteenloopt.

Een verklaring voor de diversiteit aan Work First varianten is deels gelegen in sterk wisselende lokale omstandigheden. Bij de keuze voor een bepaalde opzet kunnen factoren als de economische situatie, bestandskenmerken en ervaringen met lokale uitvoerders een rol spelen. Uit gesprekken met beleidsmedewerkers blijkt dat daarnaast vaak de analyse verschilt van het beleidsprobleem en de meest geschikte maatregelen.

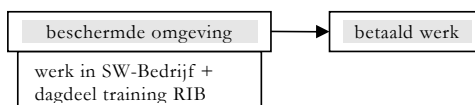
Zowel lokale als beleidsanalytische factoren komen voor als basis voor een lokale Work First aanpak. Binnen elke gemeente bestaat een spanningsveld tussen de wenselijkheid van een bepaalde methode en de haalbaarheid ervan. Gemeenten moeten zelf bepalen of zij de lokale omstandigheden dan wel het beleidsidee bepalend laten zijn in de keuze voor de opzet. In de ene gemeente wordt de aanpak gekozen die het beste aansluit op de bestaande infrastructuur, terwijl andere gemeenten de uitvoering wordt aangepast aan het beleidsidee.

Wenselijkheid versus haalbaarheid

Het spanningsveld tussen Work First als beleidsidee en Work First als praktische keuze laat zich goed illustreren door de organisatorische vormgeving in Alphen aan de Rijn en Meppel naast elkaar te leggen. In de figuren 3.1 en 3.2 is getracht de werkwijze in deze beide gemeenten schematisch weer te geven.

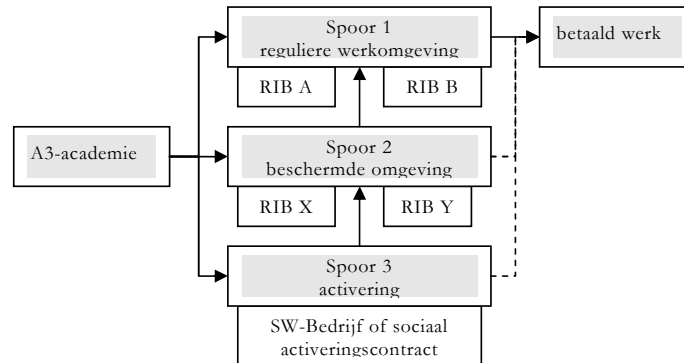
In Meppel is de voorkeur voor het SW-bedrijf in de eerste plaats een praktische geweest, ingegeven door de goede ervaringen die met dit bedrijf eerder zijn opgedaan. Eerder verzorgde het SW-bedrijf zelf de trainingen. Een externe trainer is pas aangehouden toen gaandeweg bleek dat de functies van 'baas' en 'trainer' zich moeilijk lieten verenigen.

Figuur 3.1 Work First in Meppel schematisch weergegeven



Hier staat de Alphense Activerende Aanpak tegenover, die min of meer op de teken-tafel is ontstaan. Het traject begint met een intensieve trainingsperiode met als doel aanbodversterking en motivatie. Tegelijk heeft de periode een diagnosefunctie, opdat de cliënt aansluitend is te plaatsen in een spoor dat het best op zijn situatie aansluit. Om de prestaties van de uitvoerders onderling te kunnen vergelijken is ervoor gekozen in de hoogste sporen met twee concurrerende bedrijven te werken. De sporen duren maximaal een half jaar, waarna de cliënt (indien mogelijk) doorstroomt naar een hoger spoor en ten slotte naar een betaalde baan.

Figuur 3.2 Work First in Alphen aan den Rijn schematisch weergegeven



Het opzetten van een Work First opzet hangt af van de lokale omstandigheden en een aantal beleidskeuzes. De belangrijkste keuzes gaan over wat de gemeente met de aanpak wil bereiken en voor welke doelgroep. Daarnaast moet de gemeente een organisatorische invulling kiezen. Als de keuze voor een doelgroep en doelstelling zijn gemaakt, moet de gemeente, wat betreft de organisatie, over de volgende punten beslissen:

- Loon versus uitkering
- Gesimuleerde werkomgeving versus reguliere werkgevers
- SW-bedrijf versus re-integratiebedrijf
- Mate van aanbodversterking (cursussen en opleidingen)
- Integraal pakket met schuldhulpverlening, kinderopvang, psychische begeleiding
- Regie van de klantmanager op afstand versus intensieve begeleiding
- Duur van het traject.

We bespreken de verschillende keuzes in de volgende paragrafen. Achtereenvolgens komen de doelstelling, doelgroepen, inhoudelijke instrumenten om de arbeidsmarktpositie te verbeteren en de organisatorische vormgeving aan bod.

3.2 Doelstelling Work First

Voor welk probleem is Work First precies de oplossing? Op die vraag zijn verschillende antwoorden te geven. Een eerste reden om Work First in te voeren is het beperken van de gemeentelijke schadelast. Een alternatieve aanleiding is het verbeteren van de baankansen van de eigen (potentiële) bijstandsccliënten. Deze twee redenen overlappen deels. Ze zijn aan elkaar verbonden door de veronderstelling dat een verbeterde arbeidsmarktpositie leidt tot een kleiner beroep op de bijstand.

Voor gemeenten is het beperken van de schadelast (de kosten van het aantal te verstrekken uitkeringen) een belangrijke drijfveer geweest om Work First te starten. In dat licht is de aanpak vooral bedoeld om de instroom in de WWB terug te dringen en de uitstroom te bevorderen. De tweede onderzoeksvraag in dit onderzoek is in hoeverre het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers voor gemeenten een op zichzelf staand doel is. Uit gesprekken met beleidsmedewerkers blijkt dat versterking van de arbeidsmarktpositie (in aanvang) doorgaans niet de primaire doelstelling is. Als belangrijke reden geven zij aan dat zij sinds de invoering van de WWB financieel afgerekend worden op de omvang van de eigen bijstandspopulatie. Het beperken van de schadelast staat daarom veelal voorop.

Met name als Work First net is ingevoerd, zetten gemeenten sterk in op instroombeperking. Juist bij de kansrijke groep valt winst te behalen, is de gedachte. Doordat gemeenten strenger aan de poort zijn zorgen zij er indirect voor dat de arbeidsmarktpositie van (potentiële) klanten niet (verder) verslechtert. Gemeenten zorgen er enerzijds voor dat (potentiële) klanten zelf meer moeite doen om werk te vinden. Anderzijds wordt er door direct Work First in te zetten voor gezorgd dat deze groep niet de kans krijgt het arbeidsritme (verder) te verliezen.

Gemeenten die gestart zijn met Work First als instroombeperkend instrument, komen vroeg of laat voor de vraag te staan hoe deelnemers aan het werkproject kunnen uitstromen uit de bijstand. In de cases en tijdens de workshops werd duidelijk dat een aantal gemeenten gaandeweg sterker is gaan inzetten op duurzame uitstroom, en daarmee een zwaarder accent op aanbodversterking. Dit gebeurt niet in de laatste plaats omdat (mede onder invloed van het economische hoogtij) de 'gemakkelijke groepen' inmiddels hun weg naar de arbeidsmarkt hebben gevonden. Om het overblijvende deel van het bestand te laten uitstromen is een meer langdurige en intensieve aanpak vereist, die verder gaat dan het bijbrengen van werknemersvaardigheden.

Niettemin blijft het hoofddoel vooralsnog dat deelnemers ofwel niet instromen ofwel zo snel mogelijk uit het project stromen. De mate waarin de duurzaamheid van de uitstroom centraal staat varieert.

3.3 Doelgroep Work First

In de internetenquête (december 2006) onder 146 hoofden van gemeentelijke en intergemeentelijke sociale diensten (zie paragraaf 1.3) is gevraagd naar de meest voorkomende instrumenten voor cliënten die respectievelijk langer en korter dan een jaar in de bijstand zitten. Van de ondervraagden gebruikt op dat moment 24% Work First frequent voor de langer zittende cliënten, terwijl 66% de methode vaak toepast op nieuwe instroom.¹ Gemeenten die Work First gebruiken voor het zittend bestand, passen dit vaak ook toe op nieuwe instroom.

De keuze voor de doelgroep bepaalt mede de aanpak. In de keuze van de doelgroep wordt duidelijk dat er geen unieke beleidstheorie is voor Work First. Aan alle respondenten in het onderzoek is gevraagd of Work First voor alle doelgroepen even succesvol is. Deze vraag leverde zeer uiteenlopende antwoorden op. In een aantal gemeenten is Work First vooral bedoeld als laatste duwtje in de rug. Vanuit die redenering is de aanpak vooral geschikt voor de beter bemiddelbare cliënten. Work First blijkt in de meeste gemeenten (zeker in eerste instantie) te zijn opgezet voor cliënten in Route A1 (Fase 1) en/of voor nieuwe instroom.² Uit de benchmark van Divosa blijkt dat Work First relatief hoge uitstroom bereikt voor jongeren en nieuwe instroom.

Dit wil niet automatisch zeggen dat de doelgroep fase 1 een succesvoorwaarde op zichzelf is. Van deze groep mag worden verondersteld dat zij ook zonder Work First sneller dan andere doelgroepen een baan vinden. Verschillende gemeenten betogen daarom juist dat de aanpak voor die doelgroep minder zinvol is. Het gaat hen niet zozeer om de hoogte van de in- en uitstroomcijfers per doelgroep. Relevanter is of met Work First voor een bepaalde groep een *beter* resultaat is te behalen dan met alternatieve methoden van re-integratie. Hoewel hierover geen cijfers bestaan, zijn verschillende respondenten in de onderzochte gemeenten (zowel op beleids- als uitvoerend niveau) geneigd te denken dat Work First vooral meerwaarde heeft voor de ‘middencategorie’. De meest kansrijke cliënten hebben vooral baat bij actieve bemiddeling en de moeilijkste groepen bij zorgtrajecten.

Uitgaande van deze laatste redenering kiest de gemeente Eindhoven ervoor nieuwe cliënten in fase 1 niet direct te laten instromen in Work First. Het gemeentelijke Team Nieuwe Klanten kan ervoor kiezen kansrijke klanten een halfjaar ‘in traject’ te houden. Ook klantmanagers van de gemeente Hoorn hebben die mogelijkheid. Work First komt pas in beeld als (tijdens of na het halfjaar) blijkt dat een persoon geen werk kan vinden. De deelnemers aan de workshops herkennen de redenering, maar

¹ Er is niet gevraagd *of* de gemeente (of het samenwerkingsverband van gemeenten) Work First kent, maar of dit een van de meest toegepaste instrumenten is. Op het moment dat deze enquête is afgenomen (december 2006), had meer dan 80% van de gemeenten een Work First aanpak.

² Ander onderzoek (o.a. StimulanSZ, 2005; SEOR, 2006; IWI, 2007) bevestigt het beeld dat gemeenten aanvaankelijk kiezen voor nieuwe instroom als doelgroep. Grotere gemeenten stellen, om het aantal trajecten overzichtelijk te houden, bovendien vaak voor een leeftijds grens.

vinden een halfjaar vrij lang. Om de beter bemiddelbare nieuwe instroom eruit te filteren vinden zij dat een zoekperiode van hooguit drie of vier weken volstaat.

Iedereen is het erover eens dat Work First minder zinvol is voor mensen die nauwelijks kans op werk hebben. Voor klanten in de zogenoemde Route B zijn in de meeste gemeenten afzonderlijke (zorg)trajecten. Waar Work First wel wordt toegepast, heeft dit meer het karakter van sociale activering.

Cliënten die het groepsproces (kunnen) verstoren blijken vrijwel nergens in aanmerking te komen voor Work First. Afgezien van mensen, doorgaans met ernstige psychische klachten, zijn er steeds minder ontheffingen. Work First wordt in een aantal gemeenten juist gebruikt om de eerder verstrekte ontheffingen nog eens goed tegen het licht te houden. In Meppel heeft de gemeenteraad erop aangedrongen soepel om te gaan met moeders met kinderen onder de vijf jaar. Voor zover de werkzaamheden moeilijk zijn te combineren met zorgtaken en kinderopvang, komt deze troep daarom in aanmerking voor een gedeeltelijke of gehele vrijstelling.

3.4 Instrumenten om de arbeidsmarktpositie te verbeteren

Gemeenten zetten verschillende instrumenten in om de uitstroom van klanten uit Work First te vergroten. De instrumenten zijn in twee categorieën in te delen:

- Het wegnemen van belemmeringen (kinderopvang, schuldhulp, psychische hulp, etc)
- Het vergroten van kennis en/ of vaardigheden, onderverdeeld in:
 - werknemersvaardigheden
 - inhoudelijke kennis en vaardigheden
 - vaardigheden gericht op het vinden van werk (beroepsoriëntatie, sollicitatievaardigheden, sociale vaardigheden, etc.).

De inzet van deze instrumenten verschilt per aanpak. Veelal wordt dit bepaald door de doelstelling van het project (preventief of juist gericht op uitstroom) en daarmee samenhangend door de doelgroep.

Achtereenvolgens behandelen we het wegnemen van belemmeringen en het aanbieden van instrumenten ter vergroting van de kennis en vaardigheden.

Wegnemen van belemmeringen

Het wegnemen van belemmeringen in de vorm van de inzet van *kinderopvang* is met name aan de orde als de gemeente aan de slag gaat met alleenstaande ouders. In een aantal projecten is een vast aantal opvangmogelijkheden gereserveerd, die direct te gebruiken zijn. In andere projecten is dat niet het geval. Door de lange aanvraagtijd kan kinderopvang deelname aan het project dan behoorlijk in de weg staan. De projecten reageren hierop door de werktijden aan te passen op de mogelijkheden, of door de instroom in het project uit te stellen totdat kinderopvang geregeld is.

Schuldhelpverlening is voor verschillende groepen relevant. Hoewel schulden standaard onderwerp is van een intake door gemeente of CWI, komt het geregeld voor dat de omvang pas in de loop van het traject duidelijk wordt. Op dat moment wordt geprobeerd hier wat aan te doen. Vaak verwijst het uitvoerende RIB of SW-bedrijf door naar de gemeente, soms ook vormt schuldhulpverlening een onderdeel van het traject.

Integraliteit

Verschillende deelnemers, waarmee is gesproken in het kader van dit onderzoek, pleiten voor meer integraliteit in haar project. Een concreet voorbeeld hiervan is een cliënte, die tijdens het intakegesprek bij het RIB aangaf forse schulden te hebben en daarnaast problemen met het regelen van kinderopvang. Het RIB is hiervoor niet verantwoordelijk en verwees naar de gemeente. Die bood haar vanwege haar zorgtaken een vrijstelling aan. Dit weigerde ze vanwege het dreigende isolement en het verlies van arbeidsritme. De gesprekken met de gemeente hebben echter niet geleid tot een aangepast werktraject, dat nu erg moeilijk te combineren is met de zorg voor schoolgaande kinderen. Zowel over schuldhulp als kinderopvang is geen contact geweest tussen de gemeente en het RIB. De cliënte vindt dat er te weinig rekening wordt gehouden met haar specifieke problematiek, waardoor haar aanvankelijke enthousiasme voor Work First is getemperd.

Ook als het gaat om *psychische belemmeringen* wordt gekeken of doorverwijzing mogelijk is. Als de psychische problemen te groot zijn, wordt de deelname aan het project voor deze persoon gestopt. Een mogelijke overweging is dat door de psychische belemmeringen uitstroom binnen de looptijd van het project niet reëel is. Een andere overweging om deelname te beëindigen is dat de persoon een bedreiging is voor het groepsproces, en daarmee de uitstroommogelijkheden van de andere deelnemers.

Cliënten lopen tegen allerlei belemmeringen aan, vaak ook heel basaal. Zo is het voor veel deelnemers niet mogelijk om de loods van het SW-bedrijf of het RIB te bereiken, dat zich vaak net buiten de stad in een industriewijk bevindt. Andere deelnemers hebben geen gepast schoeisel. Het beschikbaar stellen van een fiets, een vervoersregeling of een paar laarzen is in dergelijke gevallen een even simpele als noodzakelijke oplossing.

Het wegnemen van specifieke belemmeringen zorgt er voor dat klanten makkelijker de stap naar de arbeidsmarkt kunnen zetten. In veel gevallen zijn niet de belemmeringen zelf het grootste probleem, maar het gevoel van de deelnemer dat de belemmeringen (schulden, zorgtaken) onoplosbaar zijn. Het sterkst geldt dit voor cliënten die zich, na een aantal teleurstellende ervaringen met werkgevers uit zelfbehoud verschuilen achter hun beperkingen. In een gesimuleerde werksituatie kunnen cliënten aan den lijve ondervinden dat een groot deel van de belemmeringen niet onoverkomelijk is. Daardoor kan een mentale omslag ontstaan van een focus op beperkingen naar een focus op mogelijkheden.

Vergroten van kennis en vaardigheden

In alle Work First aanpakken zit het wennen aan een *arbeidsritme* verweven. Het ontbreken van arbeidsritme duidt op een groeiende kloof naar de arbeidsmarkt. Het ontbreken ervan wordt binnen Work First gezien als een belangrijke belemmering bij het re-integreren van bijstandsgerechtigden. Alle Work First varianten zetten sterk in op deze basale werknemersvaardigheid. Het creëren van arbeidsritme heeft een positieve invloed op de arbeidsmarktpositie van deze doelgroep. Immers de klant kan aan de werkgever aantonen dat deze in staat is om op reguliere werktijden bij de werkgever aanwezig te zijn. Verder dan dit gaat het echter niet. Het hebben van een arbeidsritme geeft nog geen garantie over de arbeidsproductiviteit.

Het vergroten van kennis en vaardigheden is in alle aanpakken aanwezig. De mate waarin hier expliciet aandacht wordt besteed verschilt sterk. In alle projecten is aandacht voor de *werknemersvaardigheden*. Hierbij gaat het om vaardigheden als alleen tijdens de pauzes roken en drinken, afspraken nakomen en het werktempo. In de meeste gevallen gebeurt dit direct op de werkvloer en is hier geen aparte cursus voor opgezet. De verantwoordelijke hiervoor is de werkmeester die continu op de werkvloer aanwezig is.

Ook aan *sollicitatievaardigheden* wordt in alle aanpakken aandacht besteed. De wijze waarop verschilt. In sommige aanpakken krijgen de deelnemers in groepsvorm onderricht over solliciteren. In andere gevallen gaat het om individuele begeleiding. Tijdens de gesprekken die de klant met een consulent voert over de mogelijkheden op de arbeidsmarkt komen ook sollicitatievaardigheden aan de orde. In beide gevallen gaat het om concrete oefeningen in het schrijven van brieven, het opstellen van het cv en het voeren van gesprekken. Op basis van de casestudies is niet vast te stellen welke de beste manier is. Belangrijk zijn de intensiviteit en de kwaliteit van de begeleiding.

Sociale vaardigheden komen in de bestudeerde cases niet aan de orde als aparte training. Wel wordt er tijdens andere trainingen, zoals in sollicitatievaardigheden, telkens impliciet of expliciet aan de orde. Ook op de werkvloer kan de werkmeester de deelnemer aanspreken op zijn gedrag. Het inzetten van *inhoudelijke opleidingen* komt nauwelijks voor. Wel krijgen deelnemers bijvoorbeeld een computercursus (in sommige gevallen expliciet gericht op “hoe vacatures te zoeken”) aangeboden of indien nodig taalscholing. Ook is het mogelijk dat de deelnemer een specifieke vakinhoudelijke cursus aangeboden krijgt. De voorwaarde voor het volgen van zo’n cursus is dat er een concrete baangarantie van een werkgever moet zijn. Omdat dat bij een heftruckopleiding doorgaans het geval is, komt dit geregeld voor.

Work First probeert de arbeidsmarktpositie van deelnemers dus niet zozeer te vergroten door het inzetten van opleidingen, de focus ligt veel meer op *praktische basisvaardigheden* die nodig zijn om aan de slag te komen en te blijven. Aangezien het vaak om laaggeschoold werk gaat zijn inhoudelijke vaardigheden in vergelijking met algemene werknemersvaardigheden minder van belang. Om aan de slag te komen is het van belang dat de deelnemer weet waar hij moet zoeken. Een belangrijke taak van het

project is het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Door de deelnemers te laten kennismaken met de zoekkanalen op de arbeidsmarkt zijn zij eerder in staat om werk te vinden.

De volgende stap is zorgen dat de deelnemer deze baan ook daadwerkelijk krijgt. Sollicitatievaardigheden zijn hierbij van belang. Overigens komt het ook voor dat de consultant op basis van een cv bemiddelt. In dat geval zijn de aangeleerde sociale vaardigheden minder doorslaggevend. Die vaardigheden zijn uiteraard wel van belang bij het behouden van de baan.

Deze investeringen in de doelgroep kunnen alleen effect hebben als de deelnemer ook *gemotiveerd* is om aan de slag te gaan en structureel uit de uitkering te komen. Veelal zijn de deelnemers dit bij aanvang nog niet. Soms is dat omdat ze niet willen werken, in andere gevallen komt het eerder voort uit de angst voor het onbekende, of om (weer) afgewezen te worden. Binnen Work First wordt op twee manieren aan het motiveren van de deelnemers gewerkt. Enerzijds door concrete acties van consultants. Deze laten de doelgroep inzien wat hun mogelijkheden zijn en door te benadrukken wat de deelnemers kunnen heeft dit vaak ook een positief effect op hun zelfbeeld en daarmee op hun motivatie. Ze voelen zich serieus genomen. Anderzijds lijkt ook het werken in een groep, dus met collega's, de deelnemers te stimuleren. Zij ervaren het hebben van collega's als positief en kunnen op deze manier ervaringen uitwisselen.

Kortom Work First speelt in op verschillende factoren die de deelnemers bij aanvang van het project belemmeren om de arbeidsmarkt op te gaan. Dit zijn:

- onvoldoende motivatie
- niet de juiste zoekkanalen
- onvoldoende sollicitatievaardigheden
- onvoldoende werknemersvaardigheden.

Om de arbeidsmarktpositie van de doelgroep van Work First te versterken moet de deelnemer worden gemotiveerd zelf bij te dragen aan het vinden, verkrijgen en behouden van werk. Alle bestudeerde aanpakken besteden in meer of mindere mate aandacht aan deze onderwerpen. Work First versterkt daarmee niet de arbeidsmarktpositie in brede zin.

3.5 Organisatorische vormgeving

De vorm van de aanpak lijkt samen te hangen met de doelgroep. In de cases zien we dat voor fase 1/nieuwe instroom vaak RIB's worden ingezet in combinatie met een verloningsmodel, plaatsing bij reguliere werkgevers en weinig intensieve begeleiding. Voor het zittend bestand is er vaker een gesimuleerde werkomgeving binnen een SW-bedrijf, werken met behoud van uitkering, duidelijker afspraken en intensieve begeleiding. Overigens is dit geen wetmatigheid. Hoewel Work First in elke gemeente min

of meer autonoom ontstaat, lijken de lokale initiatieven zich niettemin te ontwikkelen naar twee ideaaltypische varianten:

	Variant 1	Variant 2
Doelgroep	Fase 2-4	Fase 1
	Zittend	Nieuw
Werkomgeving	Gesimuleerd	Regulier
Verloning	Uitkering	Loon
Uitvoering	SW-bedrijf	RIB
Begeleiding	Veel	Weinig
Duur	Lang	Kort
Integraal pakket	Vaak	Weinig

Gevraagd naar de achtergrond van de aanpak geven beleidsmedewerkers aan dat dit veelal een expliciete beleidskeuze geweest, die voortkomt uit de behoeften van de doelgroep. Het liefst zouden gemeenten al hun cliënten plaatsen bij reguliere werkgevers, in plaats van in een loods van de gemeente (of het RIB). Voor een groot deel van de cliënten is dit echter een te grote stap. Zolang zij elementaire vaardigheden (zoals op tijd komen, samenwerken, uiterlijke verzorging en opdrachten uitvoeren) niet onder de knie hebben, zal de betreffende werkgever de cliënt niet snel aannemen. Daarnaast leert de praktijk dat bedrijven er na één of twee slechte ervaringen vanaf zien verdere plekken beschikbaar te stellen. Omgekeerd raken cliënten na een aantal slechte ervaringen gedemotiveerd. Het is voor alle partijen beter alleen deelnemers aan te bieden die een reële kans van slagen hebben. Dan nog is het zaak de cliënt (en de werkgever) met name tijdens de eerste maanden goed te ondersteunen.

Cliënten met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben vaak intensieve en langdurige begeleiding nodig. Soms is het niveau van kennis en vaardigheden ontoereikend, waardoor een cursus sollicitatievaardigheden niet voldoende is. Daarnaast is de ervaring van klantmanagers dat deze cliënten niet altijd even gemotiveerd zijn, hetgeen tot uiting komt in verzuim, opgelegde sancties en uitval. Daar komt nog bij dat de werkloosheid zelf niet altijd het grootste probleem is. Zo blijkt een aantal cliënten (soms pas gaandeweg het traject) forse schulden te hebben. Andere (en vaak ook dezelfde) cliënten hebben psychische problemen, of taalachterstanden, of dragen in hun eentje de zorg voor opgroeiende kinderen. Voor deze groepen volstaat het opdoen van arbeidsritme niet, maar moet een integraal pakket worden aangeboden.

4 Effecten en meetbaarheid

4.1 Meten van succes

Om het succes van Work First te kunnen meten, is het van belang te definiëren wanneer het instrument succesvol is. Is dat als het aantal uitkeringen afneemt, of als de arbeidsmarktpositie van de deelnemers verbetert? Voor gemeenten blijken de kosten van uitkeringen een belangrijk motief te zijn geweest om Work First in te voeren. De financiële prikkel die uitgaat van de WWB is een belangrijke oorzaak daarvan. Vanuit het oogpunt van schadelastbeperking is Work First succesvol als de instroom daalt en de uitstroom groeit, kortom als Work First rendabel is als middel om mensen uit de uitkering te krijgen/houden.

Dat mensen geen beroep (meer) doen op de bijstand, wil niet automatisch zeggen dat zij duurzaam aan het werk zijn. Mogelijk hebben afhakers geen baan gevonden, of is uitstroom slechts van tijdelijke aard. Aanbodversterking is belangrijk om structurele uitstroom te bewerkstelligen. De achterliggende gedachte is dat een cliënt door de opgedane kennis en vaardigheden aantrekkelijker is voor werkgevers. In paragraaf 3.1 kwam naar voren dat het verbeteren van de arbeidsmarktpositie voor gemeenten vaak geen primair doel is. Eerder is het een middel om dat schadelastbeperking te realiseren. Niettemin is het nuttig te kijken in hoeverre de deelnemers na Work First beter dan daarvoor zijn toegerust op de arbeidsmarkt. Dit onderzoek beoogt de omstandigheden in kaart te brengen waaronder Work First leidt tot een verbetering van de arbeidsmarktpositie van (potentiële) bijstandsccliënten.

De twee indicatoren voor succes zijn dus de omvang van de bijstandpopulatie (instroombeperking en uitstroombevordering) en de arbeidsmarktpositie van de deelnemers aan Work First. Vooraf is het goed te bedenken dat aan het verzamelen van gegevens over deze beide succesmaten de nodige beperkingen kleven. We zetten ze hieronder kort uiteen.

Over instroom en uitstroom verzamelen de onderzochte gemeenten gedetailleerde gegevens. Het is echter moeilijk om een daling van het beroep op de WWB (sinds de invoering van Work First) rechtstreeks toe te schrijven aan de werking van Work First. Niet zelden hebben de cijfers betrekking op verschillende doelgroepen. Bovendien spelen naast de invoering van Work First ook andere factoren een rol, zoals de aantrekkende economie en administratieve processen.¹ Wel is het mogelijk de uitstroom in gemeenten met een Work First aanpak te vergelijken met landelijke instroom- en uitstroomcijfers. Dit is gedaan in de benchmark van Divosa. In algemene

¹ Gemeenten proberen ook op administratieve wijze, door 'strategisch labelen', het beroep op de WWB laag te houden. Sinds de WWB zijn gemeenten beter gaan checken of iemand niet in aanmerking komt voor een Wajong uitkering, in plaats van de even hoge bijstandsuitkering. De financiering van Wajong gebeurt nog altijd centraal. In 2006 (zie Jong gehandicapte uit bijstand gehaald, Volkskrant 29 augustus 2007) steeg het aantal nieuwe Wajong'ers met een bijstandsuitkering met 75%.

