



## Effectiviteit Work First Gemeente Spijkenisse

Een evaluatieonderzoek met als doel de effectiviteit van een nieuwe Work First-methodiek gedurende een pilot periode te onderzoeken.

---

Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Master Bestuurskunde

M.J.M. Aanraad  
Erasmus Universiteit  
Studentnummer: 290031

Scriptiebegeleider: Dr. H.J.M. Fenger  
Tweede lezer : Dr. F.B. van der Meer

Rhoon, September 2011

### **Voorwoord**

Voor u ligt het onderzoeksrapport Effectiviteit Work First in de gemeente Spijkenisse. In het onderzoek wordt de effectiviteit van een nieuwe Work First-methodiek gedurende een pilotperiode van één jaar onderzocht.

Met dit rapport komt een einde aan mijn studieperiode. Zeven jaar geleden ben ik met veel enthousiasme aan het avondprogramma Master Bestuurskunde begonnen met de intentie de Master Arbeid, Organisatie en Management te gaan volgen. Door omstandigheden is een en ander anders gelopen en heeft mijn studie veel vertraging opgelopen.

Ik wil een aantal mensen bedanken. Allereerst Dr. Menno Fenger voor de goede begeleiding en positieve prikkels om het traject succesvol af te ronden. Daarnaast Viola Ruis en Milko Spruit van de gemeente Spijkenisse voor hun bereidheid tijd vrij te maken en altijd klaar te staan om vragen die van belang waren voor het onderzoek te beantwoorden.

Last but not least wil ik mijn vrouw, Ashna, bedanken voor haar steun en het geduld dat zij heeft gehad tijdens mijn studie.

Mark Aanraad

September 2011

## Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	1
<i>Samenvatting</i>	5
<i>Hoofdstuk 1 Inleiding</i>	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Work First	8
1.2.1 Wet werk en bijstand (Wwb)	8
1.2.2 Wet investeren in jongeren (WIJ)	8
1.2.3 Work First (WF)	9
1.3 Work First in Spijkenisse	10
1.4 Relevantie onderzoek, doelstelling, centrale onderzoeksvraag en deelvragen	12
1.4.1 Relevantie onderzoek en doelstelling	12
1.4.2 Centrale onderzoeksvraag	13
1.4.3 Deelvragen	13
1.5 Aanpak onderzoek	15
1.6 Leeswijzer	16
<i>Hoofdstuk 2 Re-integratie en Work First</i>	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Nederland in internationaal perspectief	17
2.2.1 Sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid	17
2.2.2 Activerende verzorgingsstaat: van Welfare naar Workfare	18
2.3 Re-integratie in Nederland	19
2.3.1 Van Human Capital naar Work First	19
2.3.2 Doelen Work First	20
2.4 Work First en economisch handelen	20
2.4.1 Transactiekostenbenadering	21
2.4.2 Principaal-agentbenadering	21
2.4.3 Quasi-markt	22
2.4.4 Randvoorwaarden markt	23
2.5 Work First en sturing	23
2.5.1 Beleid en proces van beleidsvorming	23
2.5.2 Klassieke sturing versus sturing op afstand	25
2.6 Samenhang en functionele werking hoofdstuk	25
<i>Hoofdstuk 3 Work First in Nederland</i>	27
3.1 Verschijningsvormen Work First	27
3.1.1 Moment van inzet in het proces	27
3.1.2 De organisatie van de werkactiviteit	28
3.2 Overzicht verschijningsvormen Work First	29
3.3 Ontwikkelingen inrichting Work First	31

<i>Hoofdstuk 4 Effectiviteit Work First</i>	32
4.1 Effectiviteit algemeen	32
4.2 Meten van effectiviteit	33
4.2.1 Begrippenkader	33
4.2.2 Diagnose	34
4.2.3 Criteria nader beschouwd	35
4.2.4 Verwachtingen empirie	37
4.2.5 Aandachtspunten	38
4.3 Succes- en faalfactoren effectiviteit Work First	40
4.3.1 Succesfactoren	41
4.3.2 Faalfactoren	42
4.4 Ontwikkelingen effectiviteit Work First	42
4.5 Inrichting analysekader Work First	44
<i>Hoofdstuk 5 Work First in de gemeente Spijkenisse</i>	46
5.1 Kernegevens gemeente Spijkenisse	46
5.2 Pilot Work First	46
5.2.1 Achtergronden totstandkoming pilot Work First	46
5.2.2 Doelstellingen Work First	47
5.3 Aanpak Work First gemeente Spijkenisse	48
5.4 Opvallende kenmerken Work First gemeente Spijkenisse	51
5.5 Resultaten en effectiviteit Work First tijdens pilot	53
5.5.1 Uiteenzetting verwachtingen pilot	53
5.5.2 Resultaten vóór en tijdens pilot	53
5.5.3 Resultaten mét en zonder verloning	55
5.5.4 Resultaten uitvoering in eigen beheer en uitbesteden	56
5.6 Interviews	56
5.6.1 Analyse interviews sleutelfunctionarissen	56
5.6.2 Interviews en aanvullende doelstellingen Werk voor Spijkenisse	60
5.7 Analyse van succesfactoren	60
5.8 Ontwikkelingen Work First: een landelijke en lokale vergelijking	62
5.9 Conclusies empirie Spijkenisse	65
5.9.1 Afbakening	65
5.9.2 Work First-beleid: vergelijking lokaal en landelijk	65
5.9.3 Effectiviteit Work First: vergelijking lokaal en landelijk	66
5.9.4 Succesfactoren Work First: zichtbaarheid in de praktijk	66
5.9.5 Ontwikkelingen Work First: opvallende zaken	67

<i>Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen</i>	68
6.1 Conclusies deelvragen	68
6.2 Beantwoorden centrale onderzoeksvraag	73
6.3 Aanbevelingen	74
6.4 Discussie	76
 <i>Literatuurlijst</i>	 78
 <i>Bijlagen</i>	 82

### Samenvatting

Dit onderzoek betreft een evaluatieonderzoek Work First in de gemeente Spijkenisse. De gemeente Spijkenisse heeft gedurende een pilotperiode van 1 jaar een aantal veranderingen doorgevoerd in de methodiek Work First. In het kader van mijn afstudeeropdracht voor de opleiding Master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft de gemeente Spijkenisse mij gevraagd een evaluatieonderzoek te verrichten. Onderzocht is in welke mate de wijziging binnen de methodiek Work First, te weten invoeren van verloning en Work First in eigen beheer, invloed heeft gehad op de effectiviteit van het gevoerde beleid. Work First is een concept dat ervan uitgaat dat iedereen kan werken. De kern van Work First bestaat uit een combinatie van verplichte werkactiviteiten enerzijds en het vergroten van kennis en vaardigheden van de deelnemers anderzijds. Achterliggend doel is het zo snel mogelijk, zij het soms fasegewijs, toe leiden naar reguliere arbeid. Verloning houdt in dat als tegenprestatie voor verrichte werkzaamheden geen uitkering maar regulier loon staat.

Doel van het onderzoek is tweeledig. Enerzijds dient het onderzoek een praktische behoefte te vervullen, namelijk het verrichten van een evaluatieonderzoek ten behoeve van de opdrachtgever. Anderzijds dient het onderzoek een wetenschappelijk doel. Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van lokaal beleid aangaande Work First. Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het verkrijgen van meer inzicht in de black box werking van de re-integratiemarkt en dan met name de werking van Work First. Een zestal onderzoeksvragen is hiervoor geformuleerd. De volgende informatiebronnen zijn bij de uitwerking hiervan gebruikt: documentenonderzoek (internationaal, nationaal en lokaal) en interviews (landelijk en lokaal).

Om te komen tot een toepassingskader ten behoeve van de empirie zijn de volgende stappen genomen. Allereerst is Work First geplaatst in de internationale en nationale context: hoe is Work First ontstaan, wat zijn algemene ingrediënten van het concept en wanneer is het naar Nederland gekomen (hoofdstuk 2). Het blijkt dat de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 een geweldige “window of opportunity” was om Work First massaal in Nederland toe te gaan passen. Vervolgens is Work First in Nederland geanalyseerd (hoofdstuk 3). Duidelijk is geworden dat Work First een containerbegrip is met een veelheid aan uitingsvormen. Om te komen tot een hoger abstractie- en toepassingsniveau zijn diverse indelingen, kenmerken en typologieën verzameld en als het ware “afgepeld” om te komen tot een viertal ideaaltypische verschijningsvormen van Work First: 1. bemiddelingsmodel, 2. loondienstmodel, 3. stagemodel en 4. werkplaatsmodel. Ook een aantal ontwikkelingen in de inrichting van Work First is aangestipt. Ten slotte is het begrip effectiviteit binnen Work First ontleed (hoofdstuk 4). Vanuit een veelheid aan begrippen is een matrix effectiviteit ingericht rondom een tweetal belangrijke doelen van Work First: beperken van instroom (preventiequote) en bevorderen van uitstroom door werk. Landelijk zijn er geen indicatoren ontwikkeld aangaande bijvoorbeeld de doelstelling diagnosestelling. Een aantal ideaaltypische succes- en faalfactoren is uitgewerkt en tevens is een aantal ontwikkelingen rondom effectiviteit benoemd. Vervolgens is een analysekader ingericht. Hiervoor is een drietal matrices ontwikkeld: 1. kenmerken beleid, 2. resultaat en effectiviteit en 3. relevante succesfactoren.

In het empirische hoofdstuk (hoofdstuk 5) wordt allereerst ingegaan op de specifieke werkwijzen van de gemeente Spijkenisse gedurende de pilotperiode. Uitvoering van Work First vindt zowel extern (tweetal re-integratiebedrijven) als intern (Werk voor Spijkenisse) plaats. Daarnaast is toepassing van werken met behoud van een uitkering vervangen door een systematiek van verloning. Het toegepaste beleid in de gemeente Spijkenisse valt grotendeels samen met het (ideaaltypische) loondienstmodel. Het blijkt dat Work First (landelijk gezien) de afgelopen jaren is verbreed van een doelgroep-instrument naar een meer algemeen re-integratie-instrument. Logischerwijze ontstaat steeds meer vermenging van toepassingsvormen (modellen). Een aantal zichtbare verschillen tussen de diverse uitvoerders (gemeente ten opzichte van re-integratiebedrijven) is: 1. regierol, 2. maatwerk binnen ondersteunend aanbod en 3. nazorg.

De effectiviteit van Work First is ontleed aan de hand van analyse van een drietal aspecten: 1. resultaten vóór en tijdens de pilot, 2. resultaten mét en zonder verloning en 3. resultaten van uitvoering in eigen beheer en uitbesteden afzonderlijk. Tevens is een aantal verwachtingen rondom de aspecten 2 en 3 geformuleerd. De volgende conclusies kunnen worden getrokken: 1. Het blijkt dat de uitstroomresultaten vóór de pilot (re-integratiebedrijven) beter waren dan tijdens de pilot. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn: de invloed van de recessie en interne problemen bij één van de re-integratiebedrijven; 2. Op basis van het onderzoek kan géén relatie worden aangetoond tussen wijze van verlonen en de mate van effectiviteit; 3. Het blijkt dat de resultaten van uitvoering in eigen beheer beter zijn dan die van de re-integratiebedrijven. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn: invulling regierol, verschillen in maatwerk en interne problemen bij één van de re-integratiebedrijven. Een directe relatie tussen vormgeving inkooprelatie en effectiviteit re-integratie is niet te leggen.

Aan het einde van het onderzoek worden meerdere aanbevelingen ten aanzien van de toekomstige beleidsinrichting Work First in de gemeente Spijkenisse gedaan. Het blijkt dat er veel parallellen te onderkennen zijn tussen Work First in de landelijke en lokale context. Dit betreft zowel de toepassing van instrumentarium als wijze van doorvertalen van doelen en inrichting van effectiviteit. De black-boxwerking van de methodiek Work First blijft deels onverklaard. Relatief weinig doelen zijn doorvertaald naar concrete prestatie-indicatoren waardoor monitoring en vergelijking van onderlinge prestaties slechts op facetten binnen het beleid mogelijk is.

## Hoofdstuk 1 Inleiding

*Deze scriptie richt zich op een onderzoek naar effectiviteit van de methodiek Work First in de gemeente Spijkenisse. Het eerste hoofdstuk geeft inzicht in de aanleiding van het onderzoek en de samenhang tussen de Wet werk en bijstand en de methodiek Work First (paragrafen 1.1 en 1.2). Daarnaast wordt de achtergrond en werkwijze van Work First in de gemeente Spijkenisse uiteengezet (paragraaf 1.3). In paragraaf 1.4 wordt ingegaan op de afbakening van de doel- en centrale vraagstelling van het onderzoek en worden de bijbehorende deelvragen geformuleerd. Paragraaf 1.5 geeft een beschrijving van de onderzoeks aanpak. Ten slotte biedt paragraaf 1.6 de leeswijzer van het vervolg van het onderzoek.*

### 1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (Wwb) in werking getreden. Het doel van de nieuwe wet is het meer dan voorheen activeren van bijstandsgerechtigden tot intrede of herintrede in betaald werk én om gemeenten de centrale verantwoordelijkheid te geven voor het bevorderen van de re-integratie van bijstandsgerechtigden (Raad van State, 2003).

Met de invoering van de Wwb in 2004 is de focus van eerst een uitkering en vervolgens kijken naar de mogelijkheden op werk (re-integratie) precies omgedraaid. Gemeentelijke sociale diensten richten hun dienstverlening steeds meer in op de mogelijkheden en wensen van de klant. Een veel toegepaste manier om te komen tot effectieve re-integratie voor het klantenbestand is de methodiek Work First. Deze methodiek is gericht op het zo snel mogelijk toeleiden naar reguliere arbeid.

Vanaf 1 augustus 2006 wordt binnen de afdeling WMI (Werk, Meedoen en Inkomen; tot 1 januari 2009 afdeling Uitvoering, Werk en Bijstand geheten) van de gemeente Spijkenisse de methodiek Work First toegepast. Vanaf 1 november 2008 is sprake van een uitbreiding binnen deze methode (uitvoering in eigen beheer en invoering van verloning) middels een pilot voor de duur van een jaar. Parallel aan deze uitbreiding heeft het college besloten een onderzoek te doen naar de effectiviteit van de pilot. Inzet is het nemen van een besluit of voortzetting en/of uitbreiding van deze pilot vanaf 1 november 2009 dient plaats te vinden.

Aan mij - als student van het avondprogramma Master Bestuurskunde - is gevraagd een evaluatieonderzoek te verrichten dat een bijdrage dient te leveren aan deze besluitvorming.



### 1.2 Work First

De Wwb en Work First hebben veel raakvlakken. In deze paragraaf wordt de samenhang inzichtelijk gemaakt.

#### 1.2.1 Wet werk en bijstand (Wwb)

De Wwb kent een drietal uitgangspunten (Kleinjan, 2007: p. 15):

1. Eigen verantwoordelijkheid van de burger om in eigen bestaan te voorzien;
2. De gemeente dient de burger te helpen op weg naar werk en indien nodig een inkomenswaarborg te bieden;
3. Gemeenten krijgen een zo groot mogelijke beleidsruimte en beleidsverantwoordelijkheid om het doel van de wet te realiseren.

Deze drie uitgangspunten zijn sterk met elkaar verweven. Zo wordt een ieder geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien volgens het motto werk boven inkomen [punt 1]. Een inkomensondersteuning is pas mogelijk wanneer geen andere voorzieningen beschikbaar zijn en met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is [punt 2]. In “ruil” voor minder regels van het rijk en meer beleidsvrijheid (onder meer op het gebied van re-integratie) krijgen gemeenten volledige financiële verantwoordelijkheid [punt 3] (Divosa, 2005a: p. 8 en Kleinjan, 2007: p. 15).

Een andere financieringsmethodiek bestaande uit een tweetal budgetten doet zijn intrede: een inkomensdeel (I-deel) waarvan de uitkeringen en een werkdeel (W-deel) waarvan de re-integratieactiviteiten moeten worden betaald. Het I-deel kent een financiële prikkel. Overschotten op het I-deel vloeien in de gemeentekas en zijn vrij besteedbaar terwijl tekorten voor rekening van de gemeente zijn. Overschotten op het W-deel vloeien terug naar het Rijk. Het is dus belangrijk voor gemeenten inspanningen te leveren om zo weinig mogelijk instroom en zo veel mogelijk uitstroom te hebben (Research voor Beleid, 2007: p. 7). Om dit te realiseren dient iedere gemeente zijn beleid vorm te geven middels het op stellen van een vijftal verordeningen (Kleinjan, 2007: p. 42, p. 43, p. 198). De belangrijkste twee in dit verband zijn de re-integratie- en afstemmingsverordening. De eerste biedt de handvatten om de klant via maatwerk naar werk (algemeen geaccepteerde arbeid: arbeid die maatschappelijk aanvaard is) toe te geleiden. De tweede biedt de mogelijkheid de algemene bijstand in voorkomende gevallen (als negatieve prikkel) te verlagen (Kleinjan, 2007: p. 42, p. 46).

#### 1.2.2 Wet investeren in jongeren (WIJ)

Vanaf 1 oktober 2009 is naast de Wwb een nieuwe wet ingevoerd: Wet investeren in jongeren (WIJ). Deze wet is gericht op jongeren tot 27 jaar en beoogt jongeren duurzaam toe te leiden naar werk via een passend leerwerk aanbod. Het leveren van maatwerk staat binnen deze wet centraal. Over de gevolgen van deze wet met betrekking tot de inrichting van Work First is nog weinig bekend. In dit onderzoek zal de invloed van de WIJ op Work

First - mede gezien het einde van de onderzoeksperiode per 1 november 2009 - verder onbesproken blijven.

### 1.2.3 Work First (WF)

Het adagium “werk boven inkomen” heeft vanaf de invoering van de Wwb in 2004 ertoe geleid dat Nederlandse gemeenten massaal het principe van WF hebben omarmd (Divosa, 2005b: p. 8). Dit vanwege het feit dat deze methodiek naadloos aansluit bij de doelstellingen van de wetgever: beperken van instroom (preventie) en bevorderen van uitstroom en gemeenten: schadelastbeperking middels reductie van het bijstandsvolume (meer uitstroom dan instroom).

De methodiek WF is ontwikkeld in de Verenigde Staten (Wisconsin) en Denemarken (Farum) eind jaren negentig en heeft als centraal uitgangspunt het leveren van een tegenprestatie in ruil voor een bijstandsuitkering. Binnen deze filosofie wordt ervan uitgegaan dat iedereen kan werken (“*Everyone can do something*”). Achterliggend doel is het zo snel mogelijk, zij het soms fasegewijs, toe leiden naar reguliere arbeid (Stichting TKB en Divosa, 2000: p. 7-8, p. 13). Er wordt aan de klant een hoge mate van verantwoordelijkheid toegekend.

De Nederlandse re-integratieactiviteiten (en dus ook WF) werden tot 2006 (voor een aanzienlijk deel) verplicht uitbesteed aan de private markt conform de geldende wetgeving. Vanaf 2006 is er een wetwijziging (artikel 7 lid 4 Wwb: vervallen uitbestedingsverplichting) opgetreden en mogen gemeenten zelf beslissen wie ze in schakelen om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen (SZW, 2005). De wetgever heeft ingezien dat het verplicht uitbesteden niet strookt met de eigen financiële verantwoordelijkheid van gemeenten en komt hiermee tegemoet aan de wens van veel gemeenten.

Uit onderzoek van Research voor Beleid (2008: p. 25) blijkt dat “de kern van WF bestaat uit een combinatie van verplichte werkactiviteiten (en dreiging met sancties) enerzijds en het vergroten van de kennis en vaardigheden van de deelnemers anderzijds.” Aangezien er geen bindend kader is waaraan WF dient te voldoen, bestaat er binnen gemeenteland een grote variëteit aan verschijningsvormen. Dit wordt nog versterkt door sterk wisselende lokale omstandigheden en verschillen in analyse van het beleidsprobleem (Research voor Beleid, 2008a: p. 23, p. 25-26).

Dit gebrek aan eenduidigheid wordt onderstreept getuige een door Divosa verricht onderzoek. “Soms wordt work first gezien als een visie, soms als een instrument, een proces, een methodiek of wat onder gemeentes veel voorkomt, een voorziening/project” (2007: p. 20). Wel blijkt uit een uitgevoerd benchmark-onderzoek onder 65 gemeenten (totaal: 49 WF-projecten) in heel Nederland (Divosa, 2007: p. 34 - 40) dat bij WF-projecten in ieder geval enkele (combinaties) van de volgende karakteristieken te onderkennen zijn (Divosa, 2007: p. 20 en 2009: p. 15):

- een groot deel van de activiteiten van het project bestaat uit een werkcomponent, uitgevoerd ofwel in een “echte” of “gesimuleerde” werkomgeving, en/of,
- de projecten zijn kortdurend, en/of,
- de activiteiten van het project beginnen korte tijd na aanmelding voor Work First bij de werkintake, en/of,

- de deelnemers krijgen begeleiding bij hun werkactiviteit en bij aanbodversterkende activiteiten, en/of,
- het project maakt gebruik van sancties.

Uit onderzoek van Divosa (2007: p. 15 en 2009: p. 5) blijkt dat de populariteit van WF nog steeds toeneemt. Uit het meest recente benchmark-onderzoek blijkt dat 88% van de gemeenten [op een systematische wijze] met WF werkt. Dit betekent een stijging van ongeveer acht procentpunten ten opzichte van 2006. In 2008 wordt door 66% van de gemeenten aangegeven dat WF een belangrijk of richtinggevend onderdeel van het re-integratiebeleid uitmaakt (Divosa, 2009: p. 20).

RWI-onderzoek uit 2005 leert dat uitstroom in het kader van WF significant hoger is dan van andere gangbare re-integratie-instrumenten (Divosa, 2009: p. 18). Divosa-onderzoek (2007: p. 10-11 en 2009: p. 9) bevestigt dit beeld.

De volgende doelen binnen WF zijn te onderkennen (Divosa, 2006a: p. 11):

1. Vermindering aantal uitkeringsgerechtigden [stimuleren uitstroom];
2. Op de korte termijn het realiseren van een bezuiniging op de uitkering (schadelastbeperking);
3. Opleggen van wederzijdse verplichtingen;
4. Preventie door het voorkomen van instroom en mogelijk een lange-termijn-bijstand;
5. De 'moeilijke' groepen naar werk begeleiden;
6. WF als handhavinginstrument (fraude);
7. Het verminderen van draaideureffecten en het realiseren van minder uitval na plaatsing op de arbeidsmarkt.

### 1.3 Work First in Spijkenisse

Na een algemene inleiding over achtergronden en toepassing van WF zal in deze paragraaf kort de werkwijze van WF in de gemeente Spijkenisse worden uiteengezet. Spijkenisse is een middelgrote gemeente in de provincie Zuid-Holland met ruim 72.000 inwoners (CBS gemeenteklasse 5: 50.000 – 100.000 inwoners) en ongeveer 1.700 bijstandsgerechtigden (peildatum: 1 mei 2010). Qua schaalgrootte heeft deze gemeente voldoende "massa" om een effectiviteitstudie te rechtvaardigen. De recente beleidswijziging versterkt een en ander nog.

Binnen de gemeente Spijkenisse is gedurende de periode 1 augustus 2006 tot 1 november 2008 WF volledig uitbesteed aan in eerste aanleg een drietal (tot 1 april 2007) en later een tweetal private uitvoerders. Naar aanleiding van een intern onderzoek (februari 2008) is besloten de oorspronkelijke methodiek per 1 november 2008 uit te breiden met de uitvoering van WF in eigen beheer middels de methode "Werk voor Spijkenisse" (hierna te noemen WS). Gelijktijdig is overgegaan tot een systematiek van verloning. "Verloning houdt in dat aan de deelnemers van WF en WS geen uitkering wordt verstrekt, maar loon" (Spijkenisse, 2008a: p. 23). Met deze wijzigingen beoogt de gemeente Spijkenisse (nog) effectiever en efficiënter te werken.

WF is in de gemeente Spijkenisse gedefinieerd als “een samenhangend geheel van bemiddelingsdiensten, instrumenten, trainingen en mogelijkheden voor het opdoen van werkervaring, waarvan de klanten gedurende een bepaalde periode gebruik kunnen (en ook moeten) maken” (Spijkenisse, 2007: p. 2). In een recentere nota (Spijkenisse, 2009: p. 4) is het begrip enigszins verengd en wordt het als volgt omschreven: “het plaatsen van een deelnemer in een directe werkomgeving, waarbij verplichte activiteiten worden ingezet voor het versterken van de kwaliteiten van de deelnemer, ten behoeve van het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid.”

Binnen WF is bij de start in 2006 een drietal doelstellingen geformuleerd (Spijkenisse, 2007: p. 3 en 2008a: p. 5):

1. Instroombeperking. WF wordt aangeboden aan potentiële cliënten, als preventie om niet tot uitkeringsverstrekking over hoeven te gaan;
2. Snelle uitstroombevordering. WF versterkt vaardigheden en werknemersgedrag en zou hiermee de kans op uitstroom (regulier werk) vergroten;
3. Diagnosestelling. Hieronder wordt verstaan dat van personen die niet gelijk uitstromen richting arbeidsmarkt een goed beeld moet zijn van de mogelijkheden en belemmeringen met het oog op het kunnen aanbieden van een passend vervolgtraject.

Als uitvloeisel van een bestuursopdracht en het daarmee samenhangende tijdspad is besloten uitvoering WF in eerste aanleg via een aanbestedingstraject te beleggen bij een drietal uitvoerders: Alexander Calder, Salus en ReWork. Vanaf 1 april 2007 wordt WF nog uitgevoerd door een tweetal uitvoerders: Alexander Calder en Salus.

Bij de uitbreiding van WF per 1 november 2008 jongstleden is ten aanzien van het uitvoeren van WS een aantal aanvullende doelstellingen geformuleerd (Spijkenisse, 2008a: p. 5-6)

1. Ketensamenwerking. Meer gebruik maken van reeds bestaand re-integratie aanbod binnen de keten;
2. Maatwerk. Minder standaardtrajectaanbod voor alle deelnemers;
3. Benutten van kansen. Met het oog op het vormgeven van een integraal participatiebeleid en een mogelijke ontschotting van de budgetten voor Wwb, Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt vooruitgelopen op de mogelijkheden.

Gelijktijdig met deze uitbreiding van WF met WS is overgestapt van het oorspronkelijke uitgangspunt van werken met behoud van een uitkering naar een methodiek van verloning (voor beide methodieken) waarbij de klant geen uitkering maar loon (ter hoogte van het wettelijk minimum voor 32 uur per week) ontvangt en in dienst treedt bij een zogeheten payrollservice (Spijkenisse, 2008a: p. 23, p. 28, p. 42). Hierdoor loopt de gemeente arbeidsrechtelijk gezien weinig risico. Een ander bijkomend voordeel is het beter benutten van het W-deel en een besparing op het I-deel.

### 1.4 Relevantie onderzoek, doelstelling, centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Deze paragraaf behandelt de relevantie en doelstelling van het onderzoek. Naar aanleiding van de doelstelling zal een centrale vraag worden opgesteld. Om de centrale vraag te beantwoorden zullen vervolgens deelvragen worden geformuleerd.

#### 1.4.1 Relevantie onderzoek en doelstelling

Dit onderzoek heeft een tweeledig doel. Allereerst dient het onderzoek een *praktische behoefte* te vervullen, namelijk het verrichten van een evaluatieonderzoek ten behoeve van de opdrachtgever. Onder evaluatieonderzoek wordt verstaan: “praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek, bestaande uit advisering over de opzet, begeleiding tijdens de uitvoering en vooral het evalueren van de effecten van een interventie in het maatschappelijk leven” (Swanborn, 2007: p. 12). Een interventie is een “samenhangend stelsel van activiteiten dat door de uitvoerder(s) ondernomen wordt, teneinde een bestaande situatie te veranderen in de richting van een gewenste situatie” (Swanborn, 2007: p. 12).

De gemeente Spijkenisse hanteert vanaf medio 2006 de methodiek WF. Na een intern onderzoek is besloten deze vanaf 1 november 2008 (vooralsnog) gedurende een periode van een jaar uit te breiden met WS en gelijktijdig verloning in te voeren. Het verrichte onderzoek dient inzicht te geven in de effectiviteit van de door de gemeente Spijkenisse gehanteerde methodieken. Na afloop van de pilot zal in het verlengde van de onderzoeksbevindingen worden besloten hoe WF en WS in de toekomst zullen worden ingezet.

