

Re-integratie in Helmond

Een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid

Re-integratie in Helmond: een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid

Maart 2007

COLOFON

Samenstelling

Benno Wiendels

Kees Verhaar

Carla Vianen

Vormgeving binnenwerk

Druk

Sector Document Processing, VNG

SGBO

Onderzoek > Advies > Implementatie

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

SGBO

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van SGBO.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. SGBO kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Samenvattende conclusies en aanbevelingen	5
Reactie van College van B&W	18
1 Inleiding	23
1.1 Onderzoekskader	24
1.1.1 Meten van doeltreffendheid	25
1.1.2 Meten van doelmatigheid	26
1.2 Onderzoeksopzet	26
1.3 Leeswijzer	27
2 Beleid	29
2.1 Missie en visie	29
2.2 Doelstellingen	30
2.2.1 Doelstellingen van het gemeentelijk re-integratiebeleid	31
2.2.2 Doelstellingen van de projecten Direct Werk en Helmond Actief	33
2.3 Gebruik van (kwantitatieve) informatie ter onderbouwing van beleidskeuzen	34
2.4 Doelgroepen	35
2.5 Afstemming op verwante beleidsterreinen	35
3 Organisatie en uitvoering	37
3.1 Vertaling van beleid in werkinstructies en procesbeschrijvingen	37
3.2 De positionering van de uitstroomfunctie binnen de organisatie	37
3.3 De invulling van het klantmanagement	39
3.4 Toeleiding en cliëntenoverdracht	39
3.5 Inhoud en uitvoering van de trajecten	40
3.5.1 Re-integratieactiviteiten	41
3.5.2 Maatschappelijke re-integratie	42
3.6 Contracten en voortgangsbewaking	43

4 Resultaten (cijferanalyse)	46
4.1 Ontwikkeling en samenstelling van het cliëntenbestand	46
4.2 In- en uitstroom	51
4.3 Trajecten	53
4.4 Uitgaven	56
5 Resultaten (enquête)	60
5.1 Respons en kenmerken van (ex)trajectdeelnemers	60
5.2 Tevredenheid over de inhoud van het traject	62
5.3 Tevredenheid over de begeleiding	65
5.4 Uitstroom naar werk	68
5.5 Overige effecten van trajectdeelname	70
5.6 De 'afhakkers'	73
5.6.1 Onderzoekspopulatie	74
6 Evaluatie	77
6.1 Bestuurlijke verantwoording	77
6.2 Managementrapportages en informatie	77
Bijlagen	78
a. Geraadpleegde documenten	79
b. Lijst van geïnterviewden	77
c. Onderzoeksverantwoording	82

Voorwoord

In het voorjaar van 2006 heeft de Rekenkamercommissie het initiatief genomen tot het uitvoeren van een onderzoek naar re-integratie in Helmond.

Bij de keuze voor de onderzoeken hanteert de Rekenkamercommissie als criteria:

- het onderzoek dient een toegevoegde waarde te hebben;
- het onderzoek is gericht op effectiviteit en doelmatigheid;
- het onderwerp is actueel en heeft een groot maatschappelijk en financieel belang;
- het onderzoek moet leiden tot concrete aanbevelingen.

Het onderwerp 're-integratie in Helmond' voldoet aan die criteria.

Het onderzoek is het eerste grotere onderzoek van de Rekenkamercommissie.

Het onderzoek is gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid naar re-integratie in het algemeen en meer in het bijzonder naar de projecten Direct Werk en Helmond Actief.

De Rekenkamercommissie bestaat uit vier raadsleden en een externe vice-voorzitter en voorzitter.

Het uitvoeren van een onderzoek vereist de nodige deskundigheid en ervaring. Reden voor de Rekenkamercommissie om een extern bureau in te schakelen. Na een selectie uit drie gerenommeerde instanties is gekozen het onderzoek te laten uitvoeren door SGBO, het adviesbureau van de VNG.

Door SGBO is een onderzoek uitgevoerd op basis van voorliggende (beleids)documenten, gesprekken met betrokkenen en een enquête onder de deelnemers van Direct Werk en Helmond Actief.

Het onderzoek heeft tot waardevolle resultaten geleid. Op basis van het onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan die zowel betrekking op het gemeentelijk re-integratiebeleid als voor de projecten. Het uitvoering geven aan die aanbevelingen leidt volgens de Rekenkamercommissie tot een nog beter gebruik van de beschikbare middelen en het komt het re-integratieproces zeker ten goede.

