

Evaluatie Direct Werk Helmond

Hans Droppert
21 april 2008

1. Inleiding

Eind 2006/Begin 2007 werd in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Helmond een onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid in Helmond. In maart 2007 verscheen hiervan het rapport onder de titel "Re-integratie in Helmond". In dit rapport werd het totale re-integratiebeleid geëvalueerd, maar werd speciaal ingezoomd op twee projecten, te weten Helmond Actief en Direct Werk.

Naar aanleiding van dit rapport werd door Atlant groep de uitvoerder van het project Direct Werk naar de gemeenteraad gereageerd. Men was van mening dat er een aantal feitelijke onjuistheden werden aangegeven over Direct Werk en dat daardoor het project verkeerd werd beoordeeld.

In de vergadering van de gemeenteraad van 8 mei 2007 werd het rapport van de rekenkamercommissie en de reactie van Atlant groep besproken. Het college van B&W heeft in deze vergadering toegezegd een evaluatie van het project Direct Werk te zullen laten uitvoeren.

In december 2007 is mij gevraagd deze evaluatie uit te voeren en daarbij specifiek aandacht te besteden aan de discussie tussen de onderzoekers en de Atlant groep.

In januari 2008 heb ik daartoe de betreffende rapporten gelezen en andere stukken met betrekking tot het project Direct Werk. Ook heb ik enkele gesprekken gevoerd met de rekenkamercommissie, Atlant groep en de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente. Hierbij werd zowel het rapport van de Rekenkamercommissie, als het commentaar daarop van Atlant groep als basis gebruikt. Daarnaast heb ik de interviews gebaseerd op vragen over de uitvoering en de resultaten van Direct werk. Zie bijlage II voor de geraadpleegde literatuur en de geïnterviewde personen.

Het rapport is erop gericht na te gaan hoe Direct Werk is uitgevoerd, wat de veranderingen daarin in de jaren na 2002 (de start ervan) tot heden zijn geweest, wat goed is gegaan en wat beter kan en welke conclusies getrokken mogen worden voor de toekomst. Hierbij heb ik ook gebruik gemaakt van de benchmark Work First projecten ¹, die in 2007 door Divosa is uitgevoerd en van de rapporten van de Raad voor Werk en Inkomen, die onlangs zijn verschenen ².

¹ Work First werkt, Op weg naar een evidence based work First, maart 2007, Divosa Utrecht.

² Work First en Arbeidsmarktperspectief, onderzoek naar de werking van Work First en Work First: Aanbevelingen aan gemeenten, beide van de Raad voor Werk en Inkomen, februari 2008.

2. Inhoud

1.	Inleiding	2
2.	Inhoud	3
3.	Samenvatting	4
4.	De werkwijze van Direct Werk en de ontwikkeling vanaf 2002 tot heden	8
5.	Resultaten van Direct Werk	9
6.	Beoordeling van Direct Werk door de Rekenkamercommissie.....	12
7.	De discussie met Atlant groep	13
8.	Evaluatie van Direct Werk	15
9.	Vergelijking met resultaten benchmark Work First	20
10.	De toekomst van Direct Werk.....	21
11.	Conclusies en aanbevelingen.....	22
	BIJLAGE I Vergelijking Direct Werk met criteria benchmark Work first.....	25
	BIJLAGE II Geraadpleegde bronnen	27

3. Samenvatting

Achtergrond en aanpak

In de vergadering van de gemeenteraad van 8 mei 2007 heeft het college van B&W aangegeven een evaluatie van het project Direct Werk te zullen laten uitvoeren. Dit rapport is daarvan de weerslag. Het is tot stand gekomen door bestudering van de diverse rapporten en gesprekken met de Rekenkamercommissie, afdeling W&I en Atlant groep.

Het rapport is erop gericht na te gaan hoe Direct Werk is uitgevoerd, wat de veranderingen daarin in de jaren na 2002 (de start ervan) tot heden zijn geweest, wat goed is gegaan en wat beter kan en welke conclusies getrokken mogen worden voor de toekomst. Hierbij is ook gebruik gemaakt van de benchmark Work First projecten van Divosa en van recente rapporten van de Raad voor Werk en Inkomen.

Opzet Direct werk

Het project Direct werk was bedoeld voor de nieuwe instroom van bijstandsgerechtigden, die een sollicitatieplicht hadden, als fase 2-4 waren geïndiceerd, voldoende fysiek en psychisch belastbaar waren en sociaal stabiel waren. Het doel was in principe al deze nieuwe instromers binnen een aantal dagen aan het werk te zetten.

Tijdens dit traject werd een beeld gevormd van het kandidaatsprofiel (wensen, mogelijkheden en belemmeringen kandidaat) en werd dit gematcht met het profiel van de werkgevers in het netwerk van Atlant groep. Parallel aan Direct Werk werd een bemiddelingstraject ingezet en vaardigheden getraind.

Het project Direct werk werd beschouwd als een onderdeel van het totale re-integratiepakket wat Atlant groep aan de gemeente had aangeboden.

In 2003 en 2004 werd Direct werk in principe ingezet voor alle nieuwe instroom. In de loop der jaren na 2005 is het aantal cliënten wat in Direct werk gestart echter steeds verder gedaald.

Resultaten van Direct Werk

Doel van Direct werk was aan de ene kant voorkomen van uitkeringen, aan de andere kant uitstroom uit de uitkering.

Er is maar beperkt inzicht in de preventie, maar op basis van de wel bekende gegevens in 2004 kan worden opgemaakt dat toen de preventie rond het niveau lag van het landelijk gemiddelde bij Work First (33%). Daarna is het volgens de Rekenkamercommissie sterk gedaald. De verklaring ligt erin dat Direct werk sinds 2006 niet meer sluitend werd ingezet.

Het uitstroompercentage van Direct werk naar reguliere arbeid is weliswaar niet exact vast te stellen, omdat over de resultaten van uitstroom van de betreffende doelgroep als zodanig geen gegevens zijn. Er zijn echter wel gegevens over alle deelnemers aan trajecten van Atlant groep en daaruit valt af te leiden dat de resultaten van uitstroom naar regulier werk zeker tussen de 40% en 50% per jaar liggen. Dit is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde van Work First projecten.

De Rekenkamercommissie komt tot de conclusie dat er relatief veel mensen na aanvankelijk werk toch weer werkloos zijn geworden ("draaideurcliënten"). Dit is niet verder te verifiëren.

Discussie rekenkamercommissie Atlant groep

De Atlant groep heeft in april 2007 een commentaar gegeven op het rapport van de Rekenkamercommissie, waarin men kritiek had op een aantal onderdelen van dit rapport. De kritiek op de methode van onderzoek onder cliënten, was niet terecht: deze onderzoeken waren zeker representatief. Wat betreft de kritiek op de resultaten had Atlant groep wel gelijk: de resultaten zijn beter dan de Rekenkamercommissie veronderstelt op basis van de haar aangereikte cijfers. Ook mij is echter gebleken dat de cijfers onvolledig zijn en dat slechts op basis van aannames de feitelijke resultaten te berekenen zijn.

De Rekenkamercommissie heeft weliswaar niet de bedoeling gehad de projecten Helmond Actief en Direct Werk te vergelijken, maar door de opstelling van haar rapport wordt wel deze suggestie gewekt. De projecten zijn echter onvergelijkbaar.

Methodiek van Direct werk

De methodiek van Direct werk is de afgelopen jaren verbeterd. Ook de werkzaamheden zijn niet meer "kleeuhangers inpakken", maar grotendeels reëel werk en als het kan bij reguliere werkgevers. Daarnaast worden aanbodversterkende trajecten ingezet, zodat het volwaardige re-integratietrajecten kunnen worden genoemd.

Beoordeling door de deelnemers

Uit de enquête van de Rekenkamercommissie blijkt dat deelnemers van Direct Werk ontevreden zijn over werk, begeleiding en bemiddeling. In vergelijking met andere Work First projecten lijkt Helmond ook slechter te scoren op dit aspect.

Door verbeteringen in de werksituatie en professionalisering van de begeleiding zou dit de laatste tijd verbeterd kunnen zijn, maar dat is nog niet vast te stellen.

Inzet instrumenten

Tijdens Direct werk worden verschillende instrumenten ingezet. De gemeente Helmond heeft ervoor gekozen deze alle op productbasis in te kopen bij re-integratiebedrijven. Deze werkwijze kan tot discussies leiden tussen re-integratiebedrijven (i.c. Atlant groep) en de gemeente over de noodzaak om instrumenten in te zetten. Voorbeelden hiervan zijn de boven genoemde discussies over extra begeleiding en nazorg.

Bemiddeling

Zoals boven al aangegeven zet Atlant groep sterk in op een netwerk van bedrijven met wie men een vertrouwensrelatie heeft. In hoeverre dit voldoende effectief is, is moeilijk te achterhalen. De resultaten lijken inderdaad niet slecht, maar misschien is er nog verbetering mogelijk.

De rekenkamercommissie adviseert hierbij ook te kijken naar de aanpak van Helmond Actief. Het zou kunnen zijn dat een samenwerking tussen beide partijen tot (nog) betere resultaten leidt. Overigens valt ook te overwegen het netwerk van uitzendbureaus op het Werkplein meer te betrekken bij de bemiddeling.