Daarnaast dient het onderzoek een *wetenschappelijk doel*. Er is relatief weinig nationaal (uitzonderingen zijn onder andere Divosa, 2006a, 2007 en 2009) en internationaal onderzoek verricht naar de effectiviteit van lokaal beleid aangaande WF.

In een onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen (2008a: p. 25) wordt het als volgt verwoord: “Kennis en informatie over de effectiviteit van re-integratie-instrumenten – wat werkt er voor wie? – ontbreken goeddeels.” En verder: “Het ontbreken van effectiviteitsinformatie heeft ertoe bijgedragen dat gemeenten en UWV [vanaf 1-1-09 UWV WERKbedrijf] steeds meer re-integratie zelf zijn gaan uitvoeren dan wel bij (aan gemeenten gelieerde) SW-bedrijven hebben neergelegd. Wat de consequenties hiervan zullen zijn voor de effectiviteit van re-integratie, is niet bekend.” En ten slotte: “Toch zijn er mogelijkheden om de benodigde kennis langzamerhand op te bouwen en daarmee de transparantie van de re-integratiemarkt te vergroten.” Een bijkomende factor is dat de meeste van de uitgevoerde onderzoeken grootschalig qua opzet en meer algemeen van aard zijn. Meer kleinschalige, op onderdelen meer verdiepende, onderzoeken -zoals met dit onderzoek wordt beoogd- zijn relatief schaars.

Het verrichten van een lokaal onderzoek bij de gemeente Spijkenisse biedt de mogelijkheid om de effectiviteit van private en publieke uitvoering van WF met elkaar te vergelijken

(beide varianten worden gehanteerd) en daarnaast het effect van de inzet van het instrument verloning te analyseren.

Het lijkt mij een uitdaging middels het verrichten van praktijkgericht onderzoek een bijdrage te leveren aan empirisch vergelijkend materiaal (inrichting datahuishouding effectmetingen WF) om meer zicht te krijgen in de black-boxwerking van de re-integratiemarkt (Zwinkels en Wevers, 2008: p. 3).

Uit het bovenstaande volgt de volgende doelstelling:

Het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van de uitvoering Work First in de gemeente Spijkenisse door een evaluatie te maken van de effectiviteit van Werk voor Spijkenisse en verloning.

### 1.4.2 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is afgeleid van de doelstelling. Het is de richtinggevende onderzoeksvraag waarvan de beantwoording plaatsvindt via de afgeleide deelvragen. Om tot een gedegen evaluatie te komen is het noodzakelijk te onderzoeken welke invloed de wijziging binnen de methodiek WF heeft gehad op de effectiviteit van het gevoerde beleid in de gemeente Spijkenisse. De centrale vraag die in het onderzoek wordt beantwoord is:

In welke mate heeft de wijziging binnen de methodiek Work First per 1 november 2008, bestaande uit de invoering van Werk voor Spijkenisse en verloning, invloed gehad op de effectiviteit van het gevoerde beleid binnen de methodiek Work First bij de afdeling Werk, Meedoen en Inkomen van de gemeente Spijkenisse?

### 1.4.3 Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd om de noodzakelijke verdieping op het onderwerp te kunnen aanbrengen. De eerste drie deelvragen zijn algemeen van aard, daarna volgen drie deelvragen die specifiek betrekking hebben op de gemeente Spijkenisse.

De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

Algemene (kaderstellende) vragen:

1. Welke methoden (varianten binnen) WF worden door sociale diensten in Nederland toegepast?

Deze vraag zal inzicht geven in de meest voorkomende toepassingsvarianten van WF (met bijbehorende kenmerken) en de meest relevante actoren die hierin een rol spelen. Het relevante begrippenkader aangaande de methodiek WF (waaronder vormgeving van de inkooprelatie en wijze van organiseren) zal worden uitgewerkt.

2. Welke relevante ontwikkelingen zijn binnen WF te onderscheiden?

Deze vraag dient in samenhang met deelvraag 1 te worden gezien en zal een doorkijk geven naar recente ontwikkelingen en verschuivingen binnen (inrichting van) WF.

Een antwoord op de vragen 1 en 2 is van belang om later in het onderzoek de gehanteerde methodiek WF in Spijkenisse binnen het landelijk kader te kunnen plaatsen.

3. Op welke wijze wordt de effectiviteit van het beleid WF binnen sociale diensten in Nederland gemeten?

Deze vraag is van belang om inzicht te krijgen op welke wijze landelijk gezien effectiviteit aan beleid WF wordt gekoppeld. Welke criteria en varianten zijn zoal te onderscheiden en welke succes- en faalfactoren spelen een rol? Effectiviteit is naast de methodiek WF (deelvragen 1 en 2) een tweede belangrijk kernaspect van de centrale onderzoeksvraag. Een antwoord op deze vraag is belangrijk als referentiepunt bij de inrichting en analyse van effectiviteitscriteria binnen WF in de gemeente Spijkenisse (deelvragen 5 en 6).

Specifieke (op gemeente Spijkenisse toegesneden) vragen:

4. Hoe ziet het gevoerde beleid WF in de gemeente Spijkenisse gedurende de periode 1 november 2008 tot 1 november 2009 er uit?

Deze vraag zal inzicht geven in de achtergronden en wijze waarop het beleid in de gemeente Spijkenisse is ingericht gedurende de pilot van één jaar. Per 1 november 2008 is een wezenlijke beleidswijziging doorgevoerd met de uitbreiding van WF met WS. Parallel hieraan is de systematiek van verloning geïntroduceerd. Een antwoord op deze vraag biedt het instrumentele beleidskader waar later in het onderzoek (deelvragen 5 en 6) zaken (onder andere specifieke resultaten) aan opgehangen kunnen worden.

5. Wat zijn de resultaten van het gevoerde beleid WF in de gemeente Spijkenisse gedurende de periode 1 november 2008 tot 1 november 2009?

Deze vraag is relevant omdat deze bijdraagt aan een inzicht in de door de gemeente Spijkenisse gehanteerde criteria op het gebied van resultaatmeting WF. Door geformuleerde resultaatcriteria te koppelen aan het specifieke beleidsinstrumentarium (deelvraag 4) kan een vergelijking tussen gerealiseerde en gewenste resultaten/norm (deelvraag 6) worden gemaakt.

6. Zijn de resultaten gedurende de periode 1 november 2008 tot 1 november 2009 effectief te noemen en zijn deze toe te schrijven aan het gevoerde beleid?

Deze deelvraag geeft antwoord op de vraag of de behaalde resultaten (deelvraag 5) effectief te noemen zijn door deze af te zetten tegen de gestelde norm. Daarnaast wordt inzicht verkregen in hoeverre deze resultaten toe zijn te schrijven aan het gevoerde beleid. Om de invloed van het beleid te kunnen toetsen zal een vergelijking op een drietal aspecten dienen plaats te vinden: a. resultaten vóór en na interventie (d.d. 1 november 2008), b. resultaten mét en zonder verloning en c. resultaten van uitvoeren in eigen beheer (WS) en uitbesteden afzonderlijk.



Op deze wijze is het mogelijk te voldoen aan de eisen van representativiteit. Onder representativiteit wordt het volgende verstaan: “de causale conclusie uit het onderzoek is geldend voor het bedoelde sociale systeem: eenheden, omstandigheden, meetinstrumenten” (Swanborn, 2007: p. 284).

Een antwoord op de deelvragen 4, 5 en 6 geeft een afgebakend overzicht van het gevoerde beleid, de geformuleerde criteria en de behaalde resultaten van WF in de gemeente Spijkenisse.

### 1.5 Aanpak onderzoek

Deze paragraaf bakent de gekozen strategie binnen het onderzoek af. “Een strategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek. Binnen een strategie kunnen meerdere methoden worden ingezet; dit zijn manieren om gegevens te verzamelen en/of te analyseren” (Van Thiel, 2007: p. 66). Binnen het onderzoek zal triangulatie worden toegepast. Dit betekent dat informatie op meer dan één manier zal worden verzameld en/of verwerkt (Van Thiel: 2007: p. 59). Swanborn (2007: p. 30) stelt dat “evaluatie-onderzoek juist dan vruchtbaar is, wanneer gebruik gemaakt wordt van een pakket van benaderingen: zowel kwalitatief als kwantitatief”.

Om tot antwoorden op de hiervoor geformuleerde vragen te komen wordt in het onderzoek gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

- Documentenonderzoek (algemeen en specifiek);
- Interviews (mondeling).

Het documentenonderzoek richt zich zowel op kwalitatief (niet getalsmatig) als kwantitatief (getalsmatig) onderzoek (Van Thiel, 2007: p. 67). De interviews zijn kwalitatief van aard. Het toepassen van participerende observatie als onderzoeksmethode bleek in de praktijk niet gewenst en realiseerbaar.

Om een analyse van de kwalitatieve data mogelijk te maken zal gebruik worden gemaakt van (thematisch) coderen. Coderen betreft “het toekennen van een code aan empirische gegevens gedurende de analyse daarvan. Door gegevens te coderen kunnen ze worden vergeleken en samengevoegd om patronen te ontdekken. Die patronen leiden tot conclusies” (Van Thiel, 2007: p. 154, p. 163, p. 187).

Bij de eerste drie deelvragen zal met name gebruik worden gemaakt van (meer algemeen georiënteerd) documentenonderzoek. Op deze wijze kan inzicht worden verkregen in de belangrijkste bijdragen op het gebied van WF: overzicht gehanteerde methodieken, gebruikte indicatoren, succes- en faalfactoren, relevante ontwikkelingen etc.



Om verzekerd te zijn van de meest actuele inzichten (verschuivingen/trends) zal tevens gebruik worden gemaakt van het raadplegen van enkele deskundige partijen (Divosa, Hugo Sinzheimer Instituut en Van Amstel Advies). Hiervoor zullen expertinterviews (mondeling) worden afgenomen. De interviews zijn gestructureerd en betreffen een vooraf opgestelde vragenlijst (Van Thiel, 2007: p. 106). Bijlage 2C geeft een overzicht van geïnterviewde personen.

Bij de deelvragen vier, vijf en zes zal onder meer gebruik worden gemaakt van gericht documentenonderzoek (met name beleidsdocumenten en voortgangsrapportages /overzichten WF specifiek gericht op gemeente Spijkenisse). Om de “papier” werkelijkheid te kunnen toetsen aan de praktijk (niet-feitelijke informatie) zal tevens gebruik gemaakt worden van het instrument interviews (meningen, relaties, percepties), zowel bij gemeente als onderaannemer. De gehanteerde methodiek betreft het semi-gestructureerde interview (open vragen, geen dwingende volgorde). Er zal gewerkt worden met een topiclijst (bijlage 1) waarbij volgens een vast stramien (introdunctie [doel/tijdsduur] interview, vragen aan geïnterviewde en afsluiting/vervolgstappen interview) de interviews zullen worden afgenomen (Van Thiel, 2007: p. 107-109). De steekproef zal worden bepaald in onderlinge afstemming met één sleutelpersoon. Doel is te komen tot een representatieve steekproef door gerichte selectie van onderzoekseenheden (Van Thiel, 2007: p. 53-54). Aanvullend op de interviews is tevens een aantal werkbezoeken afgelegd om de praktijk van de werkwijze WF beter te doorgronden. De bijlagen 2A en 2B geven een overzicht van geïnterviewde personen, verrichte werkbezoeken en gevoerde afstemmingsoverleggen.

### 1.6 Leeswijzer

De opbouw van het onderzoek is als volgt. Hoofdstuk 2 biedt een macro-inzicht in een aantal relevante achtergronden, kenmerken en ontwikkelingen op het gebied van re-integratie en WF. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verschijningsvormen van WF in Nederland (deelvragen 1 en 2). Hoofdstuk 4 gaat in op de wijze waarop effectiviteit van beleid WF bij sociale diensten in Nederland wordt vormgegeven en gemeten (deelvraag 3). In hoofdstuk 5 wordt specifiek ingegaan op het beleid WF in de gemeente Spijkenisse. Onderzocht wordt wat de behaalde resultaten zijn en of deze resultaten een rechtstreeks gevolg zijn van het gevoerde beleid (deelvragen 4, 5 en 6). Hoofdstuk 6 ten slotte geeft een overzicht van conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de onderzoeksresultaten.

## Hoofdstuk 2 Re-integratie en Work First

*Dit hoofdstuk beschrijft een aantal relevante achtergronden, kenmerken en ontwikkelingen op het gebied van re-integratie en WF. Waar nodig zijn deze aspecten geplaatst in internationaal perspectief. Tevens zal een theoretisch kader worden geschetst over de relatie tussen WF en economisch handelen. Ook de relatie tussen WF en sturing komt aan bod.*

### 2.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangestipt, ligt de oorsprong van WF in de Verenigde Staten en Denemarken aan het einde van de vorige eeuw. Bij de start van WF in Nederland (2004) waren er twijfels of het concept in Nederland wel toepasbaar zou zijn, gezien de grote verschillen in achtergrond, bijvoorbeeld ten aanzien van de inrichting van het sociale stelsel, tussen bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Nederland (Stimulansz, 2005: p. 29). Inmiddels is WF alom geaccepteerd als re-integratiemethodiek getuige het hoge percentage aan gemeenten dat (een vorm van) WF toepast. De vervanging van het begrip “passende arbeid” door “algemeen geaccepteerde arbeid” binnen de Wwb vormt voor een groot deel de basis van het succes van WF (IWI, 2005: p. 18). Alvorens dieper in te gaan op de situatie in Nederland is het noodzakelijk de achtergronden in een breder internationaal perspectief te bezien.

### 2.2 Nederland in internationaal perspectief

#### 2.2.1 Sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid

Om de sociaal-maatschappelijke positie van Nederland in het internationale veld enigszins te duiden, hanteren we de indeling van Esping-Andersen (2006: p. 33). Deze Deense socioloog hanteert een driedeling aangaande typen verzorgingsregimes binnen de welvaartsstaat: het liberaal Angelsaksische regime (bijvoorbeeld de Verenigde Staten), het sociaal-democratisch Scandinavische regime (bijvoorbeeld Zweden) en het conservatief-corporatistisch Continentale regime (bijvoorbeeld Duitsland). Het woord regime “refers to the ways in which welfare production is allocated between state, market, and households.” (Esping-Andersen 1999: p. 73). Het liberale regime legt de nadruk op de markt, het laissez-faire principe, waarbij uit wordt gegaan van het zelfregulerend vermogen van de markt (Esping-Andersen, 2006: p. 35). Het conservatief-corporatieve regime legt de nadruk op het gezin. Het sociaal-democratische regime legt de nadruk op de staat (SCP, 2000: p. 10-16).

Er zijn ook andere indelingen waarbij bijvoorbeeld het traditioneel Mediterrane type wordt onderscheiden (SCP, 2005, p. 12). Arts et al. (in Arts, Entzinger en Muffels, 2004: p. 222) rubriceert de verschillende varianten rondom een viertal werkgelegenheidsregimes:

**Figuur Werkgelegenheidsregimes**

Regimetypen	Genereuze uitkeringen (veel inkomens- en werkzekerheid)	Lage uitkeringen (weinig zekerheid)
Weinig regulering (veel flexibiliteit)	Scandinavisch regime	Angelsaksisch regime
Strengere regulering (weinig flexibiliteit)	Continentaal regime	Mediterraan regime

Het Nederlandse model heeft een zogeheten hybride karakter met zowel kenmerken van het Scandinavische als Continentale model (SCP, 2005: p. 10-11). Aan de ene kant is een belangrijke rol weggelegd voor de sociale partners (kenmerk corporatisme). Aan de andere kant is het Nederlandse stelsel tamelijk universalistisch (kenmerk sociaal democratie).

### 2.2.2 Activerende verzorgingsstaat: van Welfare naar Workfare

Midden jaren '90 heeft in de Verenigde Staten (VS) een zogeheten "Welfare-Reform" plaatsgevonden. Leidend principe was dat de overheid niet de oplossing voor problemen kon zijn en dat het individu zelf (meer) verantwoordelijk werd gehouden voor zijn maatschappelijke en financiële positie. "Afhankelijkheid van welfare diende een uitzondering te zijn en te blijven. De verplichting om te gaan werken kwam steeds centraler te staan en geleidelijk werden sanctie-instrumenten ingevoerd" (Van Geuns, 2006). Het begrip workfare doet in deze periode zijn intrede, zijnde een samentrekking van de begrippen work en welfare. Het internationaal befaamde (en veel gekopieerde) Wisconsin model is hierop geïnspireerd.

"Het Workfare-model is er feitelijk op gericht om de afhankelijkheidscultuur tegen te gaan door het recht op een (minimum)uitkering in te perken" (Nicaise, 2001: p. 3). Workfare is een meerdimensionaal begrip vanwege de associatie met *verschillende doelen* en focus op *verschillende groepen mensen* (Lødemel, 2000). Lødemel en Trickey (2001: p. 6-7) definiëren Workfare als volgt: "Programmes or schemes that require people to work in return for social assistance benefits". Een drietal elementen zijn hierbij van belang:

1. Verplichtend karakter;
2. In eerste plaats gericht op werk, en;
3. Onderdeel uitmakend van maatschappelijke bijstand.

Een internationale “Workfare vergelijking” tussen 7 landen (Verenigde Staten en een zestal Europese landen) levert een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten op (Lødemel en Trickey, 2001: p. 251-253):

1. Kostenreductie maatschappelijke bijstand;
2. Voorkomen van individuele afhankelijkheid;
3. Bestrijden van sociale uitsluiting, en;
4. “Zekere” balans tussen rechten en verantwoordelijkheden.

Lødemel en Trickey (2001: p. 269, p. 271-274) hanteren in hun overzicht van Workfare systemen vijf hoofdsoorten van “activering” die vaak in allerlei varianten terug te vinden zijn:

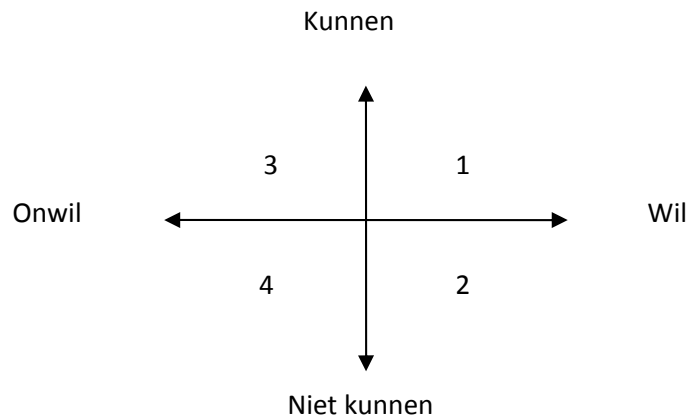
1. Werk met behoud van uitkering en/of verloning (bijstandsniveau);
2. Gesubsidieerde reguliere tewerkstelling (overheid subsidieert deel reguliere inkomen);
3. Gecreëerde publieke banen (minimumloon);
4. Educatie (vergroten human capital);
5. Sociale activering (vergroten human capital).

### 2.3 Re-integratie in Nederland

#### 2.3.1 Van Human Capital naar Work First

Het re-integratiebeleid bij Nederlandse gemeenten was tot [ver] in de jaren negentig van de vorige eeuw geënt op de zogenaamde Human Capital-benadering (Divosa, 2007: p. 17). Opvallend kenmerk binnen deze benadering is het ontbreken van negatieve prikkels. De focus ligt op het vergroten van de startkwalificaties van uitkeringsgerechtigden door zich te richten op aanbodversterkende activiteiten (scholing, sollicitatietraining e.d.). Het aantoonbare effect bij het terugleiden van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt bleek echter heel beperkt te zijn.

Workfare daarentegen gaat uit van de gedachte dat niet het kennisniveau, maar de motivatie van de deelnemer het voornaamste probleem is. Werk wordt gezien als oplossing. Dit kan door het aanbrenge van “negatieve prikkels in de vorm van verplichte werkactiviteiten” (Research voor Beleid, 2008: p. 21). Vanaf 2004 (introductie Wwb) doet de methodiek WF in Nederland zijn intrede. Deze methodiek verbindt de Human Capital-benadering met de Workfare-benadering. “Work First-programma’s richten zich niet enkel op de capaciteiten van individuen, maar vooral ook op de bereidheid tot werken door het voor individuen aantrekkelijker te maken te kiezen voor werken” (Sol et al., 2007). Zowel positieve (aanbodversterking) als negatieve prikkels (verplichte werkactiviteiten en dreiging met sancties) worden ingezet (Research voor Beleid, 2008: p. 21-22). Aangaande de methodiek WF zijn vier soorten klantprofielen te onderkennen. Onderstaande figuur geeft de geneigdheid van een klant tot aannemen van werk aan (Divosa, 2007: p. 21).



Een drietal WF-projecten kan worden onderscheiden (Divosa, 2007: p. 56-57): “een type gericht op niet willers [3], een tweede type gericht op mensen die niet willen en niet kunnen [4] en een derde type project gericht op niet kunners [2].” Bij 30 tot 40 procent van de projecten is het kerndoel “ofwel de verbetering van de capaciteiten (kunnen) of de verbetering van de wil tot werken (willen).”

### 2.3.2 Doelen Work First

Voor veel gemeenten is een belangrijke reden van invoering van WF het realiseren van schadelastbeperking middels instroombeperking en uitstroombevordering. Ook het verbeteren van de loopbaankansen wordt als alternatieve reden genoemd. Veelal blijkt het vergroten van het arbeidsmarktperspectief echter een ondergeschikte doelstelling te zijn. Bij de startfase van WF richten veel gemeenten zich op instroombeperking, omdat de gedachte is dat met deze investering snel resultaat te boeken is. In een later stadium zien deze gemeenten zich voor de keuze geplaatst zich meer te richten op (duurzame) uitstroom door meer te investeren op aanbodversterking (Research voor Beleid, 2008: p. 27). Uit onderzoek van Divosa (2007: p. 91-92 en 2009: p. 38-39) blijkt dat WF bijdraagt aan de doelstelling van schadelastbeperking: zowel preventieve uitstroom als uitstroom naar werk.

### 2.4 Work First en economisch handelen

Economisch handelen en de inrichting van WF zijn nauw met elkaar verweven. “Volgens neo-institutionalisten wordt het keuzegedrag van actoren in belangrijke mate beïnvloed door beperkingen in de institutionele context” (Tijdink, 1996). In deze paragraaf wordt op een tweetal stromingen binnen de institutionele economie ingegaan: de transactiekostenbenadering en de principaal-agentbenadering. Daarnaast wordt het begrip quasi-markt in relatie tot de re-integratiemarkt uiteengezet. Ten slotte wordt een aantal randvoorwaarden voor een goede marktwerking geformuleerd.

### 2.4.1 Transactiekostenbenadering

Bij de vormgeving van WF hebben Nederlandse gemeenten de keuze publieke taken al dan niet uit te besteden. De theoretische argumenten hiervoor zijn ontleend aan de transactiekostenbenadering. Grondlegger hiervan is Coase (1937) met het beroemd geworden artikel "The Nature of the Firm" (Tijdink, 1996). De transactiekostenbenadering gaat uit van het volgende. Aan iedere transactie zijn extra kosten verbonden. Er is een punt waarbij de extra kosten van het zelf doen even groot zijn als het laten uitvoeren door een marktpartij (Coase, 1937: p. 394-395). Als de kosten van marktransacties hoger zijn dan de kosten van interne coördinatie, dan wordt het voordeliger om de zaken via een hiërarchische structuur (organisatie) te regelen (Tijdink, 1996; SEOR, 2008: p. 13). De theorie stelt dat transacties daar plaatsvinden waar de transactiekosten het laagst zijn. Coase houdt te weinig rekening met factoren die van invloed zijn op een stijging van de transactiekosten. Williamson heeft deze vraag opgepakt door de introductie van het begrip marktfalen. Menselijke en omgevingsfactoren bepalen de werking op de markt en zijn van invloed op de hoogte van de transactiekosten. Onderstaande figuur schetst een kader van marktfalen (Benschop: 1994).

**Figuur Kader van marktfalen**



Bron: Williamson/Ouchi [1983: p. 15 - figuur 1-1]

### 2.4.2 Principaal-agentbenadering

In de "principaal-agent-literatuur" ligt de focus op het bepalen van het optimale contract, gedrag versus outcome, tussen de principaal en de agent (Eisenhardt, 1989: p. 60). "Een "agency"-relatie wordt veelal gedefinieerd als een verbintenis waarbij een principaal bepaalde (beslissings)bevoegdheden delegeert aan een agent welke een bepaalde beloning ontvangt om de belangen van de principaal te behartigen" (Jensen en Meckling, 1976 in Tijdink, 1996).

Centrale vraag hierbij is: op welke wijze moet "de relatie tussen principaal en agent worden vormgegeven" om de agency-costs te minimaliseren (Tijdink, 1996)? Deze kosten bestaan uit de som van monitoringskosten (principaal), "bonding"-kosten (agent) en een restverlies (Jensen en Meckling, 1976 in Tijdink, 1996).

Het benoemen van de principaal-agentbenadering is van belang omdat deze benadering een prikkelwerking veronderstelt. Zo is bij de uitvoering van de Wwb sprake van een relatie tussen het Rijk en gemeenten waarbij het Rijk (principaal) aan gemeenten (agent) de opdracht heeft gegeven de bijstandswet zo effectief mogelijk uit te voeren. De financieringsmethodiek en bijbehorende wettelijke bevoegdheden zijn hierop ingericht.

Aangaande de uitvoering van WF kan tevens sprake zijn van een verbintenis tussen principaal (college) en agent (uitvoerende instantie).

In de praktijk is lang niet altijd sprake van een vlekkeloze uitvoering van de verbintenis omdat “de agent ook eigen doelstellingen nastreeft” die niet altijd parallel lopen met die van de principaal. Een spanningsveld tussen agent en principaal kan hierdoor ontstaan. Een en ander hangt samen met het begrip informatie-asymmetrie. Deze asymmetrie is zichtbaar op 2 manieren: 1. de agent is over het algemeen beter geïnformeerd over het (productie-) proces waardoor het voor de principaal moeilijk na te gaan is of op de juiste wijze is gehandeld en 2. de productiviteit van de agent is vaak niet rechtstreeks vast te stellen waardoor de principaal moet vertrouwen op indicatoren. Het is dan lastig te achterhalen of de agent zich richt naar de belangen van de principaal of dat de inspanningen slechts zijn gericht op de indicatormaatstaven (Tijdink, 1996). De principaal heeft een aantal mogelijkheden om de agent (bij) te sturen om ervoor te zorgen dat belangen zo veel mogelijk samenvallen: 1. ontwikkelen beloningsstructuur waarbij agent ook deelt in de winst, 2. agent overtuigen door te wijzen op algemene normen en waarden en 3. opleggen van specifieke regels [prestatie-afspraken] waardoor agent minder -ongestraft- afwijkend gedrag kan vertonen (Lindblom, 1977 en Mitnick, 1980 in Tijdink, 1996).

### 2.4.3 Quasi-markt

De re-integratiemarkt kan worden beschouwd als een “quasi-markt” (Divosa 2006b: p. 15). Hiermee wordt bedoeld, dat anders dan bij een “echte” markt, de gebruikers (de klanten van een sociale dienst) niet zelf de inkopers van de diensten zijn. Bij een echte markt beslist een koper welke producten of diensten hij zal aanschaffen van verschillende aanbieders. Bij een quasi-markt is dat niet het geval. De koper van een dienst op een quasi-markt (bijvoorbeeld de gemeente) heeft slechts indirect zicht op de kwaliteit van de dienstverlening (via monitoring en gemaakte contractafspraken; zie tevens parallel met informatie-asymmetrie principaal-agentbenadering). Een tweede probleem is de betrokkenheid van de gebruiker. Deze kan minder zijn omdat de gebruiker maar een beperkte invloed heeft op de dienstverlening.

De re-integratiemarkt kan daarnaast gezien worden als een “buyers market” (meer aanbieders dan vragers) aangezien de marktmacht vooral bij de vragende partijen ligt (Divosa 2006b: p. 16). Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek van SEOR (2008: p. 23). Het blijkt “dat een klein aantal, veelal publieke opdrachtgevers, het overgrote deel van de trajecten en producten op de re-integratiemarkt koopt” met als gevolg “een dominante positie naar de aanbieders toe”.