Het onderzoek laat zien dat de gemeente Helmond innovatief bezig is geweest, waarbij het accent lag op het boeken van praktische resultaten. Een aantal aspecten van het proces heeft daarbij te weinig aandacht gekregen. Een verdere verbetering is daarom gewenst. Aanbevelingen hiervoor staan in het rapport opgenomen.

De Rekenkamercommissie streeft er naar om minstens een groot onderzoek per jaar te verrichten.

Van de gelegenheid maken wij graag gebruik een oproep te doen aan de leden van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en aan de inwoners van de gemeente Helmond onderwerpen voor mogelijke onderzoeken aan te dragen.

E. van Thiel

Voorzitter Rekenkamercommissie

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

A. Onderzoeksvraag

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek van de Rekenkamercommissie Helmond naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid in het algemeen en de projecten Direct Werk en Helmond Actief in het bijzonder. De centrale doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Het verschaffen van inzicht in de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) van het gemeentelijk re-integratiebeleid in het algemeen en de projecten Direct Werk en Helmond Actief in bijzonder over de periode vanaf 1 januari 2003.

Hiervan afgeleid zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de doelstellingen van gemeentelijk re-integratiebeleid?
2. Wat zijn de doelstellingen van de projecten Direct Werk en Helmond Actief?
3. Wat zijn de resultaten en effecten van het re-integratiebeleid in het algemeen en de projecten Direct Werk en Helmond Actief in het bijzonder?
4. Hoe verhouden de resultaten en effecten zich tot de doelstellingen van het Helmondse re-integratiebeleid en de projecten Direct Werk en Helmond Actief?
5. In hoeverre zijn de resultaten en effecten toe te schrijven aan de projecten Direct Werk en Helmond Actief?
6. Tegen welke kosten worden de resultaten gerealiseerd?

B. Onderzoeksmethode

De bovenstaande deelvragen zijn beantwoord met behulp van een documentenanalyse (beleidsplannen en verslagen, procesbeschrijvingen, contracten), interviews met sleutelpersonen, en een cijferanalyse, dat wil zeggen een analyse van de feitelijke gegevens uit de gemeentelijke administratie en de verantwoordingsverslagen van de re-integratiebedrijven. Daarnaast zijn drie schriftelijke enquêtes gehouden onder:

1. cliënten die vanaf 1 januari 2003 een traject hebben gevolgd (inclusief mensen die voortijdig zijn afgehaakt) in het kader van Direct Werk;
2. cliënten die vanaf 1 januari 2003 een traject hebben gevolgd (inclusief mensen die voortijdig zijn afgehaakt) in het kader van Helmond Actief;
3. personen die zich in de eerste helft van 2006 bij het CWI hebben gemeld voor een uitkering, maar de uitkeringsaanvraag omdat wat voor reden dan ook niet hebben doorgezet (de zogenaamde afhakers).

Het doel van de enquêtes onder deelnemers aan Direct Werk en Helmond Actief was, om naast uitstroomresultaten, een indicatie te krijgen van de zogenaamde ‘zachte effecten’ van re-integratie en activering en de mate waarin het traject hieraan heeft bijgedragen. Zijn de deelnemers bijvoorbeeld maatschappelijk actiever geworden, en zijn ze zich actiever gaan gedragen richting de arbeidsmarkt. De enquête onder personen die zich bij het CWI melden