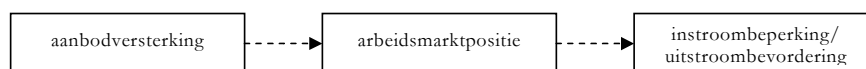
zin valt nog op te merken dat het per definitie zeer moeilijk is om de netto-effectiviteit van re-integratieprojecten en dus ook Work First-trajecten vast te stellen. Onduidelijk blijft of de deelnemers ook zonder inzet van het instrument aan een reguliere baan waren gekomen.

De tweede indicator is een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers aan Work First projecten. In tegenstelling tot cijfers over instroom en uitstroom is een verbetering van arbeidsmarktkansen moeilijk objectief vast te stellen. De bereikte uitstroom kan erop duiden dat de deelnemer kennis en vaardigheden heeft verkregen en daarmee de afstand tot de arbeidsmarkt heeft verkleind. Tegelijk is het mogelijk dat iemand zich laat afschrikken door de werkactiviteiten en afziet van zijn uitkering (bijvoorbeeld door te kiezen voor een laagbetaalde baan). Om het effect op de arbeidsmarktpositie van de deelnemers te bepalen, en in het verlengde daarvan de succes- en faalfactoren, zijn we dus voor een belangrijk deel aangewezen op de ervaringen van de betrokkenen.

4.2 Arbeidsmarktpositie

Verbetering van de arbeidsmarktpositie is niet uit te drukken in een getal. Dat geldt ook voor de ‘mate van aanbodversterking’. Het verband tussen aanbodversterkende activiteiten en schadelastbeperking (wel een hard getal) via arbeidsmarktpositie (zie figuur 4.1) is daarom niet aantoonbaar. Hooguit kan men de uitstroom in gemeenten met weinig aanbodversterking afzetten tegen de uitstroom in gemeenten met veel uitstroom. De (in de praktijk weinig realistische) voorwaarde is dan wel, dat de mate van aanbodversterking de enige variabele is waarop de gemeenten van elkaar verschillen.

Figuur 4.1 Verondersteld verband tussen aanbodversterking en schadelastbeperking



Een objectieve uitspraak is niet voorhanden. Of de arbeidsmarktkansen van de deelnemers verbeteren en welk effect dat heeft op de uitstroom, moet daarom in de eerste plaats worden afgeleid van de ervaringen van de betrokkenen. Dit onderzoek hanteert de ruime definitie dat verbetering van de arbeidsmarktpositie alles is, dat een deelnemer dichterbij de reguliere arbeidsmarkt brengt. Het gaat daarbij niet alleen om het verbeteren van kennis en vaardigheden, maar ook om zaken als motivatie, arbeidsritme en het wegnemen van belemmeringen. De arbeidsmarktpositie is in dit onderzoek toegenomen, indien betrokkenen (zowel begeleiding als deelnemers) het idee hebben dat de deelnemer beter dan daarvoor is toegerust voor de arbeidsmarkt.

Het risico van een ruime definitie is dat daardoor al snel een effect is te vinden. Indien het project een paar praktische belemmeringen heeft weggenomen, zou men bij wijze van spreken kunnen concluderen dat daarmee het project is geslaagd, immers de afstand naar de arbeidsmarkt is afgenomen. Anderzijds is bij de groep bijstandsge-rechtigden vaak het verkrijgen van motivatie en basale werknemersvaardigheden een belangrijke stap naar werk. Reeds een kleine verbetering kan voor een deelnemer het

beslissende duwtje in de rug betekenen. Omdat juist kleine veranderingen cruciaal kunnen zijn, is een ruime definitie in dit onderzoek niet problematisch.

De meeste betrokkenen in dit onderzoek zijn het eens over het nuttige effect van aanbodversterking op arbeidsmarktkansen. We behandelen eerst de visie van cliënten, daarna komen de overige geïnterviewden aan het woord.

Arbeidsmarktpositie volgens (oud)deelnemers

Aanbodversterking speelt niet in alle projecten een even grote rol. Een kwart van de ondervraagde (oud)deelnemers in de telefonische enquête heeft tijdens Work First geen individuele gesprekken gevoerd met een coach of consulent. Over de projecten varieert dit percentage van 9% in Eindhoven tot 50% in Meppel. Met de overige cliënten zijn er wel gesprekken geweest. Belangrijke gespreksonderwerpen zijn het concreet zoeken naar werk (63%) en iemands functioneren binnen het project (42%).

Tabel 4.1 Wordt (werd) er naast het werken ook tijd ingeruimd voor het voeren van individuele gesprekken met een coach of consulent?

	Aantal	%
Nee, ik krijg alleen begeleiding op de werkvloer	19	25%
Ja, ik voer(de) ook individuele gesprekken met een coach of consulent	48	64%
Weet niet/geen mening	8	11%
Totaal	75	100%

De meeste respondenten hebben (67%) hulp gekregen bij het vinden van werk (tabel 4.2). De ondersteuning bestaat vaak uit gesprekken (met de consulent) over de mogelijkheden en wensen van de deelnemer. Ook draagt de consulent of begeleider vaak concrete vacatures aan, en helpt hij bij het opstellen van een sollicitatiebrief. Andere antwoorden (trainingen, meegaan met sollicitatiegesprekken) worden door een minderheid van de respondenten genoemd. De respondenten die hulp hebben gekregen vinden de ontvangen ondersteuning doorgaans (72%) zinvol.

Tabel 4.2 Krijgt (kreeg) u hulp bij het zoeken naar werk?

	Aantal	%
Ja	50	67%
Nee, ik moet/ moest het zelf doen	16	21%
Nee, het is ook niet de bedoeling dat ik nu naar werk zoek	7	9%
Weet niet/geen mening	2	3%
Totaal	75	100%

Aan de respondenten is gevraagd de kwaliteit van de begeleiding door de uitvoerder, de gemeente en indien van toepassing de werkgever in een rapportcijfer uit te drukken. Aan de uitvoering door het RIB of het SW-bedrijf geeft 88% van de cliënten een zes of hoger. De gemiddelde beoordeling is een 7,1. Ten aanzien van de gemeente en de werkgevers ligt het percentage voldoende op respectievelijk 62% (gemiddelde 5,9) en 86% (gemiddelde 6,9).

Het volgen van trainingen, cursussen en opleidingen speelt in de projecten een bescheiden rol. Aan 44% van de deelnemers is dit niet aangeboden. Eén op de vijf deelnemers heeft wel een cursus aangeboden gekregen, maar heeft er geen gebruik van gemaakt. De overige deelnemers hebben wel een cursus gevolgd, meestal een computercursus of een sollicitatietraining. Inhoudelijke, vakgerichte scholing komt nauwelijks voor.

Aan alle respondenten is een aantal stellingen voorgelegd over de meerwaarde van Work First en invloed van deelname op (de perceptie van) de eigen baankansen. De resultaten zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 4.3 Door mijn deelname aan het project:

	Mee eens	Mee oneens	Weet niet
Weet ik beter wat voor werk ik wil doen	35%	58%	8%
Heb ik meer zelfvertrouwen gekregen	60%	39%	1%
Heb ik dingen geleerd die helpen bij het vinden van werk	56%	41%	3%
Ben ik beter geworden in solliciteren	56%	43%	1%
Ben ik meer gaan solliciteren	41%	56%	3%
Heb ik meer zin om te gaan werken	69%	28%	3%
Heb ik meer kans op een betaalde baan	41%	47%	12%

De 75 ondervraagde deelnemers en ouddeelnemers van de projecten in dit onderzoek hebben weliswaar de nodige kritiek, maar laten zich al met al relatief positief uit over Work First. Deze uitkomst is in tegenspraak met de verwachting, dat de eenvoudige werkzaamheden en de dreiging met sancties bij de deelnemers de bereidheid vergroten om snel betaald werk te zoeken. Nu is het zo dat cliënten, die hebben afgezien van deelname aan het project, niet in de steekproef zijn meegenomen. Mogelijk speelt de negatieve prikkel bij deze groep een rol. De daadwerkelijke deelnemers lijken Work First daarentegen in meerderheid niet als pesttraject te ervaren. Dit is in overeenstemming met de constatering van beleidsmedewerkers van verschillende gemeenten, dat de ‘afschrikwekkende werking’ van de aanpak hen tegenviel.

Op het beperkte preventieve effect van Work First is ook in ander onderzoek gewezen (SEOR, 2006). Uit dit onderzoek, uitgevoerd bij zes sociale diensten, blijkt dat veel Work First aanpakken inhoudelijk afwisselende werkzaamheden aanbieden en bovendien een sterke diagnosefunctie hebben. Volgens SEOR blijkt daaruit “dat het element van uitkeringsgerechtigden onder druk zetten door hen eentonig en vervelend werk te laten doen, in de meeste gevallen niet zo’n grote rol speelt. Men tracht er in de meeste gevallen achter te komen wat de capaciteiten en kwaliteiten van de cliënten zijn.”

Slechts een minderheid (21%) van de uiteindelijke deelnemers blijkt vooraf negatieve verwachtingen van het project te hebben. Een op de vijf deelnemers had vooraf helemaal geen verwachtingen. Al met al was de meerderheid (56%) vooraf positief gestemd. Ook als cliënten in het project zitten, blijft de meerderheid positief, zo blijkt uit de tabellen 4.4 en 4.5. Van de ondervraagden vond/vindt 55% de werkzaamheden leuk en ging/gaat 80% meestal of altijd met plezier naar het project.

Tabel 4.4 Ik vind/vond de werkzaamheden die ik moest verrichten leuk

	Aantal	%
Helemaal eens	2	3%
Eens	39	52%
Oneens	19	25%
Helemaal oneens	12	16%
Weet niet/geen mening	3	4%
Totaal	75	100%

Tabel 4.5 Ik ga/ging altijd met plezier naar het werk toe

	Aantal	%
Ja, altijd	28	37%
Ja, meestal wel	32	43%
Nee, meestal niet	5	7%
Nee, nooit	10	13%
Totaal	75	100%

Arbeidsmarktpositie volgens het project

Begeleiders en projectleiding beamen het door cliënten geschetste beeld, dat aanbodversterking niet gericht is op een inhoudelijke, vakgerichte capaciteitsverandering. Het bijbrengen van vakinhoudelijke kennis wordt weliswaar nuttig geacht, maar lang niet altijd in relatie tot de kosten. Inhoudelijke opleidingen worden daarom ook nauwelijks ingezet. Vakgerichte scholing gebeurt vaak alleen in combinatie met een baangarantie. Cursussen zijn meestal kortdurend en hebben een praktisch karakter. Het gaat om kennis van zoekkanalen, omgang met computers, het schrijven van brieven en oriëntatie op de arbeidsmarkt. De begeleiding bestaat vooral concrete activiteiten gericht op het vinden van werk.

Consulenten en trainers van zowel RIB's als SW-bedrijven zeggen dat de meerwaarde van Work First niet zozeer ligt in een capaciteitsverandering, maar eerder in een gedragsverandering. Volgens hen wilde een deel van de instromende cliënten aanvankelijk wel werken, maar is na een aantal afwijzingen van werkgevers gedemotiveerd afgehaakt. Ook tegenover 'instanties' die iets van de cliënt 'moeten' (cliënten blijken daarbinnen niet altijd duidelijk onderscheid te maken tussen CWI, UWV, gemeente etc) staan zij vaak sceptisch.

Als belangrijkste uitdaging zien zij daarom het kiezen van een positieve insteek en het versterken van het zelfvertrouwen van de deelnemers. Aanbodversterking kan de motivatie van cliënten positief beïnvloeden. De ervaring van consulenten en trainers is dat zij zich daardoor serieus genomen voelen en het gevoel krijgen dat ze iets kunnen. Het gaat dus niet alleen om *wat* de persoon door cursussen en trainingen beter kan dan daarvoor, maar ook om dat hij het *gevoel* heeft dat hij dingen beter kan dan daarvoor. In veel projecten zijn de cliënten positief gestemd over de inhoud van de aanbodversterkende activiteiten.

Plat product

In Alkmaar is in eerste instantie gekozen voor een Workfare-achtige aanpak voor de nieuwe instroom. Voor deze methode was vooral gekozen omwille van het “afschrikwekkend effect”. De zeer beperkte aandacht voor aanbodversterking leidde bij een deel van de deelnemers tot onvrede en tot relatief hoge uitval. Toen de aanpak werd opengesteld voor het zittend bestand, bleek het systeem niet meer goed te voldoen als uitstrooinstrument. De uitvoerende partijen kregen het idee dat plaatsingen niet duurzaam waren, hoewel daarover geen harde cijfers bestaan. Om deze lacune te ondervangen is voor de moeilijke groepen (het zittend bestand) vervolgens een alternatieve aanpak ontwikkeld met meer nadruk op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie. Ook binnen de originele aanpak is meer aandacht gekomen voor trainingen en ondersteuning bij het zoeken naar werk.

4.3 Schadelast gemeten

Work First zet dus in op het versterken van de bepaalde componenten van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers. De vraag blijft echter of Work First daadwerkelijk effectief is, dus of zij inderdaad de stap naar werk zetten. Met name interessant is of Work First in staat is mensen die dat op eigen kracht niet hadden gekund duurzaam te plaatsen op een reguliere baan. Van de 75 ondervraagden hebben er 23 werk gevonden. Vijfentwintig respondenten zitten nog in de aanpak. De overige cliënten zijn om verschillende redenen (overwegend door geen recht op uitkering, ziekte, verhuizing, einde van de projectduur en instroom in ander traject) niet meer in het project actief.

Aan de respondenten die inmiddels werk hebben gevonden, is gevraagd of zij hun baan ook zonder het project zouden hebben gevonden. Elf ondervraagden denken dat dat het geval is, elf anderen denken van niet.¹ Voor een substantieel deel van de cliënten lijkt Work First dus effectief te zijn. De vraag blijft wel in hoeverre andere instrumenten (zoals reguliere trajecten) hetzelfde hadden kunnen bewerkstelligen.

Gemeenten in de casestudies

Alle gemeenten in het onderzoek zijn tevreden over de eigen Work First aanpak. Wel hebben sommige gemeenten de aanpak in de loop van de tijd bijgesteld. Ook hebben sommige gemeenten na verloop van tijd een andere doelgroep gekozen, met soms een nieuwe aanpak tot gevolg. Dit was het geval in Alkmaar, waar Work First in eerste instantie alleen gold voor de nieuwe instroom, maar inmiddels ook is opengesteld voor het zittend bestand. Voor de laatste doelgroep is een tweede Work First variant ontwikkeld, met een grotere nadruk op begeleiding en aanbodversterkende instru-

¹ Vijf cliënten zijn wel aan het werk, maar hebben deze vraag niet beantwoord. Drie daarvan hebben met hulp van het project een eigen bedrijf gestart. De twee anderen zeggen op een andere plek in de enquête zelf (dus buiten het project om) werk te hebben gevonden.

menten. In de gemeenten Alphen en Meppel is na verloop van tijd voor een extra doelgroep gekozen, echter zonder de opzet te wijzigen.

Deze tevredenheid baseren gemeenten deels op ervaringen in het veld, en deels op concrete cijfermatige informatie die ze verzamelen over hun aanpak. Gemeenten verzamelen deze gegevens niet alleen om de Work First aanpak te kunnen evalueren maar ook om met de uitvoerders van de aanpak te kunnen afrekenen.

In dit onderzoek bleken gemeenten de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen nauwlettend in de gaten te houden. Concrete gegevens over de bereikte instroom en uitstroom in en uit Work First zijn echter lang niet altijd beschikbaar. De looptijd van de projecten (en daarmee de monitormomenten) zijn daarvoor een gedeeltelijke verklaring.

De gebrekkige beschikbaarheid van specifieke gegevens over het instrument blijkt niet alleen te gelden voor de cases in dit onderzoek. Ook andere studies over Work First bevestigen het beeld dat gegevens over Work First (en trouwens ook over andere instrumenten) lastig te verkrijgen zijn (onder meer SEOR, 2006¹ en SGB0, 2007²). In recent onderzoek stelt SEOR dat gemeenten over het algemeen tevreden zijn over de resultaten van re-integratie, ongeacht de keuzes die zij maken ten aanzien van zelf doen, uitbesteden of zelf doen.³ Omdat gemeenten de resultaten en de kosten van re-integratie doorgaans niet meten laten zij zich leiden door percepties. Het rapport eindigt met de aanbeveling dat gemeenten meer zouden moeten doen om het effect van re-integratie te meten.

Voor zover de cases in dit onderzoek resultaten beschikbaar hebben, worden deze afgezet tegen de afgesproken doelstellingen. Vergelijking met andere instrumenten die nu worden of in het verleden zijn gebruikt komt minder vaak voor. Dit wordt veroorzaakt doordat de resultaten in het verleden minder goed werden gemonitord en vaak ook de doelgroepen niet vergelijkbaar zijn.

Ook is er niet altijd even goed zicht op de duurzaamheid van de resultaten die zijn bereikt. Een deel van de gemeente heeft hier wel zicht op doordat de uitvoerder van de Work First aanpak pas de volledige financiële vergoeding krijgt als de deelnemers minimaal zes maanden zijn uitgestroomd. De andere gemeenten hebben minder zicht op de mate waarin de uitstroom duurzaam is.

Landelijke informatie

Uit de Divosa benchmark blijkt dat Work First een succesvol instrument is ter bevordering van de uitstroom naar werk. Volgens de benchmark stroomt 45% van de deelnemers aan Work First-projecten uit naar werk op de reguliere arbeidsmarkt. Dit

¹ SEOR (2006) Het gebruik van prikkels in de bijstand. Onderzoek bij zes sociale diensten, Economische Zaken, Den Haag.

² SGB0 (2007) Re-integratie in Helmond; een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid, Den Haag.

³ SEOR (te verschijnen) Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken? Den Haag.

is afgezet tegen de gemiddelde uitstroom uit de WWB (CBS-cijfers). Daarmee vergeleken bereiken de Work First projecten in de benchmark een anderhalf maal zo hoge uitstroom. Echter hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat het bij Work First-projecten bijna altijd gaat om mensen met een arbeidsverplichting. De WWB uitstroomcijfers zijn gebaseerd op het totale bestand. Daarnaast hebben veel Work First-projecten betrekking op de nieuwe instroom. Deze personen zijn vaak kansrijker dan de mensen die al jaren in de bijstand zitten. Vaak worden uit het zittend bestand eerst de deelnemers aangemeld die het meest kansrijk zijn. Hierdoor ontstaat dus een vertekend beeld. Ten slotte is het mogelijk dat positieve en actieve projecten, die goede resultaten behalen, sneller geneigd zijn aan de (vrijwillige) benchmark deel te nemen.

Het zou beter zijn de resultaten van Work First te vergelijken met eerdere re-integratie-trajecten die door gemeenten zijn uitgezet voor vergelijkbare doelgroepen (bijvoorbeeld in het kader van de sluitende aanpak). Echter deze gegevens zijn niet volledig voorhanden. Het UWV publiceert wel jaarlijks de plaatsingspercentages van de bedrijven waarmee zij samenwerken en de RWI heeft de re-integratiemonitor waarin deze informatie is opgenomen. Uit de cijfers van het UWV blijkt dat het gemiddelde plaatsingspercentage voor 2005 op 17,9% ligt. Dit is inderdaad beduidend lager dan de cijfers die uit de Divosa benchmark naar voren zijn gekomen. Zoals eerder al aangegeven zijn de cijfers uit de benchmark waarschijnlijk enigszins in positieve zin vertekend. Niettemin is het verschil dusdanig dat de schadelastbeperkende werking van Work First evident lijkt.

4.4 Onderzoek naar afhakers

Van Work First gaat zowel een negatieve als een positieve prikkel uit. De preventieve werking (negatieve prikkel) kan ertoe leiden dat mensen afzien van het beroep op een bijstandsuitkering. Het is nuttig te weten wat er met de zogenaamde 'afhakers' gebeurt. Een mogelijkheid is dat deze mensen (al dan niet op hun eigen niveau) aan het werk gaan of ondersteuning aankloppen bij vrienden en familie. Soms is de reden verhuizing naar een andere gemeente. In verschillende publicaties is gewezen op het gevaar dat zij, in plaats daarvan, kunnen kiezen voor een bestaan onder de armoedegrens. Ook kunnen zij in het illegale circuit belanden.

Afhakers in Meppel

Gemeenten doen niet of nauwelijks onderzoek naar mensen die buiten de boot vallen. Als één van de weinige uitzonderingen heeft de gemeente Meppel in 2006 laten onderzoeken hoe afhakers zich onderhouden na het intrekken van hun bijstandsaanvraag.¹ Van de 143 personen die in de periode van januari 2005 tot juni 2006 bijstand aan hebben gevraagd, had er een geen recht op uitkering en werden er veertien niet geschikt bevonden voor Werk Nu. Van de overige personen hebben er 104 deelgenomen aan de aanpak en 24 niet. Deze laatste groep trok de bijstandaanvraag in. Genoemde redenen om dat te doen waren onder meer de procedure, de hoeveelheid papierwerk, het soort werkzaamheden, het imago van het project en bejegening door het CWI.

Van die groep van 24 bleken er negen al werk te hebben gevonden, waardoor een bijstanduitkering niet meer nodig was. Twee personen zijn verhuisd en twee personen verkozen het zelf zoeken naar een baan boven deelname aan het project (één ervan heeft inmiddels werk). Elf personen haakten af zonder reden. De elf afhakers zijn overwegend laaggeschoold, man en midden twintig. Zij zijn vaak al langere tijd werkloos geweest. Van deze groep hadden er drie eind 2006 alsnog een baan gevonden. Twee anderen volgden een studie. Eén persoon was inmiddels beland in de ziektewet. Daarnaast zijn er vier zonder werk. De laatste persoon zat op dat moment in de gevangenis. Van de vier personen zonder werk zeggen twee geld te hebben geleend. Van de andere twee is niet bekend hoe zij in hun levensonderhoud hebben voorzien.

Het Meppelse onderzoek bevat geen directe aanwijzingen voor een verband tussen de preventieve werking van Work First en een bestaan onder de armoedegrens. In ieder geval gaat het om een zeer kleine groep. Van de 143 aanmeldingen is uiteindelijk van twee personen niet bekend hoe zij in hun levensonderhoud voorzien en zit er één in detentie.

Ook aan de deelnemers aan de workshops is gevraagd beschikbare informatie over afhakers door te sturen. Alleen de gemeente Maarssen bleek gegevens bij te houden. Van de 16 deelnemers aan de lokale variant zijn er vooralsnog geen mensen zonder uitkering en werk. Andere gemeenten hebben veelal geen onderzoek gedaan naar afhakers, maar hebben eveneens de indruk dat het om een kleine groep gaat. Bovendien stellen zij dat deze mensen 'linksom of rechtsom' uiteindelijk opnieuw bij de gemeente terechtkomen. Is het niet voor een nieuwe bijstandsaanvraag, dan is het wel in verband met verslavingsproblematiek, schulden, etcetera.

Het idee dat de problematiek rond afhakers beperkt van omvang is, wordt landelijk breed gedragen. In de evaluatie van de Wet Werk en Bijstand (Research voor Beleid, 2007b) is aan gemeenten gevraagd of zij het idee hebben dat, door de prikkelwerking van de WWB, veel mensen buiten de boot vallen.² Dat blijkt niet het geval. Het al-

¹ Masselink, I.J., en M.H. Masselink (2006) Onderzoek Werk Nu gemeente Meppel, Meppel

² Bunt, S., M.Grootscholte en D.R. Kemper (2007b) De WWB gewogen: gemeenten aan het woord, tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de Evaluatie van de Wet Werk en Bijstand, Research voor Beleid, 2007.

gemene beeld is dat de meer zakelijke en resultaatgerichte (of uitstroom- of activiteitsgerichte) benadering, er niet voor zorgt dat het sociale vangnet in het gedrang komt. Ook uit deze studie komt echter naar voren dat slechts een handvol gemeenten hier onderzoek naar heeft laten verrichten. Van de 146 ondervraagde (inter) gemeentelijke sociale diensten in dat onderzoek bleken er negen een dergelijk onderzoek te hebben verricht. Wel waren zestien gemeenten op het moment van de peiling van zins in kaart te gaan brengen waarom mensen afzien van een bijstandsaanvraag.

5 Succesfactoren

In het voorgaande hoofdstuk is een aantal effecten van Work First beschreven. Daarbij is een brede definitie van het begrip arbeidsmarktpositie gehanteerd: alles wat een deelnemer dichterbij een reguliere baan brengt, is een verbetering van de arbeidsmarktpositie. Onder deze omschrijving valt niet alleen het verbeteren van de kennis en vaardigheden van de deelnemers. Het gaat daarnaast ook om het verbeteren van de motivatie, het wegnemen van belemmeringen en, nog breder, de aansluiting en transparantie van vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt.

Een Work First aanpak is daarom succesvol als het de eigenschappen van de cliënt en de eisen van de werkgever dichterbij elkaar brengt. Om dit te bereiken is een aantal voorwaarden essentieel. We zetten ze hieronder op een rij. We onderscheiden factoren over de benadering van deelnemers, de werkwijze van de gemeente, afstemming binnen de keten en tot slot de stap naar werk.

5.1 Benadering van deelnemers

Vanaf het moment dat iemand thuis op de bank komt te zitten, groeit de afstand naar de arbeidsmarkt. Binnen enkele weken krijgen veel cliënten een ander dagritme en er ontstaat een groeiend gat in het CV. Bovendien signaleren de gemeenten in het onderzoek dat de houding (arbeidsmentaliteit) van de cliënt verandert als hij een tijdlang geen baan heeft gehad. Cliënten in de verschillende projecten beamen dit over het algemeen.

Om dit tegen te gaan is het zaak de deelnemers geen kans te geven om achterover te leunen. Veel gemeenten in het onderzoek hebben dit ook als expliciet handelingsprincipe geformuleerd. Het proces moet zo zijn ingericht dat cliënten zo snel mogelijk na aanmelding bij het CWI intensief bezig gaan met werken, het wegnemen van belemmeringen, het aanleren van relevante vaardigheden en het vinden van een baan. Finding a job is your job, zagezegd. Om dit te bewerkstelligen zijn belangrijke adagia naar de klant toe snelheid, intensiteit en duidelijkheid. Uiteraard moeten alle betrokken partijen hieraan bijdragen.

Snelheid van handelen

Handelingsnelheid is in vrijwel alle cases genoemd als belangrijke factor, en is ogenschijnlijk gemakkelijk te realiseren. Toch komt het bij veel projecten voor dat het niet lukt mensen binnen twee weken na aanmelding bij het CWI te plaatsen op een werkplek. Ook de cases in dit onderzoek hadden in het eerste jaar veel moeite met vlotte plaatsing. Voor die moeite zijn verschillende verklaringen te geven. Om tot snelle plaatsing over te gaan moet aan een paar voorwaarden worden voldaan: de gemeente moet erop toezien dat zowel intern (binnen de gemeentelijke organisatie) als extern (tussen de ketenpartners) snelheid van handelen is verweven in de cultuur en werk-

processen. Daarnaast moet de uitvoerende instantie de doorverwezen mensen direct kunnen plaatsen op een werkplek. Daarbij speelt het werkgeversnetwerk een rol, maar meer indirect ook zaken als continue aanvoer van cliënten.

