



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Hugo Sinzheimer Instituut en Orbis
Advies & Onderzoek / E. Sol, J.
Castonguay, H. van Lindert ... [et al.]

Onderzoek

Work first werkt: op weg naar evidence
based-work first
Einddatum – 1 juli 2007

Categorie

Interventies/re-integratie-interventies

Work first werkt

Conclusie

Om de verschillende aanpakken van work first met elkaar te kunnen vergelijken is de digitale benchmark work first ontwikkeld. Wat werkt en hoe werkt het? Van de potentiële deelnemers aan work first-projecten ziet gemiddeld 33 procent af van een uitkeringsaanvraag. Ruim de helft van de deelnemers aan een work first-project stroomt uit naar een reguliere baan. Work first werpt vooral snel vruchten af bij jongeren en bij mensen die instromen aan de poort. Werkactiviteiten in een gesimuleerde werkomgeving met behoud van uitkering en als sanctie het stopzetten ervan, hebben een sterk preventieve werking op instroom in de uitkering. Met het oog op uitstroom naar werk zijn werkzaamheden in een realistische werkomgeving tegen een regulier loon met als sanctie een tijdelijke korting op de uitkering het meest effectief. Work first heeft ook keerzijden. De focus op werk, ongeacht loon of duurzaamheid van de plaatsing, kan van mensen "werkende armen" maken, die (te) weinig verdienen en steeds weer terugvallen op een uitkering. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/b3ltnyxc>

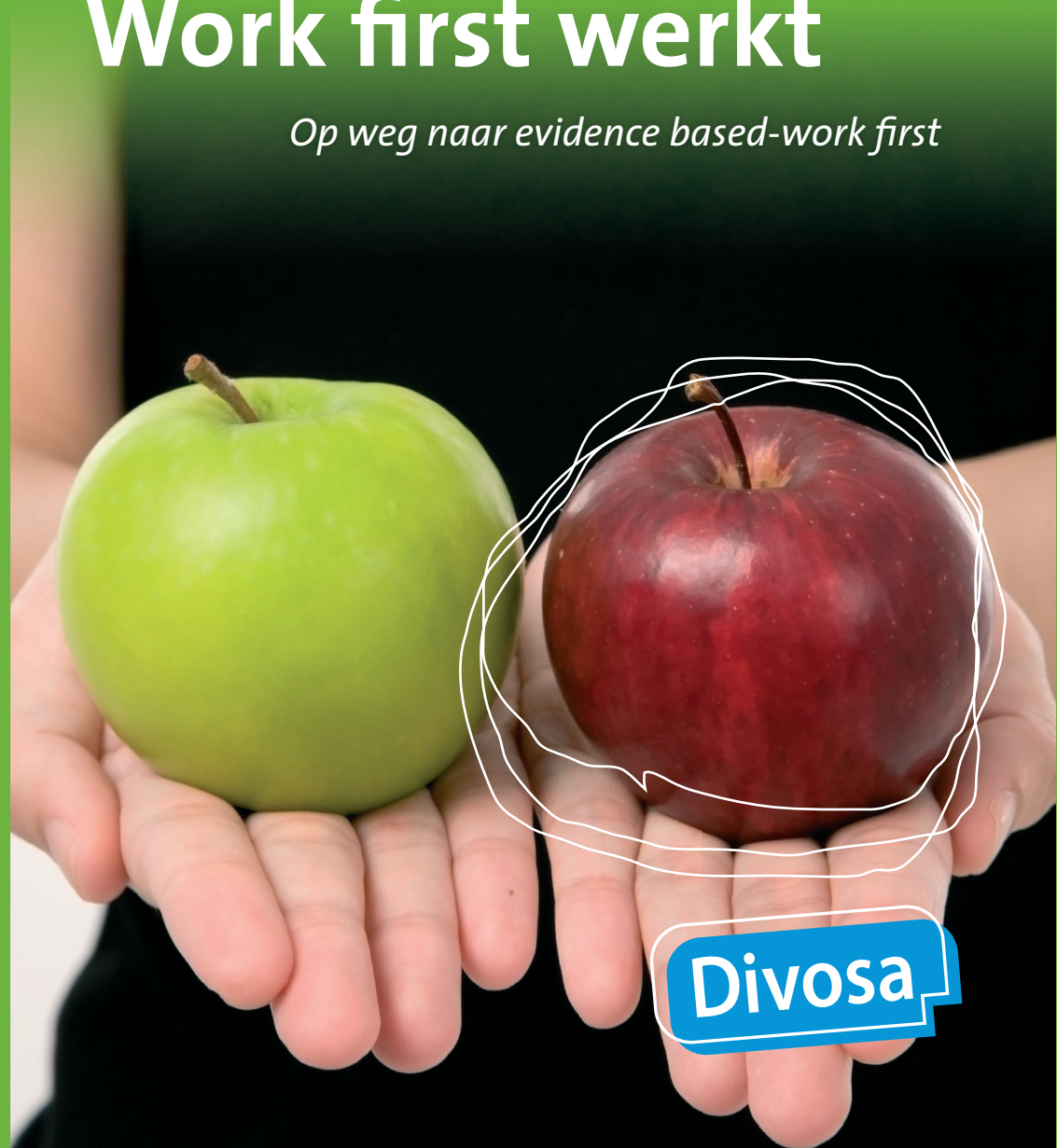
Work first kent vele verschijningsvormen. Gemeenschappelijk aan alle initiatieven is dat mensen bij aanvraag van een uitkering direct een traject en/of werk aangeboden krijgen. Om de verschillende aanpakken van work first met elkaar te kunnen vergelijken is de digitale benchmark work first ontwikkeld. Wat werkt en hoe werkt het? Uit deze benchmark 2007 blijkt:

- Van de potentiële deelnemers aan work first-projecten ziet gemiddeld 33% af van een uitkeringsaanvraag.
- Bijna de helft (45%) van de deelnemers aan een work first-project stroomt uit naar een reguliere baan.
- Work first werpt vooral snel vruchten af bij jongeren en mensen die instromen 'aan de poort'.
- Werkactiviteiten in een gesimuleerde werkomgeving met behoud van uitkering en als sanctie het stopzetten ervan, hebben een sterk preventieve werking op instroom in de uitkering.
- Met het oog op uitstroom naar werk zijn werkactiviteiten in een reële werkomgeving tegen een regulier loon met als sanctie een tijdelijke korting op de uitkering het meest effectief.
- Work first heeft ook keerzijden. De focus op werk, ongeacht loon of duurzaamheid van plaatsing, kan van mensen 'werkende armen' maken, die (te) weinig verdienen en steeds weer terugvallen op een uitkering.

Work first werkt

Work first werkt

Op weg naar evidence based-work first



Divosa

Benchmark

Work first werkt

Op weg naar evidence based-work first



Deze publicatie is geschreven door het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam en Orbis Advies & Onderzoek in opdracht van Divosa en de gemeente Ede.

Hugo Sinzheimer Instituut
Universiteit van Amsterdam
Rokin 84
1012 KX Amsterdam
T (020) 5253560
I www.jur.uva.nl/hsi



Orbis, Advies en Onderzoek
Prins Hendriklaan 3
1404 AR Bussum
T (035) 6991599
I www.orbis.nl



Work first werkt

Op weg naar evidence based-work first

Divosa is sinds 1934 de vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken. Divosa wil dat iedereen aan de samenleving kan deelnemen, bij voorkeur door te werken (voor wie kan en moet) en anders door deelname aan het maatschappelijk leven (voor wie nog kan). Divosa ondersteunt haar leden in hun werk om (kwetsbare) burgers te laten meedoen aan de samenleving. Dit doet Divosa door lobbyen, netwerken en brengen van kennis en inspiratie.

Divosa

Bezoekadres

Verenigingsbureau Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

Postadres

Postbus 407
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37

F 030 233 37 26

E cb@divosa.nl

I www.divosa.nl

COLOFON

Uitgave

© maart 2007, Divosa, Utrecht

Auteurs

dr. Els Sol (HSI/UvA)

drs. Julie Castonguay (HSI/UvA)

drs. mr. Hanneke van Lindert (Orbis)

Yvonne van Amstel (Orbis)

Productie

Yolanda van Empel (VEMP redactie & pr)

Ontwerp

Rolf Resink, Martijn Slot (RLF Communicatieve vormgeving)

Voorwoord

Work first roept bij mij altijd positieve, maar tegelijkertijd twijfelachtige gevoelens op. Positief omdat ik denk dat het goed is om vanaf dag één dat iemand zich meldt aan het loket van een sociale dienst, samen en intensief aan de slag te gaan. Om samen uit te dokteren waar iemands dromen en mogelijkheden liggen, kan work first een hele goede aanpak zijn. Werk is en blijft immers de beste manier is om (re)integreren. Wie werkt spreekt talenten aan, krijgt eigenwaarde en heeft sociale contacten. Ook zorgt work first voor een cultuuromslag in denken en doen: iedereen moet en kan werken. Kortom, met work first hebben gemeenten iets in handen gekregen om het adagium werk boven inkomen écht invulling te geven.

Maar ik heb ook twijfels. Werkt work first ook? Biedt het mensen daadwerkelijk duurzaam perspectief op een baan? Is deze kortste weg naar werk niet een té korte weg? Investeren we nog wel goed in kwetsbare burgers? Of jagen we hen via work first naar onzekere arbeidsplaatsen en streven we teveel naar een positief financieel resultaat op de korte termijn? Er bestaan bovendien zoveel verschillende work first-aanpakken dat het lastig is om er nog wat zinnigs over te zeggen.

Alle voors en tegens van work first afwegend ontstond tijdens het Divosa-voorjaarscongres in 2005 het idee om een benchmark work first te ontwikkelen: benchmarken om zicht te krijgen op de praktijk van work first en vooral om van elkaar te kunnen leren. En zie hier het eindresultaat: de benchmark work first, uitgevoerd door het Hugo Sinzheimer Instituut en Orbis. Mogelijk gemaakt door subsidie van het Innovatie Platform WWB (IPW), die werd aangevraagd door de gemeente Ede. Divosa is nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling, begeleiding en uitvoering van het onderzoek.

Met deze publicatie wordt tegemoetgekomen aan de wens inzicht te krijgen in de verschillende aanpakken van work first. Ook met dat leren van elkaar komt het goed: met deze benchmark, die sinds eind 2006 via www.workfirstbenchmark.nl in de lucht is, hebben medewerkers van Sociale Zaken van gemeenten een instrument in handen, waarmee zij systematisch de eigen work first-strategie en -projecten kunnen vergelijken met die van andere gemeenten. Ook biedt de benchmark gemeenten de mogelijkheid om de eigen

aanpak op (project)onderdelen onderling te vergelijken en zonodig te verbeteren. Beleid, uitvoering, middelen, resultaten en effecten zijn in kaart gebracht en geanalyseerd.

Welke aanpak werkt voor mijn gemeente het beste? Voor welke doelgroep is welk instrument het meest effectief? Welke uitvoerders (reïntegratiebedrijven, SW-instellingen of de gemeente als uitvoerder) zijn succesvol? En wat zijn succesfactoren en afbreukrisico's?

Tot slot woorden van dank. Ik dank Els Sol, Julie Castonguay, Hanneke van Lindert en Yvonne van Amstel voor de voortreffelijke wijze waarop zij dit project hebben vormgegeven en uitgevoerd. Zij hebben in korte tijd een bruikbaar en nuttig leerinstrument ontworpen en een overzichtsrapport geproduceerd over de work first-praktijk in Nederland. Zonder de inbreng op vele momenten van het kern-team bestaande uit zeven gemeenten (Coevorden, Dordrecht, Enschede, Gouda, Haarlemmermeer, Hilversum en Papendrecht) was dat allemaal vast minder goed gegaan. Zij hebben de ontwikkeling van de benchmark bij het gehele proces ondersteund door als klankbord te fungeren bij het vaststellen van de vragenlijst, het ontwikkelen van het ontwerp en door als testpanel op te treden. De technische realisatie van de webapplicatie is verzorgd door Branchekompas BV. Ook dank ik de begeleidingscommissie van harte. Vanuit Ede zijn Monique Jongerius, Esther Hengeveld, Herma Wagenveld en Cees van Oostrom betrokken geweest. Vanuit de VNG is meegelezen door Menno Meihuizen. Het ministerie was vertegenwoordigd door Ronald Friedel en Linda Pelzer. En, ten slotte, vanuit Divosa is Hanne Overbeek verantwoordelijk voor het idee. Ik dank ook haar voor alle uitstekende en betrokken inzet bij de begeleiding van dit project.

Door deel te nemen aan de benchmark work first kunnen onze leden de lokale work first-aanpak ontwikkelen tot een effectief en duurzaam reïntegratie-instrument dat, gezien de resultaten van de benchmark, een duidelijke toegevoegde waarde heeft. En of het allemaal duurzaam is? Ik daag u graag uit om dat met een volgende meting zelf inzichtelijk te maken.

Tof Thissen
voorzitter Divosa

Inhoud

	Samenvatting	9
1	Inleiding	15
2	Hoe doen work first-projecten het?	41
3	Sturingsinstrumenten: naar een optimaal resultaat van work first	55
4	Work first in context: beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare factoren	83
5	Conclusies en aanbevelingen	91
	Bijlagen	99
	Literatuur	106
	Voetnoten	108

Samenvatting

INZICHT IN LOKALE WORK FIRST-STRATEGIE

Het doel van het project 'Ontwikkelingsgerichte benchmark work first' is gemeenten een leerinstrument in handen te geven in de vorm van een elektronisch benchmarksysteem. Met dit benchmarksysteem krijgen gemeenten inzicht in de toegevoegde waarde van de lokale work first-strategie. Daarnaast geeft het gemeenten de mogelijkheid om op (project)onderdelen de work first-aanpak zo in te richten dat de best mogelijke resultaten kunnen worden behaald.

Met dit benchmarksysteem worden zoveel mogelijk uit onderzoek gebleken ('evidence based') werkzame bestanddelen gemonitord en onderling vergeleken. Dit betekent dat pas als sturingsinstrumenten en context op hun verwachte werkzaamheid zijn getest, ze benoemd worden als succesvol. Versterkt leervermogen en versterking van de professionaliteit zijn de baten voor de gemeenten van deze 'evidence based'-benadering.

In de tabel staan de verwachtingen over de sturingsinstrumenten en randvoorwaarden.

VERWACHTINGEN

Succesfactoren resultaten	Invloed
Sturingsinstrumenten	
Doelgroep nieuwe instroom	+
Snelle timing van interventie	+
Hoge intensiteit van interventie	+
Private werk omgeving	+
Focus op werk en aanbodversterking	+
Verloningsmodel	+
Sancties	+
Sociale dienst als hoofdaannemer	+
Nieuwe instroom en jongeren als doelgroep	+
Randvoorwaarden	
Ongunstige arbeidsmarkt(situatie)	-
Grote omvang bijstandspopulatie	-
Tekort gemeente I-deel	+

De ‘evidence based’-aanpak is afkomstig uit Engeland. Voor invoering van een aanpak wordt eerst in een pilot getoetst of het werkt. Zo wordt veel publiek geld bespaard. Er wordt immers geleerd van bestaande praktijken. De evidence based-aanpak is minstens zo sterk als toets in de decentrale opzet van de WWB, waarin immers allerlei experimenten mogelijk zijn. Het is deze aanpak die in dit rapport wordt toegepast om te bepalen wat de toegevoegde waarde van work first is en wat wel en niet werkt.

WORK FIRST: WERKZAME MECHANISMEN

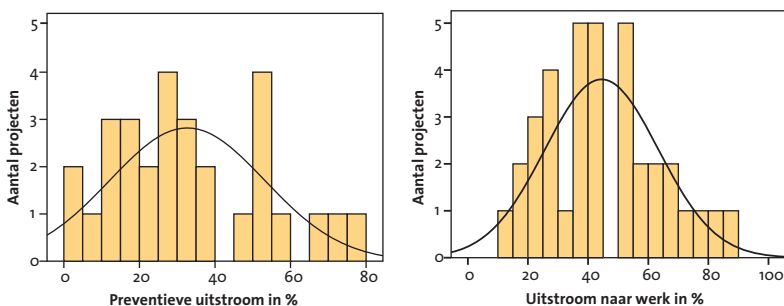
Work first-programma's richten zich niet enkel op capaciteiten van individuen. Deze richten zich vooral ook op de bereidheid tot werken, door het aantrekkelijker te maken om te kiezen voor werken. De in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand (WWB) heeft de condities geschapen voor deze centrale mechanismen: het kunnen is opgerekt door de introductie van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid. Iedereen, ongeacht zijn of haar kwalificatie, kan voor elk soort werk kan worden ingezet (iets wat voordien onmogelijk was). Ook het begrip *willen* is opgerekt door inzet van positieve en negatieve prikkels zoals voorzieningen en sancties op gemeentelijk niveau mogelijk te maken. Door twee typen van activiteiten aan te bieden – aanbodversterkende activiteiten gericht op employability en werkactiviteiten – beïnvloeden de programma's zowel de productiviteit van de deelnemer als diens afwegingen om al dan niet te gaan werken.

RESULTATEN

- *Algemeen.* Work first-projecten doen het in Nederland goed. Work first is succesvol, zowel als afschrikmiddel als als instrument ter bevordering van de uitstroom naar werk.
- *Preventieve uitstroom.* Van de mensen die zich bij CWI of gemeente melden en die in aanmerking komen voor een work first-project, ontvangt gemiddeld 33% uiteindelijk geen uitkering krachtens de WWB. Deze mensen kiezen ervoor om zelf op eigen kracht een baan te zoeken, zich aan een baan te laten helpen door CWI. Of zij vragen ergens anders dan bij de overheid om financiële hulp.
- *Uitstroom naar werk.* 45% van de deelnemers aan de projecten stroomt uit naar werk op de reguliere arbeidsmarkt.
- *Succes.* Wanneer de gemiddelde uitstroom uit de WWB naar werk op basis van cijfers van het CBS als maatstaf genomen wordt, dan zijn de work first-

resultaten ruim anderhalf maal zo hoog. Work first in Nederland lijkt dus te werken

- **Doelgroep.** Zowel de preventieve uitstroom als de uitstroom naar werk ligt aanzienlijk hoger voor de doelgroepen jongeren en nieuwe instroom.
- **Internationaal.** Nederlandse gemeenten lopen goed in de pas in het gebruik van internationaal gehanteerde sturingsinstrumenten. In de deelnemende projecten gebruikt 18% alle vier de onderscheiden instrumenten (namelijk: snelle timing, intensiteit van de interventie, werkomgeving en mix van werkactiviteiten en employability-activiteiten), 43% gebruikt er drie, 26% twee en 13% gebruikt één van de sturingsinstrumenten.



- **Diagnose.** Op sommige projecten worden deelnemers aan work first vantevoren gediagnosticeerd als behorend tot een van de categorieën van willen/niet willen en kunnen/niet kunnen. Soms ook wordt juist het work first-project gebruikt om te diagnosticeren 'wat voor vlees men in de kuip heeft'.
- **Doelgroep.** Bij de introductie van work first zijn veel gemeenten gestart met projecten voor de nieuwe instroom en/of voor jongeren (tot 23 of tot 27 jaar). In de loop van de tijd is het accent in veel gemeenten gaan verschuiven: van nieuwe instroom naar zittend bestand en van jongeren naar volwassenen. Sommige gemeenten geven aan dat er door hun succesvolle beleid bijna geen mensen meer met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt in de bestanden zitten.
- **Type projecten.** Elke work first-aanpak blijkt – al dan niet expliciet – gebaseerd te zijn op de strategie van werken aan 'willen' en/of 'kunnen' werken. Er zijn gemeenten die één work first-project hebben. Dat kan erop gericht zijn van 'niet-willers' 'willers' te maken. Het kan ook zijn dat het op de combinatie

gericht is, zowel op het verbeteren van het willen als van het kunnen. Andere gemeenten hebben gelijktijdig meerdere soorten work first-projecten. Er zijn drie typen geïdentificeerd:

1. 'niet-willers',
2. mensen die niet willen en niet kunnen, en
3. 'niet-kunners', mensen met een (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt om op korte termijn terug te keren tot de reguliere arbeidsmarkt.

WAT WERKT?

Wat zijn de sturingsinstrumenten die nodig zijn en aan welke randvoorwaarden moeten work first-projecten voldoen om te slagen?

- *Beleidskeuzes op gemeentelijk niveau.* Voordat gemeenten aan 'de knoppen' kunnen gaan draaien ligt er al een aantal keuzes vast. Belangrijke beleidskeuzes op gemeentelijk niveau zijn: de keuze van het procesmodel voor work first, de politieke kleur van de gemeente, flankerend beleid, participatievoorwaarden, doelgroepen, premies en sancties.

Preventie. Voor een hogere preventieve uitstroom zijn de volgende sturingsinstrumenten behulpzaam bij het behalen van een optimaal resultaat:

- jonge en nieuwe instroom als doelgroep,
 - een gesimuleerde werkomgeving,
 - de sociale dienst als hoofdaannemer,
 - werken met behoud van uitkering,
 - stopzetting als sanctie.
- *Uitstroom naar werk.* De volgende sturingsinstrumenten dragen bij aan een hogere uitstroom naar werk:
 - jonge en nieuwe instroom,
 - een echte werkomgeving,
 - regulier loon,
 - sociale dienst of reïntegratiebedrijf als hoofdaannemer,
 - tijdelijke korting als sanctie.
 - *Beïnvloedbare (sturingsinstrumenten) en onbeïnvloedbare (randvoorwaarden) factoren.* Allereerst blijkt de uitstroom naar werk te worden beïnvloed door de volgende randvoorwaarden: een hoog percentage bijstandsklanten in de gemeente en een tekort op het I-deel (inkomensdeel). De volgende instrumenten 'werken' – ongeacht de invloed van de randvoorwaarden (onbeïnvloedbare factoren):

vloedbare factoren) – het beste. De gemeente bereikt een grotere uitstroom naar werk wanneer (1) de doelgroep uit nieuwe instroom bestaat, (2) de hoofdaannemer geen SW-bedrijf is en (3) gewerkt wordt met het regulier loonmodel in plaats van met werken met behoud van uitkering.

CONCLUSIES EN AANBEVELING

- *Conclusie:* Work first-projecten doen het in Nederland dus goed. Work first is succesvol, als afschrikmiddel en ook als instrument ter bevordering van de uitstroom naar werk. Ook al kan de meerwaarde van de preventieve werking van work first niet exact worden aangegeven. Niet alle uitstroom aan 'de voorkant', dat wil zeggen aan de 'poort van de uitkering' (mensen die de bijstand instromen), kan immers aan work first worden toegedicht.
- *Aanbeveling:* Ontegengesteld bestaat het gevaar dat work first mensen stimuleert om te gaan werken in onzekere en laagbetaalde banen. Het percentage draaideurklanten (mensen die na een korte periode van werken steeds weer de bijstand instromen) zou dan ook in een volgende benchmark meegenomen moeten worden.
- *Conclusie:* Mensen kunnen ervoor kiezen om geen uitkering aan te vragen en onder de armoedegrens te gaan leven. Het is duidelijk dat deze laatste optie een onbedoeld gevolg is van de prikkelstructuur van work first en niet tot actieve participatie op de arbeidsmarkt leidt.
- *Aanbeveling:* Uitbouw van dit 'evidence based'-leerinstrument met een groter aantal gemeenten. Dat maakt meer en hardere aanbevelingen aan de gemeenten mogelijk.

1 Inleiding

Onder de vrijheid van de Wet werk en bijstand (WWB) is een laboratorium voor work first ontstaan. Work first activeert mensen door hen aan (al dan niet betaald) werk te helpen. Work first is een reïntegratiestrategie, die begint en eindigt met werk. Vanaf het moment dat gemeenten met de inwerkingtreding van de WWB in 2004 grote vrijheid kregen om invulling te geven aan hun beleid op het terrein van de bijstand, is work first in sneltreinvaart van een populaire tot een dominante strategie geworden.¹ In 80% van de gemeenten is inmiddels work first ingevoerd (WWB-monitor 2006). Reïntegratie krijgt met die onstuijmige groei van work first een heel nieuwe invulling. De implementatie verloopt echter nogal gefragmenteerd. Er is ogenschijnlijk een grote variatie in programma's. Bovenal is het nog onduidelijk welke work first-elementen bijdragen aan succes. Daarom hebben Divosa en de gemeente Ede in 2006 de Universiteit van Amsterdam en Orbis gevraagd een meerjarig ontwikkelingsgericht benchmarkstelsel van work first-projecten op te zetten. De operationele websiteapplicatie 'work first benchmark 2006' waarmee de data verzameld werden en het digitaal benchmarkstelsel waarmee de gemeente hun prestaties kunnen vergelijken is gereed. Deze publicatie bundelt de data van de benchmark over 2006.

Aanpak van de benchmark: een evidence based-benadering

Voor de opzet van het digitaal benchmarkstelsel is gebruikgemaakt van een evidence based-benadering van work first. Dat wil zeggen dat deze zoveel mogelijk uit onderzoek zijn bewezen en op werkzaam gebleken factoren zijn gebaseerd. En dus niet enkel op het eerste gezicht verfrissende of onder het predikaat 'innovatief' aan de man gebrachte projecten of modellen, die amper tot niet op werkzame factoren zijn opgezet. In april 2006 heeft een gezelschap van bij reïntegratiedienstverlening betrokken (beleids)medewerkers en re-integratiebedrijven, zich in het Verenigd Koninkrijk laten voorlichten over wat dat precies inhoudt. In Engeland wordt standaard 'evidence based' gewerkt. Dat wil zeggen dat nieuw beleid pas uitgerold wordt op het moment dat het zich heeft bewezen in experimenteel onderzoek. Blijkt de aanpak niet te werken, dan stopt het experiment. Zo komt men stap voor stap verder. Die aanpak verschilt sterk met die in ons land, waar de boeg nogal eens wordt omgegooid wanneer de huidige aanpak niet werkt. Zo stort men zich steeds in een nieuw avontuur. In diverse landen is er onderzoek verricht naar de mate van succes van work first-programma's. De resultaten van vele studies naar de bepalende factoren voor

het succes van deze programma's zijn door Ochel (2005) in een compacte studie verzameld. In die studie presenteert hij de verschillende lessen die er wereldwijd over work first te leren zijn. Tot dusverre is onduidelijk in hoeverre de in Nederland gekozen aanpak in de pas loopt met de succesfactoren, die in de internationale literatuur te vinden zijn.