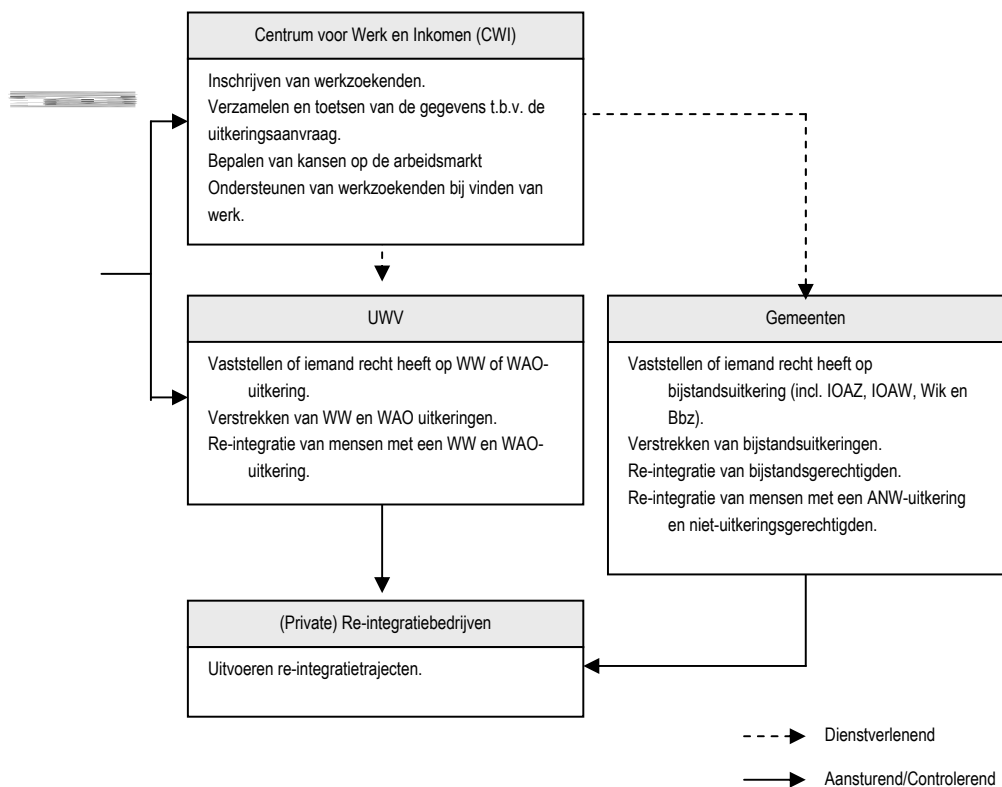
voor een uitkering had een tweeledig doel. Ten eerste, het verkrijgen van inzicht in de preventieve werking van het project Direct Werk. Ofwel: in hoeverre is de verplichting om te gaan werk bij Direct Werk reden voor mensen om bij nader afzien toch maar af te zien van een uitkering. Ten tweede, het verkrijgen van inzicht in de groep ‘drop-outs’ (geen uitkering, maar ook geen werk). Wat gebeurt er met deze groep en hoe voorzien zij op dit moment in hun levensonderhoud?

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen per deelvraag gepresenteerd. Voordat we dat doen gaan we in de volgende paragraaf eerst kort in op de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de re-integratie

C. Re-integratie in de praktijk

De sociale zekerheid is de afgelopen jaren voortdurend aan veranderingen onderhevig geweest. De wet SUWI is ingevoerd, de Algemene bijstandswet (Abw) is vervangen door de Wet Werk en Bijstand (WWB) en er zijn strengere eisen gesteld aan het toetreden tot de WAO.

De wet SUWI is op 1 januari 2002 ingevoerd. In de wet is de uitvoering van het re-integratiebeleid en alle daarop betrekking hebbende uitkeringen, waaronder de Werkloosheidsheidswet (WW), de WAO en de WWB, samengebracht. De actoren van SUWI zijn weergegeven in onderstaand figuur.



De belangrijkste taak van het CWI is het bemiddelen van mensen naar werk. Verder vormen de CWI's het eerste loket voor iedereen met recht op een WW- of bijstandsuitkering. Niet alleen uitkeringsgerechtigden, maar ook mensen die al een baan hebben, kunnen bij het CWI terecht. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beoordelen of iemand recht heeft op een bijstandsuitkering, het verstrekken van een bijstandsuitkering, en de re-integratie van bijstandsgerechtigden. Daarnaast zijn de gemeenten sinds 1 januari 2002 ook verantwoordelijk voor de arbeidstoeleiding van mensen met een nabestaandenuitkering (ANW) en niet-uitkeringsgerechtigden (NUG), zoals herintreedsters.

Het UWV heeft de taak te zorgen voor re-integratie en uitkeringsverstrekking voor WW-ers en WAO-ers. De uitvoering van de re-integratietrajecten tenslotte, gebeurt door private re-integratiebedrijven.