Snelheid begint bij de gemeentelijke organisatie. Deze moet als regievoerder in het proces snelheid initiëren. Gebrek aan snelheid kan zijn ingegeven door koudwater-vrees of gebrek aan daadkracht bij één of meer schakels binnen de gemeente. Het is echter ook goed mogelijk dat stroperige voortgang het gevolg is van een gebrek aan interne afstemming. Het principe ‘Werk boven inkomen’ dient niet alleen te zijn voorbehouden aan het casemanagement, maar moet om effectief te zijn breed in de gemeentelijke cultuur en processen zijn ingebed.

Een tweede voorwaarde is dat tussen de verschillende ketenpartners duidelijke taakverdeling bestaat. Alleen dan is een soepele en snelle overdracht van cliënten mogelijk. Op de noodzaak van interne en externe afstemming komen we terug in paragraaf 5.2. Een laatste voorwaarde is meer praktisch van aard: de plaatsende instantie (of dit nu een re-integratie-bedrijf is of een SW-bedrijf) moet genoeg plaatsen beschikbaar hebben. Bij plaatsing bij reguliere werkgevers is het van belang dat de uitvoerder beschikt over een breed werkgeversnetwerk. In Hoorn zijn de contacten van het lokale RIB doorslaggevend geweest bij de keuze met die partij in zee te gaan. Tegelijk moet de gemeente een zekere mate van continuïteit in de aanvoer van cliënten kunnen garanderen, opdat de uitvoerder zijn werkprocessen (en afspraken met werkgevers) daarop kan aanpassen.

Als gezegd helpt snelheid de afstand naar de arbeidsmarkt beperkt te houden. Andere voordelen van een snelle start van de werkactiviteiten is de sterke preventieve werking die er vanuit gaat, en het feit dat iemand daardoor minder snel in de verleiding komt zwart werk aan te nemen.

Duidelijkheid en eenvoud

Het is noodzaak heldere en eenvoudige afspraken te maken, en deze vervolgens eveneens op heldere en eenvoudige wijze te communiceren naar de klant. Bij het uitleggen van de ‘spelregels’ is een belangrijk onderdeel het benadrukken van de sancties. Het opstellen en communiceren van heldere principes heeft uiteraard alleen zin als deze vervolgens ook worden nageleefd. Dat is met name belangrijk omdat het een signaal geeft aan cliënten dat misbruik wordt bestraft. Eenvoudige regels met weinig uitzonderingen leggen bovendien een minder grote druk op de keten. Hoe complexer de afspraken, hoe meer afstemming vereist is. Het belang van duidelijke afspraken lijkt toe te nemen naarmate de doelgroep moeilijker is, en naarmate het accent sterker ligt op het uitvoeren van werkzaamheden.

Intensiteit

Het is belangrijk dat het project er gedurende het hele traject ‘bovenop’ blijft zitten. Ook dit hangt samen met de gedachte dat de deelnemer geen kans moet krijgen achterover te leunen. Het gaat zowel om de intensiteit van het projectmatige begeleiding (zorgen dat iemand continu werkt aan uitstroom) als de intensiteit van de inhoudelij-

ke begeleiding (aanbodversterking). Het eerste geldt voor alle doelgroepen in vergelijkbare mate, omdat iedereen wordt geacht te werken aan zijn baankansen. Het tweede is afhankelijk van de behoeften van de doelgroep. Inhoudelijk hebben mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt minder begeleiding nodig dan groepen waarbij eerst grote belemmeringen moeten worden weggenomen.

Maatwerk

Waar van Workfare overwegend een preventief effect uitgaat, mag van Work First worden verondersteld dat het ook een bijdrage levert aan de uitstroom van de deelnemers. Work First is (in ieder geval in theorie) mede opgezet om de uitstroomkansen van de deelnemers te vergroten. Vanuit die redenering is de vraag hoe de inhoud van het project eruit zou moeten zien, tegelijk de vraag wat *deelnemers* kunnen veranderen zodat ze makkelijker een baan krijgen.

Uit gesprekken in de cases zijn de volgende belemmeringen te destilleren (in willekeurige volgorde):

- Het ontbreekt de deelnemer aan motivatie en/of algemene werknemersvaardigheden (zoals op tijd komen, het werken voor een baas, het nakomen van afspraken etc).
- Het kennisniveau of de specifieke opleiding van de deelnemer komt niet overeen met de eisen van de werkgever.
- De wensen van de werknemer komen niet overeen met zijn mogelijkheden en/of het aanbod op de arbeidsmarkt.
- De cliënt heeft moeite met het zoeken van/reageren op vacatures (oriëntatie op de arbeidsmarkt, sollicitatievaardigheden etc).
- Niet specifieke werkgerelateerde belemmeringen staan de cliënt in de weg bij het zoeken naar werk (psychisch, sociaal, fysiek, financieel, etc).

Idealiter zou een Work First aanpak erop gericht moeten zijn de bovenstaande belemmeringen weg te nemen, voor zover deze op een cliënt van toepassing zijn. Dat impliceert maatwerk. Per deelnemer moet worden afgewogen waar precies het probleem zit. Al naar gelang de uitkomst moet vervolgens worden overwogen waar de nadruk op moet liggen (en of Work First überhaupt een goede oplossing is).

Maatwerk in trainingen

In Meppel bestaat de aanbodversterking uit een dagdeel training per week. Er zijn acht verschillende trainingsmodules. Iedereen krijgt deze modules aangeboden. Cliënten die na de vastgestelde trajectperiode van drie maanden een verlenging krijgen, doorlopen dezelfde trainingen opnieuw. Vanwege het groepsproces is gekozen voor een uniforme aanpak. Daar staat tegenover dat de behoeften van cliënten niet uniform zijn. Zeker bij het herhalen van modules is een gerechtvaardigde vraag in hoeverre deze verder bijdragen aan het vergroten van de uitstroomkansen. Indien dat niet of zeer beperkt het geval is (en cliënten dat ook zo ervaren), moet men serieus overwegen aan de training(stijd) een andere invulling te geven, immers is aanbodversterking dan niet meer aan de orde.

Zelfs indien motivatiegebrek het voornaamste probleem is, is de vraag of een Workfare-achtige aanpak (met louter werkactiviteiten) volstaat. Het risico bestaat dat werknemers gedemotiveerd afhaken zonder dat zij een baan hebben gevonden. Juist een positieve insteek kan een bijdrage leveren aan (duurzame) uitstroom. Uit de case-studies en de cliëntenenquête komt naar voren dat cliënten die zich serieus genomen voelen, actiever meewerken aan het traject naar de arbeidsmarkt. Een positieve insteek is uiteraard niet hetzelfde als een 'zachte aanpak'. Integendeel, het duidelijk communiceren van rechten en plichten en het rechtlijnig hanteren van duidelijke sancties geldt voor niet-willers in versterkte mate.

Een zekere mate van aanbodversterking is voor alle doelgroepen nuttig. Of deze bestaat uit scholing, een sollicitatiecursus, oriëntatie op de arbeidsmarkt, psychologische training, cursus sociale vaardigheden, schuldhulpverlening etc moet per geval worden bekeken. Ook de mate van begeleiding (bijvoorbeeld bij het zoeken naar vacatures, het voorbereiden op een sollicitatiegesprek) varieert. In ieder geval is er geen unieke mix van activiteiten die voor iedereen uitkomst biedt.

5.2 Organisatiecultuur

Een goede werking van Work First vereist de nodige afstemming tussen alle betrokken partijen. De afstemming naar de klant toe (maatwerk) is in de vorige paragraaf aan de orde gekomen. Ook binnen de keten en naar werkgevers toe is de nodige afstemming vereist. Deze zaken staan centraal in de paragrafen 5.3 en 5.4. Deze paragraaf gaat over afstemming binnen de gemeente. Om goed te kunnen functioneren is afstemming binnen de gemeente echter niet voldoende. Work First vereist van de gehele organisatie een professionaliseringslag.

In veel gemeenten is Work First ontwikkeld als één van de mogelijkheden om mensen te begeleiden naar werk. In andere gemeenten is re-integratie met werkactiviteiten juist het dominante (of zelfs het enige) instrument om de bijstandspopulatie kleiner te maken. In het eerste geval wordt Work First soms geheel overgelaten aan de uitvoerende partijen. Dit kan goed werken indien een RIB of sociale werkplaats goed op zijn taak is berekend. In andere gevallen leidt dit tot problemen.

In essentie is Work First namelijk niet alleen een re-integratieinstrument, maar ook een beleidsfilosofie. De invoering vereist een cultuuromslag binnen de gemeentelijke organisatie. Deze omslag, die mede uitgaat van de invoering van de Wet Werk en Bijstand, behelst de overgang van procesgericht naar resultaatgerichtheid, van rechtmatig naar doelmatig, van verzorgend naar zakelijk, van uitkeringsfabriek naar bemiddelingsorganisatie.

Work First vergt van de deelnemers een intensieve inspanning, maar van de gemeente evenzeer. Het instrument is niet alleen een zaak voor casemanagers. Een eerste stap is dat alle betrokkenen binnen de gemeente van elkaar weten wat ze doen. Om echt succesvol te zijn, is het vervolgens van belang dat alle betrokken partijen hande-

len vanuit dezelfde visie. Het effectief en efficiënt begeleiden van de deelnemers naar werk, stelt hoge eisen aan de gemeentelijke organisatie: korte lijnen, transparante werkprocessen, duidelijke gedragscodes, een centraal informatiesysteem, etc.

Het belang van cultuurverandering voor Work First is ook te vinden in ander onderzoek. Het Centrum voor Arbeid en Beleid onderscheidt acht hulpmiddelen voor succesvolle cultuurverandering (CAB, 2005)¹. Het is van belang rekening te houden met de omgeving, met andere veranderingsprocessen en subculturen binnen de gemeente. Bij het aansturen op een cultuurverandering moet de leiding sturing geven door concrete doelen te stellen, goede voorbeelden te benoemen, bij te sturen en consequent en transparant te communiceren.

In de bestudeerde cases komt naar voren dat de afstemming binnen de gemeente nog lang niet altijd soepel verloopt. In de praktijk is Work First nog te veel overgelaten aan de uitvoering. Vaak blijken andere betrokkenen binnen de gemeente niet goed op de hoogte van hetgeen de uitvoering doet. Het is daardoor moeilijk om snelheid en maatwerk te garanderen.

De soms gebrekkige afstemming komt bijvoorbeeld tot uiting in een (volgens klantmanagers in één van de cases) te grote afstand tussen hen en de inkoopafdeling. In plaats van de inkoop af te stemmen op de behoeften van de cliënten, is de werkwijze dat een breed palet aan producten wordt ingekocht, waar klanten 'bijgezocht' kunnen worden. Klantmanagers ervaren niet alle ingekochte producten als nuttig/nodig. Een efficiëntieslag en meer maatwerk zou volgens hen ontstaan indien de inkoop wordt afgestemd op de behoeften van de cliënten.

5.3 Samenwerking in de keten

Om de overdracht soepel te laten verlopen is het van belang dat alle partijen met elkaar duidelijke afspraken maken. Omdat niet alles vooraf is vast te leggen, is het aanvullend noodzakelijk om korte lijnen en lage drempels te hanteren. Dit versterkt het onderlinge vertrouwen tussen de ketenpartners. Dit voorkomt misverstanden en conflicten. Daarnaast is het mogelijk snel en adequaat te reageren in onverwachte situaties, bijvoorbeeld als blijkt dat bepaalde onderdelen van de Work First opzet niet goed werken.

Wat dat eerste – duidelijke afspraken - betreft is een kritische voorwaarde dat één partij de regie neemt. Het gaat dan met name om de manier waarop de gemeente (met name klantmanagers) de uitvoerende partij aansturen. Indien dit een RIB is, geldt dit in versterkte mate. Juist met het 'regiemodel' (regie op afstand door de klantmanager), is het van belang duidelijke afspraken te maken over de resultaten en het proces. Hoewel alle

¹ Edzes, A.J.E., M.F. Moes, R.G. Defourny (2005) Een staalkaart van de WWB-praktijk in Noord-Nederland, CAB, Groningen.

partijen een bijdrage moeten leveren aan de uitstroom, behoort de eindverantwoordelijkheid bij de klantmanager te liggen. De reden daarvan is dat de belangen van de klantmanager en cliënt (uitstroom) het meest overeenkomen. RIB's kennen naast het belang van uitstroom een bedrijfsbelang.

In één van de onderzochte cases gaan daarom stemmen op om, naast de regie, ook de uitvoering meer bij klantmanagers neer te leggen. Klantmanagers vinden soms dat ze te veel vastzitten in vaste sporen en te weinig ruimte hebben om zelf klanten te begeleiden.

Of dit een goede beslissing is hangt af van de situatie in de gemeente. Het is afhankelijk van de mogelijkheden de uitvoerende partij te controleren en telkens kort te sluiten en bij te stellen.

Korte lijnen

Het belang van korte lijnen laat zich illustreren in een van de cases, waar gewerkt wordt met twee verschillende RIB's. Daarvoor is gekozen om hun prestaties tegen elkaar te kunnen afzetten en zo beide partijen scherp te houden. Eén van de RIB's heeft weinig contact met de gemeente. Informatie over cliënten verloopt via een nieuw elektronisch systeem waartoe zowel het RIB als de gemeente toegang heeft. Gemeente en RIB weten van elkaar niet goed wat ze aan het doen zijn, waardoor onbegrip ontstaat en uiteindelijk een gebrek aan onderling vertrouwen. De samenwerking verloopt stroef en de klantmanagers verliezen de cliënten uit het oog. Het RIB heeft vervolgens meer moeite cliënten te plaatsen.

Het andere RIB vindt ook dat de gemeente weinig contact zoekt, maar maakt er een gewoonte van zelf regelmatig (ten minste een keer in de week) te telefoneren of langs te gaan bij de gemeentelijke klantmanagers. De klantmanagers stellen dit zeer op prijs. Problemen worden op een constructieve wijze aangepakt en partijen hebben het idee de re-integratie samen ter hand te nemen.

Een gevolg is dat klantmanagers hun cliënten naar het RIB sturen waarmee veel contact is. Het andere RIB ontvangt inmiddels nog maar een tiende van het aantal cliënten dat door de gemeente was ingeschat bij de aanvang van het project. Daardoor kan de eigen werkplaats voor de deelnemers niet meer uit, en zijn de trainingsgroepen matig gevuld. Omdat gemeentelijke klantmanagers mede worden afgerekend op de uitstroom binnen de eigen caseload, treedt een zichzelf versterkend effect op. Het slechter presterende RIB krijgt steeds minder (goede) cliënten aangeleverd. Daardoor is een spiraal naar beneden ontstaan.

De ketenpartners ervaren het als een groot voordeel als de verschillende partijen bij elkaar in één gebouw zitten, of op korte afstand van elkaar. Dat in Meppel het CWI een zeer beperkte rol speelt, is niet los te zien van het feit dat die stad geen eigen CWI heeft. Dit bemoeilijkt de samenwerking enorm. Overigens leidt fysieke nabijheid niet automatisch tot sociale nabijheid. De gemeentelijke klantmanagers in één van de onderzochte gemeenten zeggen hun collega's van het CWI niet te kennen, al huizen ze in hetzelfde gebouw.

5.4 De stap naar werk

De trajecten zijn erop gericht de afstand naar de arbeidsmarkt kleiner te maken. Dit gebeurt idealiter door bij cliënten een aantal individuele belemmeringen weg te nemen, waardoor hij beter in staat is een baan te vinden. Om uitstroom te bereiken is het noodzaak dat de cliënt die laatste stap naar werk ook inderdaad zet. De contracten met RIB's en SW-bedrijven bevatten daartoe doorgaans prikkels. Zij krijgen een deel van de vergoeding alleen indien een persoon uitstroomt en/of als deze na uitstroom een bepaalde periode (meestal een half jaar) bij de werkgever blijft.

De bestudeerde projecten verschillen niet alleen in de werkactiviteiten en de mate van aanbodversterking, maar ook in de manier waarop zij de stap naar werk vormgeven. Deze stap naar werk krijgt niet in alle projecten (en onderzoeken) evenveel aandacht. We onderscheiden hier twee varianten. Bij de ene is het vinden van werk onderdeel van het project, bij de andere wordt de arbeidsmarkt beschouwd als niet beïnvloedbaar. Beide varianten komen in de praktijk niet op die manier voor. Alle projecten zitten ergens tussen de benaderingen in.

Arbeidsmarkt als black box

In verschillende cases is de prikkelwerking in de contracten de belangrijkste mechanisme om te stap naar de arbeidsmarkt te bevorderen. Het is in deze opzet aan de cliënt om werk te vinden, dan wel aan de uitvoerende instantie om een werkplek voor de deelnemer te acquireren. Eventueel levert de gemeente en/of het CWI wekelijks een map met vacatures aan. De redenering is dat met het verminderen of wegnemen van belemmeringen bij de cliënt, de kans op werk vanzelf toeneemt. Het is in die gedachtegang (enigszins gechargeerd gesteld) een kwestie van tijd totdat deelnemer en werkgever elkaar gevonden hebben.

In deze benadering is de arbeidsmarkt een black box. In de helft van de projecten geeft men aan dat de trajecten nog te weinig gericht zijn op het vinden van een baan. Dit geldt met name als er verschillende sporen zijn binnen een Work First traject. Niet direct plaatsbare cliënten (die in een gesimuleerde werkomgeving werken) krijgen – behoudens een map met vacatures - weinig handreikingen aangeboden om uit te stromen. Weliswaar zijn lang niet alle klanten in de lagere 'sporen' klaar om uit te stromen, toch loont het (volgens zowel beleid als uitvoering) de moeite om in te zetten op hen die (indien nodig met de nodige ondersteuning) wel aan het werk zouden kunnen. Juist voor deze groep is op eigen kracht uitstromen relatief moeilijk.

Zowel in Meppel, Hoorn als in Alphen is de wens geuit om werkgevers sterker bij de re-integratie te betrekken. RIB's en SW-bedrijven kunnen dit streven maar beperkt vormgeven, omdat zij hooguit hun eigen netwerk van bedrijven kunnen beïnvloeden. De gemeente zou hierin een brugfunctie kunnen vervullen. "De gemeente moet meer de markt op," vat een beleidsmedewerker van sociale zaken (in Meppel) samen.

Discrepantiemodel

De hierboven beschreven black box-benadering gaat alleen uit van de vraag wat cliënten moeten veranderen om makkelijker aan werk te komen. Uiteindelijk is het echter werkgever de sleutel om bijstandsgerechtigden uit de kaartenbakken van sociale diensten te krijgen. Dit beseffen vereist een andere focus. De veranderde focus komt erop neer dat niet langer vanuit de gegeven capaciteiten van cliënten wordt gezocht naar een geschikte baan of stageplaats. In plaats daarvan nemen gemeenten de wensen en behoeften van regionale werkgevers als uitgangspunt, en bekijken vervolgens of een bijstandsgerechtigde daarvoor wellicht een oplossing kan zijn. Werkgevers hebben uiteindelijk een beslissende rol in de (duurzaamheid van een) plaatsing, en gemeenten doen er verstandig aan hen actief bij re-integratie te betrekken.

In deze optiek gaat niet zozeer uit van de eigenschappen van cliënten, maar van de aansluiting van deze eigenschappen op de eisen van werkgevers. De aard van de discrepantie daartussen bepaalt de aard van de aanbodversterking, maar ook van acties die de ketenpartners kunnen ondernemen. Mogelijke discrepanties zijn:

- het opleidingsniveau van de cliënt sluit niet aan op de eisen van de werkgever
- het soort opleiding van de cliënt sluit niet aan op de eisen van de werkgever
- de wensen van de cliënt sluiten niet aan op het vacatureaanbod (of op de eigen capaciteiten)
- de wijze van presenteren (brief, solliciteren) schrikt werkgevers af
- de wijze van werving en selectie door de werkgever sluit niet aan op het zoekgedrag van de werkzoekende (transparantie van de arbeidsmarkt)
- het imago van deelnemers weerhoudt werkgevers ervan werklozen aan te nemen.

In de eerste vier gevallen vloeit uit de discrepantie een actie door de cliënt voort. In het vijfde geval, een mismatch tussen wat werkgevers willen en wat een werknemer wil en kan, komen werkgevers en werknemers blijkbaar niet vanzelf bij elkaar en is een taak weggelegd voor gemeenten. Dat geldt niet alleen bij ondoorzichtigheid van de arbeidsmarkt, maar ook als bij één van de partijen een vertekend beeld (imago) bestaat over wat de ander te bieden heeft.

Werkgeversbenadering

In verschillende projecten wordt een begin gemaakt met het gecoördineerd benaderen van werkgevers. Hoorn en Alkmaar kennen al een werkgeversbenadering, Alphen aan den Rijn is bezig een werkgeversbenadering op te zetten. Meppel heeft op dit moment een Werkgeversplatform Arbeidstoeleiding (WAM), waarin werkgeverspartijen (MKB-Noord, de Meppeler Handelsvereniging MHV, ICC Parkmanagement), CWI, de gemeente en het lokale SW-bedrijf zitting hebben. Ook hieraan is een werkgeversbenadering verbonden. Het gaat om een ESF-project en is daarom tijdelijk. Na afloop ervan is de vraag hoe men hieraan een passend vervolg kan geven.

De vraag is in hoeverre een werkgeversbenadering nog als onderdeel van Work First is te beschouwen. Wel komt uit de casestudies en de workshops duidelijk naar voren dat een brede aanpak, die zich ook richt op werkgevers, uiteindelijk tot meer uit-

stroom leidt dan een 'smalle' aanpak die zich alleen richt op de motivatie en capaciteiten van de cliënt.

Voorwaarde is dan wel dat de keten goed werkt. Uit ander onderzoek (Research voor Beleid, 2007) blijkt dat een werkgeversbenadering valt of staat met de kwaliteit van het matchingsproces. Werkgevers moeten erop kunnen rekenen dat een gemelde vacature snel en doeltreffend is in te vullen. Dit is alleen mogelijk indien 'achter de schermen' voldoende afstemming bestaat tussen de ketenpartners die bij Work First zijn betrokken. Anders gesteld geldt dat gemeenten alleen aan een gecoördineerde werkgeversbenadering zouden moeten beginnen indien ze een soepele afwikkeling kunnen garanderen. Indien de samenwerking tussen de betrokken partijen niet goed loopt, dreigt onmiddellijk teleurstelling bij werkgevers. De werkgeversbenadering sorteert in dat geval een averechts effect, omdat de kloof tussen werkgevers en bijstandsklanten eerder toe- dan afneemt.

6 Conclusies

De Wet Werk en Bijstand heeft voor gemeenten zowel de beleidsruimte als de financiële noodzaak gecreëerd om zelf actief aan de slag te gaan met het devies *Werk boven Inkomen*. Vanuit die gedachte heeft inmiddels de grote meerderheid van de gemeenten Work First ingevoerd: een concrete, op werk gerichte aanpak ten behoeve van bijstandsccliënten, waarbij verplichte deelname aan werkactiviteiten centraal staat. Daarbij is een veelheid aan lokale varianten ontstaan. Er bestaat geen one size fits all methode om een ideale Work First op te zetten. De meest geschikte organisatievorm is afhankelijk van lokale factoren (zoals bestandskenmerken, bestaande infrastructuur, etc) en de ambities van de gemeente.

Nu in een aantal gemeenten Work First het experimentele stadium is ontgroeid, is het tijd de achtergrond van lokale verschillen en overeenkomsten in kaart te brengen. Van daaruit is het mogelijk werkzame elementen te benoemen die onder bepaalde omstandigheden het meest effectief zijn. Als invalshoek is in dit onderzoek bewust niet primair gekozen voor instroom en uitstroom, maar voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie.

In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport zijn de belangrijkste resultaten beschreven. Dit is gedaan aan de hand van de centrale vragen, die de RWI zich gesteld heeft:

- 1 Welke verscheidenheid in aanpak komt in de praktijk voor bij de inzet van Work First?
- 2 In hoeverre beogen gemeenten door middel van Work First de arbeidsmarktpositie van cliënten te verbeteren?
- 3 Wat zijn de effecten van de inzet van Work First, met name met betrekking tot het versterken van de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden?
- 4 Onder welke voorwaarden verbetert de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden als gevolg van Work First?
- 5 Onder welke voorwaarden is er geen sprake van verbetering of wellicht zelfs van verslechtering van de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden als gevolg van Work First?

In dit slothoofdstuk zetten we de voornaamste bevindingen op een rijtje, om op basis daarvan een aantal conclusies te trekken.

6.1 Verscheidenheid en doelstelling (onderzoeksvragen 1 en 2)

In Nederland bestaat een grote diversiteit aan Work First varianten. Een verklaring daarvoor is dat zowel lokale omstandigheden (bestandskenmerken, ervaringen met een bepaalde uitvoerder, etc) als de lokale beleidsvisie (welke aanpak is geschikt voor welke doelgroep?) uiteenlopen. Bovendien verschilt de mate waarin één van deze zaken de doorslag geeft in de organisatorische vormgeving. Waar Work First in de ene

gemeente ontstaat op de tekentafel, neemt een andere het lokale speelveld als uitgangspunt.

Hoewel de lokale situatie verschilt, delen alle gemeenten de prikkel die uitgaat van de WWB. Die wet rekent gemeenten af op de omvang van hun bijstandspopulatie. Het terugdringen van het aantal uitkeringen in de eigen gemeente is in alle onderzochte gemeenten de belangrijkste doelstelling van Work First. Sterker nog, deze prikkel is voor veel gemeenten de aanleiding geweest om het in te voeren. Langs twee manieren kan Work First bijdragen aan schadelastbeperking. Enerzijds door niet-willers te stimuleren (met werkactiviteiten en sancties) werk te gaan zoeken, anderzijds door niet-kunners inhoudelijk en procesmatig te ondersteunen in de zoektocht naar werk. Alle Work First varianten kennen daarom werkactiviteiten en aanbodversterking. Dat laatste element heeft in een aantal projecten pas gaandeweg het proces ruime aandacht gekregen. Het versterken van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers wordt vooral nagestreefd als dit bijdraagt aan instroombeperking en uitstroombevordering.

Het verrichten van werkzaamheden staat in Work First centraal, al varieert de lengte van de werkweek en de aard van de werkzaamheden. Belangrijke verschillen zijn er in werkomgeving (gesimuleerd of regulier), uitvoerder (SW-bedrijf of RIB) en verloningsmodel (loon of behoud van uitkering). Vaak hangen deze verschillen samen met de keuze van de doelgroep. Niettemin komt het vaak voor dat één aanpak bestaat voor het hele bestand.

Net als de werkzaamheden verschilt per project ook de aard en omvang van aanbodversterking. Tegelijk kent het verbeteren van de arbeidsmarktpositie zijn grenzen. Langdurige scholing wordt nauwelijks aangeboden. Trainingen en cursussen zijn veelal kortdurend en praktisch, zoals het volgen van een computercursus. Een vakinhoudelijke cursus vereist doorgaans een baangarantie. In de praktijk bestaat aanbodversterking vooral uit het wegnemen van belemmeringen (schulden, kinderopvang, vervoer, etc.) en het aanleren van concrete vaardigheden. Het gaat dan zowel om werknemersvaardigheden als het vaardigheden die helpen bij het vinden van werk.

6.2 Effecten van Work First (onderzoeksvraag 3)

De vraag is wat de werkzame elementen zijn in Work First. Is de mate van aanbodversterking doorslaggevend, zijn het de werkactiviteiten of is het een combinatie daarvan?

De onderzochte gemeenten zijn het erover eens dat het aanbieden van werkactiviteiten alleen (Work First als 'pesttraject') maar beperkt werkt. Deelnemers en ouddeelnemers laten zich over het algemeen juist redelijk positief uit over de aanpak. De twee projecten in dit onderzoek die aanvankelijk het sterkst inzetten op werkactiviteiten, vinden de bereikte instroompreventie tegenvallen. Zeker naarmate de 'harde kern' van het bestand in beeld kwam, ontstond meer aandacht voor aanbodversterking. Tegelijk blijkt aanbodversterking alleen niet zaligmakend. Dit is immers de re-

den dat gemeenten steeds meer afstappen van langdurige trajecten. Blijkbaar is het de combinatie die doorslaggevend is.