Communicatie

Het succes van Direct werk en de beoordeling van de deelnemers hangt sterk af van de wijze van communiceren rond het project. Deze communicatie had volgens Atlant groep in 2003-2005 beter gekund. Te veel is het "kleerhangers inpakken" naar voren gekomen; te weinig als een instrument om je competenties te meten en zo snel mogelijk aan het werk te gaan.

Vergelijking met resultaten benchmark Work First

Ik heb Direct Werk beoordeeld op basis van succescriteria die Divosa in haar benchmark Work First aangeeft. Hieruit blijkt Direct werk op de meeste punten positief op deze criteria te scoren. Het belangrijkste punt van verbetering wat naar voren komt, is dat een gedifferentieerd verloningsmodel effectiever kan zijn. Hierbij ontvangen deelnemers na enige tijd een reëel loon.

De toekomst van Direct Werk

In het arbeidsmarktbeleidsplan Nu of Nooit kiest de gemeente Helmond voor een ambitieuze aanpak. Ten aanzien van het inschakelen van werklozen in het arbeidsproces wordt ingezet op een zware intensivering van het re-integratiebeleid. Hierbij wordt ingezet dat alle werkzoekenden binnen 3-6 maanden een (leer-werk) traject krijgen aangeboden. In deze brede "Work First" aanpak wordt ook Direct werk opgenomen. Tevens zal getracht worden Helmond Actief en West Werkt te integreren in deze aanpak.

Onlangs heeft ook de Raad voor Werk en Inkomen een onderzoek uitgebracht over Work First. Ook hier constateert men dat een Work first benadering zeer succesvol is en gemiddeld anderhalf maal zo succesvol als een normaal re-integratietraject. Op basis hiervan beveelt de Raad aan Work First niet alleen in te zetten voor nieuwe instroom, maar voor de totale bijstandspopulatie en Work First beleidsmatig te verankeren. Daar waar gemeenten nog niet met Work First werken, adviseert de RWI om daarmee spoedig te starten.

Deze aanbevelingen onderschrijven de beleidskeuze van de gemeente Helmond om in de toekomst Direct werk weer verder uit te bouwen.

Conclusies en aanbevelingen

Samengevat kom ik tot de volgende conclusies:

- Direct werk is een effectief instrument gebleken zowel voor preventie als voor re-integratie.
- De beoordeling door de deelnemers van Direct werk was negatiever dan bij andere Work First projecten in den lande.
- Er zijn verbeteringen aangebracht in de aanpak, zodat te verwachten is dat ook de beoordeling door de deelnemers nu beter is.
- Ten aanzien van de duurzaamheid van plaatsingen zijn tegenstrijdige signalen.

Op basis van de evaluatie, onderzoek door Divosa en de aanbevelingen van de Raad voor Werk en Inkomen, zijn de belangrijkste aanbevelingen:

- Neem Work First als basis van re-integratiebeleid conform het procesmodel uit de benchmark van Divosa en zet daarbinnen Direct Werk in.
- Zorg voor sluitendheid van de aanpak bij nieuwe instroom. Ontwikkel daarvoor nieuwe arrangementen voor doelgroepen die ook zorg nodig hebben.

- Zorg voor uitbreiding van het netwerk van werkgevers door meer samenwerking te realiseren met andere partijen.
- Zorg dat bij aanbesteding een partnership ontstaat t.b.v. de aanpak Work First.
- Zorg voor een betere rapportagesystematiek, zodat de resultaten van projecten als Direct Werk en daarmee de effectiviteit beter te beoordelen is.

4. De werkwijze van Direct Werk en de ontwikkeling vanaf 2002 tot heden

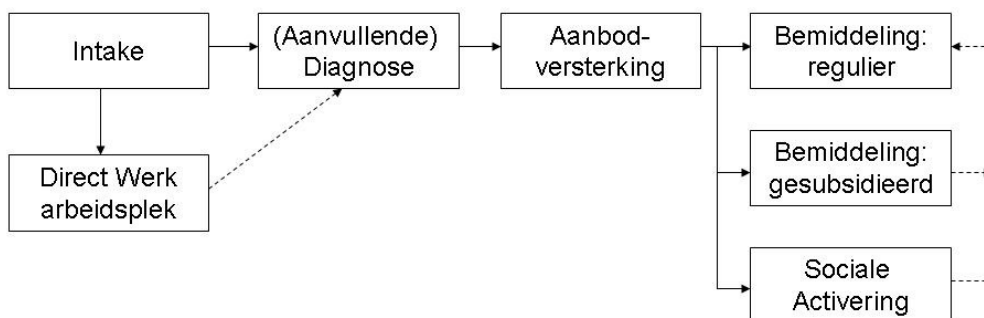
Direct Werk is in september 2002 van start gegaan als een pilotproject gebaseerd op de Work First benadering³. Het doel was verder invulling te kunnen geven aan de sluitende aanpak en aan de gedachte dat "een uitkering geen vanzelfsprekendheid is maar dat tegenover dit recht een aantal plichten staan"⁴.

Het project was bedoeld voor de nieuwe instroom van bijstandsgerechtigden, die een sollicitatieplicht hadden, als fase 2-4 waren geïndiceerd, voldoende fysiek en psychisch belastbaar waren en sociaal stabiel waren. Het doel was in principe al deze nieuwe instromers binnen een aantal dagen aan het werk te zetten.

Tijdens dit traject werd een beeld gevormd van het kandidaatprofiel (wensen, mogelijkheden en belemmeringen kandidaat) en werd dit gematcht met het profiel van de werkgevers in het netwerk van Atlant groep. Parallel aan Direct Werk werd een bemiddelingstraject ingezet en vaardigheden getraind.

Indien na 4 weken werd vastgesteld dat een meer intensief re-integratietraject noodzakelijk was, werd hiertoe een nieuw re-integratieplan opgesteld.

Het project Direct werk werd beschouwd als een onderdeel van het totale re-integratiepakket wat Atlant groep aan de gemeente had aangeboden. Het totale pakket zag er als volgt uit:



De afspraken over resultaten, die over dit gehele pakket waren overeengekomen, golden dan ook voor Direct werk. Dat betekende dat Atlant groep garandeerde dat van de fase 2 cliënten meer dan 80% duurzaam uitstroomde naar werk en meer dan 40% van de fase 3/4 cliënten. Daarnaast zou voor de laatste groep nog 40% sociaal geactiveerd worden. Deze doelstellingen waren dus niet na Direct werk als zodanig (dus binnen 6 weken), maar na het volledige traject bij Atlant groep.

In 2004 heeft de gemeente een nieuwe aanbestedingsronde gedaan. Ook hier heeft Atlant groep geoffreerd met een volledig pakket, inclusief Direct Werk.

³ In de USA werd al sinds 1996 hiermee gewerkt. Met name het programma Wisconsin Works (W2) is bekend. Direct Werk is hiervan maar een beperkt onderdeel.

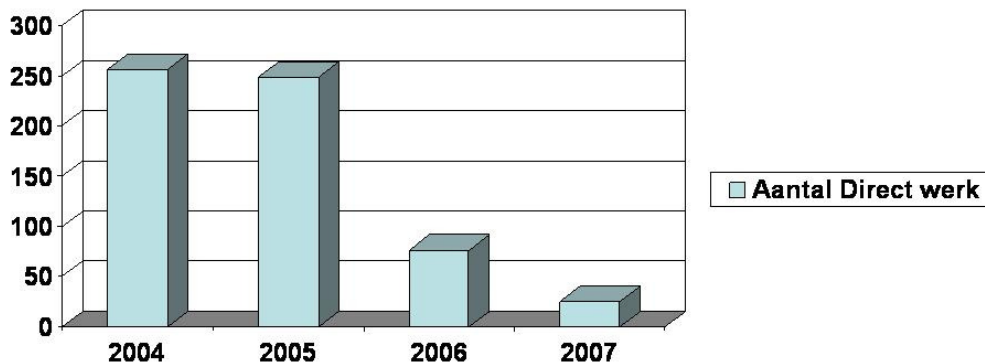
⁴ Zie offerte pilotproject Direct Werk, juli 2002, ondertekend door burgemeester Jacobs en de algemeen directeur van Atlant groep.

Het pakket verschilde niet fundamenteel van het pakket wat van 2002-2004 van toepassing was. Dit contract is in uitvoering van 2005 tot heden.

Hoe is de gemeente sinds 2004 met Direct werk omgegaan?

Volgens aan mij gegeven informatie werd in 2003 inderdaad Direct werk in principe ingezet voor alle nieuwe instroom. In 2004 werden er nog 348 cliënten geïndiceerd door de gemeente voor Direct werk, van wie er 256 daadwerkelijk gestart zijn. Vergeleken met het aantal nieuwe uitkeringsgerechtigden (681 in 2004) was dit nog relatief hoog ⁵.

In de loop der jaren hierna is het aantal cliënten wat in Direct werk gestart is steeds verder gedaald:



Deze daling is veel groter dan de daling van de instroom (van 681 naar 555 per jaar).

De verklaring die de afdeling Werk en Inkomen geeft is de volgende. Volgens hen is Direct werk gericht op drie doelgroepen:

- De cliënten die arbeidsritme moeten opdoen c.q. behouden.
- De cliënten die niet voldoende actief zoeken naar werk
- De cliënten die andere middelen van bestaan hebben of kunnen krijgen.