De WWB is op 1 januari 2004 in werking getreden. De WWB heeft grote wijzigingen aangebracht in de verantwoordelijkheden voor gemeenten op het terrein van bijstand en re-integratie. Een van de belangrijkste doelen van de WWB is het meer dan voorheen activeren van bijstandsgerechtigden naar betaald werk. Centraal staan de volgende punten: meer nadruk op het beperken van instroom in de uitkering, meer prikkels voor uitstroom en activering, en meer fraudepreventie en -opsporing. Om dit te bereiken zijn door het Rijk de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- gemeenten zijn vanaf 1 januari 2004 volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Dit betekent dat een stijging of daling van het aantal bijstandsuitkeringen financiële consequenties tot gevolg kan hebben voor de gemeentelijke begroting;
- gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid en middelen voor het voeren van een actief re-integratiebeleid. Ruimte en middelen ontstaan door het creëren van een ongedifferentieerd en vrij besteedbaar re-integratiebudget, het zogenaamde W-deel, waarmee gemeenten optimaal maatwerk kunnen leveren;
- een duidelijk stelsel van rechten en plichten van burgers, waarbij de arbeidsverplichting centraal staat;
- vergaande vereenvoudiging van de regelgeving en verantwoording en terugdringen van rapportageverplichtingen.

D. Bevindingen per deelvraag

Algemeen

Het onderzoek heeft tot waardevolle resultaten geleid. Op basis van het onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan die zowel betrekking hebben op het gemeentelijk re-integratiebeleid als voor de projecten. Het uitvoering geven aan die aanbevelingen leidt volgens de Rekenkamercommissie tot een nog beter gebruik van de beschikbare middelen en het komt het re-integratieproces zeker ten goede. Het onderzoek laat zien dat de gemeente

Helmond met de re-integratie op de goede weg is en positieve resultaten worden behaald. Maar een verdere verbetering is gewenst.

Het onderzoek laat zien dat de gemeente Helmond innovatief bezig is geweest, waarbij het accent lag op het boeken van praktische resultaten. Een aantal aspecten van het proces heeft daarbij te weinig aandacht gekregen. Een verdere verbetering is daarom gewenst. Aanbevelingen hiervoor staan in het rapport opgenomen.

In het rapport zijn de doelstellingen getoetst aan de SMART geformuleerde doelstellingen en niet in bredere context geplaatst. Een aantal van de niet-SMART gedefiniëerde doelstellingen is overigens wel verwezenlijkt. Deze doelstellingen waren kwalitatief van aard en niet in termen van effecten geformuleerd.

Het gemeentelijke re-integratiebeleid wordt in de onderzochte periode gekenmerkt door het innovatieve, deels grensverleggende karakter. Helmond heeft landelijk naam gemaakt, onder meer door als een van de eerste gemeenten in Nederland de Work First aanpak in praktijk te brengen. Ook het project Helmond Actief, als onderdeel van een brede, activerende buurtaanpak in Binnenstad Oost, kent een vernieuwende aanpak. Bij deze projecten heeft het accent gelegen op het vormgeven in de praktijk van een nieuwe aanpak van activering en re-integratie. De gemeente Helmond heeft daarbij de expertise van ketenpartners ingeschakeld en daarmee maximaal kennis van en inzichten uit praktijk en theorie bijeen gebracht.

Dat alles vond plaats in een periode die wordt gekenmerkt door stelselwijzigingen in de sociale zekerheid. Met name de invoering van de Wet SUWI en de nieuwe Wet werk en bijstand in 2004 hebben ingrijpende gevolgen gehad voor het beleid en de uitvoering. Daarnaast heeft Helmond in deze periode te kampen gehad met een bovengemiddelde werkloosheidsgroei van 57%, van ruim 3.700 in 2002 tot een maximum in 2004 van ongeveer 5.800. Desondanks is de gemeente er in geslaagd de toename van het aantal mensen in de bijstand aanzienlijk te beperken. De toename is 4,3%, namelijk van 2.310 per 1 januari 2002 tot een maximum van 2.410 per 1 januari 2005. Landelijk bedraagt de toename in deze periode 6,2%. Inmiddels is het aantal Helmondse bijstandsccliënten gedaald naar ongeveer 2100 in oktober 2006. Deze resultaten zijn geboekt met inzet van een, ook in landelijk perspectief gezien, zeer beperkte formatie.

Wat zijn de doelstellingen van gemeentelijk re-integratiebeleid?