Toch is het niet zo dat werken het ‘willen’ prikkelt en aanbodversterking het ‘kunnen’. Uit de cliëntenenquête en de gesprekken met betrokkenen komen de volgende werkzame elementen naar voren:

- Volgens consulenten en trainers is de meerwaarde van Work First vooral gelegen in een **mentaliteitsverandering**. Zij zien het als uitdaging om het zelfvertrouwen en de motivatie van de vaak gedemotiveerde deelnemers te vergroten. Het kiezen van een positieve insteek is daarvoor noodzakelijk (hetgeen niet verward moet worden met een zachte aanpak). Ook cliënten zelf geven (in de enquête) aan dat zij door het project meer zin hebben om te werken (69%) en meer zelfvertrouwen hebben gekregen (60%). Door het project voelen zij zich serieus genomen.
- Voor zover Work First een **capaciteitsverandering** bewerkstelligt, heeft die niet betrekking op vakinhoudelijke kennis en vaardigheden. Hiervoor is betoogd dat training een praktisch karakter heeft en ondersteuning is gericht op het vinden van werk. Het gaat bijvoorbeeld om beroepsoriëntatie, het zoeken van vacatures en het schrijven van sollicitatiebrieven. Cliënten zelf zeggen onder meer dat zij door Work First dingen leren die hen helpen bij het vinden van werk (56%) en dat zij beter kunnen solliciteren dan daarvoor (50%). Met de stelling dat Work First de kansen op betaald werk heeft vergroot, is daarentegen een minderheid (41%) het eens. Cliënten hebben dus niet allemaal een betere arbeidsmarktpositie, maar in meerderheid wel meer inzicht in hun kansen en mogelijkheden. Zij weten hun weg op de arbeidsmarkt beter te vinden. Ook dat is een positief effect.
- Een derde effect dat in alle projecten nadrukkelijk naar voren komt, is dat de werkzaamheden van invloed zijn op **basale werknemersvaardigheden**. Het gaat om arbeidsritme, samenwerken, handen uit de mouwen steken, werkervaring, op tijd komen, voor een baas werken, hygiëne, etc. Deze vaardigheden volstaan weliswaar niet bij het vinden van werk, maar zijn aan de andere kant wel een noodzakelijke voorwaarde daarvoor. Het ontbreken van dagritme is een van de eerste symptomen van een groeiende kloof naar de arbeidsmarkt.

Een nadrukkelijke kanttekening bij deze bevindingen is dat in dit onderzoek alleen huidige en (al dan niet naar betaald werk) uitgestroomde deelnemers zijn onderzocht. Mensen die hebben afgezien van een bijstandsaanvraag zijn niet meegenomen. Het is goed denkbaar dat de negatieve prikkel in Work First (werkzaamheden en sancties) voor deze groep een rol speelt, hoewel verschillende gemeenten zeggen dat de preventieve werking van Work First hen tegenviel. Wat betreft de deelnemers bestaat in dit onderzoek voor het doorslaggevende effect van de negatieve prikkel weinig bewijs, integendeel. Van de ondervraagde (oud)deelnemers was een minderheid (21%) vooraf negatief over het project, terwijl 55% de werkzaamheden leuk vond/vindt en 80% altijd met plezier naar het project ging/gaat.

6.3 Succes en falen (onderzoeksvragen 4 en 5)

Work First is succesvol als het de eigenschappen van de cliënt en de eisen van de werkgever dichter bij elkaar brengt. De voorwaarden zijn ingedeeld drie kritische factoren: benadering van de deelnemers, afstemming (binnen de gemeente en binnen de keten) en tot slot de stap naar werk. Aan elk van deze voorwaarden is een uitdaging te koppelen.

Wat betreft de **benadering van de klant** zijn in dit onderzoek factoren onderscheiden zoals snelheid, intensiteit, duidelijke communicatie en maatwerk. De nadruk op intensiteit en maatwerk wordt steeds belangrijker, nu de beter bemiddelbare klanten grotendeels zijn uitgestoomd. Dit verklaart mede dat er in veel projecten in de loop van de tijd meer aandacht is gekomen voor aanbodversterking. Moeilijkere groepen blijken niet geholpen met het verrichten van werkzaamheden alleen. Zij moeten intensief ondersteund worden om de stap naar de arbeidsmarkt te kunnen zetten. Om duurzame uitstroom ook voor deze groep te bereiken (en tegelijk te voorkomen dat uitgestroomde cliënten al dan niet via de WW opnieuw instromen) zullen gemeenten in de nabije toekomst nog meer moeten inzetten op verbetering van de arbeidsmarktpositie door aanbodversterking.

Goede werking van Work First vereist de nodige **afstemming** tussen alle betrokken partijen. Zowel afstemming binnen de gemeente als binnen de keten is belangrijk. Om basale factoren als snelheid van handelen te garanderen, is het van belang dat alle betrokkenen binnen de gemeente Werk boven Inkomen als adagium hanteren. In zekere zin is Work First niet alleen een instrument maar ook een beleidsfilosofie, die een cultuuromslag vereist. Op dit moment wordt Work First in de praktijk nog vaak volledig overgelaten aan de uitvoerende partij. De uitdaging is om ook andere betrokkenen (meer) bij Werk boven Inkomen te betrekken.

Een laatste succesfactor is de **stap naar werk**. Om uitstroom te bereiken is het van belang dat de cliënt de laatste stap naar werk daadwerkelijk zet. De contracten met SW-bedrijven en RIB's bevatten daartoe prikkels. Verschillende projecten zien, naast de uitvoerende partij, in toenemende mate ook een rol weggelegd voor CWI en gemeente. In deze nieuwe opzet wordt de arbeidsmarkt niet langer als black box gezien. Drie van de bestudeerde projecten proberen werkgevers daarom actief bij de re-integratie te betrekken. De vraag is in hoeverre een werkgeversbenadering nog als onderdeel van Work First is te zien. Wel komt uit het onderzoek duidelijk naar voren dat een brede aanpak, die zich ook richt op werkgevers, uiteindelijk meer resultaat kan opleveren dan een aanpak die zich alleen op de cliënt richt. Voorwaarde is wel dat 'achter de schermen' voldoende afstemming bestaat. Het is aan gemeenten om aan een dergelijke aanpak in de toekomst handen en voeten te geven.

Literatuurlijst

Bunt, S., D.R. Kemper en E. Verveen (2007a) *Werkgeversbenadering door gemeenten. Ervaringen van werkgevers.*, Research voor Beleid, Leiden, 2007

Bunt, S., M.Grootscholte en D.R. Kemper (2007b) *De WWB gewogen: gemeenten aan het woord, tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de Evaluatie van de WWB*, Research voor Beleid, 2007

Edzes, A.J.E., M.F. Moes, R.G. Defourny (2005) *Een staalkaart van de WWB-praktijk in Noord-Nederland*, CAB, Groningen

Hilhorst, P. (2005) *Essay: Machteloosheid van eigen makelij*, Divosa, Utrecht.

IWI (2007) *In de bijstand, en dan? Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandscilënten*, Den Haag.

Koning, J. de, P. van Nes, M. van de Kamp, M. Spijkerman (2006) *Het gebruik van prikkels in de bijstand. Onderzoek bij zes sociale diensten*, Economische Zaken, Den Haag.

Koning, J. de, J. Gravesteijn-Ligthelm, A. Gelderblom, O. Tanis, E. Maasland (te verschijnen) *Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken?* RWI, Den Haag.

Masselink, I.J., en M.H. Masselink (2006) *Onderzoek Werk Nu gemeente Meppel*, Meppel.

SGBO (2007) *Re-integratie in Helmond; een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid*, Den Haag.

Sol, E., J. Castonguay, H. van Lindert en Y. van Amstel, *Work First werkt, op weg naar evidence based work first*, Divosa, Utrecht, 2007

StimulanSZ (2003) *Work First! (2) Van model naar praktijk*, Den Haag.

StimulanSZ (2005a), *Work First op instrumenteel niveau*, Den Haag

StimulanSZ (2005b) *Work First! (3) Van poortwachtermodel naar totaalconcept*, Den Haag.

DEEL II CASEBESCHRIJVINGEN

1 Casebeschrijving Alkmaar

Kenmerken	<i>Loon boven uitkering</i>	<i>Focus2Move</i>
Start WF	1 februari 2004	1 april 2007
Doelgroep	Nieuw instroom, uitgebreid met zittend bestand	Zittend bestand en nieuwe instroom met belemmeringen
Doelstelling	Preventie en uitstroom	Uitstroom
Loon of behoud uitkering	Loon	Loon
Gesimuleerde werkomgeving/ reguliere werkgevers	Gesimuleerde werkomgeving	Gesimuleerde werkomgeving
Aantal plaatsen beschikbaar in project	50 ¹	20 ²

1.1 Ontstaan

Reeds in 2002 heeft de gemeente Alkmaar samen met een andere gemeente plannen gemaakt voor een project volgens het Work First principe. Zij wilde met dit project de toenemende nieuwe instroom beperken. De financiering vanuit het ministerie kwam echter niet van de grond. Pas in 2004 met invoering van de WWB was het mogelijk het plan daadwerkelijk te realiseren.

In februari 2004 is toen het project “Loon boven Uitkering” van start gegaan. Het hoofddoel van het project was bij aanvang het beperken van de instroom. Sinds april 2007 is daarnaast het project “Focus2Move” opgezet. Het doel van dit project is zorgen dat klanten met belemmeringen (zittend bestand en nieuwe uitstroom) vanuit een werksituatie worden begeleid bij het wegnemen van hun belemmeringen. Op termijn moeten ze hierdoor in staat zijn uit de uitkering te stromen. Dit project is opgezet omdat gemeente Alkmaar het zinvol acht dat ook deze groep via een gesimuleerde werkomgeving werkt aan een terugkeer naar de arbeidsmarkt. Andere trajecten (niet vanuit een werksituatie of LBU) bleken onvoldoende te werken voor deze groep.

LBU kent op dit moment geen projectstatus meer maar is sinds enige tijd ingebed in de reguliere instrumenten van de gemeente.

1.2 Doelgroep

Loon Boven Uitkering

LBU richt zich op klanten die een uitkeringsaanvraag doen bij het CWI, met uitzondering van fase 1 klanten. Deze groep wordt door het CWI bemiddeld. Bij de start van het project, wilde men met een beperkte groep klanten beginnen. Binnen de

¹ 50 is het gemiddeld aantal deelnemers per maand, er is geen maximum afgesproken.

² 50 is het gemiddeld aantal deelnemers per maand, er is geen maximum afgesproken.

groep nieuwe instroom is daarom gestart met alleenstaanden zonder kinderen tussen de 17 en 45 jaar. Aan deze keuze liggen verder geen inhoudelijke overwegingen ten grondslag. Na enkele maanden is de grens getrokken bij 23 jaar. Het traject viel voor de gemeente voor jongeren relatief gezien veel duurder uit, aangezien zij een lagere uitkering ontvangen dan de overige bijstandsgerechtigden.

In de loop der jaren is de doelgroep langzaam maar zeker uitgebreid. Op dit moment onderscheidt de gemeente vier verschillende groepen:

- A nieuwe instroom, alleenstaand en samenwonenden/ gehuwden, van 23 - 65 jaar
- B zittend bestand, alleenstaanden en samenwonenden/ gehuwden, van 23 - 65 jaar
- C nieuwe instroom, alleenstaande ouders met kinderen boven de 5 jaar
- D zittend bestand, alleenstaande ouders met kinderen boven de 5 jaar

Tot begin 2007 stond LBU niet open voor klanten ouder dan 50 jaar¹ en voor alleenstaande ouders met kinderen onder de 12 jaar.

Het traject dat deze groepen doorlopen is gelijk. Behalve dat alleenstaande ouders een jaar de tijd krijgen om uit te stromen naar een reguliere baan. Voor de anderen is de maximale contractduur op een half jaar gesteld.

Verder geldt als selectie criterium dat deze klanten binnen een half jaar naar regulier werk kunnen doorstromen. Aangezien de begeleiding binnen LBU relatief beperkt is, laat WNK (Werkvoorzieningschap Noord-Kennemerland) alleen personen met geen of zeer beperkte belemmeringen toe. Vooraf hebben de klantmanagers een selectietraining gehad. Echter ook na een dergelijke scholing blijft de daadwerkelijke selectie vaak een kwestie van gevoel.

Focus2Move

De doelgroep van F2M bevindt zich voornamelijk in het zittend bestand van de teams Werk en Inkomen. Iedereen met een arbeidsverplichting uit deze bestanden, komt in principe in aanmerking voor deelname. Mocht de problematiek toch te complex blijken, dan wordt de klant doorverwezen naar de zorgteams van de gemeente. F2M is ook bedoeld als vangnet voor diegenen die niet tot LBU zijn toegelaten of daar na verloop van tijd uitvallen zonder zicht op regulier werk. Deze klanten kunnen dan direct met F2M starten. Ook nieuw ingestroomde klanten waarvan de klantmanager vermoedt dat F2M het juiste instrument is kunnen worden doorverwezen.

Als leeftijdscriterium geldt evenals bij LBU, de grens 23 tot en met 65 jaar. Ook alleenstaande ouders met kinderen boven de 5 jaar behoren tot de doelgroep. Overigens kunnen in uitzonderingsgevallen ook jongeren worden opgenomen in het project, bijvoorbeeld tienermoeders of ex-gedetineerden. Dit wordt per individu apart beoordeeld.

¹ Overigens is het zo dat voor klanten van 57,5 jaar en ouder geldt dat de gemeente ze niet kan dwingen tot deelname. Immers zij hebben geen arbeidsplicht. De gemeente zoekt dan wel naar andere mogelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van sociale activering.

Personen die niet in aanmerking komen voor deelname aan F2M zijn onder andere: klanten met een gedeelde UWV uitkering, jonge ouders, mensen met sociale activeering, mensen die een zeer beperkt aantal uur belastbaar zijn.

In principe is het de bedoeling dat de deelnemers aan F2M binnen een jaar kunnen uitstromen naar werk. Echter dit is niet een harde eis voor deelname aan het project, na F2M kan namelijk nog een half jaar LBU worden ingezet.

Onlangs is de functie van verwijsmanager ingevoerd binnen de gemeente. Deze functionaris wordt ingezet om de doorverwijzing naar WNK te regelen. Indien een consultant bij een nieuwe klant het idee heeft dat LBU of F2M een geschikt instrument zou kunnen zijn, wordt de potentiële klant doorgestuurd naar de verwijsmanager. Deze besluit welk product daadwerkelijk wordt ingezet.

1.3 Activiteiten

Beide Work First projecten zijn door de gemeente Alkmaar uitbesteed aan het lokaal SW-bedrijf, "WNK Bedrijven". Voor Focus2Move is de gemeente Alkmaar daarnaast opzoek gegaan naar een commerciële partner. Zij hebben deze gevonden in Agens. Van de 300 klanten die de gemeente per jaar wil laten instromen in F2M gaan er 200 naar WNK en 100 naar Agens. De uitvoering van F2M door Agens bevindt zich nog in de opstartfase. Op dit moment (augustus 2007) zijn binnen F2M 25 mensen werkzaam.

Bij aanvang van LBU verwachtte de gemeente dat het CWI ongeveer 38 klanten per maand zou doorverwijzen, waarvan er 25 daadwerkelijk bij WNK zouden worden geplaatst. In de praktijk blijkt het aantal doorverwijzingen inderdaad rond de 38 te schommelen. In het begin lag het aantal klanten dat feitelijk werd geplaatst echter veel lager. Nog geen 50% van de doorverwezen klanten werd geplaatst, de verwachting lag op 70%. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn dat een bijna een kwart van de doorverwezen personen niet geschikt bleek voor plaatsing en dat nog eens 12% niet behoorde tot de doelgroep van de WWB. In de loop van het project is de doorverwijzing verbeterd, waardoor het feitelijke plaatsingspercentage is verhoogd.

Voor beide groepen deelnemers (LBU en F2M) geldt dat ze bij deelname aan het project, direct het minimumloon ontvangen. Het recht op een uitkering vervalt hiermee. De werkzaamheden die tegenover dit loon staan, verrichten ze op het SW-bedrijf. Deelnemers aan LBU werken samen met andere medewerkers van het SW-bedrijf. De deelnemers aan F2M werken met elkaar in een aparte ruimte.

Contract

LBU

De deelnemers komen dus in dienst van WNK. Het loon is vergelijkbaar met het minimumloon. Het dienstverband omvat 36 uur per week, voor alleenstaande ouders is dat 32 uur.

In LBU krijgen deelnemers in eerste instantie een contract van drie maanden, met een mogelijke verlenging van maximaal drie maanden. De eerste periode is bedoeld om de klant beter te leren kennen. In de tweede fase wordt ingezet op bemiddeling naar werk. Overigens is de knip bij drie maanden gelegd om WNK de mogelijkheid te bieden bij werkweigering of onvoldoende functioneren geen vervolcontract meer aan te bieden. Sinds kort bestaat de mogelijkheid de klant op dat moment een ander traject aan te bieden. Als het nodig blijkt te zijn kan de klant doorstromen naar een langdurig traject met meer begeleiding. Bijvoorbeeld F2M, maar ook andere door de gemeente bij WNK ingekochte langdurige trajecten zijn denkbaar.

F2M

Voor de klanten van F2M geldt in principe een contractduur van 32 uur per week. Echter in de praktijk blijkt dat veel deelnemers niet in staat zijn om gelijk de volledige contractduur actief te zijn. Per persoon wordt daarom door de klantmanager bekeken hoeveel uur per week realistisch is. Dit aantal uur wordt langzaam uitgebouwd, naar de afgesproken contractduur. Ook als de klanten geen 32 uur werken, ontvangen ze wel minimumloon voor het in het contract vastgestelde aantal uur.

De trajectduur van F2M is 12 maanden. De periode van 6 maanden wordt als te kort beschouwd om deze doelgroep, met veel belemmeringen, aan het werk te helpen. Het jaar is opgedeeld in drie stukken. De eerst twee maanden bestaan uit een oriëntatiefase, waarin klanten de tijd krijgen aan het werkritme te wennen en de mogelijkheden van de klant in kaart worden gebracht. De tweede fase is de ontwikkelingsfase. Deze duurt vier maanden. In deze periode worden verschillende instrumenten ingezet om belemmeringen aan te pakken. De laatste 6 maanden zijn gericht op het vinden van regulier werk. Na tien maanden heeft de gemeente een ontkoppelmoment ingebouwd, als WNK op dat moment verwacht dat uitstroom binnen de afgesproken twaalf maanden niet gaat lukken dan gaat de gemeente extra bemiddeling inzetten. Dit gebeurt door het inzetten van een uitzendbureau. Als de periode van 12 maanden onvoldoende blijkt te zijn, dan is het altijd nog mogelijk personen door te laten stromen naar LBU. Overigens loopt het project op dit moment pas enkele maanden. Hoe zaken in de praktijk gaan uitpakken is nog onbekend.

Instrumenten

De twee projecten in Alkmaar verschillen sterk van elkaar als het gaat om de inzet van instrumenten. LBU kent een zeer beperkte inzet van instrumenten. De verwachting is dat deze doelgroep relatief gemakkelijk moet kunnen uitstromen naar regulier werk. Bij F2M daarentegen draait het project juist om de inzet van instrumenten, immers het gaat hier om mensen met belemmeringen. Deze belemmering moet worden weggenomen, voordat uitstromen richting arbeidsmarkt mogelijk is.

LBU

LBU is opgezet als een plat product. Het voornaamste doel was preventie van de instroom. Het belangrijkste instrument is dan ook feitelijk de aanwezigheid van het project zelf, waardoor klanten afhaken of zelf actief opzoek gaan naar een baan. Pas in de loop van het project is meer aandacht gekomen voor de uitstroom van deze groep.

Om uitstroom te bevorderen is een aantal activiteiten ondernomen:

- Ten eerste is het contract opgesplitst in twee delen. De verwachting is dat twee kortere contracten de deelnemers meer aanzet tot oriënteren op de arbeidsmarkt, dan een lang contract.
- Daarnaast is er op beperkte schaal trainingen ingezet. In eerste instantie een training van 4 weken, gedurende twee uur. Een tijdlang heeft er geen training plaatsgevonden door personeelsgebrek. Naderhand is de training uitgebreid naar 9 weken en 2,5 uur per week. In de eerste training lag de aandacht vooral op sollicitatievaardigheden. Later is deze uitgebreid met werknemersvaardigheden, de zogenaamde uitstroomtraining.
- In principe wordt er geen scholing ingezet. Een enkele keer wordt een korte cursus ingezet, zoals een heftruckcursus of een taalscholing.
- De contacten die de consulent van WNK bij werkgevers heeft, worden ingezet om klanten die klaar zijn om uit te stromen te helpen bij het zoeken naar een geschikte werkgever.
- De klant kan ondersteuning krijgen bij het solliciteren (bijvoorbeeld hulp bij het schrijven van een brief of de consulent gaat mee bij een sollicitatiegesprek).
- Daarnaast biedt WNK werkgevers de mogelijkheid gebruik te maken van een proefplaatsing, loonkostensubsidie of een detachering tegen een laag tarief. Natuurlijk is het ook mogelijk een persoonlijk gesprek met een consulent aan te gaan. Echter vooraf is *niet* vastgesteld hoeveel uur en in welke vorm de klant begeleiding krijgt. Dit is sterk afhankelijk van de situatie van de klant en de werkwijze en caseload van de consulent.

F2M

In tegenstelling tot LBU is de kern van F2M de inzet van instrumenten. Kenmerkend hierbij is de regierol die de gemeente heeft. Om de juiste instrumenten in te zetten, start de gemeente met een nulmeting. Tijdens dit gesprek wordt de uitgangssituatie van de klant in kaart gebracht. Op basis van deze nulmeting wordt een re-integratievisie opgesteld. Deze visie vormt de basis voor het komende jaar waarin de klant in F2M aan de slag gaat. In principe is het mogelijk elk denkbaar instrument in te zetten. Op dit moment loopt het project te kort om inzicht te geven in alle mogelijke instrumenten. In ieder geval is een belangrijk onderdeel de persoonlijke aandacht. Hiermee wordt niet alleen de aandacht van de consulent bedoeld, maar ook de aandacht die klanten krijgen vanuit het samenwerken met andere deelnemers aan F2M. Verder wordt alle zorg vanuit het project aangeboden. Als een klant bijvoorbeeld schuldhulpverlening of maatschappelijke hulp nodig heeft, wordt dat geregeld. De consulten worden door de reguliere instellingen op locatie bij WNK verzorgd. Daarnaast worden taalcursussen en bewegingsactiviteiten georganiseerd. Ook worden snuffelstages ingezet, dit laatste staat echter nog in de kinderschoenen.

Na afronding van het project is in principe een nazorgtraject van een jaar gepland. Op dit moment is nog niemand uitgestroomd, het nazorgtraject heeft dan ook nog geen concrete vorm gekregen.

De gemeente voert de regie. Voor alle stappen die voor een klant worden ondernomen, moet overleg plaatsvinden. Om deze reden en om het contact met de klant te onderhouden, neemt op korte termijn een consulent van de gemeente enkele dagen per week haar intrek bij WNK.

Alle activiteiten worden dus intern bij WNK uitgevoerd. Dit is voor de klant prettig, maar ook voor F2M. Er is direct contact met de hulp- en dienstverleners en er bestaat geen twijfel over het feit of de klant wel of niet meewerkt aan het traject.

Om ervoor te zorgen dat op termijn deze groep ook daadwerkelijk kan uitstromen, zet de gemeente sterk in op haar werkgeversbenadering. De gemeente verkrijgt op deze manier zicht op toekomstige personeelstekorten, deze informatie gebruiken ze om de deelnemers aan F2M op te leiden.

Een belangrijk verschil van F2M met andere trajecten is dat het geen opgelegd traject is. Vooraf staat niet vast welke onderdelen de klant doorloopt. Met de klant zelf wordt bekeken welke activiteiten zinvol zouden kunnen zijn.

Sancties

Aangezien de deelnemers aan LBU en F2M in loondienst zijn van WNK, gelden dezelfde regels als bij een reguliere werkgever. Als een werknemer niet meewerkt volgen er waarschuwingen, na de derde waarschuwing volgt ontslag. In het contract is expliciet opgenomen dat ook het weigeren mee te werken aan het zoeken naar regulier werk een reden tot ontslag is.

WNK en de gemeente hebben afgesproken dat bij een tweede waarschuwinggesprek niet alleen een vertegenwoordiger van WNK aanwezig is, maar ook iemand van de gemeente. In dat gesprek wordt uitgelegd dat als iemand nog een keer afspraken niet nakomt het dienstverband wordt beëindigd en dat ook het recht op een uitkering voorlopig vervalt. De klant wordt namelijk een maatregel opgelegd. De omvang van de maatregel is afhankelijk van de situatie. Als deze maatregel afloopt wordt de klant over het algemeen direct weer doorgestuurd naar LBU of F2M.

1.4 Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)

Sociale dienst en SW-bedrijf

Als het gaat om de samenwerking tussen de gemeenten Alkmaar en WNK zijn er grote verschillen waar te nemen tussen LBU en F2M. Bij LBU ligt de regie volledig in handen van WNK. Bij F2M is één van de kenmerken juist dat de gemeente de regie strak in eigen hand houdt.

LBU

Bij aanvang van LBU was er nauwelijks contact tussen de gemeente en WNK. Nadat de afspraken op managementniveau waren gemaakt werd de regie voor LBU volledig overgedragen aan WNK. De klantmanager van de gemeente meldde de klant aan, door basisinformatie over de klant en een rechtmatigheidstoets aan WNK te sturen. Dit moest binnen 48 uur na aanmelding gebeuren. Vervolgens moest de klant zichzelf

melden voor een benoemingsgesprek. Toen later het zittend bestand aan de doelgroep werd toegevoegd is de afspraak gemaakt dat bij aanmelding een driegesprek plaatsvindt, met de klant, de gemeente en WNK.

Bij aanvang zijn geen afspraken gemaakt over de terugkoppeling van informatie over de klanten. De gemeente kreeg de klant pas weer in beeld als deze was ontslagen. Om meer zicht en grip te krijgen op deze groep is afgesproken dat voorafgaand aan het ontslag (dus bij de tweede waarschuwing) een driegesprek met de gemeente moest plaatsvinden.

Sinds de invoering van F2M is de informatiestroom enigszins gewijzigd. Klanten die niet voor LBU in aanmerking komen, dus bijvoorbeeld na de eerste maand uitvallen, worden nu in F2M opgenomen. Deze omzetting van het traject moet vooraf met de gemeente worden overlegd. De gemeente krijgt dus eerder informatie als het niet goed gaat met een klant.

F2M

Het kenmerk van F2M is dat de regie van het traject bij de gemeente ligt. Nadat de klant op de hoogte is gesteld van zijn/ haar deelname aan F2M, vindt een driegesprek plaats met WNK, de klantmanager van F2M bij de gemeente en de klant. Tijdens dit gesprek wordt de arbeidsovereenkomst ondertekend. Er zijn geen specifieke afspraken over de termijn waarbinnen dit gesprek moet plaatsvinden. Vaak vindt het binnen twee weken plaats.

Nadat het arbeidscontract ingaat vinden alle activiteiten die worden ingezet plaats bij WNK. De klantmanager houdt tussentijds regelmatig contact met de klant en de consultants van WNK. Op dit moment komt dit eerste nog onvoldoende van de grond. Het is namelijk de bedoeling dat de klantmanager twee dagen per week op locatie zit bij WNK. Door een interne verhuizing is dit nog niet gelukt. Wel is er bijna dagelijks contact tussen WNK en de klantmanager. Daarnaast vindt er op structurele basis overleg plaats tussen een projectgroep (1 keer per week) en op klantniveau (1 keer in de twee weken). Als het project langer draait zal de frequentie van overleg van de projectgroep afnemen. Verder is afgesproken dat WNK na iedere fase per klant moet rapporteren.