Door de verbeterde conjunctuur zou de tweede groep ook anderszins snel bemiddeld kunnen worden en is daarom Direct werk niet noodzakelijk. Men stuurt mensen die direct aan het werk kunnen naar uitzendbureaus op het Werkplein.

Voor de derde groep zijn door hoogwaardig handhaven voldoende andere middelen beschikbaar.

5. Resultaten van Direct Werk

Preventie van uitkeringen

Een van de doelstellingen van Direct werk is om mensen, die geen uitkering nodig hadden, omdat zij zelf werk konden vinden, te laten zien dat een uitkering niet vrijblijvend is. Door Direct werk zou een bepaalde groep dan ook afzien van een uitkering.

Het is moeilijk te beoordelen hoe groot dit effect is geweest. Het effect van Direct werk als preventie-instrument kan zich namelijk op verschillende wijze voordoen:

⁵ Uitgezonderd waren de zogenaamde fase 1 cliënten aan de ene kant en cliënten met zware fysieke of psychische dan wel sociale beperkingen, zodat werken in eerste instantie niet haalbaar was.

- a. Door de bekendheid van Direct werk melden mensen zich al niet bij het CWI.
- b. Door de informatie van het CWI over Direct werk zien cliënten af van een uitkering en worden dus niet doorverwezen naar de gemeente.
- c. Door de informatie van de gemeente zien mensen af van een uitkering.
- d. Mensen worden verwezen naar Direct werk en komen daar niet opdagen of weigeren het traject.

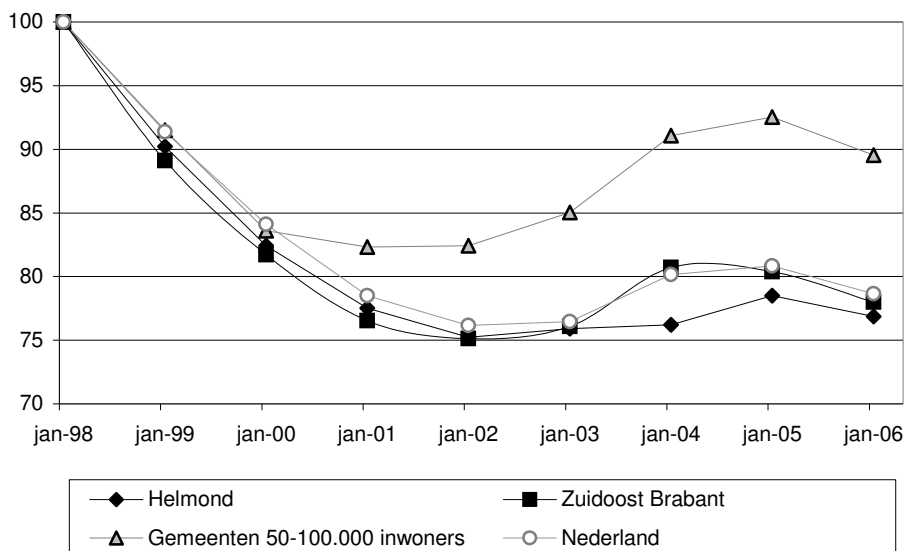
Van a en b is heel moeilijk te bepalen hoe groot dit effect is. Ten aanzien van c en d is in 2004 door Atlant groep een analyse gedaan, die aangaf dat 8% van de geïndiceerden afziet van een uitkering en dat nog eens 20% niet komt opdagen of het trajectaanbod weigert.

In de benchmark Work First ⁶ wordt aangegeven dat de preventie op de uitkering bij Work First projecten gemiddeld 33% van de mensen die zich bij CWI of gemeente melden, afzien van een uitkering. Dit betreft dus de boven genoemde groepen b-d. Of dit in Helmond ook zo was, valt niet te achterhalen, maar het lijkt niet onwaarschijnlijk, als al 20% uit de groepen c en d komen.

Zoals boven is aangegeven, is de inzet van Direct werk sinds 2004 sterk afgenomen. De preventiequote zal daarmee ook sterk zijn afgenomen, mag verondersteld worden.

In het onderzoek wat de Rekenkamercommissie in 2006 heeft laten uitvoeren, is gevraagd aan mensen die zich bij het CWI gemeld hebben wat de reden was om geen WWB-uitkering aan te vragen. Slechts 5% van de cliënten die geen uitkering aangevraagd hebben gaf daar Direct werk als reden op.

De rekenkamercommissie heeft ook in haar rapport het bijstandsvolume van de gemeente Helmond vergeleken met andere gemeenten (zie figuur):



In deze grafiek is te zien dat het bijstandsvolume zich in Helmond vergelijkbaar heeft ontwikkeld met andere gemeenten, met uitzondering van het jaar 2003, waar Helmond een duidelijker gunstiger ontwikkeling heeft doorgemaakt. Hoewel het opvalt dat dit juist het jaar was, waarin Direct werk

⁶ Work First werkt, op weg naar een evidence based-work First, Divosa 2007

in volle omvang werd ingezet, is het te gemakkelijk deze constatering te vertalen naar het preventie-effect van Direct werk. Als tegenargument kan bijvoorbeeld worden gebruikt dat in 2003 de daling zich met name voordeed in de langdurig bijstandsgerechtigden, die niet tot de doelgroep van Direct Werk behoorde.

Het adviesbureau APE heeft in januari 2007 een rapportage uitgebracht waarin de resultaten van Helmond vergeleken worden met andere gemeenten op een aantal relevante criteria. Een van de onderzochte criteria is de kans op uitstroom van cliënten binnen een half jaar resp. een jaar. Hier blijkt dat in Helmond in 2003 en 2004 meer dan de helft van de bijstandsccliënten binnen een jaar is uitgestroomd. Volgens APE is dit in vergelijking met andere gemeenten aan de hoge kant. In welke mate dit aan Direct werk kan worden toegeschreven kan ik niet beoordelen, maar het heeft hier in ieder geval toe bijgedragen.

In 2005 is nog alleen het cijfer binnen een half jaar bekend. Dat is vergelijkbaar aan 2003. Hoe het na 2005 is verlopen is mij niet bekend.

De uitstroomresultaten van Direct werk

Zoals de rekenkamercommissie al constateert in haar rapport zijn de gegevens van de gemeente niet voldoende om de effectiviteit van re-integratietrajecten te meten. Slechts in 2004 zijn er beperkt gegevens bekend over de effectiviteit van Direct werk t.b.v. uitstroom naar regulier werk. In 2005 en 2006 zijn de mensen die geïndiceerd zijn voor Direct werk niet afzonderlijk te achterhalen. Op basis van de wel aanwezige gegevens (zie kader) kunnen we echter concluderen dat het resultaat van Direct Werk boven de 40% ligt en waarschijnlijk zelfs hoger (zie kader).

In 2004 zijn er 256 mensen gestart met een Direct werk traject. Hiervan hebben er 46 (18%) gedurende de eerste 6 weken een reguliere baan gekregen. Met 120 mensen is echter een vervolgtraject gestart. Hiervan hebben er nog eens 19 binnen het jaar 2004 een baan gekregen. 70 trajecten liepen echter door in 2005. Hiervan hebben er naar schatting tussen de 35 en 50 een baan gekregen ⁷. Het totaal wordt dus ca. 40%.

In 2005 en 2006 is slechts het resultaat van het totaal aantal trajecten bij Atlant groep bekend, die als doel reguliere arbeid hebben. De plaatsingspercentages hiervan zijn resp. 69% en 48%.

Over de duurzaamheid van de plaatsingen is weinig bekend. De rekenkamercommissie komt op basis van haar enquête onder deelnemers tot de conclusie dat er relatief veel mensen na aanvankelijk werk toch weer werkloos zijn geworden ("draaideurcliënten"). Dit was in de enquête ongeveer een derde van de uitstroom naar werk.

Een vergelijking van de uitstroomresultaten met de in de contracten geformuleerde doelstellingen is niet mogelijk, zoals ook de rekenkamercommissie al geconstateerd heeft. Dat komt met name omdat er geen onderscheid gemaakt wordt in de rapportage tussen fase 2 en fase 3/4 cliënten.

⁷ Het exacte aantal is niet meer te achterhalen, omdat de persoonsgegevens niet meer bekend zijn. De inschatting is gebaseerd op het gemiddelde van alle trajecten bij Atlant in 2005.

6. Beoordeling van Direct Werk door de Rekenkamercommissie

De (uitstroom)resultaten en effecten zijn door de Rekenkamercommissie vastgesteld op basis van een analyse van de feitelijke uitstroomgegevens, en de uitkomsten van schriftelijke enquêtes.

Resultaten

De Rekenkamercommissie constateert ook dat de uitstroomresultaten voor de projecten Direct Werk en Helmond Actief zich moeilijk laten vast stellen omdat de registratie op dit punt gebreken vertoont. Gegevens ontbreken of zijn onvolledig en blijken bovendien ook niet altijd goed op elkaar te passen.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat van de uitstroom uit Direct werk jaarlijks slechts 19% naar regulier werk gaat en 1% naar sociale activering; de overige deelnemers aan Direct Werk hebben de uitkering verlaten om overige redenen, zijn doorgestroomd naar een vervolgtraject, of hebben het traject tussentijds verlaten.

Uit het enquêteonderzoek van de Rekenkamercommissie kwam naar voren dat de kans op terugval bij Direct Werk relatief groot is: 1 op de 3 naar werk uitgestroomde respondenten was volgens dit onderzoek binnen een jaar weer werkloos geworden.