### 2.4.4 Randvoorwaarden markt

Voor een goede marktwerking (zowel effectieve als efficiënte re-integratie) kan op basis van de voorgaande subparagrafen een aantal randvoorwaarden worden gedestilleerd (RWI, 2006: p. 13-15):

- **Voldoende (differentiatie van) vraag en aanbod**  
Een te grote afhankelijkheid van de opdrachtgever kan ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening (risico van re-integratie [vragers] markt);
- **Geen toetredingsbelemmeringen**  
Bedrijven dienen gemakkelijk toe te kunnen treden tot de (re-integratie) markt;
- **Transparantie**  
Resultaten dienen snel inzichtelijk te zijn en prestaties gemakkelijk vergeleken te kunnen worden (benchmarks);
- **Financieel belang opdrachtgevers en opdrachtnemers**  
Bij opdrachtgevers (gemeenten) bestaat belang uit beperking van de schadelast. Bij opdrachtnemers op de private re-integratiemarkt bestaat belang uit een duidelijke prikkel om plaatsingen te realiseren (prestatie afspraken zoals “no cure less pay” of “no cure no pay”);
- **Goed opdrachtgeverschap**  
Opdrachtgever dient om de kwaliteit van de dienstverlening te borgen zich in te spannen voor een “zekere” duurzaamheid binnen relatie met opdrachtnemer (wijze van aanleveren klant, duur contract) en klant (vraaggerichte werkwijze, leveren van maatwerk).

### 2.5 Work First en sturing

In de vorige paragraaf is het economisch perspectief in relatie tot WF geschetst. Om tot effectief beleid te komen (geformuleerde doelstellingen worden behaald), is een zekere planning en verantwoording noodzaak. Het doorlopen van de stappen uit de beleidscyclus of toepassing van het Deming Wheel bieden een zeker houvast om de uitkomsten van het beleid te “voorspellen” en “verklaren”. Daarnaast bepaalt het gekozen “sturingsconcept” in hoge mate de wijze van procesinrichting en uiteindelijke resultaten van het gekozen WF-concept. Klassieke sturing en sturing op afstand zijn begrippen die kort de revue passeren.

#### 2.5.1 Beleid en proces van beleidsvorming

Alvorens beleid in te richten dient het beleidsbegrip helder afgebakend te worden. Hoogerwerf (in van de Graaf en Hoppe, 2000: p. 44) definieert beleid als “het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde”.



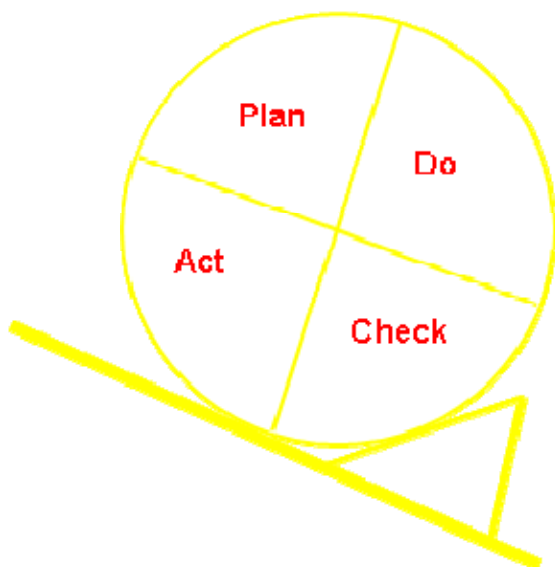
Om het proces van beleidsvorming te kunnen “volgen” en weer te geven, wordt vaak de beleidscyclus als (lineair en causaal) model toegepast. Een zestal stappen is hierbij te onderscheiden (ontleend aan H. Lasswell, 1951):

1. Identificatie van probleem;
2. Agendavorming;
3. Beleidvoorbereiding (o.a. planning en uitwerken van beleidsvoorstellen);
4. Beleidsbepaling (o.a. selectie en vaststelling van beleid);
5. Uitvoering van beleid (implementatie);
6. Evaluatie van beleid.

Een ander veelvoorkomend model is het zogeheten Deming Wheel, ontwikkeld door Dr. W. Edwards Deming in de jaren '50 van de 20<sup>e</sup> eeuw. Voor het systematisch analyseren en (continu) verbeteren van een proces wordt een viertal stappen (PDCA) doorlopen (ontleend aan Nieuwenhuis, 2003: p. 53-54):

1. Plan (maak een plan met de resultaten die je wil bereiken);
2. Do (voer het plan uit);
3. Check (vergelijk de resultaten met wat je had willen bereiken);
4. Act (bij afwijking: neem maatregelen/stuur bij om de resultaten alsnog te bereiken).

Dit model wordt wel gezien als de basis van het breed toegepaste INK (Instituut Nederlandse Kwaliteit)-(management)model. Onderstaande figuur geeft de PDCA cyclus weer.



### 2.5.2 Klassieke sturing versus sturing op afstand

Sturing kan worden gedefinieerd als een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context (Kickert, 1985 in Zuurmond, 2005: p. 137). Een tweetal vormen van sturing wordt kort toegelicht.

De klassieke sturingsconceptie gaat uit van de gedachte dat de maatschappelijke ontwikkeling maakbaar en beheersbaar is vanuit een centraal, boven de samenleving gepositioneerd archimedisch punt (WRR, 1983 in Zuurmond, 2005: p. 139). Sturing wordt in deze conceptie gezien als een vorm van command and control (Zuurmond, 2005: p. 139).

Een afgeleide variant is de verlicht hiërarchische sturingsconceptie. Binnen deze conceptie wordt rekening gehouden met de grenzen van sturing. Er wordt wel gesproken over sturing op afstand en sturing op hoofdlijnen. Kenmerk is het sturen op bepaalde (input- en output) parameters waarbij veel ruimte wordt overgelaten aan het zelfregulerende vermogen van de aan te sturen organisatie (Zuurmond, 2005: p. 140-141). Deze variant heeft raakvlakken met het begrip New Public Management (NPM) dat in de jaren '80 en '90 binnen de wereld van het openbaar bestuur zijn intrede deed.

“NPM kan als volgt worden gedefinieerd: het geheel van analyses, ideeën en aanbevolen werkwijzen van bestuurskundigen en andere wetenschappers over vernieuwing van de overheid in termen van een meer (zakelijke en) bedrijfsmatig werken, in casu met meer oog voor onder meer resultaatgericht, prestatiemeting, decentrale verantwoordelijkheden (contractmanagement) en een alternatieve inrichting door op afstand plaatsing van overheidsorganisaties, privatisering, en bevordering van concurrentie en marktwerking (Hood, 1991, 1995; De Vries en Van Dam, 1998 in Korsten, 2005: p. 6).”

Ook tot de re-integratiemarkt heeft het NPM denken (in eerste aanleg) zijn toevlucht genomen. Er lijkt echter sprake van een tendens om de rol van contractmanagement (prestatieafspraken) tussen re-integratiebedrijven (agent) en gemeenten (principaal) geheel of gedeeltelijk te vervangen door sturing (inrichting regierol principaal) via nauwere samenwerking (SEOR, 2008: p. 91).

### 2.6 Samenhang en functionele werking hoofdstuk

In dit hoofdstuk zijn een aantal zaken (met het oog op de uitwerking van met name de empirie in hoofdstuk 5) de revue gepasseerd. Na een korte inleiding is de arbeidsmarktpositie van Nederland in de internationale context weergegeven. Naar voren is gekomen dat het werkgelegenheidsregime in Nederland een mengvorm is van het Scandinavische en Continentale regime. Dit betekent dat er enerzijds sprake is van veel inkomens- en werkzekerheid maar dat er anderzijds geen eenduidigheid is in de mate van flexibiliteit van het regime (weinig/strengere regulering). Vervolgens is de (internationale) ontwikkeling van de methodiek WF uiteengezet. In de jaren '90 werd (als onderdeel van een herziening op het welfare stelsel) in de Verenigde Staten het Wisconsin model geïntroduceerd. Workfare deed als onderdeel van wederkerigheid tussen voorziening en tegenprestatie internationaal gezien zijn intrede. In Nederland wordt begin van deze eeuw een verschuiving binnen de inrichting van het arbeidsmarktbeleid zichtbaar.

De Human Capital benadering wordt steeds meer los gelaten en in het verlengde van de workfare filosofie wordt de methodiek WF geïntroduceerd.

Om belangrijke aspecten van de werking WF beter te begrijpen is vervolgens een uiteenzetting gegeven van de marktwerking en wijze van (aan-)sturing. Met de introductie van de Wwb en WF wordt de veelal naar binnen gekeerde wereld van sociale diensten “open gebroken” en doet de wereld van marktwerking in al zijn facetten zijn intrede. Gemeenten dienen bij de inrichting WF steeds meer de afweging te maken of ze diensten al dan niet zullen uitbesteden. De transactiekosten en principaal agent benadering zijn in het kort uiteengezet. Binnen de transactiekosten benadering wordt duidelijk dat de markt niet slechts de lijn van laagste kosten volgt. Door het zogeheten marktfalen is het niet altijd eenvoudig te bepalen welke strategie (zelf doen of uitbesteden) het meest efficiënt en effectief is. Binnen de principaal agent benadering doen de begrippen prikkelwerking en informatie-asymmetrie zijn intrede. Door het instellen van prikkels (bijvoorbeeld instellen van prestatie- afspraken) probeert de principaal de agent te motiveren geformuleerde doelstellingen te behalen. Vaak is echter sprake van zogeheten informatie-asymmetrie waardoor het voor de principaal lastig te bepalen is of de agent niet ook eigen doelstellingen nastreeft. Binnen de gemeentelijke re-integratiemarkt (quasi markt) wordt als gevolg van de indirecte werking (afnemer dienst en consument zijn niet dezelfde) deze asymmetrie ook duidelijk zichtbaar. Om marktfalen en informatie-asymmetrie in de uitvoeringspraktijk (inrichting WF) te beperken en de prikkelwerking zoveel mogelijk te optimaliseren zijn tevens een aantal randvoorwaarden behorende bij een goede marktwerking geformuleerd.

Met de intrede van WF verandert ook de wijze van (aan-)sturing door sociale diensten. Om schadelastbeperking te realiseren en gewenste (uitstroom-)doelstellingen te behalen, dient de gemeente als principaal de gemaakte afspraken met de agent duidelijk te bewaken. De beleidscyclus (PDCA) dient zodanig te zijn ingericht dat snel en effectief kan worden bijgestuurd. Meerdere wijzen van (aan-)sturing zijn mogelijk: sturen op hoofdlijnen via vastgelegde prestatieafspraken (contractmanagement) en/of sturen via nauwere samenwerking (wijze van inrichting regierol principaal).

### Hoofdstuk 3 Work First in Nederland

*In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschijningsvormen van WF binnen sociale diensten in Nederland (deelvragen 1 en 2). Een algemeen kader zal worden geschetst rondom een tweetal aspecten: het moment van inzet in het proces én de organisatie van de werkactiviteit. Bij de uitwerking hiervan komen zaken als keuze doelgroep, vormgeving van inkooprelatie, mate van begeleiding en wijze van verlonen aan bod. Om enige ordening in de veelheid aan kenmerken en varianten binnen WF aan te brengen zal een aantal ideaaltypische modellen worden beschreven. Ten slotte wordt ingegaan op de ontwikkeling van WF.*

#### 3.1 Verschijningsvormen Work First

Eerder is naar voren gekomen dat WF eigenlijk een containerbegrip is met een grote mate van verscheidenheid. Om enigszins grip te krijgen op de materie wordt in deze paragraaf de methodiek WF opgesplitst in een aantal kenmerken rondom een tweetal aspecten, te weten het moment van inzet in het proces en de organisatie van de werkactiviteit (Stimulansz, 2005: p. 15). Deze kenmerken zullen vervolgens worden gerubriceerd in een samenvattend overzicht van verschijningsvormen binnen WF (paragraaf 3.2).

##### 3.1.1 Moment van inzet in het proces

Het moment waarop het programma WF aanvangt, hangt samen met waar het accent op de dienstverlening wordt gelegd. Globaal is een drietal wijzen van aanpak te onderscheiden (Stimulansz, 2005: p. 16):

##### 1. Poortwachtersaanpak (Stimulansz, 2005: p. 16-19 en Research voor Beleid, 2008: p. 23)

Deze aanpak richt zich op *snelle bemiddeling* van klanten in de periode *vóór bijstandsverlening*. Doel is preventief: het laten uitstromen van klanten naar de arbeidsmarkt nog voor het recht op bijstand is vastgesteld. De doelgroep bestaat volledig uit nieuwe instromers die in staat zijn te werken. Binnen deze aanpak is een tweetal dimensies te onderscheiden: een “werkaanbod” en een “op werk gericht aanbod”. Een “werkaanbod” bestaat veelal uit door de gemeente georganiseerd eenvoudig en laagdrempelig werk dat na een korte uitleg door een ieder kan worden uitgevoerd. Een “op werk gericht aanbod” wil zeggen dat een klant niet tewerk wordt gesteld, maar verplicht activiteiten gaat verrichten die zijn re-integratie op de arbeidsmarkt bevorderen (verrichten van sollicitaties, trainingen etc.). Belangrijke randvoorwaarde binnen deze aanpak is snelheid van handelen. De klant dient zo snel mogelijk na melding bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI; tegenwoordig UWV WERKbedrijf) in de werkactiviteit of op werk gerichte activiteit geplaatst te worden. Dit model stelt hoge eisen aan de mate van samenwerking en afstemming van werkprocessen tussen CWI [UWV WERKbedrijf], gemeente, uitvoerder en werkgever. Indien de inspanningen binnen de poortwachtersaanpak niet hebben geleid tot uitstroom, dan dienen de opgedane inzichten over de klant binnen dit “traject” als diagnose voor het vervolgetraject.

## 2. Trajectaanpak (Stimulansz, 2005: p. 19-24 en Research voor Beleid, 2008: p. 23)

Deze aanpak wordt opgestart *als het recht op een uitkering is vastgesteld*. Bij sommige gemeenten is de trajectaanpak een vervolg op de poortwachtersaanpak. Bij andere gemeenten betekent deze aanpak de feitelijke start van het WF-traject. De doelgroep bestaat uit alle klanten waarbij wel enig uitzicht moet zijn op de arbeidsmarkt. In de praktijk betekent dit dat vooral ingezet wordt op nieuwe instroom en de meest kansrijken. Binnen dit traject staat het “werkaanbod” centraal. Wel worden parallel hieraan andere re-integratievoorzieningen en- instrumenten ingezet. De trajectaanpak beoogt (al dan niet fasegewijs) te leiden tot duurzame arbeid.

## 3. Borgingsaanpak (Stimulansz, 2005: p. 24-25 en Research voor Beleid, 2008: p. 23)

De borgingsaanpak *is bedoeld om mensen die eigenlijk klaar zijn voor de arbeidsmarkt en een WF-traject met succes hebben doorlopen*, ervaring en arbeidsritme te laten behouden (zorgen voor behoud van kwaliteit). Dit vanwege het feit dat door externe omstandigheden (bijvoorbeeld een economische recessie) tijdelijk geen regulier werk voorhanden is. In principe richt deze variant zich (als noodvoorziening) puur op het plaatsen in een werkactiviteit die zo veel mogelijk aansluit op de kansen op de arbeidsmarkt (organiseren van werkplaatsen met gedifferentieerd aanbod). Aanbodversterking is in principe niet meer aan de orde. Wel belangrijk is het verzorgen van gerichte bemiddeling om de periode van de werkactiviteit zo kort mogelijk te houden.

### 3.1.2 De organisatie van de werkactiviteit

Deze paragraaf richt zich op de organisatorische invulling van WF. Een aantal relevante aspecten zullen hierbij worden besproken: uitplaatsing, inplaatsing, loonbetaling en werken met behoud van een uitkering. Een viertal modellen kan hierbij worden onderscheiden:

#### 1. Het bemiddelingsmodel

In dit model “worden klanten doorgesluisd naar één of meerdere [veelal uitzend-] organisaties die reguliere, maar vaak tijdelijke banen” beschikbaar hebben. Het model is gericht op uitplaatsing waarbij de kern van de dienstverlening bestaat uit bemiddeling. Alle op werk gerichte activiteiten voorafgaand aan plaatsing gebeuren met behoud van uitkering. Vanaf het moment dat een reguliere werkgever de klant in dienst neemt, is sprake van een marktconforme loonbetaling. Dit model richt zich veelal op nieuw ingestroomde bemiddelbare klanten uit de poortwachters- en trajectaanpak die dusdanig bemiddelbaar zijn dat ze zich op de reguliere arbeidsmarkt kunnen handhaven (Stimulansz, 2005: p. 25-26).

### 2. Het loondienstmodel

Dit model is gericht op uitplaatsing en “kenmerkt zich door het feit dat de klant in dienst wordt genomen door de intermediaire organisatie [uitzendorganisatie of re-integratiebedrijf], die de klant vervolgens op de reguliere markt tracht te plaatsen.” De kern van de aanpak is bemiddeling naar regulier werk waarbij de klant wel vanaf de start van het traject in loondienst is. Ook dit model richt zich op de meer kansrijke klanten (veelal nieuwe instroom) uit de poortwachters- en trajectaanpak (Stimulansz, 2005: p. 26).

### 3. Het stagemodel

Dit model is gericht op uitplaatsing waarbij “klanten worden geplaatst op stage- of werkervaringsplekken bij werkgevers op de reguliere markt [veelal in de publieke/non-profit-sector].” De kern van de aanpak is het (onder begeleiding) opdoen van werkervaring met aansluitend bemiddeling waarbij de klant werkt met behoud van uitkering (soms ook in combinatie met een inleenvergoeding). Dit model richt zich op die klanten waar de loondienst- of uitzendconstructie (nog) niet geschikt is vanwege de te grote afstand tot de arbeidsmarkt. De trajectaanpak (focus op werkactiviteit) is hiervoor een geschikte benadering (Stimulansz, 2005: p. 26-27).

### 4. Het werkplaatsmodel

Dit model is gericht op inplaatsing waarbij klanten in een beschermde omgeving (meestal SW-bedrijf: werkplaats of productiehuis) werken met behoud van uitkering. Kern van deze aanpak is intensieve begeleiding in de vorm van een training-on-the-job. In principe kan dit model worden toegepast bij verschillende soorten klantgroepen (van goed bemiddelbaar tot grote afstand tot de arbeidsmarkt). Aangezien dit een dure vorm van werkactiviteit is, lijkt plaatsing het meest geschikt voor klanten met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt (Stimulansz, 2005: p. 27-28).

### 3.2 Overzicht verschijningsvormen Work First

Onderstaande matrix geeft een samenvattend overzicht van de genoemde verschijningsvormen WF uit de vorige paragraaf (Research voor Beleid, 2008: p. 26, p. 33 en Divosa, 2007: p. 34). Een viertal ideaaltypische modellen kan worden onderscheiden. Deze modellen bieden een referentiekader voor de uitwerking van de empirie (H5).

Uitdrukkelijk dient te worden gezegd dat bedoelde matrix geen uitputtend overzicht biedt van alle mogelijke verschijningsvormen, maar een overzicht geeft van veel voorkomende varianten.

Daarnaast dient te worden vermeld dat de invloed van de gemeentelijke politiek mede bepalend kan zijn voor de manier waarop WF wordt ingericht. Zo is er -als voorbeeld- een aantal SP-gemeenten waarbij werken met behoud van een uitkering of “onvolwaardig loon” als niet wenselijk wordt beschouwd (Divosa, 2007: p. 58).

Matrix 3.2.1 Verschijningsvormen Work First

Verschijningsvormen Work First				
<b>Model</b>	<b>Bemiddelingsmodel</b>	<b>Loondienstmodel</b>	<b>Stagemodel</b>	<b>Werkplaatsmodel</b>
<b>Kenmerk</b>				
<b>Inzet in proces</b>	Poortwachtersaanpak Trajectaanpak	Poortwachters- aanpak Trajectaanpak	Trajectaanpak	Poortwachtersaanpak Trajectaanpak Borgingsaanpak
<b>Kern dienstverlening</b>	Bemiddeling naar regulier werk	Bemiddeling naar regulier werk	Opdoen van werkervaring	Intensieve training on the job
<b>Mate van aanbodversterking</b>	Focus op werk	Focus op werk	Focus op werkactiviteit	Focus (afhankelijk van doelgroep) zowel gericht op werkactiviteit als op persoonlijke ontwikkeling (op werk gericht aanbod
<b>Doelgroep</b>	Focus nieuwe instroom Kansrijk	Focus nieuwe instroom Kansrijk	Focus zittend bestand Minder goed bemiddelbaren	Focus op zowel nieuwe instroom ("afschrikeffect") als zittend bestand Kansrijk en minder goed bemiddelbaren
<b>Mate van begeleiding</b>	Weinig	Beperkt	Veel	Veel
<b>Duur traject</b>	Kort	Kort	Lang	Kort/Lang
<b>Vormgeving inkooprelatie</b>	Uitbesteding / Privaat (RIB)	Uitbesteding / Privaat (RIB)	Uitbesteding Publiek / Privaat (SW/RIB)	Eigen beheer / Uitbesteding Publiek / Privaat (SW/RIB)
<b>Hoofdaannemer- schap</b>	RIB	RIB	SW/RIB	SD/SW/RIB
<b>Wijze van verlonen</b>	Loon vanaf moment in dienst treden	Loon vanaf start traject	Uitkering	Uitkering
<b>Reductie schadelast</b>	Instroom	Instroom Uitstroom	Uitstroom	Instroom Uitstroom

### 3.3 Ontwikkelingen inrichting Work First

Onderstaande matrix geeft een overall inzicht in de ontwikkeling van een aantal eigenschappen van WF (Divosa, 2007: p. 57, p. 71-72, p. 76, Divosa, 2009: p. 19-20, p. 22-23, p. 25-29, p. 36, p. 41-42, p. 57 en Prins, 2008: 2).

Matrix 3.3.1 Ontwikkelingen inrichting Work First

Eigenschap WF	Ontwikkeling/trend
Doel	De belangrijkste doelen bij WF zijn bevorderen van uitstroom naar werk en preventieve instroom. Diagnosestelling wordt een steeds belangrijker doel.
Mate van aanbodversterking	De meest voorkomende tijdsbesteding aan WF-activiteiten bedraagt tussen de 24 en 32 uur per week. Hiervan neemt de werkcomponent binnen het WF-aanbod het merendeel van de tijd in beslag. Voor aanbodversterkende activiteiten zoals solliciteren of cursus/trainingen wordt gemiddeld genomen relatief weinig tijd ingeruimd. Ook in 2006 lag de nadruk op de werkactiviteit. Door andere inrichting van onderzoek binnen de recente benchmark (2008) kunnen de veranderingen ten opzichte van de vorige benchmark (2006) niet worden gemeten.
Keuze doelgroep	WF richt zich qua doelgroepkeuze steeds meer op het gehele Wwb bestand (combinatie van nieuwe instroom en zittend bestand).
Mate van begeleiding	Bij een groot deel van de WF-projecten is sprake van een bepaalde mate van begeleiding (69%). Wel verschilt de intensiteit van de begeleiding afhankelijk van de gekozen aanpak en hoofdaannemer. Door een andere inrichting van onderzoek valt er geen duidelijk beeld uit te destilleren (vergelijk benchmarks 2006 en 2008). Een deel van de klanten (23%) zegt géén enkele begeleiding bij werkactiviteiten te hebben gehad.
Werkomgeving	Er is sprake van meer differentiatie in gebruik van type werkomgeving (naast echt en gesimuleerd ook een combinatie van beide). Er is een afname te constateren in gebruik van een echte werkomgeving en een toename van een gesimuleerde werkomgeving en het combinatietype. Echte werkomgeving en gesimuleerde werkomgeving worden ongeveer even frequent toegepast.
Start traject	Slechts één derde van het totaal aan WF-trajecten start binnen 5 werkdagen. Bijna 50% van de nieuwe instroom start binnen 5 werkdagen.
Vormgeving inkooprelatie	Het RIB is nog steeds de belangrijkste uitvoerder van WF-activiteiten. Er is sprake van een duidelijke toename ten opzichte van enkele jaren geleden.
Hoofdaannemerschap	Er is sprake van een toename in toepassing van extern hoofdaannemerschap (van 55% [2006] naar totaal 70% [2008] bij RIB of een SW-bedrijf) en een daling van hoofdaannemerschap door gemeente (van 24,5% naar 16%).
Wijze van verlonen	Er is sprake van een verschuiving van werk met behoud van uitkering naar betaling regulier loon. De verdeling tussen betaling van regulier loon en werk met behoud van uitkering is ongeveer gelijk. Varianten met loon bestaan naast varianten met behoud van uitkering.
Sanctioneren	Sanctioneren wordt niet altijd meer toegepast (95%) en meer divers ingezet.



## Hoofdstuk 4 Effectiviteit Work First

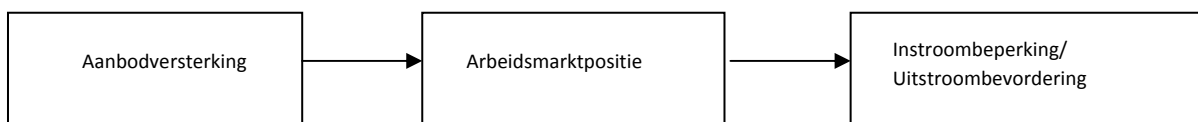
*In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de effectiviteit van WF binnen sociale diensten in Nederland (deelvraag 3). Het beantwoorden van de vraag: wanneer is beleid WF succesvol? is lastig. Een en ander hangt samen met de keuze van de doelen en is dus een normatieve vraag. Na een algemeen inleidende paragraaf over effectiviteit, zal worden ingezoomd op de verschillende wijzen waarop effectiviteit gemeten kan worden. Een aantal veel voorkomende criteria zal vervolgens worden benoemd. Tevens wordt een uiteenzetting gegeven van relevante succes- en faalfactoren bij het slagen van WF. Ook zal een koppeling met de actualiteit worden gemaakt door een aantal ontwikkelingen te schetsen. Ten slotte wordt een analysekader ten behoeve van de uitwerking van de empirie van de onderzoeksgemeente ingericht.*

### 4.1 Effectiviteit algemeen

*“Bij het bepalen van de effectiviteit is de vraag welk instrument werkt, voor wie, en onder welke omstandigheden” (Research voor Beleid, 2009: p. 15).*

Voordat beoordeeld kan worden of binnen een gemeente het beleid WF een succes is, “is het van belang te definiëren wanneer het instrument succesvol is”. Dit kan bijvoorbeeld afname van het aantal uitkeringen, maar ook de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers zijn. De toegenomen financiële verantwoordelijkheid van gemeenten (voor de kosten van de uitkeringen) is een belangrijk motief geweest om WF in te voeren. WF kan vanuit deze optiek als een rendabel middel worden gezien “om mensen uit de uitkering te krijgen/houden”.

Uit onderzoek blijkt dan ook dat voor veel gemeenten “het verbeteren van de arbeidsmarktpositie vaak niet de primaire doelstelling is” (Research voor Beleid, 2008: p. 27). Schadelastbeperking staat veelal centraal. Bij de start van WF richtten gemeenten zich hoofdzakelijk op instroombeperking. Na verloop van tijd verlegde de focus zich meer richting uitstroombevordering en kwam het werken aan (meer) duurzame uitstroom door middel van gerichte aanbodversterking meer in beeld (Research voor Beleid, 2008: p. 35). Dit hangt mede samen met de afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep (zittend bestand). Desondanks kan gesteld worden dat het hoofddoel blijft dat deelnemers ofwel niet instromen ofwel zo snel mogelijk uitstromen. Onderstaande figuur geeft het veronderstelde verband tussen aanbodversterking en schadelastbeperking weer (Research voor Beleid, 2008: p. 36).



De mate waarin een gemeente invloed heeft op het resultaat WF hangt samen met het onderscheid in *beïnvloedbare* of *niet beïnvloedbare* factoren. Voorbeelden van onbeïnvloedbare factoren zijn de arbeidsmarktsituatie van de gemeente (bijvoorbeeld verschil in werkgelegenheidssituatie) en het feit of een gemeente een overschot- dan wel een tekortgemeente is (Divosa, 2007: p. 83).

Deze factoren zijn voor een gemeente een gegeven. Voorbeelden van beïnvloedbare factoren zijn de mate van aanbodversterking, de keuze van de doelgroep, het soort hoofdaannemerschap en het gehanteerde type verloningsmodel. Gemeenten kunnen bij de beleidsinrichting kiezen op welke wijze deze factoren worden ingezet.

### 4.2 Meten van effectiviteit

Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop effectiviteit gemeten kan worden. “Het meten van effectiviteit heeft alles te maken met het doel dat wordt nagestreefd” (Van der Veen in Divosa, 2008: p. 13). Een aantal relevante begrippen en wijzen van effectiviteitsmeting zal worden uitgewerkt. Achterliggend doel is te komen tot een logische indeling van te onderscheiden relevante criteria en indicatoren bij effectiviteit (paragraaf 4.2.3).