De samenwerking op uitvoerend niveau loopt zeer voorspoedig, op managementniveau verloopt de samenwerking moeizamer. Een belangrijke verklaring is dat zowel de gemeente als het SW-bedrijf moet wennen aan de nieuwe rol. De eerste moet de regie strakker in eigen hand nemen, de tweede moet de touwtjes juist laten vieren.

SW-bedrijf

Binnen WNK zijn de consultants verantwoordelijk voor de klanten. Een consultant heeft in het ideale geval een caseload van ongeveer 35 medewerkers. Dit kunnen zowel LBU klanten zijn als, andere klanten die een traject volgen binnen WNK. Voor F2M zijn twee aparte consultants aangesteld. De consultant voert het benoemingsgesprek en ook het proeftijd gesprek na een maand. Verder is het contact tussen de klant en de consultant niet gestructureerd. Het verschilt dus per consultant (hoeveel-

heid beschikbare tijd) en per klant (behoefte aan begeleiding). De consulent loopt wel regelmatig over de werkvloer om contact te onderhouden met haar klanten. Op de werkvloer worden de klanten begeleid door werkmeesters. Indien deze problemen signaleren melden zij dit aan de consulent. Er zijn geen concrete afspraken gemaakt over het contact tussen werkmeester en consulent.

Binnen F2M is er vaker contact tussen consulent, werkmeester en klant, dan bij LBU. Enerzijds omdat het om een complexere doelgroep gaat die meer begeleiding heeft. Anderzijds is dit logistiek ook mogelijk omdat slechts een beperkt aantal consulenten verantwoordelijk is voor de klanten en deze klanten allen werkzaam zijn onder dezelfde werkmeester. De lijnen zijn dus korter.

Financiering

LBU en F2M worden door de gemeente uit het W-deel gefinancierd. Voor LBU is afgesproken dat WNK de klanten het minimumloon uitbetaalt. Deze kosten, verminderd met gemiddeld 20% productiecapaciteit, kunnen bij de gemeente worden gedeclareerd. Verder worden de kosten voor scholing en beheer in rekening gebracht. WNK ontvangt geen uitstroompremie.

1.5 Sterke en zwakke elementen

Succesfactoren

LBU

De kern van LBU is het afschrikwekkend effect voor nieuwe instroom. Een deel van de uitkeringsgerechtigden die hoort dat ze binnen LBU aan de slag moeten haakt voortijdig af. Het feit dat de deelnemers ook daadwerkelijk direct aan de slag kunnen bevordert dit effect. De snelheid waarmee WNK, door dat het een grote organisatie is, mensen aan het werk zet is dan ook één van de succesfactoren van het project. Van de mensen die in het project aan het werk gaan, stroomt een deel van de deelnemers via de contacten van WNK uit naar een reguliere baan. Ook deze contacten worden benoemd als succesfactor.

De groep waar LBU succesvol voor is, zijn klanten die zonder intensieve begeleiding kunnen uitstromen. Voor deze klanten werkt het feit dat ze uit de uitkering zijn en dus loon ontvangen positief. Enerzijds heeft het verdienen van loon een positief effect op het zelfbeeld van de klanten en anderzijds is het voor een werkgever de garantie dat de klant recent werkervaring heeft opgedaan.

F2M

F2M is pas enkele maanden geleden opgestart. De succesfactoren die door de gemeente en WNK worden onderscheiden, zijn dus nog niet in de praktijk vast te stellen. De succesfactoren die worden genoemd zijn: de gemeente behoudt de regie, de klant staat centraal, korte lijnen tussen gemeente en het SW-bedrijf, intensieve begeleiding klanten vanuit WNK, inzet alle mogelijk instrumenten op locatie, werken aan belemmeringen vanuit werkomgeving, werkgeversbenadering vanuit de gemeente en de nazorg die nog een jaar na afronding van het traject wordt geleverd.

Verbeterpunten

LBU

LBU wordt door alle betrokkenen omschreven als een platproduct. Dit is dan ook één van de zwakke punten van LBU. Het project is alleen geschikt voor klanten die met weinig tot geen begeleiding weer richting de arbeidsmarkt kunnen. Hierdoor werden veel mensen na aanmelding bij WNK als nog teruggestuurd naar de gemeente en is de uitval relatief hoog. Als binnen LBU meer aandacht was besteed aan de individuele begeleiding van de klant, aan het wegnemen van belemmeringen en het helpen bij solliciteren, had dit project ook voor andere groepen geschikt geweest. Kortom er is weinig aandacht voor het verbeteren van het arbeidsmarktperspectief. Echter bij aanvang van het project is zowel de gemeente als WNK akkoord gegaan met de beperkte opzet van het instrument. Echter na verloop van tijd ontstond er zowel bij de gemeente als bij WNK onvrede over de mogelijkheden die het project bood. Beide hadden het idee dat op deze manier een deel van de klanten worden rondgepompt, zonder dat hun arbeidsmarktpositie verbetert. Echter er zijn geen harde cijfers over de duurzaamheid van de uitstroom uit LBU.

Om de beschreven lacunes in het project te ondervangen is F2M opgezet. Dit project is dus duidelijk bedoeld voor een ander doelgroep. Hierdoor moet worden voorkomen dat mensen rond worden gepompt tussen LBU, WW en WWB. Een ander belangrijk verbeterpunt van LBU, dat ten uitvoer is gebracht in F2M, is het feit dat door de gemeente de regie volledig in handen is gelegd van WNK. Bij F2M ligt de regie juist erg sterk bij de gemeente.

F2M

De plannen voor F2M moeten grotendeels nog worden waargemaakt. Valkuilen die op dit moment worden ervaren, zijn het feit dat de consultant van de gemeente nog geen plek heeft binnen WNK, de deelnemers voornamelijk binnen WNK aan het werk zijn en er nog onvoldoende aandacht lijkt te zijn voor stages. Een ander kritisch punt is dat de relatie tussen de gemeente en WNK na jaren op dezelfde manier samengewerkt te hebben moeten veranderen. Het is begrijpelijk dat deze nieuwe manier van samenwerken, waarbij de regie bij de gemeente ligt en WNK verantwoordelijk is voor individuele begeleiding, soms nog zoeken is.

Tot slot

In eerste instantie heeft de gemeente Alkmaar gefocust op een deel van de nieuwe instroom. De opzet van het eerst Workfirst project “Loon boven uitkering” in Alkmaar, kenmerkt zich dan ook door een summier begeleiding. De deelnemers werden aan het werk gezet binnen het SW-bedrijf, ondertussen werd (samen met de klant) gezocht naar een plek bij een reguliere werkgever. Langzaam maar zeker is de doelgroep uitgebreid. Van alleenstaande zonder kinderen, naar alleenstaande met kinderen en van nieuwe instroom naar het zittende bestand.

Na verloop van tijd bemerkten zowel de gemeente als het WNK dat de opzet zoals deze in eerste instantie was gekozen niet voldeed voor alle groepen die werden aangemeld. Een deel van de deelnemers viel uit, bleef langer dan verwacht in LBU aan het werk of kwam na een tijdelijke baan weer in de uitkering terecht.

Gezamenlijk is er voor gekozen een uitgebreidere variant op te zetten, namelijk Focus2Move. Het kenmerk van F2M is dat de klant en zijn behoefte aan begeleiding centraal staat. Het aantal uur dat een klant aan de slag gaat wordt langzaam opgebouwd en er is veel contact met een consulent. Verder is het mogelijk elke wenselijke vorm van begeleiding in te zetten. F2M is pas onlangs gestart. Het is dan ook nog niet mogelijk uitspraken te doen over het effect van deze methodiek.

Opvallend in de aanpak van Alkmaar is dat LBU en F2M twee uitersten zijn. Bij de eerste is de begeleiding beperkt en bij de tweede variant gaat het om zeer intensieve begeleiding. De rol van de gemeente is bij beide ook zeer verschillend. In eerste instantie lag bij LBU de regie volledig in handen van de uitvoerder. Bij F2M heeft de gemeente dit radicaal anders aangepakt. Zij hebben in dit project en daardoor ook meer bij LBU volledig de regie.

Helaas is het op dit moment nog niet mogelijk op basis van de in Alkmaar aanwezige informatie uitspraken te doen over de effectiviteit van beide methoden en voor welke groep klanten welke methode het beste werkt.

1.6 Kwantitatieve gegevens

Onderstaande kwantitatieve gegevens hebben betrekking op LBU. Over F2M zijn door de recente start nog geen gegevens beschikbaar. De verwachtingen liggen echter hoog voor dit project, de gemeente gaat uit van 60 -70% uitstroom.

Gemeente Alkmaar, LBU, start 1 oktober 2004

Aantal inwoners ¹	94.216
Aantal bijstandsuitkeringen ²	1.980
Ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen	-11%

In onderstaande tabel is een aantal resultaatcijfers van LBU opgenomen. De eerste drie indicatoren zijn afkomstig uit de benchmark van Divosa.

	Gemeente Alkmaar	Gemiddelde benchmark
Preventieve uitstroom *	18%	38%
Uitstroom naar werk ◇	29%	45%
Blijvend in uitkering +	63%	28%
Uitval uit project ●	niet beschikbaar	Nvt
Percentage deelnemers □	niet beschikbaar	Nvt

¹ Bron Kernkaart, peildatum 31-12-2006. Ministerie van Sociale Zaken.

² Bestandsontwikkeling berekend over 31-12-2005 – 31-12-2006, bron APE.

- * Preventieve uitstroom: Deelnemers die zich wel melden bij CWI en in aanmerking komen voor een work first-project maar uiteindelijk niet deelnemen aan het work first-project.
- ◇ Uitstroom naar werk: Uitstroom naar reguliere baan en uitzendbaan als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- + Blijvend in uitkering: Doorstroom naar WWB-uitkering, zonder traject of in een ander reïntegratietraject, als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- Uitval uit project: klanten die gedurende het traject uitvallen, zich niet meer melden voor een uitkering en die niet door het project zijn bemiddeld naar een reguliere baan. Als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- gemiddeld aantal deelnemers per maand over de eerste helft van 2007 gepercenteerd op het totale klanten bestand op 1 juni 2007.

2 Casebeschrijving Alphen aan den Rijn

Start	nieuwe instroom: oktober 2005 zittend bestand: januari 2006
Doelgroep	nieuwe instroom en zittend bestand
Doelstelling	uitstroom
Loon of behoud uitkering	behoud van uitkering
Gesimuleerde werkomgeving/regulier	reguliere werkomgeving gesimuleerde werkomgeving
Aantal beschikbare plaatsen	15-20 ¹

2.1 Ontstaan

De gemeente Alphen aan den Rijn signaleerde dat veel gemeenten Work First invoerden door de komst van de WWB. Ook de gemeentelijke Afdeling Werk en Bijstand dacht op dat moment na over manieren om te sturen op de omvang van de bijstandspopulatie. Bij het ontwikkelen van een eigen Work First concept heeft men met verschillende gemeenten contact gezocht. Een belangrijke leerervaring in deze oriënterende fase was dat een aanpak met louter werkactiviteiten volgens Alphen weliswaar een sterk preventief effect kan hebben, maar te beperkt is om duurzame uitstroom te bewerkstelligen. In de gemeentelijke plannen is daarom veel aandacht besteed aan aanbodversterkende activiteiten.

In mei 2004 is in Alphen aan den Rijn het WWB-beleid vastgesteld in de beleidsnotitie "Werk en Inkomen". Daarin is de visie voor meerdere jaren uiteengezet, alsmede de plannen op het gebied van Work First. Dit laatste houdt in dat nieuwe bijstandsklanten per oktober 2005 worden benaderd in de Alphense Activerende Aanpak (A3). Na 1 januari 2006 geldt de aanpak ook voor het zittende bestand.

In de oorspronkelijke plannen van de gemeente is sprake van werkactiviteiten in drie verschillende 'sporen'. Voor de implementatie van de plannen is via StimulanSZ een externe projectleider aangetrokken, die onder meer ervaring heeft opgedaan met het opzetten van een Work First aanpak in Hilversum. Daar krijgen bijstandsccliënten voorafgaand aan het werktraject een intensieve training van enkele weken. Mede op aanraden van de externe projectleider is besloten aan de A3-aanpak een dergelijke academie toe te voegen. De academie past in de gemeentelijke visie dat werkactiviteiten alleen te beperkt zijn om duurzame uitstroom te genereren. Ook heeft de academie bijgedragen aan het wegnemen van de aanvankelijke scepsis onder gemeenteraadsleden.

¹ Er zijn geen vaste afspraken gemaakt over maximale aantallen cliënten die tegelijk (in verschillende stadia) met A3 bezig kunnen zijn. Ten tijde van de invoering van A3 startte wekelijks een groep van ongeveer 15 mensen, hetgeen overeenkomt met een maandelijkse instroom in A3 van 60 personen.

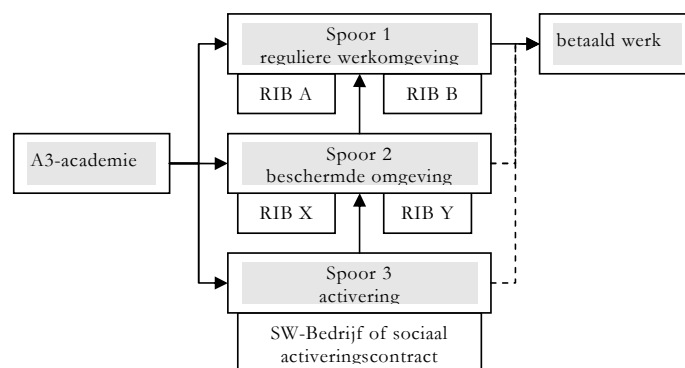
2.2 Doelgroep

De aanpak gold per oktober 2005 voor de nieuwe instroom en met ingang van 2006 ook voor het zittende bestand. Iedere bijstandsccliënt tot 65 jaar is verplicht deel te nemen. Voorwaarde is wel dat de beperkingen van de cliënt niet van dusdanige aard zijn dat deelname niet mogelijk of wenselijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij ernstige psychische problemen, of als het gevaar bestaat dat de cliënt het groepsproces ernstig verstoort. Het is aan de klantmanager om dit te bepalen. Klantmanagers kunnen bij twijfel de geschiktheid laten toetsen door een extern bureau. Het gaat hier met name om een medische (eventueel psychische) keuring, er wordt niet uitgebreid getest of iemand geschikt is voor de academie. Dit is overigens hetzelfde bureau dat later in het traject wordt ingeschakeld bij het afleggen van huisbezoeken naar aanleiding van ziekte en afwezigheid.

2.3 Activiteiten

De activiteiten in de A3-aanpak bestaan uit een trainingsperiode met intensieve begeleiding en aansluitend plaatsing bij een reguliere werkgever dan wel in een gesimuleerde werkomgeving. Indien werken (nog) niet mogelijk is, vindt sociale activering plaats. Het hangt in dat geval van de specifieke kenmerken van de cliënt af of deze activering gericht is op werk of ter voorkoming van sociale uitsluiting.

Figuur 1 Schematische weergave van de work first-aanpak in Alphen



Bij nieuwe instroom is de werkwijze als volgt: In samenspraak met de cliënt kijken gemeente en CWI in eerste instantie naar de mogelijkheden op de reguliere arbeidsmarkt. Voordat een uitkeringsaanvraag wordt ingediend, krijgen cliënten daarom een zoekperiode van ten hoogste drie weken (mede afhankelijk van het moment dat de A3-academie begint). Indien het vinden van werk in die periode niet lukt, start de A3-academie. Per januari 2006 is de aanpak ook gaan gelden voor het complete zittende bestand. Ook zij beginnen met de A3-academie. In de beginperiode startte elke week een nieuwe groep (zowel zittend bestand als nieuwe aanmeldingen) van tien tot vijftien personen. Nu het zittend bestand inmiddels is 'uitgeput' en het aantal nieuwe aanmeldingen daalt, is de frequentie bijgesteld naar eens in de drie weken.

De academie duurt drie weken. Naast bemiddeling door het CWI krijgen cliënten 24 uur per week training, scholing en indien nodig ondersteunende hulpverlening (zoals psychosociale hulp of schuldhulp). Tijdens deze weken krijgen cliënten allerlei werkge-relateerde vaardigheden aangeleerd. Voorbeelden daarvan zijn jezelf presenteren, plan-nen van het werk, combineren van werk en zorg, etc. De academie heeft drie doelen: preventie, stimuleren van klanten en stellen van diagnose. Elke drie weken begint er een nieuwe groep. De A3-academie wordt gegeven door een extern bureau, dat ook trainingen verzorgt in het bedrijfsleven.

Na de academie worden cliënten op een leerwerkplek geplaatst.

Cliënten kunnen instromen in drie verschillende sporen van elk maximaal een half jaar. De meest kansrijke cliënten komen terecht in het eerste spoor. Zij worden ge-plaatst bij reguliere werkgevers en begeleid door één van de twee RIB's die bij dit spoor zijn betrokken. Van deze groep is de verwachting dat zij binnen een half jaar uitstromen naar een betaalde baan. Klanten met een grotere afstand tot de arbeids-markt stromen in spoor 2 in. Dit houdt in plaatsing binnen een beschermde werkom-geving. Het gaat om een beschermde werkstage bij een reguliere werkgever, dus niet in een gesimuleerde omgeving. Ook bij dit spoor zijn twee RIB's betrokken. Indien werken nog niet mogelijk is, vindt sociale activering plaats (spoor 3). Dit gebeurt door de gemeente.

Voor klanten in de sporen twee en drie is er de mogelijkheid om na een half jaar door te stromen naar een hoger spoor. Indien dat niet lukt, gaan zij na een rustperiode van zes maanden door in hetzelfde spoor¹. In de rustperiode ligt het accent op eigen ver-antwoordelijkheid. De rustperiode is onder meer ingesteld omwille van de budgettaire uitvoerbaarheid. Een andere reden is om te voorkomen dat uitkeringsgerechtigden constant aan het werk zijn (werkende armen). Na drie maanden rust is er een gesprek over het vervolgtraject. Daarnaast is er weinig tot geen intensief contact met de klantmanager. Om te voorkomen dat klanten in hetzelfde spoor blijven 'hangen' is het uitgangspunt nooit exact hetzelfde instrument in te zetten.

2.4 Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)

De klantmanager heeft een aantal vaste contactmomenten met de klant, en voert ver-der regie op afstand. Het eerste gesprek tussen cliënt en klantmanager is kort (binnen een week) na de aanmelding bij het CWI. Het gesprek duurt een uur. Daarin bepaalt de klantmanager of de klant geschikt is voor A3 en welke belemmeringen er zijn. Te-rugkerende belemmeringen zijn zorgtaken en kinderopvang. De tijden van de A3-academie (van 9 tot 3) zijn zo gekozen dat combinatie met zorgtaken mogelijk is. Het regelen van kinderopvang blijkt in de praktijk nog vaak lastig, ondanks dat de ge-meente een aantal kindplaatsen reserveert voor bijstandsklanten.²

¹ Niet-arbeidsplichtigen kunnen (na individuele beoordeling) het derde spoortraject zonder rustperiode voortzet-ten.

² De gemeente garandeert betaling van de gereserveerde plaatsen. Ouders regelen kinderopvang volgens de Wet Kinderopvang en krijgen het bedrag terug via de Belastingdienst en het kinderopvangloket. De gemeente draagt de kosten van degenen die tijdens de academie uitvallen.

In de laatste week van de A3 academie stelt de trainer een advies op voor een vervolg. Aan de hand van dat advies is er een gesprek tussen de cliënt en de klantmanager, waarna de klantmanager beslist over plaatsing in één van de drie sporen. In de sporen 1 (reguliere werkgever) en 2 (beschermde stage bij een reguliere werkgever) wordt gewerkt met twee verschillende RIB's per spoor. De gemeente heeft gekozen voor de constructie met twee RIB's per spoor om de prestaties van de gecontracteerde partijen te kunnen vergelijken. Voorwaarde is dan wel dat de klanten *random* aan een RIB worden toegewezen. In de praktijk bepaalt de klantmanager naar welk RIB een klant wordt gestuurd. Plaatsing in spoor 3 (sociale activering) komt nauwelijks voor. Afhankelijk van de specifieke situatie van de cliënt worden soms ook in dit spoor aanvullende diensten van een RIB ingekocht.

In het ideale geval volgt tijdens de laatste trainingsweek de intake bij een RIB. In de praktijk is dit vaak niet haalbaar. De reden is dat voor aangemelde klanten niet altijd direct een werkplek beschikbaar is. Plaatsing binnen twee weken is doorgaans wel reeel. Na plaatsing speelt de klantmanager een bescheiden rol. Binnen drie week na plaatsing stelt het RIB een trajectplan op, dat de klantmanager ter goedkeuring krijgt voorgelegd. Daarnaast zijn er maandelijks voortgangsrapportages. Klantmanager en RIB hebben geregeld contact. Hoe vaak dit is, verschilt per RIB en hangt verder af van de voortgang van de cliënt. Klantmanagers komen in de praktijk alleen persoonlijk langs indien daartoe concrete aanleiding bestaat, bijvoorbeeld doordat een cliënt zich niet aan de regels houdt.

Aan het einde van de zes maanden volgt een eindverslag. Indien de cliënt niet is uitgestroomd, volgt een gesprek tussen de cliënt en de klantmanager over het bereikte resultaat en het vervolgtraject. Een mogelijkheid is een eenmalige verlenging met drie maanden. Dit komt niet vaak voor. Doorgaans is er na het halve jaar een periode zonder werkactiviteiten. Afhankelijk van de eigenschappen en vorderingen van de cliënt volgt daarna plaatsing in een hoger of hetzelfde spoor.

2.5 Sterkte en zwakte

Succesfactoren

Van wezenlijk belang vindt men het kiezen van een positieve insteek. Duurzame uitstroom is in de gemeentelijke opvatting niet gebaat bij een 'pesttraject'. Van een project met louter werkactiviteiten veronderstellen de beleidsmedewerkers weliswaar een preventief effect op korte termijn, maar of dit duurzaam is betwijfelt men. Het idee van de A3-academie is (ook door de gemeenteraad) uitgevoerd juist vanuit de gedachte dat een intensieve training de arbeidsmarktpositie van alle betrokkenen kan verbeteren. De academie geeft cliënten het gevoel dat ze serieus worden genomen. De training beoogt cliënten een intrinsieke motivatie bij te brengen en daarnaast kennis en vaardigheden die van pas komen bij het zoeken naar een baan. Veel cliënten blijken waarde te hechten aan het certificaat dat aan het einde van de trainingsperiode wordt uitgereikt. De positieve insteek wordt alleen bereikt als alle betrokken partijen

dit uitstralen. Om dit te bewerkstelligen hebben alle klantmanagers, maar ook de consultants van het RIB, een afzonderlijke training ondergaan.

Net als andere gemeenten onderstreept Alphen het belang van snelheid en continuïteit, met name voor de houding en het dagritme van de cliënt. De training en het groepsproces tijdens het doorlopen van de A3-academie creëren bij veel cliënten een positieve en actieve houding. Na twee weken zijn de cliënten doorgaans gemotiveerd en hebben ze een goed dagritme. Wanneer ze vervolgens te lang thuis moeten zitten zakt de actieve en positieve grondhouding snel weg.

Een andere kritische voorwaarde is volgens beleidsmedewerkers de manier waarop de klantmanagers RIB's aansturen. Juist met het 'regiemodel' (regie op afstand door de klantmanager) waarmee Alphen werkt, is het van belang duidelijke afspraken te maken over de resultaten en het proces. Hoewel alle partijen een bijdrage moeten leveren aan de uitstroom, behoort de eindverantwoordelijkheid bij de klantmanager te liggen. De reden daarvan is dat volgens de gemeente de belangen van de klantmanager en cliënt (uitstroom) het meest overeenkomen. RIB's kennen naast het belang van uitstroom een bedrijfsbelang. Binnen de gemeente gaan daarom stemmen op om, naast de regie, ook de uitvoering meer bij klantmanagers neer te leggen. Klantmanagers vinden soms dat ze te veel vastzitten in de drie sporen en te weinig ruimte hebben om zelf klanten te begeleiden. Dit laatste is meteen een verbeterpunt.

Verbeterpunten

Bij de succespunten kwam aan de orde dat snelheid en continuïteit in de gemeentelijke visie erg belangrijk is. Het is met name van belang dat cliënten na het afronden van de A3-academie meteen op een werktraject worden geplaatst. Aanvankelijk werd de afgesproken plaatsingstermijn van twee weken vaak niet gehaald. Inmiddels lukt het de betrokken RIB's in de meeste gevallen wel. Opmerkelijk in de Alphense opzet is de rustperiode nadat een spoor is doorlopen. De vraag is in hoeverre de bereikte gemoedstoestand en werknemersvaardigheden van de deelnemer wegzakken als de druk van het werktraject wegvalt. Het is raadzaam goed te bekijken in hoeverre de deelnemer inderdaad (zoals de gemeente veronderstelt) zelf de verantwoordelijkheid neemt.

De gemeente is nog lang niet tevreden over de resultaten die de RIB's boeken. Dit heeft twee directe gevolgen. Ten eerste is de gemeente van plan de contracten met enkele onvoldoende presterende RIB's niet te verlengen, en ten tweede willen de gemeentelijke klantmanagers meer invloed op hun cliënten. Klantmanagers voeren op dit moment 'regie op afstand', met name wanneer een cliënt in een spoor instroomt. Juist met het oog op de continuïteit wil de gemeente sterker bij het hele proces betrokken blijven. Om de eigen invloed te vergroten en de mogelijkheden te verbreden, leggen casemanagers steeds vaker zelf contacten met werkgevers. Onder werkgevers signaleren zij tegelijk de behoefte aan een centrale contactpersoon of loket. Mede daarom is men bezig een werkgeversbenadering op te zetten. Inmiddels is een werkgeversconsulent aangesteld om de bestaande werkgeverscontacten bij de gemeente te stroomlijnen en dit netwerk verder uit te werken.

In het verlengde van dit verbeterpunt (sterkere regie door klantmanagers) ligt de wens van gemeenten om werkgevers sterker en meer integraal bij de re-integratie te betrekken. Binnen de gemeente leeft het besef dat werkgevers uiteindelijk doorslaggevend zijn bij de uitstroom van cliënten uit de bijstand. Daarom is het zinvol hen intensief bij de re-integratie te betrekken en de focus te verschuiven van arbeidsaanbod naar de vraag bij werkgevers.

De afstemming tussen gemeente en RIB's zou gebaat zijn bij vestiging op dicht bij elkaar gelegen locaties. Veel eenvoudige communicatie (zoals het rondsturen van absentielijstjes) gebeurt op papier. Dit werkt in de praktijk omslachtig, en vergroot de afstand met de klantmanager/gemeente. Het WSW-bedrijf, waar ook de RIB's en de A3-academie zijn gevestigd, bevindt zich op een andere plaats dan het gebouw van de gemeente en CWI. De samenwerking zou soepeler verlopen indien klantmanagers even bij consultants kunnen langslopen, en andersom. Dit is nu niet het geval, en dit is in Alphen ook niet te veranderen. Aan gemeenten die Work First overwegen geven zowel beleid en uitvoering graag mee dat vestiging op één locatie de afstemming, communicatie en wederzijds begrip ten goede kan komen.