Mening deelnemers

Een substantieel deel van de deelnemers aan Direct Werk betwijfelt volgens dit onderzoek het rendement van de trajectactiviteiten: ongeveer de helft geeft aan weinig tot geen baat te hebben gehad bij het project. De twijfels richten zich met name op de inhoud en aansluiting van de trajectactiviteiten op de vraag op de arbeidsmarkt en het gebrek aan eigen inbreng en maatwerk. Ondanks deze twijfel geeft een deel van de sceptici aan wel dingen geleerd te hebben die helpen bij het vinden van een baan, meer te zijn gaan solliciteren en ook meer zin te hebben om te werken sinds de deelname aan Direct Werk.

Preventie

De preventieve werking van het project Direct Werk lijkt beperkt volgens de Rekenkamercommissie. Weliswaar besluit een deel van de respondenten (na aanmelding bij het CWI) bij nader inzien toch maar af te zien van een uitkering, maar de belangrijkste reden hiervoor is dat men geen recht op een bijstandsuitkering blijkt te hebben, gevolgd door 'ik heb zelf werk gevonden'. Slechts 5% geeft expliciet aan niet verplicht te willen werken bij Direct Werk. Dit blijkt ook wanneer we vragen naar de bekendheid met het project Direct Werk. 62% zegt nog nooit gehoord te hebben van het project Direct Werk, terwijl slechts 8% ook daadwerkelijk een werkplek bij Direct Werk aangeboden heeft gekregen.

Kwalitatieve bijdrage van Direct Werk

Voor een meer kwalitatieve analyse van de bijdrage van het project Direct Werk zijn naar de mening van de Rekenkamercommissie de uitkomsten van de enquête onder deelnemers ook te gebruiken. Hieruit komt naar voren dat 15% van de ex-deelnemers aan Direct Werk aangeeft de gevonden baan dankzij of met hulp van Direct Werk te hebben verkregen. Ex-deelnemers van Direct Werk zeggen de baan vooral aan zichzelf te danken te hebben. Een kwart van de deelnemers aan Direct Werk geeft aan dat het project heeft bijgedragen aan de vergroting van hun kansen op de arbeidsmarkt. 61% zegt van niet, en 15% constateert zelfs een achteruitgang in arbeidsmarktpositie.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek formuleert de Rekenkamercommissie als aanbeveling ten aanzien van Direct Werk om het project te verbreden tot een re-integratie-instrument. Daarnaast om de ervaringen en de succesvolle elementen van de werkwijze van Helmond Actief ook bij andere projecten/trajecten in te voeren, dus eventueel ook bij Direct Werk.

7. De discussie met Atlant groep

De Atlant groep heeft in april 2007 een commentaar gegeven op het rapport van de Rekenkamercommissie. Dat commentaar is niet van te voren met de Rekenkamercommissie besproken. Reden daarvan is dat de Rekenkamercommissie haar rapport alleen voor commentaar naar de gemeente had gestuurd en alleen dat commentaar had verwerkt, voorzover zij zich daarin kon vinden. Dit is gebeurd omdat de Rekenkamercommissie alleen het beleid van de gemeente beoordeelt en niet in discussies tussen gemeentelijke uitvoering en onderaannemers wil terecht komen.

Het commentaar van Atlant groep betreft de volgende aspecten:

- Representativiteit van het door de rekenkamercommissie uitgevoerde kwalitatieve onderzoek
- Vergelijking van de projecten Direct Werk en Helmond Actief door de rekenkamercommissie
- Cijfers ten aanzien van Direct Werk
- Duurzaamheid plaatsingen en draaideurcliënten bij Direct Werk
- Kosten van Direct Werk

Ik heb de argumenten van Atlant groep gecheckt en ben op basis hiervan tot de volgende conclusies gekomen:

Representativiteit van het door de rekenkamercommissie uitgevoerde kwalitatieve onderzoek

Atlant groep stelt dat het onderzoek onder deelnemers van Direct Werk niet representatief is, omdat men alleen de respons afgezet zou hebben tegen de totale bijstandspopulatie. Dat blijkt echter niet het geval. Atlant groep is op het verkeerde been gezet, doordat de Rekenkamercommissie de respondenten in tabel 5.1 vergeleken heeft met de totale bijstandspopulatie. Echter men heeft wel degelijk de respons ook vergeleken met de kenmerken van de deelnemers van Direct Werk en op basis daarvan terecht geconcludeerd dat de respons representatief is.

We kunnen de resultaten ook op een punt vergelijken met ander onderzoek naar Work First projecten. Onlangs is in het rapport van de Raad voor Werk en Inkomen⁸ ook een beoordeling van deelnemers van Work First projecten gepubliceerd. Hieruit blijkt dat 31% van de deelnemers de te verrichten werkzaamheden niet leuk vindt. Bij Direct Werk was dit 30%, dus niet erg verschillend. Dit lijkt dus inherent te zijn aan de aanpak Work First.

Atlant groep geeft ook aan dat bij het onderzoek naar preventie niet alleen de mensen ondervraagd hadden moeten worden, die zich bij het CWI hebben gemeld, maar ook de mensen die zich daar niet hebben gemeld (bijv. juist vanwege Direct Werk). De onderzoeker van de rekenkamercommissie gaf naar mij aan dat dat op zich juist is, maar dat betreffende mensen nergens

⁸ Work First en Arbeidsmarktperspectief, onderzoek naar de werking van Work First en Work First: Aanbevelingen aan gemeenten, beide van de Raad voor Werk en Inkomen, februari 2008.

geregistreerd waren. Dat neemt echter niet weg dat bij degenen die zich wel gemeld hadden, volgens de enquête Direct werk niet erg bekend was. Gezien het feit dat Direct werk sinds 2004 zeker niet meer sluitend is ingezet en de laatste tijd zelfs maar heel beperkt (zie hoofdstuk 4) is dit ook verklaarbaar. Het lijkt mij logisch dat de preventieve werking van Direct werk daardoor is afgenomen.

Atlant groep geeft ook aan dat een vergelijking tussen het bijstandsvolume in Helmond met andere gemeenten gewenst zou zijn om de effectiviteit van Direct werk te beoordelen. Hoe sympathiek die gedachte ook is, mijns inziens is dat onmogelijk omdat er zo veel factoren een rol spelen, dat het effect van Direct werk hier niet uit te destilleren zou zijn ⁹.

Vergelijking van de projecten Direct Werk en Helmond Actief door de rekenkamercommissie

Atlant groep stelt dat de rekenkamercommissie de projecten Helmond Actief en Direct werk niet met elkaar mag vergelijken. De rekenkamercommissie heeft m.i. echter wel degelijk de projecten afzonderlijk beoordeeld. Echter door de wijze waarop het rapport geconcipeerd is, kan het voor de argeloze lezer overkomen alsof deze projecten vergeleken mogen worden. De Rekenkamercommissie gaf naar mij aan dat dat geenszins haar bedoeling is geweest. De projecten zijn ook volgens haar qua doelstelling, doelgroep en uitvoering niet vergelijkbaar.

Cijfers ten aanzien van Direct Werk

Ten aanzien van de door de gemeente geformuleerde doelstellingen ¹⁰ geeft Atlant groep aan dat deze niet betrekking hebben op Direct werk sec, maar op volledige trajecten van Atlant groep. Volgens mij blijkt dit volgens de contracten ook zo te zijn. Op basis van het cijfer van 19% plaatsing na 6 weken, mag dan ook niet gesteld worden dat het project niet aan de doelstellingen heeft voldaan. De rekenkamercommissie heeft echter slechts gebrekkige gegevens ter beschikking gekregen van de gemeente, zodat zij het resultaat van volledige trajecten niet heeft kunnen berekenen.

De gemeente kan geen cijfers opleveren op basis waarvan de doelrealisatie conform de specificatie (fase 2 en fase 3/4) kan worden vastgesteld. De cijfers die Atlant groep geeft (en waarvan de gemeente naar mij heeft aangegeven dat deze juist zijn) geven aan dat in 2004 de plaatsing ca. 40% moet zijn geweest en dat ook in 2005 en 2006 de plaatsingspercentages hoger zijn geweest (ca. 50%).

Op basis van een eerste beoordeling lijken deze cijfers beter dan het beeld wat het rapport van de Rekenkamercommissie oproept. De Rekenkamercommissie had echter niet de beschikking over deze gegevens.

Duurzaamheid plaatsingen en draaideurcliënten bij Direct Werk

Bij het kwalitatieve onderzoek heeft de Rekenkamercommissie getracht te achterhalen wat de duurzaamheid van plaatsingen na Direct werk is geweest. Dat heeft zij gedaan op basis van het aantal "draaideurcliënten" ¹¹.

⁹ Overigens heeft de Rekenkamercommissie in haar rapport wel degelijk een vergelijking gemaakt tussen het uitkeringsbestand van Helmond en andere gemeenten. Hieruit blijkt geen groot verschil.

¹⁰ 70% naar regulier werk bij fase 2 cliënten, 40% naar regulier werk bij fase ¾ cliënten en 40% naar sociale activering bij fase ¾ cliënten.

¹¹ De rekenkamercommissie heeft de definitie van het CBS en de benchmark WWB gehanteerd: een cliënt die binnen een jaar na uitstroom weer aanklopt bij de gemeente voor een uitkering.