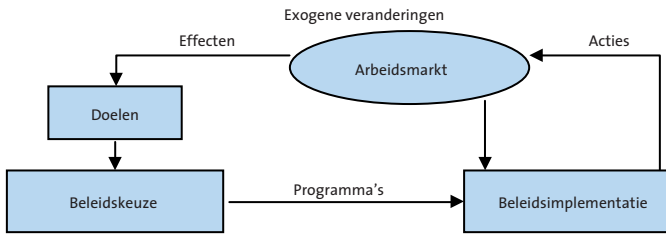
Deze publicatie laat zien hoe het digitaal benchmarksysteem is opgezet en geeft inzicht in de resultaten die met work first behaald worden (in termen van preventieve uitstroom en uitstroom naar werk), om vervolgens in te gaan op succes- en faalfactoren. Hierbij wordt nader ingegaan op de karakteristieken van work first (in termen van sturingsinstrumenten en randvoorwaarden).

De doelstelling van een benchmarksysteem is het identificeren van *performance gaps* in het productieproces van een organisatie. Het is gebaseerd op het principe van het meten van de prestatie van een organisatie tegen een standaard. Dat kan zowel een absolute of een relatieve ten opzichte van de prestatie van een andere organisatie. Benchmarking geeft antwoord op de vraag: hoe presteren we?

BENCHMARKEN VAN EEN BELEIDSKETEN

In deze benchmark worden de prestaties van gemeentelijke work first-projecten met elkaar vergeleken. De focus van deze prestatievergelijking ligt niet alleen op de resultaten van de projecten, maar ook op het proces dat deze resultaten veroorzaakt. Omdat work first gedefinieerd wordt als een beleidsstrategie, lopend van startdoel tot effecten, gaat het om het benchmarken van een beleidsketen. Een beleidsketen bestaat uit verschillende stappen waarin beleid eerst wordt bedacht en vervolgens geconcretiseerd in maatregelen en voorzieningen. Om een helder beeld van de performance van work first te krijgen, is het niet voldoende enkel te kijken naar de resultaten van work first beleid, maar juist ook naar de implementatie, dus de hele keten van begin tot eind (zie figuur 1). Ook de context van het beleid, zoals de aard van de arbeidsmarkt in de regio, vormt een relevante factor.

Figuur 1 Onderzoeksmodel beleidsketen work first



Naast een nadere verkenning van het begrip work first en een uitleg van de opzet van de benchmark, wordt bovenstaand onderzoeksmodel nader uitgewerkt in een aantal veronderstellingen over de sturingsinstrumenten van work first. Te beginnen bij het afbakenen van de work first-benadering tegenover de benadering die daarvoor opgeld deed in het reïntegratiebeleid, namelijk de zogenaamde human capital-benadering.

Achtergrond work first

Tot in de jaren negentig was het centrale achterliggende doel van het reïntegratiebeleid van gemeenten en van het ministerie van SZW het human capital van uitkeringsgerechtigden te vergroten. Dé sleutel tot terugkeer naar de arbeidsmarkt zag men indertijd in aanbodversterkende activiteiten zoals scholing en sollicitatietraining. Versterking van de kwalificatie van uitkeringsgerechtigden zou tot terugkeer naar de arbeidsmarkt leiden. In de praktijk bleek dit slechts heel beperkt het geval. Het gebrek aan aantoonbaar effect van deze benadering heeft geleid tot grote scepsis over het inzetten van scholingsactiviteiten. In reactie hierop ontstond het idee van work first. Work first leverde direct aansprekende resultaten op. De bijstandspopulatie daalde fors. Zo snel mogelijk toeleiden naar werk, welk werk dan ook, werd in de originele uit het Amerikaanse Wisconsin afkomstige opzet van work first de sleutel tot succes (tabel 1).

Een belangrijk onderscheid tussen work first en human capital is dat human capital alleen werkt met positieve prikkels, namelijk het aanbieden van voorzieningen zoals scholing. Work first daarentegen vindt zijn kracht in de combinatie van positieve (voorzieningen) én negatieve prikkels (sancties). Tabel 1 vat de kenmerkende elementen van beide samen.

Tabel 1 Kernelementen van de human capital- en work first-benadering

Human capital	work first
Verbetering van de lange termijn employability door investering in onderwijs en scholing	Snelle terugkeer naar werk, door op werk gerichte activiteiten (voornamelijk via sollicitatietraining en prikkels tot werken)
Nadruk op duurzame reïntegratie	Snelle resultaten, lage kosten per eenheid
Verbreding van de mogelijke scala van vacatures waarop cliënten kunnen solliciteren	Maximaal profiteren van beschikbare vacatures
Inbouwen van de mogelijkheid van loopbaanmobilititeit door het verbeteren van kwalificaties	Mogelijkheid van loopbaanmobilititeit door opstapjes
Relatie met werkzoekenden is gebouwd op vertrouwen	Relatie met werkzoekenden is gebouwd op controle

Bron: *Bruttel and Sol (2006)*.

In Nederland is de variant van work first erg beïnvloed door een drietal programma's, namelijk:

1. Wisconsin Works-programma uit de Verenigde Staten,
2. 'New Deal for Young People' uit het Verenigd Koninkrijk,
3. Work first-project van de stad Farum in Denemarken.

DRIE INVLOEDRIJKE BUITENLANDSE WORK FIRST-PROGRAMMA'S

Het *Wisconsin Works-programma* dateert van 1997 en richt zich op mensen die er in hun eentje niet in slagen om werk te vinden, waarmee ze economisch zelfstandig zijn (Department of Workforce Development, 2001). Het programma biedt op drie niveaus werkactiviteiten aan (op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt) alsmede verschillende soorten voorzieningen om werk te vinden. Deze diensten helpen de deelnemer met het vinden en behouden van een baan, maar ook met het wegnemen van barrières om te werken, zoals mentale problemen ten gevolge van mishandeling (DWD, 2001). De drie niveaus van werkactiviteiten, 'trial jobs', 'community service jobs' en 'transitional placements', zorgen ervoor dat voorzien wordt in de benodigde intensiteit van de vaardigheidstraining. Het programma slaagde er zeer goed in werklozen uit de bijstand te krijgen, de caseload ging naar beneden in 3 jaar met 50% van 22.761 tot 11.171 (DWD, 2001).

The New Deal for Young People is anders van opzet en laat 18-24 jarigen die zes maanden of langer een uitkering ontvangen een work first-programma volgen dat bestaat uit twee stadia (Ochel, 2001). De dienstverlening bestaande uit begeleiding bij het zoeken naar werk, is geconcentreerd in de eerste vier maanden en daarop volgen de werkactiviteiten. Deze zijn opgesplitst in vier types en omvatten steeds een volle dag trainingsactiviteiten. Zo'n tweeledige invulling van work first blijkt effectief te zijn. De helft van de deelnemers kon de baan die ze toegewezen had gekregen behouden voor ten minste negen maanden, terwijl het programma de werkgever niet langer dan zes maanden subsidieerde (Ochel, 2001).

Het *work first-project* van de stad Farum in Denemarken heeft zich heel populair gemaakt onder een grote groep ontwerpers van work first in Nederland. Het programma was gebaseerd op de idee dat het werk dat door de gemeente was uitbesteed aan lokale ondernemingen deels uitgevoerd moest worden door langdurig werklozen uit de stad (KSM Bestuursupport, 2005). Als alle arbeidsplaatsen in deze bedrijven bezet waren creëerden gemeenten eigen publieke 'werkfabrieken'. De werkzaamheden konden worden gekarakteriseerd als simpel, repetitief en saai. Afgezien van vele beschrijvingen van het programma in Nederlandse tijdschriften en bladen van sociale diensten is er erg weinig onderzoek beschikbaar over de resultaten die met dit project zijn bereikt. Deels komt dit door de majeure bestuursproblemen aldaar. Farum is zelfs een voorbeeld van worst practice in publiek-private samenwerking (Greeve and Ejersbo, 2002). Ondanks het gebrek aan bewijs van succes heeft het Farum work first-project het ontwerp van work first-programma's in Nederland sterk beïnvloed.

Definitie work first

Work first onderscheidt zich van Workfare doordat niet enkel negatieve prikkels, maar een combinatie van positieve en negatieve prikkels worden ingezet. Workfare is een type van activering met een in Europa negatief imago. Het is als ideaaltype te beschouwen van een vorm die specifiek de nadruk legt op negatieve prikkels (dreigen met sancties) (Hvinden 1999, Handler 2006). Work first combineert werkactiviteiten met aanbodversterkende activiteiten (Ochel 2005; Bruttel en Sol 2006). Overigens bestaat er geen consensus over de definitie

(Handler 2006). Er zijn verschillende definities van work first in Nederland in omloop. 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. Gemeenten lijken soms meer soms minder gewicht te geven aan work first. In de breedste benadering (zie o.m Stimulansz 2005) worden alle reïntegratieactiviteiten en activeringsactiviteiten benaderd vanuit work first. Maar steeds gaat het om variaties in het bewerken van de wil en de capaciteiten van mensen tot werken.

De WWB heeft de condities geschapen om met deze centrale mechanismen te kunnen werken: het kunnen is opgerekt door de introductie van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid, waardoor iedereen ongeacht zijn of haar kwalificatie, voor elk soort werk kan worden ingezet (iets wat voordien onmogelijk was) en het willen door positieve en negatieve prikkels (voorzieningen en sancties) op gemeentelijk niveau mogelijk te maken.

Deze publicatie omschrijft work first als:

Een beleidsstrategie, erop gericht om te voorkomen dat iemand met een bijstandsuitkering niet wil of kan werken, door middel van een combinatie van 'werkachtige' voorzieningen en employability-voorzieningen (sollicitatieclubs, scholing, nazorg) enerzijds en sancties op uitkering (carrots and sticks) anderzijds.

Om een vergelijking tussen gemeenten te kunnen maken is echter een operationele definitie nodig. Deze publicatie hanteert daarom de volgende operationele definitie:

Work first-projecten zijn projecten met in ieder geval enkele (combinaties) van de volgende karakteristieken:

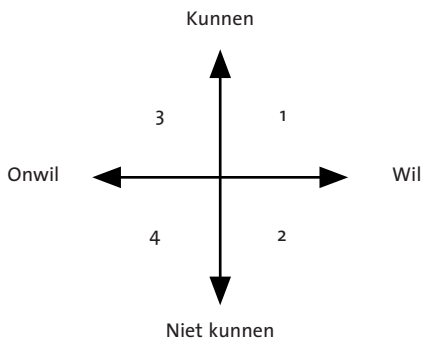
- een groot deel van de activiteiten van het project bestaat uit een werkcomponent, uitgevoerd ofwel in een 'echte' of 'gesimuleerde' werkomgeving, en / of,
- de projecten zijn kortdurend, en/ of,
- de activiteiten van het project beginnen korte tijd na aanmelding voor work first bij de werkintake, en/of,
- de deelnemers krijgen begeleiding bij hun werkactiviteit en bij aanbodversterkende activiteiten, en / of,
- het project maakt gebruik van sancties.

Uitwerking van de vraag

ALLES DRAAIT OM WERK

Zoals aangegeven richten work first-programma's 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. Door toevoegen van deze tweede dimensie kan een tweedimensioneel model gemaakt worden van de individuele geneigdheid om terug te keren naar de arbeidsmarkt, dat is opgebouwd uit vier verschillende segmenten (figuur 2). Het eerste segment geeft de situatie weer, waarin iemand zowel wil als kan werken. Voor deze mensen ligt de drempel om te gaan werken bij het feit dat ze geen kans zien om op eigen gelegenheid een goede match op de arbeidsmarkt te vinden. Voor degenen die zowel kunnen als willen werken is bemiddeling naar werk voldoende. Tot het tweede segment behoren mensen die wel willen werken, maar niet in staat zijn om productief te participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Dit zijn mensen die een goede scholing of werkervaring nodig hebben om hen in staat te stellen een werkgever te vinden, die bereid is hen aan te nemen. Ten tijde van het actieve arbeidsmarktbeleid dat gestoeld was op de human capital-benadering, waren dit de twee groepen die de instroom en het zittende bestand van de bijstand bevolkten.

Figuur 2 Tweedimensionaal model van geneigdheid tot aannemen van werk

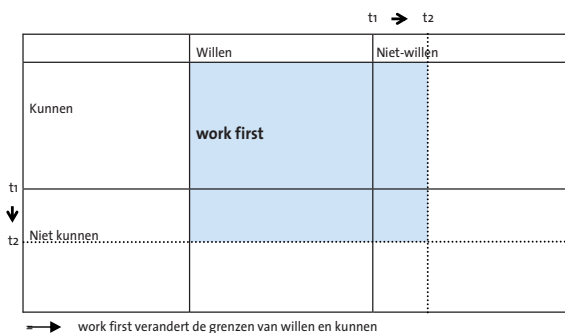


Maar als een tweede dimensie aan het model toegevoegd wordt, komen er twee andere groepen bij. De derde groep bestaat uit mensen die wel kunnen werken

maar niet bereid zijn afstand te doen van hun 'status' als bijstandsgerechtigde. De vierde groep omvat die mensen die niet kunnen noch willen werken. Voor beide groepen geldt dat de prikkel om te werken door het work first-programma moet worden beïnvloed, wil het programma effectieve hulp kunnen verlenen bij de terugkeer naar werk. Bovendien dient ook rekening gehouden te worden met een belangrijk preventief aspect van work first. De veronderstelling is dat individuen mobiel zijn en zich bewegen tussen de verschillende kwadranten en dat niet enkel op een positieve manier. Aangenomen wordt dat mensen in de loop van de tijd hun capaciteit om te werken of hun bereidheid tot werken kwijt kunnen raken. Een dergelijke veronderstelling is gebaseerd op verschillende soorten studies naar langdurige werkloosheid. Deze studies tonen de toename aan van de afhankelijkheid van bijstand met het toenemen van de duur van de bijstand (Jackman en Layard (1990), Heady et. al. (2000), Dockery en Webster (2001). Work first-programma's focussen daarom grotendeels op het voorkomen dat degenen die willen en kunnen werken veranderen in mensen die niet kunnen en/of willen werken.

Zowel work first als algemene activerende arbeidsmarktprogramma's houden in de regel rekening met het bestaan van deze vier groepen werklozen. Wat nieuw is, is dat de work first-strategie expliciet gericht is op het veranderen van de verhouding tussen het aantal mensen dat niet wil of kan werken in de richting van wel kunnen en wel willen. Daarbij wordt gebruikgemaakt van werkactiviteiten als sticks en als carrots. Alles draait om werk. Iedereen moet werken. Niet willen werken betekent dat er onmiddellijk sancties volgen.

Figuur 3 Work first-strategie



Door twee typen van activiteiten aan te bieden – aanbodversterkende activiteiten gericht op employability en werkactiviteiten – beïnvloeden de programma's zowel de productiviteit van de deelnemer als zijn afwegingen om al dan niet te gaan werken. Aanbodversterkende activiteiten hebben tot doel om een goede match tot stand te brengen tussen vrager en aanbieder en bestaan uit bemiddeling, sollicitatietraining, begeleiding, monitoren van zoekgedrag en het aanleren van specifieke kwalificaties. Werkactiviteiten kunnen bestaan uit een scala van (laaggekwalificeerde) activiteiten zoals helpen in de groenvoorziening, kleeheren maken, inpakken en uit- en overpakken. De werkactiviteiten onderscheiden zich voornamelijk van elkaar door de wijze van beloning en de omgeving waarin ze plaatsvinden. In de eerste plaats kunnen de werkactiviteiten verricht worden in ruil voor de bijstandsuitkering. Maar de werkactiviteiten kunnen ook beloond worden met regulier loon gebaseerd op een arbeidscontract. In de tweede plaats kunnen de werkactiviteiten plaatsvinden in een door de gemeente gecreëerde werkomgeving die opgezet en gerund wordt door de gemeente. Ze kunnen ook plaatsvinden in een reële werkomgeving die gerund wordt door een bedrijf waar de work first deelnemers behandeld worden als echte werknemers. Vaak vallen beide onderscheidingen samen: publiek georganiseerde programma's werken met behoud van uitkering, terwijl de reële werkomgeving gekoppeld is aan reguliere arbeidscontracten en dus aan loon. Toch is het niet zo dat deze typologie opgaat voor alle projecten. In de praktijk zijn allerlei combinaties mogelijk. Het is belangrijk om op te merken dat de definitie van werkactiviteiten bij Ochel (2005) puur beperkt wordt tot 'werk' en niet een of andere vorm van training, verbetering van bekwaamheden of werkhouding omvat. Maar niet ontkend kan worden dat in de meeste programma's de werkactiviteiten zelf een kwalificatieversterkend effect hebben, ook al wordt dat dan gezien als een indirect effect. Sterker nog, veel programma's omvatten het trainen van vaardigheden en veranderen van gedrag, zoals arbeidsethos – bijvoorbeeld het op tijd op het werk komen – en dat maakt dat het niet enkel over 'werken' alleen gaat.

SPECIFIEK: UITWERKING DEELVRAGEN

Deze paragraaf formuleert een aantal verwachtingen over de mogelijke uitwerking van sturingsinstrumenten op het resultaat van de work first-strategie. Hoofdstukken 3 en 4 toetst deze verwachtingen op hun realiteitsgehalte. Daartoe worden twee resultaatmaten gehanteerd. De reden om twee maten te hanteren is dat de waarde van de work first-strategie zowel afgemeten kan worden aan de effectiviteit in plaatsing op de arbeidsmarkt als aan de meerwaarde van

het afschrikkende effect (poortwachterfunctie). Als eerste maat is gekozen voor de uitstroom naar werk. Uitstroom naar werk wordt gedefinieerd als het percentage van de deelnemers dat vanuit het work first traject direct doorstroomt naar een baan, exclusief de deelnemers die nog aan het work first-project deelnemen. De tweede maat is de preventieve uitstroom, gedefinieerd als het percentage potentiële work first-deelnemers dat afziet van deelname aan work first na de werkintake door CWI en voor de uitkeringsintake door de gemeente. Deze groep die besluit na aanmelding bij CWI bij nader inzien toch maar af te zien van een uitkering, wordt aangeduid met de term wegblijvers. Onder een potentiële deelnemer wordt iemand verstaan die in principe qua kenmerken (zoals geen vrijstelling, juiste leeftijdsgroep) tot de doelgroep behoort van het work first-project in de betreffende gemeente.

PROCES VAN PREVENTIEVE UITSTROOM BIJ GRONINGEN@WORK

De doelgroep van het project Groningen@work zijn jongeren. Een jongere meldt zich bij het jongerenteam van het CWI, omdat hij werk zoekt en een uitkering wil aanvragen. Na toetsing op een startkwalificatie krijgt de jongere een werkintake. Daarin beoordeelt een medewerker van het CWI of de jongere meteen aan het werk kan op één van de beschikbare vacatures, de zogenaamde poortwachterbemiddeling. Deze bemiddeling aan de poort wordt verstrekt met meer nadruk op de vacatures, een strengere aanpak en duidelijke communicatie over work first.

Wanneer jongeren zich melden bij CWI voor werk en een uitkering worden ze verwezen naar de voorlichting over het work first-project. Een deel valt al af omdat deze niet naar de voorlichting gaat. Een ander deel besluit wel te gaan. Ook na de voorlichting kiest een deel van de jongeren ervoor om niet deel te nemen aan het work first-project. Onder jongeren is het aantal wegblijvers hoog. Na aanmelding bij het CWI en de groepsvoorlichting besluit 57% van de jongeren niet aan het project Groningen@work deel te nemen, ofwel de preventiequote is 57%.

Enkele kanttekeningen bij de preventieve uitstroom zijn op zijn plaats. In de eerste plaats is het vooralsnog niet mogelijk om de meerwaarde van de work first-strategie exact aan te geven bij gebrek aan eenduidige registratie door CWI en gemeentes. De definitie van de WWB-preventiequote zoals gehanteerd door de CWI's is ongeschikt voor bepaling van de meerwaarde van work first, onder meer omdat een veel grotere groep dan potentiële work first-deelnemers – namelijk iedereen die aan de balie informeert naar werk of uitkering in het kader van de

WWB – in de telling wordt meegenomen. In het benchmarksysteem work first is de definitie veel strakker. Hoewel ook hier enige rek zit. Normaliter worden mensen bij CWI bij de werkintake en voor de uitkeringsintake geïnformeerd over het betreffende work first-project en dus meegeteld. In de praktijk komen verschillen voor, onder meer over het moment en over de mate van voorlichting over het work first-project, dus hier past een slag om de arm. In de tweede plaats is het ten principale lastig te bepalen welke rol de afschrikking van work first speelt bij de overwegingen van mensen bijvoorbeeld om in te gaan op aanbiedingen van CWI. Blijft iemand weg omdat CWI een geschikte vacature heeft aangeboden of neemt degene dat aanbod aan om te voorkomen geplaatst te worden op een work first-project? Enkel psychologisch onderzoek naar de motieven zou hier enige klaarheid kunnen brengen. Tot zover de kanttekeningen. In het benchmarksysteem zijn de verschillen gebaseerd op dezelfde preventiedefinitie. Het wegnemen van die verschillen – voorzover ze gegrond zijn op de inzet van meer of minder succesvolle instrumenten – staat zo centraal in de benchmark dat er ondanks bovenstaande kanttekeningen gekozen is om naast de uitstroom naar werk ook de preventieve uitstroom als maat te hanteren.

a. Sturingsinstrumenten

Uit eerder onderzoek is bekend dat mensen, die nog over een recente werkervaring beschikken een grotere kans hebben weer een baan te vinden (zie hierboven), dit geldt ook voor jongeren. Deze overweging kan de doelgroepkeuze van een gemeente bepalen.

Nieuwe instroom is daarbij een strategie die focust op nieuwe aanvragers. Deze strategie is erop ingericht om mensen uit de bijstand te krijgen (of te houden) op een moment dat ze nog recente werkervaring hebben en voordat ze opgesloten raken in een 'bijstandsval'. Er is discussie over de wenselijkheid van de politieke keuze voor nieuwe instroom en het snelle succes dat hiermee te behalen valt. Veel van deze mensen zouden waarschijnlijk ook zonder dat de middelen aan hen besteed worden op eigen kracht de bijstand verlaten of zouden wellicht nooit bijstand aanvragen.

Een tweede strategie is gericht op zittend bestand of een combinatie van zittend en nieuw bestand. Uit onderzoek is nog niet duidelijk of specifieke strategieën voor de groep zittend bestand alleen, beter werken dan gemengde programma's waaraan meerdere groepen deelnemen.

DE VERWACHTING LUIDT:

Verwachting 1: doelgroepkeuze

- a. Naarmate de deelnemers voor een groter deel bestaan uit nieuwe instroom is de uitstroom naar werk groter.
- b. Naarmate de deelnemers voor een groter deel bestaan uit jongeren is het afschrikeffect en de uitstroom naar werk groter.

Ochel (2005) concludeert dat de timing van activiteiten een belangrijke bepalende factor is voor het succes van work first-programma's. De beste manier immers om te voorkomen dat 'het kunnen' of 'willen' afneemt en men bijvoorbeeld in de verleiding komt om zwart werk aan te nemen is een snelle start met work first-activiteiten. Een snelle start heeft een afschrikeffect omdat de optie van work first minder interessant wordt dan regulier werk. Maar dan moet dat reguliere werk wel een reële optie zijn. En als de persoon zich door het work first-programma niet voldoende in z'n gedrag laat sturen, dan zal snelle toewijzing van work first-activiteiten vermindering van de wil en capaciteit tot werken voorkomen. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 2: snelle timing

Work first-projecten die op korte termijn na de uitnodiging tot deelname aan work first beginnen, hebben een sterker preventief effect.

Een tweede succesfactor volgens Ochel is de intensiteit van de interventie, een sterke monitoring en begeleiding op persoonlijke basis. Deze zouden een positieve invloed hebben op de resultaten van work first-projecten. De gedachte is dat intensief contact met de deelnemers ervoor zorgt dat de prikkels in het programma ook de gewenste doelen bereiken. Bijvoorbeeld sanctioneren kan nodig zijn om ervoor te zorgen dat de deelnemer ervan doordrongen raakt dat het programma verplicht is. Ook kan een intensieve begeleiding zorgen voor kwalitatief goede kwalificaties, die verworven worden door scholing en werkactiviteiten. Hoe beter het contact tussen deelnemer en klantmanager, hoe gemakkelijker het wordt om iemand te begeleiden in het proces van 'niet kunnen' naar 'wel kunnen'. En dat kan gaan om beroepskwalificaties, die nodig zijn om een bepaald beroep uit te oefenen. Maar het kan ook gaan om meer algemene vaardigheden nodig om een productieve werknemer te zijn. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 3: intensiteit van interventie

Projecten met intensieve begeleiding hebben een grotere uitstroom naar werk.

Een derde element dat in veel evaluaties naar voren komt, is de grote invloed van de aard van de werkactiviteiten op het succes van work first. Als de activiteiten gebeuren in een reële werkomgeving dan hebben de deelnemers te maken met dezelfde omstandigheden die ze zouden vinden in een normale baan. Uit onderzoek komt naar voren dat dit de resultaten sterker beïnvloedt dan wanneer er sprake is van een gesimuleerde werkomgeving, die publiek wordt aangestuurd. Bovendien moet deze werkomgeving het contact met potentiële werkgevers vergroten. Ochel laat zien dat de reële werkomgeving relatief beter gewaardeerd wordt door toekomstige werkgevers. De toekomstige werkgever ziet de werknemer als meer productief en is dan ook eerder bereid hem of haar in dienst te nemen. Ook is volgens Ochel het effect op de uitstroom naar werk groter van een reële omgeving, omdat de deelnemers die in het algemeen als lastiger ervaren dan in een publiek programma. Dat maakt dat deze eerder bereid zijn een baan aan te nemen in het private segment, het verschil tussen beide is immers kleiner. Dus van een reële werkomgeving gaat zowel een dreigeffect uit als een leer-effect. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 4: werkomgeving

Projecten met een reële werkomgeving kennen een groter afschrik-effect en realiseren ook een hogere uitstroom naar regulier werk.