In 2003 en 2004 zijn geen doelstellingen geformuleerd die in het kader van het re-integratiebeleid kunnen worden beoordeeld. In 2005 zijn wel enkele doelstellingen geformuleerd. Het hoofddoel van het re-integratiebeleid 2005 bestaat uit drie principes, te weten: meer inwoners van Helmond hebben werk en kunnen zo voorzien in hun eigen levensonderhoud; minder inwoners met een inkomen op de armoedegrens, minder

‘misbruik’ van uitkeringsmiddelen. Deze hoofddoelen zijn verder uitgewerkt in een aantal subdoelen:

1.	Verkleinen van het verschil in werkloosheid tussen Helmond en het landelijk gemiddelde met 25% (peildata 1-1-2005 en 31-12-2005), in samenhang met programma 9 (economische zaken en werkgelegenheid).
2.	Verkleinen van het verschil tussen het percentage uitkeringsgerechtigden in Helmond en het landelijk gemiddelde met 25%(peildata 1-1-2005 en 31-12-2005).
3.	Terugdringen met minimaal 10% van het aantal werknemers werkzaam in de voormalige In- en Doorstroombanen en verdergaande reguliere bekostiging van de loonkosten en werkgeverslasten (eigen bijdrage werkgevers).
4.	Verdere afbouw van werknemers werkzaam op grond van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW).
5.	Start van 400 re-integratie-/ sociale activeringstrajecten (streefgetal, afhankelijk van definitieve budgethoogte en gemiddelde kosten per traject) om een uitstroom van 175 cliënten te realiseren.
6.	Verlagen van het aantal inwoners met armoedeproblematiek (2920 per oktober 2000) evenredig met de landelijke ontwikkelingen.
7.	Uitbreiding methode Helmond Actief (laagdrempelige wijkaanpak) in Helmond West en Helmond Noord.
8.	Tevredenheid van inwoners over de uitvoering van taken op het terrein werk en inkomen zal worden gemeten en gemonitord (0-meting zal in 2005 zijn uitgevoerd).
9.	Intensivering van de poortwachtersfunctie om afvlakking c.q. ombuiging naar beneden te bereiken van de instroom van nieuwe bijstandsgerechtigden.
10.	Ketenaanpak voor bestrijding van meervoudige problematiek (b.v. psychische problemen, schulden en werkloosheid) om ‘draaideurklanten’ te voorkomen.
11.	Continueren van tijdige afhandeling van alle uitkeringsgerelateerde activiteiten.

De Rekenkamercommissie constateert dat de doelstellingen op het terrein van werk en uitstroombevordering (1 t/m 5) over het algemeen concreet en SMART geformuleerd zijn. Dit geldt niet voor de overige doelstellingen. Onduidelijk is welke resultaten en effecten moeten worden bereikt, waardoor het voor de Raad maar ook het management moeilijk is om achteraf vast te stellen of de gestelde doelen zijn gerealiseerd, en of eventuele (tussentijdse) bijsturing nodig is. Tevens valt op dat de doelstellingen zich veelal beperken tot één jaar. Een langetermijnstrategie en doelstellingen ontbreken.

Er is voorafgaand aan de beleids- en doelformulering geen systematische inventarisatie opgesteld van het cliëntenbestand, de arbeidsmarkt, en de resultaten die met de re-integratieactiviteiten in het verleden zijn gemaakt.

Verder ontbreekt een verbreding van het arbeidsmarktbeleid naar andere nauw verwante beleidsbeleidsterreinen, zoals economische zaken, onderwijs en welzijn: er is geen samenhangende visie en er zijn geen samenhangende doelen op de sociaal-economische ontwikkeling van de gemeente.

Een ander aandachtspunt betreft de groep cliënten in de bijstand (ouder dan 45 jaar) die naar verwachting geen perspectief heeft op regulier werk. Voor deze groep cliënten is tot op dit moment nog geen specifiek beleid ontwikkeld. Toch is het belangrijk dat ook deze groep cliënten perspectief wordt geboden en dat zij geactiveerd worden anders dan door middel van werk, zeker ook omdat het in Helmond een groeiende groep betreft. Het aandeel langdurig bijstandgerechtigden is in Helmond toegenomen van 78% per januari 2004 tot 84% per april 2006. Deze toename is bovendien sterker dan in de omliggende gemeenten, de gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners en Nederland als geheel.