Atlant groep zet vraagtekens bij de conclusie dat er bij Direct werk meer draaideurcliënten zijn dan bij Helmond Actief. Dat doet zij omdat door de verplichting van Direct werk het vanzelfsprekend is dat cliënten bij hernieuwde uitkering, zich weer bij Direct werk melden. Kennelijk heeft Atlant groep het begrip draaideurcliënt geïnterpreteerd als het percentage deelnemers dat opnieuw in een Direct werk traject komt. Dat is echter niet wat de Rekenkamercommissie bedoeld heeft.

Kosten van Direct Werk

De Rekenkamercommissie geeft aan dat zij voor Direct werk niet in staat was de kosten te beoordelen, omdat deze door de gemeente niet voldoende bruikbaar kon worden aangeleverd ¹².

Atlant groep concludeert op basis van de betrokken gegevens dat trajecten bij Helmond Actief aanzienlijk duurder zijn dan bij Direct werk.

Gezien het feit dat de gegevens over de kosten lastig hanteerbaar zijn, moet ik concluderen dat op basis hiervan geen vergelijking van de beide projecten moet worden gemaakt. De berekening van Atlant groep is volgens mij niet juist en ook niet geschikt voor een dergelijke vergelijking ¹³.

8. Evaluatie van Direct Werk

In tegenstelling tot wat de Rekenkamercommissie veronderstelt, is Direct Werk een product in het kader van een breder contract over re-integratie met Atlant groep ¹⁴. Het totaal aan re-integratietrajecten heeft tot doel om nieuwe instroom via werk en begeleidende activiteiten te re-integreren. Deze aanpak is geheel gebaseerd op werk gecombineerd met aanbodversterkende en bemiddelings-activiteiten.

Resultaten

Omdat Direct werk in de visie van de gemeente en Atlant groep een onderdeel is van een breder re-integratietraject, zijn er alleen totale uitstroomresultaten bekend van dit gehele pakket van producten. De cijfers met betrekking tot Direct werk als zodanig hebben alleen betrekking op de eerste 6 weken en zijn dus niet vergelijkbaar met andere re-integratietrajecten, die veel langer duren en meer producten inzetten.

Volgens mijn beoordeling zijn de uitstroomresultaten van deze trajecten redelijk tot goed. Na 6 weken Direct werk is al bijna een vijfde van de kandidaten doorgestroomd naar een reguliere baan. Na het gehele traject (waar Direct werk dus een onderdeel van is) was dit in 2004 ca. 40%. Dit liep in 2005 op tot ca. twee derde. In 2006 zijn ze wat gedaald tot de helft. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde bij Work First trajecten (45%) ¹⁵.

In 2005 zijn de resultaten veel hoger. In 2006 zijn de resultaten weer wat gezakt. Een verklaring voor deze fluctuatie kon noch Atlant groep noch de afdeling W&I van de gemeente geven. Bij analyse van de cijfers blijkt dat in 2006 ca. 19% van de cliënten werd aangegeven dat het traject is gestopt omdat wegens fysieke, psychische of sociale beperkingen het traject niet

¹² De kosten worden namelijk op contractniveau verantwoord en niet op projectniveau.

¹³ Een grove vergelijking van de door de rekenkamercommissie gegeven daadwerkelijke uitgaven en aantallen deelnemers leidt eerder tot de conclusie dat trajecten van Helmond Actief goedkoper zijn dan van Direct werk, maar m.i. moeten we een dergelijke vergelijking nu niet zo maken.

¹⁴ Zie offertes van Atlant groep en contracten tussen gemeente en Atlant groep.

¹⁵ Work First werkt, Op weg naar een evidence based-work First, Divosa 2007. Het betreft hier de resultaten over 2006.

haalbaar was. In 2005 was dit slechts 9%. Of deze toename ligt aan een andere beoordeling door gemeente en/of Atlant groep of door een andere samenstelling van de deelnemers, kan ik niet achterhalen.

Overigens blijkt in de rapportage van Blik op het Werk over Atlant groep in 2006 dat ze gemiddeld over 2006 59% reguliere plaatsingen hebben gerealiseerd. De benchmark van alle gecertificeerde re-integratiebedrijven was 33%.¹⁶

Over de duurzaamheid van de plaatsingen zijn geen cijfers bekend. De enquête van de Rekenkamercommissie geeft aan dat hier tekortkomingen zitten (een derde is binnen een jaar weer werkloos). Atlant groep wijt dit aan te weinig inzet van het product nazorg door de gemeente.

Frappant is wel dat in de bovengenoemde managementrapportage van Blik op het Werk een percentage duurzame plaatsingen bij Atlant groep wordt aangegeven van 97%. Dit betreft weliswaar alle gemeentelijke opdrachtgevers en duurzaamheid is hier iets anders gedefinieerd¹⁷, maar dit verschil is toch moeilijk te verklaren.

Het doel van Direct Werk is daarnaast preventie van uitkeringen. De resultaten hiervan zijn niet goed te beoordelen, omdat er onvoldoende gegevens zijn. In 2004 leek op basis van wel bekende gegevens 20% van de door de gemeente voor Direct Werk geïndiceerde cliënten af te zien van een uitkering. Dat geeft een indicatie dat de preventie niet veel lager was dan het landelijk bekende cijfer voor Work First projecten (33%). De rekenkamercommissie komt op basis van haar onderzoek echter tot de conclusie dat de preventie veel kleiner is. Mijn veronderstelling is dat dit wordt veroorzaakt doordat vanaf 2004 Direct Werk niet meer sluitend is ingezet voor in principe alle nieuwe instroom.

Methodiek van Direct werk

Het concept van Direct werk is zoals gezegd gebaseerd op de Work First methodiek. Uit onderzoek¹⁸ is gebleken dat deze aanpak effectief is en gemiddeld anderhalf maal het resultaat realiseert van re-integratietrajecten zonder werk als basis.

Tijdens Direct Werk worden instrumenten ingezet om de competenties van cliënten te meten. Op basis van deze diagnose wordt het traject meer afgestemd op de wensen en mogelijkheden van de cliënt.

Sinds 2006 hanteert Atlant groep de zogenaamde Melba-methodiek. Volgens deze methodiek worden competenties van de deelnemers gemeten en kunnen trajecten meer concreet en meetbaar worden uitgezet, gericht op versterking van de competenties. Ook kan deze meting gebruikt worden bij de matching op vacatures.

De afdeling W&I is zeer te spreken over de rapportages over cliënten en de daarop gebaseerde trajectplannen. De gemeente hanteert overigens zelf niet deze methodiek.

¹⁶ Zie Managementrapportage Blik op het Werk Borea Keurmerk t.a.v. Atlant groep, 6 maart 2007.

¹⁷ Duurzaam is hier conform het contract met de gemeente: een plaatsing van minimaal 6 maanden dan wel de referentie-eis van de WW.

¹⁸ Work First werkt, Op weg naar een evidence based-work First, Divosa 2007

Het werk in de eerste fase van Direct Werk wordt uitgevoerd in de verschillende werkplaatsen van Atlant groep zelf. Zodra dat mogelijk is, wordt werk bij reguliere werkgevers ingezet. Hiervoor wordt het netwerk van Atlant groep gebruikt.

Atlant groep heeft een netwerk van bedrijven tussen de 5 en 35 werknemers, bij wie zij zeggen met name mensen te kunnen plaatsen. Er wordt volgens Atlant groep sterk ingezet op actieve benadering van werkgevers. De afdeling W&I geeft aan de kwaliteit en effectiviteit hiervan niet voldoende te kunnen beoordelen. Atlant groep geeft zelf aan dat het netwerk zeer effectief is, aangezien men 70% van de SW doelgroep extern heeft geplaatst. Ook is Atlant groep oprichter van het Atlant Partnership, een onafhankelijk netwerk van 100 bedrijven die zaken doen met Atlant groep.

Tot 2006 werd het werk in veel grotere mate uitgevoerd in de werkplaatsen van Atlant groep zelf. Dit is de laatste jaren veranderd in werk bij reguliere bedrijven. Hierdoor is het werk "reëler" geworden.

Tijdens het werk wordt een deelnemer begeleid door een werkmeester. Deze begeleidt ca. 40 cliënten, maar heeft ook een assistent. De werkmeester is getraind in de Melba methodiek. Daarnaast is er een consulent die de deelnemers wat meer op afstand volgt en die met name aanbodversterkende activiteiten inzet en bemiddeling.

Het werk neemt in het algemeen 20 uur in de week in beslag. Daarnaast worden driedagdelen benut om parallel aan de werkfase aanbodversterkende activiteiten uit te voeren, zoals korte scholing, sollicitatie- en vaardigheidstraining e.d.

Beoordeling door de deelnemers

De Rekenkamercommissie heeft in haar enquête onder ex-deelnemers van Direct Werk nogal wat kritiek gevonden op de werkwijze en de toegevoegde waarde van het project. Atlant groep wijt dit aan het verplichte karakter van Direct Werk, maar gezien ervaringen elders¹⁹ kan dit niet de gehele verklaring zijn. Ik heb getracht de enquêtes te vergelijken. Door de verschillende vraagstelling is dat lastig. Er komt maar een vraag overeen, nl. of men het aangeboden werk leuk vond. Hierop geven de cliënten van Direct Werk aan dat 43% het hiermee eens is en landelijk 55%.