De vierde en laatste succesfactor die Ochel (2005) vond is de mix van werkactiviteiten en hulp bij het vinden van een baan (employability-activiteiten) in het work first-programma. Ochel concludeert dat de meest effectieve programma's, die programma's zijn die de meeste aandacht doen uitgaan naar employability-activiteiten. Zoals ook bijvoorbeeld Lightman, Mitchel en Herd (2005) hebben laten zien, is er een belangrijke groep die zodanige barrières heeft dat meer interventies nodig zijn dan werkactiviteiten (workfare) kunnen bieden. Door het verhogen van de productiviteit is de kans dat iemand aan het werk kan gaan groter. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 5: mix van werkactiviteiten en employability-activiteiten

Projecten met een hoger aantal uren voor de employability-component hebben

betere resultaten in termen van uitstroom naar werk. Projecten met minder employability, dus een hogere werkcomponent, hebben een groter afschrikkende effect, dus een hogere preventieve uitstroom.

Aan de succesfactoren uit de internationale evaluatieonderzoeken kunnen nog drie karakteristieken toegevoegd worden voor het bepalen van het succes van een work first-project. De eerste betreft het verloningsmodel. Gemeenten staan voor de keuze om de deelnemers van work first-projecten hun uitkering door te laten betalen gedurende het project of hun uitkering te vervangen door een loon, als beloning voor het werk dat verricht wordt voor het project. Veel deelnemers van work first-projecten vinden het ontvangen van een regulier loon in plaats van een uitkering bemoedigender en zullen zich daardoor minder snel laten afschrikken. Ook omdat de deelnemer die een regulier loon ontvangt officieel uit de bijstand gaat kan verwacht worden dat hier een positief signaal van uitgaat voor werkgevers. De sollicitant is immers geen bijstandgerechtigde meer, maar heeft de status van werknemer. Daarnaast biedt het gebruik van een regulier loon de mogelijkheid om WW-rechten op te bouwen, zodat uitstroom uit de WWB mogelijk wordt nadat het project is beëindigd, zelfs al is er geen werk gevonden. Dat leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 6: verloningsmodel

Het betalen van een loon bevordert de instroom in work first-trajecten. Werk met behoud van uitkering verhoogt de preventieve uitstroom.

Een ander aspect van het project dat invloed kan hebben op de resultaten is het type sancties, dat gebruikt wordt. Het is inderdaad mogelijk voor de gemeente om het gedrag van de deelnemers te beïnvloeden door het gebruik van negatieve financiële prikkels. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen volledig weigeren en stopzetten van de uitkering bij een weigering aan work first mee te doen en/of slecht functioneren in het project enerzijds, en het korten van de uitkering voor een bepaalde percentage anderzijds. Duidelijk is dat het stopzetten en weigeren van de uitkering het grootste afschrik-effect zal hebben op de potentiële deelnemer. Ook uit divers ander onderzoek (Van Ours, van den Berg) blijkt dat gebruikmaken van sancties een effectievere manier is om uitstroom te bevorderen, omdat de deelnemer van het project dan geprikkeld is om zijn best te doen'. Dit leidt tot deze verwachting:

Verwachting 7: sancties

Gemeentelijke projecten die sterke sancties inzetten hebben een hogere preventieve uitstroom dan gemeenten die minder harde sancties inzetten

Als laatste karakteristiek geldt het hoofdaannemerschap van het project. De wet SUWI heeft in 2002 gezorgd voor privatisering van de reïntegratiedienstverlening, vanuit de veronderstelling dat dit efficiënter zou zijn. Reïntegratiebedrijven zouden meer mensen aan het werk kunnen helpen, mede door hun meer prestatiegerichte cultuur. Sinds gemeenten in 2006 weer zelf mogen kiezen wie de activiteiten van work first-projecten uitvoert, is het ook mogelijk dat de sociale dienst van de gemeente zelf hoofdaannemer is van het project. Gemeenten kunnen hierbij natuurlijk wel onderdelen van het project uitbesteden aan derden, terwijl ze zelf de regie van het project in handen houden. Een derde mogelijkheid is dat het project door een SW-bedrijf uitgevoerd wordt. Omdat deze bedrijven opgezet zijn voor andere doelstellingen dan work first-doelstellingen, namelijk sociale activering van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zullen deze bedrijven aan de ene kant een groter afschrikkeffect hebben, maar aan de andere kant ook minder leiden tot uitstroom naar regulier werk. Ook bepalend voor de uitstroom naar werk is de stigmatiserende werking van de SW-bedrijven op de deelnemer in de ogen van potentiële werkgevers.

Verwachting 8: hoofdaannemer

- a. Projecten met een reïntegratiebedrijf als hoofdaannemer zullen een hogere uitstroom naar werk realiseren.
- b. Aanpak door niet-SW bedrijven is strenger en dientengevolge de uitstroom groter.

b. Randvoorwaarden

De aard van de werkgelegenheid en de stand van de arbeidsmarkt vormen van oudsher de specifieke context waarbinnen beleids mensen, of ze nu lokaal of regionaal opereren, met hun beleid op moeten inspelen. In een gunstiger conjunctuur is het eenvoudiger mensen met een bijstandsuitkering te plaatsen. Bij een sectorstructuur waarin veel plaats is voor laaggeschoolden, bijvoorbeeld een grote markt voor persoonlijke dienstverlening, zijn de kansen op succesvolle

plaatsing van bijstandsgerechtigden eveneens groter. De aard van de werkgelegenheid kan in dit stadium van de benchmark nog niet getoetst worden. Dit leidt tot de volgende verwachting:

Verwachting 9: arbeidsmarktsituatie

Gemeentelijke projecten in een regio met een relatief hoge werkloosheid zullen – bij gelijke inspanning – lagere uitstroombpercentages te zien geven.

Niet alleen de werkgelegenheidsituatie maar ook de omvang van de bijstandspopulatie is naar verwachting van invloed op de mate waarin work first-projecten succesvol kunnen zijn. In zijn algemeenheid geldt dat veel mensen uit de gemeentelijke doelgroep kampen met één of meer problemen die het vinden van een baan bemoeilijken. 80% van de bijstandsgerechtigden heeft bijvoorbeeld geen startkwalificatie, en 81% van de bijstandsgerechtigden heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Iets meer dan een kwart van de bijstandsgerechtigden is een eerste generatie-allochtoon uit een niet-westers land (met uitzondering van de Antillen en Suriname). Deze groep blijkt vaak moeite te hebben met het spreken van Nederlands en zijn veelal woonachtig in een van de grote steden in het westen van het land (Dagevos, Gijsberts en van Praag, 2003).

SAMENSTELLING VAN HET 'ZITTEDE' BESTAND WWB

De gemeentelijke doelgroep (zittend bestand) nader beschouwd, in %	
Kenmerk	WWB
Geen startkwalificatie	80%
Grote afstand tot de arbeidsmarkt	81%
Taalachterstand	27%
Medische belemmeringen voor arbeidsinschakeling	22%
Sociale belemmeringen voor arbeidsinschakeling	10%
Neveninkomsten uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering	5%

Bron: Bijstandsstatistiek januari-september 2004.

DIT LEIDT TOT DE VOLGENDE VERWACHTING:

Verwachting 10: omvang bijstandspopulatie

Gemeenten met een relatief grote bijstandspopulatie kennen een lagere uitstroom van work first naar werk.

De WWB heeft gemeenten financieel verantwoordelijk gemaakt voor de bijstand. Zo zullen gemeenten met een tekort op het I-deel een financiële prikkel hebben hun work first-project in het jaar daarop efficiënter op te zetten. Dat wil zeggen dat projecten met een tekort op het I-deel in 2005 betere resultaten zouden moeten tonen dan projecten van gemeenten met een overschot in 2005.

Verwachting 11: tekort/overschot I-deel

Projecten van gemeenten met een tekort op het I-deel organiseren hun projecten meer doelmatig dan projecten van gemeenten met een overschot op het I-deel.

c. Samenvatting verwachtingen

Tabel 2 vat een en ander samen door de internationale factoren van succes gepresenteerd door Ochel (2005) aan te geven samen met de andere sturingsinstrumenten en randvoorwaarden en deze te verbinden met hoe ze inwerken op kunnen of op willen van de deelnemers en van de organisatie.

Tabel 2 Mogelijk bepalende succesfactoren en hun invloed op deelnemers

Factoren van succes	Invloed op: geneigdheid tot werken individueel niveau	Invloed op: efficiënte organisatie meso-niveau	Invloed op: omvang resultaten
Sturingsinstrumenten			
Doelgroep nieuwe instroom			+
Snelle timing van interventie	Preventie van niet-kunnen en niet-willen		+
Hoge intensiteit van interventie	Van niet-kunnen naar kunnen en /of van niet-willen naar willen		+
Reële werk omgeving	Van niet-kunnen naar kunnen en/of van niet-willen naar willen		+
Focus op werk en aanbod-versterking	Van niet-kunnen naar kunnen		+
Verloningsmodel	Van niet-willen naar willen		+
Sancties	Van niet-willen naar willen		+

SD als hoofdaannemer		Van fragmentering naar regie met korte lijnen	+
Nieuwe instroom en jongeren als doelgroep			+
Randvoorwaarden			
Ongunstige Arbeidsmarkt(situatie)			-
Grote omvang bijstandspopulatie			-
Tekortgemeente		Financiële prikkel tot efficiënter organisatie	+

OPZET BENCHMARK

Met behulp van de indicatoren verzameld in de vragenlijst, kunnen 22 kencijfers berekend worden die als basis dienen voor de vergelijking van de prestaties van de projecten. De hoofdcategorieën zijn dus gebaseerd op de beleidsketenen verdeeld in de volgende hoofdcategorieën:

1. doelgroep,
2. resultaten,
3. effectiviteit,
4. ingezette middelen,
5. uitvoering.

In tabel 3 staat een overzichtstabel van de kencijfers met de categorie waartoe ze behoren, het nummer en hun definitie.² De indicatoren over de randvoorwaarden zijn niet inbegrepen bij de kencijfers, maar worden behandeld in hoofdstuk 4 van deze publicatie over de onderliggende verbanden tussen de beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare.

Tabel 3 Kencijfers benchmark work first en hun definities

Categorie	No. Naam kengetal	Definitie
Doelgroep	01 Aandeel nieuwe instroom	Hoeveel procent van de deelnemers in het work first-project bestaat uit nieuwe instroom?
Resultaten	02 Preventieve uitstroom	Deelnemers die zich wel melden bij CWI en in aanmerking komen voor een work first-project maar uiteindelijk niet deelnemen aan het work first-project
	03 Uitstroom naar werk	Uitstroom naar reguliere baan en uitzendbaan als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn
	04 Uitstroom naar opleiding	Uitstroom naar dagopleiding als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn
	05 Blijvend in uitkering	Doorstroom naar WWB-uitkering, zonder traject of in een ander reïntegratietraject, als percentage van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn
	06 Uitstroom UWV	Uitstroom naar WW-uitkering (UWV) van het totaal aantal deelnemers, verminderd met degenen die op het moment van de meting nog in traject zijn
	Effectiviteit	07 Effectiviteit preventie
08 Effectiviteit reïntegratie:		Van de gemeenten die aangeven uitstroom naar werk als hoofddoel te hebben, benchmark van het uitstroom-naar-werk percentage
09 Effectiviteit schadelast beperking		Van de gemeenten die aangeven schadelastbeperking als hoofddoel te hebben: overschot I-deel van 2006 als percentage van overschot I-deel van 2005
Middelen	10 WF-deel totaal budget	Totaal work first-budget als percentage van het totale WWB-budget
	11 Ratio W-deel	W-deel work first als percentage van het totale work first-budget.
	12 Ratio co-financiering	Andere financieringsbronnen (zoals ESF, IPW) work first als percentage van totale work first-budget

Uitvoering	13 Dekkingsgraad WF	Aantal deelnemers in het work first-project als percentage van het totale WWB bestand
	14 Omvang werkcomponent	Aantal uren dat gewerkt wordt als percentage van het totaal aantal uren van het work first-project.
	15 Omvang employability	Aantal uren sollicitatieactiviteiten en training/cursus als percentage van totaal aantal uren van het work first-project
	16 Doorlooptijd	Doorlooptijd project in weken (excl. verlenging)
	17 Nazorg	Omvang van het contact met niet-deelnemers (contact na uitval, contact na uitstroom en nazorg). Schaal van 0 t/m 3, waarbij 0 is geen nazorg en 3 is contact op alle 3 momenten
	18 Tijdstip start WF	Termijn van start work first-activiteiten na aanmelding / uitnodiging, in werkdagen.
	19 Verloningsmodel	Type beloning: werk met behoud van uitkering of regulier loon
	20 Hoofdaannemerschap	Reïntegratiebedrijf (rib), sociale werkplaats (SW-bedrijf), of sociale dienst als hoofdaannemer.
	21 Maatwerk	Aandeel maatwerk in werkcomponent en in aanbodversterkende component.
	22 Sancties	Type sancties

De benchmark is dus een vergelijking van 22 kencijfers van 49 work first-projecten over heel Nederland. Elk project kan zichzelf spiegelen of de afzonderlijke kencijfers vergelijken met de gemiddelde prestatie van de 49 projecten van de benchmark. Deze vergelijking kan op twee verschillende manieren: de vergelijking met de selectie, en de vergelijking met de hoogste-scores.

Bij vergelijking met de selectie krijgt elk project haar eigen kencijfer te zien en de gemiddelde kencijfers van alle 49 projecten. Zo kan een gemeente van een project zien of haar prestaties hoger of lager zijn dan de gemiddelde prestaties in de benchmark. Deze vergelijking wordt zowel in een tabelvorm als in grafiekvorm gepresenteerd op de webapplicatie. Ook kan een gemeente diverse eigen work first-projecten onderling vergelijken.

DE WEBAPPLICATIE WWW.WORKFIRSTBENCHMARK.NL

Het grootste deel van dit onderzoeksproject bestond uit het creëren van de webapplicatie voor het benchmarken van gemeentelijke work first-projecten. Op basis van de SPSS database die gekoppeld werd aan de applicatie, zijn de analyses in dit rapport gemaakt.

Gemeenten die deelnemen aan de benchmark krijgen een loginnaam en een wachtwoord zodat ze op ieder moment de website kunnen raadplegen. Bijvoorbeeld bij een vraag van de gemeenteraad naar de kwaliteit van het eigen project of meerdere eigen work first-projecten volstaat een druk op de knop voor een print met een kernachtig overzicht van het eigen work first-project ten opzichte van vergelijkbare andere projecten.

Gemeenten die (nog) geen deelnemer aan de benchmark zijn, beschikken dus niet over een loginnaam en wachtwoord. Wel kunnen zij toegang krijgen tot de gegevens van een fictieve testgemeente via www.workfirstbenchmark.nl met behulp van de login naam 'test' en het wachtwoord '1234'.

De hoogste-score vergelijking laat voor elk project niet alleen de gemiddelde prestatie zien, maar ook het project met de laagste en de hoogste prestatie in de benchmark. Hier kan elk project dus niet alleen zichzelf vergelijken met de gemiddelde score, maar kan ook zien hoe ver de eigen score verwijderd staat van de hoogste of laagste scores in de benchmark. Een liggend staafdiagram wordt gebruikt in de applicatie om deze vergelijking weer te geven. Kortom, de projecten kunnen door deze vergelijkingsmogelijkheden zien waar ze goed presteren ten opzichte van de andere 48 projecten, en waar ruimte is voor verbetering, de zogenaamde *performance gap*.

De benchmark work first is zo opgezet dat deelnemende gemeenten alle gelegenheid krijgen tot experimenteren en van elkaar te leren. Kennis- en informatieuitwisseling staat centraal. Door onderlinge vergelijking in de benchmark kunnen gemeenten sneller komen tot een meer eenduidige definiëring van gegevens en daarmee tot een kwaliteitsverbetering van work first als methodiek. De benchmark heeft niet tot doel gemeenten rekenschap af te laten leggen over bijvoorbeeld het gehanteerde reïntegratiebeleid. Door het instellen van zogenaamde vergelijkingskringen kunnen gemeenten hun work first-aanpak met referentiegemeenten (qua inwoneraantal, WWB-aantal, work first-aanpak, uitvoering) vergelijken en bediscussiëren.

Deelnemende gemeenten

De deelname aan de benchmark is vrijwillig maar niet vrijblijvend. Deelname is in principe voor twee jaar. In het kader van het project 'Ontwikkelingsgerichte benchmark work first' is actief gezocht naar gemeenten, die willen participeren in de benchmark.

Stappenplan naar een maximale respons:

- Deskresearch: op basis van (internet) gegevens zijn gemeenten getraceerd, die een work first aanpak hebben ontwikkeld.
- Deze gemeenten zijn telefonisch benaderd met het verzoek om deel te nemen. In eerste instantie aan een voorafgaand haalbaarheidsonderzoek maar later ook bij het vervolg: deelname aan de 'Ontwikkelingsgerichte Benchmark work first';
- 25 van deze gemeenten zijn in het kader van een 'Haalbaarheidsonderzoek benchmark work first (december 2005 tot en met april 2006) bezocht. Tijdens deze bezoeken werd gesproken met alle (interne) betrokkenen zoals Hoofden Sociale Zaken, Beleidsmedewerkers, Casemanagers en Uitvoerders (WSW-organisaties en reïntegratiebedrijven).
- Gemeenten die over een work first-aanpak beschikken zijn door Divosa (in april 2006) op de hoogte gebracht van het project 'Ontwikkelingsgerichte benchmark work first'.
- Tijdens het jaarlijkse Divosa-congres in Groningen van mei 2006 zijn gemeenten wederom geattendeerd op dit project, enerzijds door een flyer en anderzijds door gemeenten actief te benaderen.
- Eind mei 2006 zijn gemeenten (op persoonlijke titel (individueel niveau)), via de mail, geïnformeerd over het project en werd hen gevraagd om te participeren.
- Divosa heeft een aantal malen een oproep voor deelname gedaan in het verenigingsblad Wiz-viszie.
- Naast oproepen en 'verleidingstactieken' via de mail werden gemeenten ook telefonisch benaderd om deel te nemen.
- Ook werd over het project voorlichting gegeven tijdens Divosa-regiobijeenkomsten: (8 november 2006 Apeldoorn) en (28 september Alkmaar).
- Resultaat in september 2006: circa 100 deelnemers (voor invoering in de applicatie www.Workfirstbenchmark.nl).
- In oktober 2006 heeft het kernteam (de gemeenten Coevorden, Dordrecht, Enschede, Gouda, Haarlemmermeer, Hilversum en Papendrecht) de applicatie getest en na goedkeuring van de vragenlijst en applicatie werd deze openge-

steld voor alle deelnemende gemeenten.

- Gemeenten kregen een inlognaam en wachtwoord (echter hierbij is onvoldoende rekening gehouden met de vele samenwerkingsverbanden (erkend en niet-erkend) die gemeenten m.b.t. inkoop en aanbesteding van reïntegratiedienstverlening (met elkaar) zijn aangegaan; Hierdoor kregen sommige contactpersonen van Regionale Sociale Diensten diverse inlogcodes en namen. Dit werd snel hersteld, vaak de grootste gemeente in deze samenwerkingsverbanden werd de respondent.
- Gemeenten hebben tot medio december 2006 de gelegenheid gekregen de vragenlijst via de applicatie in te vullen. Technische problemen met de applicatie hebben wat vertraging en problemen bij het invullen veroorzaakt, maar deze konden redelijk snel worden opgelost waardoor de meeste gemeenten snel door konden gaan met het invullen van de antwoorden.
- Gemeenten zijn gemiddeld vier keer aangesproken op het feit dat zij hun data nog niet hadden ingevoerd.
- Gedeeltelijk zijn gemeenten ondersteund bij het invullen van de applicatie, dit gebeurde zowel telefonisch als door bezoeken aan gemeenten.
- Opvallend is dat veel beleidsmedewerkers op dit dossier in relatief korte tijd zijn vervangen door anderen, hetgeen een nadelige invloed heeft gehad op het invullen.
- In januari 2007 bleek een aantal gemeenten de vragen in de applicatie niet allemaal juist te hebben ingevuld. In februari 2007 zijn deze gemeenten nog een keer bevraagd (telefonisch, per mail en bezocht).

Alle projecten die als work first-projecten door gemeenten werden aangeboden bleken te passen in de operationele definitie. In tabel 4 is een responsoverzicht opgenomen. Bijlage I geeft een uitgebreid overzicht.

Tabel 4 Responsgemeenten 2006/7

Deelnemers 2006	Aantal gemeenten
Totaal aantal deelnemers	78
Toezegging deelnemer, maar vragenlijst niet of onvolledig ingevuld	13
Aantal gemeenten in samenwerkingsverbanden (vier samenwerkingsverbanden in totaal)	28
Analyse eenheden	41
Totaal aantal projecten in benchmark	49

Uiteindelijk nemen 78 gemeenten deel aan de benchmark work first. Omdat dertien gemeenten de vragenlijst niet of onvoldoende hebben ingevuld, is het aantal gemeenten dat in de analyse kon worden betrokken 65 (78 minus 13). Een aantal van deze gemeenten is onderdeel van een samenwerkingsverband (4). Het aantal analyse-eenheden op gemeentelijk niveau bedraagt per saldo 41. Sommigen van deze gemeenten hebben één work first-project ingebracht, anderen meer dan één. In het geval gemeenten over meerdere work first-trajecten beschikken, maar met (vooralsnog) maar één project deelnemen is verzocht het meest kenmerkende project in de benchmark te betrekken. Het totaal aantal work first-projecten in de benchmark, waarover de analyse kon worden verricht, bedraagt 49. Tabel 5 geeft een overzicht van gemeenten die deelnemen en van de deelnemende projecten.

Tabel 5 Deelnemende gemeenten: projecten, doorlooptijden en aantallen deelnemers

Gemeente	Projectnaam	Start Datum	Eind datum	Aantal Deelnemers
Alkmaar	Loon boven Uitkering	02-01-2005	30-12-2008	295
Alphen-Chaam	Werkinzicht	02-01-2006	01-07-2006	5
Amsterdam	Werk met perspectief	15-09-2006	01-12-2007	140
Borne	SWB work first	01-02-2006	30-11-2007	55
	Werkgelegenheid project	01-09-2006	31-12-2006	n.b.
	Work first	01-11-2005	31-12-2006	25
Breda	Work First Four Star	01-01-2006	31-12-2006	750
Capelle aan den IJssel	Work first	02-01-2006	29-12-2006	375
Coevorden	Work first	01-08-2005	01-01-2010	118
Den Haag	HWB Vegen	30-06-2006	31-01-2007	300
Doetinchem	Direct Werk	09-05-2006	03-04-2008	39
Dordrecht	Arbeidsmarktgerelateerde uitstroomtrajecten (AGU)	01-10-2004	30-09-2009	373
	Springplank	01-05-2005	01-05-2009	211
	Werkplaats	01-10-2004	01-09-2009	596
Ede	Work first	17-01-2005	29-12-2006	379
Eindhoven	Work first als reguliere voorziening	13-11-2005	13-11-2006	135

Emmen	Work first	01-07-2006	n.b.	120
Enschede	Work Step	01-01-2006	31-01-2006	295
Etten-Leur	Direct Actief	01-06-2004	01-07-2008	147
Franekeradeel	Wurkjedewei	01-04-2006	31-12-2006	167
Gouda	Express Spoor	01-01-2003	01-04-2007	98
	Leerwerktrajecten 2006	01-05-2006	01-05-2007	75
Groningen	Groningen@work	01-04-2004	01-12-2030	500
	Groningen@work plus	01-04-2006	01-12-2030	500
Haarlemmermeer	Jobhouse	01-09-2005	31-12-2006	30
Hardenberg	Work first	01-09-2004	n.b.	n.b.
Hilversum	Verloningsmodel	01-01-2006	31-12-2006	137
Hoogeveen	Werk Voorop	01-03-2006	31-12-2007	80
Hoorn	Werk Direct	02-01-2006	31-12-2008	94
ISD Bollenstreek	Work first	01-01-2005	31-12-2007	115
Lelystad	Verloning	01-08-2006	01-07-2011	175
	Werkstage	01-02-2006	01-02-2010	120
Oosterhout	Work first	31-08-2005	31-12-2006	57
Oss	Werkende Weg	10-10-2004	10-10-2007	74
Papendrecht	Werkcenter Jongeren	01-12-2005	01-01-2008	125
Rotterdam	Work first	01-05-2005	01-12-2007	134
RSD Hoeksche Waard	Werken dat Werkt	01-09-2004	31-12-2007	143
RSD Kromme Rijn Heuvelrug	Maak werk van je uitkering	31-07-2005	30-12-2007	288
Schiedam	Schiewerk	01-07-2004	01-07-2007	299
Sittard-Geleen	Transferium	02-01-2006	31-12-2006	420
Tilburg	WerkInZicht Cardan	02-01-2006	30-06-2007	256
	WerkInZicht Sagenn	02-01-2006	30-06-2007	223
Twenterand	Werken met behoud van uitkering	30-09-2004	30-12-2006	120
Utrecht	Werk Loont!	31-10-2006	31-10-2007	120
Veldhoven	Direct Werk	01-04-2005	01-01-2008	80
Vlagentwede	Werkgevers centraal	31-12-2005	31-12-2009	n.b.
Wageningen	Werk Werkt!	01-10-2006	31-12-2007	14
Wijdmeren	Het werkt in Wijdem- eren	28-09-2004	30-11-2009	10
Zwolle	Work first voor weiger- achtigen	31-10-2005	30-10-2007	58

LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 komt de vraag aan de orde of work first al dan niet een succesvol reïntegratieinstrument is. Voor de beantwoording wordt gekeken naar de uitstroomresultaten, de effectiviteit en de ingezette middelen. Hoofdstuk 3 start met een uitleg van het work first-reïntegratiemodel en zijn verschillende vormen. Vervolgens wordt er getest welke van de sturingsinstrumenten, die de gemeenten bij work first ten dienste staan, daadwerkelijk tot de succesfactoren gerekend kunnen worden. Hoofdstuk 4 gaat in op het belang van onbeïnvloedbare- en beïnvloedbare factoren voor de work first-programma's van de gemeenten. De publicatie sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2. Hoe doen work first-projecten het?