Overigens geven de klantmanagers aan dat in de samenwerking tussen gemeente en CWI, en tussen beleidsafdelingen van de gemeente onderling, ondanks de fysieke nabijheid nog het nodige te verbeteren is. Klantmanagers vinden dat met name het CWI een meer vooraanstaande rol zou kunnen spelen. Het gaat dan vooral om bemiddeling van zeer goed bemiddelbare klanten, die op dit moment te gemakkelijk worden 'doorgeschoven'. Het CWI speelt op dit moment geen actieve rol binnen A3. Ook is in de optiek van de klantmanagers de afstand te groot tussen de uitvoering (afdeling Werk en Bijstand) en de inkoop van producten (afdeling Welzijn en Onderwijs). De huidige werkwijze is dat er een breed palet aan ingekochte producten bestaat, waar klanten 'bijgezocht' kunnen worden. Klantmanagers ervaren niet alle ingekochte producten als nuttig/nodig. Een efficiëntieslag en meer maatwerk zou volgens hen ontstaan indien de inkoop wordt afgestemd op de behoeften van de cliënten. Dat is nu niet het geval. In ieder geval zouden klantmanagers de inkoopmedewerkers van meer feedback willen voorzien.

De klantmanagers wijzen ten slotte op een tekortkoming in de taakverdeling. Om de twee concurrerende RIB's per spoor te kunnen vergelijken, is het noodzakelijk de toewijzing van cliënten volstrekt willekeurig te laten verlopen. In de praktijk blijkt één van de RIB's beduidend beter te presteren dan de andere. Klantmanagers hebben ervaring met de verschillende RIB's en worden bovendien afgerekend op de uitstroom binnen de eigen caseload. Vanuit het gezichtsveld van de klantmanager is het daarom rationeel de eigen cliënten (en met name de beter plaatsbare cliënten) naar het beter presterende RIB te sturen. De vergelijkbaarheid van de RIB's komt daarvoor in het geding. Een bijkomend gevaar is dat een relatief slecht presterend RIB te weinig (goede) cliënten ontvangt om goede re-integratie te realiseren. Minimale aanlevering van cliënten is nodig om goede afspraken met werkgevers te kunnen maken, interne processen te organiseren etc. Minimale cliëntenaantallen kunnen de spiraal naar beneden doorbreken.

2.6 Kwantitatieve gegevens

Aantal inwoners	71.004
Aantal bijstandsuitkeringen	830
Ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen	-3%

In de onderstaande grafiek zijn enkele specifieke gegevens opgenomen over de resultaten van de Alphense Activerende Aanpak.

	Gemeente Alphen	Gemiddelde benchmark
Preventieve uitstroom *	Niet beschikbaar	38%
Uitstroom naar werk ◇	Niet beschikbaar	45%
Blijvend in uitkering +	Niet beschikbaar	28%
Uitval uit project ●	Niet beschikbaar	Nvt
Percentage deelnemers □	Niet beschikbaar	Nvt

- * Preventieve uitstroom: Deelnemers die zich wel melden bij CWI en in aanmerking komen voor een work first-project maar uiteindelijk niet deelnemen aan het work first-project.
- ◇ Uitstroom naar werk: Uitstroom naar reguliere baan en uitzendbaan als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- + Blijvend in uitkering: Doorstroom naar WWB-uitkering, zonder traject of in een ander reïntegratietraject, als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- Uitval uit project: klanten die gedurende het traject uitvallen, zich niet meer melden voor een uitkering en die niet door het project zijn bemiddeld naar een reguliere baan. Als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- Gemiddeld aantal deelnemers per maand over de eerste helft van 2007 gepercenteerd op het totale klanten bestand op 1 juni 2007.

3 Casebeschrijving Hoorn

Kenmerken	SW-bedrijf	RIB
Start WF	1 januari 2005	1 januari 2006
Doelgroep	route A3	route A1
Doelstelling	uitstroom en sociale activering	preventie en uitstroom
Loon of behoud uitkering	uitkering	minimumloon
Gesimuleerde werkomgeving/ reguliere werkgevers	Gesimuleerde werkomgeving	Reguliere werkgever
Gemiddeld aantal deelnemers per maand	5	10

3.1 Ontstaan

Reeds voor de invoering van de Wet Werk en Bijstand is door de gemeente Hoorn nagedacht over een manier om de dienstverlening naar de klant toe (verder) te verbeteren. Daarbij was het uitgangspunt te komen tot een meer klantgerichte en resultaatgerichte organisatie. Sinds de invoering van de WWB in 2004 heeft het denken over aangepaste uitvoering van de sociale zekerheid een impuls gekregen omdat zowel de noodzaak daartoe als de mogelijkheden zijn toegenomen. In Hoorn zijn verschillende initiatieven ontwikkeld om de instroom in de bijstand te beperken en de duur van uitkeringen te beperken. Hoorn is bijvoorbeeld één van de eerste gemeenten die een werkgeversbenadering heeft opgezet.

Daarnaast doet de gemeente sinds 2005 ervaring op met Work First. In eerste instantie is een opzet gehanteerd in de vorm van werken met behoud van uitkering. Met ingang van 2006 krijgen cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt voor hun werkzaamheden in het kader van Work First het minimumloon. Zij komen in dienst van een RIB, dat de loon- en uitvoeringskosten bij de gemeente declareert. Er is dan geen uitkering nodig. De kosten worden betaald uit het werkdeel. Op die manier is er dus een verschuiving geweest van uitgaven uit het inkomensdeel naar het werkdeel, hetgeen in de praktijk een duidelijk financieel voordeel voor de gemeente oplevert.

3.2 Doelgroep

Landelijk deelt het CWI klanten in twee routes in: A en B. Cliënten in route A zijn in staat om te werken en werk te zoeken. Gedurende het eerste half jaar blijft het CWI voor deze groep verantwoordelijk. Cliënten in route B kunnen door grote persoonlijke belemmeringen niet werken. Zij worden doorverwezen naar de gemeente.

Binnen de route A hanteert Hoorn een onderverdeling in route A1 en A3 (er is geen route A2). Klanten in route A1 hebben een korte afstand tot de arbeidsmarkt en komen in dienst van het private RIB. Zij krijgen dus loon en worden direct, of na twee weken werken in een gesimuleerde werkomgeving, geplaatst bij een reguliere werkgever. Cliënten in de route A3 hebben weliswaar een korte afstand tot de arbeidsmarkt,

maar zijn desondanks niet direct zonder meer plaatsbaar bij een reguliere werkgever. Deze groep komt in aanmerking voor plaatsing bij het SW-bedrijf, waar zij gaan werken met behoud van uitkering.

De Work First aanpak geldt voor alle cliënten in route A. Hoorn is begonnen met de nieuwe instroom. Inmiddels is men ook bezig met het zittende bestand.

3.3 Activiteiten

Van alle benaderingen van het concept Work First is de gemeente Hoorn wellicht het dichtst bij de oorspronkelijke principe gebleven, zoals dat in Wisconsin is ontwikkeld. De snelheid van handelen is daarbij essentieel. Uitgangspunt is dat werkzoekenden die zich aanmelden voor een uitkering meteen aan de slag moeten kunnen. In de tijd dat iemand stilzit, zo is de gedachte, groeit de kloof naar de arbeidsmarkt. Om werkervaring en arbeidsritme te behouden (of te krijgen) moeten werkzoekenden actief blijven (of worden) en geen kans krijgen achterover te leunen.

In de Hoornse variant krijgt een werkzoekende, vanaf het moment van aanmelding bij het CWI, precies tien werkdagen tijd om op eigen kracht een baan te vinden. Daarna zijn er afhankelijk van de diagnose door het CWI twee mogelijkheden:

- Rechtstreeks bemiddelbare klanten worden door het CWI ingedeeld in route A1. Zij komen na de zoekperiode rechtstreeks in dienst van het re-integratiebedrijf. Zij krijgen het minimumloon.
- Cliënten met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt (door CWI ingedeeld in Route B en A3) gaan werken met behoud van uitkering. Daartoe is een contract afgesloten met het SW-bedrijf van de gemeente.

Re-integratiebedrijf

Het in dienst nemen van de werkzoekende door het RIB gebeurt met terugwerkende kracht vanaf het moment van aanmelding bij het CWI. Enkele dagen na de kennismaking met een consulent wordt de grote meerderheid vervolgens geplaatst bij een reguliere werkgever. Het netwerk van lokale werkgevers, waarover het RIB beschikt, is volgens de gemeente een voorname reden geweest om in de aanbesteding voor dit bedrijf te kiezen. Het bedrijf is eerder een WIW/ID-bedrijf geweest. Al het werk is passend, is het uitgangspunt. Een betrokkene moet in principe elke baan accepteren. Eventuele scholing is altijd kortdurend en in beginsel alleen mogelijk in combinatie met een baangarantie. Het RIB denkt bij het aanbieden van een baan mee over huisvesting, vervoer etc. Andere problematiek, zoals schuldhulpverlening, kinderopvang etc valt buiten de verantwoordelijkheid van de consulenten. Men volstaat op deze punten met een verwijzing naar de gemeente. Dit levert soms problemen op.

Een klein deel van de werkzoekenden die worden aangemeld is naar het oordeel van de consulenten niet meteen geschikt om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan. Als voorbeelden zijn genoemd ex-gedetineerden en mensen die jarenlang een uitkering hebben ontvangen op grond van de WW. Wegens gebrek aan arbeidsritme en/of motivatie leidt directe plaatsing vaak tot teleurstellingen. In het verleden is gebleken dat

werkgevers na zo'n teleurstellende ervaring niet altijd geneigd zijn opnieuw een plaats ter beschikking te stellen.

Onder meer daarom heeft het RIB voor deze groep (van vijf tot tien procent van het totaal) een inpakkerij in het leven geroepen met de naam 'Inpakken en Wegwezen'. Onder leiding van een leerwerkmeester vinden daar eenvoudige inpakwerkzaamheden plaats. De inpakkerij heeft drie doelen:

- 1 De "knop omzetten" bij werknemers: hen laten wennen aan werk (arbeidsritme, motivatie, etc).
- 2 Continuïteit: Uitgangspunt is dat iedereen geplaatst wordt en dat dit snel gebeurt. Hier wil men aan vasthouden. Voor wie niet binnen een week een reguliere plaats beschikbaar is, gebruikt men de inpakkerij ter overbrugging.
- 3 Verdere diagnose: Na het gesprek met de consultant is soms niet meteen duidelijk in hoeverre de problematiek gezocht moet worden in de motivationele sfeer.

De inpakactiviteiten duren twee weken. Deze periode is te kort om de arbeidsmarktpositie van de deelnemers te bevorderen en is daar ook niet voor bedoeld. De inpakkerij is een experiment. Met de opbrengsten die de inpakkers genereren wil het RIB in principe de werkleermeester kunnen betalen en de huur van het pand.

Het bedrijf biedt arbeidsovereenkomsten aan voor een periode van vier maanden. De werkzaamheden duren 28 uur per week. Bij de werkgevers verrichten de deelnemers overwegend laaggekwalificeerde arbeid. Naast het werk zijn er ondersteunende activiteiten die maximaal acht uur per week duren. Eén middag in de week wordt de deelnemer geacht deel te nemen aan een 'sollicitatieclub'. De sollicitatieactiviteiten moeten wekelijks leiden tot ten minste 1 brief. De betrokkene krijgt daarbij ondersteuning van de consultant.

Zowel de consultant als CWI dragen bij aan het samenstellen van een wekelijks 'vacatureboekje', een overzicht van allerlei vacatures (voor doorgaans laaggeschoolde arbeid) die de afgelopen week in lokale kranten en bladen hebben gestaan. De consultant peilt ondertussen de reden van afwijzing van sollicitaties, door deze na te bellen. Dit dient als input voor volgende brieven. Tegelijk heeft de consultant daardoor een mogelijkheid om zijn netwerk te onderhouden of uit te breiden. De consultant neemt verder twee tot drie keer per week contact op met de cliënt. Ingeval er zich problemen voordoen is de begeleiding intensiever dan wanneer het functioneren volgens cliënt en werkgever goed verloopt.

SW-bedrijf

Rechtstreeks bemiddelbare klanten worden door het CWI ingedeeld in route A1. Zij komen in aanmerking voor Werk Direct bij het re-integratiebedrijf. De overige klanten worden ingedeeld in route A3 (korte afstand met belemmeringen) of route B (kan niet werken). Deze klanten komen in de uitkering terecht. De casemanager bekijkt per persoon welk re-integratietraject nodig is. Afhankelijk van de specifieke problematiek volgt aanmelding bij het SW-bedrijf van de gemeente.

Bij route B heeft Werk Direct geen verplichtend karakter. Werkactiviteiten gebeuren doorgaans in de sfeer van sociale activering. Afhankelijk van de belemmering stelt de

gemeentelijke klantmanager een traject vast. Eventuele werkactiviteiten vinden plaats op de sociale werkplaats. Deelnemers werken met behoud van uitkering.

Bij cliënten in de route A3 is de afstand tot de arbeidsmarkt kort, maar zijn er niettemin belemmeringen die het vinden van een baan in de weg staan. De eerste stap na de aanmelding bij het CWI is het in kaart brengen van de aard en de implicaties van deze belemmeringen. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente deze personen zelf plaatst, bijvoorbeeld in de groenvoorziening. Het achterliggende idee is gelijk, alleen is er dan geen tussenkomst van het SW-bedrijf.

Bij het SW-bedrijf werken cliënten met behoud van uitkering. De gemeente draagt de uitkeringslasten en de kosten voor de administratieve organisatie. De uitkeringslasten komen uit het inkomensdeel van het gemeentelijk Fonds voor Werk en Inkomen (FWI), re-integratie uit het werkdeel. De activiteiten zijn 28 uur per week gedurende zes maanden. In uitzonderingsgevallen vindt verlenging plaats.

3.4 Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)

Bij nieuwe klanten die worden ingedeeld als A1 krijgt de persoon tien dagen zoektijd, daarna volgt een tweede gesprek met de casemanager (van CWI of gemeente), en op dezelfde dag volgt de aanmelding door die instantie bij het RIB. Twee dagen daarna vindt een gesprek plaats tussen de klant en een RIB-consulent. De gehele persoonlijke situatie van de cliënt wordt besproken en de consulent stelt een trajectplan op.

Nadat het gesprek heeft plaatsgevonden, biedt het RIB een arbeidscontract aan (bij nieuwe uitkeringen vanaf het moment van aanmelding bij CWI) en de persoon ondertekent een trajectovereenkomst. Daarin staat een aantal rechten, maar daarnaast ook een aantal nadrukkelijke plichten (op tijd komen, passend werk accepteren). Overigens hebben consulenten de mogelijkheid iemand te ontslaan tijdens de proefperiode. Dit komt in incidentele gevallen ook voor, altijd in overleg met de gemeente/CWI. Er moet dan wel een goede reden voor zijn. Er zijn dienstverbanden van 32 en 36 uur. Indien de sollicitatieclub wordt gevolgd, gaat het om 28 respectievelijk 32 uur werkactiviteiten.

De werkgever waar de cliënt wordt geplaatst, betaalt na de eerste maand een inleenvergoeding aan het RIB. Op vaste tijdstippen hebben de consulent en de werkgever contact. Na de eerste en de tweede week neemt de consulent telefonisch contact op om de stand van zaken te bespreken. In de derde en vierde week gaat de consulent bij de werkgever op bezoek.

Vanaf het moment dat de persoon in dienst komt van het RIB, speelt de gemeente geen directe, actieve rol meer. De persoon is immers uit de uitkering. Wel wordt naar de gemeente doorverwezen in het geval er andere problematiek (zoals schulden of psychologische problemen) aan het licht komen, die buiten de verantwoordelijkheid van het RIB vallen. Uiteraard vindt terugkoppeling aan de gemeente plaats. Gemeentelijke casemanagers volgen de voortgang op afstand. Eens per week is er een cijfer-

matig overzicht van het aantal cliënten in traject, en eventuele kopieën van waarschuwingen en ontslagbrieven. Schriftelijke rapportage per klant gebeurt na 3,5 maanden (dus vlak voor beëindigen van het contract) en bij uitstroom. Overigens vindt de gemeente dat hierin een kentering plaatsvindt. Casemanagers zijn de voortgang het laatste halfjaar naar eigen zeggen intensiever gaan volgen, en doen meer aan bijsturing.

Bij ziekte, niet verschijnen etc is er meteen contact. Daarnaast is er periodiek overleg met de accountmanager van het CWI. Een halve maand voor de beëindiging van het arbeidscontract vindt een driegesprek plaats tussen de bemiddelaar van de gemeente, de RIB-consulent en de cliënt.

3.5 Sterke en zwakke elementen

Succesfactoren

Gevraagd naar de sterke punten van Werk Direct in Hoorn noemen alle betrokkenen de snelheid van het proces. Het is volgens hen een noodzakelijk uitgangspunt om een cliënt (afgezien van de zoekperiode van tien dagen) binnen een week op een werkplek te hebben. Een klantmanager van de gemeente merkt op dat thuis zitten niet alleen voor arbeidsritme en CV negatief zijn, maar met name voor de houding van de cliënt. Er zet snel een spiraal naar beneden in. Cliënten beamen dit.

Een tweede basisvoorwaarde is de noodzaak heldere en eenvoudige afspraken te maken (inclusief sancties), en deze vervolgens duidelijk te communiceren naar de cliënt toe. Men spreekt over het uitleggen van de 'spelregels'. Wat moet je doen als je ziek bent? Wat gebeurt er als je zonder reden niet of te laat komt opdagen? De rechten en plichten worden vooraf duidelijk uitgelegd. Bij het RIB staan deze regels bovendien in een te ondertekenen trajectovereenkomst. Het opstellen en communiceren van heldere principes heeft alleen zin als deze vervolgens ook worden nageleefd. Dat is met name belangrijk omdat het een signaal geeft aan cliënten dat misbruik wordt bestraft. Met name bij het SW-bedrijf (moeilijke doelgroep) geeft men aan dat sommige cliënten duidelijk een strenge aanpak nodig hebben.

Een volgende punt is de intensiteit van het traject. De caseload van de RIB-consulenten is relatief laag. Op dit moment zijn er 3 consulenten op 30 cliënten. Naar het inzicht van het RIB is deze caseload te laag. De reden is dat het aantal A1-clieñten op dit moment erg laag is, eerder had het bedrijf 80 cliënten in dienst. Door de lage caseload zijn de consulenten in staat zijn 2 of 3 keer in de week contact op te nemen met de cliënt. Door de klant beter te kennen kan deze beter worden ondersteund. Bij het SW-bedrijf is vanwege de problematiek van de cliënten sowieso veel begeleiding nodig.

Een vierde noodzakelijke voorwaarde die genoemd wordt door alle betrokken partijen, is de samenwerking binnen de keten. Het is in dat opzicht fijn dat casemanagers van gemeente en CWI in één gebouw zitten: het Gebouw Werk en Inkomen (GWI). Het RIB en het SW-bedrijf bevinden zich beide op loopafstand. Mede daardoor zijn

de lijnen kort. Alle ketenpartijen vinden dat wanneer er behoefte bestaat aan overleg, snel de juiste persoon bereikbaar is.

Een verschil met de opzet in veel andere gemeenten is dat cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt het minimumloon krijgen, in plaats van een uitkering. Dit is weliswaar mooi, maar niet doorslaggevend. De gemeentelijke casemanager zegt dat in dat opzicht een veel belangrijker drijfveer is dat men op die manier het CWI en de Sociale Dienst omzeilt. Cliënten bevestigen dit. Zij ervaren het contact met de SD als een inbreuk op de privacy en bewegingsvrijheid. Verder vinden ze de werkwijze beledigend en bureaucratisch, en werkt het gevoelens van afhankelijkheid en nutteloosheid in de hand. De gemeente herkent dit beeld. Een gemeentelijke casemanager beaamt dat de prikkel die uitgaat van loon in de eerste plaats voortkomt uit het vermijden van CWI en SD en pas daarna uit het loon zelf.

Verbeterpunten

In de afstemming tussen de ketenpartners gaat nog niet altijd alles goed.

Een van de cliënten waarmee is gesproken zegt dat zij behoefte heeft aan een meer overkoepelende aanpak. Bij de aanmelding bij het CWI is de persoon vanwege zorgtaken een vrijstelling aangeboden voor Werk Direct. Dit wilde ze niet, vanwege het isolement, arbeidsritme etc. Zodoende kwam de persoon in dienst van het RIB. Toen de respondent bij de consulent aangaf schulden te hebben en problemen met het regelen van kinderopvang, volstond het RIB met een verwijzing naar de gemeente. Het bedrijf is daarvoor niet verantwoordelijk. De respondent kon inderdaad bij de gemeente terecht met haar vragen, maar totdat er een oplossing is gevonden ondervindt de respondent problemen met het regelen van kinderopvang en het brengen en halen van schoolgaande kinderen. Ook het feit dat de schuldhelpverlening losstaat van het werktraject, werd door haar niet positief beoordeeld. De hulpvragen aan de gemeente vinden in haar optiek volledig afzonderlijk plaats van het werktraject. Tevens vindt zij het jammer dat het bedrijf waar zij is geplaatst alleen voltijd werknemers zoekt, iets wat in haar situatie niet haalbaar is. De respondent vindt dat in de huidige opzet te weinig rekening wordt gehouden met privé problematiek. Hoewel de persoon erg gemotiveerd is, vindt deze de werkwijze op sommige punten inflexibel, waardoor haar aanvankelijke enthousiasme is getemperd. Overigens is ze over de inhoudelijke activiteiten van het RIB erg te spreken. Ze neemt het de consulenten niet kwalijk dat zij niet alle problemen kunnen behandelen.

Hoewel deze case is gebaseerd op de ervaringen van één persoon, geeft het toch aan dat er in de afstemming nog verbetering mogelijk is.

Ook bij het SW-bedrijf is er nog verbetering mogelijk. In de visie van het SW-bedrijf zijn de trajecten nog te weinig gericht op het vinden van een baan. In de metafoor van de werkleiders zetten de deelnemers tijdens het half jaar drie stappen vooruit, om na deze periode weer twee stappen terug te zetten. In hun beleving wordt er te vaak geen passend vervolg gegeven aan hetgeen in het half jaar bereikt is. Dit komt omdat de werkleiders de cliënten goed kennen, en de gemeentelijke casemanagers op afstand

opereren. Sinds kort kan het SW-bedrijf met dit verbeterpunt concreet aan de slag, omdat zij de mogelijkheid van proefplaatsingen bij werkgevers krijgen. Omdat het om een moeilijke doelgroep gaat, zal deze mogelijkheid in de praktijk voor enkelen zijn weggelegd. Toch loont het volgens de werkleiders de moeite om sterker in te zetten op uitstroom van moeilijke groepen. Met de veranderde opzet kan men hiermee aan de slag. In overleg met de gemeente zou men moeten kijken in hoeverre de gemeente daarbij een ondersteunende rol kan spelen.

Tot slot

Duidelijk is dat de effectiviteit van het project bij het SW-bedrijf nog beperkt is. Er wordt te weinig een passend vervolg aan het traject gegeven. Hier is weliswaar recentelijk verandering in aangebracht, maar de effecten hiervan zijn nog niet meetbaar.

Het project bij het RIB lijkt veelbelovender van aard. Klanten worden in principe rechtstreeks geplaatst bij reguliere werkgevers. Origineel is de inpakkerij die gedurende twee weken ingezet wordt voor mensen die wegens gebrek aan arbeidsritme en/of motivatie moeilijk direct plaatsbaar zijn bij een werkgever. De periode van twee weken lijkt voldoende voor een verdere diagnose. Of het ook voldoende is om de “knop om te zetten”, qua motivatie, wennen aan arbeidsritme e.d. is natuurlijk de vraag. De inpakkerij heeft nog de status van een experiment. Snelheid vormt in de aanpak van Hoorn een belangrijk en wezenlijk onderdeel van het proces. Klanten wiens sollicitatievaardigheden onvoldoende zijn, worden geplaatst op een sollicitatieclub. Ook de begeleiding van consultants bij het solliciteren is intensief. Er is een lage caseload. Een positief detail is dat consultants de redenen van afwijzing van sollicitaties peilen, door deze na te bellen. Dit dient als input voor volgende brieven en geeft tevens de gelegenheid het netwerk van werkgevers uit te breiden.

Het re-integratiebedrijf investeert veel in de contacten met werkgevers. Positief is dat consultant en werkgever op vaste tijdstippen contact hebben. Na de eerste en de tweede week neemt de consultant telefonisch contact op om de stand van zaken te bespreken. In de derde en vierde week gaat de consultant bij de werkgever op bezoek.

3.6 Kwantitatieve gegevens

Aantal inwoners	68.152
Aantal bijstandsuitkeringen	1.185
Ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen	-13%

In de onderstaande grafiek zijn enkele specifieke gegevens opgenomen over de resultaten van de aanpak in Hoorn, voor zover die betrekking heeft op de constructie met het RIB. De genoemde 19% preventieve uitstroom bestaat uit mensen die door de gemeente zijn aangemeld voor het RIB, maar daar uiteindelijk niet mee beginnen. Daarvoor is ook al een groep potentiële deelnemers afgevallen. Het CWI houdt volgens de gemeente gemiddeld 70% tegen. Onder dit percentage vallen mensen die Work First weigeren, maar ook andere doelgroepen. Van de dertig procent die wel bij

de gemeente in beeld komen, wordt een deel aangemeld bij het RIB. Daarvan is als gezegd 19% uiteindelijk niet gestart.

Cijfers over deelnemers die in de uitkering terecht zijn gekomen zijn alleen beschikbaar voor heel 2006. In dat jaar stroomde 9% van de deelnemers uiteindelijk in de bijstand. Dat is inclusief mensen die eerst een periode een uitkering hebben ontvangen op grond van de WW.

	Gemeente Hoorn	Gemiddelde benchmark
Preventieve uitstroom *	>19%	38%
Uitstroom naar werk ◇	46%	45%
Blijvend in uitkering +	9%	28%
Uitval uit project ●	niet beschikbaar	Nvt
Percentage deelnemers □	niet beschikbaar	Nvt

- * Preventieve uitstroom: Deelnemers die zich wel melden bij CWI en in aanmerking komen voor een work first-project maar uiteindelijk niet deelnemen aan het work first-project.
- ◇ Uitstroom naar werk: Uitstroom naar reguliere baan en uitzendbaan als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- + Blijvend in uitkering: Doorstroom naar WWB-uitkering, zonder traject of in een ander reïntegratietraject, als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- Uitval uit project: klanten die gedurende het traject uitvallen, zich niet meer melden voor een uitkering en die niet door het project zijn bemiddeld naar een reguliere baan. Als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- gemiddeld aantal deelnemers per maand over de eerste helft van 2007 gepercenteerd op het totale klanten bestand op 1 juni 2007.

4 Casebeschrijving Meppel

Start	1 januari 2005
Doelgroep	nieuwe instroom (fase 1 t/m 4)
Doelstelling	preventie en uitstroom
Loon of behoud uitkering	gemeentelijke vergoeding op bijstandsniveau
Gesimuleerde werkomgeving/regulier	gesimuleerde werkomgeving
Aantal deelnemers	Over heel 2005: gemiddeld 11 per maand

4.1 Ontstaan

In Meppel was men al voor de invoering van de WWB ontevreden over de trage afhandeling van bijstandsaanvragen. Tussen het moment van een uitkeringsaanvraag en het begin van een traject verstreken al snel drie maanden. Tijdens die periode groeit de afstand naar de arbeidsmarkt, doordat het arbeidsritme zoekraakt en een gat in het CV ontstaat. Klantmanagers merkten dat de aanvrager van een bijstandsuitkering tijdens die periode zelf niet actief gaat solliciteren, doordat zijn aandacht is gefocust op de uitkeringsaanvraag zelf. Volgens de gemeente is een dergelijke inactieve periode een belangrijke oorzaak voor een te lage uitstroom uit de bijstand.