In de landelijke enquête valt verder op dat cliënten aangeven dat:

- 35% beter weet wat voor werk hij/zij wil doen
- 60% meer zelfvertrouwen heeft gekregen
- 56% dingen geleerd heeft bij het vinden van werk
- 56% beter is geworden in solliciteren
- 41% meer is gaan solliciteren
- 69% meer zin heeft om te gaan werken
- 41% meer kans heeft op een betaalde baan

De vragen van de Rekenkamercommissie richten zich meer op de mening over het verloop van het traject zelf. Opvallend is hier dat:

¹⁹ In haar rapport "Work First: Aanbevelingen aan gemeenten" (februari 2008) geeft de Raad voor Werk en Inkomen een samenvatting van een enquête onder deelnemers van Work First projecten.

- Slechts 24% aangeeft veel gehad te hebben aan het traject
- Slechts 28% aangeeft dat het traject goed past bij wat de cliënt wil en kan
- Ruim 60% aangeeft dat de begeleiding onvoldoende was.
- 58% aangaf dat de geboden hulp niet nuttig was bij het vinden van werk

De resultaten van de enquête van de Rekenkamercommissie zijn dus slechter. Op grond hiervan concludeer ik dat Direct Werk op dit punt slechter scoort dan het landelijk gemiddelde. In welke mate dit de laatste tijd is verbeterd, kan ik niet aangeven.

Vanzelfsprekend is door het verplichte karakter van Direct werk de beoordeling van deelnemers in het algemeen slechter dan bij meer vrijwillige re-integratietrajecten. Maar dat verklaart niet waarom Direct werk slechter scoort dan andere Work First trajecten.

De slechte score op begeleiding door zowel Atlant groep als de gemeente is voor deze partijen niet echt verklaarbaar. Wel geeft men aan dat de beoordeling mogelijk negatiever is door de aard van het werk wat tot in 2006 vooral in de werkplaatsen van Atlant groep zelf plaatsvond. Door meer reëel werk in te zetten, door werken in teamverband te bevorderen en door de begeleiding verder te professionaliseren zou dit nu verbeterd moeten zijn. Dat is echter niet met cijfers te staven.

Atlant groep geeft ook als reden aan dat zij voor bepaalde cliënten extra begeleiding zou moeten inzetten.

De managementrapportage Blik op het Werk geeft geen uitsluitel op dit punt, omdat men niet jaarlijks een cliënttevredenheidsonderzoek uitvoert.

Sluitendheid Direct Werk

Het uitgangspunt van Direct Werk was oorspronkelijk dat het vrijwel sluitend zou worden ingezet. Dit past ook in de filosofie, waarbij men arbeidsritme wil laten opdoen dan wel behouden en waarbij tegenover de uitkering ook plichten staan.

Zoals boven al aangegeven is deze sluitendheid vanaf 2004/2005 losgelaten. Als reden wordt gegeven dat men op andere wijze in staat is "niet-willers" op te sporen en aan te pakken en dat er voor de "willers en kunners" andere alternatieven beschikbaar zijn in deze hoogconjunctuur.

De afdeling W&I geeft aan dat zij wel het werkprincipe wil hanteren, maar niet meer in de vorm van Direct werk, zoals het oorspronkelijk was opgezet en bedoeld. Zij zoekt naar koppelingen tussen werk en diverse re-integratietrajecten.

Tot nu toe worden veel instrumenten "sequentieel" ingezet, bijv. eerst schuldhulpverlening of psychische zorg en dan pas werk. Men wil meer parallelle uitvoering van deze activiteiten.

Indien we de aanpak spiegelen aan de Work First aanpak in de USA en in andere landen, dan is deze denkwijze hier ook sterker ingeburgerd. Echter uitgangspunt is daar wel dat cliënten zo snel mogelijk aan het werk worden gezet, gekoppeld aan andere noodzakelijke acties. Dit geldt daar zowel voor de nieuwe instroom als voor het zittende bestand.

De argumentatie dat andere methoden kunnen worden ingezet, deel ik op een aantal punten, maar het is mijns inziens de vraag of daardoor de noodzaak om Direct Werk in te zetten zo sterk verminderd is, dat het de facto nauwelijks meer wordt ingezet. Dit is ook in tegenspraak met onderzoeken van Divosa en adviezen van de Raad voor Werk en Inkomen (zie onder).

Een andere vorm van sluitendheid betreft de snelheid waarmee het instrument wordt ingezet. Een aantal gemeenten kiest ervoor om cliënten direct door het CWI naar Direct werk door te laten verwijzen (nog voor het feitelijke recht op bijstand is vastgesteld). Dit heeft als voordeel dat de filosofie van Direct werk meteen naar voren komt.

In Helmond heeft men ervoor gekozen Direct werk pas in te zetten als het recht op bijstand is vastgesteld.

Inzet instrumenten

In de trajecten bij Atlant groep worden naast Direct Werk verschillende andere instrumenten ingezet. De gemeente Helmond heeft ervoor gekozen deze alle op productbasis in te kopen bij re-integratiebedrijven. De casemanager beslist of extra begeleiding kan worden ingezet of nazorg etc. De gedachte hierachter is dat meer maatwerk kan worden geleverd en dat de regie door de casemanagers beter gevoerd kan worden.

Deze werkwijze kan echter tot verschillen van opvatting leiden tussen re-integratiebedrijven en de gemeente over de noodzaak om instrumenten in te zetten. Voorbeelden is het verschil van inzicht ten aanzien van de inzet van extra begeleiding en nazorg.

Volgens de gemeente beperken zich de verschillen van inzicht tot een enkele opmerking van Atlant groep. Uit een evaluatie van de contracten met alle re-integratiebedrijven komt naar voren dat er sprake is van een goede samenwerking met de casemanagers.

Atlant groep gaf echter aan dat het lastig is deze discussie te voeren, omdat men als re-integratiebedrijf in een afhankelijke positie zit. Men geeft aan dat het in ieder geval leidt tot extra bureaucratie en inflexibiliteit.

Er zijn andere gemeenten die niet producten inkopen, maar complete trajecten of deeltrajecten. De prijs wordt dan vastgesteld door een gemiddelde inzet van producten. Deze aanpak is vergelijkbaar met de systematiek in de gezondheidszorg, waarbij ziekenhuizen worden afgerekend op Diagnose-Behandelcombinaties (DBC's).

Beide aanpakken hebben voordelen en nadelen. Ze kunnen allebei werken als maar vanuit een partnership tussen gemeente en re-integratiebedrijf wordt gewerkt en casemanagers en consultants zich als partners opstellen. In hoeverre dat in Helmond voldoende het geval is kan ik niet beoordelen.

Bemiddeling

Zoals boven al aangegeven zet Atlant groep sterk in op een netwerk van bedrijven met wie men een vertrouwensrelatie heeft. In hoeverre dit voldoende effectief is, is moeilijk te achterhalen. De resultaten lijken inderdaad zeer redelijk (vergelijkbaar met het gemiddelde van Work First), maar misschien is er nog verbetering mogelijk.

De rekenkamercommissie adviseert hierbij ook te kijken naar de aanpak van Helmond Actief. Gezien het bewezen resultaat van deze methodiek en de

kwaliteit van de uitvoering zou het inderdaad kunnen zijn dat een samenwerking tussen beide partijen tot (nog) betere resultaten leidt. Overigens valt ook te overwegen het netwerk van uitzendbureaus op het Werkplein meer te betrekken bij de bemiddeling. Immers er is zeker nog een mogelijkheid de resultaten van uitstroom te verbeteren: de beste score in de benchmark van Divosa was namelijk 88%.

Communicatie

Het succes van Direct werk en de beoordeling van de deelnemers hangt sterk af van de wijze van communiceren rond het project. De filosofie dat het vanzelfsprekend is dat je alles doet om uit de uitkering te komen en zoals de Amerikanen zeggen "if you can work, only work should pay" moet voortdurend doorklinken in de communicatie van alle partijen.

Volgens Atlant groep had dit zeker beter gekund. Door de publiciteit rond "kleerhangers inpakken" in 2003-2005 is het te veel overgekomen als een strafkamp en te weinig als een instrument om je competenties te meten en zo snel mogelijk aan het werk te gaan. Ik kan niet beoordelen in hoeverre dit gevoel ook bij de medewerkers van CWI en gemeente is overgekomen. Het lijkt me alleen verstandig hier extra aandacht aan te besteden in de toekomst.

9. Vergelijking met resultaten benchmark Work First

In 2007 heeft Divosa een rapport uitgebracht onder de titel "Work First werkt, Op weg naar een evidence based-work First". In dit rapport worden diverse Work First projecten in het land vergeleken. Tevens worden op basis van internationaal onderzoek de aspecten die van belang zijn voor het succes van Work First onderzocht en vergeleken met de realiteit in Nederland.

Ik heb Direct Werk beoordeeld op basis van de hier genoemde aspecten. In de tabel in bijlage I worden de volledige vergelijking weergegeven. Ten aanzien van de genoemde kritische succesfactoren blijkt dat:

- Direct werk zich oorspronkelijk qua intentie op de juiste doelgroep richtte (nieuwe instroom), maar dat dit in 2005-2007 is verschoven.
- Qua intentie heeft Direct werk een snelle start. Deze kan echter eventueel nog sneller (zie hoofdstuk 8).
- Direct werk gaat uit van intensieve begeleiding en aanbodversterking
- Direct werk hanteert werken met behoud van uitkering
- Het gaat bij Direct werk in het begin om gesimuleerd werk, wat zo snel mogelijk wordt omgezet in reëel werk.
- Het sanctiebeleid is stringent: weigering leidt tot een maand opschorten van de uitkering en hernieuwde inschrijving leidt weer tot Direct werk.
- De hoofdaannemer is een re-integratiebedrijf, gelieerd aan een WSW-bedrijf.