Een eerste vraag die de benchmark wil beantwoorden is begrijpelijkerwijs: hoe 'doen' work first-projecten het? Zijn de projecten succesvol, ook aan 'de achterkant' van het traject, dus ook bij uitstroom uit de WWB? Ook moet aan de voorkant van het traject (aan de poort van de uitkering) de projecten vergeleken worden op hun preventieve uitstroom. Dat betekent dat sec is gekeken naar de resultaten van de projecten. Vervolgens is gekeken of de projecten effectief zijn bij het bereiken van hun doelen, want dat is wat bedoeld wordt met effectiviteit. De resultaten van preventie en uitstroom naar werk worden dus bekeken in het licht van de doelen die de gemeenten zich gesteld hebben met de projecten. Ten slotte is de vraag interessant wat het niveau van de ingezette middelen van het work first-project is; dat kan helpen bij het trekken van conclusies over de efficiëntie van de projecten. Deze drie vragen worden beantwoord aan de hand van de kencijfers 2 t/m 12 van de benchmark (zie tabel 6) Te beginnen bij met de vraag naar de aard van de doelgroep waarop de projecten gericht zijn, om te voorkomen dat appels met peren vergeleken worden.

Tabel 6 Overzichtstabel kencijfers voor doelgroep, resultaten, effectiviteit en efficiëntie

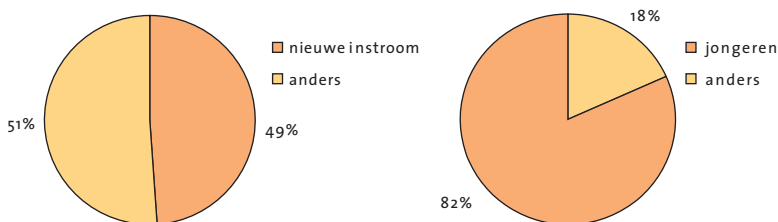
Benchmark element	Kencijfers
Doelgroep	1. Nieuwe instroom
Resultaten	2. Preventieve uitstroom
	3. Uitstroom naar werk
	4. Uitstroom naar opleiding
	5. Blijvend in WWB-Uitkering
Effectiviteit	6. Uitstroom naar UWV-uitkering
	7. Effectiviteit preventie
Middelen	8. Effectiviteit reïntegratie
	10. Work first-deel versus totaal WWB-budget
	11. Ratio W-deel
	12. Ratio-co-financiering

Doelgroep

NIEUWE INSTROOM (KENCIJFER 1)

Allereerst wordt onderscheid gemaakt op basis van de doelgroep. Zoals in hoofdstuk 1 al is besproken, is de verwachting dat er een belangrijk verschil is in de resultaten van de projecten die zich richten op de nieuwe instroom in verhouding tot projecten met als doelgroep een combinatie van 'zittend bestand' en nieuwe instroom. Daarom zullen de resultaten van de preventieve uitstroom en de uitstroom naar werk per doelgroep worden besproken. Grafiek 1 laat zien dat ongeveer de helft van de projecten werkt met uitsluitend nieuwe instroom. Van de overige projecten werken er enkele met als doelgroep het zittend bestand. Het merendeel heeft een combinatie van zittend en nieuw bestand.

Grafieken 1 en 2 Aandeel van projecten met als doelgroep nieuwe instroom en doelgroep jongeren (< 27 jaar)



Jongeren versus volwassenen

Een tweede doelgroepindeling is gebaseerd op leeftijd. Leeftijd is een belangrijk criterium omdat met jongeren in de regel eenvoudiger resultaten te behalen zijn dan met volwassenen. In 18% van de projecten blijkt de doelgroep te bestaan uit jongeren onder de 27 jaar (zie grafiek 2). Omdat dit een te klein aantal projecten is om de resultaten per leeftijdsgroep te kunnen vergelijken, wordt bij de resultaten niet apart per leeftijdsgroep onderscheid gemaakt. Wel wordt leeftijd als factor besproken in hoofdstukken 3 en 4, wanneer de succesfactoren aan bod komen.

Resultaten work first-projecten

De resultaten van de work first-projecten worden uitgedrukt in 5 kencijfers. Daarbij wordt steeds aangegeven wat de hoogst behaalde score is en wat de

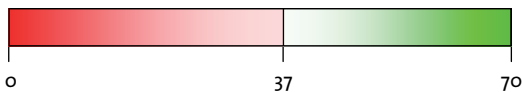
laagste. Op de website www.workfirstbenchmark.nl kunnen de deelnemende gemeenten zelf hun percentages preventieve uitstroom en uitstroom naar werk direct vergelijken met die van de andere deelnemende gemeenten.

PREVENTIEVE UITSTROOM (KENCIJFER 2)

Dit kencijfer geeft het percentage uitstroom aan de voorkant weer. Het betreft het aandeel van de mensen, dat zich wel aanmeldt bij CWI of de gemeente – en in aanmerking komt voor work first – maar uiteindelijk geen uitkering aanvraagt of krijgt.³ Dit kencijfer geeft onder meer de resultaten weer van het zogenaamde afschrikkende effect dat met work first gepaard gaat.

Figuur 4 Hoogste-score preventieve uitstroom

a. Doelgroep nieuwe instroom



b. Doelgroep zittend bestand inclusief combi



Het 'hoogste-score'-staafdiagram laat zien dat de projecten met uitsluitend als doelgroep nieuwe instroom, gemiddeld een preventieve uitstroom hebben van 37%. De andere projecten realiseren gemiddeld een lager percentage preventieve uitstroom (29%). De verschillen tussen de projecten zijn aanzienlijk. Voor de projecten met uitsluitend nieuwe instroom is de laagste score 0% en de hoogste score 70%, terwijl voor de andere projecten de laagste respectievelijk hoogste score 11% en 80% is. Er is dus één project dat 80% van de 'winst' zegt te behalen uit preventie. Een nadere analyse van de spreiding, per doelgroep, over de verschillende percentages laat zien dat de meeste projecten met als doelgroep nieuwe instroom onder het gemiddelde scoren. Het gemiddelde wordt sterk naar boven opgetrokken door een paar projecten met aanzienlijke hogere preventieve uitstroompercentages. Deze blijken zich voornamelijk op jongeren te richten.

VLAGTWEDDE 'WERKGEVERS CENTRAAL': BETERE WORK FIRST-RESULTATEN DOOR ZELF UIT TE VOEREN²

Wethouder Klap van Vlagtwedde heeft met zijn work first-projecten gezorgd voor een 'spectaculaire' aanpak van de werkloosheidsproblematiek in een regio, die traditioneel te boek staat als problematisch. Volgens cijfers van het CWI daalde het aantal werkzoekenden in Vlagtwedde in 2006 van 743 naar 519, een teruggang van meer dan 30%. Zo gauw de WWB daartoe de gelegenheid bood zette Vlagtwedde een work first-project op en werden nieuwe klanten van de sociale dienst verplicht voor hun uitkering te werken. Om werkritme op te bouwen gingen ze 's ochtends aan het werk en 's middags werd van hen verwacht dat ze sollicitatiebrieven gingen schrijven. In het begin waren de buurgemeenten en de pers erg negatief over deze aanpak. Woorden als 'terugkeer naar de werkverschaffing' en 'jaagsysteem' werden in de mond genomen.

Aanvankelijk startte de gemeenten met reïntegratiebedrijven maar zo'n anderhalf jaar geleden zette Klap de 'dure' reïntegratiebedrijven buiten de deur en trok een accountmanager aan. Klap: "Met de reïntegratiebedrijven waren we gemiddeld 3500 tot 4000 euro per cliënt kwijt, nu zitten we op 1000 tot 1500 euro." De strategie is dat de gemeente een klant zes weken op stage bij een werkgever kan krijgen. Als hij voldoet, maar nog wel een bepaalde opleiding nodig heeft dan betaalt de gemeente dat, maar enkel als er een afspraak over een baan aan vast zit. De accountmanager is veertig uur per week op pad om contacten te leggen met regionale werkgevers en om vacatures en stageplekken te werven voor de mensen die deelnemen aan 'Werkgevers centraal'. De helft van de klanten komt terecht in een reguliere baan, de andere helft in een stageplaats, vanwaaruit een kwart alsnog vast werk heeft gevonden. Sinds september heeft de gemeente ook een website geopend met gegevens van werkloze burgers. Regionale werkgevers kunnen zo snel zien of er iemand van hun gading bij is en vervolgens contact opnemen met de gemeente. Als de sollicitant niet bevalt, neemt de gemeente hem terug en biedt een ander aan. Eventuele opleidingen koopt de gemeente wel apart in.

UITSTROOM NAAR WERK (KENCIJFER 3)

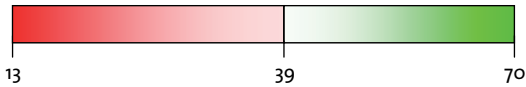
Dit kencijfer, het uitstroompercentage, meet het aantal deelnemers dat aan het eind van het project in een reguliere baan of uitzendbaan is uitgestroomd, als percentage van alle deelnemers aan work first minus de deelnemers die nog in een work first-traject zitten.

Figuur 5 hoogste-score uitstroom naar werk

a. Doelgroep nieuwe instroom



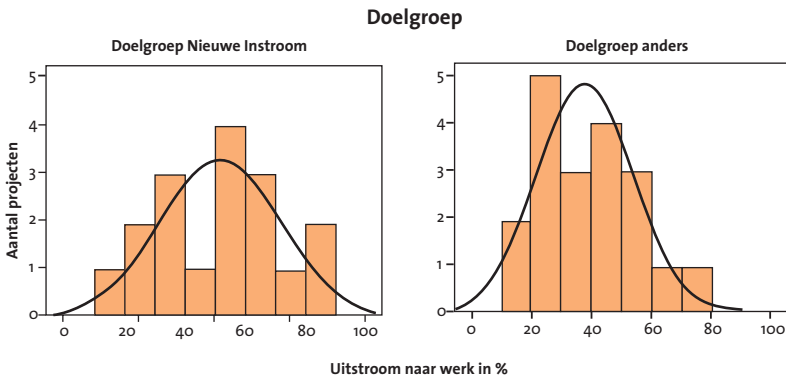
b. Doelgroep zittend bestand inclus combi



Zonder nader te specificeren naar doelgroep blijkt de uitstroom naar werk, van de 49 projecten, (uitzonderlijk) hoog. Het gemiddelde bedraagt 45% (variërend van 13% tot 88%). Wanneer een onderverdeling gemaakt wordt op basis van de doelgroep, komt naar voren dat de keuze van doelgroep bepalend is voor het behalen van succes. Zo blijken de projecten met nieuwe instroom als doelgroep duidelijk betere resultaten te geven (51%) dan de andere projecten (39%). Ook de hoogste en laagste scores zijn hoger voor projecten die zich alleen op de nieuwe instroom richten.

Uit het histogram (figuur 5) kan opgemaakt worden, dat de verdeling voor beide doelgroepen vrij gelijkmatig is: het merendeel van de projecten heeft een uitstroom naar werk dat dicht bij het gemiddelde ligt.

Figuur 6 Uitstroom naar werk per doelgroep, in %, 2006



UITSTROOM NAAR OPLEIDING (KENCIJFER 4)

Dit kencijfer meet het aantal deelnemers dat is uitgestroomd naar een reguliere dagopleiding, gerelateerd aan de instroom minus de deelnemers die nog in traject zijn.

Figuur 7 Hoogste-score uitstroom naar opleiding



De uitstroom naar opleiding varieert van 0% tot 20%. Aangezien maar een klein aantal projecten aangeeft dat deelnemers naar een reguliere dagopleiding zijn uitgestroomd, ligt het gemiddelde op slechts 2% van de netto uitstroom.

BLIJVEND IN DE BIJSTAND (KENCIJFER 5)

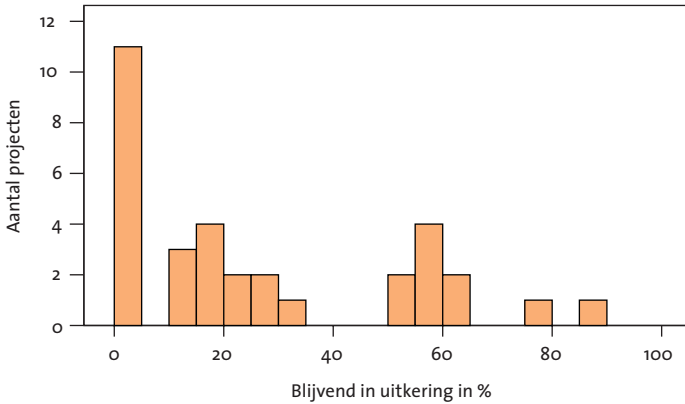
Het aantal deelnemers dat na work first een WWB-uitkering behoudt, met of zonder vervolgetraject, laat een grote variatie zien (van 0% tot 87%). Het gemiddelde van de 49 projecten ligt bij 28%. Gemiddeld krijgt een ruim een kwart van de work first trajecten dus een vervolg in een regulier traject.

Figuur 8 Hoogste scoren blijvend in WWB-uitkering



Ook hier zijn deelnemers die zich ten tijde van de meting nog in work first-traject bevinden niet meegeteld. Uit het histogram kan geconcludeerd worden dat een groot aantal projecten tussen 0% en 5% scoort op dit kencijfer en dat het gemiddelde door een klein aantal projecten om hoog getrokken wordt.

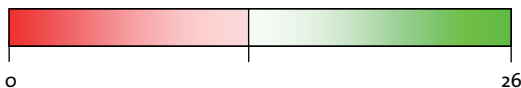
Figuur 9 Blijvend in WWB-uitkering



UITSTROOM NAAR UWV-UITKERING (KENCIJFER 6)

Dit kencijfer meet het aandeel van de deelnemers dat na work first doorstroomt naar een UWV-uitkering. De uitstroom naar de WW varieert van 0% tot 26%. Bij veel gemeenten ontbreekt kennis over dit cijfer. Verder geldt voor veel deelnemers dat ze niet in aanmerking komen voor uitstroom naar de WW, ofwel omdat ze werken met behoud van uitkering of omdat ze onvoldoende WW-rechten hebben opgebouwd om aan de referte-eis WW te voldoen.

Figuur 10 Hoogste-score uitstroom naar UWV-uitkering



Effectiviteit van work first-projecten

De bovengenoemde kencijfers laten de resultaten van de projecten zien. Om te kunnen spreken van effectiviteit moeten deze resultaten gerelateerd worden aan de doelen van de gemeenten. De volgende twee kencijfers zijn gebaseerd op de doelen die de gemeente met work first nastreeft en geven aan in hoeverre de doelen zijn bereikt. Aan gemeenten is gevraagd om een prioritering aan te brengen in een voorgegeven lijst doelen. Vervolgens zijn alleen die doelen in de tabel

opgenomen, die de gemeenten een eerste of tweede plaats hebben gegeven. Omdat de berekening gebaseerd is op deze 'ranking' tellen de aantallen niet op tot 100%. Overlap is immers mogelijk.

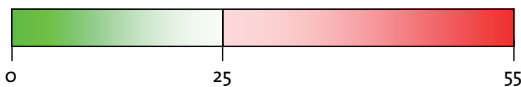
Tabel 7 Mate van voorkomen van primaire en secundaire doelen ten aanzien van deelnemers bij 49 work first-projecten

Doel	Projecten met als primair of secundair doel
Uitstroom snelste weg naar (regulier) werk	69 %
Trainen van werkethiek en -vaardigheden	39 %
Verminderen van passieve houding	33 %
Afschrikeffect voor potentiële deelnemers	10 %
Mentaliteitsverandering / leveren van tegenprestatie	6 %
Verbeteren van de motivatie om naar werk te zoeken	2 %

EFFECTIVITEIT PREVENTIE (KENCIJFER 7)

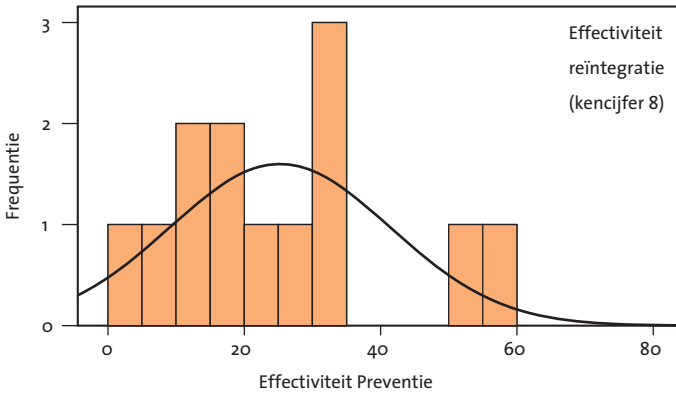
Dit kencijfer vergelijkt alleen die gemeenten met elkaar die preventie als primair of secundair doel hebben. Opvallend is dat de gemiddelde en de hoogste scores van de projecten lager zijn voor deze effectiviteitsmeting dan wanneer alle gemeenten (dus ook die preventie niet als doel hebben) worden meegenomen. Verschillende verklaringen zijn mogelijk. Het kan zijn dat gemeenten die dit doel hanteren juist niet succesvol zijn in het effectief opzetten van preventieve mechanismen in hun work first-projecten, bijvoorbeeld omdat ze onvoldoende streng sanctioneren. Overigens speelt ook CWI bij preventie een rol.

Figuur 11 Hoogste score effectiviteit preventie



Het is ook mogelijk dat de meest succesvolle projecten preventie van instroom als een bijproduct zien. Of dat er bij de gemeenten die dit doel hanteren een meer dan gemiddelde discrepantie bestaat tussen beleid en uitvoering.

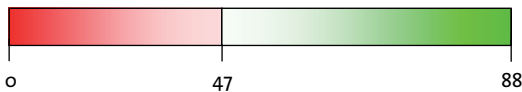
Figuur 11 Effectiviteit preventie



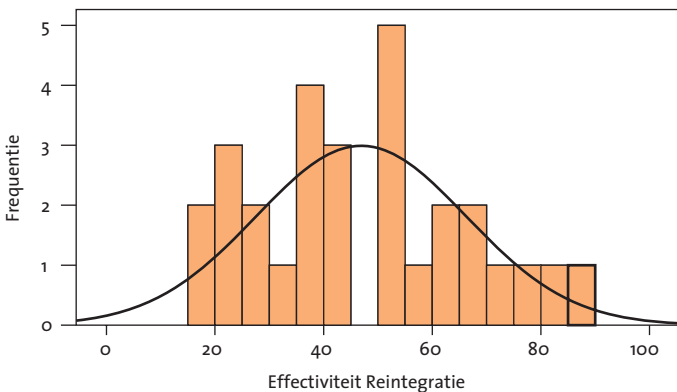
EFFECTIVITEIT REÏNTEGRATIE (KENCIJFER 8)

Zoals bij de vorige kencijfers wordt hier enkel de uitstroom naar werk gemeten van die gemeenten die als hoofddoel het vinden van een reguliere baan voor de deelnemers aangeven. Anders dan bij preventie scoren gemeenten conform verwachting. Dat wil zeggen dat gemeenten die uitstroom naar werk als hoofddoel hanteren hoger scoren op deze kencijfers. De laagste en gemiddelde scores voor de effectiviteit van reïntegratie liggen dus enigszins hoger dan wanneer alle gemeenten betrokken worden in de analyse.

Figuur 12 Hoogste score effectiviteit reïntegratie



Figuur 13 Effectiviteit reïntegratie



Middelen work first

Efficiëntie relateert de resultaten aan de middelen die ingezet worden om deze te bereiken. In die zin is er sprake van inefficiëntie als er veel middelen ingezet zijn en lage resultaten bereikt worden. Ook in het geval van geringe ingezette middelen en lage resultaten is er sprake van inefficiency. Als er veel middelen ingezet zijn maar tegelijk ook hoge resultaten bereikt worden, dan is het project wel efficiënt geweest. Het hoogste niveau van efficiency wordt natuurlijk bereikt wanneer er weinig middelen ingezet zijn om een hoog resultaat te bereiken.

De kencijfers 10, 11 en 12 laten het niveau van de inzet van het totaal van de 49 projecten zien.

WORK FIRST-DEEL IN TOTAAL WWB-BUDGET (KENCIJFER 10), RATIO W-DEEL (KENCIJFER 11) EN RATIO CO-FINANCIERING (KENCIJFER 12)⁵

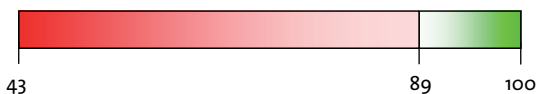
De eerste van de drie kencijfers geeft de financiële omvang van work first weer binnen het WWB-budget. Het gemiddelde work first-budget van de deelnemende gemeente aan de benchmark bedraagt 12% van het totale WWB-budget. Een klein aantal gemeenten besteedt een groot deel van het WWB-budget aan work first. Voor de meerderheid van de gemeenten beslaat work first echter minder dan 10% van het WWB-budget.

Figuur 14 Hoogste score work first-deel totaal WWB-budget



Het kencijfer ratio W-deel geeft het aandeel van het Werkdeel weer op het totale work first-budget. Anderzijds geeft de ratio cofinanciering het aandeel aan van andere bronnen van financiering (zoals ESF-subsidies of subsidies van het ministerie van SZW).

Figuur 15 Hoogste-score ratio W-deel



Figuur 16 Hoogste-score co-financiering



Al met al geven de kengetallen over de middelen aan dat er op kleine schaal creatief gefinancierd wordt, het W-deel is immers hoog. In de deelnemende work first-projecten wordt weinig gebruikgemaakt van middelen uit het I-deel, anders dan voor werken met behoud van uitkering, en uit externe financiering.

Referentiewaarden voor resultaten work first-projecten

Er is weinig kwantitatief onderzoek verricht naar de uitstroom uit de WWB. Dat geldt zowel voor gegevens over de uitstroom waarbij wel en waarbij geen sprake is van trajecten. Toch is het interessant om de toegevoegde waarde van trajecten en van de work first-trajecten te vergelijken. Het CBS publiceert sinds enige tijd uitstroombepertes van trajecten. In de resultaatpercentages wordt de uitstroom naar werk uitgedrukt in de uitstroom naar werk als percentage van alle deelnemers, ongeacht of ze nog in traject zijn of niet. In tabel 2.3 is een presentatie opgenomen van de meest recente CBS-trajectgegevens en van de resultaatgegevens van deze benchmark, uitgedrukt in dezelfde eenheden.

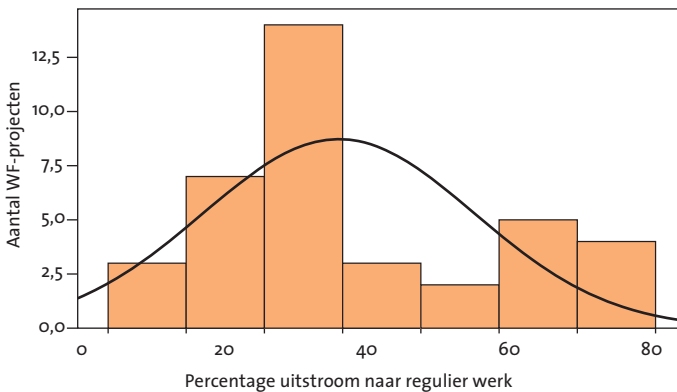
Tabel 8 Uitstroom naar werk van mensen in traject en van mensen in work first-project (in %)

	CBS MCB 2003 bijstand totaal	MOSA 2004 eerste helft bijstand met traject	Work first benchmark projecten
Geen uitstroom	71	57	36
Uitstroom niet naar werk	14	25	31
Uitstroom naar werk	8	18	32
Waarvan uitstroom naar gesubsidieerd werk	1	0	5
Waarvan uitstroom naar regulier werk	7	18	29

Bron: CBS 2007 en benchmark Divosa/Ede.

Uit de tabel blijkt dat het percentage uitstroom naar regulier werk voor work first-trajecten fors hoger ligt.

Figuur 17 Uitstroom work first-project naar regulier werk



In werkelijkheid is het verschil nog groter omdat de resultaten van de work first-trajecten gemiddeld 3-6 maanden na de start van het project gemeten zijn, tegenover na 24 maanden voor de reguliere trajecten. In de grafiek is de spreiding over de work first-projecten te zien.

ENKELE CONCLUSIES

Work first is succesvol als instrument ter bevordering van de uitstroom naar werk. De uitstroomcijfers van de deelnemers zijn hoog. 45% van de deelnemers aan de work first-projecten stroomt uit naar werk op de reguliere arbeidsmarkt. Wanneer de gemiddelde uitstroom uit de WWB naar werk op basis van cijfers van het CBS als maatstaf genomen worden dan zijn ze ruim anderhalf maal zo hoog. Vooral voor de doelgroep nieuwe instroom behaalt men hoge resultaten. Bovendien valt – van de mensen die zich bij CWI of de gemeente melden en die in aanmerking komen voor een work first-project – al gemiddeld 33% ‘voor de poort’ af, dus voordat zij daadwerkelijk een uitkering aanvragen. Work first realiseert ook een hoge preventie. Overigens is het in het benchmarksysteem niet mogelijk na te gaan in welke mate de preventie toe te schrijven is aan het afschrik-effect, aangezien registratie van andere factoren ontbreekt. Wel is duidelijk dat een aantal mensen – al dan niet daartoe aangezet door de dreiging van work first – ervoor kiest ofwel om zelf op eigen kracht een baan te zoeken. Of zich door CWI aan een baan laat helpen of ergens anders dan bij de overheid om financiële hulp vraagt. Deze cijfers laten wel zien dat werken met work first werkt, ook al is de meerwaarde van work first in de preventie niet exact aan te geven.

Bij het succes moeten wel een paar kanttekeningen geplaatst worden. De benchmark is op basis van vrijwilligheid en naar verwachting zullen vooral ook actieve, beter presterende gemeenten deelnemen aan de benchmark. Daarnaast stond het gemeenten die meerdere work first-projecten hadden in 2006, vrij om te kiezen welke van deze projecten met de benchmark meedeed. Niet alle gemeenten met meerdere projecten leverden voor alle projecten gegevens aan.

Verder moet opgemerkt worden dat de uitkeringsgerechtigden die aangemeld worden voor work first in de regel ook kansrijker zijn dan het gemiddelde bestand. Vaak betreft het mensen die nieuw instromen in de bijstand, wat wijst op afroaming (*cherry picking*). Een laatste kanttekening betreft de duurzaamheid. Over de duurzaamheid van de uitstroom kunnen de resultaten geen uitsluitsel geven.