Voor 2004 voelde Meppel zich beperkt in de mogelijkheden om aan de werkwijze iets te veranderen. Met de invoering van de WWB mogen gemeenten het eigen bijstandsbeleid vormgeven. Tegelijk is de financiële noodzaak ontstaan om het bijstandsvolume te beperken. Vanaf de dag dat de WWB is ingevoerd, op 1 januari 2004, is Meppel daarom als een van de eerste gemeenten in Nederland ervaring gaan opdoen met Work First. In dat jaar heeft de gemeente, in samenwerking met het CWI, buurgemeenten en de werkvoorzieningschappen een project ontwikkeld met de naam Werk Nu. Dit project is in pilotvorm begonnen per 1 januari 2005. Het voornaamste doel van dit project is krijgen (of behouden) van arbeidsritme, zodat de afstand tot de arbeidsmarkt overbrugbaar wordt (of blijft).

Werk Nu is gefaseerd ingevoerd. In eerste instantie gold de aanpak voor de nieuwe instroom tot en met 28 jaar. De reden dat aanvankelijk voor deze doelgroep is gekozen is dat jeugdwerkloosheid in Meppel een belangrijk politiek thema was (en is). Toen uit een interne evaluatie bleek dat met de aanpak goede resultaten werden geboekt, is de leeftijdsgrens per oktober 2006 opgerekt naar 36 jaar. Sinds maart 2007 geldt de aanpak voor alle nieuwe instroom tot 57,5 jaar.

4.2 Doelgroep

Onderscheidend aan de Meppelse variant is de gehele nieuwe instroom ervoor in aanmerking komt: fase 1 tot en met 4.¹ De beperking tot nieuwe instroom is een bewuste keuze geweest. Werk Nu is bedoeld als opstapje naar werk, wat vooral nuttig is voor een relatief kansrijke groep. De problemen van het zittend bestand zijn volgens gemeentelijke klantmanagers doorgaans niet op te lossen door het opdoen van arbeidsritme en werknemersvaardigheden alleen.

De basisvoorwaarde voor Werk Nu is dat mensen in staat zijn de werkzaamheden te verrichten. Deze voorwaarde wordt strikt gehanteerd. Ontheffingen zijn er alleen voor mensen met ernstige psychische klachten. Daarnaast heeft de gemeenteraad erop aangedrongen soepel om te gaan met moeders met kinderen onder de vijf jaar. Voor zover de werkzaamheden moeilijk zijn te combineren met zorgtaken en kinderopvang, komt deze groep daarom in aanmerking voor een gedeeltelijke of gehele vrijstelling.

4.3 Activiteiten

Wanneer een klant zich meldt bij CWI in Steenwijk, wordt een afspraak gepland voor een gezamenlijke intake door CWI en de gemeente. De intake vindt plaats binnen tien werkdagen. Tijdens dit gesprek krijgt de nieuwe klant de achtergrond en het doel van Werk Nu uitgelegd, met de mededeling dat hij de volgende dag direct aan de slag moet in een gesimuleerde werkomgeving. Het werkvoorzieningschap Reestmond heeft daarvoor een aparte afdeling ingericht. Op de werkvloer verrichten de werknemers licht productiematige werkzaamheden. Vanwege de infrastructuur, de werkgeverscontacten en de goede ervaringen (met onder meer uitvoering van ID-banen) heeft de gemeente voor Reestmond gekozen. De gemeentelijke ervaringen met RIB's waren een stuk minder positief, waardoor deze nauwelijks in beeld zijn geweest als mogelijke uitvoerder.

De werkzaamheden omvatten twintig uur in de week, verspreid over vier dagen. Een werkleider van Reestmond houdt toezicht op de werkzaamheden. Het werk duurt drie maanden. Hoewel een verlenging met nog eens drie maanden tot de mogelijkheden behoort, komt dit in de praktijk nauwelijks voor. Er moet dan sprake zijn van bijzondere omstandigheden, zoals ziekte.

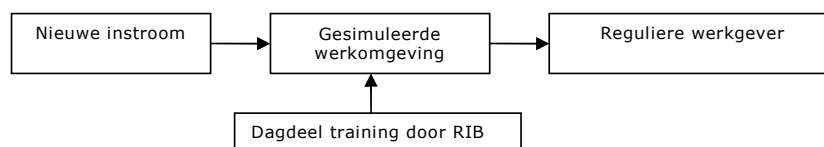
Elke maandag is er aanvullend een intensieve sollicitatiecursus. De training duurt een dagdeel per week en vindt plaats binnen de muren van Reestmond. Deze werd aanvankelijk door de werkleider gegeven. Hiervan is afgestapt omdat het samenbrengen van de functies 'baas' en 'trainer' in één persoon in de praktijk niet altijd goed bleek te werken. Sinds maart 2007 is deze training uitbesteed aan een particulier re-integratiebedrijf. De training bestaat uit acht vaste modules. Tijdens de training leren

¹ Meppel werkt nog niet met routing. Klanten worden ingedeeld in fasen.

de deelnemers hoe ze zich moeten presenteren, hoe ze een goede sollicitatiebrief moeten opstellen etc. Ook krijgen de deelnemers opdrachten mee naar huis.

Gedurende de drie maanden krijgen de nieuwe cliënten geen uitkering. In plaats daarvan ontvangen zij maandelijks een vergoeding die wordt gefinancierd uit het W-deel. Deze vergoeding bestaat uit de bijstandsnorm plus vijf euro. Aanvraag van een bijstandsuitkering gebeurt nadat de drie maanden zijn volgemaakt, en nog geen baan is gevonden.

Figuur 1 Schematische weergave van de work first-aanpak in Meppel



De werkleider denkt tijdens de drie maanden actief mee bij het vinden van een baan. Elke dag mogen cliënten een half uur in een map met vacatures bladeren. Mensen in een Werk Nu traject hebben een sollicitatieplicht. Zij moeten wekelijks op ten minste één vacature reageren. Tijdens de sollicitatiecursus gaan de deelnemers met concrete vacatures aan de slag.

Nieuwe vacatures komen van verschillende kanten binnen. De belangrijkste leverancier van vacatures is het Werkgeversplatform Arbeidstoeleiding Meppel (WAM). In dit platform, gesubsidieerd door het Europees Sociaal Fonds, hebben MKB-Noord, de Meppeler Handelsvereniging, de Industriële Commerciële Club, CWI, de gemeente Meppel en Reestmond zitting. WAM heeft het doel klanten uit de bestanden van gemeenten en CWI naar een reguliere baan te leiden. Het platform kent een werkgeversbenadering: werkgevers worden op verschillende manieren benaderd, redenerend vanuit het werkgeversbelang. Dit laatste houdt in dat men werkgevers die een vacature opgeven, zoveel mogelijk werk uit handen neemt en geen bemiddelingskosten rekent.

Naast de vacatures van WAM sturen klantmanagers rechtstreeks vacatures naar de werkleiders. Ook gebruiken werkleiders hun contacten met werkgevers om de behoefte aan nieuw personeel te peilen. Een werknemer kan zelf besluiten op een vacature te reageren. In veel gevallen gaat de werkleider van Reestmond mee naar sollicitatiegesprekken. Dit gebeurt in ieder geval indien een werkgever bij de werkleider een concrete vacature met profielschets doorgeeft. In dat geval gaat de werkleider met vier of vijf in zijn ogen geschikte personen bij de betreffende werkgever op bezoek. Dit bezoek is voor de betreffende klanten verplicht, zij mogen dit niet weigeren.

Er zijn voor werkgevers verschillende manieren om een persoon uit Werk Nu in dienst te nemen. De eerste is een werkstage. Dit is een proefperiode van maximaal drie maanden, waarbij de werkgever de intentie uitspreekt aansluitend een arbeidscontract aan te bieden. Tijdens de proefperiode behoudt de persoon zijn stagevergoeding (ter hoogte

van de bijstandsnorm) en blijft de werkleider begeleiden. De werkstage is in dat geval een onderdeel van Werk Nu. Een alternatieve of aanvullende mogelijkheid is het aanbieden van een loonkostensubsidie van maximaal twee jaar. Aan de hand van de arbeidsproductiviteit wordt in samenspraak met de gemeente bepaald welke loonkosten-subsidie gewenst is. Overigens stuurt de gemeente aan op het afbouwen van gesubsidi-erde arbeid. In de praktijk stelt een werkleider vaak een proefperiode van twee weken voor.

4.4 Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)

De intake door CWI en gemeente is gezamenlijk. Deelnemers aan Werk Nu ontvan-gen (met terugwerkende kracht) vanaf de aanmelding een vergoeding van de gemeen-te. Er is daarom geen bijstandsaanvraag. Afgezien van het doorgeven van vacatures aan Reestmond (via WAM) speelt het CWI na de intake geen rol in Werk Nu.

Een dag na het gesprek moet de deelnemer zich melden bij Reestmond. Van de werk-leider krijgt hij een rondleiding en een werkinstructie. Daarna gaat hij aan de slag. Reestmond is met 700 mensen (voornamelijk WSW'ers) de grootste werkgever in de regio en de werkzaamheden zijn zeer divers: groenonderhoud en straatwerk, bouw, metaal, houtbewerking, meubelmakerij, zwemvesten, drukwerk, inpak- en montage-werk, schoonmaak, etc.

Mensen in een Werk Nu traject werken in een afzonderlijke ruimte. Dit is een bewus-te keuze geweest naar aanleiding van onder meer de ervaringen in de gemeente Steenwijkerland. Daar werden aanvankelijk WWB'ers en WSW'ers door elkaar ge-plaatst. Dit bleek bij beide groepen tot acceptatieproblemen te leiden, waardoor plaatsingen mislukten.

Met de gemeente is afgesproken dat deze groep Werk Nu'ers altijd voorgaat bij de verdeling van het werk. In het (hypothetische) geval dat zij zonder werk komen te zitten, legt een aantal WSW'ers binnen Reestmond het werk neer. Op deze manier is de continuïteit gegarandeerd.

De gemeente vindt dat de beslissing om cursussen en werkactiviteiten niet langer al-lebei door Reestmond te laten aanbieden, goed uitpakt. Wel heeft de scheiding geleid tot een praktisch probleem. De effectiviteit van de trainingen is namelijk moeilijk ob-jectief vast te stellen. De gemeente meet de prestaties van de ingekochte diensten doorgaans aan de hand van uitstroomdoelstellingen. Ten aanzien van de trainingen is dit alleen deels mogelijk door de uitstroom, voordat met het RIB werd gewerkt, te vergelijken met de situatie erna. Daarmee is het effect van de training echter niet geï-soleerd. De vraag is of uitstroom is veroorzaakt door de werkervaring, door de trai-ning, door activiteiten en eigenschappen van de deelnemers, de situatie op de ar-beidsmarkt of een combinatie daarvan. Bij de beoordeling van de training is de ge-meente daarom deels aangewezen op ervaringen van betrokkenen. Deze zijn positief. Alle partijen zijn tevreden over de training. Wel klaagt een deelnemster, die aan de

tweede drie maanden bezig is, dat ze het niet zinvol vindt om opnieuw dezelfde acht modules te doorlopen.

De klantmanager voert regie op afstand. Tussen hem en de werkleider is dagelijks telefonisch contact. De trainer en de klantmanager overleggen niet of nauwelijks. Tijdens de gesprekken komt de voortgang aan de orde. Met name als het met een klant niet goed gaat kan de klantmanager naar aanleiding van het dagelijkse contact besluiten een driegesprek te plannen. Na drie maanden stelt Reestmond een eindrapportage op. Als de werkzaamheden na drie maanden ophouden, volgt daarna een gesprek tussen de klantmanager en de klant om het vervolg te bepalen. In het uitzonderingsgeval van een verlenging is dit gesprek doorgaans niet nodig.

De verantwoordelijkheid voor het aanvragen van de bijstanduitkering na drie maanden ligt bij de deelnemer. Bij de aanvang van Werk Nu werd een persoon na drie maanden werkactiviteiten opgeroepen door het CWI. Dit ging in de praktijk heel vaak mis. Er is daarom voor gekozen deelnemers een aanvraagformulier te laten invullen, dat het CWI vervolgens gebruikt als begin van een aanvraagprocedure.

4.5 Sterkte en zwakte

Succesfactoren

Voorlichting aan, communicatie met en heldere afspraken met deelnemers zijn voor het slagen van het project doorslaggevend. De betrokkenen zijn het erover eens dat de communicatie binnen Meppel goed op orde is. Wel had de gemeente verwacht dat van de werkactiviteiten en het communicatietraject een sterkere preventieve werking zou uitgaan. De daadwerkelijk 'preventieve uitstroom' bleek iets tegen te vallen. De ervaring van de uitvoerders is dat vrijwel iedereen redelijk positief is over Werk Nu. Dat laatste geldt overigens niet voor jongeren.

Een andere cruciaal punt is dat alle betrokkenen er 'bovenop' moeten zitten. Deelnemers mogen geen kans krijgen achterover te leunen. Dit hangt samen met de snelheid en continuïteit van het proces.

Tot slot hangt het succes van het project sterk samen met de kwaliteiten van individuele personen. Met name de eigenschappen van de werkleider zijn van belang. Deze persoon moet toezien op de werkactiviteiten en tegelijk inspelen op de individuele behoeften van deelnemers om de stap naar de arbeidsmarkt kleiner te maken. Ook moet hij contacten met werkgevers onderhouden. Tot slot moet hij deelnemers helpen bij het zetten van de stap naar werk. Een werkleider moet zelfstandig zijn weg zien te vinden in dit complexe veld. Op dit moment is men erg te spreken over de personele invulling van de werkleidersfunctie.

Verbeterpunten

Verschillende betrokkenen merken op dat het CWI binnen Werk Nu een erg beperkte rol speelt. Een van de redenen daarvan is dat het Meppel geen eigen CWI heeft, maar is aangewezen op de vestiging in Steenwijk. Dit maakt coördinatie en samenwerking met de gemeente erg lastig. Desondanks vinden zowel beleid als uitvoering in Meppel een prominentere rol van het CWI gewenst. Men denkt dan met name aan

de bemiddeling van beter bemiddelbare klanten. Ook zouden ze een taak kunnen krijgen bij het verder vorm geven van een werkgeversbenadering.

Een ander verbeterpunt blijft de uiteindelijke stap naar werk. In de werkgeversbenadering zien betrokkenen een taak weggelegd voor het CWI. Daarnaast moet volgens de respondenten ook de gemeente meer de markt op. Dat gaat des te sterker gelden als het WAM over een jaar ophoudt te bestaan. Idealiter zou er door onder meer de werkgeversbenadering een ‘poule van bedrijven’ moeten ontstaan, naast alle contacten van Reestmond om.

4.6 Kwantitatieve gegevens

Aantal inwoners	31.063
Aantal bijstandsuitkeringen	505
Ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen	-7%

In de onderstaande grafiek zijn enkele specifieke gegevens opgenomen over de resultaten van Meppel. Over preventieve uitstroom zijn geen cijfers bekend. Wel heeft de gemeenten met het CWI afgesproken dat

	Gemeente Meppel	Gemiddelde benchmark
Preventieve uitstroom *	niet beschikbaar	38%
Uitstroom naar werk ◇	17%	45%
Blijvend in uitkering +	15%	28%
Uitval uit project ●	11%	Nvt
Percentage deelnemers □	21%	Nvt

- * Preventieve uitstroom: Deelnemers die zich wel melden bij CWI en in aanmerking komen voor een work first-project maar uiteindelijk niet deelnemen aan het work first-project.
- ◇ Uitstroom naar werk: Uitstroom naar reguliere baan en uitzendbaan als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- + Blijvend in uitkering: Doorstroom naar WWB-uitkering, zonder traject of in een ander reïntegratietraject, als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- Uitval uit project: klanten die gedurende het traject uitvallen, zich niet meer melden voor een uitkering en die niet door het project zijn bemiddeld naar een reguliere baan. Als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- Gemiddeld aantal deelnemers per maand over de eerste helft van 2007 geperceenteerd op het totale klanten bestand op 1 juni 2007.

5 Casebeschrijving Oss

Kenmerken	<i>Oss</i>
Start WF	1 oktober 2004
Doelgroep	Niet-willers maar wel-kunners
Doelstelling	Preventie en uitstroom
Loon of behoud uitkering	Loon
Gesimuleerde werkomgeving/ reguliere werkgevers	Gesimuleerde werkomgeving
Aantal plaatsen beschikbaar in project	50

5.1 Ontstaan

De gemeente Oss realiseerde zich enige jaren geleden (2001) dat in hun bestand een groep klanten zat die niet aan het werk *wilden*, maar in principe wel de potentie hadden om aan de slag te gaan. Bij de gemeente bestond de indruk dat deze groep naast de uitkering nog elders bijverdiende, overigens zonder dat dit kon worden aangetoond. Vanuit deze constatering is het idee ontstaan om een project specifiek voor deze groep op te zetten. In 2001 was het onmogelijk dit te financieren en was er onvoldoende politiek draagvlak. Met de invoering van de WWB is hier verandering ingekomen en heeft de gemeente Oss door middel van het project Werkende Weg navolging aan haar ideeën gegeven. Op 1 oktober 2004 is het project van start gegaan. In 2007 heeft de gemeenteraad toestemming gegeven om de huidige projectvorm om te zetten in reguliere dienstverlening.

5.2 Doelgroep

Werkende Weg is opgezet voor klanten waarvoor de bestaande re-integratietrajecten niet gewerkt hebben (huidige bestand) of de bestaande re-integratietrajecten naar verwachting niet zullen werken (nieuwe instroom). Een voorwaarde voor toelating tot Werkende Weg is dat consulenten inschatten dat de klant via het project binnen 24 maanden in eigen levensonderhoud kan voorzien. Om te checken of klachten, op basis waarvan klanten aangeven niet te kunnen participeren in Werkende Weg, echt belemmerend zijn, volgt vaak een medisch onderzoek door onafhankelijke deskundigen.

De selectie van de doelgroep vindt dus niet plaats op basis van harde criteria, maar eerder op gevoel. Binnen de gemeente is veel overleg over wie wel en niet tot de doelgroep behoort.

Het gaat dus om personen die wel kunnen werken, maar op dit moment onvoldoende gemotiveerd zijn om ook daadwerkelijk aan de slag te komen. Veelal worden klanten doorgestuurd als er een vermoeden van zwart werken bestaat. De veronderstelling is dat als deze groep klanten gedwongen wordt 36 uur per week elders aanwezig te zijn (bij Werkende Weg) ze vanzelf afhaken.

Overigens is de doelgroep in de praktijk zeer divers. Het kan gaan om personen die al jaren zwart bijklussen, mensen die zich bezighouden met kleine criminaliteit en ook alleenstaande moeders die al jaren thuis zitten bevinden zich in de populatie. Overigens gaat het bij nieuwe instroom vaak om klanten die reeds bekend zijn bij de gemeente, de zogenaamde draaideurklanten.

5.3 Activiteiten

Work first wordt in Oss uitgevoerd door een lokaal re-integratiebedrijf. In totaal is er tegelijkertijd ruimte voor 50 klanten, de eerst zes maanden van 2007 zaten gemiddeld 46 personen in het project.

Klanten komen direct na aanmelding bij Werkende Weg in dienst van het re-integratie-bedrijf en ontvangen dus geen uitkering meer, maar loon. Vanaf dat moment is het

re-integratiebedrijf verantwoordelijk voor de klant. De gemeente heeft zeer bewust voor deze constructie gekozen. Ten eerste omdat het arbeidsrecht meer mogelijkheden biedt om te sanctioneren als mensen niet mee willen werken (werkweigering), daarnaast is het ook maatschappelijk meer aanvaard om mensen vanwege werkweigering te ontslaan, dan de uitkering stop te zetten als men niet wil meewerken. Een van de geïnterviewden formuleerde het als volgt: “op een uitkering heeft men immers recht, werken is, indien er een arbeidsovereenkomst is, een plicht”.

Contract

De klanten krijgen in eerste instantie een contract voor twee maanden. Dit is als het ware de diagnosefase. Mocht binnen deze termijn blijken dat de klant niet in staat is om te werken in een gesimuleerde werkomgeving (bijvoorbeeld door te veel psychische problemen), dan wordt de klant weer teruggemeld bij de Sociale Dienst. Ook stelt de Sociale Dienst in deze periode vast of de nieuwe instroom daadwerkelijk recht had op een bijstandsuitkering en dus recht heeft op een plaats binnen Werken de Weg¹. Na deze twee maanden volgt een contract van een half jaar. Als uitstroom daarna nog niet is gerealiseerd volgt een derde en laatste contract. De duur daarvan wordt afgestemd op de betreffende persoon. Iemand waarvan wordt verwacht dat uitstroom op korter termijn niet realistisch is krijgt een langer contract dan iemand waarvan wordt verwacht dat die snel kan uitstromen. Een klant kan maximaal 24 maanden deelnemen aan het project. In de praktijk is dit, ondanks dat het project bijna 35 maanden loopt, nog niet voorgekomen.

Een arbeidscontract bij Werkende Weg betreft een werkweek van 32² of 36 uur. De klanten werken volgens het principe “pay for performance”, alleen de daadwerkelijk op het project aanwezige uren worden uitbetaald. De klanten worden op basis van het minimumloon betaald. In deze uren is de klant voornamelijk bezig met simpel productiewerk. Daarnaast krijgt de klant minimaal drie keer per week een uur begeleiding van een consulent. Samen met de consulent gaat de klant op zoek naar zijn

¹ Indien de persoon geen recht op een plek heeft in Werkende Weg wordt het contract niet verlengd.

² Dit geldt voor alleenstaande ouders.

mogelijkheden om zo snel mogelijk de arbeidsmarkt te betreden. Ze stellen samen een CV op, bekijken gemeenschappelijk de vacatures en schrijven gezamenlijk de brieven. Over het algemeen gaat de consulent mee naar een sollicitatiegesprek. Het doel van de consulent is de klant te motiveren weer aan de slag te gaan en daarvoor concrete handvatten te reiken.

Instrumenten

Werkende Weg zet verschillende instrumenten in om uitstroom van klanten naar de reguliere arbeidsmarkt te realiseren.

- Ten eerste door de verplichting van het werken voor het salaris. De verwachting is dat klanten die ook op andere wijze in hun onderhoud kunnen voorzien eieren voor hun geld kiezen. Dit effect blijkt in de praktijk echter relatief klein.
- Daarnaast krijgen de klanten intensieve begeleiding van een consulent. Deze consulent probeert de klant te motiveren door samen de mogelijkheden van de klant in kaart te brengen. Dit gebeurt door te kijken naar wat de klant in het verleden heeft gedaan en wat de klant graag in zijn vrije tijd doet. Vanuit deze mogelijkheden werken ze, door actief solliciteren, naar een snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt. Gezamenlijk wordt gewerkt aan het opstellen van een CV, het zoeken van vacatures, het schrijven van een sollicitatiebrief en het voeren van een gesprek. Voor het zoeken naar vacatures maakt het re-integratiebedrijf gebruik van reguliere vacatures en van eigen contacten in het veld.
- Een van de mogelijkheden om in het eigen onderhoud te voorzien is het opzetten van een eigen bedrijf. Deze manier van werken past goed bij deze groep klanten, vanuit Werkende Weg wordt dan ook geholpen bij het opzetten van een eigen zaak.
- Indien nodig kan de klant ook een opleiding volgen. Dit wordt alleen ingezet als de klant daadwerkelijk gemotiveerd is en/of kan aantonen dat het volgen van een dergelijke opleiding ook echt tot regulier werk leidt. Daarnaast wordt waar nodig taalscholing ingezet, vanuit een duaal traject (dus combinatie van werken en taalscholing). Voor alle vormen van opleidingen geldt een aanwezigheidsplicht, hierop wordt streng gecontroleerd.
- Ook zet Werkende Weg in op het wegnemen van belemmeringen: schuldhulpverlening is een belangrijke component van de dienstverlening die ze aanbieden. Na start van het project bleek dit één van de grootste struikelblokken te zijn van deze klant groep. Binnen het project is daarom een eigen afdeling schuldhulpverlening opgezet.
- De klanten krijgen geen specifieke vaardigheidstrainingen, zoals een sollicitatietraining of een sociale vaardigheidstraining. Hier is bewust voor gekozen omdat de doelgroep niet geschikt is voor dergelijke trainingen. Dit zijn over het algemeen klanten die niet de rust hebben om in de schoolbanken te zitten. Deze vaardigheden krijgen echter wel degelijk aandacht, maar op een minder formele manier. De werkmeesters, die verantwoordelijk zijn voor toezicht op het productiewerk, besteden op de werkvloer aandacht aan de werknemersvaardigheden (bijvoorbeeld dat roken alleen mag tijdens rookpauzes en dat je de koffie niet op je werkbank moet zetten). Tijdens de gesprekken met de consulent komen sollicitatievaardigheden aan de orde.

- In eerste instantie werden detacheringen bij reguliere werkgevers ingezet om klanten te laten uitstromen naar regulier werk. Vaak kwamen de klanten zelf met mogelijke detacheringplaatsen. Na afloop van de detachering leek het er op dat SHD was misleid door de klant en de werkgever. De werkgever was tot op het laatste moment positief over de klant, maar op het moment dat de detachering afliep en de klant in reguliere dienst zou komen ving SHD nul op het rekest. SHD is zich toen gaan bezinnen op de voor- en nadelen van verschillende constructies. Zij zijn toen tot de conclusie gekomen dat een proefplaatsing van een maand of een korte werkstage een beter opstap naar een reguliere baan is, omdat hierbij sneller wordt overgegaan tot het omzetten naar een regulier contract. Ook houden ze zelf meer de touwtjes in handen bij het regelen van dergelijke plaatsen.
- Na uitstroom naar regulier werk, verzorgt Werkende Weg nog een half jaar nazorg. Deze nazorg bestaat uit telefonisch contact met zowel de werknemer als de werkgever. In eerste instantie is dit contact vrij intensief. In ieder geval de eerste werkdag en daarna bij een proefplaatsing elke week. Daarna volgt elke maand contact. Als het dreigt mis te gaan, wordt het contact geïntensiveerd. Daarnaast blijft met veel klanten het contact nog bestaan omdat het schuldhulpverleningstraject nog doorloopt.

Sancties

Om het project te laten slagen is een stok achter de deur nodig. Immers, een deel van deze groep weigert te werken. Voor personen die direct bij aanvang weigeren heeft de gemeente in de afstemmingsverordening vastgelegd dat bij weigering van of ontslag uit Werkende Weg in beginsel een uitsluiting van de bijstand voor 3 maanden geldt. Nadat deze drie maanden voorbij zijn wordt de klant opnieuw aangemeld bij Werkende Weg. Een uitkering wordt niet verstrekt. Mocht de klant opnieuw weigeren dan geldt een sanctie van 6 maanden, bij een derde weigering wordt de uitkering onbeperkt opgeschort.

Ook als de klanten eenmaal in het project participeren, spelen controle en sancties een belangrijke rol. De belangrijkste stok achter de deur hierbij is het “pay for performance” principe. Immers als klanten niet opkomen dagen krijgen ze geen loon¹. Ook bij ziekte geldt dat de eerste twee dagen voor eigen rekening zijn, daarna volgt direct controle. Om te zorgen dat klanten niet hun opleiding gebruiken om aan het Werkende Weg principe te ontkomen, wordt gecontroleerd op aanwezigheid bij deze cursuscentra.

Als klanten wel op de locatie van Werkende Weg aanwezig zijn, maar niet meewerken aan de activiteiten volgt na enkele officiële waarschuwingen ontslag. Of een incident tot een waarschuwing leidt is afhankelijk van de specifieke situatie en de persoon die het betreft. De beslissing hierover wordt door het re-integratiebedrijf genomen na het bekijken van het totaalplaatje. Hierin speelt mee of het juridisch haalbaar is (is er voldoende dossier opgebouwd?) om iemand te ontslaan. Na het ontslag hebben de klanten in eerste instantie drie maanden geen recht op een uitkering, daarna komen ze weer terug in het project.

¹ Sinds kort wordt gewerkt met een prikklok.