Op basis hiervan blijkt Direct werk op de meeste punten aan de goede vereisten te voldoen. Ten aanzien van een tweetal kritische succesfactor is wel een verschil te constateren:

- Wat betreft het verloningsmodel zou volgens de benchmark rapportage een gedifferentieerd systeem effectiever zijn. Hierbij ontvangen deelnemers na enige tijd een reëel loon. Dit bevordert de uitstroom naar werk ²⁰.

²⁰ Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat Work First deelnemers zich hiermee als werkenden kunnen aanbieden en ook hun werkgever als referentie kunnen opvoeren. Ook heeft het bieden

- Ten aanzien van het hoofdaannemerschap geeft de benchmark aan dat WSW-bedrijven in het algemeen slechter scoren dan private re-integratiebedrijven als hoofdaannemer. De verklaring is dat de oorzaak ligt in de cultuur van een WSW-bedrijf. Trajecten duren daar over het algemeen langer en de trajectbegeleiders zijn onvoldoende geëquipeerd in het begeleiden van deelnemers naar buiten. Daarnaast ligt het werktempo lager.

Naar mijn indruk is Atlant groep echter steeds meer vergelijkbaar met andere re-integratiebedrijven, zeker nu werk steeds meer (70%) bij reële bedrijven plaatsvindt. Ik heb daarom de indruk dat Atlant groep het wat dit betreft beter doet dan andere WSW-bedrijven. Ook volgens Blik op het Werk scoort Atlant groep beter dan andere WSW- en re-integratiebedrijven op bijvoorbeeld het gebied van begeleid werken.

10. De toekomst van Direct Werk

In het arbeidsmarktbeleidsplan Nu of Nooit (juni 2007) kiest de gemeente Helmond voor een ambitieuze aanpak. Ten aanzien van het inschakelen van werklozen in het arbeidsproces wordt ingezet op een zware intensivering van het re-integratiebeleid. Hierbij wordt ingezet dat alle werkzoekenden binnen 3-6 maanden een (leer-werk) traject krijgen aangeboden, zoveel mogelijk aansluitend aan hun mogelijkheden. Dit kunnen trajecten zijn op verschillende treden van de werkladder. Uitgangspunt is dat 75% van de bijstandsgerechtigden aan de werkladder kan deelnemen.

Onlangs heeft ook de Raad voor Werk en Inkomen een onderzoek uitgebracht over Work First ²¹. Ook hier constateert men dat een Work first benadering zeer succesvol is en gemiddeld anderhalf maal zo succesvol als een normaal re-integratietraject. Op basis hiervan heeft zij ook een aantal aanbevelingen aan gemeenten geformuleerd. De belangrijkste hiervan zijn:

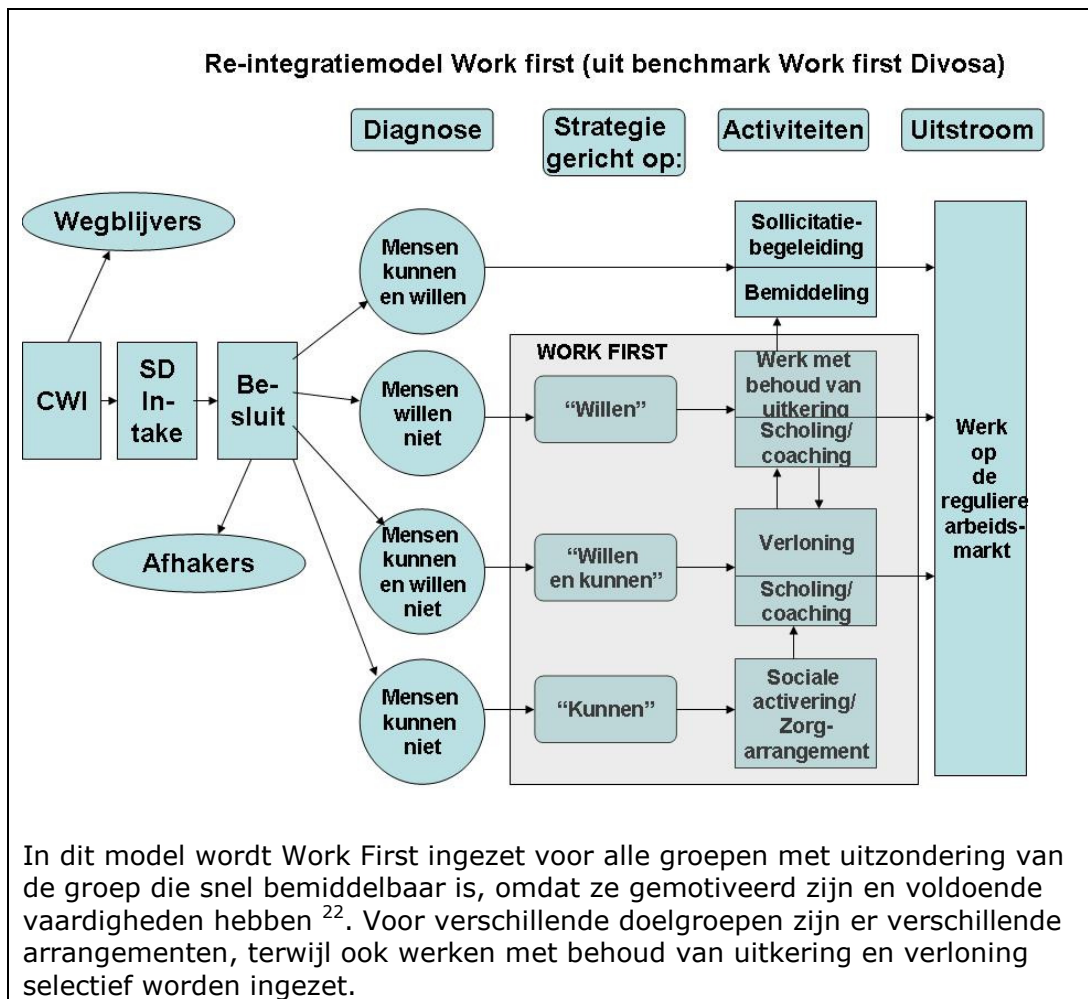
- Zet Work First niet alleen in voor nieuwe instroom, maar voor de totale bijstandspopulatie.
- Veranker Work First ook beleidsmatig, d.w.z. dat de keuze van de aanpak op basis van Work First in het gemeentelijk beleidskader en de re-integratieverordening expliciet zijn benoemd.
- Pas de gemeentelijke werkprocessen zo aan dat een effectieve uitvoering van Work First mogelijk wordt.
- Kies voor uitvoerders die een goed werkgeversnetwerk hebben en maak met werkgevers afspraken over de inzet van werk en scholing.
- Bed Work First in in een totale re-integratie aanpak.

In de benchmark Work First van Divosa wordt een procesmodel getoond, waarin Work First is ingebed in een totaal-aanpak:

van loon een positief effect op de houding en het (zoek)gedrag van deelnemers en het verhoogt hun gevoel voor eigenwaarde.

Een tweede voordeel is dat bij betaling naar werk sneller sancties kunnen worden opgelegd. Voorbeeld hiervan is de aanpak van Werkende weg in de gemeente Oss.

²¹ Work First en arbeidsmarktperspectief, Onderzoek naar de werking van Work First, RWI, februari 2008.



Daar waar gemeenten nog niet met Work First werken, adviseert de RWI om daarmee spoedig te starten.

Deze aanbevelingen onderschrijven de beleidskeuze van de gemeente Helmond. Zij staan echter op gespannen voet met de daadwerkelijke uitwerking, die ertoe geleid heeft dat het aantal trajecten op basis van Work First de laatste jaren sterk is afgenomen.

Om Direct werk ook voor andere doelgroepen, met name de niet-kunners te kunnen inzetten, moeten meer instrumenten worden ontwikkeld, waarbij werk parallel aan zorg kan worden uitgevoerd. Hier worden door de gemeente een aantal experimenten voor opgezet.

11. Conclusies en aanbevelingen

Samengevat kom ik tot de volgende conclusies:

- Direct werk is een effectief instrument gebleken zowel voor preventie als voor re-integratie.
- De beoordeling door de deelnemers van Direct werk was negatiever dan bij andere Work First projecten in den lande.

²² Overigens blijkt een deel van deze groep ook na enige tijd niet aan het werk te komen. Zij zullen dan alsnog geherindiceerd moeten worden.

- Er zijn verbeteringen aangebracht in de aanpak, zodat te verwachten is dat ook de beoordeling door de deelnemers nu beter is.
- Ten aanzien van de duurzaamheid van plaatsingen zijn tegenstrijdige signalen.