3. Sturingsinstrumenten: naar een optimaal resultaat van work first

Nu inzicht is gekregen hoe gemeenten met hun project scoren in termen van resultaat, effectiviteit en efficiëntie, is de logische – maar nog niet zo gemakkelijk – te beantwoorden vervolgvraag: op welke onderdelen is de aanpak voor verbetering vatbaar? Die vraag naar de bepalende succesfactoren staat centraal in dit hoofdstuk. Op basis van onder meer de ervaringen in andere landen met work first is in hoofdstuk 1 een aantal verwachtingen geformuleerd over succesfactoren en afbreukrisico's, die de effectiviteit van een work first-project bevorderen of juist belemmeren. Dit hoofdstuk toetst die verwachtingen door de resultaten uit het voorgaande hoofdstuk te verbinden met succesfactoren. Met andere woorden: nagegaan wordt of de veronderstelde succesfactoren ook daadwerkelijk in de Nederlandse praktijk bepalend voor succes blijken te zijn. Welke instrumenten werken en wat moet de mix van instrumenten zijn? Gestart wordt met een beschrijving van politieke- en beleidskeuzen op gemeentelijk niveau en een korte schets van het work first-procesmodel.

Work first: beleidskeuzen en procesmodel

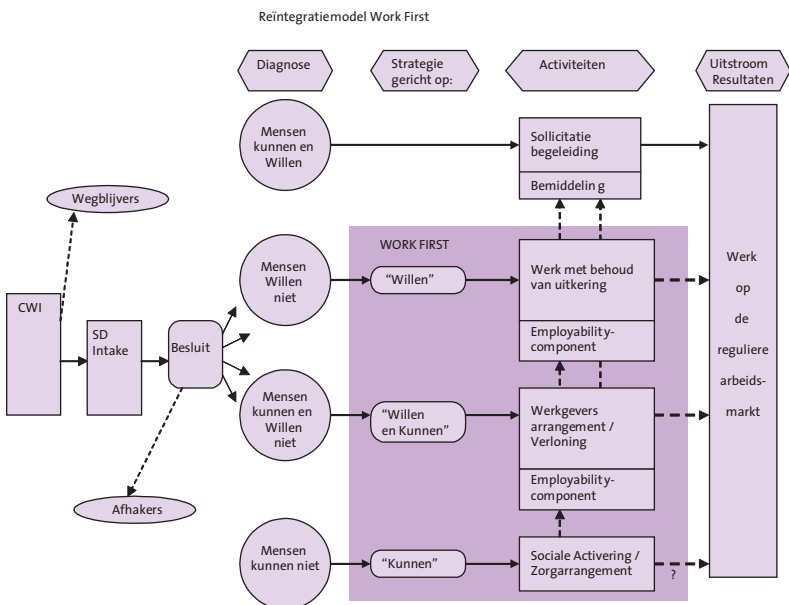
Voordat de verschillende keuzes in sturingsinstrumenten kunnen worden gemaakt, heeft het work first-project te maken met randvoorwaarden, die al vast staan. Deze context of randvoorwaarden zijn te zien als beleidskeuzes die een gemeente maakt vóór het project, en die uiteindelijk ook de resultaten kunnen beïnvloeden. De keuzes voor sturingsinstrumenten (zoals hoofdaannemerschap of de duur van het project) zijn dus indirect afhankelijk van deze randvoorwaarden. Er liggen voordat men aan 'de knoppen kan draaien' al een aantal aspecten van het project vast. Voordat deze besproken worden, komen eerst deze beleidskeuzes aan bod. Dat zijn:

- de keuze van procesmodel voor work first,
- de politieke kleur van de gemeente,
- flankerend beleid,
- participatievoorwaarden,
- doelgroepen,
- premies en sancties.

Work first-procesmodel

De diverse work first-modellen zijn bijeengebracht in één basismodel. In het procesmodel in figuur 18 staan de verschillende stappen van een deelnemer aan work first afgebeeld, van CWI intake tot resultaat in de zin van regulier werk. Elk model is – al dan niet expliciet – gebaseerd op de strategie van werken aan ‘willen’ en/of ‘kunnen’ werken. Er zijn gemeenten die één work first-project hebben. Dat kan erop gericht zijn van niet-willers-willers te maken. Het kan ook zijn dat het op de combinatie gericht is, zowel op het verbeteren van het willen als van het kunnen. Andere gemeenten – soms is hun hele reïntegratiebeleid gebaseerd op het work first-principe – hebben gelijktijdig meerdere soorten work first-projecten. Er worden er drie geïdentificeerd: a) een type gericht op niet-willers, b) een tweede type gericht op mensen die niet-willen en niet-kunnen en c) een derde type project gericht op niet-kunners, mensen met (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt om op korte termijn terug te keren tot de reguliere arbeidsmarkt.⁶

Figuur 18 Reïntegratiemodel work first



Soms worden deelnemers aan work first vantevoren gediagnosticeerd als behorend tot een van de categorieën van willen/niet willen en kunnen/niet kunnen. Soms ook wordt juist het work first-project gebruikt om te diagnosticeren 'wat voor vlees men in de kuip heeft'. De activiteiten en prikkels waaraan de deelnemers worden blootgesteld verschillen al naar gelang het type deelnemer. Bij niet-willers staat de werkactiviteit voorop met de prikkel van sancties, terwijl bij de niet-willers/niet-kunners het accent meer ligt op de aanbodversterkende activiteiten. Overigens blijkt dat het merendeel van de deelnemende gemeenten kiest voor een gecombineerde strategie van willen en kunnen. Als de work first-strategie zich ook richt op de echte niet-kunners, dan worden activiteiten aangeboden als sociale activering.

De kenmerken van een work first-programma en de doelen staan niet los van elkaar. Kenmerkend is dat tussen de 30% en 40% van de projecten als kerndoel heeft ofwel de verbetering van de capaciteiten (kunnen) of de verbetering van de wil tot werken (willen).

Tabel 9 Mate van voorkomen van primaire en secundaire doelen bij deelnemers in 49 work first-projecten

Doel	%
Uitstroom snelste weg naar (regulier) werk	69 %
Trainen van werkethiek en -vaardigheden/ Verbeteren van de motivatie	41 %
Verminderen van passieve houding	33 %
Afschrikkende effect voor potentiële deelnemers	10 %
Mentaliteitsverandering / leveren van tegenprestatie	6 %

Politieke randvoorwaarden

Mede bepalend voor de manier waarop work first wordt ingericht, is de gemeentelijke politiek. In de eerste plaats wordt een aantal meer algemene keuzen ten aanzien van de WWB en van belang voor het succes van work first op politiek niveau genomen, zoals keuzes voor flankerend beleid (kinderopvang, schuldhulpverlening, e.d.), voorwaarden voor deelname, alsook de hoogte en aard van beloning (premies) en sancties. In reïntegratie en afstemmingsverordeningen zijn deze vastgelegd.

Verder zijn het de politieke partijen die bepalen of en hoeveel plaats er in hun gemeente is voor work first. Work first is een politiek beladen aanpak. Zo heeft zich in een aantal gemeenten de Socialistische Partij (SP) al als een verklaard tegenstander laten zien van werken met behoud van uitkering of 'onvolwaardig loon'. De SP beschouwt work first als verschijnsel van de 'working poor' (mensen die ondanks werk in loondienst toch in armoede leven) met in het kielzog voedselbanken en het risico van draaideuren: mensen die steeds weer opnieuw in de bijstand belanden. In onder andere Hilversum, Rotterdam, Dordrecht en Oss hebben de politieke discussies een sterke stempel gedrukt op de (on)mogelijkheden van de plaatselijke invulling van work first.

'WERKENDE WEG' IN OSS

'Werkende weg' is een project waarbij deelnemers werkervaring opdoet tegen een 'volwaardig loon'. Mensen die meedoen aan Werkende Weg, krijgen een dienstverband bij een reïntegratiebedrijf aangeboden. Geen uitkering meer, maar loon. Als er geen passend werk is, dan wordt dit gecreëerd. Vanaf de eerste werkdag ontvangen deelnemers in ieder geval het minimumloon. Tijdens het dienstverband volgt een traject (werkervaring, training, scholing) met de bedoeling dat men binnen één jaar uitstroomt naar regulier werk en zo in eigen (levens)onderhoud kan voorzien. Met Werkende Weg wil men voorkomen dat de aansluiting op de arbeidsmarkt wordt gemist.

Deelname aan Werkende Weg is niet vrijblijvend. Wie zonder goede redenen het voorstel weigert, ontvangt drie maanden geen uitkering. De dag dat het arbeidscontract bij het reïntegratiebureau ingaat, stopt de uitkering. Vanaf dat moment ontvangt de deelnemer loon van het reïntegratiebureau. Net als bij een 'gewone werkgever' gelden ook daar regels. Zo krijgt men bijvoorbeeld geen loon over alle uren dat men onrechtmatig afwezig is.

Bron: www.oss.nl

Verskil van politieke opvatting tussen fracties onderling kan ertoe leiden dat de gemeenteraad niet goed tot overeenstemming kan komen, omdat twee visies (de kortste weg naar werk en duurzame participatie voor iedereen) de raad verdeeld houden. Wanneer een gemeente op politiek niveau niet goed tot

overeenstemming kan komen, en daardoor geen ondubbelzinnige opdracht naar de sociale dienst communiceert, kan ruis ontstaan. Dat vermindert de kans op succesvol work first-beleid.

In Oss heeft de gemeente het bezwaar van de working poor ondervangen door het project work first op te zetten vanuit een verloningsmodel, waarbij mensen minimaal het wettelijk minimum loon krijgen uitbetaald (zie kader).

Politiek gezien wordt er dus verschillend tegen work first aangekeken. Zo zijn er gemeenten die work first uitsluitend adopteren als eenmalig project. Destijds is de opmars van work first in Nederland ook zo begonnen. In de loop van de tijd veranderde gemeenten de invulling van project naar beleidsvisie en omarmde een aantal gemeenten work first als een belangrijk onderdeel van hun reïntegratiebeleid. De meest recente ontwikkeling is dat een omvangrijk aantal gemeenten work first integraal in hun reïntegratiebeleid heeft geïncorporeerd. Van de aan de benchmark deelnemende gemeenten ziet het merendeel work first als de basisfilosofie die ten grondslag ligt aan het totale reïntegratiebeleid. Reïntegratie krijgt met work first een andere invulling, zoals ook de volgende tabel toont.

Tabel 10 Visie van gemeenten op work first

Visie	%
Richtinggevend beginsel voor het hele reïntegratiebeleid	33%
Belangrijk onderdeel van het reïntegratiebeleid	41%
Overig	26%

Flankerend beleid

Zonder schuldsanering of kinderopvang zijn veel mensen niet in staat om deel te nemen aan een work first-programma. Kinderopvang is misschien nog wel urgenter in work first-trajecten dan in reguliere trajecten. Dit heeft te maken met het hoge aantal uren waaraan deelnemers zich moeten verbinden en de druk die wordt uitgeoefend (ook op (alleenstaande) ouders) om snel deel te nemen.

Tabel 11 Flankerend beleid

Type voorziening	%
Schuldsanering	44,4
Werkplaatsaanpassing	11,1
Kinderopvang	8,9

Onkostenvergoeding	4,4
Overig*	22,3
Geen	8,9
Totaal	100,0

* Hieronder vallen onder andere taalcursussen

Gemeenten hebben verschillende beleidsopties. Vrijwel alle deelnemende gemeenten zetten een of meerdere vormen van flankerend beleid in (tabel 11). De meest voorkomende vormen zijn schuldsanering en werkplaatsaanpassingen. Maar gemeenten maken gebruik van hun vrijheid en bieden ook andere voorzieningen aan. Zo heeft de gemeente Coevorden voor een deelnemer aan het work first-project een auto aangeschaft, omdat dit een noodzakelijke randvoorwaarde was om duurzaam te kunnen uitstromen. In andere gemeenten krijgen sommige deelnemers kleedgeld om succesvoller te kunnen solliciteren. Per aanpak en doelgroep is er sprake van een verschil in accent qua verstrekte voorzieningen. Schuldsanering en werkplaatsaanpassingen worden vaker aangeboden aan het zittende bestand, terwijl kinderopvang vaker wordt aangeboden als voorziening voor de nieuwe instroom.

Participatievoorwaarden

Bij het bepalen van wie in aanmerking komt om te participeren in work first staan gemeenten voor de vraag: wie moeten deelnemen?

In het algemeen zou je verwachten dat work first-programma's een zo breed mogelijk deel van de caseload van de bijstand bij work first betrekken. Een brede deelname helpt de boodschap over te brengen dat de beste manier om mensen te activeren, is door hen simpelweg allemaal aan (al dan niet betaald) werk te helpen. Een bijkomende reden voor brede deelname is dat het vaak lastig is te voorspellen wie erin zal slagen aan het werk te komen. Criteria als opleiding en werkhistorie blijken niet goed te werken als voorspellers van employability. Een programma als work first start vanuit de overtuiging dat alle deelnemers succes kunnen boeken en laat het resultaat zelf bepalen wie 'employabel' is. De onderzoeksresultaten uit het vorige hoofdstuk geven aan dat een work first-benadering meerdere type deelnemers kan helpen, zowel nieuwe instromers als het zittend bestand. Desondanks verschaffen gemeenten bepaalde categorieën vrijstelling van deelname aan work first. De reden is dat men work first niet

de meest aangewezen aanpak voor hen vindt. Of omdat men niet de voor hen aangewezen dienstverlening kan bieden. Ook kan het zijn dat een groep een combinatie van problemen heeft waardoor reïntegratie geen optie is. Gemeenten mogen vrouwen met jonge kinderen niet structureel vrijstellen, dat wordt per geval bekeken.

Tabel 12 Vrijstelling van deelname aan work first

Klantgroep	Aantal projecten met structurele vrijstelling van work first
Klanten met psychische problematiek	6
Daklozen	2
Klanten met een verslavingsproblematiek	7
Klanten met een arbeidshandicap	4
Klanten met zorgtaken	3
Klanten met mantelzorg	3
Ouder dan:	
23 jaar	1
40 jaar	1
45 jaar	1
50 jaar	1
57,5 jaar	3

Doelgroepen

Vanwege de beperkte financiële ruimte waarbinnen work first-programma's totstandkomen, is het te begrijpen dat programmamakers het programma richten op bepaalde groepen. Als de financiën teveel verdund worden, kan dat resulteren in een voor alle groepen minder productief resultaat. Prioriteitsstelling achterwege laten is één van de grootste fouten van de politiek; de prioritering vindt dan in het apparaat plaats en dat kan tot afroming aanleiding geven.⁷ Sommige gemeenten kiezen voor de nieuwe instroom als doelgroep, andere voor het zittend bestand of een combinatie van beiden. Een tweede politieke keuze is die voor jongeren of voor volwassenen (zie over doelgroepkeuze ook hoofdstukken 1 en 2).

Tabel 13 Doelgroepkeuzes van gemeenten voor work first

Doelgroep		Aantal projecten
Type bestand	Nieuw instroom	24
	Zittend bestand	5
	Nieuw instroom en zittend bestand	20
Leeftijd	Jongeren	7
	Volwassenen	16
	Jongeren en volwassenen	26

Sancties en premies

In de afstemming- en reïntegratieverordeningen leggen gemeenten vast wat precies de rechten en verplichtingen zijn waarmee mensen in de bijstand te maken hebben. Gemeenten vullen deze verordeningen verschillend in – daarbij gebruikmakend van hun vrijheid daartoe. Bijvoorbeeld naar aard van de sancties (hard en zacht) en omvang en aard van bonussen bij het vinden van werk. Bij verplichte deelname aan work first dienen de gemeenten de deelnemers precies aan te geven wat verwacht wordt en wat de straf is voor het niet voldoen aan de eisen. Sancties zijn een instrument om te zorgen dat deelnemers aan het programma deelnemen en om hen te motiveren om naar werk te zoeken. De waarschuwing van sancties alleen is al vaak voldoende om mensen mee te laten doen. Vandaar ook dat het succes van sancties niet beoordeeld moet worden aan de hand van het aantal uiteindelijk opgelegde sancties, maar aan het aantal mensen dat daadwerkelijk (succesvol) aan het programma meedoet. In de gemeenteraad worden de verordeningen vastgesteld. Pas in de uitvoering van het sanctiebeleid, die verderop bij de projecten aan bod komt, blijkt hoe het sanctiebeleid daadwerkelijk vorm krijgt. Sancties vormen één van de kencijfers. Overigens is via de webenquête geïnformeerd naar de aard van en het aantal sancties dat is toegepast in het kader van work first. Daaruit blijkt dat gemeenten de aantallen sancties niet op work first-niveau monitoren.

Projecten en sturingsinstrumenten

Naast politieke keuzes gaat dit hoofdstuk in op work first-projecten zelf en de sturingsmechanismen; ‘de knoppen’ waaraan de gemeente kan draaien om tot beter resultaat te komen. Dit gebeurt door de resultaten uit het vorige hoofdstuk te verbinden met de in de benchmark verzamelde uitvoeringskenmerken. Hoe

kan een beter resultaat door een gemeente worden bereikt? Welk instrument werkt? Welke keuzes doen ertoe? Dit gebeurt aan de hand van het toetsen van de verwachtingen die in hoofdstuk 1 geformuleerd zijn op basis van internationale literatuur en eigen inzichten over de keuze van doelgroep en de uitvoering. Deze proceselementen ofwel sturingsinstrumenten zijn in de benchmark gemeten met behulp van de kencijfers over de doelgroepkeuze en de kencijfers over de uitvoering (13 t/m 22). De volgende tabel toont een overzicht.

Tabel 14 Overzichtstabel kencijfers doelgroep en uitvoering van work first-projecten

Benchmark element	Kencijfers
Doelgroep	1. Aandeel nieuwe instroom
Uitvoering	13. Dekkingsgraad work first
	14. Omvang werkcomponent
	15. Omvang employability
	16. Doorlooptijd
	17. Nazorg
	18. Tijdstip start work first
	19. Verloningsmodel
	20. Type uitvoerder
	21. Maatwerk
	22. Sancties

Alle sturingsinstrumenten komen stuk voor stuk aan bod. In de bijlage staan deze in een grote overzichtstabel. Daar staat ook informatie over de statistische significantie van de gevonden verschillen (zie bijlage III).

In hoofdstuk 1 is een aantal verwachtingen geformuleerd over in totaal acht basisvragen, namelijk: snelle start, begeleiding, werkomgeving, focus op aanbodversterkende activiteiten, keuze doelgroep, hoofdaannemer, beloning en sancties. Vier van deze sturingselementen zijn ontleend aan de zogenaamde ‘evidence based’-sturingsinstrumenten (zie kader hierna). De andere vier zijn in dit onderzoek eraan toegevoegd. Gekeken wordt wat de resultaten zijn, gemeten in uitstroompercentages voor preventie en de uitstroom naar werk, in geval van deze of gene keuze. Dat gebeurt per sturingsinstrument:

- type doelgroep,
- snelheid start,

- intensiteit van de begeleiding,
- werkomgeving : gesimuleerd of echt,
- focus op werk en/of aanbodversterking,
- verloningsmodel.
- sancties
- type hoofdaannemer

INTERNATIONALE ERKENDE 'EVIDENCE BASED'-STURINGSINSTRUMENTEN

Om inzicht te krijgen van de mate waarin Nederlandse gemeenten internationaal in de pas lopen⁸ is een overzicht gemaakt van de mate waarin de betreffende sturingsinstrumenten door gemeenten in ons land gehanteerd worden.

Tabel 16 Mate van voorkomen van internationaal erkende work first-sturingsinstrumenten⁹

Sturingsinstrument	Mate van voorkomen
Snelle start (<5 dgn)	
nieuwe instroom – zittend bestand	37%-22%
nieuwe instroom of zittend bestand	47%
Intensieve begeleiding	77%
Reële werkomgeving	75%
Focus op employability (>20%)	53%

Bij een snelle start is een onderscheid gemaakt in doelgroepen omdat de procedures voor deze groepen verschillen. Bijna de helft van de projecten hanteert een snelle start. Als tweede indicator gelden de interventies tussen de deelnemer en zijn supervisor gemeten in de aanwezigheid van één op één begeleiding. In 77% van de projecten worden deze aangetroffen, hetgeen aangeeft dat de meeste projecten zich ervan vergewissen dat zowel rechten als plichten streng gemonitord worden. Verder is 75% van de projecten zo ontworpen dat de deelnemers werkactiviteiten verrichten in een reële werkomgeving. Een kleine meerderheid van 53% van de projecten besteedt minimaal een vijfde van de tijd aan het helpen zoeken naar werk. Al met al geven deze cijfers aan dat Nederlandse gemeenten heel goed in de pas lopen in het gebruik van internationaal gehanteerde sturingsinstrumenten.

Van de deelnemende projecten gebruikt 18% alle 4 de sturingsinstrumenten op internationale wijze, 43% heeft drie, 26 % twee en 13% gebruikt één van de

sturingsinstrumenten. Dit is zonder meer een heel mooie score. Interessant is ook te kijken welke combinaties nu het meeste voorkomen. Het blijkt dat de projecten met twee factoren een hoge intensiteit van begeleiding combineren met een reële werkomgeving. Voor projecten die aan drie criteria voldoen is de meest voorkomende combinatie focus op employability, hoge intensiteit van begeleiding en ook weer reële werkomgeving. Maar als gekeken wordt naar het (enkele) criterium dat het meest gekozen wordt als drie criteria gebruikt worden, dan is dat toch een snelle start (25%).

Doelgroepkeuze en resultaten

Toen work first werd geïntroduceerd zijn veel gemeenten gestart met projecten voor de nieuwe instroom en/of voor jongeren (tot 23 of tot 27 jaar). In de loop van de tijd is het accent in gemeenten aan het verschuiven: van nieuwe instroom naar zittend bestand en van jongeren naar volwassenen. Sommige gemeenten geven al aan dat hun succesvolle beleid ertoe leidt dat work first-projecten nu ingezet worden voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt dat voor een groot deel uit ouderen bestaat (> 45 jaar); de gemakkelijker te reïntegreren klanten zitten over het algemeen niet meer in de WWB door de sterke focus op werk van deze wet.

In de webenquête wordt onderscheid gemaakt tussen projecten naar twee doelgroepen. De eerste is uitsluitend gericht op de nieuwe instroom versus het gehele bestand. De tweede richt zich uitsluitend op jongeren (<27 jaar) versus het gehele bestand inclusief volwassenen. In de helft van de onderzochte projecten (49%) bestaat de doelgroep van work first uitsluitend uit nieuwe instroom. Wanneer de doelgroep uitsluitend uit nieuwe instroom bestaat wordt work first vaker als een belangrijk onderdeel van het beleid genoemd, en dus niet als richtinggevend principe (67% versus 33%). Dat is ook logisch. Gemeenten die ervoor kiezen om integraal work first toe te passen, doen dat voor de hele breedte van de bijstands-populatie. Meestal zijn deze gemeenten al langer met work first bezig en hebben per doelgroep een aparte aanpak ontwikkeld (zie kader 'Dordrecht'). Dit zijn de zogenaamde voorlopers.

Gemeenten besteden moeilijker doelgroepen vaker uit

In ongeveer een op de vijf bij de benchmark 2006 betrokken projecten bestaat de doelgroep enkel uit jongeren. De sociale dienst is vaker zelf hoofdaannemer wanneer de doelgroep enkel uit jongeren bestaat. In 42% van de projecten waar de sociale dienst hoofdaannemer is bestaat de doelgroep uit jongeren tegenover 13%

van projecten waar een reïntegratiebedrijf hoofdaannemer is. Van de deelnemende projecten waar een reïntegratiebedrijf of SW-bedrijf hoofdaannemer is, bestaat de doelgroep veelal uit een mix van jongeren en ouderen of enkel uit ouderen. Deze cijfers geven aan dat de gemeenten de organisatie van de projecten met de 'moeilijkere' klantsamenstelling vaker uit handen geven.

DORDRECHT: WORK FIRST IS RICHTINGGEVEND EN UITGEWERKT IN VERSCHILLENDE PROJECTSOORTEN

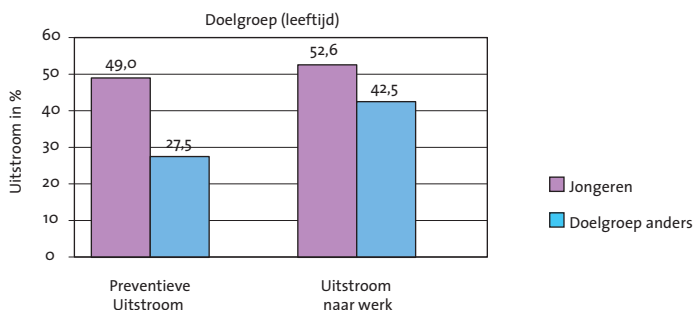
Dordrecht neemt met drie projecten deel. Elk project is op een andere doelgroep afgestemd. De drie projecten tonen verschillende uitstroombpercentages. Dat is waarschijnlijk te verklaren door het verschil in kansen op uitstroom voor de doelgroepen waar de projecten zich op richten. Voor het zittende bestand is de kans op uitstroom naar werk nu eenmaal kleiner dan voor jongeren die net instromen. Overigens vereisen deze groepen ook een verschillende inzet van instrumenten.

Kortste weg naar werk

Onder de verzamelnaam 'kortste weg naar werk' heeft Dordrecht work first tot beleidsfilosofie gemaakt voor haar totale reïntegratiebeleid. Voor de groep die redelijk dicht bij de arbeidsmarkt staat (niet-willen) is het project 'de Werkplaats' ontwikkeld. Werkloze werkzoekenden volgen drie maanden een werkstage van twintig uur per week en worden ondersteund bij het zoeken naar werk. Op de werkplaats worden producten en diensten aangeboden door vier reïntegratiebedrijven. Het vervolgproject 'de arbeidsgerelateerde uitstroom' (AGU) bestaat uit tijdelijk kwalificerende leer/werkbanen in de profitsector van 32 uur per week met perspectief op regulier werk. Het is bedoeld voor hen die (inmiddels) willen en kunnen werken, maar nog een opstapje nodig hebben. Ook dit project wordt aangeboden door vier externe reïntegratiebedrijven. Het derde project c.q. instrument 'de springplank' en een vierde (nog) niet in de webenquête opgenomen project 'de brug' biedt aan mensen die vooralsnog niet regulier aan het werk kunnen (niet-kunnen) een begeleide werkstage op een baan in de non-profit sector en sociale activering.