5.4 Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)

Sociale Dienst en Re-integratiebedrijf

Het project is in nauwe samenwerking tussen de gemeente en het re-integratiebedrijf opgezet. De in eerste instantie gekozen opzet, werkte onvoldoende. De detacheringen bij werkgevers bleken niet succesvol. De doelgroep bleek complexer dan verwacht, hierdoor was specifiek voor deze groep aangesteld personeel nodig. Daarnaast bleek bij nadere beschouwing dat de werkruimte niet geschikt was om productiewerk te verrichten. In eerste instantie was er dan ook geen concrete dagbesteding. Gaandeweg heeft het project zijn huidige vorm gekregen. Het re-integratiebedrijf komt vanuit de praktijk met suggesties, veelal worden deze door de gemeente overgenomen. Flexibiliteit en korte lijnen worden door beide partijen als één van de belangrijkste kenmerken genoemd van de samenwerking.

De kandidaten worden door de consultants van de gemeente of het CWI geselecteerd. Deze selectie vindt plaats op basis van eerdere ervaringen en gevoel. Er zijn geen harde selectie criteria opgesteld. Bij twijfel is er overleg met de gemeentelijke projectleider van Werkende Weg. De consultant stelt de klant op de hoogte van het project en meldt deze aan bij het re-integratiebedrijf. Hierbij wordt schriftelijk zoveel mogelijk relevante informatie over de persoon opgenomen. Na de aanmelding wordt een afspraak gemaakt voor de overdracht van de klant. Tijdens dit gesprek is de consultant van de Sociale Dienst aanwezig, de consultant van het re-integratiebedrijf en de klant zelf. De klant ondertekent de arbeidsovereenkomst.

Vervolgens kan de klant direct de volgende dag aan de slag bij het re-integratiebedrijf. De consultants van de Sociale Dienst hebben verder geen directe bemoeienis meer met de klant. Wel bespreekt de gemeentelijke projectleider van Werkende Weg tweewekelijks met werknemers¹ van het re-integratiebedrijf de voortgang van verschillende klanten. Eventuele problemen waar de Sociale Dienst invloed op kan uitoefenen komen in dit overleg ook aan de orde (bijvoorbeeld kwijtschelding van schulden en regelen kinderopvang).

De klant komt weer in beeld bij eventueel ontslag uit Werkende Weg. De klant meldt zich bij de Sociale Dienst. Hier vindt een gesprek plaats over de maatregel (in eerste instantie 3 maanden geen uitkering), na deze drie maanden volgt een oproep om zich wederom te melden bij Werkende Weg.

De nazorg na succesvolle uitstroom uit het project is nog een half jaar in handen van het re-integratiebedrijf. Mocht de klant in deze periode toch weer werkloos worden, dan stroomt deze terug in het project Werkende weg zonder dat de gemeente daar extra voor betaalt.

¹ De directeur, een werkmeester, de directieassistente en eventueel een consultant

Re-integratiebedrijf

Ook de uitvoering van de werkzaamheden binnen het re-integratiebedrijf kenmerkt zich door korte lijnen. Het bedrijf is relatief klein. De directeur en de directieassistenten nemen vanaf het kantoor de beslissingen. Daarnaast zijn twee consultants, twee werkmeester en twee schuldhulpverleners bij het project betrokken. De directeur en directieassistenten worden door de overige betrokkenen in het project geïnformeerd. Enerzijds gebeurt dit via een digitaal registratiesysteem waarin alle medewerkers opmerkingen over hun klanten kunnen plaatsen. Daarnaast is er continu overleg tussen de verschillende medewerkers. De twee werkmeesters en de twee schuldhulpverleners zijn in hetzelfde pand gevestigd. De twee betrokken consultants van het re-integratiebedrijf zijn drie keer per week op locatie. Na elk bezoek van de consultants wordt de situatie van alle klant doorgesproken en bekeken hoe zaken aangepakt moeten worden om het gewenste resultaat te bereiken. Deze informatie wordt via het registratiesysteem doorgegeven aan het hoofdkantoor (directeur en directieassistenten). Indien nodig kunnen daar direct beslissingen worden genomen (bijvoorbeeld het afgeven van een waarschuwing of het inzetten van een opleiding).

Financiering

De gemeente financiert de brutoloonkosten van Werkende Weg uit het I-deel, de overige kosten worden gefinancierd uit het W-deel. Als het SHD lukt om per jaar een uitstroombepaalde van 50% te behalen voor een periode van 6 maanden ontvangen ze een premie van € 30.000,-. Daarbovenop komt nog eens € 1.300,- voor elke persoon die extra uitstroomt. Tot slot is afgesproken dat SHD bij detachering 10% van de inleenvergoeding mag houden.

5.5 Sterke en zwakke elementen

Succesfactoren

Uit alle interviews komt naar voren dat Werkende Weg voor de doelgroep niet-willers een succesvol instrument is. Wat maakt dit instrument nu tot een succes?

Ten eerste doordat de klanten worden gedwongen de gehele dag aanwezig te zijn. Hierdoor haken de klanten af, die reeds andere (betaalde) bezigheden hadden overdag.

Voor de groep die daadwerkelijk deel gaat nemen aan Werkende weg zijn de volgende twee elementen van belang. Ten eerste de persoonlijke aandacht die de deelnemers krijgen. Opvallend is de individuele aandacht die de klanten een paar keer per week krijgen van de consultant. Deze tijdens afspraken, staat het zoeken naar werk centraal in combinatie met het vergroten van het zelfvertrouwen centraal. Daarnaast is er ook de mogelijkheid intern een schuldhulpverleningstraject te starten. Tegenover deze motiverende persoonlijke aandacht, staat de harde hand die wordt gehouden binnen het project. Een belangrijk instrument daartoe is het werken met “pay for performance”, dit dwingt deelnemers ook daadwerkelijk aan de slag te gaan. Ook de mogelijkheden die er zijn om iemand te ontslaan en daarmee samenhangende de uitkering op te schorten. Zijn als succesfactor te benoemen.

Niet alleen deze inhoudelijke aspecten leveren een positieve bijdrage aan het succes van het project voor deze groep. Ook bepaalde uitvoeringsaspecten zijn cruciaal. Ten eerste het feit dat er korte lijnen zijn tussen het re-integratiebedrijf en de gemeente. Er is regelmatig overleg en veel onderling begrip en vertrouwen. Dit maakt het mogelijk om bij onverwachte situatie snel te handelen, bijvoorbeeld als blijkt dat bepaalde onderdelen minder effectief zijn dan vooraf verwacht. Ook zien de geïnterviewden de keuze voor SHD, een lokaal en klein re-integratiebedrijf als succesfactor. Immers doordat het een lokaal bedrijf betreft hebben ze een netwerk van lokale werkgevers. Daarnaast kan het bedrijf door zijn beperkte omvang en de directe bemoeienis van de directeur soms snel creatieve en inventieve oplossingen bedenken voor problemen waar ze tegen aanlopen. Tot slot spreekt men van hoog tot laag in de organisatie de taal van de deelnemers.

Vanuit de succesvolle samenwerking tussen de gemeente en SHD zijn ook trajecten voor een moeilijkere doelgroep, met veel beperkingen van de grond gekomen.

Verbeterpunten

In de interviews komen nauwelijks verbeterpunten naar voren. Natuurlijk zijn er klanten die het project onrechtvaardig vinden. De kritiek richt zich vooral op het simpele productie werk dat moet worden verricht. Klanten geven aan wel te willen werken, maar dan wel zinvol werk te willen doen.

Vooral bij aanvang kwam het project onvoldoende van de grond. Het personeel was onvoldoende gekwalificeerd om met deze groep om te gaan en er waren geen activiteiten om de groep bezig te houden (de werkzaamheden waren nog niet ingekocht). In de loop van het project zijn deze knelpunten succesvol aangepakt.

Niet zozeer een verbeterpunt, maar wel een opvallend element is het volgende. Bij aanvang van het project bestond de verwachting dat een grote groep klanten bij aanmelding bij Work First reeds zou afhaken. Dit gebeurt echter wel, maar niet op dusdanige grote schaal als vooraf was verwacht. Blijkbaar is het slechts een klein deel gelukt de werkzaamheden om te zetten van zwart werk naar regulier werk.

Tot slot

Het project richt zich op een specifieke doelgroep en vormt daarmee een aanvulling op de bestaande re-integratie-instrumenten. Werkende Weg is opgezet voor klanten waarvoor de bestaande re-integratietrajecten niet gewerkt hebben (huidige bestand) of de bestaande re-integratietrajecten naar verwachting niet zullen werken (nieuwe instroom). Er zijn geen harde criteria voor toelating tot het project, het betreft vaak vermoedens dat de betreffende cliënten zwart werken.

Bijzonder aan het project is het “pay for performance”-principe, waarbij alleen de daadwerkelijk op het project aanwezige uren worden uitbetaald. Verder is een opvallend positief punt dat de schuldhelpverlening binnen het project is geregeld. Oss heeft slechte ervaringen met langdurige detacheringen van klanten bij werkgevers. In plaats daarvan gebruikt men als opstap naar regulier werk een proefplaatsing van een maand of een korte werkstage.

Begeleiding van klanten

Klanten krijgen intensieve begeleiding van een consultant bij het vinden van werk. Gezamenlijk wordt gewerkt aan het opstellen van een CV, het zoeken van vacatures, het schrijven van een sollicitatiebrief en het voeren van een gesprek. Verder wordt het opzetten van een eigen bedrijf in dit project als een serieuze optie gezien om uit de bijstand te geraken. Dit komt waarschijnlijk door de bijzondere doelgroep, waarvan vermoed wordt dat veel mensen zwartwerken (bijv. schilders).

Aanbodversterking

Scholing vormt *geen* belangrijk onderdeel van het project. Dit wordt alleen ingezet als de klant daadwerkelijk gemotiveerd is en/of kan aantonen dat het volgen van een dergelijke opleiding ook echt tot regulier werk leidt. De klanten krijgen ook geen specifieke vaardigheidstrainingen, zoals een sollicitatietraining of een sociale vaardigheidstraining. Het aanleren van deze vaardigheden gebeurt op de werkvloer of in het contact met de consultant.

Het project kenmerkt zich door een vrij directe relatie tussen de gemeente en het re-integratiebedrijf waarbij men gezamenlijk op zoek gaat naar oplossingen. Dit is mogelijk gezien de schaal van de gemeente en de omvang van het betreffende re-integratiebedrijf.

5.6 Kwantitatieve gegevens

Gemeente Oss, Werkende weg, start 1 oktober 2004

Aantal inwoners	76.626
Aantal bijstandsuitkeringen	1.090
Ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen	-8%

In onderstaande tabel is een aantal resultaatcijfers van Werkende weg opgenomen. De eerste drie indicatoren zijn afkomstig uit de benchmark van Divosa. Deze cijfers laten zien dat het project vooral succesvol is, als het gaat om het realiseren van uitstroom naar werk.

	Gemeente Oss	Gemiddelde benchmark
Preventieve uitstroom *	17%	38%
Uitstroom naar werk ◇	66%	45%
Blijvend in uitkering +	3%	28%
Uitval uit project ●	13%	Nvt
Percentage deelnemers □	4,25%	Nvt

- * Preventieve uitstroom: Deelnemers die zich wel melden bij CWI en in aanmerking komen voor een work first-project maar uiteindelijk niet deelnemen aan het work first-project.
- ◇ Uitstroom naar werk: Uitstroom naar reguliere baan en uitzendbaan als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- + Blijvend in uitkering: Doorstroom naar WWB-uitkering, zonder traject of in een ander reïntegratietraject, als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- Uitval uit project: klanten die gedurende het traject uitvallen, zich niet meer melden voor een uitkering en die niet door het project zijn bemiddeld naar een reguliere baan. Als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.
- gemiddeld aantal deelnemers per maand over de eerste helft van 2007 gepercenteerd op het totale klantenbestand op 1 juni 2007.

6 Casebeschrijving Eindhoven

Start	Oktober/november 2005
Doelgroep	Nieuwe instroom (fase 2, 3, 4 en “nader te bepalen”). Beperkte toegang voor zittend bestand.
Doelstelling	Preventie en uitstroom
Loon of behoud uitkering	Behoud van uitkering
Gesimuleerde werkomgeving/regulier	Gesimuleerde werkomgeving
Aantal beschikbare plaatsen	Onbeperkt

6.1 Ontstaan

Net als andere gemeenten denkt Eindhoven na over manieren om het beroep van de inwoners op de bijstand te beperken. De invoering de WWB heeft dit proces geïntensiveerd. Binnen de dienst Werk, Zorg en Inkomen heeft men interesse gekregen voor Work First, zoals dat werd vormgegeven in Wisconsin. Net als in Wisconsin was in Eindhoven de overtuiging dat het inzetten van werkactiviteiten als pesttraject niet werkt. Bij elke cliënt moet gekeken worden welke belemmeringen hem weerhouden van het vinden van werk.

Om die belemmeringen goed in kaart te brengen wil Eindhoven de diagnose zelf doen (in plaats van deze over te laten aan het CWI alleen) en ook gedurende het proces verantwoordelijk blijven. Om dit beter te kunnen doen is binnen de gemeente een knip gemaakt tussen rechtmatigheid (inkomen) en doelmatigheid (werk). In 2005 is het Team Nieuwe Klanten opgericht, onderdeel van de gemeentelijke dienst Werk, Zorg en Inkomen. De uitkeringsaanvraag staat in Eindhoven dan ook geheel los van de bemiddeling naar werk. Er zijn casemanagers Werk en casemanagers Inkomen. De casemanager Werk wacht niet tot zijn collega het recht op uitkering heeft vastgesteld. De mogelijke consequentie daarvan is dat iemand aan het werk is op het moment dat duidelijk wordt dat hij geen recht had op uitkering.

6.2 Doelgroep

Nieuwe klanten melden zich bij het CWI. Naar aanleiding van de intake verdeelt het CWI hen in route A en B. In route B zitten klanten met grote beperkingen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze klanten geldt dat zij eigenlijk niet kunnen werken. Zij worden doorverwezen naar het zorgteam van de gemeente. De klanten in route A worden verder onderverdeeld in A1 en A2. De eerste groep bestaat uit zeer goed bemiddelbare klanten (vergelijkbaar met fase 1). Het CWI houdt hen een half jaar in traject. Na twee maanden wordt per persoon bekeken welke actie wordt ondernomen en welk perspectief er is op uitstroom. Indien iemand toch niet zo makkelijk bemiddelbaar is, kan de consultant van het CWI besluiten deze door te verwijzen naar de gemeente. Dit gebeurt sowieso als iemand uit de route A1 binnen een

half jaar niet uitstroomt. Personen in de route A2 komen direct bij de gemeente terecht.

Zij worden door het CWI doorverwezen naar het Team Nieuwe Klanten (TNK). Team Nieuwe Klanten heeft verschillende instrumenten om mensen weer aan het werk te krijgen. Work First is daar één van. De Eindhovense variant heet Werk Direct. Ongeveer drie op de tien A2-klanten komt in Werk Direct terecht. Klantmanagers kunnen er daarnaast voor kiezen om cliënten zelf te begeleiden in een traject. Ook zijn er werkgelegenheidsinitiatieven waarbij CWI, UWV en de gemeente een rol spelen. Verder is er een directe bemiddelingsvariant waarbij Manpower een vooraanstaande rol speelt. Klantmanagers beslissen wie in Werk Direct komt en wie niet. Daarvoor zijn geen harde criteria opgesteld. Wel overlegt het TNK van tijd tot tijd als team, waarbij vaak concrete gevallen plenair worden behandeld.

Omdat de aantallen aanmeldingen achterbleven bij de prognoses, is Werk Direct ook 'op bescheiden schaal toegankelijk' voor het zittende bestand.

6.3 Activiteiten

Binnen Werk Direct wordt gewerkt met twee re-integratiebedrijven. We noemen ze hier voor het gemak RIB I en RIB II. Zij doen in principe hetzelfde werk. Het ene RIB doet zelf de begeleiding en heeft de werkactiviteiten uitbesteed aan een SW-bedrijf. Het andere doet ook begeleiding en heeft daarnaast een eigen gesimuleerde werkomgeving gecreëerd, waar de aangeleverde klanten aan het werk gaan. De gemeente streeft naar een werkintake binnen drie of vier werkdagen nadat iemand bij TNK is aangemeld. De trajecten duren vier tot zes weken, waarin diagnose plaatsvindt. De voortgang wordt per 1 juni 2007 bijgehouden in het elektronische cliëntvolgsysteem IW3. Zowel de gemeente als de uitvoerende RIB's hebben daartoe toegang. Tijdens deze diagnoseperiode stelt het RIB een re-integratieplan op. Op basis van dat plan kan men vervolgens worden geplaatst op een (kortstondig dan wel langdurig) traject. Dat traject kan deels een Work First-component hebben. Die vervolgentrajecten duren maximaal zes maanden. Een eventuele Work First-component is vaak bij reguliere werkgevers.

De werkzaamheden duren vijf dagdelen per week, samen 20 uur. Begeleiding op de werkvloer gebeurt door een werk(ler)meester. Daarnaast zijn er gedurende ongeveer tien uur per week inhoudelijk ondersteunende activiteiten. Het gaat om algemene praktische vaardigheden zoals het omgaan met computers. Ondersteuning is direct of indirect gericht op het vinden van werk. Tijdens de trainingen komt aan de orde wat iemand kan en wil. Cliënten gaan met concrete vacatures aan de slag. De werkzaamheden zijn met behoud van uitkering. Met TNK is veel telefonisch contact. Indien de situatie van de cliënt daartoe aanleiding geeft, vindt een driegesprek plaats.

Sancties zijn duidelijk: twee verzuimwaarschuwingen leiden (zonder duidelijke reden) tot stopzetting van de uitkering. Met Achmea is een ziekteverzuimtraject overeenge-

komen. Dit houdt in dat cliënten die aangeven niet te kunnen werken, direct gekeurd worden.

RIB I

In de gesimuleerde werkomgeving verrichten de cliënten eenvoudige werkzaamheden. Toen het project net liep, waren er nog geen opdrachtgevers. De cliënten maakten uit hout voetenbankjes, die vervolgens tegen de muur werden opgestapeld. Dit werkte niet erg motiverend. Vrij snel daarna zijn wel opdrachtgevers gevonden. Die zijn niet bedoeld om winstgevend te zijn. De werkmeester acquireert zelf en wil idealiter met de opdrachten zichzelf terugverdienen. Werkzaamheden zijn bijvoorbeeld inpakwerkzaamheden en stickeren.

Het RIB geeft de cliënten een huishoudelijk reglement mee, met een overzicht van rechten en plichten (respect betonen, niet door het gebouw zwerven, niet eten tijdens werktijd, op tijd komen etc.).

Naast werkzaamheden zijn er trainingen gedurende tien uur in de week. Het RIB heeft daarvoor een eigen trainer. Zij leert de cursisten allerhande praktische vaardigheden aan die direct verband houden met het vinden van werk. Het gaat om het omgaan met computers, sollicitatievaardigheden, zoeken naar vacatures etc.

RIB II

RIB II voert dezelfde werkzaamheden uit. Omdat het bedrijf niet beschikt over een eigen gesimuleerde werkomgeving is dit ingekocht bij het SW-bedrijf. De door de gemeente ingeschatte aantallen cliënten (200 tot 250 per jaar) worden in de praktijk lang niet gehaald, het gaat in de praktijk ongeveer om een tiende. Daardoor is het moeilijk om een eigen werkmeester voor deze groep vrij te maken, en daarmee om goede re-integratie aan te bieden. Cliënten krijgen een plek tussen de SW'ers, hetgeen niet bevorderlijk is voor uitstroom. Doordat nieuwe aanmeldingen druppelsgewijs binnenkomen, is bovendien een probleem is dat een groepsproces in de trainingen niet van de grond komt.

Om dit alles een halt toe te roepen heeft het RIB als alternatief geregeld dat cliënten zo snel mogelijk bij een reguliere werkgever worden ondergebracht in de vorm van een stage. De eerste insteek is om de cliënten na deze stageperiode bij deze werkgever regulier te plaatsen. Veel werkgevers vinden dit risico echter te groot. Wanneer dit speelt heeft het RIB de mogelijkheid om de cliënt tijdelijk, als opstap, op basis van een detachingscontract te plaatsen bij de reguliere werkgever. De detachering gebeurt door een aan het RIB gelieerde bedrijf. Daardoor zijn cliënten onafhankelijk geworden van een uitkering. De gemeente verstrekt hiervoor helaas loonkostensubsidie, waardoor deze constructie niet altijd mogelijk is. Experimenten met een mogelijke verschuiving van een RIB als opdrachtnemer naar werkgever staan nog in de kinderschoenen.

6.4 Kenmerken van het werkproces (taakverdeling)

Na aanmelding bij het CWI volgt voor cliënten in route A2 doorverwijzing naar TNK. Afhankelijk van de diagnose door de casemanager kan een persoon naar een RIB worden doorverwezen. Omwille van de vergelijkbaarheid is doorverwijzing *in principe* random. De casemanager blijft op de hoogte van de voortgang aan de hand van het informatiesysteem IW3.

Indien daartoe aanleiding bestaat vraagt één van de partijen een driegesprek aan (met RIB, casemanager en cliënt). Het overige contact is veelal telefonisch. Daarnaast maakt één van de RIB's er een gewoonte van zelf bijeenkomsten te organiseren of eens langs te gaan bij het TNK. Dit wordt erg op prijs gesteld.

6.5 Sterkte en zwakte

Succesfactoren

Een belangrijke succesfactor is in Eindhoven de positie van de casemanager. Hij is er vanaf het eerste moment bij en blijft gedurende het proces verantwoordelijk. De gemeente vindt dit met name belangrijk omdat het RIB uiteindelijk een enkelvoudig belang heeft (namelijk het bedrijfsbelang), wat ook goed is, maar niet altijd overeenkomt met duurzame uitstroom. Voorwaarde voor deze regiefunctie is wel dat de lijnen kort zijn en dat de casemanagers de cliënten goed kennen. Er is veel aandacht voor diagnostiek door casemanagers. Dit kan nog verder ontwikkeld worden.

In Eindhoven is het gedeelte aanbodversterking met tien uur per week relatief omvangrijk. Men is ervan overtuigd dat de afschrikwekkende werking van Work First maar voor een beperkte groep werkt, terwijl aanbodversterking juist de doorslag kan geven. Work First als pesttraject heeft weinig zin. Integendeel moet een project juist inzetten op motivering en activering. Een klant moet door het project het gevoel krijgen dat hij serieus wordt genomen en dat hij wel degelijk iets kan. Motivatie is volgens casemanagers doorslaggevend.

Een praktische succesfactor is volgens de gemeente de verzuimbegeleiding. Verzuim gaat vaak gepaard met al dan niet gesimuleerde klachten. Nu met Achmea een ziekteverzuimregeling is overeengekomen, krijgt de verzuimende persoon direct een huisbezoek inclusief een medische keuring.

Een volgende succesfactor is het duidelijk communiceren van rechten en plichten. De gemeente geeft cliënten foldermateriaal mee en ook RIB's verstrekken de cliënt direct bij binnenkomst een huishoudelijk reglement. De cliënt moet bijvoorbeeld niet pas achter de consequenties van verzuim komen op het moment dat hij thuis zit. Dat iedereen op dezelfde manier behandeld wordt wil uiteraard niet zeggen dat iedereen inhoudelijk dezelfde begeleiding krijgt. Dit is afhankelijk van de specifieke belemmeringen die uit de diagnose naar voren komen. Hoe beter de diagnose, hoe beter het

traject. In het verlengde van duidelijke communicatie ligt transparantie: zeker bij een doelgroep van bijstandcliënten is het belangrijk dat je nakomt wat je hebt toegezegd.

Persoonlijk contact is een succesfactor. Door even bij te kletsen kunnen gemeenten en RIB het gevoel krijgen dat ze de re-integratie samen ter hand nemen, in plaats van dat ze twee contractpartijen zijn die elkaar aan hun woord moeten houden. Persoonlijk contact met de cliënt is evenzeer belangrijk. Aanwezigheid op de werkvloer is van groot belang om goede re-integratie te bieden.

Een minimale aanlevering van cliënten is een andere succesvoorwaarde. Minimale aanlevering is voor RIB's noodzakelijk om optimale condities te creëren om uitstroom te bewerkstelligen. Klantmanagers worden mede afgerekend op de uitstroom binnen de eigen caseload. Het is vanuit hun oogpunt rationeel om cliënten te sturen naar een RIB dat zij vertrouwen of betere prestaties levert. De vergelijkbaarheid van de prestaties van de RIB's is daardoor in het geding. Eén van de RIB's ontvangt inmiddels nog maar een tiende van het aantal cliënten dat door de gemeente was ingeschat bij de aanvang van het project. Daardoor kan een werkmeester voor de Work First cliënten op de werkplaats niet meer uit, en zijn de trainingsgroepen matig gevuld. Dit effect versterkt zichzelf. Het betreffende RIB krijgt steeds minder cliënten aangeleverd. Daardoor is een spiraal naar beneden ontstaan. Deze situatie is niet uniek voor Eindhoven. Een soortgelijk mechanisme doet zich voor in Alphen aan den Rijn.

Verbeterpunten

Work First is nog te veel 'eigendom' van TNK. Het principe Werk boven Inkomen zou meer moeten doorwerken in de rest van de gemeentelijke organisatie (en uiteindelijk ook naar de rest van de keten).

Een aandachtspunt is het beheersbaar houden van de caseload. Naarmate een case-manager meer cliënten onder zijn hoede heeft, is het moeilijker de cliënt goed te kennen, een goede diagnose te doen en de meest passende re-integratie te bieden. Bij een fulltime functie is de caseload momenteel 55 tot 60 cliënten.

Net als in de meeste andere gemeenten is het regelen van kinderopvang niet gemakkelijk. Wachtlijden lopen al snel op tot drie maanden. Ondanks dat met kinderdagverblijven overeenkomsten zijn gesloten, blijft de problematiek bestaan.

De beide RIB's zeggen dat het cliëntvolgsysteem voorsnog een zwakte in het hele proces is. Cliënten zijn vaak niet goed ingevoerd, niet alle informatie is altijd beschikbaar en de facturering ligt soms 'op zijn gat'. Een bijkomend gevaar van IW3 is volgens consulenten dat het systeem in de plaats komt van persoonlijk contact. Daardoor is het mogelijk dat afstemming en fijne nuances verloren gaan, en tegelijk misverstanden kunnen ontstaan. Het systeem is nog maar pas operationeel. Men hoopt dat het systeem bij goed functioneren uiteindelijk omslaat in een voordeel.

6.6 Kwantitatieve gegevens

Aantal inwoners	209.716
Aantal bijstandsuitkeringen	5.525
Ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen	-6%

In onderstaande tabel is een aantal resultaatcijfers opgenomen over Werk Direct.

	Eindhoven	Gemiddelde benchmark
Preventieve uitstroom *	niet beschikbaar	38%
Uitstroom naar werk ◇	59%	45%
Blijvend in uitkering +	0%	28%
Uitval uit project ●	niet beschikbaar	Nvt
Percentage deelnemers □	niet beschikbaar	Nvt

* Preventieve uitstroom: Deelnemers die zich wel melden bij CWI en in aanmerking komen voor een work first-project maar uiteindelijk niet deelnemen aan het work first-project.

◇ Uitstroom naar werk: Uitstroom naar reguliere baan en uitzendbaan als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.

+ Blijvend in uitkering: Doorstroom naar WWB-uitkering, zonder traject of in een ander reïntegratietraject, als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.

● Uitval uit project: klanten die gedurende het traject uitvallen, zich niet meer melden voor een uitkering en die niet door het project zijn bemiddeld naar een reguliere baan. Als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn.

□ gemiddeld aantal deelnemers per maand over de eerste helft van 2007 geperceenteerd op het totale klantenbestand op 1 juni 2007.

Colofon

Work First en Arbeidsmarktperspectief is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
info@rwi.nl
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving omslag: Smidswater
strategie > concept > design, Den Haag

ISBN 978-90-8766-020-8

Februari 2008