#### 4.2.1 Begrippenkader

Zonder uitpuittend te willen zijn, kunnen de volgende begrippen worden onderscheiden (Divosa, 2008: p. 13-15).

##### *Micro- en macro-effecten*

Om gefundeerde uitspraken over de mate van effectiviteit te doen is het allereerst noodzakelijk een onderscheid aan te brengen tussen het zogeheten micro- en macroperspectief. In een door SEOR verricht literatuuronderzoek (2005: p. 2-3) worden de macro-effecten van re-integratiebeleid duidelijk gepositioneerd om de reikwijdte (en waarde) van het onderzoek te vergroten. Een beleidsmaker is vooral geïnteresseerd in de bijdrage van zijn aanpak (inzet van specifiek instrumentarium) aan bijvoorbeeld het terugdringen van het aantal bijstandsklanten in zijn gemeente en het bijbehorende besparingsresultaat. Als gekozen wordt voor een “enge” interpretatie van effectmeting (microniveau) zal de positieve bijdrage van beleid veel groter zijn dan als er rekening gehouden wordt met de omgeving/maatschappij (macroniveau). Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van verdringingseffecten: een vergroting van de baankansen voor de ene persoon heeft mogelijk negatieve consequenties voor een ander persoon. “Richard Laynard, een vooraanstaande Engelse arbeidseconoom, heeft zelfs beweerd dat de vele micro-economische analyses van arbeidsmarktbeleid weinig zinvol zijn” (SEOR, 2005: p. 37).

##### *Bruto- en netto-effectiviteit*

Effectiviteit kan worden uitgesplitst in bruto- en netto-effectiviteit. Onder bruto effectiviteit wordt het volgende verstaan: “de mate waarin mensen *na* re-integratieondersteuning weer werken”. “De netto-effectiviteit wordt gezien als de mate waarin mensen *dankzij* re-integratieondersteuning weer werken” (Divosa, 2008: p. 14). Een weloverwogen en selectieve inzet van instrumenten kan de totale netto-effectiviteit van de re-integratie verbeteren (Research voor Beleid, 2009: p. 14). Het meten van netto-effectiviteit is vanwege een complex aan factoren (lokale, regionale, conjuncturele etc.) lastig. Het is vaak onduidelijk of deelnemers aan WF ook zonder inzet van het instrument aan een reguliere baan waren gekomen (begrip deadweight loss; SEOR, 2005: p. 11 en Divosa, 2007: p. 95-96).

### *Kosteneffectiviteit*

Een andere manier van kijken naar effectiviteit is het bepalen van de kosteneffectiviteit. Zo heeft het onderzoeksbureau SEO in 2007 voor Nederland becijferd wat de financiële opbrengsten waren van de investeringen in re-integratie (Divosa, 2008: p. 14). De kosteneffectiviteit in 2007 bedroeg 1,1 miljard euro (investering van 0,7 miljard met een opbrengst van 1,8 miljard).

### *Korte- en langetermijneffecten*

Daarnaast is het voor het beoordelen van de effectiviteit raadzaam niet alleen te kijken naar de korte termijn. De inzet van instrumentarium over de verschillende doelgroepen is zeer divers en de effecten (op langere termijn) zijn vaak pas goed zichtbaar als alle stappen binnen de zogeheten re-integratieladder in ogenschouw worden genomen. Om de effectiviteit (en de vorderingen) te kunnen meten, dienen (los van het benoemen van heldere prestatie-indicatoren) minimaal de procesinrichting en het managementinformatiesysteem geïntegreerd te worden (Divosa, 2008: p. 15).

### *Symbolische waarde*

Een ander aspect bij (het beoordelen van) re-integratie is de morele, symbolische kant. Los van het uiteindelijke rendement staat re-integratie symbool voor het functioneren van een stelsel van wederkerigheid (rechten en plichten) met als motto werk boven inkomen. Om een genereus voorzieningenniveau in de toekomst overeind te kunnen houden, dient blijvend geïnvesteerd te worden op activering (Divosa, 2008: p. 15).

## 4.2.2 Diagnose

“Effectieve re-integratie begint bij een juiste inkoop en daarvoor is een goede diagnose onontbeerlijk: wie heeft wat en wanneer nodig” (Zwinkels en Wevers, 2008: p. 1). Recent onderzoek zegt hierover het volgende: “Om goed te kunnen selecteren welke cliënt welk traject krijgt, is een heldere en objectieve diagnosestelling noodzakelijk” (SEO, 2011: p. 46).

“Diagnose is de uitkomst van een dynamisch proces van informatieverzameling, waarin in dialoog met de cliënt een onderbouwd oordeel ontstaat over de re-integratieactiviteiten, die op een bepaald moment het beste bij die cliënt passen (Research voor Beleid, 2009: p. 15, p. 20).”

Uit internationaal onderzoek onder OESO landen blijkt dat, ondanks sterke verschillen in de toepassing van diagnose, in veel landen geen gebruik wordt gemaakt van statistische modellen, maar dat het aanbrengen van klantprofielen alleen gebeurt op basis van een gesprek met een klantmanager. Dit terwijl is aangetoond dat een combinatie van statistische modellen (meer objectieve indeling van werklozen) en expertise van klantmanagers (waarnemen van zachte factoren) een belangrijke toegevoegde waarde heeft (SEOR, 2009: p. 22).

Uit onderzoek in Nederland (Research voor Beleid, 2009: p. 24) blijkt dat methodisch handelen recent aan een opmars bezig is. Methodisch handelen wil zeggen dat een klantmanager altijd dezelfde (resultaatgerichte) stappen doorloopt en dat deze bovendien aan anderen inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Dit vanuit de gedachte dat een zekere mate van standaardisering vaker zal leiden “tot een betere koppeling van klanten aan re-integratieactiviteiten dan de inschatting van de klantmanager”.

De kwaliteit van de diagnose speelt maar een gedeeltelijke rol in de uiteindelijke (duurzame) uitstroom naar regulier werk of opwaartse stap op de re-integratieladder. Andere factoren zoals kwaliteit van het traject en de begeleiding, kenmerken van de klant en de arbeidsmarkt etc. hebben een grote invloed op de mate van succes (Research voor Beleid, 2009: p. 24).

### 4.2.3 Criteria nader beschouwd

Effectiviteit is een veelzijdig en complex begrip. Het ontrafelen van (vermeende) causale verbanden blijkt vaak niet eenvoudig te zijn. Zo is het bijvoorbeeld nog wel mogelijk instroom- en uitstroomcijfers van een specifieke gemeente te vergelijken met landelijke cijfers (benchmark). Lastiger wordt bijvoorbeeld het vaststellen van een verbetering van de arbeidsmarktpositie van deelnemers aan WF-projecten (Research voor Beleid, 2008: p. 22, p. 35-36).

Om enige ordening in de wijze van meten aan te brengen, wordt aangesloten bij twee belangrijke doelstellingen van WF: instroombeperking en uitstroombevordering (Divosa, 2007: p. 41, Divosa, 2009: p. 19, p. 38, p. 57 en Research voor Beleid, 2008: p. 35). Door het benoemen van een tweetal bijbehorende criteria: effectiviteit preventie en effectiviteit re-integratie is het mogelijk veel gemeenten (op hoofddoel) onderling te vergelijken. In 2008 blijken uitstroombevordering en instroombeperking bij respectievelijk 63% en 55% van de gemeenten als primair of secundair doel van WF te worden benoemd. Verder blijkt uit onderzoek (Divosa, 2009: p. 9, p. 19, p. 27) dat diagnose als doel bij steeds meer WF-projecten voorkomt (23%). Een landelijke indicator ontbreekt voorsnog.

#### *Effectiviteit preventie*

Dit benchmarkcriterium is van belang bij gemeenten die aangeven preventie als primair of secundair doel te hebben (Divosa, 2007: p. 48). Wel blijkt uit recent onderzoek (Divosa, 2009: p. 38) dat het merendeel van de gemeenten (69%) geen juiste registratie heeft om het instroompreventiepercentage (preventiequote) te berekenen.

Het kengetal voor preventieve uitstroom, de preventiequote (percentage klanten dat in aanmerking komt voor WF en uiteindelijk niet in de bijstand instroomt nadat ze zich aan de “poort” hebben gemeld), bedraagt in 2008 gemiddeld 22% (Divosa, 2007: p. 43 en 2009: p. 38). In 2006 bedroeg dit percentage nog gemiddeld 33% (Divosa, 2007: p. 43, p. 49, p. 53, p. 103).

Vanwege het geringe aantal projecten waarvan de instroompreventie bekend is, heeft in de recente Divosa-benchmark slechts een beperkte regressieanalyse (gebaseerd op relatief weinig data) plaatsgevonden (Divosa, 2009: 39, 69).

De conclusies worden door onderzoeker derhalve niet representatief geacht (te kleine steekproef). Vandaar dat besloten is onderstaande conclusies uit de vorige (meer representatieve) benchmark aan te houden (Divosa, 2007: 87-88, 104). Middels regressie-analyse is een drietal onafhankelijke voorspellers te benoemen voor verschillen in preventieve uitstroom:

- tekorten/overschotten op het I-deel;
- het percentage bijstandsklanten in een bepaalde gemeente;
- of er gewerkt wordt via het verloningsmodel of met behoud van uitkering.

Nader onderzoek leert dat alleen het kenmerk verloningsmodel als verklaringsgrond significant is. Ongeacht de invloed van de niet beïnvloedbare kenmerken blijkt de preventieve uitstroom 18,8% groter te zijn wanneer klanten aan WF deelnemen met behoud van een uitkering.

### *Effectiviteit re-integratie*

Dit benchmarkcriterium is van belang bij gemeenten die aangeven uitstroom naar werk als hoofddoel te hebben (Divosa, 2007: p. 49 en Divosa, 2009: p. 40). Onder uitstroom naar werk wordt het volgende verstaan: “het aantal deelnemers dat aan het einde van het project in een baan of uitzendbaan is uitgestroomd, als percentage van alle deelnemers aan WF minus de deelnemers die nog in een WF-traject zitten” (Divosa, 2007: p. 44).

Uit Divosa-onderzoek blijkt dat WF een succesvol instrument is ter bevordering van de uitstroom naar werk. Wel is het percentage de afgelopen jaren iets gedaald. Zo bedroeg in 2006 het uitstroombestand gemiddeld 45% tegenover gemiddeld 38% in 2008 (Divosa, 2007: p. 45, p. 53, p. 103 en Research voor Beleid, 2008: p. 41). Bij gemeenten die uitstroom hebben benoemd als primair of secundair doel bedraagt dit percentage 45% (Divosa, 2009: p. 18, p. 41).

Middels regressieanalyse is een tweetal onafhankelijke voorspellers te benoemen voor verschillen in uitstroom naar werk (Divosa, 2009: p. 41-43, p. 55, p. 69-70):

- type werkomgeving; de gemiddelde uitstroom naar werk bedraagt 50% indien WF plaatsvindt in een echte werkomgeving;
- verloning; de gemiddelde uitstroom naar werk bij WF met behoud van uitkering bedraagt 26% terwijl bij andere varianten (regulier contract of combinatie van werken met behoud van uitkering en regulier contract) dit percentage 44% bedraagt. In 2006 was er geen sprake van verschil in gemiddelde uitstroom naar wijze van verlonen (Divosa, 2007: p. 74).

De analyse op bovenstaand criterium wordt vanwege de grootte van de steekproef wel als representatief beschouwd (Divosa, 2009: p. 70). Onderstaande matrix geeft een samenvattend beeld van de ontwikkeling van genoemde effectiviteitscriteria en bijbehorende kengetallen.

### Matrix 4.3.2 Effectiviteit

Criteria effectiviteit	Kengetal landelijk (2006)	Kengetal landelijk (2008)
Effectiviteit preventie	33 %	22 %
Effectiviteit re-integratie	45 %	38% (*)

(\*) Een mogelijke verklaring voor deze daling is de doorontwikkeling van WF als “re-integratie-instrument voor specifieke groepen naar een algemeen instrument voor de gehele Wwb-populatie.” Door deze verbreding in aanpak zullen ook minder kansrijke klanten worden “bediend” met een mogelijk lager uitstroompercentage als gevolg (Divosa, 2009: p. 57).

Natuurlijk hangt het formuleren van criteria voor effectiviteit sterk samen met de geformuleerde doelen bij een gemeente. In deze paragraaf ligt de focus op twee veel voorkomende (Divosa, 2009: p. 19). Zo is bijvoorbeeld het criterium effectiviteit schadelastbeperking niet apart benoemd omdat veel gemeenten dit niet als apart doel hebben benoemd, terwijl het als afgeleid doel wel een belangrijke is.

Ook bijvoorbeeld de effectiviteit van aanbodversterking komt in deze paragraaf niet expliciet aan bod. Het meerdimensionale karakter van het aanbod maakt het lastig objectieve criteria te benoemen om de effecten te meten.

#### 4.2.4 Verwachtingen empirie

Op basis van paragraaf 4.2.3 kunnen de volgende verwachtingen aangaande het empirisch onderzoek worden geformuleerd:

##### **Verwachting 1: Resultaten mét en zonder verloning (effectiviteit preventie)**

*Preventieve uitstroom is groter indien deelnemers aan WF werken met behoud van een uitkering in plaats van via het verloningsmodel (Divosa, 2007: p. 88).*

##### **Verwachting 2: Resultaten mét en zonder verloning (effectiviteit re-integratie)**

*Uitstroom naar werk is groter indien wijze van verlonen is gebaseerd op een regulier contract (verloning) of een combinatie van werken met behoud van uitkering en regulier contract (verloning) in plaats van werken met behoud van uitkering (Divosa, 2009: p. 42-43).*

Landelijk gezien is duidelijk sprake van een verschuiving in wijze van verlonen. In 2006 was in ruim driekwart van de gevallen sprake van werken met behoud van uitkering en slechts bij een kwart sprake van verloning (Divosa, 2007: p. 73). In 2008 was de verhouding tussen verloning en werken met behoud van uitkering redelijk in evenwicht (Divosa, 2009: p. 26-27). Duidelijk is sprake van een toename in populariteit van verloning.

Uit de Divosa benchmarks WF (2007 en 2009) is geen rechtstreeks verband gebleken tussen de vormgeving van de inkooprelatie (eigen beheer of uitbesteden) en effectiviteit van de preventie en re-integratie. Wel kunnen mogelijk een aantal relaties worden afgeleid.

Indirect zou mogelijk een verband kunnen worden aangetoond door de relatie tussen type werkomgeving en respectievelijk resultaat uitstroom naar werk en preventie van de instroom te onderzoeken.

### Verwachting 3: Resultaten uitvoering in eigen beheer (WS) en uitbesteden (effectiviteit re-integratie)

*Uitstroom naar werk is groter indien er sprake is van een echte werkomgeving in plaats van een gesimuleerde of gecombineerde werkomgeving (Divosa, 2007: p. 71 en 2009: p. 42).*

Mogelijk heeft ook het verloningsmodel invloed op de inrichting van de werkomgeving. Dit verband is echter niet onderzocht in beide Divosa onderzoeken. Uit onderzoek van Divosa (2007: p. 77, p. 89) blijkt dat de keuze voor hoofdaannemerschap invloed heeft op de uitstroom naar werk. Recent onderzoek bevestigt deze relatie echter niet (Divosa, 2009: p. 41, p. 70).

Aangaande een mogelijk verband tussen type werkomgeving en preventie van de instroom kan het volgende worden opgemerkt. Uit Divosa onderzoek (2007: p. 71, p. 81) blijkt dat het soort werkomgeving (reëel of gesimuleerd) mogelijk invloed op de preventieve uitstroom heeft. Hetzelfde onderzoek (2007: p. 88) geeft echter aan dat dit kenmerk geen onafhankelijke samenhang met de preventieve uitstroom heeft. Recent onderzoek biedt op dit punt geen gewijzigd inzicht (Divosa, 2009: p. 39).

#### 4.2.5 Aandachtspunten

##### *Duurzaamheid*

Eén van de doelstellingen van het kabinet Balkenende 4 is het leveren van een bijdrage aan het verhogen van de arbeidsparticipatiegraad van 72% naar 80% in 2016. Duurzaam uitstromen naar werk (minimaal 6 maanden uitkeringsonafhankelijk) levert hier een belangrijke bijdrage aan (IWI, 2008: p. 3). Bijna 40% van alle uitstroom uit de Wwb heeft als oorzaak dat klanten werk hebben aanvaard. Hiervan stroomt het grootste deel van de klanten duurzaam uit. Slechts 12% komt binnen zes maanden weer terug in de uitkering en 84% is na één jaar nog steeds niet terug. Minder kansrijke klanten lijken vergeleken met de meer kansrijke klanten meer baat te hebben bij een traject om uit te stromen naar werk (IWI, 2008: p. 10-11, p. 13, p. 17). Dit laatste wordt bevestigd door Zwinkels en Wevers (2008: p. 1) en SEO (2011: p. 46). Naar het effect van WF (als één van de gebruikte re-integratie methodieken binnen de Wwb) en duurzaamheid is in Nederland tot op heden nauwelijks onderzoek gedaan.



### *Draaideurklanten*

In een landelijke benchmark (Divosa, 2007: p. 95) wordt geopperd dat WF mogelijk een draaideureffect in de hand werkt. Een mogelijk effect wordt echter niet gestaafd met cijfers. Uit een vervolgbenchmark (Divosa, 2009: p. 24) komt naar voren dat het gemiddeld aantal draaideurklanten 11% bedraagt. Met draaideurklanten worden klanten bedoeld die na verloop van tijd weer terugkeren in de bijstand als gevolg van het risico dat deze mensen door de focus “van de kortste route naar werk” uitstromen in vaak onzekere en laagbetaalde banen. In hoeverre dit afwijkt ten opzichte van het landelijk totaal re-integratie beeld is niet onderzocht. Deens onderzoek laat geen onderscheid in duurzaamheid zien (SEO, 2011: p. 61)

### *Onzichtbare groep*

Door de prikkelwerking van WF (afschrikeffect) verdwijnt een groep uit de statistieken (Divosa, 2007: p. 94-95). Niet duidelijk is hoe groot deze groep is en wat de reden was om af te zien van deelname aan WF. Gemeenten doen niet of nauwelijks onderzoek naar afhakers. Ook is nog weinig bekend in hoeverre de (sociale)vangnetfunctie in het gedrang dreigt te komen (Research voor Beleid, 2008: p. 42-44). Recent benchmarkonderzoek (Divosa, 2009) levert geen nieuwe inzichten op.

### *Verdringingseffect*

Een mogelijk risico van de WF-aanpak is het displacement- of verdringingseffect. Dit is het effect dat ontstaat als banen verschuiven van de private naar de gesubsidieerde banenmarkt als gevolg van het WF-programma. Er is nog te weinig onderzoek gedaan naar de impact van dit effect. Gezien het soort werk dat binnen WF wordt verricht, is het wel aannemelijk dat bijvoorbeeld stageplekken voor studenten of werk voor mensen zonder startkwalificaties wordt bezet (Divosa, 2007: p. 95-96). Recent benchmarkonderzoek (Divosa, 2009) levert geen nieuwe inzichten op.

### *Beleidsfalen*

Om tot een succesvol beleid (lees: bieden van oplossingen voor de imperfecte arbeidsmarkt) te komen, is het wel van belang te weten in hoeverre het beleid invloed heeft op de realisering van beoogde effecten. In Nederland is nog relatief weinig onderzoek verricht naar de effectiviteit van het re-integratie beleid en eventueel bijkomende neveneffecten. Door een gebrek aan zicht op de resultaten is bijsturing vaak lastig waardoor effectiviteit niet eenvoudig te waarborgen is (SEOR, 2005: p. 10, Divosa, 2007: p. 97 en SEOR, 2008: p. 99, p. 116). Dit maakt het bijvoorbeeld lastig voor het bestuur (vanuit haar kaderstellende rol) gefundeerde meerjarenbesluiten te nemen.

Uit Regioplanonderzoek (2008: p. 6) blijkt bijvoorbeeld dat “de Raad vindt dat aan cijfermatige informatie over het algemeen geen gebrek is, maar hij mist wel vaak het verhaal achter de cijfers”.



Daarnaast vindt hij de informatie vaak moeilijk te interpreteren. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of een daling van het klantenbestand toe te wijzen is aan de inzet van bepaald (re-integratie) instrumentarium. Rekenkameronderzoeken bij de gemeenten Schiedam (SBGO, 2008: p. 30-31) en Roermond (Regioplan, 2008: p. 10, p. 13) bevestigen dit beeld.

### 4.3 Succes- en faalfactoren effectiviteit Work First

In de vorige paragraaf is ingegaan op het meten van effectiviteit. Duidelijk is geworden dat effectiviteit en het meten hiervan vele varianten kent. Het op kwantitatieve wijze meten van effectiviteit vindt bij de meeste gemeenten slechts plaats met betrekking tot twee belangrijke doelstellingen: instroombeperking en uitstroombevordering. Gemeenten en WF-benaderingen zijn echter zeer divers. Dit is zichtbaar in de veelheid aan doelstellingen. Om toch tot gefundeerde beleidsafwegingen te komen zijn (kwalitatieve) indicatoren essentieel. Deze paragraaf heeft als doel een overzicht te bieden van een aantal belangrijke succes- en faalfactoren bij het slagen van een WF aanpak.

#### *Randvoorwaarden*

Voordat überhaupt sprake is van een mogelijk succesvolle re-integratie aanpak dient wel te worden voldaan aan een aantal basis randvoorwaarden. Empirisch onderzoek (RWI, 2006: p. 149-150) levert het volgende overzicht:

1. Gezamenlijk belang voor alle betrokken partijen;
2. Resultaat, liefst op niet al te lange termijn;
3. Bestuurlijk en ambtelijk draagvlak;
4. Voldoende vertrouwen in werknemerspotentieel en nut gekozen aanpak;
5. Horizon van gekozen aanpak niet te kort;
6. Zo veel mogelijk aanhaken bij bestaande (regionale) verbanden;
7. Aanwezigheid van voldoende middelen voor start.

4.3.1 Succesfactoren

Een aanpak kan als succesvol worden gezien “als het de eigenschappen van een cliënt en de eisen van de werkgever dichter bij elkaar brengt” (Research voor Beleid, 2008: p. 45). Een onderzoek naar de werking van Work First (Research voor Beleid, 2008: p. 4, p. 15, p. 45-59 en RWI, 2008b: p. 6-7, p. 12) leert dat de volgende vier voorwaarden hierbij essentieel zijn: benadering van de deelnemers, afstemming binnen de gemeente, afstemming binnen de keten en de stap naar werk. Onderstaande matrix geeft een overzicht van succesfactoren.

Matrix 4.3.1 Succesfactoren Work First

Succesfactoren Work First				
Voorwaarde Succesfactor	Benadering deelnemers	Afstemming intern (organisatie- cultuur)	Afstemming extern (samen- werking in de keten)	Stap naar werk
<b>Snelheid van handelen</b> (start werkactiviteit / plaatsing werkplek; voorwaarden daadkrachtige regie: organisatorische inbedding WF in gemeentelijke organisatie en heldere taakverdeling ketenpartners)	X			
<b>Duidelijkheid en eenvoud</b> (communicatie en spelregels)	X			
<b>Intensiteit begeleiding</b> (projectmatige en inhoudelijke begeleiding met aandacht voor nazorg)	X			
<b>Maatwerk</b> (individueel traject binnen brede “spectrum” WF: gericht op instroom én duurzame uitstroom met aandacht voor een combinatie van verplichte werkactiviteiten en gerichte aanbodondersteuning)	X			
<b>Cultuuromslag</b> (van rechtmatig naar doelmatig / resultaatgericht; handelen vanuit een zelfde breed gedragen visie)		X		
<b>Korte lijnen en duidelijke werkafspraken</b> over resultaten en proces (zichtbare regie gemeente)			X	
<b>Brede aanpak met gecoördineerde werkgeversbenadering</b> (wensen en behoeften van <i>regionale</i> werkgevers staan centraal)				X

#### 4.3.2 Faalfactoren

Naast genoemde succesfactoren is er tevens een aantal belemmeringen bij het doen slagen van WF. In een aantal gevallen zijn deze factoren de “tegenhanger” van genoemde succesfactoren. Zonder uitputtend te willen zijn, kan een aantal belangrijke factoren worden onderkend (SEOR, 2008: p. 42, p. 102-103, p. 105, p. 108). Onderstaande matrix geeft een overzicht.

Matrix 4.3.2 Faalfactoren Work First

<b>Uitvoering</b>	<b>Eigen Beheer</b>	<b>Uitbesteden publiek</b>	<b>Uitbesteden privaat</b>
<b>Faalfactor</b>			
Gebrek aan afspraken en lage verwachtingen	X		
Gebrek aan expertise binnen gemeente om maatwerk te kunnen leveren	X		
Ontbreken van kennis lokale arbeidsmarkt bij private bedrijven			X
Te weinig contact tussen klanten en RIB's			X
Gebrek aan regie (en informatietekort) bij gemeente			X
Gebrek aan flexibiliteit om in te spelen op veranderingen		X	X
Toenemende zwaarte van de doelgroep		X	X
In stand houden instellingen op grond van politieke keuze		X	
Gebrek aan prikkels om klanten uit te laten stromen		X	

#### 4.4 Ontwikkelingen effectiviteit Work First

Deze paragraaf biedt een globaal overzicht van een aantal belangrijke bevindingen aangaande de effectiviteit van WF. Ook wordt de mening van een drietal experts aangehaald om een stukje kwalitatieve verdieping op gepresenteerde landelijke bevindingen uit literatuuronderzoek aan te brengen.

Onderstaande matrix geeft inzicht in de ontwikkeling van een aantal factoren (Divosa, 2007: p. 76-77; Divosa, 2009: p. 9-10, p. 12, p. 20, p. 22-23, p. 27; SEOR, 2008: p. 50, p. 57-58, p. 61, p. 88, p. 91, p. 93-94, p. 99; RWI, 2011: p. 23-25; Zwinkels en Wevers, 2008: p. 1-3).  
 Matrix 4.4.1 Ontwikkeling inrichting effectiviteit Work First

Factor	Landelijke ontwikkeling	Conclusies experts
Inrichting WF (invloed maatwerk)	WF heeft zich ontwikkeld van een specifiek (focus: nieuwe instroom en kansrijken) naar een meer algemeen re-integratie-instrument (gehele Wwb populatie).	Dit beeld wordt door experts bevestigd. [HO en ES]
Expertise	De aanwezigheid van voldoende expertise is doorslaggevend bij de keuze voor al dan niet uitbesteden (kwaliteitscriterium).	Het ontbreekt gemeenten vaak aan de juiste cultuur, kennis van de arbeidsmarkt en vaardigheden. [YvA en ES] De wijze van invulling van de strategie bepaalt welke uitvoerder hier het beste bij past. [YvA, HO en ES]
Regie	Tendens is om regie strakker in eigen hand te nemen door meer in eigen beheer te doen (klantmanagement, diagnose en selectie voor trajecten). Achterliggende gedachte is de aanname dat meer grip op de uitvoering zal leiden tot betere resultaten.	Belangrijk is de wijze waarop regiefunctie is ingericht aangaande inzet van middelen (wat doe je zelf?, wat heb je uitbesteed? en hoe kun je hier op sturen?). [YvA]
Prikkelwerking	Er wordt minder nadruk op prestatiebevorderende elementen in contracten gelegd (no-cure-less-pay nog wel meest voorkomende methodiek).	Met name een laagdrempelige inrichting van WF waarbij rechtstreeks afspraken met werkgevers kunnen worden gemaakt kan als succesvol worden gezien ("contact vóór contract"). [YvA]
Schadelastbeperking	Invloed van de recessie (toename Wwb populatie, mogelijke tekorten I-deel) is zichtbaar. Meer nadruk op beperking nieuwe instroom.	Dit beeld wordt door experts bevestigd. [HO en ES]
Beleidsmatig verankeren WF	Effectiviteitsmetingen van re-integratie vinden nauwelijks plaats. Een gedegen datahuishouding voor het maken van analyses ontbreekt vaak nog.	Dit beeld wordt door experts bevestigd. [YvA en ES] HO geeft aan dat sturing dient plaats te vinden vanuit een heldere opdrachtformulering.

YvA = Yvonne van Amstel. Zij is als onderzoeker/adviseur verbonden aan van Amstel Advies en heeft als auteur meegewerkt aan diverse publicaties aangaande WF (onder andere Divosa, 2007).