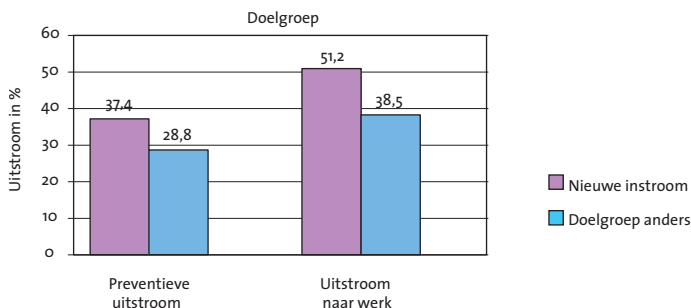
Door de keuze voor bepaalde doelgroep(en) kan een gemeente de resultaten sterk beïnvloeden.

Grafiek 3 Uitstroom naar doelgroep (1)



Jongeren kennen op work first-projecten een gemiddeld uitstroompercentage naar werk van 53% en een preventieve uitstroom van 49%. Zowel de preventieve uitstroom als de uitstroom naar werk ligt aanzienlijk hoger voor de doelgroep jongeren dan voor andere groepen. Dat geldt eveneens voor de nieuwe instroom.

Grafiek 4 Uitstroom naar doelgroep (2)



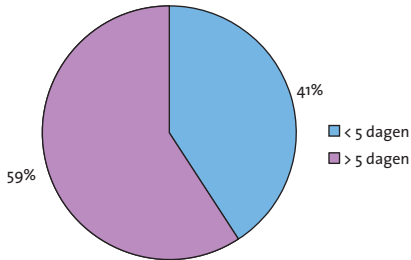
Drie conclusies kunnen worden getrokken:

1. Work first-projecten waar ook het 'zittend bestand' wordt betrokken, presteren goed met een uitstroompercentage naar werk van 39%. Work first is voor alle groepen een succesvol instrument.
2. Het afschrieffect van work first is het sterkst bij jongeren (49%), terwijl ook de uitstroom naar werk voor deze groep het grootst is.
3. Voor het bepalen van good or bad performance door een gemeente op basis van de geleverde inspanning is een correctie op de samenstelling van de doelgroep noodzakelijk.

Snelle start

In 41% van de deelnemende projecten start work first binnen vijf dagen na de uitkeringsintake.

Grafiek 5 Aandeel verschillende startmomenten work first



In gemeenten waar work first richtinggevend is voor het gehele beleid, starten deelnemers over het algemeen later. Dat heeft ongetwijfeld te maken met het verschil in doelgroep; immers in die gemeenten omvat work first ook het hele zittende bestand. In gemeenten waar work first een belangrijk onderdeel vormt voor het beleid, start 57% van de projecten binnen vijf werkdagen tegenover 22% wanneer work first richtinggevend is voor het gehele beleid.

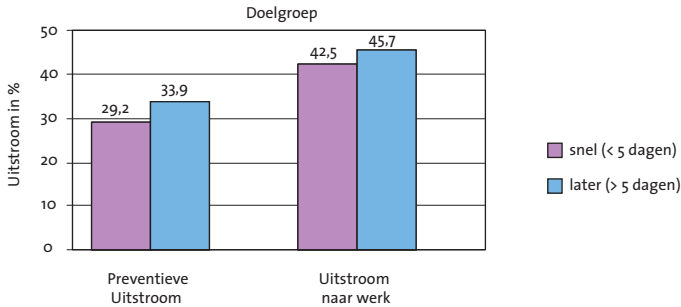
Snelle start, kortere doorlooptijd

Eveneens is er een samenhang tussen de start en de doorlooptijd van work first. Work first-projecten die binnen vijf werkdagen starten hebben gemiddeld een kortere doorlooptijd dan work first-projecten die na vijf werkdagen starten (18 werkdagen versus 35 werkdagen). Ook dit verschijnsel hangt samen met het verschil in doelgroep. Projecten met uitsluitend nieuwe instroom starten gemiddeld na 11 dagen, terwijl projecten met ook andere doelgroepen gemiddeld na 24 dagen starten.

Toets Verwachting 1: snelle timing

Geven projecten met een snelle start ook daadwerkelijk een beter resultaat? Grafiek 6 geeft uitsluitsel. De verwachting dat een snelle start een beter resultaat oplevert wordt niet bevestigd door de praktijk van de deelnemende projecten.

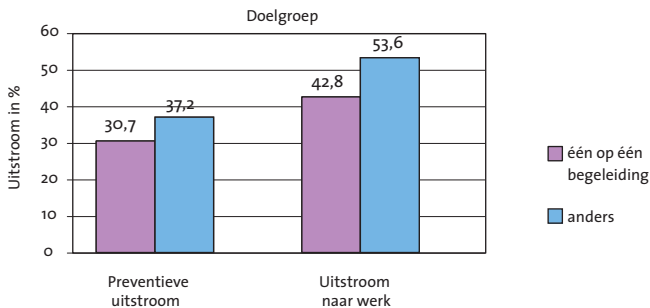
Grafiek 6 Type start naar resultaat



Begeleiding

Eén- op-één begeleiding komt bij drie van de onderzochte projecten aan (77%).

Grafiek 7 Type begeleiding naar resultaat



Toets verwachting 2: intensiteit van interventie

De verwachting dat een intensieve begeleiding een beter resultaat oplevert wordt niet bevestigd door de praktijk van de deelnemende projecten. Dat geldt zowel voor de preventieve uitstroom als voor de uitstroom naar werk.

Werkomgeving

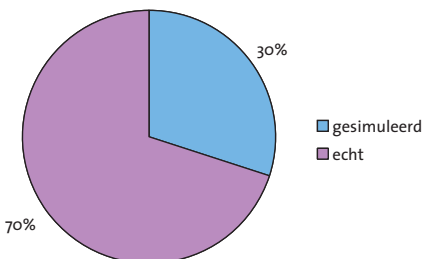
In ruim tweederde van de deelnemende work first-projecten vinden de werkzaamheden plaats in een echte werkomgeving, zoals bijvoorbeeld in de groenvoorziening of bij een reguliere werkgever. In 30% van de projecten is de werkomgeving gesimuleerd, en werkt men bijvoorbeeld in een 'nagebootste' fabriekshal.

VOORBEELDEN VAN TYPE WERKOMGEVINGEN, WAARIN WORK FIRST PLAATS-VINDT

Branchegerichte praktijkstages vinden plaats binnen een bedrijf of een praktijkgerichte gesimuleerde werkomgeving. Veelal vindt een praktijkstage plaats met behoud van uitkering. De maximale duur is zes maanden met het oog op de mogelijkheid om zich voldoende te kunnen oriënteren en werkervaring op te doen op de werkplek. Bij detachering wordt de deelnemer door het reïntegratiebedrijf in dienst genomen. Het reïntegratiebedrijf (of de gemeente zelf) detacheert een kandidaat bij werkgevers met voldoende perspectievolle banen (bijvoorbeeld Enkhuizen, Hilversum en Papendrecht). Ook kan het zijn dat het reïntegratiebedrijf (of de gemeente zelf) daartoe een bedrijf in het leven heeft geroepen (bijvoorbeeld Emmen). Een traject duurt maximaal 12 maanden. Verwacht wordt dat de deelnemer gedurende deze periode voldoende vaardigheden op de werkplek kan opdoen, zodat deze aan het eind van het traject over voldoende kwalificaties en vaardigheden beschikt en voldoende loonwaarde vertegenwoordigt voor uitplaatsing op de reguliere arbeidsmarkt. Plaatsing op de arbeidsmarkt – meteen of na stage en/of detachering – belonen gemeenten met een bonus. Daarbij bieden gemeenten een compensatie voor werkgevers in de loonkosten van maximaal 80% van het wettelijk minimumloon. Nazorg wordt verleend op de werkplaats. Van een reïntegratiebedrijf wordt verwacht dat deze in de regel zes maanden nazorg verleent op de werkplek en zich inzet om het draaideureffect te helpen voorkomen. Soms krijgt ook de werknemer na zes maanden een bonus. Dit om te bevorderen dat de deelnemer terugrapporteert naar de gemeente.

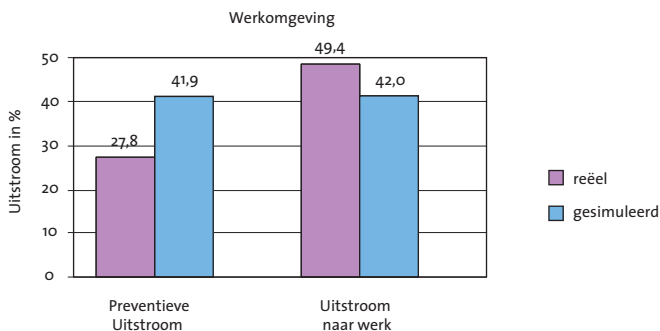
Voor wat betreft de werkomgeving vinden we sterke verbanden met maatwerk. Maatwerk in de werkactiviteit komt vaker voor in een echte werkomgeving.

Grafiek 8 Aandeel van de work first-projecten waarin sprake is van een gesimuleerde of echte werkomgeving



In 93% van de projecten die in een reële werkomgeving plaatsvinden is er sprake van maatwerk in de werkactiviteit, tegenover 58% van de projecten in een gesimuleerde werkomgeving.

Grafiek 9 Type werkomgeving naar resultaat



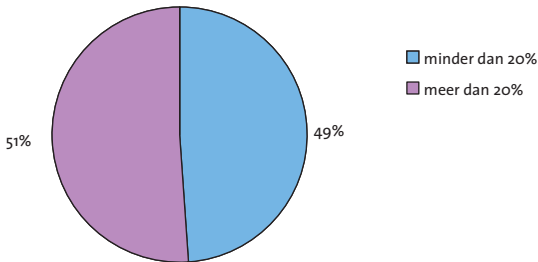
Toets verwachting 3: werkomgeving

De verwachting dat een reële werkomgeving een beter resultaat oplevert komt deels uit in de praktijk van de deelnemende projecten. Voor de preventieve uitstroom wordt de verwachting niet bevestigd. Van de gesimuleerde omgeving gaat blijkbaar een groter afschrikkeffect uit. Andersom is het gesteld met de uitstroom naar werk. Hiervoor wordt de verwachting wel bewaarheid: de uitstroom naar werk is in een reële omgeving hoger.

Aanbodversterkende activiteiten ofwel employability-component

Aanbodversterkende activiteiten zijn gericht op de verbetering van de capaciteiten ('kunnen') van de deelnemers. Work first onderscheidt zich van de in het buitenland bestaande work fare, doordat het naast de werkactiviteiten ook andere activiteiten omvat. Deze andere activiteiten zijn gericht op de verbetering van de match tussen de betreffende persoon en (mogelijke) vacature. Meestal gaat het om aanbodversterkende activiteiten. In ongeveer de helft van de deelnemende projecten wordt meer dan 20% van de tijd besteed aan aanbodversterkende activiteiten. Het gemiddelde ligt bij 51%.

Grafiek 10 Aandeel aanbodversterkende activiteiten (employability)

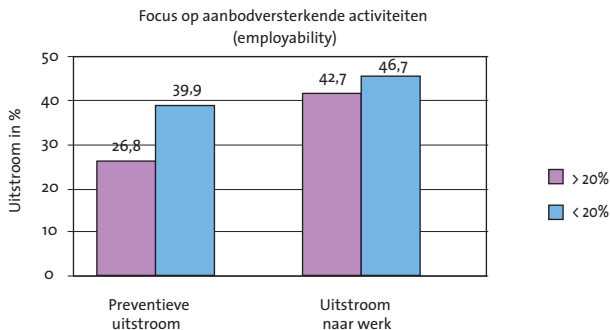


Er is een relatie tussen aanbodversterkende activiteiten en de gemiddelde trajectprijs per project. Verrassend genoeg ligt de gemiddelde prijs per traject lager wanneer meer dan 20% van de tijd besteed wordt aan aanbodversterkende activiteiten. Met het gegeven van de trajectprijs moet echter gezien de beperkt valide meting (zie hoofdstuk 2) voorzichtig worden omgesprongen.

INTERNATIONALE STURINGSINSTRUMENTEN GETEST OP NEDERLANDSE PRAKTIJK

Wat betreft de internationale succesinstrumenten komt een gemengd beeld naar voren. De eerste drie sturingsinstrumenten scoren niet zoals verwacht. Een snelle start en intensieve begeleiding leveren minder goede in plaats van betere resultaten op. Een van de redenen is dat projecten die een snelle start hebben vaak de kortste projecten zijn. Kortere projecten hebben een minder sterk 'afschrik-effect' dan langere projecten, dus zien we bij korte projecten die vaak minder lang duren toch minder preventieve uitstroom dan projecten die later beginnen maar langer duren. Wat aanbodversterkende activiteiten betreft kan de verklaring liggen in het gebrek aan duurzaamheid van de plaatsing. In deze webenquête is duurzaamheid niet bevestigd. Een programma gericht op de kortste weg naar werk omvat per definitie weinig aanbodversterkende activiteiten. Voor deze sturingsinstrumenten moeten de vragen worden verworpen. De test verloopt wel voorspoedig voor de werkomgeving. Een gesimuleerde omgeving zoals in een werkhuis werkt afschrikwekkender dan een reële werkomgeving, terwijl de reële werkomgeving ook in de gemeenten wel weer zorgt voor betere uitstroomresultaten naar werk.

Grafiek 11 Type activiteit naar uitstroomresultaat



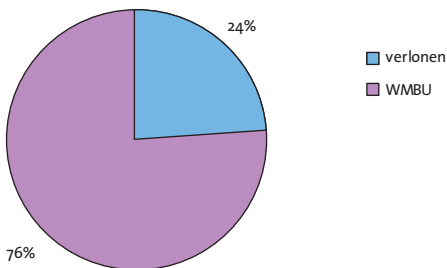
Toets verwachting 4: mix van activiteiten en employability activiteiten

De verwachting dat aanbodversterkende activiteiten een beter resultaat opleveren komt niet uit. Noch in de preventieve uitstroom noch in de uitstroom naar werk worden betere resultaten gevonden.

Verloningsmodel

Het betalen van een regulier loon in plaats van een uitkering is een van de noviteiten van work first beleid. Verondersteld wordt dat er een psychologisch effect uitgaat van het niet langer afhankelijk te (moeten) zijn van een uitkering. Dat zou bijdragen aan de motivatie en het gedrag van de deelnemers. Van de projecten die deelnamen aan de webenquête 2006 betaalde ongeveer een kwart hun deelnemers loon voor hun werkzaamheden. Het overgrote merendeel van de projecten laat de deelnemers werken met behoud van uitkering.

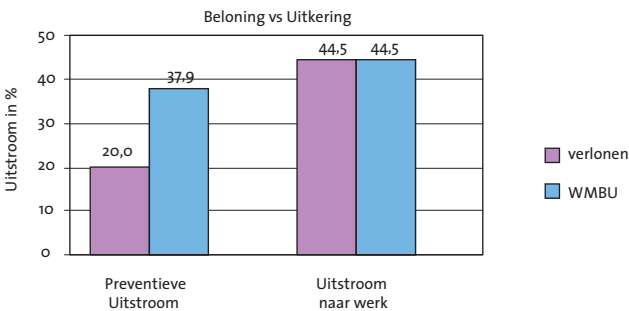
Grafiek 12 Aandeel verschillende typen verloningsmodel



Wanneer de sociale dienst hoofdaannemer is wordt minder vaak ver-
loond dan wanneer een SW-bedrijf of een reïntegratiebedrijf hoofdaan-
nemer is (11% versus 36 resp. 37%).¹⁰

Verder gaat het betalen van een loon gepaard met een hogere traject-
prijs. Dit wijst er weer op dat de variabele trajectprijs slecht gemeten is.
Gemeenten die werken met een model met behoud van uitkering tellen
veelal niet de kosten voor een uitkering mee in de gemiddelde traject-
prijs.

Grafiek 13 Type beloning naar resultaat



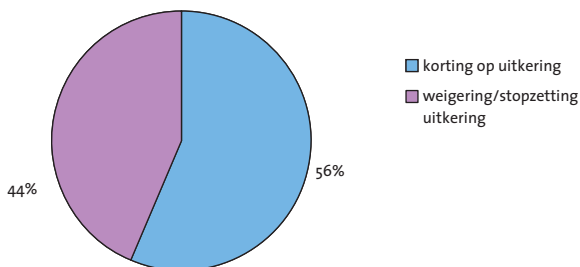
Toets verwachting 5: verloningsmodel

De toets voor het verloningsmodel leidt tot de uitkomst dat van werken met behoud van uitkering een sterk preventieve werking uitgaat, maar geen grotere uitstroom naar werk te verwachten is. De verwachting komt dus deels uit. Dit is een ongewogen analyse. In nadere analyse in hoofdstuk 4 zal blijken dat uitstroom naar werk in geval van beloning hogere resultaten geeft.

Sancties

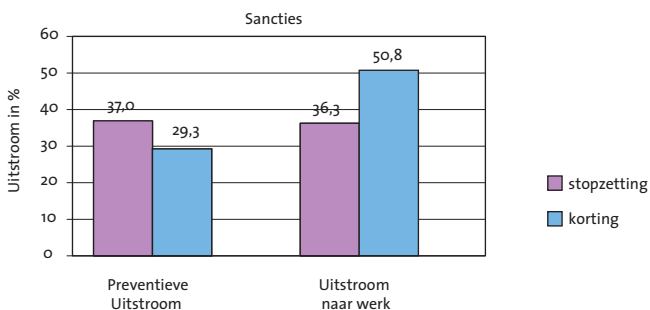
Op alle projecten worden sanctiemiddelen ingezet als sticks naast de car-
rots van de voorzieningen. Overigens wordt de werkactiviteit zelf soms
door sommige deelnemers ook als sanctie ervaren.

Grafiek 14 Aandeel verschillende typen sancties



Sancties zijn gericht op het omzetten van niet-willers in willers. Op iets minder dan de helft van de deelnemende projecten zetten gemeenten als ultieme sanctie weigering dan wel stopzetting van de uitkering in (grafiek 14).

Grafiek 15 Type sanctie naar uitstroomresultaat



Toets verwachting 6: sancties

De verwachting over sancties kan de test deels doorstaan. Het is weliswaar zo dat strengere sancties tot een hoger afschrikkende effect en hogere preventieve uitstroom leiden. Maar de resultaten voor de uitstroom naar werk zijn minder goed. Een verklaring die door deelnemende gemeenten wordt gegeven, is dat mensen zich in geval van hogere sancties vastbijten in alles wat met sancties te maken heeft in plaats van zich te richten op het verkrijgen van werk.

Hoofdaannemer

Wie gekozen wordt als hoofdaannemer van een work first-project, verschilt per gemeente. Grofweg zijn er drie groepen hoofdaanemers te onderscheiden: een SW-bedrijf, een reïntegratiebureau (rib) en de sociale dienst zelf (zie tabel 17). Daarnaast worden nog als hoofdaanemers genoemd: overige gemeentelijke bedrijven (6x) en mengvormen (4x). Ondanks een tendens onder gemeenten om meer zelf te doen als sociale dienst, is in de meeste gevallen toch nog steeds sprake van een externe hoofdaannemer, hetzij for-profit hetzij non-profit (tabel 3.7).

Tabel 17 Hoofdaannemerschap work first (in %) van de projecten

Hoofdaannemerschap	%
SW bedrijf	22,4
Rib	32,7
SD	24,5
Overig	20,4

De intensiteit van de begeleiding verschilt en is afhankelijk van wie er hoofdaannemer is. Wanneer de sociale dienst als hoofdaannemer optreedt vindt altijd één-op-één begeleiding plaats. Ook bij SW-bedrijven is vrijwel altijd sprake van één-op-één begeleiding (91% van de projecten). Bij reïntegratiebedrijven daarentegen is de begeleiding minder intensief. De (dure) één-op-één begeleiding wordt daar op de helft van de projecten (53%) toegepast.

Uit nadere analyse komt naar voren dat het hoofdaannemerschap samenhangt met het beleid van de gemeente, alhoewel – waarschijnlijk als gevolg van de beperkte aantallen in de webenquête – net niet statistisch significant. Wanneer de sociale dienst hoofdaannemer is, blijkt work first vaker richtinggevend voor het gehele beleid van de gemeente te zijn. Terwijl SW-bedrijven vaker als hoofdaannemer optreden in gemeenten waar work first slechts een onderdeel vormt van het totale beleid.

Tabel 18 Hoofdaannemerschap work first naar type gemeentelijk beleid (in %)

Hoofdaannemerschap	Belangrijk onderdeel	Richtinggevend
SD	33,3	66,7
Rib	54,5	45,5
SW-bedrijf	81,8	18,2

Zoals al werd vermeld, treedt de sociale dienst vaker op als hoofdaannemer voor work first-projecten die gericht zijn op de doelgroep jongeren (42% van de projecten).

Een laatste onderscheid betreft de start van het project. Een reïntegratiebedrijf start work first-projecten gemiddeld na dertig dagen op, terwijl dit bij een SW-bedrijf of bij de sociale dienst als hoofdaannemer al na negen respectievelijk zeven dagen is. Een mogelijke verklaring hiervoor is tweeledig, enerzijds de kortere lijnen, anderzijds de andere samenstelling van de doelgroep. Een reïntegratiebedrijf werkt gemiddeld vaker met het zittend bestand.

Het feit dat de gemeente zelf hoofdaannemer is, wil nog niet zeggen dat bij de uitvoering geen reïntegratiebedrijf of SW-bedrijf betrokken is. Integendeel, slechts in 12,5% van de projecten waar de sociale dienst hoofduitvoerder is, voert deze ook de uitvoering van de werkcomponent uit. Voor de uitvoering van de werkcomponent van work first huren sociale diensten in driekwart van de gevallen reïntegratiebedrijven in, ofwel als enige uitvoerder of in gezamenlijkheid met de sociale dienst. Als de gemeente zelf hoofdaannemer is huurt deze slechts in 12,5% van de gevallen een SW-bedrijf voor de werkactiviteit in. Voor alle trainingsactiviteiten wordt standaard een externe uitvoerder ingehuurd.

Tabel 19 Uitvoerder work first van de werkcomponent (in %) per hoofdaannemer
Uitvoerder

Hoofdaannemerschap	SD	Rib	SW	SD en rib	SD en SW
SD	12,5	37,5	12,5	37,5	0
Rib	0	53,8	7,7	38,5	0
SW-bedrijf	0	11,1	66,7	0	22,2

Een bepalende factor voor een goed resultaat blijkt de keuze van de hoofdaannemer van het work first-project te zijn. Opvallend is dat de uitkomsten het gunstigst zijn als de gemeente zelf hoofdaannemer is. De preventieve uitstroom C.Q. de uitstroom naar werk bedraagt dan respectievelijk gemiddeld 44% en 54%. Overigens maakt de sociale dienst voor de uitvoering van de dienstverleningsactiviteiten wel weer gebruik van reïntegratiebedrijven als onderaannemer. Het is dus niet zo dat de gemeente alles zelf doet (zie tabel 19).

Tabel 20 Frequenties van uitvoerders per activiteit van de work first-projecten (n=49)

		Sociale dienst (SD)	rib	SWb	SD en RIB	SD en SWb	roc	Geen onderdeel
Werkcomponent	Begeleiding /aansturing	8	16	9	7	3		
	Werknemersvaardigheden	4	22	11	2	1		2
	In de gaten houden	4	18	12	4	1		2
Acquisities	Acquireren vacatures	7	18	6	5	1		5
	Stageplaats vinden	7	15	3	5	1		10
	Acquireren regulier werk	2	11	6	1			22
	Acquireren gesubs. werk	6	13	2	1			20
Trainingen / cursussen	Vacature zoeken	4	16	6	6	2		8
	Werknemersvaardigheden	4	16	7	4		1	10
	Solliciteren	1	19	9	5		1	6
	Aanbieden werkgevers	3	10	4	2			23
	Workshop motivatie	2	8	4	2		1	25
	Funcatiegericht stage	2	14	2				24
	Duaal leer/werk traject	2	8	1	4		2	25
Jobhunt / matching	Werkgeversnetwerk	10	5	1	4	1		21
	Landelijk netwerk	5	3		1			34
	Lokaal netwerk	9	10	3	8	1		11
	Bemiddelen	6	11	3	7			15
Handhaving	Nevenactiviteiten checken	16	5	1	9	3		11
	Verzuimbegeleiding	4	18	11	6	1		4
	Sancties	33	3	1	5	1		2

In de eerste plaats laat tabel 3.10 er geen onduidelijkheid over bestaan dat reïntegratiebedrijven de grootste uitvoerder zijn van work first. Ook blijkt dat van alle activiteiten de drie werkcomponenten als activiteit het meest gangbaar zijn op de work first-projecten.

Werkcenter Papendrecht: work first-project met detachingsconstructie¹¹

De gemeente is samen met de Stichting Innovatief in Welzijn het Werkcenter begonnen, een ‘commerciële sociaal-maatschappelijke onderneming’. Het Werkcenter is een constructie- en detacheringbedrijf en biedt banen met regu-

liere arbeidsvoorwaarden en een salaris op 120% van het uitkeringsniveau. De gemeente biedt de meest kansrijke jongere een baan aan in het Werkcenter met een contract voor ten minste zes maanden, afgestemd op de referentie-eis WW. Doel is een baan voor ten minste zes maanden bij het Werkcenter, en vervolgens een definitieve reguliere baan daarbuiten. Kansarme jongeren kunnen, als dat in hun traject past, bij het Werkcenter een parttime baan met extra zorg krijgen. Het Werkcenter biedt banen in het bedrijf zelf en detacheert naar banen elders in de regio. Wat er precies op de achtergrond is geregeld, is voor de jongeren niet zo interessant. Voor hen gaat het om een echte baan met een regulier contract. Ze verdienen een salaris dat boven het minimum ligt en kunnen daardoor ook op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Met de opdrachtgevers voor de detacheringbanen spreekt Werkcenter de constructie af: werkervaringsplaats, stage, wel of geen loonkostensubsidie, etc.