Op basis van de evaluatie, onderzoek door Divosa en de aanbevelingen van de Raad voor Werk en Inkomen, doe ik de volgende aanbevelingen:

T.a.v. beleid

- Neem Work First als basis van re-integratiebeleid conform het procesmodel uit de benchmark van Divosa en zet daarbinnen Direct Werk in.
- Zorg opnieuw voor sluitendheid van de aanpak bij nieuwe instroom. Ontwikkel daarvoor nieuwe arrangementen voor doelgroepen die ook zorg nodig hebben.

T.a.v. rapportage

- Verbeter de rapportagesystematiek zodanig dat de resultaten van instrumenten en projecten zoals Direct Werk en daarmee de effectiviteit beter is te beoordelen.

T.a.v. aanpak en methodiek

- Zorg voor verdere uitbreiding van het netwerk van werkgevers door meer samenwerking te realiseren met andere partijen.
- Heroverweeg de methode om per product re-integratie in te kopen. Werk liever met volledige trajecten en partnership.
- Definieer goed welke rol de casemanager heeft en welke de re-integratieconsulent en zorg ervoor dat men als partners optreedt gedurende het gehele re-integratieproces.
- Verbeter de communicatie rond Direct Werk en zorg ervoor dat de kennis van de aanpak bij alle partijen voldoende aanwezig is.

T.a.v. uitbesteding

- Tracht tot intensievere samenwerking en partnership te komen tussen uitvoerders van re-integratie in Helmond (m.n. Atlant groep, Helmond Actief, West Werkt, andere re-integratiebedrijven, Ter Aa college en uitzendbureaus)
- Zorg dat bij aanbesteding een partnership ontstaat t.b.v. de aanpak Work First.

Het verdient m.i. aanbeveling om ervoor te zorgen dat een aantal vaste partijen in de vorm van co-makership samen met de gemeente werken in een totaal-concept. Dat vereist dat op andere wijze wordt aanbesteed. Helder moeten rollen worden gedefinieerd waarvoor aanbesteding wordt gedaan en in het bestek moet aangegeven worden dat men een meerjarig partnership wil, waarbij plaats is voor innovatie en pilots. Een dergelijke benadering is ook voorgesteld door Divosa en Borea in hun gezamenlijke nota "It takes two to tango". Het is een benadering die in het bedrijfsleven gebruikelijker is.

Om de aanbesteding transparant te houden en de onderaannemers scherp, vereist deze aanpak wel een systeem van "vendor-rating". Er moeten heldere doelstellingen worden afgesproken tussen gemeente en afzonderlijke onderaannemers. Periodiek worden de betreffende partijen

gewogen op deze doelstellingen en indien men "onderpresteert" worden maatregelen genomen.

In Australië werkt men bij de inkoop van re-integratie met een zogenaamd "star-rating" systeem. Hierin zitten zowel resultaten (per doelgroep) als kwalitatieve aspecten (bijv. klanttevredenheid). Dit systeem is openbaar, waardoor ook cliënten keuzes kunnen maken.

BIJLAGE I Vergelijking Direct Werk met criteria benchmark Work first

Aspect	Internationaal onderzoek	Landelijke beoordeling	Direct Werk Helmond
Preventieve uitstroom		33% van de mensen die zich bij CWI melden ontvangt geen uitkering.	Niet bekend, maar indicatie is dat dit in 2003/2004 vergelijkbaar was, maar daarna veel lager.
Uitstroom naar werk		Gemiddeld 45% stroomt uit naar regulier werk; de gemeente met het beste resultaat zit boven de 80%.	Op basis van alle trajecten bij Atlant groep: ca. 40% in 2004; 69% in 2005; 48% in 2006
Doelgroepkeuze	Effect groter bij jongeren en nieuwe instroom		Werd oorspronkelijk sluitend ingezet voor nieuwe instroom. In de loop van 2006 en 2007 steeds minder.
Snelle timing	Bij uitnodiging op korte termijn is het preventieve effect groter	Dit wordt niet bevestigd bij vergelijking landelijke projecten. Oorzaak is dat snelle projecten vaak ook korte zijn en die werken minder goed als preventie	Binnen 3 dagen na vaststelling recht op bijstand een intake Work First en dan binnen een dag werk.
Intensiteit van interventie	Projecten met intensieve begeleiding hebben een grotere uitstroom naar werk	Ook dit wordt niet bevestigd. Verondersteld wordt dat het wel effect heeft op de duurzaamheid van de plaatsingen, maar dat is niet onderzocht	Er wordt zwaar ingezet op begeleiding.
Werkomgeving	Projecten met een reële werkomgeving kennen een groter afschrikkende effect en realiseren ook een hogere uitstroom naar werk	Projecten met een reële werkomgeving hebben een hogere uitstroom naar werk. Projecten met een gesimuleerde werkomgeving (bij een WSW bedrijf) hebben een hogere preventie	Direct Werk start met een gesimuleerde werkomgeving, maar schakelt snel door naar een reële werkomgeving.
Mix van werk en employability-activiteiten	Projecten met een hoger aantal uren voor de aanbodversterkende activiteiten hebben betere resultaten in uitstroom naar werk. De andere beter in preventie.	De verwachting dat aanbodversterkende activiteiten een beter resultaat opleveren, komt niet uit. Misschien wel qua duurzaamheid.	Direct werk wordt gecombineerd met aanbodversterkende activiteiten (3 dagdelen naast 5 dagdelen werk)

Aspect	Internationaal onderzoek	Landelijke beoordeling	Direct Werk Helmond
Verloningsmodel	Het betalen van loon bevordert de instroom in work First trajecten. Werken met behoud van uitkering verhoogt de preventie.	Van werken met behoud van uitkering gaat een sterk preventieve werking uit (19% hogere preventie), maar bij uitstroom naar werk is het bieden van een loon werkt positief voor de uitstroom.	Direct werk hanteert het principe werken met behoud van uitkering.
Sancties	Bij hogere sancties is de preventie hoger	Hogere sancties leiden inderdaad tot hogere preventie, maar werken negatief t.a.v. de uitstroom naar werk.	Stringent sanctiebeleid: eenmaal weigeren is een maand opschorting uitkering. Na 3 weigeringen stopzetten.
Hoofdaannemer	Projecten met een re-integratiebedrijf als hoofdaannemer hebben een hogere uitstroom naar werk. Aanpak door SW-bedrijven heeft hogere preventieve werking.	De resultaten van preventie en uitstroom naar werk zijn bij WSW-bedrijven lager dan bij re-integratiebedrijven. Als de gemeente zelf hoofdaannemer is zijn de resultaten het best.	Bij Direct Werk is Atlant groep hoofdaannemer. Dit is een re-integratiebedrijf gelieerd aan een WSW-bedrijf.
Arbeidsmarktsituatie	Bij hogere werkloosheid geeft ook Direct Werk lagere uitstroom.	Er blijkt geen significant verschil te zijn tussen gemeenten met hogere en lagere werkloosheid	Helmond heeft een fors hogere werkloosheid dan gemiddeld. Het percentage NWW was in 2006 12% (vs. 8% bij gemeenten uit de zelfde grootteklasse)
Tekort/overschot I-deel	Gemeenten met een tekort op het I-deel organiseren hun projecten doelmatiger dan gemeenten met een overschot.	Inderdaad hebben gemeenten met een tekort op het I-deel betere resultaten.	Helmond had in 2006 een tekort op het I-deel van 1,8%.

BIJLAGE II Geraadpleegde bronnen

Personen met wie is gesproken:

- Rekenkamer commissie: de heren Jaspers en van Thiel
- SGB0 (het onderzoeksbureau wat het Rekenkameronderzoek heeft uitgevoerd): de heer Wiendels
- Atlant groep: de heren van Kroonenburg, Kleinen en Slegers
- Gemeente Helmond: de heren Nelissen, van der Linden, mevrouw Vermeiren en een van de casemanagers

Geraadpleegde literatuur:

- Re-integratie in Helmond, onderzoek Rekenkamercommissie Helmond, maart 2007
- Inspraak Atlant groep t.b.v. commissie MO&E, april 2007
- Notulen 4^e vergadering commissie MO&E gemeente Helmond, 12 april 2007
- Notulen 5^e vergadering gemeenteraad Helmond, 8 mei 2007
- Offerte pilotproject Direct werk 2002-2003 van Atlant groep
- Offerte aanbesteding reïntegratietrajecten 2002 gemeente Helmond van Atlant groep
- Offerte reïntegratieactiviteiten gemeente Helmond, december 2004
- Aanvullende overeenkomst t.b.v. Direct werk tussen gemeente Helmond en Atlant groep , 2004
- Overeenkomst reïntegratietrajecten 2004 tussen gemeente Helmond en Atlant groep
- Overeenkomst Maatschappelijke (Re)integratie 2005-2007 tussen gemeente Helmond en Atlant groep
- Overeenkomst reïntegratie activiteiten 2005-2007 tussen gemeente Helmond en Atlant groep
- Evaluatieverslag Wet werk en bijstand 2005, augustus 2005
- Beleidsplan re-integratie 2007, oktober 2006
- Managementrapportage Blik op het Werk van Atlant groep, 2006
- Rapportage resultaten Direct werk 2004 van Atlantgroep
- Rapportage re-integratie activiteiten Atlant groep t.b.v. gemeente Helmond, 2005 en 2006
- Rapportage inzet producten bij Atlant groep, gemeente Helmond, 2005-2007
- Work First werkt, Divosa, 2007
- Work First en arbeidsmarktperspectief, RWI, 2008
- Work First; aanbevelingen aan gemeenten, RWI, 2008