HO = Hanne Overbeek. Zij is werkzaam als procesmanager bij Divosa en betrokken bij diverse publicaties aangaande WF (onder andere begeleidingscommissie aangaande Research voor Beleid, 2008).

ES = Dr. Els Sol. Zij is als onderzoeker verbonden aan de UvA en het Hugo Sinzheimer Instituut en heeft als auteur/expert meegewerkt aan diverse publicaties aangaande WF (onder andere Divosa 2007 en 2009). Voor een gedetailleerder overzicht, zie bijlage 2C.

#### 4.5 Inrichting analysekader WF

Deze slotparagraaf biedt een samenvattend kader ten behoeve van de uitwerking van de empirie in hoofdstuk 5 (Spijkenisse). Een drietal matrices zal hiervoor worden ingericht.

Matrix 1 is bedoeld om de positionering WF binnen de gemeente Spijkenisse te “duiden”. Deze matrix vergelijkt de lokale situatie in de gemeente Spijkenisse met de kenmerken van een aantal ideaaltypische modellen binnen WF. Empirisch vergelijk zal dan leiden tot inzicht in het toegepaste model WF. De matrix is afgeleid van de matrix verschijningsvormen WF (3.2.1)

#### Positionering WF in Spijkenisse (afbakening vormgeving)

##### Matrix 4.5.1 Kenmerken beleid

Kenmerken beleid WF (ideaaltypisch)	Vormgeving WF in gemeente Spijkenisse (zichtbare kenmerken)
Toegepast model (afgeleide van onderstaande kenmerken)	
Inzet in proces	
Kern dienstverlening	
Mate van aanbodversterking	
Doelgroep	
Mate van begeleiding	
Duur traject	
Vormgeving inkooprelatie	
Hoofdaannemerschap	
Wijze van verlonen	
Reductie schadelast	

De tweede matrix is bedoeld om inzicht te krijgen in de resultaten en effectiviteit van het gevoerde beleid WF binnen de gemeente Spijkenisse. Lokale doelstellingen en resultaten in een specifieke periode zullen worden afgezet tegen de landelijke norm om de effectiviteit van het gevoerde beleid te kunnen bepalen. Deze matrix is deels ontleend aan de matrix effectiviteit (4.3.2).

#### Weergave resultaten en effectiviteit WF in Spijkenisse

##### Matrix 4.5.2 Resultaat en effectiviteit

Hoofdaannemer(s)	Hoofddoelen	Lokale doelstelling (norm)	Resultaten specifieke periode (n)	Effectiviteit (vergelijking lokale resultaten)

				met landelijke norm)

Matrix 3 geeft inzicht in succesfactoren en kan gebruikt worden als analysekader voor het toetsen van een specifieke werkwijze (matrix 1) aan de resultaten/effectiviteit WF (matrix 2) binnen de gemeente Spijkenisse. Met andere woorden: welke succesfactoren hebben geleid tot de behaalde resultaten/effectiviteit van het gevoerde beleid? Deze matrix is een compilatie van de matrix succesfactoren en de matrix ontwikkelingen effectiviteit WF (4.3.1 en 4.4.1).

### Analyse mate van succes WF (verbinden vormgeving en resultaten/effectiviteit)

#### Matrix 4.5.3 Relevante succesfactoren

Relevante succesfactoren WF (ideaaltypisch)	WF in gemeente Spijkenisse (zichtbare kenmerken)
Heldere opdrachtformulering (doelstellingen en sturing)	
Expertise gemeente	
Snelheid van handelen	
Duidelijkheid en eenvoud	
Intensiteit begeleiding (tijdens traject)	
Gedifferentieerde aanpak werkactiviteiten en aanbodondersteuning (maatwerk)	
Cultuuromslag (resultaatgericht werken)	
Korte lijnen en duidelijke werkafspraken	
Brede aanpak met gecoördineerde werkgeversbenadering	
Inzet WF voor gehele bijstandspopulatie	
Regierol gemeente	
Beleidsmatig verankeren WF	
Nazorg (na afloop traject of uitstroom naar werk)	

## Hoofdstuk 5 Work First in de gemeente Spijkenisse

*In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op het gevoerde beleid WF in de gemeente Spijkenisse gedurende de periode 1 november 2008 tot 1 november 2009 (deelvraag 4). Daarnaast zal het beleid worden geëvalueerd waarbij een uiteenzetting zal worden gemaakt van de behaalde resultaten en de effectiviteit van het gevoerde beleid (deelvragen 5 en 6). Tevens zullen de belangrijkste conclusies uit de interviews worden weergegeven. Vervolgens zal een inzicht in de aanwezigheid van succesfactoren in de praktijk van de gemeente Spijkenisse plaatsvinden. Ook een analyse aangaande ontwikkelingen WF in de lokale praktijk zal worden gemaakt. De slotparagraaf biedt een overzicht van de belangrijkste (deel)conclusies.*

### 5.1 Kerngegevens gemeente Spijkenisse

De gemeente Spijkenisse is een gemeente met ruim 72.000 inwoners gelegen ten zuidwesten van Rotterdam (bron: CBS, 2011). Het behoort tot de 50 grootste gemeenten van het land (42<sup>e</sup> plaats) en is de grootste gemeente op het eiland Voorne en Putten. Spijkenisse heeft een enorme groei van het aantal inwoners doorgemaakt in de jaren '70 en '80 nadat het in 1977 door het Rijk als groeikern (zogeheten Vinexlocatie) werd aangewezen.

Het aantal bijstandsgerechtigden bedroeg bij de start van de pilot 1.575 klanten (einde pilot: 1683). Er is sprake van een forse toename van het klantenbestand vanaf maart 2009 (Spijkenisse, 2009: p. 10 en Spijkenisse, 2010: p. 6) als gevolg van de recessie (CBS, 2010: p. 1). De toename van het aantal klanten in de gemeente Spijkenisse komt overeen met de landelijke trend (stijging met 8-10%; CBS, 2010: p. 3). De bijstandsdichtheid bedraagt in de gemeente Spijkenisse 5%. De bijstandsdichtheid van een aantal referentiegemeenten in de regio (Capelle aan den IJssel, Schiedam en Vlaardingen) uit dezelfde gemeenteklasse bedraagt 6%. Landelijk bedraagt de bijstandsdichtheid voor gemeenten uit dezelfde gemeenteklasse 4% (bron: SZW, Kernkaart 2009).

Spijkenisse heeft een aantal opvallende kenmerken. Er is sprake van een relatief sterke ontgroening en vergrijzing van de bevolking. Het klantenbestand bestaat uit relatief veel eenoudergezinnen en laagopgeleiden (Stimulansz, 2009: p. 28-29).

### 5.2 Pilot Work First

In deze paragraaf worden in het kort de achtergronden van en doelen binnen de pilot WF geschetst. Een tweetal aspecten staat binnen de pilot centraal: uitvoeren in eigen beheer en het invoeren van een systematiek van verloning.

#### 5.2.1 Achtergronden totstandkoming pilot Work First

WF is, in navolging van veel gemeenten in Nederland in de periode 2005-2006, bij de gemeente Spijkenisse voor het eerst ingevoerd medio 2006. Tezamen met de paradigma-wisseling door de invoering van de Wwb in 2004 (werk boven inkomen in plaats van inkomen boven werk) zorgde de heersende hoogconjunctuur voor een perfecte "match" tussen wettelijk kader en beschikbare methodiek.

Het ambtelijke voorbereidingstraject om tot invoering van WF over te gaan, was lang. Na vaststelling van de bestuursopdracht “Work First” op 31 augustus 2004, duurde het nog tot september 2005 voordat besloten werd om tot externe uitbesteding van WF over te gaan. Vervolgens is na een aanbestedingsperiode uiteindelijk op 1 augustus 2006 gestart met WF (Spijkenisse, 2007: p. 2). Oorspronkelijk is gestart met een drietal uitvoerders: Alexander Calder (AC), Salus en ReWork maar vanaf 1 april 2007 is besloten slechts met twee uitvoerders verder te gaan: AC en Salus. Deze methodiek van 100% uitbesteding is gecontinueerd tot 1 november 2008. In februari 2008 is een ambtelijke nota gelanceerd met als doel te onderzoeken of het uitvoeren van WF in eigen beheer een toegevoegde waarde heeft.

Door de reeds opgedane ervaringen, was de gedachte om (met het zelf uitvoeren) meer invulling en sturing te kunnen geven aan WF. Verder speelde kostenoverwegingen (besparing op I-deel en beter benutten van W-deel) een belangrijke rol (Spijkenisse, 2008a: 39-40). Ook het feit dat WF als instrument geschikt kan zijn voor groepen klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, past in de gemeentelijke filosofie van doorontwikkeling van het re-integratiebeleid naar een breder en duurzamer perspectief (Spijkenisse, 2008b: p. 5, p. 13). Daarnaast gaf het vervallen van de uitbestedingsverplichting aan de private markt in 2006 een extra impuls aan dit idee (Spijkenisse, 2008a: p. 2). Uiteindelijk is besloten om per 1 september 2008 tot invoering van de nieuwe methodiek (WS) over te gaan. Een drietal partijen gaat de klantstromen WF bedienen: twee externe uitvoerders (AC en Salus) en de gemeente. Naast het uitvoeren in eigen beheer is tevens (ook voor de externe uitvoerders!) gekozen voor een systematiek van verloning. Dit betekent een ingrijpende verandering in de werkwijze omdat klanten geen uitkering gaan ontvangen maar een dienstverband via een payrollservice (juridisch werkgever) krijgen aangeboden (Spijkenisse, 2008a: p. 42). Door enige vertraging in de voorbereidingsfase, is de nieuwe werkwijze uiteindelijk per 1 november 2008 operationeel geworden. De nieuwe methodiek betreft een pilot voor de duur van 1 jaar.

### 5.2.2 Doelstellingen Work First

Bij de start van WF zijn, zoals in paragraaf 1.3 reeds kort weergegeven, de volgende drie doelstellingen geformuleerd: *instroombeperking*, *snelle uitstroombevordering* en *diagnosestelling* (Spijkenisse, 2007: p. 3 en Spijkenisse, 2008a: p. 5). Deze doelen komen overeen met de belangrijkste geformuleerde landelijke beleidsdoelen (Divosa, 2009: p. 19).

Daarnaast zijn een drietal aanvullende doelstellingen binnen WS geformuleerd: *ketensamenwerking*, *maatwerk* en *benutten van kansen* (Spijkenisse, 2008a: p. 5-6).

De gemeente Spijkenisse heeft gekoppeld aan het invoeren van de verloningsmethodiek de ambitie uitgesproken om gedurende de pilot een besparing van €1 miljoen op het I-deel te realiseren.

Uiteindelijk doel van WF is “plaatsing op algemeen geaccepteerde arbeid voor minimaal 6 maanden met uitkeringsonafhankelijkheid als gevolg” (Spijkenisse, 2008a: p. 8).



### 5.3 Aanpak Work First gemeente Spijkenisse

In deze paragraaf wordt een drietal methodieken binnen de pilot WF uiteengezet. Bij de uitwerking zal de matrix kenmerken beleid (4.5.1) als leidraad worden gehanteerd. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van een aantal aanvullende eigenschappen om de relevante stappen binnen het WF-traject globaal weer te geven.

Onderstaande matrix geeft een overzicht van de belangrijkste algemene karakteristieken aangaande de werkwijzen WF in de gemeente Spijkenisse (Spijkenisse, 2007: p. 3-5, p. 7, p. 10, p. 13-14; Spijkenisse, 2008a: p. 3, p. 5-6, p. 8-14, p. 22-24, p. 26-27, p. 30, p. 33, p. 38-39, p. 42; Spijkenisse, 2009: p. 4-8, p. 10-11, p. 13-14, p. 17).

#### Matrix 5.3.1 Werkwijzen Work First gemeente Spijkenisse

Eigenschap	Algemene werking	Toelichting/bijzonderheid
<i>Structuur</i>		
Inzet in proces	WF richt zich op nieuwe instroom en de meest kansrijken.	Uitgangspunt is dat klant geschikt is om te “werken”. Protocol is hier op ingericht.
Kern dienstverlening	Bemiddeling naar regulier werk	Doelstelling van WF is het realiseren van uitstroom naar algemeen geaccepteerde arbeid voor minimaal 6 maanden.
Aanbesteding	Er is aanbesteed voor een periode van 3 jaar.	Het contract loopt op grond van aanbestedingsregels af per 1 november 2009.
Contractafspraken (principaal – agent)	Beloningssystematiek aangaande externe uitvoerders is op basis van “no cure, less pay”.	De volgende prestatieafspraken (plaatsingscijfers) zijn geformuleerd: AC: minimaal 38% Salus: minimaal 42,5% WS: minimaal 35%
Reductie schadelast	Focus is gericht op zowel instroombeperking als uitstroombevordering.	De contractafspraken met externe uitvoerders zijn puur gericht op uitstroom.
<i>Traject</i>		
Wijze van dienstverband	Er is sprake van een arbeidsovereenkomst op basis van maximaal 32 uur per week tegen wettelijk minimumloon.	Salaris wordt door gemeente Spijkenisse betaald uit het W-deel. De deelnemer WF treedt niet in dienst bij gemeente maar bij P/flex, een zogeheten payrollservice (juridisch werkgeverschap).
Aantal	Het totaal aantal trajecten per jaar bedraagt maximaal 400.	Inzet van het aantal trajecten vindt plaats volgens de volgende verdeelsleutel: AC: 75 – 150 [104] Salus: 75 – 150 [35] (*) WS: 85 – 100 [97]  (*) Door tussentijdse aanpassing contract met Salus tijdens pilot

Eigenschap	Algemene werking	Toelichting/bijzonderheid
<i>Traject (vervolg)</i>		
Duur	Standaardtrajectduur bedraagt 3 maanden.	Een verlenging met maximaal 3 keer 1 maand is mogelijk indien verwachting is dat deelnemer alsnog zal uitstromen.
Plaats	Inzet van het traject dient plaats te vinden binnen de gemeentegrenzen van Spijkenisse.	
Sanctioneren	Lik-op-stukbeleid wordt toegepast indien er sprake is van verwijtbare gedragingen door deelnemer.	Verwijtbaar gedrag kan (afhankelijk van de situatie) leiden tot stoppen van de loondoorbetaling, stoppen van de opdracht of een korting op de uitkering.
Inhoud (mate van aanbodversterking)	<p>Het traject is opgebouwd uit een tweetal componenten (met de volgende verdeelsleutel): arbeidsgerelateerde werkzaamheden (minimaal 20 uur) en arbeidsondersteunende activiteiten (maximaal 12 uur). De focus ligt op de arbeidsgerelateerde werkzaamheden om op deze wijze zo snel mogelijk naar werk uit te stromen.</p> <p>De arbeidsgerelateerde werkzaamheden worden door de Welplaat (SW-bedrijf, onderaannemer) uitgevoerd. Dit betreft de inzet van werkervaringsplaatsen (verschillende simulatieplekken: kantoorwerkzaamheden, verschillende industriële werksoorten en werk in de groenvoorziening).</p>	<p>AC en WS maken de gehele trajectperiode gebruik van de Welplaat.</p> <p>Salus maakt in principe maximaal 1 maand gebruik van de beschermde plekken op de Welplaat waarna bemiddeling naar meer echte werkomgeving plaatsvindt. Verlenging op de Welplaat is echter wel mogelijk.</p> <p>WS maakt naast de Welplaat ook gebruik van de rayons (werkploegen afdeling Wijkbeheer gemeente). Dit betreft slechts een relatief klein deel binnen het totaal aan trajecten. Het betreft (additionele) werkzaamheden die het straatbeeld verbeteren.</p> <p>De invulling van arbeidsondersteunende activiteiten (activiteiten gericht op het verkrijgen en behouden van een betaalde baan) is divers te noemen en verschilt per uitvoerder. Er is sprake van maatwerkinvulling middels een modulaire aanpak (zie bijlage 3).</p>

Eigenschap	Algemene werking	Toelichting/bijzonderheid
<i>Proces</i>		
<p><b>Aanmelding (doelgroep)</b></p>	<p>Er zijn 2 wijzen van aanmelding: nieuwe instroom via team WF en aanmelding zittend bestand via reguliere klantmanager.</p> <p>Het team WF is bij de start van de pilot anders ingericht (en uitgebreid) om een integrale klantbeoordeling te doen plaatsvinden.</p>	<p>Focus bij start WF in 2006 is gelegd op nieuwe instroom. Bij de start is uitgegaan van een verdeling van ongeveer 70% nieuwe instroom en 30% zittend bestand.</p>
<p><b>Selectie en keuze uitvoerder</b></p>	<p>Indien klant tot de doelgroep WF behoort (trede 1 en 2 op de re-integratieladder: arbeidstoeleiding/activering) wordt klant willekeurig (op volgorde aanmelding) verdeeld over de mogelijke uitvoerders: AC (extern), Salus (extern) en WS (intern).</p>	<p>Doelgroep beoordeling vindt plaats door klantmanager WF (stroomschema poort, zie bijlage 4).</p> <p>Vervolggesprek (intake) met klant vindt bij geselecteerde uitvoerder plaats. Uitvoerder bepaalt of een klant in traject wordt genomen of dat er (bij aantoonbare niet geschiktheid) een terugmelding volgt.</p>
<p><b>Start WF</b></p>	<p>Traject vangt aan binnen 72 uur na aanmelding aan de poort bij team WF van de gemeente.</p>	
<p><b>Regie en aansturing</b></p>	<p>Bij WS heeft de gemeente Spijkenisse zelf, via de klantmanager (team WF), de (traject) regie.</p> <p>AC en Salus sturen de Welplaat zelf rechtstreeks aan. Een samenwerkingsovereenkomst is hiervoor opgesteld.</p>	<p>Er vindt (op meerdere wijzen) regelmatig afstemming plaats tussen gemeente, externe uitvoerders, Welplaat (onderaannemer) en rayons.</p> <p>Er is naar aanleiding van een eerste evaluatie WF (voorjaar 2007) meer geïnvesteerd op verbetering voorlichting &amp; communicatie, onderlinge afstemming en een betere aansturing door gemeente op gemaakte afspraken.</p>

Eigenschap	Algemene werking	Toelichting/bijzonderheid
<i>Proces (vervolg)</i>		
Begeleiding	Tussen de Welplaat/rayons en de deelnemers is sprake van een werkrelatie. Controle en dagelijkse begeleiding (op de werkplek) vindt door de werkbegeleiders van de Welplaat/rayons plaats.	<p>Begeleiding op de Welplaat is voor alle WF deelnemers (ongeacht uitvoerder) identiek.</p> <p>Deelnemers op de Welplaat worden ingepast binnen groep vaste medewerkers (doelgroep WSW).</p> <p>Vanuit de uitvoerder is de begeleiding aangaande de arbeidsgerelateerde werkzaamheden op de Welplaat relatief beperkt.</p> <p>De invulling en uitvoering van de arbeidsondersteunende werkzaamheden wordt door de uitvoerder gecoördineerd.</p>
Einde traject zonder plaatsing (Diagnose/doorgeleiding)	<p>Voor het einde van het traject (week 9) dient door begeleider (intern: klantmanager gemeente of extern: trajectcoach RIB) een diagnose (doorgeleidingsadvies) te worden opgesteld.</p> <p>Na afloop van het traject (week 13) volgt een eindrapportage.</p>	<p>Het advies geeft een duidelijk beeld van de kwaliteiten en beperkingen van de klant en leidt tot een gericht advies (bepalen positie op de re-integratieladder) voor te nemen vervolgstappen.</p> <p>Belangrijk is dat uiterlijk in week 10 een intakegesprek voor het vervolgtraject door klantmanager WF plaatsvindt. Via een verkorte uitkeringsintake stroomt de klant na afloop traject in de bijstand.</p>
Werkaanvaarding en nazorg	Na werkaanvaarding van een klant dient de uitvoerder standaard 6 maanden nazorg te verlenen.	Bij RIB's maakt dit onderdeel uit van de prestatieafspraken. Doel is om eventuele "terugval" te voorkomen en duurzame plaatsing te realiseren.

#### 5.4 Opvallende kenmerken Work First gemeente Spijkenisse

In de vorige paragraaf is het gevoerde WF beleid door een uiteenzetting van de verschillende werkwijzen uiteengezet. Naast gemeenschappelijke aspecten van de drie werkwijzen zijn ook de relevante verschillen in beeld gebracht. In deze paragraaf zullen de benoemde kernaspecten in een samenvattend totaaloverzicht worden gerubriceerd. Met andere woorden: deze paragraaf biedt een beleidsmatig overzicht van het gehanteerde beleid WF in de gemeente Spijkenisse. Analyse levert een vergelijking met het landelijk beeld op.

Als Spijkenisse wordt vergeleken met het landelijke beleid op het gebied van WF kan het volgende worden geconcludeerd. Op hoofdlijnen valt het gehanteerde beleid in de gemeente Spijkenisse samen met het *loondienstmodel* omdat 8 van de 10 kenmerken overeenkomen (matrix 3.2.1). Dit betreft de volgende kenmerken:

- Inzet in proces
- Kern dienstverlening
- Mate van aanbodversterking
- Doelgroep
- Mate van begeleiding
- Duur traject
- Wijze van verlonen
- Reductie schadelast

Slechts de aspecten vormgeving inkooprelatie en hoofdaannemerschap passen niet binnen dit model en zouden logischer passen binnen het *werkplaatsmodel*. Bij het loondienstmodel is private uitbesteding met als hoofdaannemer het re-integratiebedrijf kenmerkend. De gemeente Spijkenisse past naast private uitbesteding ook de methode WF in eigen beheer (WS) met de gemeente als hoofdaannemer toe.

Onderstaande matrix geeft een samenvattend beeld van de inrichting van WF.

Matrix 5.4.1 Kenmerken beleid gemeente Spijkenisse

Kenmerken beleid WF	Vormgeving WF in Spijkenisse (vanaf 1-11-08)
Toegepast model	Loondienstmodel
Inzet in proces	Poortwachtersaanpak (focus) Trajectaanpak
Kern dienstverlening	Bemiddeling naar regulier werk (algemeen geaccepteerde arbeid)
Mate van aanbodversterking	Focus op werk <i>Arbeidsondersteunende activiteiten zijn ondergeschikt.</i>
Doelgroep	Focus nieuwe instroom/kansrijk (*)
Mate van begeleiding	Beperkt <i>Betreft relatief eenvoudig werk in een veelal beschermde werkomgeving.</i>
Duur traject	Kort <i>Standaardduur bedraagt 3 maanden. Een verlenging van maximaal 3 maanden is mogelijk.</i>
Vormgeving inkooprelatie	Uitbesteed (publiek en privaat) en Eigen beheer <i>Private uitvoerders: AC en Salus Publieke uitvoerder: SW-bedrijf (Welplaat)</i>

Hoofdaanemerschap	RIB en SD.
Kenmerken beleid WF	Vormgeving WF in Spijkenisse (vanaf 1-11-08)
Wijze van verlonen	Wettelijk minimumloon vanaf start traject.
Reductie schadelast	Instroom en uitstroom. <i>Focus op besparing I-deel door methodiek van verloning.</i>

(\*) WF wordt tevens uitgevoerd voor het zittend bestand. Dit betreft echter een relatief klein deel van het totaal aantal WF-trajecten (ongeveer 15%; Spijkenisse, 2009: p. 11).

### 5.5 Resultaten en effectiviteit Work First tijdens pilot

In de vorige paragraaf is het beleid WF binnen de gemeente Spijkenisse gepositioneerd ten opzichte van landelijk veel voorkomende modellen. In deze paragraaf zal worden gekeken naar de resultaten en effectiviteit van het gevoerde beleid. De vraag zal worden beantwoord in hoeverre behaalde resultaten toe te schrijven zijn aan het gevoerde beleid of dat er mogelijk andere factoren een rol spelen? Matrix 4.5.2 staat bij de uitwerking centraal.

Uit praktische overwegingen zal worden ingezoomd op slechts twee van de drie geformuleerde hoofddoelen: beperking instroom en bevordering uitstroom aangezien de gemeente Spijkenisse met betrekking tot het derde hoofddoel (diagnosestelling) geen concrete doelstellingen heeft geformuleerd en ook geen meetbare resultaten voorhanden heeft.

#### 5.5.1 Uiteenzetting verwachtingen pilot

Om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de pilot WF zal een vergelijking op een drietal aspecten plaatsvinden (zie deelvraag 6, paragraaf 1.4.3) :

- a. Resultaten vóór en tijdens de pilot;
- b. Resultaten mét en zonder verloning;
- c. Resultaten van uitvoering in eigen beheer (WS) en uitbesteden afzonderlijk.

#### 5.5.2 Resultaten vóór en tijdens pilot

Onderstaande matrix geeft een samenvattend overzicht van de resultaten en effectiviteit van het gevoerde beleid (aspect a).

Matrix 5.5.2 Resultaten en effectiviteit WF Spijkenisse

Hoofdaannemer	Hoofddoelen	Lokale doelstelling (norm)	Resultaten periode A (1-8-07 tot 1-11-08)	Resultaten periode B (1-11-08 tot 1-11-09)	Effectiviteit (vergelijking lokale resultaten met landelijke norm)
RIB 1 Alexander Calder	Bevordering uitstroom (*)	38%	46,7% <i>Lokale doelstelling wel behaald.</i>	26,9% <i>Lokale doelstelling niet behaald.</i>	Periode A lokaal (46,7%) > landelijk (45%)  Periode B lokaal (26,9%) < landelijk (44%).
RIB 2 Salus	Bevordering uitstroom	42,5%	38,1% <i>Lokale doelstelling niet behaald.</i>	20,0% <i>Lokale doelstelling niet behaald.</i>	Periode A lokaal (38,1%) < landelijk (45%)  Periode B lokaal (20%) < landelijk (44%)
SD Werk voor Spijkenisse (pilot vanaf 1-11-08)	Reductie instroom (**)  Bevordering uitstroom	Geen  35%	Nvt  Nvt	23,0%  31,5% <i>Lokale doelstelling niet behaald.</i>	Landelijk ( 22%)  Periode B lokaal (31,5%) < landelijk (44%)

(\*) Een aantal kanttekeningen dienen te worden geplaatst bij de gehanteerde kengetallen behorend bij bevordering uitstroom:

1. Voor een zo zuiver mogelijke vergelijking worden de lokale doelstellingen in periode A en periode B vergeleken met de landelijke benchmarkcijfers uit respectievelijk 2006 en 2008. Voor 2006 is uitgegaan van het algemene landelijke uitstroomcijfer (45%) en voor 2008 van een specifiek landelijk uitstroomcijfer behorende bij toepassing van regulier contract (44%; Divosa, 2007: p. 45 en Divosa, 2009: p. 43);

2. De gemeente Spijkenisse gaat bij uitstroom (plaatsing) uit van duurzame uitstroom. De gehanteerde landelijke definitie voor uitstroom (Divosa, 2007: p. 44) is ruimer. Bij een rechtstreekse vergelijking tussen lokaal en landelijk zou sprake kunnen zijn van enige vertekening.

(\*\*) Om een vergelijking tussen lokaal en landelijk mogelijk te maken is voor de berekening van de preventiequote uitgegaan van de definitie gehanteerd door Divosa (Divosa, 2007: p. 43 en 2009: p. 38).

Aangaande deze matrix kan het volgende worden opgemerkt:

1. In periode A zijn de lokale doelstellingen bij de RIB's niet volledig gerealiseerd (AC wel en Salus niet). Hetzelfde geldt voor een vergelijking van behaalde plaatsingspercentages met de landelijke norm aangaande effectiviteit re-integratie;
2. In periode B (pilot) heeft geen enkele uitvoerder de landelijke norm aangaande effectiviteit re-integratie behaald. Ook de lokale doelstellingen zijn bij geen enkele uitvoerder gerealiseerd;
3. De SD heeft in periode B (pilot) op het gebied van re-integratie een beter resultaat behaald dan de RIB's;
4. Er is geen cijfer aangaande effectiviteit preventie bekend in periode A. Ondanks het feit dat instroombeperking één van de hoofddoelen van de gemeente is, is er geen prestatie-indicator geformuleerd en zijn de resultaten niet gemeten;
5. De SD heeft in periode B (pilot) geen prestatie-indicator geformuleerd voor de doelstelling preventieve instroom. Wel is het mogelijk over deze periode de preventiequote te bepalen. De behaalde effectiviteit preventie is een fractie hoger dan de landelijke norm.