De banen in het Werkcenter bestaan vooral uit constructiewerkzaamheden. Zo worden greenwalls (geluidsschermen met tuindecoraties die naast de snelweg worden geplaatst) en pallets gemaakt en is er een verpakkingafdeling. De banen die het Werkcenter via detachering aanbiedt variëren van kantoorbanen tot banen in de verhuizing. Een jongere kan starten in het bedrijf zelf, waarna het Werkcenter zo snel mogelijk, als de kandidaat er klaar voor is, een detacheringbaan elders voor hem regelt. Ten slotte wordt er sinds kort ook aan uitzendwerk gedaan. Als een werkgever iemand nodig heeft die niet in de eigen gelederen van het Werkcenter of in de bakken van de sociale dienst te vinden is, zet het Werkcenter deze vacature uit bij de regiogemeenten.

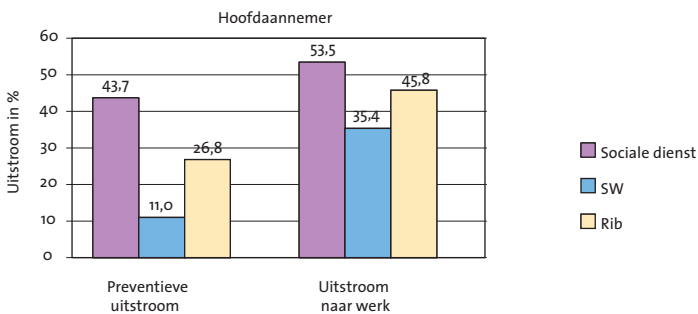
Het Werkcentrum heeft een parttime coördinator en een werkmeester in dienst. Zij zijn als werkgever verantwoordelijk voor de jongere gedurende zijn loopbaan bij het Werkcenter, en zij zijn samen met de jongere verantwoordelijk voor het vinden van een definitieve baan na afloop van het contract bij het Werkcenter. In het verlengde daarvan verzorgt een bijstandsconsulent als jobcoach de begeleiding voor het behoud van de werkplek. Hij is verantwoordelijk voor eventuele extra voorzieningen die voor de jongere geregeld moeten worden zoals kinderopvang, bijzondere bijstand of schuldhulpverlening.

Op elk project wordt aan de werkcomponent tijd en aandacht besteed. Reïntegratiebedrijven richten hun inspanningen daarnaast vooral op het acquireren van vacatures, het vinden van stageplaatsen, het geven van sollicitatiecursussen en – verrassend – aan verzuimbegeleiding. De sociale dienst zelf als hoofduitvoerder

focust op acquireren van vacatures en stageplaatsen, werkgeversnetwerk en benaderingen en in de eerste plaats op de handhaving.

Verder lijkt het erop dat reïntegratiebedrijven zich vooral richten op het trainen van werknemersvaardigheden, het zoeken van vacatures en stageplaatsen, afleggen van bedrijfsbezoeken, bemiddelen en wat betreft de reïntegratiebedrijven het acquireren voor de werkfabriek en zorgen voor verzuimbegeleiding met het oog op een grotere uitstroom naar werk.

Grafiek 16 Type hoofdaannemer naar resultaat



Toets verwachting 7: hoofdaannemer

De verwachting dat een reïntegratiebedrijf altijd een beter resultaat oplevert wordt niet bevestigd. Bij de preventieve uitstroom naar werk is de sociale dienst als hoofdaannemer degene met de beste resultaten, dat geldt ook zij het in mindere mate voor de uitstroom naar werk. Bij nadere analyse blijkt het verschil alleen significant te zijn voor preventie voor de nieuwe instroom. Wat verder vooral opvalt zijn de lage prestaties van het SW-bedrijf.

ENKELE CONCLUSIES

Gemeenten stonden bij de start van de work first-projecten met lege handen wat betreft kennis over 'evidence based'-sturingsinstrumenten. In dit hoofdstuk is een aantal verwachtingen over sturingsinstrumenten getest. Ook is bepaald welke van hen succesfactor zijn. Vanwege het nog beperkte aantal projecten in de analyse is wel een slag om de arm nodig.

Voor een hogere preventieve uitstroom zijn de volgende sturingsinstrumenten behulpzaam bij het behalen van optimaal resultaat:

- jonge en nieuwe instroom als doelgroep,
- een gesimuleerde werkomgeving,
- de sociale dienst als hoofdaannemer,
- werken met behoud van uitkering,
- stopzetting als sanctie.

Voor een hogere uitstroom naar werk zijn de volgende elementen, afzonderlijk van elkaar, bepalend:

- jonge en nieuwe instroom,
- een reële werkomgeving,
- sociale dienst of reïntegratiebedrijf als hoofdaannemer,
- tijdelijke korting als sanctie.

Opvallend is dat reïntegratiebedrijven al anticiperen op gedragsreacties van deelnemers op sanctioneren door middel van verzuimbegeleiding. Vluchtgedrag in ziekteverzuim wordt zoveel mogelijk beperkt.

Een doorkruisende factor voor de bepaling of de ene of de andere keuzevariant van een sturingsinstrument beter werkt, dus meer bijdraagt aan het succes, is de samenstelling van de doelgroep. Daarnaast kunnen ook contextfactoren van invloed zijn op het succes van een work first-project. Daar gaat het volgende hoofdstuk nader op in.

4. Work first in context: beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare factoren

In het vorige hoofdstuk zijn de sturingsmechanismen belicht waarmee gemeenten hun resultaten kunnen verbeteren, rekening houdend met het doel dat ze voor ogen staat. Dat is gedaan door de relatie te leggen tussen diverse sturingskenmerken van work first en twee uitstroommaten: de uitstroom aan de voorkant (preventieve uitstroom) en de uitstroom aan de achterkant (uitstroom naar werk). In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de zogenaamde contextfactoren. Context of onbeïnvloedbare factoren spelen altijd een (meer of minder) belangrijke rol bij (de mogelijkheid tot) het behalen van resultaat. In het geval van work first krijgen twee belangrijke contextkenmerken aandacht: (a) de arbeidsmarktsituatie van de gemeente en (b) het feit of het een zogenaamd overschot- of tekortgemeente is.

Afhankelijk van een verschil in context kan work first-beleid resulteren in betere of minder goede beleidsresultaten. Interessant voor een gemeente is immers te weten in hoeverre verschillen met andere gemeenten voortkomen uit het gevoerde beleid of uit zogenaamde niet-beïnvloedbarefactoren (bijvoorbeeld verschil in werkgelegenheidsituatie). In een regressiemodel wordt de invloed van deze factoren op de preventieve uitstroom en de uitstroom naar werk nader onderzocht.

Contextfactoren

De werkgelegenheidsituatie van de regio en de samenstelling van de bijstandspopulatie heeft naar verwachting invloed op de resultaten. Terwijl het westen van Nederland van oudsher een lager werkloosheidspercentage kent dan de rest van Nederland, hebben de gemeenten in de regio west in de benchmark te maken met een relatief hoger aantal bijstandsgerechtigden dan de gemeenten uit de rest van het land die met projecten aan de benchmark deelnemen (zie tabel 21).

Tabel 21 Werkloosheidspercentage en bijstandspercentage per regio

Regio	Gemiddelde werkloosheidspercentage	Gemiddelde bijstandspercentage
West	8,8 %	5,6 %
Rest	9,9 %	4,8%

Bron: CWI en Kernkaart SZW 2005.

Dit betekent dat de arbeidsmarktsituatie in regio west minder gunstig is voor mensen uit de bijstand. Dat wil zeggen dat in het algemeen mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt moeilijker een baan kunnen vinden in het westen dan in de rest van Nederland. De vraag is dus of de uitstroom naar werk van de projecten in west lager zouden moeten zijn dan in het rest van het land.

Een nadere analyse levert de volgende resultaten op (zie tabel 22). De preventieve uitstroom, uitstroom naar opleiding en doorstroom WWB-uitkering verschillen niet tussen de twee regio's. De vraag of de uitstroom naar werk lager zou zijn in west, wordt bevestigd in de benchmark. De gemiddelde uitstroom van de projecten in de rest van het land is 50% tegenover 37% in west.

Tabel 22 Gemiddelde resultaten per regio

Regio	Gemiddelde preventieve uitstroom	Gemiddelde uitstroom naar werk	Gemiddelde uitstroom naar opleiding	Gemiddelde blijvend in WWB-Uitkering
West	33 %	37 %	1,2 %	29 %
Rest	32 %	50 %	2 %	26 %

Werkloosheid

De gemiddelde werkloosheid van de deelnemende gemeenten bedraagt in de onderzochte periode 9,7% (variërend van 3,4% tot 18,9%). De gemeenten zijn op basis van het gemiddelde werkloosheidspercentage ingedeeld in twee groepen. Vervolgens is geanalyseerd of er verschillen in uitstroom zijn. De verschillen die aangetroffen zijn, zijn statistisch niet significant.

Tabel 23 Werkloosheidspercentages en uitstroomcijfers

	Preventieve uitstroom	Uitstroom naar werk
Werkloosheid <10%	28,3	44,2
Werkloosheid >10%	38,8	45,2

Wel worden statistisch significante verschillen aangetroffen op basis van wie hoofdaannemer is van work first. De keuze van hoofdaannemer blijkt sterk samen te hangen met de hoogte van de werkloosheid in een gemeente. Bij gemeenten waar meer dan 10% van de beroepsbevolking werkloos is, is de sociale dienst vaak zelf hoofdaannemer¹². Hieruit kan geconcludeerd worden dat gemeenten met een

hoog werkloosheidspercentage zich concentreren op de schadelastbeperking via preventie, waarvoor de sociale dienst door de korte lijnen en bevoegdheid tot sanctioneren de meer aangewezen instantie is. In deze context een slimme strategie.

Tabel 24 Werkloosheidspercentage gemeenten

Hoofdaannemerschap	werkloosheid < 10%	werkloosheid >10%
SD	33,3	66,7
Rib	68,8	31,3
SW-bedrijf	72,7	27,3

Overschot/tekort I-deel¹³

In hoofdstuk 1 is de verwachting uitgesproken dat gemeenten met een tekort op het I-deel in 2005, een financiële prikkel hebben om hun work first doelmatiger op te zetten. Met andere woorden: projecten met een tekort op het I-deel zullen betere resultaten te zien geven dan projecten met een overschot. De verwachting is dat de aanpak van die gemeenten ook zal verschillen. De basisverwachting van de benchmark was dat gegeven de gekozen doelgroep, zeven elementen de effectiviteit van een project bevorderen: een echte werkomgeving, een snelle start, meer tijd besteed aan aanbodversterkende activiteiten (employability), geven van een intensieve begeleiding, aanbod van regulier loon, een hard sanctiebeleid en de keuze van de hoofdaannemer.

Wat blijkt als de verwachtingen getoetst worden aan de praktijk?

Uit de toets blijkt allereerst dat 13 van de 49 projecten (dus een kwart) een tekort op het I-deel hadden. Gemiddeld bedraagt het tekortpercentage van de betreffende gemeenten 7%. Projecten met een overschot kennen gemiddeld een overschotpercentage van 9%. Het totaalpercentage varieert van 11% tot 16%. Uit tabel 25 blijkt dat de uitstroomresultaten van projecten met een tekort op het I-deel in 2005 inderdaad hoger zijn dan die van de projecten van gemeenten met een overschot. De preventieve uitstroom ligt 8% hoger en de uitstroom naar werk ligt op 57% vergeleken met 42% voor projecten met een overschot. De uitstroom naar opleiding en het aandeel van de mensen die in een WWB-uitkering blijven is groter bij projecten met een overschot op het I-deel. Dit klopt met de verwachting dat deze projecten gemakkelijker zullen kiezen voor opleidingstrajecten – waaraan hogere kosten verbonden zijn dan aan work first-trajecten – en minder prikkels voor schadelastbeperking. Omdat voor veel projecten de uitstroom naar een WW-

uitkering niet bekend was, is er geen betrouwbaar beeld te geven van de uitstroom naar de UWV.

Tabel 25 Gemiddelde resultaten van projecten per type saldi op het I-deel in 2005, in %.

Saldo I-deel	Preventieve uitstroom	Uitstroom naar werk	Uitstroom naar opleiding	Blijvend in de WWB-uitkering
Tekort	39	57	0	26
Overschot	31	42	2.1	28

Vervolgens is dan de vraag of projecten met een tekort op het I-deel een andere aanpak hanteren. Tabel 26 geeft een overzicht van het verschil in inzet van sturingselementen van work first per type saldo op het I-deel. De elementen zijn geselecteerd op basis van zeven basisvragen van de benchmark, en die zijn weer gebaseerd op 'evidence' van buitenlandse literatuur aangevuld met eigen inzichten.

Tabel 26 Succesfactoren en saldo op het I-deel in 2005 (in %)

Saldo	Aandeel echte werkomgeving	Gemiddelde termijn start work first in dagen	Aandeel employability component	Aandeel één-op-één begeleiding	Uitvoerder meest voorkomend	Aandeel regulier loon	Aandeel hard sanctie beleid
Tekort	73	8*	31+	92	SD (46%)	8	43
Over schot	69	53*	59+	73	RIB (46%)	30	44

$p < 0.05$, + $p < 0.10$

Opvallend is dat de projecten van gemeenten met een tekort op het I-deel de work first-projecten strakker organiseren. Zij starten eerder en zetten ook vaker meer dan 20% aan aanbodversterkende activiteiten in. Ook hanteren de zogenaamde tekortgemeenten vaker een echte werkomgeving en is er vaker intensieve begeleiding. Er wordt aanzienlijk minder vaak regulier loon betaald. De projecten met een tekort op het I-deel kiezen er ook vaker voor om zelf hoofdaannemer te zijn om zo de touwtjes in handen te houden. Het feit dat minder vaak een employability-component is

ingebouwd in tekortprojecten, kan verklaard worden uit het gegeven dat dit soort voorzieningen projecten duurder maken.

De verwachting is dus bevestigd dat projecten met een tekort op het I-deel in 2005 hun work first-projecten in 2006 zijn gestart vanuit het oogpunt van schadelastbeperking. De uitstroom van deze projecten is groter, maar ook is hun aanpak efficiënter volgens de zeven basisveronderstellingen van de benchmark.

Overigens hebben gemeenten anders dan voor het I-deel overschotten op het W-deel. Het gemiddelde percentage overschot op het W-deel in 2005 bedraagt voor alle deelnemende projecten 0,31% (variërend van -1,04 tot 0,62%). Slechts een enkele gemeente heeft een tekort op het W-deel. Er zijn geen verbanden gevonden tussen dit kenmerk en de andere kenmerken.

(On)beïnvloedbare factoren: preventieve uitstroom

Bij bovenstaande verbanden zijn telkens twee kenmerken onderling vergeleken; hierbij is niet gecorrigeerd voor de invloed van andere kenmerken. Het feit dat de gemiddelde uitstroom bijvoorbeeld hoger is wanneer de sociale dienst hoofdaannemer is, kan te maken hebben met het feit dat de dienst vaker hoofdaannemer is wanneer de doelgroep uit nieuwe instroom bestaat. Eigenlijk verklaart dan vooral het soort doelgroep de hogere uitstroom en niet zozeer het hoofdaannemerschap.

Om te achterhalen of er sprake is van onafhankelijke verbanden van de diverse kenmerken met de uitstroom aan de voorkant (preventieve uitstroom) is een lineaire regressie-analyse uitgevoerd. (zie voor de technische specificaties bijlage IV). Het regressiemodel bevat de volgende kenmerken:

- onbeïnvloedbare factoren (tekort overschot I-deel en percentage bijstandsge-rechtigden),
- beïnvloedbare factoren (werkomgeving, verloningsmodel, gemiddelde start work first-project; intensiteit van begeleiding, sancties, aandeel aanbodversterkende activiteiten; doelgroep en hoofdaannemerschap).

Stapsgewijs zijn eerst de onbeïnvloedbare en vervolgens de beïnvloedbare kenmerken in het model gestopt. Het blijkt dat er drie onafhankelijke voorspellers zijn voor verschillen in preventieve uitstroom:

- tekorten/overschotten op het I-deel,
- het percentage bijstandsklanten van de betreffende gemeente,
- of er gewerkt wordt via het verloningsmodel of met behoud van uitkering.

Alleen het kenmerk verloningsmodel is statistisch significant (zie tabel IV.1 bijlage). Het gehanteerde regressiemodel verklaart voor 34% verschillen in de preventieve uitstroom.¹⁴

CONCLUSIE

Ongeacht de invloed van de andere (onbeïnvloedbare) kenmerken is de preventieve uitstroom 18,8% groter wanneer de deelnemers aan work first werken met behoud van uitkering dan wanneer zij via het verloningsmodel werken. De overige kenmerken (zoals werkomgeving, sancties, hoofdaannemerschap of de doelgroep) hebben dus geen onafhankelijke samenhang met de preventieve uitstroom.

(On)beïnvloedbare factoren: uitstroom naar werk

Om verschillen in uitstroom naar werk te verklaren is op eenzelfde manier een regressieanalyse uitgevoerd. Hiervoor zijn dezelfde beïnvloedbare en onbeïnvloedbare kenmerken in het model gestopt (zie 4.4). In bijlage IV staan de technische specificaties van de voorspellers van de uitstroom naar werk.

Er zijn vier modellen getoetst. In een eerste model verklaren de onbeïnvloedbare kenmerken (tekort I-deel en percentage WWB klanten) 13% van de gevonden verschillen in uitstroom naar werk. Wanneer het kenmerk doelgroep wordt toegevoegd in het model verhoogt de verklaarde variantie naar 33% (model 2). Dit betekent dat 20% (33%-13%) van de gevonden verschillen in uitstroom worden verklaard door verschillen in doelgroep (het feit of de doelgroep uit nieuwe instroom bestaat). Toevoeging van het kenmerk hoofdaannemerschap in een derde model verhoogt nog eens 12% van de verschillen in uitstroom (de verklaarde variantie stijgt nl. van 33% naar 45%). Een SW- bedrijf als hoofdaannemer heeft een negatief effect op de uitstroom naar werk. Ten slotte wordt in een vierde model het verloningsmodel toegevoegd. Hierop stijgt nogmaals de verklaarde variantie met 11 procentpunt: van 45% naar een totaal van 56%.

SAMENGEVAT

De uitstroom naar werk wordt beïnvloed door:

- het percentage bijstandsklanten in de gemeente,
- tekorten/overschotten op het I-deel
- soort doelgroep,
- hoofdaannemerschap,
- het verloningsmodel.

De grootste bijdragen aan verschillen in uitstroom naar werk leveren de beïnvloedbare kenmerken van work first. Ongeacht de invloed van de (onbeïnvloedbare) factoren is de uitstroom naar werk groter wanneer de doelgroep uit nieuwe instroom bestaat, de hoofdaannemer geen SW-bedrijf is en gewerkt wordt met het verloningsmodel. Dit regressiemodel verklaart voor 56% verschillen in de uitstroom naar werk.¹⁵

ENKELE CONCLUSIES

Twee opvallende conclusies kunnen aan bovenstaande analyses verbonden worden. De eerste is dat context ertoe doet, de tweede dat – anders dan bijvoorbeeld in Duitsland – in Nederland de verschillen in uitkomsten niet grotendeels aan onbeïnvloedbare factoren mogen worden toegeschreven. Ongeacht de onbeïnvloedbare kenmerken waar een gemeente mee te maken heeft worden verschillen in preventieve uitstroom en uitstroom naar werk bepaald door karakteristieken van work first.

Bepalend voor verschillen in preventieve uitstroom is het feit of deelnemers aan work first loon voor hun werk ontvangen of werken met behoud van uitkering. Ongeacht de invloed van andere kenmerken is de preventieve uitstroom 18 maal groter als de (potentiële) deelnemers van work first werken met behoud van uitkering. Met andere woorden: het betalen van loon verhoogt de deelname aan work first.

Bepalend voor verschillen in uitstroom naar werk blijken de sturingsinstrumenten doelgroep, het hoofdaannemerschap en het verloningsmodel. Ongeacht de invloed van andere kenmerken is de uitstroom naar werk groter voor nieuwe instroom, wanneer de hoofdaannemer geen SW-bedrijf is en wanneer deelnemers aan work first loon in plaats van uitkering ontvangen.

5. Conclusies en aanbevelingen

Dit is het eerste jaarrapport over het elektronisch benchmarksysteem work first. In 2006-2007 is het instrument als webapplicatie door de universiteit van Amsterdam en Orbis voor Divosa en de gemeente Ede ontwikkeld in nauwe samenwerking met een aantal gemeenten. Het ontwikkelde benchmarksysteem bevat sturingsinstrumenten waarmee gemeenten aan de slag kunnen om hun work first-aanpak te verbeteren. De manier waarop is door de sturingsinstrumenten te vergelijken met die van andere gemeenten – ‘hoogste score’ – met als toetsingsmaat de te behalen resultaten en rekening houdend met voor de gemeente onbeïnvloedbare factoren. De gekozen aanpak wordt ook wel ‘evidence based’ genoemd en staat tegenover snelle promotiecampagnes over nieuwe beloftevolle varianten. Bij dergelijke campagnes wordt de bewijsvoering over de werkzaamheid van een instrument in de regel in het midden gelaten, met als gevolg dat het risico bestaat dat gemeenten vaak onnodig op kosten worden gejaagd.

De benchmark work first is een door gemeenten zelf geïnitieerde helpdesk voor de beantwoording van vragen over een effectieve en efficiënte aanpak van work first. Hoe maakt een gemeente work first tot een (blijvend) succes? Waar loopt men tegenaan? Wat valt te verbeteren met het oog op de doorontwikkeling van de ‘ontwikkelinggerichte benchmark work first’?

Dit laatste hoofdstuk presenteert de belangrijkste conclusies over de work first-projecten uit 2006. Ook worden aanbevelingen gedaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen conclusies ten aanzien van de resultaten verkregen met de benchmark en conclusies ten aanzien van het proces; dit laatste met het oog op de eventuele verdere ontwikkeling van het benchmark instrument in de komende jaren.

Conclusies

RESULTATEN

Hoe vaak wordt niet geklaagd dat een ingezet beleidspad geen effect sorteert? Als eerste constatering op basis van de analyse van de benchmark van de 49 projecten in 2006 valt te melden dat de work first-strategie wel degelijk blijkt te werken, zowel als afschrikinstrument (preventieve uitstroom) als als middel om mensen naar werk te geleiden (uitstroom naar werk). Al blijft het bij gebrek

aan de juiste registratie onduidelijk wat de meerwaarde van work first is bij de preventie uitstroom. De gemiddelde uitstroom naar werk bedraagt 45%. De gemiddelde preventie bedraagt 33%. Met work first hebben gemeenten kortom een werkzaam instrument in handen.

Overigens blijken de onderlinge verschillen ook als gecorrigeerd wordt voor doelgroep groot, waaruit af te leiden is dat er nog van elkaar valt te leren. De preventieve uitstroom varieert van 0% naar 80%. De uitstroom 'aan de achterkant' naar regulier werk varieert tussen projecten van 13% tot 88%. Interessant is natuurlijk om te onderzoeken waar die verschillen vandaan komen ofwel hoe deze variatie verklaard kan worden.

De work first-strategie die inwerkt op het 'willen' en 'kunnen' van de deelnemers, steunt op twee mechanismen. In de eerste plaats op de werkvereiste met daaraan gekoppeld sanctionering, waardoor het voor mensen minder aantrekkelijk wordt om in de bijstand te gaan of te blijven. Als gevolg hiervan biedt een groter aantal mensen zich op de arbeidsmarkt aan en neemt de werkgelegenheid toe. In de tweede plaats verhoogt work first de inzetbaarheid van mensen, als tenminste de aanbodversterkende activiteiten – in dit rapport de employability-component genoemd – een substantieel bestanddeel van het work first-pakket uitmaken.

SUCCEFACTOREN

In de benchmark is aansluiting gezocht bij uit internationaal evaluatieonderzoek bekende succesfactoren voor work first, aangevuld met een aantal sturingsinstrumenten, die als work first varianten bij gemeenten bekend staan en die mogelijk ook succesfactoren zijn. Daarbij worden de volgende succesfactoren onderscheiden, waarvan de factoren 2 tot en met 4 ontleend zijn aan internationale evaluaties:

- keuze van de doelgroep (nieuwe instroom; jongeren),
- snelle start van work first,
- intensieve begeleiding,
- werkactiviteit verlonen versus werk met behoud van uitkering,
- werkomgeving (reëel vs gesimuleerd),
- aard van de handhaving (sancties),
- mate van inbouw employability-component (aanbodversterkende activiteiten),
- keuze van hoofdaannemer.

In Nederland staat de 'evidence based'-benadering nog in de kinderschoenen. Op basis van de benchmark 2006 kan geconcludeerd worden dat de deelnemende gemeenten goed aansluiting zoeken bij internationaal erkende succesfactoren, niet minder dan 43% van de work first-projecten bevat drie van de vier succes-criteria, en een vijfde (18%) deel bevat zelfs alle vier. Natuurlijk houdt dit tegelijkertijd in dat de andere projecten nog niet aan deze criteria voldoen. De nog niet op de Nederlandse praktijk getoetste sturingsinstrumenten zijn aan een analyse onderworpen en blijken ten dele succesfactoren te zijn.

Als onafhankelijke succesfactor voor preventie (dus gecorrigeerd voor de invloed van de andere kenmerken) geldt:

- werk met behoud van uitkering.

De preventieve uitstroom ofwel uitstroom aan de voorkant is ongeacht de overige onderzochte kenmerken hoger als deelnemers aan work first-projecten werken met behoud van uitkering. Het betalen van een loon verhoogt dus de instroom in work first-projecten.

Onafhankelijke succesfactoren aan de achterkant van invloed op de uitstroom naar werk zijn:

- keuze van de doelgroep,
- keuze van de hoofdaannemer,
- keuze voor het verloningsmodel.

Ongeacht de invloed van andere kenmerken is de uitstroom naar werk groter wanneer de doelgroep uit nieuwe instroom bestaat, de hoofdaannemer geen SW-bedrijf is en wanneer deelnemers van work first loon in plaats van een uitkering ontvangen. Dat de uitstroom hoger is onder deelnemers van de nieuwe instroom was te verwachten, omdat mensen die tot deze groep behoren veelal een kleinere afstand hebben tot de arbeidsmarkt.