### 5.5.3 Resultaten mét en zonder verloning

Om aspect b te beoordelen zullen een tweetal verwachtingen (zie paragraaf 4.2.4) worden getoetst:

#### Verwachting 1: Wijze van verlonen (effectiviteit preventie)

*Preventieve uitstroom is groter indien deelnemers aan WF werken met behoud van een uitkering in plaats van via het verloningsmodel.*

Deze verwachting kan empirisch niet getoetst worden aangezien de preventiequote niet bekend is in de periode vóór de pilot (periode A). In periode A bestond de wijze van verlonen uit het werken met behoud van uitkering. Derhalve is er geen vergelijking mogelijk tussen periode A en B (regulier contract) op het gebied van effectiviteit preventie.

#### Verwachting 2: Wijze van verlonen (effectiviteit re-integratie)

*Uitstroom naar werk is groter indien wijze van verlonen is gebaseerd op een regulier contract (verloning) of een combinatie van werken met behoud van uitkering en regulier contract (verloning) in plaats van werken met behoud van uitkering.*



De positieve relatie tussen werken met een regulier contract en effectiviteit re-integratie kan niet worden bevestigd. De lokale effectiviteit re-integratie is in periode B (regulier contract) beduidend afgenomen ten opzichte van periode A (werken met behoud van uitkering). Daarnaast is de lokale effectiviteit in periode B over de gehele linie beduidend lager dan de landelijke gestelde norm van 44%. Een mogelijke verklaring is de invloed van de conjunctuur. Vanaf het tweede kwartaal 2008 is Nederland officieel sprake van een recessie. De werkloosheid neemt landelijk gezien voor het eerst toe in het vierde kwartaal van 2008. Ten aanzien van het aantal bijstandsgerechtigden is landelijk gezien pas sprake van een toename vanaf het eerste kwartaal 2009 (bron: CBS). De landelijke benchmark van Divosa (2009) is gebaseerd op cijfers anno 2008 toen er nog geen sprake was van een toename van het aantal bijstandsgerechtigden. Binnen de gemeente Spijkenisse zijn de directe effecten van de recessie (toename aantal werkloze werkzoekenden en afname aantal baanopeningen) zichtbaar vanaf maart 2009 (Spijkenisse, 2009: p. 10).

### 5.5.4 Resultaten uitvoering in eigen beheer (WS) en uitbesteden

Met betrekking tot aspect c (resultaten van uitvoering in eigen beheer en uitbesteden) kan het volgende worden gezegd. Uit landelijk onderzoek is geen rechtstreeks verband gebleken tussen de vormgeving van de inkooprelatie (eigen beheer of uitbesteden) en de effectiviteit van re-integratie. Wel kan een indirecte relatie worden onderzocht. Onderstaande verwachting (zie paragraaf 4.2.4) zal worden getoetst:

#### **Verwachting 3: Echte werkomgeving (effectiviteit re-integratie)**

*Uitstroom naar werk is groter indien er sprake is van een echte werkomgeving in plaats van een gesimuleerde of gecombineerde werkomgeving.*

Deze verwachting kan empirisch niet getoetst worden aangezien de (arbeidsgerelateerde) werkzaamheden hoofdzakelijk in een beschermde/gesimuleerde werkomgeving plaats vinden. Er zijn binnen de drie uitvoeringsvarianten WF (AC, Salus en WS) geen opvallende verschillen in type werkomgeving te constateren.

## 5.6 Interviews

### 5.6.1 Analyse interviews sleutelfunctionarissen

In deze paragraaf vindt een weergave van de bevindingen binnen de pilot op een zeventiental topics plaats. Niet alle topics zijn voor alle respondenten (zestal sleutelactoren) van toepassing. De verslaglegging van de afgenomen interviews is ter controle voorgelegd aan de respondenten (member check; Van Thiel, 2007: p. 112). De uitkomsten uit de interviews zijn aanvullend op het documentenonderzoek en interpretatief van aard (Van Thiel, 2007: p. 41-42).

Onderstaande matrix geeft een compilatie van de belangrijkste conclusies uit de interviews.

Interview topic	Conclusies
1. Effect verloning en instroom	Ondanks het ontbreken van een preventiequote over periode A is gemeente Spijkenisse van mening dat preventiequote in periode B (pilotperiode) onder invloed van minder softe benadering ("pay for performance") is toegenomen.
2. Effect verloning en uitstroom	Er is geen sprake van een positieve relatie tussen verloning en uitstroom.
3. WF en zittend bestand	Werkwijze (en uitstroom doelen) voor doelgroepen nieuwe instroom en zittend bestand zijn identiek.
4. WS en doelstellingen	Er is wel eenduidigheid over een tweetal doelen WF: instroom en uitstroom. Er is geen eenduidigheid over het derde doel WF: diagnosestelling of maatwerk. Voor deze doelen dienen nog prestatie-indicatoren te worden ontwikkeld.
5. Diagnose en doorgeleiding	Instrument wordt standaard toegepast aan het einde van het traject (indien er geen plaatsing is) omdat men dan een beter zicht heeft op tekortkomingen van de klant.
6. Maatwerk (WS)	Geen eenduidig beeld. Een deel van de respondenten vindt maatwerk onderbelicht tijdens de pilot (aanbodgerichte benadering werkaanbod).
7. Nazorg (WS)	Dit instrument wordt binnen WS niet standaard ingezet.
8. Ervaringen deelnemers WS	Geen eenduidig beeld of ervaringen klant standaard onderdeel is van werkproces.
9. Verschil in werkwijze Welplaat (onderaannemer) t.a.v. diverse uitvoerders	Er zijn geen verschillen in werkwijze/begeleiding door de Welplaat t.a.v. diverse uitvoerders.
10. Aanloopproblemen WS	Selectie levert het volgende beeld op: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemen met (eenduidige) registratie;</li> <li>- Ontbreken eenduidige structuur werkwijze;</li> <li>- Communicatie;</li> <li>- Verwachtingspatroon klant.</li> </ul>
11. Afstemming/regie (WS)	De (traject-)regie ligt bij de klantmanager van de gemeente.
12. Algemene indruk pilot (WS)	Pilot wordt als overwegend positief beschouwd: gemeente kan het ondanks problemen in de opstartfase zelf ook. Wel wordt een duidelijke kanttekening geplaatst: rommelige opstartfase pilot.
13. Realisatie doelen (WS)	Geen eenduidig beeld over realisatie van drietal doelen: instroombeperking, uitstroombevordering en diagnosestelling/maatwerk.

Interview topic	Conclusies
14. Algemene succesfactoren pilot	Selectie levert het volgende beeld op: <ul style="list-style-type: none"> <li>- WS levert meer maatwerk dan RIB's;</li> <li>- WS leidt tot betere resultaten door meer regie/sturing;</li> <li>- WS leidt tot betere afstemming door ontbreken ruis in afstemming (zoals tussen klantmanager en RIB);</li> <li>- Snelheid van handelen;</li> <li>- Snelle selectie willers en niet-willers;</li> <li>- Behaalde uitstroomresultaten (WS);</li> <li>- Besparing I-deel (ongeveer €1,2 miljoen).</li> </ul>
15. Algemene faalfactoren pilot (WS)	Selectie levert het volgende beeld op: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Korte voorbereidingstijd;</li> <li>- Te veel aanspreekpunten gemeente;</li> <li>- Ontbreken competenties personeel;</li> <li>- Ontbreken terugkoppeling door gemeente tijdens én na afloop traject;</li> <li>- Houding klanten en onwetendheid achtergronden WF-klanten.</li> </ul>
16. Uitdagingen toekomstig beleid (eigen beheer)	Selectie levert het volgende beeld op: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klant iets laten doen naar vermogen;</li> <li>- Meer differentiatie en maatwerk;</li> <li>- Betere afstemming (extern);</li> <li>- Betere afstemming (intern);</li> <li>- Vroegtijdige diagnosestelling;</li> <li>- Investeren op korte lijnen;</li> <li>- Meer gebruik maken van ketenpartners (van interne ontkokering naar verbreding).</li> </ul>
17. Valkuilen toekomstig beleid (eigen beheer)	Selectie levert het volgende beeld op: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Korte voorbereidingstijd doorvoeren veranderingen;</li> <li>- Werkaanbod boven ontwikkelaanbod (duurzaamheid);</li> <li>- Te weinig formatie om eigen beheer goed uit te voeren;</li> <li>- Gebrekkige afstemming (extern);</li> <li>- Intrinsieke motivatie medewerkers gemeente aangaande filosofie WF.</li> </ul>

De volgende aanvullende opmerkingen op deze matrix (conclusies uit de interviews) kunnen worden gemaakt:

1. *Effect verloning en instroom.* De gemeente Spijkenisse zelf is van mening dat de preventiequote is toegenomen als gevolg van de pilot. Dit is een aanname en kan niet worden gestaafd met cijfers. Wel is het zo dat de preventiequote in de pilotperiode marginaal hoger ligt dan het landelijke kengetal voor instroompreventie;

2. *Effect verloning en uitstroom*. Het lijkt aannemelijk dat de recessie van invloed is op de uitstroomcijfers. Hoe groot deze invloed landelijk gezien precies is, valt op dit moment (op basis meest recente benchmarkonderzoek: Divosa, 2009) niet te bepalen. In de interviews worden (naast recessie) de volgende mogelijke verklaringen voor het ontbreken van een positieve relatie tussen verloning en uitstroom genoemd: diverse aanloopproblemen bij nieuwe werkwijze gemeente (processen nog niet op orde, ontbreken vaardigheden medewerkers), de grotere toeloop van klanten WS door tussentijdse aanpassing contract Salus (als gevolg van financiële problemen Salus) en te weinig prikkelwerking om uit te stromen naar reguliere baan (dreiging inkomensterugval) mede door gebrekkige communicatie naar de klant. Opvallend is wel dat WS significant beter “scoort” dan de externe uitvoerders (AC en Salus);

3. Een aantal *succesfactoren* is mogelijk debet aan de betere uitstroomresultaten van uitvoering in eigen beheer (WS). In de interviews worden de volgende mogelijke verklaringen genoemd: het bieden van meer maatwerk in eigen beheer ten opzichte van uitbesteding via RIB's, meer regie/sturing en het ontbreken van ruis tussen gemeente en RIB door het wegvallen van een schakel in de keten. Opvallend is dat maatwerk tijdens de interviews ook is genoemd als onderbelicht aspect tijdens de pilot en uitdaging voor toekomstig beleid;

4. De genoemde *faalfactoren* zijn zeer divers te noemen. Op basis van de uitkomsten van de interviews is geen rangorde te destilleren. Landelijk gezien wordt het ontbreken van expertise als faalfactor uitvoering in eigen beheer gezien (matrix 4.3.2). In de gemeente Spijkenisse was in de opstartfase sprake van gebrek aan expertise en benodigde competenties;

5. *WF en doelstellingen*. Uit de interviews komt geen eenduidig beeld naar voren wat het derde hoofddoel van de gemeente Spijkenisse is: diagnosestelling of maatwerk. In verschillende publicaties van de gemeente Spijkenisse wordt diagnosestelling expliciet als derde doel genoemd. Maatwerk wordt genoemd als aanvullende doelstelling van WS;

6. *Realisatie doelen*. Opvallend is dat de respondenten unaniem positief zijn over de doelstelling instroombeperking. Aangaande de doelstelling uitstroombevordering zijn de respondenten gematigd positief. Over de doelstelling diagnosestelling/maatwerk bestaat geen eenduidig beeld;

7. *Besparing I-deel*. Gedurende de pilotperiode is als gevolg van het invoeren van de verloningsmethodiek een besparing van € 1,2 miljoen gerealiseerd. In hoeverre er sprake is van een netto bezuiniging is op basis van het onderzoek niet te bepalen aangezien er ook andere factoren spelen (bijvoorbeeld kosten inzet extra uitvoeringscapaciteit);

8. *Verskil in beleving respondenten*. Er is geen eenduidig onderscheid in percepties tussen onderzoekseenheden binnen de gemeente (uitvoering, beleid en bestuur) te maken. Tussen de gemeente en de onderaannemer is wel sprake van een verschil in beleving op bepaalde facetten. Er kan gesteld worden dat de onderaannemer een kritischere perceptie heeft aangaande de regierol van de gemeente (niet altijd voldoende zichtbaar), de algemene indruk van de pilot (neutraal met enkele kanttekeningen) en de aanwezige problemen in de startfase (ongeveer 55% van het totaal genoemde problemen is afkomstig van de respondenten binnen de “entiteit” onderaannemer).

### 5.6.2 Interviews en aanvullende doelstellingen Werk voor Spijkenisse

Op basis van de interviews kan het volgende worden gezegd over de aanvullende doelstellingen WS zoals deze in paragraaf 5.2.2 zijn geformuleerd:

*Doelstelling 1: meer samenwerking in de keten (intern en extern).*

Externe samenwerking in de keten (versterken eigen werkgeversnetwerk) is beperkt gebleven. Focus lag op invoeren nieuwe werkwijze in eigen beheer (WS). Interne ontkokering heeft plaatsgevonden door toedelen van nieuwe taken en rollen (bijvoorbeeld herinrichten team WF met als doel meer integraal werken). Meer samenwerking in de keten wordt in de interviews aangehaald als toekomstige uitdaging. Ondanks het ontbreken van een indicator lijkt het erop dat de doelstelling gedeeltelijk (met betrekking tot interne samenwerking) is gerealiseerd;

*Doelstelling 2: het leveren van maatwerk ten opzichte van uitbesteding (effectievere re-integratie).*

Het instrument maatwerk komt uit de interviews naar voren als succesfactor (ten opzichte van de eerdere werkwijze met alleen uitbesteding aan RIB's). Anderzijds blijkt dat maatwerk in de praktijk met name zichtbaar is binnen de aanbodversterkende activiteiten en dat binnen het werkaanbod nauwelijks iets te kiezen valt (aanbodgerichte invulling). De invulling van maatwerk is in lijn met het landelijk beeld. In hoeverre het leveren van (meer) maatwerk heeft geresulteerd in effectievere re-integratie (hoger uitstroomcijfer dan RIB's) is lastig (niet autonoom) te bepalen. Onduidelijk blijft in hoeverre de doelstelling is gerealiseerd omdat geen duidelijke indicator is benoemd;

*Doelstelling 3: benutten van kansen (stappen zetten richting integraal participatiebeleid).*

De invoering van WS heeft gezorgd voor een andere werkwijze waarbij de gemeente zelf als hoofdaannemer ging opereren. In de opstartfase ontbrak het de gemeente aan de benodigde ervaring en expertise. Dit is tijdens de interviews ook duidelijk naar voren gekomen. In de loop van de pilot zijn zaken verbeterd ("learning by doing") en blijkt dat de gemeente in staat is WF in eigen beheer zelf goed uit te voeren. Dit blijkt onder meer uit de behaalde uitstroomresultaten. Pilot stond in eerste aanleg in het teken van het naar behoren uitvoeren van de kerntaken. De klant iets laten doen naar vermogen (stijgen op de participatieladder) is genoemd als uitdaging van toekomstig beleid. Ondanks het ontbreken van een indicator lijkt het erop dat de doelstelling is gerealiseerd.

### 5.7 Analyse van succesfactoren

In deze paragraaf zal een analyse worden gemaakt van de succesfactoren die een rol spelen binnen het gevoerde beleid WF in de gemeente Spijkenisse. Een vergelijking tussen de empirische bevindingen (paragrafen 5.3 tot en met 5.6) met landelijke bevindingen aangaande WF levert het volgende beeld van succesfactoren op.

Matrix 5.7.1 Succesfactoren: een vergelijking

Relevante succesfactoren WF (ideaaltypisch)	WF in gemeente Spijkenisse (zichtbare kenmerken)
Heldere opdrachtformulering (doelstellingen en sturing)	<b>Duidelijkheid</b> bestaat over een tweetal doelen: instroombeperking en uitstroombevordering. Slechts voor uitstroombevordering is een indicator benoemd.
Expertise gemeente	<b>Opdoen</b> ervaring in eigen beheer <b>Versterken</b> eigen werkgeversnetwerk. Bij de start van de pilot ontbraken deze zaken nog. Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente in de praktijk blijkt uitvoering WF zelf (aan) te kunnen.
Snelheid van handelen	<b>Start</b> traject binnen 72 uur na melding aan de poort. Eén respondent noemt snelheid van handelen expliciet als succesfactor.
Duidelijkheid en eenvoud	<b>Werkprotocol</b> “poortproces” is uitgewerkt voor verschillende uitvoerders. Als aandachtspunt komt een teveel aan aanspreekpunten bij de gemeente naar voren.
Intensiteit begeleiding (tijdens traject)	<b>Uitvoering</b> is voor een groot deel “gedelegeerd” aan onderaannemer (Welplaat). Er is sprake van een duidelijke 2-splitsing: er is sprake van relatief weinig begeleiding vanuit de gemeente (op afstand) terwijl de begeleiding door de onderaannemer op de werklocatie intensiever, maar nog steeds relatief beperkt is.
Gedifferentieerde aanpak werkactiviteiten en aanbodondersteuning (maatwerk)	<b>Werkactiviteiten</b> worden overwegend standaard ingericht. <b>Aanbodversterking</b> (maximaal 12 uur per week) staat in dienst van uitstroom naar werk maar wordt wel modulair ingericht. Binnen WS wordt maatwerk als succesfactor gezien. In de toekomst wordt veel belang gehecht aan meer differentiatie en maatwerk.
Cultuuromslag (resultaatgericht werken)	<b>Binnen WS</b> diende de gemeente/team WF een wezenlijke omslag in denken te maken. Eén respondent geeft aan dat het op een andere wijze benaderen /aansturen van de doelgroep WF in de opstartfase van de pilot een probleem was. Het ontbreken van de benodigde competenties wordt ook als faalfactor genoemd.
Korte lijnen en duidelijke werkafspraken	<b>Er zijn</b> duidelijke werkprotocollen beschikbaar. Uit de interviews komt een genuanceerder beeld over de aanwezigheid van duidelijke werkafspraken naar voren: ontbreken van een eenduidige structuur werkwijze en problemen met (eenduidige) registratie in de aanloopfase van de pilot.

Brede aanpak met gecoördineerde Werkgeversbenadering	Focus ligt op duurzame uitstroom binnen de re-integratieladder (treden 1 en 2 bij de intake). Pilot heeft een sterk interne focus.
Relevante succesfactoren WF (ideaaltypisch)	WF in gemeente Spijkenisse (zichtbare kenmerken)
Inzet WF voor gehele bijstandspopulatie	Proces heeft duidelijke focus op nieuwe instroom/kansrijken. Wel is er sprake van een identieke trajectaanpak ten aanzien van het zittend bestand. Als gevolg van de recessie (en grotere toeloop klanten) is WF in de loop van de pilot qua doelgroepaanpak beperkter uitgerold (m.n. nieuwe instroom).
Regierol gemeente	Regierol gemeente is verstevigd door invoering WS. De klantmanager wordt duidelijk als regisseur gezien. Dit laat onverlet dat de afstemming tussen gemeente en onderaannemer nog voor verbetering vatbaar is.
Beleidsmatig verankeren WF	Een aantal uitingen van beleidsmatige verankering WF zijn (*): <b>Werkprocessen/protocollen</b> <b>Kwartaalrapportages uitvoerders</b> <b>Evaluatie pilot (1 jaar)</b>  (*) Een aantal nuances kan worden geplaatst: 1. Uit de interviews komt naar voren dat bepaalde werkprocessen (bijvoorbeeld instrument ervaringen deelnemers en instrument nazorg binnen WS) (nog) niet gestandaardiseerd zijn. 2. Een ander aspect betreft het niet integraal doorvertalen van de PDCA-cyclus. Niet alle geformuleerde beleidsdoelen WS zijn standaard doorvertaald naar prestatie-indicatoren en bijbehorende werkprocessen waardoor resultaten lastig te meten en evaluaties lastig te maken zijn. Voorbeelden zijn de doelen beperking instroom en diagnosestelling.
Nazorg (na afloop traject of uitstroom naar werk)	Het instrument nazorg wordt binnen WS nog niet standaard ingezet.

## 5.8 Ontwikkelingen Work First: een landelijke en lokale vergelijking

In de paragrafen 3.3 en 4.4 zijn een aantal landelijke ontwikkelingen aangaande inrichting en effectiviteit Work First uiteengezet. Tezamen met een aantal belangrijke aanvullende aspecten uit dit empirische hoofdstuk zal een vergelijking tussen landelijke en lokale ontwikkelingen worden gegeven.

De volgende ontwikkelingen kunnen worden geschetst:

### 1. Doelgroep.

WF richt zich in de gemeente Spijkenisse met name op nieuwe instroom en kansrijken. Dit is in tegenstelling tot het landelijke beeld waarbij WF steeds meer naar voren komt als een

algemeen re-integratie-instrument voor de totale bijstandspopulatie. Onder invloed van de recessie zal de aandacht zich meer gaan focussen op het beperken van nieuwe instroom (behalen quick wins). Hoe groot deze invloed zal zijn op het landelijke beeld, is (nog) niet bekend;

### *2. Klantfocus.*

De gemeente Spijkenisse heeft binnen WF als uitgangspunt dat in principe iedere klant geschikt is om te (kunnen) werken. Er zijn gemeenten die net als Spijkenisse kiezen voor één totaalaanpak WF. Andere gemeenten hanteren een onderscheid naar (niet) willen en (niet) kunnen (Divosa, 2007: 56-57). Gekozen benadering zorgt er in Spijkenisse in de praktijk (op de werkvloer) voor dat bijvoorbeeld ook niet-willers tot de doelgroep behoren. Verbetering van de capaciteiten (van niet kunnen naar kunnen) of de verbetering van de wil tot werken (van niet willen naar willen) is winst maar dient wel tegen de context van het zo snel mogelijk realiseren van uitstroom te worden geplaatst;

### *3. Contractafspraken.*

De gemeente Spijkenisse hanteert “no-cure-less-pay” als beloningssystematiek richting private uitvoerders (agent). Landelijk gezien is dit de meest voorkomende methodiek. Er is sprake van sturing op afstand door de gemeente (principaal). Belangrijkste sturingsinstrument is de geformuleerde prestatie-indicator (kengetal) voor behaalde uitstroom;

### *4. Criterium uitstroom.*

De gemeente Spijkenisse richt zich volledig op duurzame uitstroom. Benchmark onderzoeken (Divosa, 2007 en 2009) hanteren een ruimere definitie van uitstroom. Specifiek landelijke cijfers over duurzaamheid WF ontbreken. Toch lijkt WF als re-integratie methodiek in de praktijk duurzaam te zijn aangezien het percentage draaideurklanten landelijk gezien relatief beperkt is;

### *5. Doelen.*

De geformuleerde lokale doelstellingen komen overeen met het landelijke beeld. De belangrijkste doelen van WF zijn preventieve instroom, uitstroombevordering en diagnosestelling;

### *6. Wijze van verlonen.*

Eén van de pijlers binnen de pilot is het invoeren van een methodiek van verloning. Spijkenisse is niet uniek qua verschuiving van werken met behoud van uitkering naar toepassing van regulier loon. Landelijk is deze tendens zichtbaar;

### *7. Hoofdaannemerschap/uitvoerder.*

De keuze van gemeente Spijkenisse voor meer doen in eigen beheer (inbesteden) strookt niet met het landelijke beeld;

### *8. Regierol gemeente.*

Spijkenisse neemt de regie strakker in handen door meer in eigen beheer te doen (WS) en strakker te sturen op gemaakte afspraken. Dit komt overeen met het landelijk beeld;

### *9. Mate van begeleiding.*

De begeleiding vanuit de gemeente (aangaande de arbeidsgerelateerde werkzaamheden binnen WS) naar de klant is relatief beperkt te noemen. De begeleiding door de onderaannemer op de werkvloer is intensiever, maar nog steeds relatief beperkt te noemen.



Dit hangt onder meer samen met de doelgroep (nieuwe instroom/kansrijken), soort werkzaamheden (relatief eenvoudig) en duur van het traject (kort). Een en ander is in overeenstemming met het landelijk beeld behorende bij het loondienstmodel;

### 10. *Start traject.*

Een WF-traject in de gemeente Spijkenisse vangt aan binnen 3 werkdagen. Landelijke cijfers zijn minder rooskleurig. Deze variëren van één derde tot bijna de helft binnen 5 werkdagen;

### 11. *Trajectinvulling.*

Een traject bedraagt maximaal 32 uur per week. Hiervan bestaat minimaal 20 uur per week uit arbeidsgerelateerde werkzaamheden. Opbouw traject (aantal uren en verdeelsleutel arbeidsgerelateerde werkzaamheden en arbeidsondersteunende activiteiten) is conform het landelijk beeld met een sterke nadruk op werk;

### 12. *Trajectduur.*

De standaardtrajectduur in de gemeente Spijkenisse bedraagt 3 maanden en is kort te noemen. Landelijk gezien wordt binnen de standaard eigenschappen van WF ook uitgegaan van een korte trajectduur. De duur is echter niet nader gedefinieerd;

### 13. *Sanctioneren.*

Landelijk gezien wordt sanctioneren binnen WF bijna altijd nog toegepast. De gemeente Spijkenisse wijkt niet van dit beeld af;

### 14. *Werkomgeving.*

Landelijk gezien is toepassing van WF uitsluitend in een echte werkomgeving óf gesimuleerde werkomgeving qua frequentie redelijk in balans. Wel is sprake van een toename in toepassing van gesimuleerde werkomgeving. Spijkenisse past qua toepassing (overwegend gesimuleerd) binnen dit beeld (Divosa, 2009: p. 41);

### 15. *Maatwerk.*

In de landelijke benchmark 2006 (Divosa, 2007: p. 34) wordt maatwerk als één van de kencijfers benchmark WF genoemd. Het kencijfer wordt echter niet verder uitgewerkt waardoor geen cijfermateriaal voorhanden is. In de vervolgbenchmark uit 2008 (Divosa, 2009: p. 43) wordt wel ingegaan op het instrument maatwerk: "In het overgrote deel van de projecten bestaat er volgens de gemeente de mogelijkheid tot maatwerk." Dit betreft 73% met betrekking tot de inrichting van de werkactiviteit en 90% aangaande de inrichting van aanbodversterkende activiteiten. Maatwerk wordt binnen de gemeente Spijkenisse als aanvullende doelstelling geschetst en is hoofdzakelijk zichtbaar binnen de aanbodversterkende activiteiten (matrix 5.3.1). Er is geen indicator voorhanden;

### 16. *Nazorg.*

In de landelijke benchmark 2006 (Divosa, 2007: p. 34) wordt nazorg als één van de kencijfers benchmark WF genoemd. Het kencijfer wordt echter niet verder uitgewerkt waardoor geen cijfermateriaal voorhanden is. In de vervolgbenchmark uit 2008 (Divosa, 2009) wordt niet ingegaan op het instrument nazorg. Nazorg is expliciet als instrument voor alle uitvoerders opgenomen (Spijkenisse, 2008a: p. 22). Uit de interviews komt naar voren dat nazorg binnen WS niet standaard wordt toegepast;

### 17. *Beleidsmatige verankering WF.*

Uit landelijk onderzoek komt naar voren dat de PDCA-cyclus binnen WF niet volledig wordt toegepast (ontbreken effectmeting). Dit beeld wordt bevestigd door experts. Ook binnen de gemeente Spijkenisse wordt het niet integraal doorvertalen (van doelen naar prestatie-indicatoren) binnen de PDCA-cyclus duidelijk zichtbaar.

Onderstaande matrix vat de bovenstaande zaken samen.

Matrix 5.8.1 Vergelijking ontwikkelingen: lokaal ten opzichte van landelijk

Kenmerk	In lijn landelijk	Afwijkend
Doelgroep		X
Klantfocus	X	
Contractafspraken	X	
Criterium uitstroom		X
Doelen	X	
Wijze van verlonen	X	
Hoofdaannemerschap/uitvoerder		X
Regierol gemeente	X	
Mate van begeleiding	X	
Start traject		X
Trajectinvulling	X	
Trajectduur	X	
Sanctioneren	X	
Werkomgeving	X	
Maatwerk	X	
Nazorg	X	
Beleidsmatige verankering	X	

## 5.9 Conclusies empirie Spijkenisse

### 5.9.1 Afbakening

In de vorige paragrafen is een uiteenzetting gegeven van het gevoerde WF-beleid en de effecten hiervan in de gemeente Spijkenisse. In deze paragraaf worden de meest opvallende zaken en belangrijkste deelconclusies weergegeven. De volgende zaken komen hierbij aan bod:

1. Wat is opvallend aan het lokale WF-beleid in relatie tot landelijk onderzoek?;
2. Wat is opvallend ten aanzien van lokale effectiviteit WF ten opzichte van landelijk onderzoek?;
3. Welke succesfactoren zijn wel en niet (prominent) aanwezig in de gemeente Spijkenisse?;
4. Welke ontwikkelingen aangaande inrichting en effectiviteit WF zijn opvallend?

### 5.9.2 Work First-beleid: vergelijking lokaal en landelijk

In paragraaf 5.4 zijn de kenmerken van het lokale WF-beleid en is de positionering ten opzichte van landelijke modellen weergegeven. Geconstateerd werd dat het beleid in de

gemeente Spijkenisse op hoofdlijnen overeenkomt met het loondienstmodel (8 van de 10 kenmerken, zie matrix 5.4.1). Nadere analyse leert dat eigenlijk slechts een tweetal aspecten opvalt binnen het lokale beleid en meer thuishoren in het werkplaatsmodel. Dit betreft de aspecten vormgeving inkooprelatie (zowel in- als uitbesteding) en hoofdaannemerschap (niet slechts privaat).

Een simpele verklaring voor deze dissonante “eigenschappen” is voorhanden. Tot 1 november 2008 was er binnen het WF-beleid in de gemeente Spijkenisse sprake van volledige uitbesteding aan private uitvoerders en waren de RIB's de hoofdaannemers. Met de introductie van de verloningsmethodiek zou bij handhaving van volledig private uitbesteding voor 100% het loondienstmodel zijn gehanteerd. Doordat binnen de pilot vanaf 1 november 2008 ook sprake is van inbesteden, ontstaat enige vermenging in gehanteerde modellen. Het als gemeente gaan fungeren als hoofdaannemer (WS) is tegen de landelijke trend in (matrix 3.3.1).

### 5.9.3 Effectiviteit Work First: vergelijking lokaal en landelijk

De effectiviteit in dit hoofdstuk is gemeten op een tweetal aspecten: beperking instroom en bevordering uitstroom. Om een zo zuiver mogelijke vergelijking te krijgen, is aangesloten bij landelijke gehanteerde definities. Een kanttekening dient te worden geplaatst bij een vergelijking op het gebied van uitstroom. De gemeente Spijkenisse hanteert een “strengere” definitie van uitstroom dan landelijk wordt toegepast. Enige vertekening in de cijfers is derhalve mogelijk.

Een vergelijking van genoemde aspecten levert het volgende beeld op:

1. De lokale en landelijke preventiequote in de pilotperiode komen praktisch overeen (respectievelijk 23% en 22%);
2. Het lokale uitstroomcijfer is in de pilotperiode bij alle uitvoerders duidelijk lager dan het landelijk gehanteerde cijfer. De recessie zal hierbij een rol spelen. Omdat de landelijke benchmark betrekking heeft op cijfers anno 2008 is de recessie niet zichtbaar in deze cijfers. Daarnaast is er nog geen vervolgbenchmark uitgevoerd, waardoor de precieze invloed van de recessie niet te bepalen is. Opvallend is wel dat WF in eigen beheer (WS) betere resultaten oplevert dan WF via de RIB's.

### 5.9.4 Succesfactoren Work First: zichtbaarheid in de praktijk

Onderstaande matrix maakt de lokale situatie inzichtelijk.

#### Matrix 5.9.1 Aanwezigheid lokale succesfactoren

Succesfactoren	Aanwezig	Afwezig/anders	Toelichting
Heldere opdrachtformulering WS (doelstellingen en sturing)	X		Niet voor alle doelstellingen zijn indicatoren benoemd.
Expertise gemeente (WS)	X		Aanloopproblemen bij de opstart, maar

			expertise is snel opgebouwd.
Snelheid van handelen WF	X		Relatief snelle start WF-traject.
Duidelijkheid en eenvoud (WS)		X	Teveel aanspreekpunten.
Intensiteit begeleiding WF (tijdens traject)		X	Begeleiding is relatief beperkt. Dit hangt samen met de gekozen aanpak.
<b>Succesfactoren</b>	<b>Aanwezig</b>	<b>Afwezig/anders</b>	<b>Toelichting</b>
Gedifferentieerde aanpak werkactiviteiten en aanbodondersteuning WF (maatwerk)	X		Maatwerk geldt hoofdzakelijk voor de invulling van aanbodversterking.
Cultuuromslag (WS) (resultaatgericht werken)	X		Tijdens de pilot is een cultuuromslag gemaakt.
Korte lijnen en duidelijke werkafspraken (WS)	X		Deels aanwezig. Er zijn duidelijke werkprotocollen voorhanden. Uit de interviews komt een behoefte aan verbetering van de werkafspraken naar voren.
Brede aanpak met gecoördineerde werkgeversbenadering		X	Pilot heeft een smalle insteek en is gericht op de bovenste treden van de re-integratieladder.
Inzet WF voor gehele bijstandspopulatie		X	Focus nieuwe instroom/kansrijken.
Regierol gemeente (WS)	X		Er is sprake van een groeimodel.
Beleidsmatig verankeren WF (WS)		X	De PDCA-cyclus wordt niet integraal toegepast.
Nazorg (WS) (na afloop traject of uitstroom naar werk)		X	Instrument wordt nog niet standaard toegepast.

### 5.9.5 Ontwikkelingen Work First: opvallende zaken

In de vorige paragraaf zijn een aantal lokale ontwikkelingen aangaande inrichting en effectiviteit WF afgezet tegen de landelijke trend. Veel zaken komen qua ontwikkeling overeen. De belangrijkste doelen van WF zijn: preventieve instroom, uitstroombevordering en diagnosestelling. Aspecten zoals maatwerk, nazorg en beleidsmatige verankering WF zijn in de beleidscyclus van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (vaak) nog onderbelicht. De regierol wordt door de gemeente strakker in handen genomen. Het toepassen van prestatieafspraken richting private uitvoerders boet aan belang in. De systematiek van verloning is aan een opmars bezig. Lokaal afwijkend zijn de doelgroepaanpak (focus op nieuwe instroom/kansrijken), de focus op duurzame uitstroom, de snelle start van het traject en het als gemeente meer gaan doen in eigen beheer.

## Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

*In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek. De 6 deelvragen zullen worden nagelopen waarna de centrale onderzoeksvraag beantwoord zal worden. Vervolgens zal een aantal aanbevelingen voor toekomstige beleidsinrichting WF ten behoeve van de opdrachtgever worden geformuleerd. Ten slotte zal onderzoeker reflecteren op het verloop van het onderzoek.*

### 6.1 Conclusies deelvragen

Allereerst zal worden ingegaan op de algemene deelvragen:

#### **Deelvraag 1: Welke methoden (varianten binnen) WF worden door sociale diensten in Nederland toegepast?**

In hoofdstuk 3 (Work First in Nederland) is duidelijk geworden dat WF een containerbegrip is met een grote verscheidenheid aan verschijningsvormen. Een inventarisatie vanuit landelijke literatuur heeft geleid tot een totaaloverzicht waarin de belangrijkste WF-varianten zijn ingedeeld (Stimulansz, 2005 en Research voor Beleid, 2008). In een matrix (3.2.1) zijn een viertal ideaaltypische modellen (bemiddelingsmodel, loondienstmodel, stagemodel en werkplaatsmodel), inclusief bijbehorende kenmerken, uitgewerkt. Het bemiddelingsmodel en loondienstmodel richten zich op nieuwe instroom en de meer kansrijke klanten met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Bemiddeling naar regulier werk staat bij beide modellen voorop. Beide modellen werken met verloning. Een belangrijk verschil is het moment waarop de verloning start. Bij het bemiddelingsmodel is sprake van verloning vanaf het moment van in dienst treden. Bij het loondienstmodel is sprake van verloning vanaf de start van het traject. Het stagemodel en werkplaatsmodel richten zich op klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Het opdoen van werkervaring staat bij beide modellen voorop. Beide modellen werken met behoud van uitkering. Een belangrijk verschil is de differentiatie in duur van het traject samenhangend met de doelgroep. Het stagemodel richt zich op lange trajecten (zittend bestand), terwijl het werkplaatsmodel zich zowel op korte (nieuwe instroom) als lange (zittend bestand) trajecten richt.

#### **Deelvraag 2: Welke relevante ontwikkelingen zijn binnen WF te onderscheiden?**

De volgende ontwikkelingen zijn zichtbaar:

1. *Doel WF.* De drie belangrijkste doelen van WF zijn preventieve instroom, bevorderen van uitstroom naar werk en diagnosestelling. Opvallend is dat diagnosestelling sterk aan belang

heeft gewonnen de afgelopen jaren. Het opdoen van werknemersvaardigheden heeft juist aan belang ingeboet (Divosa, 2007: p. 57 en Divosa, 2009: p. 19, p. 57);

2. *Mate van aanbodversterking*. Uit het landelijk beeld komt naar voren dat binnen de activiteiten WF de focus sterk op de werkcomponent en veel minder op het ondersteunende aanbod ligt (Divosa, 2009: p. 29);

3. *Doelgroep*. WF heeft zich de afgelopen jaren verbreed van een specifiek (doelgroep-) instrument naar een re-integratie instrument voor het totale Wwb bestand (Divosa, 2009: p. 20);

4. *Werkomgeving*. Er is sprake van meer differentiatie naar type werkomgeving. Er is een afname te constateren in gebruik van een echte werkomgeving en een toename van een gesimuleerde werkomgeving en het combinatietype (Divosa, 2009: p. 41);

5. *Vormgeving inkooprelatie*. Het RIB is nog steeds de belangrijkste uitvoerder van WF-activiteiten. Er is sprake van een duidelijke toename ten opzichte van enkele jaren geleden (Divosa, 2009: p. 23);

6. *Hoofdaannemerschap*. Er is sprake van een toename in toepassing van extern hoofdaannemerschap en een daling van hoofdaannemerschap door de gemeente (Divosa, 2009: p. 22);

7. *Wijze van verlonen*. Landelijk gezien is er sprake van een verschuiving binnen verloningsmethodiek. Tot medio 2006 werd bij het overgrote deel van de gemeenten de methodiek werken met behoud van uitkering toegepast (Divosa, 2007: p. 73). Inmiddels is de verdeling tussen betaling van regulier loon en werken met behoud van uitkering ongeveer gelijk (Divosa, 2009: p. 27).

Opvallend is dat verschillende WF-toepassingen (bijvoorbeeld WF met loon en met behoud van uitkering) naast elkaar bestaan (Prins, 2008). Daarnaast ontstaat onder invloed van genoemde ontwikkelingen steeds meer differentiatie binnen WF. Concreet betekent dit dat steeds meer vermenging (mix van kenmerken) binnen de genoemde ideaaltypen ontstaat. Het volgende voorbeeld illustreert dit. Een gemeente kan bijvoorbeeld besluiten het WF-beleid op een aantal facetten anders in te gaan richten. Stel dat een tweetal eigenschappen binnen werkwijze WF wijzigen: 1. toepassing van regulier loon in plaats van werken met behoud van uitkering en 2. gebruik van een beschermde werkomgeving in plaats van een echte werkomgeving. Het toepassen van regulier loon past qua kenmerk binnen het loondienstmodel terwijl werken in een beschermde werkomgeving past binnen het werkplaatsmodel.

### **Deelvraag 3: Op welke wijze wordt de effectiviteit van het beleid WF binnen sociale diensten in Nederland gemeten?**

In hoofdstuk 4 (Effectiviteit Work First) is duidelijk geworden dat effectiviteit een uitgebreid begrippenkader kent en op verschillende wijzen gemeten kan worden. Tot op heden zijn (landelijk gezien) nog relatief weinig indicatoren om effectiviteit te meten uitgewerkt. Slechts een tweetal bruikbare indicatoren rondom de belangrijkste doelen van WF, te weten beperken van instroom en bevorderen van uitstroom (naar werk), worden toegepast. Diagnosestelling wordt als doel steeds vaker genoemd echter een indicator ontbreekt tot op heden nog.

**Deelvraag 4: Hoe ziet het gevoerde beleid WF in de gemeente Spijkenisse gedurende de periode 1 november 2008 tot 1 november 2009 er uit?**

Het beleid in de gemeente Spijkenisse bestaat gedurende de pilot periode uit zowel uitvoering van WF in eigen beheer (WS) als uitbesteding via een tweetal re-integratiebedrijven (Salus en AC). Daarnaast wordt voor beide werkwijzen de verloningsmethodiek (betaling van regulier loon) toegepast.

Tot het moment van de start van de pilot vond in de gemeente Spijkenisse slechts uitbesteding via RIB's plaats waarbij de wijze van verlonen bestond uit werken met behoud van uitkering. Het gehanteerde beleid in de gemeente Spijkenisse valt op hoofdlijnen samen met het loondienstmodel. Opvallend is dat één van de nieuwe beleidselementen binnen de pilot (invoeren verloningsmethodiek) volledig in lijn is met het landelijk beeld en dat een ander element (gemeente als hoofdaannemer) juist volledig afwijkt (Divosa, 2009: p. 22, p. 27). Wat verder opvalt is dat de gemeente Spijkenisse (in tegenstelling tot het landelijke beeld) WF niet voor de gehele Wwb populatie maar beperkter heeft ingezet (Divosa, 2009: p. 20).

**Deelvraag 5: Wat zijn de resultaten van het gevoerde beleid WF in de gemeente Spijkenisse gedurende de periode 1 november 2008 tot 1 november 2009?**

Om de resultaten van de pilot te kunnen meten, is ingezoomd op de resultaten behorende bij een tweetal hoofddoelen (beperking instroom en bevordering uitstroom). De resultaten van de diverse uitvoerders gedurende de pilot zijn als volgt:

Hoofdaannemer	Hoofddoelen	Resultaten tijdens pilot
Alexander Calder	Bevordering uitstroom	26,9%
Salus	Bevordering uitstroom	20,0%
WS	Reductie instroom	23,0%
	Bevordering uitstroom	31,5%

**Deelvraag 6: Zijn de resultaten gedurende de periode 1 november 2008 tot 1 november 2009 effectief te noemen en zijn deze toe te schrijven aan het gevoerde beleid?**

Om deze vraag te beantwoorden zal worden ingezoomd op een drietal aspecten:

- Resultaten vóór en tijdens de pilot (1-11-08);
- Resultaten mét en zonder verloning;
- Resultaten van uitvoering in eigen beheer (WS) en uitbesteden afzonderlijk.

Over **aspect a** (resultaten vóór en tijdens de pilot) kan het volgende worden gezegd:

- De uitstroomresultaten (van de RIB's) zijn in de pilotperiode verslechterd ten opzichte van de periode daarvoor;
- In de pilotperiode is de lokale effectiviteit van de uitstroom kleiner dan de landelijke norm;
- De geformuleerde uitstroomdoelstellingen voor zowel WS als de RIB's zijn tijdens de pilotperiode niet behaald;
- De lokale preventiequote is een fractie hoger dan de landelijke norm.

Aangaande de punten 1 en 3 kan het volgende worden gezegd. Het lijkt aannemelijk dat de **conjunctuur** hier debet aan is. Daarnaast geldt voor re-integratiebedrijf **Salus** nog een bijkomende factor, te weten **de interne (financiële) problematiek**.

Vervolgens zal ingezoomd worden op mogelijke verklaringsgronden voor de slechtere lokale uitstroomresultaten dan landelijk (punt 2). Een aantal mogelijke factoren zijn:

- *Vorbereidingstijd*. De korte voorbereidingstijd van WF in eigen beheer komt uit de interviews naar voren als faalfactor en valkuil voor de toekomst;
- *Klantfocus binnen pilot*. WF in de gemeente Spijkenisse heeft als uitgangspunt dat de klant in principe in staat is om te kunnen werken. Er wordt geen onderscheid naar kunnen en willen gemaakt. Dit betekent dat ook niet willers tot de doelgroep behoren. Wat de precieze invloed van niet willers op de uitstroomresultaten is, valt niet te zeggen aangezien hier landelijk geen onderzoek naar gedaan is;
- *Expertise*. Een mogelijke faalfactor bij het uitvoeren van WF in eigen beheer is het ontbreken van expertise (zie matrix 4.3.2). Binnen WS komt expertise niet als faalfactor naar voren (wel problemen in de opstartfase). Het is niet aannemelijk (gezien eerdere resultaten) dat het RIB's ontbreekt aan expertise;
- *Invloed recessie*. De benchmark 2008 is uitgevoerd vóór de recessie. Het empirisch onderzoek in Spijkenisse valt deels samen met de recessie. Hoe groot deze invloed op de resultaten is, valt niet te bepalen;
- *Criterium duurzaamheid*. De gemeente Spijkenisse hanteert een "strengere" definitie voor uitstroom ten opzichte van landelijk. Wat de invloed is op de resultaten valt niet te bepalen. Anderzijds is het zo dat de resultaten in de periode vóór de pilot redelijk in lijn met het landelijk beeld waren.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de **voorbereidingstijd** en de **conjunctuur** van invloed op de slechtere lokale resultaten lijken te zijn.

Er zal niet verder ingezoomd worden op mogelijke verklaringsgronden voor de betere lokale preventiequote ten opzichte van landelijk (punt 4). Enerzijds is het verschil zeer marginaal te noemen. Anderzijds is uit landelijk onderzoek naar voren gekomen dat alleen het type verloningsmodel als verklaringsgrond relevant te noemen is.

Met betrekking tot **aspect b** (resultaten mét en zonder verloning) zijn een tweetal verwachtingen geformuleerd:

1. *Preventieve uitstroom is groter indien deelnemers aan WF werken met behoud van een uitkering in plaats van via het verloningsmodel;*

Op basis van landelijk onderzoek is de verwachting dat de preventiequote in Spijkenisse omlaag gaat vanwege de wijziging van methodiek van werken met behoud van uitkering naar verloning. Omdat er geen preventiequote bekend is over de periode vóór de pilot kan deze verwachting niet worden getoetst. De preventiequote tijdens de pilot is wel in lijn met de landelijke norm.



*2. Uitstroom naar werk is groter indien wijze van verlonen is gebaseerd op een regulier contract (verloning) of een combinatie van werken met behoud van uitkering en regulier contract (verloning) in plaats van werken met behoud van uitkering.*

Op basis van landelijk onderzoek is de verwachting dat het uitstroomcijfer in Spijkenisse zal stijgen onder invloed van het invoeren van verloning. Empirisch onderzoek bevestigt de positieve relatie tussen werken met een regulier contract (verloning) en effectiviteit re-integratie niet. Mogelijke verklaringen voor het ontbreken van een positieve relatie tussen verloning en uitstroom naar werk zijn:

- Invloed van de conjunctuur;
- Aanloopproblemen WS;
- Ontbreken prikkelwerking verloning door gebrek aan communicatie met klant (WS);
- Grotere toeloop klanten WS door tussentijdse aanpassing contract Salus.

De lokale effectiviteit re-integratie is in de pilotperiode beduidend afgenomen ten opzichte van periode vóór de pilot (werken met behoud van uitkering). Empirisch kan niet worden vastgesteld of het invoeren van de methodiek van verloning een negatieve invloed heeft op de effectiviteit. Onduidelijk is wat de precieze impact is van de niet beïnvloedbare factor conjunctuur.

Conclusie aangaande aspect b is dat binnen het onderzoek het effect van het instrument verloning niet vastgesteld (re-integratie) kan worden c.q. te meten (preventie) is.

Met betrekking tot **aspect c** (resultaten van uitvoering in eigen beheer en uitbesteden) is de volgende verwachting geformuleerd:

*Uitstroom naar werk is groter indien er sprake is van een echte werkomgeving in plaats van een gesimuleerde of gecombineerde werkomgeving.*

De onderzochte relatie (invloed type werkomgeving) heeft empirisch niets opgeleverd aangezien de werkzaamheden hoofdzakelijk in een beschermde/gesimuleerde werkomgeving plaats vinden en er geen opvallende verschillen in type werkomgeving tussen de diverse uitvoeringsvarianten WF zijn. Wel blijkt uit empirisch onderzoek dat tijdens de pilotperiode uitvoering WF in eigen beheer (WS) betere uitstroomresultaten heeft opgeleverd dan de RIB's. Aangezien beide methodieken (eigen beheer en private uitbesteding) werken met dezelfde verloningsmethodiek (regulier loon) én er geen direct verband tussen resultaten en vormgeving inkooprelatie te herleiden is, spelen verschillen in werkwijze mogelijk een rol bij de verschillen in resultaten. Een aantal mogelijke factoren zijn:

- *Regie en aansturing.* De gemeente Spijkenisse neemt de regie strakker in handen door meer in eigen beheer te doen (WS) en strakker te sturen op gemaakte afspraken. Door het uitvoeren van WF in eigen beheer valt een tussenschakel in de aansturing (RIB's) weg. De RIB's hebben als agent qua afstemming (over voortgang traject) altijd te maken met de gemeente (principaal) als extra schakel in de keten;
- *Mate van begeleiding.* Aangaande de werkactiviteit vindt bij alle uitvoerders een groot deel van de begeleiding door de onderaannemer plaats. Aangaande het arbeidsondersteunende aanbod is geen zicht op verschillen in begeleiding. Er kan

geen zinnige uitspraak over worden gedaan in hoeverre de directe begeleiding van de klant door de gemeente verschilt ten opzichte van RIB's;

- *Maatwerk*. Het werkaanbod is per uitvoerder op hoofdlijnen identiek zodat er relatief weinig ruimte is voor maatwerk. Binnen het ondersteunende aanbod wordt wel maatwerk aan de klant aangeboden en zijn wel duidelijke verschillen te constateren in het modulaire aanbod per uitvoerder. Er is geen indicator voorhanden om verschillen te meten;
- *Nazorg*. Dit instrument wordt standaard toegepast door de RIB's en maakt onderdeel uit van de gemaakte prestatieafspraken met de gemeente. Binnen WS wordt gedurende de pilot nazorg niet standaard toegepast;
- *Interne problemen RIB (Salus)*. Vanwege financiële problemen bij één van de RIB's is het contract gewijzigd waardoor minder dan de helft van het oorspronkelijke aantal afgesproken trajecten is uitgevoerd. Gezien het feit dat deze aanbieder in de periode vóór de pilot goede uitstroomcijfers had, lijkt het aannemelijk dat deze problemen invloed hebben gehad op de werkwijze en de behaalde (zeer lage) resultaten in de pilot periode.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de **regierol, maatwerk en interne problemen bij één van de uitvoerders** van invloed op de verschillen in resultaten tussen uitvoerders lijken te zijn.

De vraag of de resultaten gedurende de pilot effectief zijn en toe te schrijven aan het gevoerde beleid is niet eenduidig te beantwoorden. Op basis van de uiteenzetting van de genoemde aspecten (a, b en c) én de matrix (resultaten) bij deelvraag 5 kan het volgende worden geconcludeerd:

1. Overall zijn de resultaten gedurende de pilot verslechterd ten opzichte van de periode hiervoor. De conjunctuur lijkt een belangrijke verklaring hiervoor;
2. De verwachte effecten van het instrument verloning kunnen niet worden aangetoond. Hiervoor zijn een aantal mogelijke verklaringen gegeven;
3. De effectiviteit van de uitstroom bij WS is groter dan bij de RIB's;
4. Er is géén directe relatie zichtbaar tussen uitstroomresultaten en vormgeving inkooprelatie (eigen beheer of private uitbesteding). Wel is het aannemelijk dat verschillen in werkwijze tussen RIB's en gemeente (met name regierol en maatwerk) van invloed zijn. Een aantal mogelijke verklaringen zijn uiteengezet;
5. Gezien het feit dat zowel RIB's als gemeente werken met de methodiek van verloning en te maken hebben met dezelfde externe factoren (zoals arbeidsmarkt, landelijke wetgeving, conjunctuur), lijken verschillen in werkwijze de belangrijkste verklaringsgrond voor verschillen in resultaten en effectiviteit.

### 6.2 Beantwoorden centrale onderzoeksvraag

Na het beantwoorden van de deelvragen in de vorige paragraaf zal in deze paragraaf de centrale onderzoeksvraag beantwoord worden. De centrale vraag is:

**In welke mate heeft de wijziging binnen de methodiek WF per 1 november 2008, bestaande uit de invoering van WS en verloning, invloed gehad op de effectiviteit van het gevoerde beleid binnen de methodiek WF bij de afdeling WMI van de gemeente Spijkenisse?**

#### **Algemene conclusies centrale onderzoeksvraag**

De pilot WF bestaat uit een tweetal wijzigingen: het invoeren van de verloningsmethodiek én het uitvoeren van WF in eigen beheer (WS). Op basis van het empirisch onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Er kan géén relatie worden aangetoond tussen de wijze van verlonen en de mate van effectiviteit (preventie of re-integratie);
2. Het is niet mogelijk een directe relatie tussen de vormgeving inkooprelatie (eigen beheer of uitbesteden) en effectiviteit re-integratie te leggen. Wel wordt een aantal mogelijke factoren uitgewerkt die van invloed zijn op lokale verschillen in effectiviteit tussen verschillende uitvoerders (gemeente en RIB's);
3. WS (met zijn eigen karakteristieken) lijkt een positieve invloed te hebben op de effectiviteit aangezien de resultaten en de effectiviteit van de uitstroom bij WS significant beter zijn dan bij de RIB's.

#### 6.3 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen ten aanzien van de toekomstige beleidsinrichting WF worden gedaan:

1. Het uitvoeren van een verloningsexperiment. Het meten van het specifieke effect van verloning op de resultaten van WF gedurende de pilotperiode is lastig gebleken. Het lijkt aannemelijk dat de niet beïnvloedbare factor conjunctuur een rol heeft gespeeld. Om het effect van verloning beter te kunnen meten en de invloed van de factor conjunctuur te neutraliseren, is een mogelijke oplossing het uitvoeren van een experiment. Door een controlegroep (WF klanten met behoud van uitkering) en een experimentele groep (WF klanten met regulier loon) gedurende een bepaalde periode te volgen, kan het effect van verloning op uitstroom beter worden gemeten. Naast kwantitatieve verschillen in resultaten tussen controlegroep en experimentele groep kan, door toepassing van bijvoorbeeld participerende observatie, mogelijk ook zicht gekregen worden op achterliggende (kwalitatieve) oorzaken (Van Thiel, 2007: 70, 79-81, 190). Zo komt uit het onderzoek als mogelijke verklaring voor het ontbreken van een positieve relatie tussen verloning en uitstroom, het ontbreken van een prikkelwerking door een gebrek aan communicatie met de klant naar voren;
2. Continueren WS. Op basis van de onderzoeksresultaten (vergelijking WS en RIB's) lijkt het raadzaam WF in eigen beheer te continueren. WS lijkt een positieve invloed te hebben op de resultaten en de effectiviteit van de uitstroom;
3. Het versterken van de regierol door de gemeente binnen WS. Uit de interviews komt het hebben van meer regie/sturing en het ontbreken van ruis tussen gemeente en RIB als succesfactor naar voren. Het aanscherpen van deze rol past in het landelijke beeld (zie matrix 4.4.1) en wordt gezien als een belangrijke succesfactor binnen het WF-beleid (zie matrix 5.8.2);
4. Het in acht nemen van een ruime voorbereidingstijd bij het doorvoeren van veranderingen. Uit zowel lokaal (ontbreken expertise in opstartfase pilot) als landelijk

onderzoek komt een gebrekkige voorbereidingstijd/ontbreken expertise naar voren als faalfactor WF (zie matrix 4.3.2);

5. Investeren op het bevorderen van eenduidigheid in aanpak WF in eigen beheer door het verminderen van het aantal aanspreekpunten bij de gemeente. Uit de interviews komt het gebrek aan eenduidigheid duidelijk naar voren (zie matrices 5.7.1 en 5.9.1);
6. WF (breder inzetten én) meer toepassen als algemeen re-integratie instrument. Uit onderzoek blijkt dat inzet van WF voor de gehele bijstandspopulatie als een succesfactor wordt gezien (matrix 4.5.3). Lokaal onderzoek leert dat de gemeente Spijkenisse WF nog vooral benut als specifiek (doelgroep-) instrument;
7. Investeren op brede aanpak met gecoördineerde werkgeversbenadering. Uit het onderzoek blijkt een smalle en interne re-integratiefocus (matrix 5.7.1). Focus van de gemeente dient meer vanuit de behoefte bij werkgevers te worden ingericht om “match” tussen vraag en aanbod en duurzame uitstroom te realiseren (Research voor Beleid 2008: p. 52). Dit aspect wordt landelijk als een belangrijke succesfactor van WF gezien (matrix 4.3.1) en sluit aan bij de wens van de gemeente om meer integraal binnen het participatiebeleid te gaan werken;
8. Breder inzetten van instrument maatwerk. Maatwerk wordt binnen WS als succesfactor gezien (matrix 5.7.1) maar wordt nog hoofdzakelijk toegepast binnen het ondersteunende aanbod en nauwelijks binnen de werkactiviteit. Het verdient aanbeveling de effecten van het specifieke maatwerk-instrumentarium bij te gaan houden om zodoende effectiever differentiaties binnen het beleid aan te brengen in de toekomst;
9. Investeren op het instrument nazorg. Nazorg wordt binnen het uitvoeren in eigen beheer niet standaard toegepast. Belangrijk is ook de onderaannemer (Welplaat) op de hoogte te houden van de ontwikkelingen aangaande de klant. Aangezien nazorg als belangrijke succesfactor binnen WF-beleid wordt gezien (matrix 4.5.3) valt te overwegen nazorg als specifiek doel binnen WF te benoemen en een bijbehorende indicator te ontwikkelen zodat instrument gemonitord kan worden;
10. Investeren op beleidsmatige verankering WF (integraal toepassen van de PDCA-cyclus). Uit landelijk onderzoek komt dit aspect als een belangrijke faal- én succesfactor van beleid naar voren (matrices 4.3.2, 4.4.1 en 4.5.3). Uit lokaal onderzoek (matrix 5.7.1) blijkt dat het doorvertalen van doelen een verbeterpunt is. Belangrijk onderdeel is het ontwikkelen van maatstaven van effectiviteit (indicatoren) behorende bij geformuleerde doelstellingen (bijvoorbeeld diagnosestelling en maatwerk) en monitoren van de resultaten;
11. Investeren op scenario-ontwikkeling om beleidseffecten beter te kunnen voorspellen en sturen (toepassen lineaire programmering). De re-integratiemarkt en WF vormen nog steeds voor een groot deel een black box terwijl er veel geld mee gemoeid is. Ontwikkelingen volgen elkaar snel op en het verband tussen kosten (input), opbrengsten (output) en duurzaam effect (outcome) is vaak lastig te leggen. Het lijkt raadzaam modellen (in samenspraak met meerdere gemeenten) te ontwikkelen om beter te kunnen voorspellen wat de effecten van beleid zijn. Door diverse parameters (bijvoorbeeld soort inkooprelatie, wijze van verlonen, te verwachten kosten en opbrengsten) te koppelen aan klantenstromen WF kunnen verwachtingen worden geëxtrapoleerd. Regelmatige monitoring van deelnemende gemeenten zal leiden tot

aanscherping van de parameters en tot efficiënter en effectiever beleid omdat het voorspellende en sturende vermogen van de organisatie zal worden vergroot.