Een verklaring voor het negatief effect van een SW-bedrijf als hoofdaannemer op de uitstroom is mogelijk te vinden in de cultuur van de SW-bedrijven. Trajecten duren over het algemeen langer dan bij reïntegratiebedrijven en de trajectbegeleiders zijn veelal goed geëquipeerd in het begeleiden van de deelnemers ('menselijke maat' en aanbodversterkende activiteiten) binnen het SW bedrijf, maar onvoldoende in het begeleiden van deelnemers naar buiten (reguliere banen). De cultuur kan als 'soft' worden bestempeld. Het werkproces en de aanpak van het

SW-bedrijf naar de twee klantgroepen te weten, SW-ers en mensen die een work first-traject volgen is identiek. Het werktempo ligt over het algemeen laag en de noodzaak om uit te stromen is gering.

Verklaringen voor een hogere uitstroom in projecten waar deelnemers loon ontvangen zien wij in het feit dat work first-deelnemers zich hiermee als werknemers kunnen aanbieden en ook hun werkgever als referentie kunnen opvoeren. Verder is het vermoeden wij dat het betalen van een loon ook een positief effect heeft op de houding en het (zoek)gedrag van work first-deelnemers. Het feit dat deelnemers loon ontvangen verhoogt het gevoel van eigenwaarde. Immers, zij zijn nu werknemer, ontvangen een loonstrook en kunnen zich als werknemer presenteren, en 'doen weer mee' aan de maatschappij.

In tegenstelling tot onze verwachting zijn geen effecten van aanbodversterkende activiteiten (employability) en snelle start op de uitstroom naar werk. Misschien ligt dit aan het feit dat in tegenstelling tot wellicht het geval is in internationaal onderzoek, de gevonden verschillen in onze benchmark hierover relatief klein zijn. Alle work first-trajecten starten verhoudingsgewijs snel en bij vrijwel alle projecten neemt de werkcomponent een groot deel van de beschikbare tijd van de deelnemers in beslag.

AANDACHTSPUNTEN

Toch is het te gemakkelijk om te concluderen dat work first-programma's de ultieme remedie vormen voor de oplossing van werkloosheid. Of work first ook succesvol is als beleidsstrategie hangt af van wat een gemeente er precies mee wil en hoe work first is georganiseerd. Work first heeft zo zijn beperkingen. Enkele daarvan worden hieronder bediscussieerd.

Onder invloed van work first verdwijnt een groep uit de statistieken

Een beperking van work first heeft te maken met het afschrikkende effect in combinatie met het doel van de Wet werk en bijstand. Work first is in de regel verplicht voor ieder, die aan de poort van de bijstand staat, en stelt mensen voor de keuze ofwel deel te nemen aan work first, of te gaan werken of aan te kloppen bij familie en vrienden ofwel het informele circuit of illegale circuit in te duiken. Natuurlijk kan iemand er ook voor kiezen om 'eenvoudig' te accepteren onder de armoedegrens te gaan leven. Het is duidelijk dat deze laatste opties – zonder dat dit expliciet de bedoeling was – ook beïnvloed worden door de prikkelstructuur van

work first en niet tot actieve participatie op de arbeidsmarkt leiden. Met andere woorden, onder invloed van work first verdwijnt een groep uit de statistieken. Dit staat haaks op de beschermingsfunctie van de bijstand en het doel van armoedebestrijding. De vraag kan dan ook opgeworpen worden in hoeverre de work first-strategie in de armoedebestrijding van de gemeente past.

Work first werkt mogelijk draaideurklanten in de hand

Een tweede beperking is het soort baan waarin deelnemers aan work first terecht komen. Ontegenzeggelijk is er het gevaar dat work first mensen stimuleert om te gaan werken in onzekere en laagbetaalde banen. Bij gemeentes met de hoogste uitstroompercentages staat de kortste weg naar werk centraal. Dat brengt het gevaar van het verschijnsel van de draaideur met zich, waarbij er cycli van werk worden afgewisseld met een periode WW en/of andere uitkering. Op korte termijn rekent de gemeente zich zo misschien snel rijk, maar op de lange termijn draagt dit weinig bij aan het zelfstandig op eigen benen staan van ex- bijstandsklanten. Omdat veel van de projecten in de benchmark nog lopen of recent zijn afgesloten, is het nog niet mogelijk het draaideureffect over 2006 goed te analyseren. Wel is er in de benchmark een vraag opgenomen waar aan de gemeenten gevraagd wordt of deelnemers aan het work first-project al eerder een bijstandsuitkering genoten. Aangegeven werd dat dit slechts een heel gering percentage van de deelnemers betrof.

Deadweight loss, substitutie- en verdringingseffect

Een derde kanttekening betreft het macro-effect van work first. In de evaluatieliteratuur over arbeidsmarktinstrumenten wordt uitgebreid ingegaan op het verschil tussen de bruto- en netto-effectiviteit en de effecten die daaraan ten grondslag liggen. Ook voor work first gelden deze en dient met deze effecten rekening te worden gehouden. In de benchmark 2006 zijn deze nog niet onderzocht. Het betreft de deadweight loss (het aantal deelnemers dat ook zonder deelname aan work first een baan had gevonden), het substitutie-effect (het aantal mensen dat hun baan verloor of de werklozen die een kans op een baan verloren omdat voor hen in de plaats een deelnemer aan work first kwam) en het displacement- of verdringingseffect (het aantal banen dat verschuift van de private naar de gesubsidieerde banenmarkt als gevolg van het work first-programma).

Work first is erop gericht om juist het *deadweight loss* zo klein mogelijk te houden, het wil mensen immers afschrikken. Maar misschien zijn de mensen die in

het programma instromen juist wel mensen die gemotiveerd zijn om te werken maar die een klein duwtje in de rug willen hebben (bijvoorbeeld het solliciteren is hun probleem). Op deze manier krijgen ze werk zonder er al te veel moeite voor te doen, alles wordt geregeld inclusief eventuele kinderopvang. Maar ook zonder work first zouden deze mensen aan het werk komen, omdat ze in feite wel willen en kunnen.

Wat betreft het substitutie-effect is er reden om aan te nemen dat dit kleiner zal zijn dan bij andere reïntegratieinstrumenten, zoals in-work benefits (loon-kostensubsidies). Immers, onder invloed van work first zijn mensen bereid tegen een lager loon aan het werk te gaan, dan waartoe mensen in de regel bereid zijn. Vacatures worden bezet die voorheen onvervuld bleven.

Het verdringingseffect kan echter wel eens heel groot zijn. Er moet immers werk verricht worden door de deelnemers en dat werk moet ergens vandaan komen. Volgens deelnemers aan de benchmark is dit nogal eens werk dat bijvoorbeeld voorheen door thuiswerksters werd verricht. Ook is het denkbaar dat deelnemers aan work first stageplekken ontnemen aan studenten, of werk van mensen zonder startkwalificatie bezetten. Moeten deze laatste dan vervolgens als work first deelnemers hun oude werk oppakken? Enkel als het werk dat gedaan wordt echt extra is – en dat is niet ondenkbaar omdat mensen voor een lager loon minder soort werk doen dan anders geaccepteerd zou worden – dan is naar verwachting dit effect niet zo groot. Overigens ligt verdringing van SW'ers niet voor de hand. Het werkvoorzieningsschap krijgt van het ministerie van SZW veel meer geld voor een klant die in een SW-bedrijf een traject volgt dan van de gemeente voor een klant in een work first-traject.

Als work first een goedkoop reïntegratie-instrument is, dan is een groot deadweight loss en een groot verdringingseffect niet zo bezwaarlijk. Dan gaat het erom de totale kosten te verdelen over de extra (=netto) uitstroom, zodat de netto kosten van de voorzieningen vergeleken kunnen worden. Daarbij geldt dat een duur instrument met een hoge uitstroom niet per se beter is dan een goedkoop instrument met een kleine netto uitstroom. Maar de vraag is: is work first een goedkope strategie? Het antwoord op die vraag was in het kader van deze eerste benchmark door de gemeenten kwalitatief nog niet voldoende beantwoord. Dat had te maken met de wijze van toerekenen. Veel gemeenten houden nog geen aparte work first-begroting aan. Veelal waren enkel de kosten voor de activiteiten die worden uitbesteed, de zogenaamde contractbegroting, bekend.

Al met al laat work first twee gezichten zien, een zonnig en een somber. Afhankelijk van de toekomstige ontwikkeling van work first door gemeenten zal work first in de eerste plaats de afbreuk blijken van voorheen bestaande rechten (algemeen geaccepteerde arbeid) blijken of haar potentie waarmaken, te weten de creatie van een nieuwe (vorm van) voorziening die mensen weer (duurzaam) terug in een baan brengt en de werkgelegenheid doet toenemen.

HET PROCES

Ten aanzien van het proces zijnde volgende punten van belang.

Een goed monitorsysteem

Een digitaal benchmarksysteem valt of staat met een goed monitorsysteem. Het blijkt dat het merendeel van de gemeenten de gegevens voor deze benchmark nog onvoldoende monitort. De gevraagde gegevens waren niet altijd beschikbaar of onvoldoende betrouwbaar. Deels heeft dit ook te maken met de inrichting van het proces bij de sociale dienst. De gevraagde informatie is veelal bij verschillende afdelingen belegd.

Continuïteit

Verder is de contactpersoon bij de gemeente voor de continuïteit van de benchmark een kritische succesfactor. In een aanzienlijk aantal gemeenten werden de onderzoekers in verband met formatiewijzigingen geconfronteerd met wisselende contactpersonen. Dit bemoeilijkt het proces.

Meetmoment

Als laatste punt ten aanzien van het proces geldt het meetmoment. De gemeenten zijn in december, voor hen de meest drukke tijd, gevraagd de gegevens aan te leveren. Een beter meetmoment is februari, omdat gemeenten dan zelf hun jaaroverzichten klaar hebben.

Aanbevelingen

AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN HET PROCES

1. De database van het digitaal benchmarksysteem wordt eenmaal jaarlijks ingevuld. Februari is een gunstig tijdstip voor de invulling van de applicatie.

2. Om de kwaliteit van de invulling verder te verbeteren verdient het aanbeveling a) politiek vanuit de gemeenteraad de benchmark een hoge prioriteit te geven en te ondersteunen, b) het monitorsysteem van work first te versterken en c) voor gemeenten met een gefragmenteerde opzet per onderdeel van de vragenlijst aparte contactpersoon aan te stellen. Dat betekent dat het aantal contactpersonen tot vier kan oplopen.

AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN DE WORK FIRST-STRATEGIE

1. Er ligt een taak voor ontwerpers van work first-programma's om mechanismen in te bouwen om een juiste balans te verkrijgen tussen de prikkels om te gaan werken en de prikkels die mensen ontmoedigen om een bijstandsuitkering aan te vragen.
2. Om uitsluitstel te krijgen over de vraag in hoeverre deelname aan work first economische zelfstandigheid brengt op de langere termijn dan wel leidt tot werkende armen (working poor) en draaideurcliënten, is vervolgonderzoek naar de duurzame arbeidsmarktpositie van deelnemers aan work first-projecten wenselijk.
3. Om beter zicht te krijgen op het macro (netto) effect en de efficiëntie van work first is beter inzicht in de kostencomponenten van work first-projecten noodzakelijk. In de benchmark 2007 is een specifiek vragenblok over dit onderdeel zeer gewenst. Een aanbeveling naar de gemeenten toe is de kostencomponenten van work first apart te monitoren.
4. Om het effect van sancties voor de toekomst beter te kunnen meten, verdient het aanbeveling sancties in het kader van work first bij het monitoren te voorzien van een 'mark'.
5. Om het displacement-effect bij work first te voorkomen verdient het wellicht aanbeveling om weer een toets op additionaliteit in te voeren (zoals voorheen bij de banenpool).
6. De benchmark 2006 bood onvoldoende zicht op de omvang van de flankerende voorzieningen als schuldhulpverlening, kinderopvang en bijzondere bijstand (ook na uitstroom). De indruk bestaat dat deze onvoldoende wordt ingezet. Het verdient aanbeveling in de benchmark 2007 het flankerend beleid aan een nader onderzoek te onderwerpen.

Bijlage I Methodische verantwoording en overzicht respondenten

De benchmark work first is een volledig online instrument dat gebruikmaakt van een webapplicatie (www.workfirstbenchmark.nl) zowel voor het verzamelen van de benodigde data bij de gemeente als om het gemeenten mogelijk te maken om hun prestaties te kunnen vergelijken.

Voor het verzamelen van de data voor de benchmark is een vragenlijst opgesteld aan de hand van een lijst van prestatie-indicatoren. De vragenlijst is op de webapplicatie gezet, allereerst in een testversie. In eerste instantie zijn zeven gemeenten benaderd om deze vragenlijst te toetsen, en op die manier intensief mee te denken over de indicatoren, de vragenlijst, de definities, en ook de gebruikervriendelijkheid van de webapplicatie. Dit kernteam bestaat uit de gemeenten Coevorden, Dordrecht, Enschede, Gouda, Haarlemmermeer, Hilversum en Papendrecht. De gemeenten in het Kernteam variëren dus van klein tot groot, zijn verspreid over het land, en variëren in work first-aanpak. Het kernteam was ook betrokken bij het opstellen van de vergelijkingsmogelijkheden op de webapplicatie en bij de rapportagefase van de benchmark.

Nadat de vragenlijst was aangepast volgens de aanbevelingen van de kernteamleden is de definitieve versie op de webapplicatie gezet. Zoals in hoofdstuk 1 besproken, is een uitgebreid stappenplan uitgevoerd om de mogelijkheid te bieden aan zoveel mogelijk gemeenten mee te doen aan de benchmark. Gezien het feit dat een benchmark gaat om een onderlinge vergelijking van prestatie was het hier niet nodig om te streven naar representativiteit van de steekproef. Iedere gemeente die geïnteresseerd was om haar work first project(en) te vergelijken met de projecten van andere gemeenten kon dus kosteloos meedoen aan de benchmark.

Tabel I Overzicht deelname benchmark

Deelnemer Benchmark work first 2006
Alkmaar
Alphen-Chaam (Galder, Strijbeek, Ulvenhout, Bavel)
Amsterdam
Breda
Borne (3 projecten)
Capelle aan den IJssel
Coevorden
Den Haag
Doetichem
Dordrecht (3 projecten)
Eindhoven
Ede
Emmen
Enschede
Etten-Leur
Gouda (2 projecten)
Groningen (2 projecten)
Hardenberg
Haarlemmermeer
Hilversum (+ Weesp)
Hoogeveen
Hoorn
Lelystad (2 projecten)
Oosterhout
Oss
Papendrecht
Rotterdam
Schiedam
Sittard-Geleen
Tilburg (2 projecten)
Twenterand (den Ham, Vroomshoop, Vriezeveen)
Utrecht
Veldhoven
Vlagtwedde

Wageningen

Wijdmeren

Zwolle

RSD Kromme Rijn Heuvelrug (Amerongen, Leersum, Driebergen, Maarn, Doorn, Zeist, Wijk bij Duurstede, Bunnik en De Bilt)

RSD Hoekse Waard

(Binnenmaas, Oud beijerland, Cromstrijen, Korendijk, Strijen, Schravendeel)

Dienst SOZAWE Noord West Fryslan (Franekeradeel, Ferwerderadiel, Harlingen

Bild, Leeuwarderadeel, Menaldumadeel, Terschelling en

Vlieland)

ISD Bollenstreek

(Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond)

Totaal gemeenten: 65

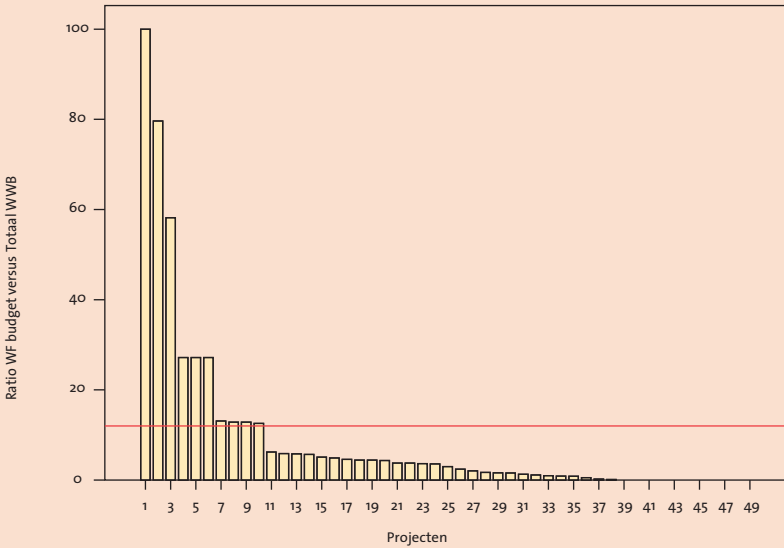
Waarvan in kader

samw. verband: 28

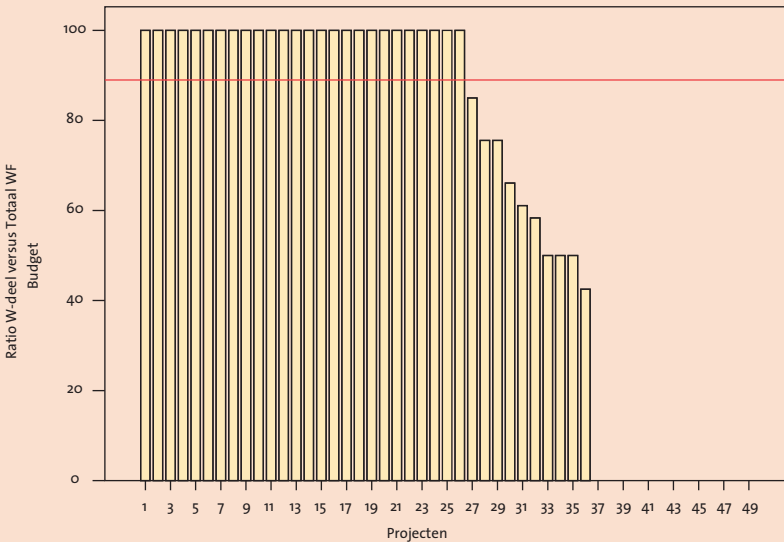
Totaal aantal projecten: 49

Bijlage II

FIGUUR II.1 : STAAFDIAGRAM WORK FIRST-DEEL VERSUS TOTAAL WWB-BUDGET



FIGUUR II.2 STAAFDIAGRAM W-DEEL VERSUS TOTAAL WORK FIRST-BUDGET



Bijlage III

UITSTROOM AAN DE VOOR- EN ACHTERKANT NAAR EEN AANTAL STURINGSIN-

	Preventieve Uitstroom	Uitstroom naar werk
Doelgroep(1)		
- nieuwe instroom	37,4	51,2**
- anders	28,8	38,5**
Doelgroep(2)		
- jongeren	49,0**	52,6
- anders	27,5**	42,5
1 Snelle start		
- snel (< 5 dagen)	29,2	42,5
- later (> 5 dagen)	33,9	45,7
2. Begeleiding		
- een op een begeleiding	30,7	42,8
- anders	37,2	53,6 *
3 Werkomgeving:		
- reëel	27,8	49,4
- gesimuleerd	41,9 *	42,0
4 Focus op aanbodversterkende activiteiten (employability)		
- ffl 20%	26,8	42,7
- < 20%	39,9*	46,7
5 hoofdaannemer:		
- Sociale dienst	43,7**	53,5
- SW	11,0**	35,4
- RIB	26,8**	45,8
6 Beloning vs uitkering		
- reguliere loon	20,0**	44,5
- WMBU	37,9**	44,5
7 Sancties:		
- stopzetting	37,0	36,3**
- korting	29,3	50,8**
Totale resultaten (gemiddeld)	32,6	44,5

Bijlage IV Regressiemodellen

UITSTROOM AAN DE VOOR- EN ACHTERKANT NAAR EEN AANTAL STURINGSINSTRUMENTEN VAN KARAKTERISTIEKEN VAN WORK FIRST-PROJECTEN(N=49)

	Model 1			Model 2		
	B	Beta	T	B	Beta	t
Constant	22,18		2,87**	13,08		1,63
Tekort I-deel	-73,80	-0,27	-1,26	-28,67	-0,10	-0,51
Percentage bijstandgerechtigden	4,92	0,39	1,86+	2,89	0,23	1,13
WMBU				18,80	0,47	2,34*
	Model 1			Model 2		
R2	0,16			0,34		
Adjusted R2	0,08			0,24		

TABEL IV.2 VOORSPELLERS VOOR DE UITSTROOM NAAR WERK

	Model 1			Model 2			Model 3			Model 4		
	B	Beta	t	B	Beta	t	B	Beta	t	B	Beta	t
Constant	60,97		7,83**	51,25		6,53**	58,61		7,42**	73,33		7,63**
Tekort I-deel	-29,06	-,10	-,55	-27,33	-,10	-,58	-26,36	-,09	-,60	-42,09	-,15	-1,03
Percentage WWB-klanten	-4,58	-,32	-1,66	-3,62	-,25	-1,45	-5,12	-,35	-2,14*	-4,03	-,28	-1,80+
Doelgroep nieuwe instroom				17,30	,45	2,71*	16,53	,43	2,80**	19,80	,52	3,54**
Hofdaannemer SW-bedrijf							-18,36	-,37	-2,33*	-27,82	-,56	-3,35**
WMBU										-20,05	-,40	-2,33*
	Model 1			Model 2			Model 3			Model 4		
R2	0,13			0,33			0,45			0,56		
Adjusted R2	0,06			0,25			0,36			0,46		

Bijlage V

SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Organisatie	Naam en Functie
Divosa	mevrouw H. Overbeek Procesmanager
Gemeente Ede	De heer C. A. van Oostrom Hoofd Werk, Inkomen en Zorg
Gemeente Gouda	De heer R. Borghouts Afdelingshoofd Dienst Arbeid en Integratie
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	De heer R. Friedel Directie Werk en Bijstand Beleidsinnovatie en Ketenprocessen
VNG	De heer M. J. Meihuizen Beleidsmedewerker Werk en Inkomen

Literatuur

Abbring, J.H., G.J. van den Berg, J.C. van Ours (2005). *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment.* The Economic Journal 115 (505): 602-630.

Bruttel, O. and E. Sol (2006). *work first as a European model? Evidence from Germany and the Netherlands.* Policy and Politics 34(1): 69-89.

CBS (2007). *Tweede vervolgmeting 25% doelstelling; voorlopige uitkomsten voor het gemeentedomein.* Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Dagevos, J., M. Gijsberts, C. van Praag (2003). *Rapportage minderheden 2003: Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Department of Workforce Development (2001). *An Evaluation: Wisconsin Works (W-2) program.* State of Wisconsin: Legislative Audit Bureau.

Greve, C. and N. Ejersbo (2002). *When public-private partnership fail, the extreme case of the NPM-inspired local government of Farum in Denmark.* Nordisk Kommunal forskningskonferens, 29 november - 1 december 2002, Odense, Denmark.

Groot, C.M.E., D. de Graaf, J.P. Hop (2006). *Uit de bakken, aan de bak.* Amsterdam: SEO in opdracht van ministerie van SZW.

Handler, J.F., Y. Hassenfeld (2006). *Blame Welfare, Ignore poverty and inequality.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hekelaars, A., W.Zwinkels en A.Braat (2006) *De juiste klant op het juiste traject: een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen.* Rotterdam/Hoofddorp: DSZW/TNO.

Hvinden, B. (1999) *'Activation: a Nordic perspective', in Heikkilä, M. (ed.) Linking welfare and work.* Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.

KSM Bestuursupport (2005). *work first: Zo snel mogelijk weer aan het werk.* Support 3.

Lightman, E., A. Mitchell, et al. (2005). *Welfare to what? After workfare in Toronto.* International Social Security Review 58(4): 95-106.

Lodemel, I. en H. Trickey (2001) *An Offer you can't Refuse- Work fare in international Perspective.* The Policy Press: Bristol.

Orbis (2006). *Couleur Locale.* Bussum: Orbis. (ongepubliceerd)

Ochel, W. (2005). *Welfare-to-work experiences with specific work - First programmes in selected countries.* International Social Security Review 58(4): 67-93.

Schuetz, H., H. Mosley (2005) *Arbeitsagenturen auf dem Pruefstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung.* Sigma: Berlin

Sol, E., A.C. Glebbeek e.a. (1998) *Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur. De positie van derde belanghebbenden in een tripartite structuur.* Amsterdam: AUP.

Stimulansz (2005). *Van poortwachterfunctie naar totaalaanpak.* Den Haag: Stimulansz.

Vos, E.L. en B.M.F. Fermin (2006) *Prestaties van het reïntegratiebedrijf.* Evaluatie van de Kortste weg naar werk in Dordrecht. TNO: Hoofddorp.

Voetnoten

- 1 Anders dan in andere landen (bijvoorbeeld de VS, TANF) zijn gemeenten bijvoorbeeld vrij om meer of minder bijstandsmensen te laten participeren. Er is geen sprake van een bepaalde participatiegraad, waaraan een gemeente zich heeft te houden.
- 2 Aanvankelijk was ook een kencijfer opgenomen 'trajectprijs'. Daar is later vanaf gezien met het oog op het weinig valide karakter van de meting (zie hoofdstukken 3 en 4).
- 3 Dit aandeel wordt uitgedrukt in een percentage ten opzichte van het aantal aanmeldingen bij het CWI of de gemeente aan wie work first wordt aangeboden.
- 4 Zie interview Hendrik Klap. Binnenlands Bestuur 2 maart 2007, pp. 22-25.
- 5 Voor een overzicht in de vorm van staafdiagrammen verwijzen we naar de bijlagen.
- 6 Analoog aan de door meerdere gemeenten gehanteerde reïntegratieladder.
- 7 E.Sol, A.C.Glebbeeck e.a. (1998) Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur. De positie van derde belanghebbenden in een tripartite structuur. Amsterdam:AUP.
- 8 Zie Ochel (2005).
- 9 De percentages zijn berekend op basis van de projecten, waarvoor data beschikbaar waren. Niet alle 49 projecten gaven data voor alle vier de indicatoren.
- 10 ($p < .09$).
- 11 Sociaal Bestek, mei 2006
- 12 $p < 0.10$.
- 13 De gegevens over de tekorten/overschotten I-deel zijn afkomstig van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de Kernkaart 2005.
- 14 Gezien het gering aantal cases in het model wordt ook de adjusted R² gepresenteerd. Deze bedraagt 24%.
- 15 Gezien het gering aantal cases in het model wordt ook de adjusted R² gepresenteerd. Deze bedraagt 46%.