### 6.4 Discussie

Belangrijk binnen onderzoek is de geldigheid (validiteit) van onderzoek: heeft de onderzoeker echt gemeten wat hij wilde meten? Een aantal mogelijke vertekeningen zijn binnen dit evaluatieonderzoek te onderkennen (Van Thiel, 2007: 56-59). Het betreft de volgende storingsbronnen:

- Storingsbron 1: documenten
- Storingsbron 2: interviews

De *eerste storingsbron* betreft de toepassing van documenten binnen het onderzoek. Work First is een containerbegrip en vele publicaties over WF of re-integratie (inclusief WF) zijn de afgelopen 10 jaar in Nederland verschenen. Relatief weinig specifiek benchmarkonderzoek naar effectiviteit WF heeft echter plaatsgevonden. Voor dit onderzoek is een tweetal benchmarkonderzoeken (Divosa, 2007 en 2009) zeer van belang in verband met het leveren van belangrijke input over toepassingsvormen WF en specifieke resultaten/effectiviteit. Het beeld dat uit deze onderzoeken naar voren komt, is (ondanks dat veel gemeenten in onderzoeken zijn betrokken) landelijk niet representatief, maar indicatief (Divosa, 2009: p. 11). Om te komen tot een vergelijking tussen lokale effectiviteit en landelijke effectiviteit zijn de uitkomsten uit de benchmarks toegepast als toetssteen en gebruikt als zijnde landelijk representatief.

Daarnaast is de focus van de benchmark in 2009 op sommige aspecten anders dan in 2007 waardoor ontwikkelingen niet altijd 1 op 1 te koppelen zijn (andere meetwaarden).

Een ander punt betreft het feit dat er landelijk zeer weinig indicatoren van effectiviteit WF (slechts effectiviteit preventie en re-integratie) voorhanden zijn. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk om een belangrijk kwalitatief doel als diagnosestelling op effectiviteit te toetsen. Dit beperkt de breedte van het onderzoek.

Een vierde punt betreft het maken van operationalisering op basis van documentenonderzoek. Om binnen de veelheid aan toegepaste indelingen in allerlei documenten (kenmerken, eigenschappen, criteria etc.) te komen tot meer hanteerbare algemene indelingen (diverse matrices) binnen het onderzoek zijn door onderzoeker generalisaties toegepast.

Een laatste punt betreft de onderzoeksperiode (2008) van het laatste benchmarkonderzoek. Om een vergelijking tussen lokaal en landelijk onderzoek toe te kunnen passen is van dit onderzoek gebruik gemaakt. De invloed van de recessie was echter nog niet zichtbaar.

Een *tweede storingsbron* betreft de toepassing van interviews binnen het onderzoek. Er is tijdens het onderzoek een bewuste keuze gemaakt voor de grootte van de steekproef en het aantal onderzoekseenheden. Door de vermoedelijk grote invloed van de (on-beïnvloedbare

factor) recessie op de onderzoeksresultaten zijn géén directe verbanden tussen effectiviteit en beïnvloedbare factoren (wijze van verlonen, vormgeving inkooprelatie) te ontdekken. Achteraf gezien zou een uitbreiding van de steekproef (ook met onderzoekseenheden binnen de RIB's) mogelijk beter zijn geweest om meer verfijning binnen mogelijke oorzaken van verschillen in resultaten (effectiviteit) tussen WS en RIB's te krijgen.

Een ander belangrijk aspect betreft het moment van afnemen van de interviews. De interviews hebben (in het verlengde van de pilotperiode) plaatsgehad gedurende de periode eind oktober tot medio december 2009. Belangrijk is te vermelden dat tijdens het uitwerken van het onderzoek een aantal zaken in een ander perspectief is komen te staan. Zo heeft de gemeente Spijkenisse rond de zomer van 2009 (midden in het onderzoek) reeds besloten de pilot vanaf 1 november 2009 voort te zetten en door te ontwikkelen (Spijkenisse werkt!) en in de toekomst WF volledig in eigen beheer (wel met een wijziging: werken met stagevergoeding in plaats van verloning) uit te gaan voeren (Spijkenisse, 2009: p. 20, 26). Tijdens het afnemen van de interviews was duidelijk merkbaar dat de "oude" werkwijze (interne werkwijze tijdens pilot: WS) en de nieuwe werkwijze (uitgangspunten en filosofie) soms enigszins door elkaar heen liepen. Ondanks het feit dat onderzoeker zich hiervan bewust was en regelmatig bij twijfel heeft doorgevraagd, kan er sprake zijn van enige vertekening in de antwoorden.

Ondanks gemaakte kanttekeningen bij het onderzoek is onderzoeker van mening dat evaluatieonderzoek binnen de gegeven randvoorwaarden (onverwacht zware recessie en gemeente die al ruim voor het einde van de pilot vervolgstappen in gang zet) heeft bijgedragen aan de vooraf geformuleerde doelen en doelstelling. Uit praktisch oogpunt heeft onderzoeker middels (tussentijdse) bevindingen bijgedragen aan de kwaliteit van de toekomstige beleidsinrichting WF bij opdrachtgever (zie tevens bijlage 5). Daarnaast heeft onderzoek uit wetenschappelijk oogpunt bijgedragen aan meer inzicht in de lokale effectiviteit WF. Meer inzicht in de black-boxwerking van de re-integratiemarkt (én WF) blijft noodzakelijk, gezien het feit dat er sprake is van een verbreding binnen het WF-instrumentarium en verschuiving binnen de geformuleerde doelen. Opvallend is dat relatief veel parallellen tussen inrichting landelijk en lokaal beleid en geformuleerde indicatoren effectiviteit te trekken zijn.

## Literatuurlijst

- Amstel, Y. van & Castonguay, J. & Lindert, H. van & Sol, E. (2007). *Work first werkt: Op weg naar evidence based-work first*. Utrecht. Divosa.
- Amstel, Y. van & Castonguay, J. & Lindert, H. van & Sol, E. *Work First in de praktijk. Hoe pakken Nederlandse gemeenten het aan?* Reïntegratie, september 2007.
- Amstel, Y. van & Kuijpers, I. & Lemmens, E. (2006b). *It takes two to tango. Zakelijk partnerschap tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven*. Utrecht. Divosa.
- Amstel, Y. van & Lemmens, E. & Lindert, H. van & Kuijpers, I. (2006a). *Couleur Locale: Praktijkvoorbeelden Work First*. Utrecht. Divosa.
- Arts, W. & Entzinger, H. & Muffels, R. (2004). *Verzorgingsstaat vaar wel*. Assen. Koninklijke van Gorcum.
- Beek, H. ter & Brukman, M. & Gent, M. van (2008). *Sturingsinformatie lokaal reïntegratiebeleid*. Amsterdam. Regioplan Beleidsonderzoek.
- Beer, P.T. de & Vrooman, J.C. & Wildeboer Schut, J.M. (2000). *De maat van de verzorgingsstaat*. Den Haag. Sociaal Cultureel Planbureau.
- Bekkers, V. & Lips, M. & Zuurmond, A. (2005). *ICT en openbaar bestuur*. Utrecht. Lemma BV.
- Benschop, A. (1994). *Transactiekosten in de Economische Sociologie*. (<http://www.sociosite.net/organization/TK/1TK.html>). 12 juli 2011.
- Blok, M. & Edzes, A. & Moes, M. & Westerhof, E (2005a). *Verkenning invoering Wet werk en bijstand 2004*. Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Blommesteijn, M. & Mallee, L. & Slotboom, S. (2008). *Onderzoek Effectiviteit Reïntegratiebeleid gemeente Roermond*. Amsterdam. Regioplan Beleidsonderzoek.
- Boom, L. van den & Gelderblom, A. & Koning, J. de & Zandvliet, K. (2005). *Effectiviteit van Reïntegratie*. Rotterdam. SEOR.
- Borgers, N. & Lemmens, E. (2009). *MaatWerk First: Vervolgbenchmark work first*. Utrecht/Den Haag. Divosa & Inspectie Werk en Inkomen.
- Brinkman, N. & Corvers, M. (2008). *Quick Scan re-integratie Schiedam*. SBGO.
- Bunt, S. & Grootsholte, M. & Kemper, D. R. & Werf, C. van der (2008). *Work First en Arbeidsmarktperspectief: Onderzoek naar werking van Work First*. Den Haag. Research voor Beleid.
- Bunt, S. & Grootsholte, M. & Kemper, D. R. (2007). *De WWB gewogen: Gemeenten aan het woord*. Research voor Beleid.



Caerteling, I. & Ruis, V.P.R. & Schipper, J & Jong, P. de (2008b). *Visietraject Participatie. Doorontwikkeling re-integratiebeleid WWB*. Gemeente Spijkenisse.

CBS (2010). *Opnieuw toename aantal bijstandsuitkeringen*. (Persbericht PB10-042)

Coase, R.H. *The Nature of the Firm*. *Economica*, New Series, Volume 4, Issue 16, 386-405 (nov., 1937).

Collewet, M. & Gravesteyn, J. & Koning, J. de (2009). *Diagnose-instrumenten bij re-integratie: best practices in andere landen*. SEOR.

Defourny, R. & Edzes, A. & Moes, M. & Westerhof, E. (2005b). *WWB monitor: Een jaar Wet werk en bijstand*. Centrum voor Arbeid en Beleid.

Eekert, P. van (2008). *Effectiviteit en maatschappelijk rendement. De caleidoscoop van reïntegratie*. Utrecht. Divosa.

Eisenhardt, K.M. *Agency Theorie: An Assessment and Review*. *Academy of Management Review*, Volume 14, No. 1, 57-74 (1989).

Engelen, M.W.H. & Kemper, D.R. & Flapper, E. & Visser, S.M. de (2009). *Naar de methodische diagnose. Een onderzoek naar de werking van diagnose-instrumenten bij re-integratie*. Den Haag. Research voor Beleid.

Esping-Andersen, G. (2006). *The three Worlds of welfare Capitalism*. Cambridge, UK. Polity Press.

Gelderblom, A. & Gravesteyn-Ligthelm, J. & Koning, J. de & Maasland, E. & Tanis, O. (2008). *Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken?* Rotterdam. SEOR.

Geschiere, C.K. & Huikeshoven, A.H. & Mullenders, P. & Ouweland, G.B. & Zee, H. van der (2005). *Algemeen geaccepteerde arbeid*. Inspectie Werk en Inkomen.

Geuns, R. van. *Bijstand in de VS: Tien jaar na de hervorming*. Reïntegratie, december 2006.

Graaf, H. van de & Hoppe, R. (2000). *Beleid en politiek: een inleiding tot beleidswetenschap en de bestuurskunde*. Bussum. Coutinho.

Houkes, A. & Kok, L. (2011). *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken*. SEO Economisch Onderzoek.

Inspectie Werk en Inkomen (2008). *Perspectief op duurzame uitstroom uit de WWB*. Den Haag.

Kleinjan, R.F. (2007). *De Wet werk en bijstand*. Zwolle. De Langhenkel Groep.

Korsten, A.F.A. (2005). *New public management*.

[www.arnokorsten.nl/PDF/.../Nieuw%20overheidsmanagement.pdf](http://www.arnokorsten.nl/PDF/.../Nieuw%20overheidsmanagement.pdf) en <http://www.arnokorsten.nl/downloads.html> 7 juli 2010



## Effectiviteit Work First gemeente Spijkenisse

- Lødemel, I. & Trickey, H. (2001). *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol, UK. The Policy Press.
- Lødemel, I. (2000). *Work integration through obligations to work. Current European Workfare Initiatives and Future Directions*. Brussel.
- Loeven, M.J.F. & Ruis, V.R.P. (2007). *Evaluatie Work First gemeente Spijkenisse*. Gemeente Spijkenisse.
- Mallee, L. & Mevissen, J.W.M. & Tap, W.R. (2008a). *Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt*. Den Haag. Raad voor Werk en Inkomen.
- Management Start. De Deming-cirkel: Plan, Do, Check, Act (PDCA) (<http://www.managementstart.nl/artikelen/s55.html>) 12 juli 2011.
- Meijeren, H. (2009). *Gemeente Spijkenisse*. Stichting Stimulansz.
- Metagora. Metagora Training Materials Guidelines for Informing Policy via Data. (<http://www.metagora.org/training/maindoc/maindoc2.html>). 12 juli 2011.
- Nicaise, I. (2001). *De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur*. Antwerpen. Hoger instituut voor de arbeid.
- Nieuwenhuis, M.A. (2003). *The Art of Management, Deel 1. Strategie en Structuur*. Apeldoorn. (ISBN 90-806665-1-3).
- Prins, M. (2008). *Wetenschappers bekijken Work First*. SW-Journaal 10, oktober 2008.
- Raad van State (2003). *Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)*. Kamerstukken II 2002-2003, 28870.
- Raad voor Werk en Inkomen (2006). *De route naar resultaat, Reïntegratiemarktanalyse 2006*. Den Haag.
- Raad voor Werk en Inkomen (2008b). *Work First: Aanbevelingen aan gemeenten*.
- Ruis, V.R.P. (2008a). *Werk voor Spijkenisse: Onderzoek Work First*. Gemeente Spijkenisse.
- Schipper, J. (2010) Jaarverslag 2009. *Regionaal OpsporingsTeam Sociale recherche*. Gemeente Spijkenisse.
- Slijpen, S. (2005). *Work First op instrumenteel niveau*. Den Haag. Stichting Stimulansz.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Den Haag.
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005). *Uitbestedingsverplichting re-integratie*. Den Haag

## Effectiviteit Work First gemeente Spijkenisse

Spruit, M. & Ruis, V.R.P. (2009). *Work First in Spijkenisse: Evaluatie en doorontwikkeling*. Gemeente Spijkenisse.

Stichting Taskforce Kwaliteit Bijstand & Divosa (2000). *Work First! Op weg naar een werkend model*. Den Haag/Utrecht.

Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren*. Amsterdam. Boom onderwijs.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum. Coutinho.

Tijdink, J.L.J.L. *Neo-institutionele economie. Een eenduidig antwoord op bestuurskundige vragen?* Bestuurskunde, jaargang 5, nummer 5 (1996).

Wevers, C.W.J. & Zwinkels, W.S. (2008). *Effectiviteit van re-integratie: het kan beter!* TNO.

### **Bijlage 1: Topiclijst interviews (gemeente/onderaannemer)**

*Mijn naam is Mark Aanraad. Op dit moment doe ik een avondstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. In het kader van mijn afstuderen ben ik momenteel bezig met een onderzoeksopdracht bij de gemeente Spijkenisse (evaluatieonderzoek Work First). Dit interview zal ongeveer een uur in beslag nemen. De volgende topics verdeeld over een aantal rubrieken komen tijdens het interview (mogelijk) aan bod.*

#### **A. Algemeen:**

1. Verloning en instroom
2. Verloning en uitstroom
3. Work First en zittend bestand
4. Work First en doelstellingen (belang heldere opdrachtformulering en doelstellingen)

#### **B. Kwaliteit dienstverlening (procesvoering):**

5. Diagnose en doorgeleidingsadvies
6. Maatwerk
7. Nazorg
8. Ervaringen deelnemers
9. Werkwijze/begeleiding onderaannemer
10. Afstemming/regiefunctie

#### **C. Resultaat/effect:**

11. Algemene indruk pilot
12. Aanloopproblemen
13. Realisatie doelen
- 14/15. WF en succes/falen pilot

#### **D. Vervolg:**

- 16/17. Mogelijke uitdagingen en valkuilen beleid

*Dank voor uw medewerking en tijd. In het verlengde van het interview zal ik mijn bevindingen zo snel mogelijk aan u zenden zodat u een akkoord kunt geven of eventuele aanvullingen kunt doorgeven. De bevindingen zullen vervolgens in het onderzoek worden geanonimiseerd.*

**Bijlage 2A: Verrichte activiteiten ten behoeve van onderzoek**

Datum activiteit	Soort Activiteit	Contactpersoon
21-10-2008	Oriëntatie onderzoek	Viola Ruis
20-11-2008	Vervolggesprek	Viola Ruis
25-02-2009	Bespreking opzet onderzoek	Viola Ruis en Indra Caerteling (afdelingshoofd)
23-04-2009	Inrichting/planning empirie	Viola Ruis en Milko Spruit
23-06-2009	Werkbezoek onderaannemer (Welplaat) en rayons	Milko Spruit
29-07-2009	Afstemming advisering	Milko Spruit
17-08-2009	Input onderzoeker ten behoeve van conceptadvies Spijkenisse	Milko Spruit en Viola Ruis
16-09-2009, 22-09-2009 en 06-10-2009	Terugkoppelingen onderzoeker i.v.m. bijgestelde adviesnota vervolgadvisering WF	Milko Spruit en Viola Ruis
20-10-2009	Aanleveren concept topiclijst interviews	Milko Spruit

**Bijlage 2B: Respondentenlijst interviews gemeente/onderaannemer**

Naam respondent	Instantie	Functie	Datum interview	Datum akkoord
Milko Spruit (sleutelactor)	Gemeente	Adviseur	15-12-2009	20-12-2009
Viola Ruis	Gemeente	Senior Beleidsmedewerker	30-10-2009	09-11-2009
Maureen Leeuwin	Gemeente	Senior klantmanager (team Work First)	30-10-2009	05-11-2009
Ed van Geest	Onderaannemer	Productieleider	15-12-2009	05-01-2010
Karin Roeske	Onderaannemer	Trajectbegeleider	15-12-2009	22-12-2009
Hanneke Hamerslag	Gemeente	Wethouder Sociale Zaken	25-11-2009	29-11-2009

**Bijlage 2C: Respondentenlijst expertinterviews**

Naam respondent	Instantie	Datum interview	Soort interview	Datum akkoord
Yvonne van Amstel	Van Amstel Advies	27-2-2009	Mondeling (face-to-face)	24-5-2009
Dr. Els Sol	UvA /Hugo Sinzheimer Instituut	29-5-2009	Mondeling (telefonisch)	6-7-2009
Hanne Overbeek	Divosa	30-6-2009	Mondeling (telefonisch)	21-10-2009

Enkele gestructureerde vragen aangaande WF (expertinterviews)

1. Zijn er belangrijke verschuivingen te zien aangaande inrichting WF? (zaken als inplaatsing en uitplaatsing, verloning, aanvraag en/of zittend bestand);
2. Welke argumentaties liggen hieraan ten grondslag (kwaliteit, financieel etc.);
3. Zijn er verschuivingen te zien in de wijze van regie/aansturing, resultaatmeting en verantwoording (er komt geloof ik weer een nieuwe landelijke monitor aan)?;
4. Gemeenten worstelen met integrale aanpak. Ziet u mede als gevolg van WMO en nu recent participatiebudget een meer gedifferentieerde aanpak vergeleken bij de start in 2004/2005 (niet alleen meer overwegend instroombeperking maar steeds meer uitstroombevordering middels maatwerk: voor iedereen iets passends/goede diagnosestelling)?;
5. Wat zijn voor u te verwachten ontwikkelingen aangaande WF of voor welke uitdaging zien gemeenten zich geplaatst (bv wat te doen met mensen die na aantal jaren WF en loonkostensubsidies eigenlijk nog steeds graniet zijn en weer terugvallen in de “bakken”?) Doorstart WF of andere focus vanwege recessie (tekorten I-deel)?

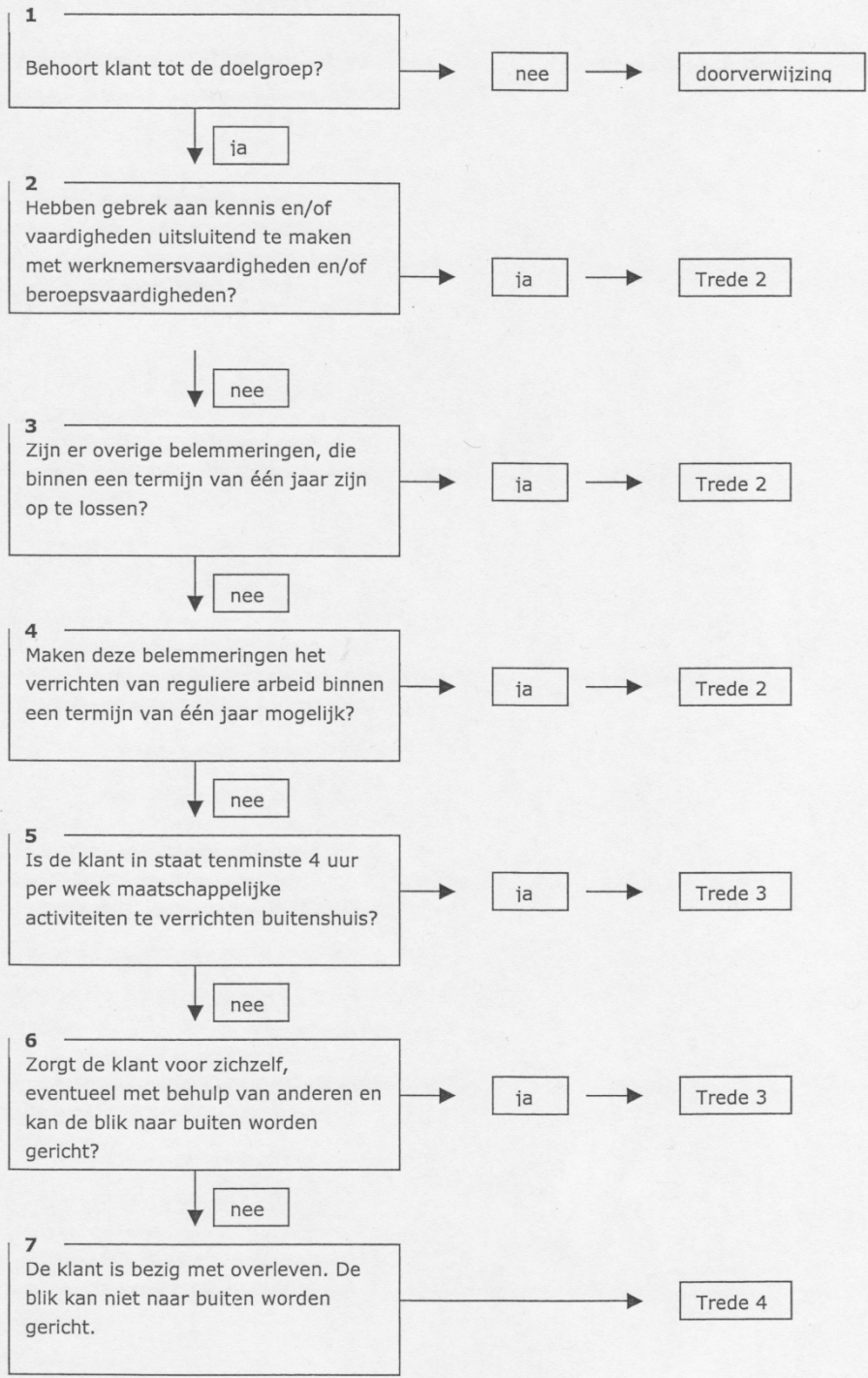
**Bijlage 3 Arbeidsondersteunende activiteiten uitvoerders Work First (modulair aanbod)**

<b>Alexander Calder</b>	<b>Salus</b>	<b>Werk voor Spijkenisse</b>
Motivatietraining	Motivatie-interventie	Werkmap
Sociale Vaardigheden	Zelfanalyse en wensen voor werk	Sollicitatietraining
Module Werk en Zorg	Trainen inzicht Werknemersgedrag	Training sociale vaardigheden
Luiletterland (taaltraining)	Arbeidsmarktoriëntatie	Motivatietraining
Verzorging en presentatie	Sociale Vaardigheidstraining	CTC
	Communicatietraining	Schuldhelpverlening
	Beroepskeuzetest	Scholing
	Beroepskeuzebegeleiding	Verzorging & presentatie
	Sollicitatie- en presentatievaardigheden	Jobhunting
		Zelfactief

**Bijlage 4 Stroonschema poort**



### Stroomschema poort



**Bijlage 5 Brief gemeente Spijkenisse**

<b>Inwoners</b> Werk, Meedoen en Inkomen	<b>gemeente</b> <b>Spijkenisse</b>	
Mark Aanraad Saffierlaan 2 3162PL RHOON	behandeld door M. Spruit	toestelnummer 0181 696 213
	faxnummer	e-mail gemeente@spijkenisse.nl
datum 13 juli 2011	ons kenmerk IWWMI/MS	pagina 1 van 1
uw kenmerk Mark Aanraad	uw brief/email van	aantal bijlagen
betreft Onderzoek toekomst WorkFirst in Spijkenisse		

In de zomer van 2009 was Spijkenisse in een versneld traject bezig de evaluatie van het toenmalige WorkFirst concept te beschrijven. Reden was het achterblijvende resultaat van met name de externe partijen op het gebied van uitstroom. Gedurende dit traject is door Mark Aanraad meegedacht over de oplossingsrichting voor de toekomstbestendigheid van de WorkFirst trajecten in eigen beheer bij de gemeente Spijkenisse. Zijn positief kritische opmerkingen hebben geleid tot het vanuit meerdere invalshoeken, soms ook niet voor de hand liggende, bezien van de mogelijkheden. Het eindproduct, t.w. Spijkenisse werkt! is per 1 januari 2010 in gebruik genomen en heeft inmiddels landelijke bekendheid. Niet alleen in gemeenteland maar ook in de landelijke media van televisie en radio is regelmatig aandacht besteed aan Spijkenisse werkt! als het concept waarin wederkerigheid en uitstroom naar werk wordt vormgegeven op een manier die aansluit bij het gedachtegoed van het huidige kabinet. Inmiddels zijn de resultaten over 2010 duidelijk: 60% uitstroom. Wij bedanken Mark voor zijn input.

Gemeente Spijkenisse, mede namens Viola Ruis,  
  
Milko Spruit

bezoekadres Raadhuislaan 106, 3201 EL Spijkenisse postadres Postbus 25, 3200 AA Spijkenisse  
Klik voor 24-uurs dienstverlening snel naar het **Digitaal Loket** op [www.spijkenisse.nl](http://www.spijkenisse.nl)