Tot slot merken we op dat de bestuurlijke verantwoording over het gevoerde re-integratiebeleid binnen de gemeente Helmond beperkt is vormgegeven. De bestuurlijke verantwoording vindt plaats door middel van het VODU-verslag, en een jaarlijks door de afdeling Werk en Inkomen op te stellen evaluatieverslag. De resultaten worden in deze verslagen echter zelden gerelateerd aan de beleidsmatige uitgangspunten zoals die in de diversie beleidsnota's en verordeningen zijn vastgelegd. Hierdoor is het voor de gemeenteraad niet of nauwelijks mogelijk een oordeel te vormen over de doeltreffendheid van het beleid en op basis daarvan bij te sturen, te stoppen met activiteiten of nieuwe initiatieven te ontplooien.

Wat zijn de doelstellingen van de projecten Direct Werk en Helmond Actief?

Het project Direct Werk, dat in september 2002 van start is gegaan, heeft tot doel (nieuwe) bijstandsgerechtigden direct aan het werk te zetten. Kort gezegd komt het erop neer, dat mensen binnen 24 uur na de bijstandsaanvraag werk aangeboden krijgen bij re-integratiepartner de Atlant Groep om werkervaring en arbeidsritme op te doen en te behouden. Tevens beoogt het project een extra drempel op te werpen voor mensen om een uitkering aan te vragen.

Helmond Actief beoogt alle werkloze werknemers, wonend in de Binnenstad Oost, activerend te bemiddelen naar werk, sociale activering en/of zorg. Uiteindelijk is de aanpak er op gericht, dat burgers zich weer duurzaam en zo zelfstandig mogelijk leren verhouden en verbinden met de samenleving. Tegelijkertijd wil het project tegemoetkomen aan de bredere doelstelling van cohesiebevordering van mensen wonend in de Binnenstad.

De doelstellingen voor de projecten Direct Werk en Helmond Actief zijn, voor wat betreft het onderdeel uitstroom, verder geconcretiseerd in de contracten met de re-integratiebedrijven. Voor beide projecten wordt ten aanzien van fase 2 cliënten een uitstroom naar regulier werk van 70% nagestreefd, terwijl bij fase 3 en 4 cliënten een

uitstroom naar regulier werk van 40% en plaatsing in sociale activering van 40% wordt verlangd. Voor de overige doelstellingen van Direct Werk (verbeteren van arbeidskwalificaties en beperking van de instroom) en Helmond Actief (duurzaam verbinden met de samenleving en cohesiebevordering) zijn geen meetbare doelstellingen aangetroffen.

Wat zijn de resultaten en effecten van het re-integratiebeleid en de projecten Direct Werk en Helmond Actief in het bijzonder?

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

Uit de analyse van de feitelijke uitstroomgegevens blijkt dat de totale uitstroom in de jaren 2003, 2004 en 2005 respectievelijk 710, 725 en 620 cliënten bedraagt. Van deze groep stroomt jaarlijks iets minder dan een derde uit naar regulier werk. De overige cliënten verlaten de uitkering om overige redenen, zoals een verhuizing, samenwonen, een huwelijk of het doorstromen naar een andere regeling (WAO, WW).

De uitstroomresultaten voor de projecten Direct Werk en Helmond Actief laten zich moeilijker vast stellen omdat de registratie op dit punt gebreken vertoont. Gegevens ontbreken of zijn onvolledig en blijken bovendien ook niet altijd goed op elkaar te passen. Dit heeft mede te maken met het feit dat de gemeente Helmond (nog) niet beschikt over een goed cliëntvolgsysteem waarin de benodigde gegevens kunnen worden opgeslagen. Hierdoor is het inzicht in de uitstroom en de voortgang van cliënten tot op heden beperkt. De gemeente is hiervoor sterk afhankelijk van de maandelijkse managementrapportages van de re-integratiebedrijven.

Als we uitgaan van de (wel) beschikbare gemeentelijke gegevens dan kunnen voor Direct Werk de volgende uitstroomresultaten worden vastgesteld:

- een totale uitstroom in de jaren 2003, 2004 en 2005 van respectievelijk 179, 314 en 214 cliënten;
- van deze groep stroomt jaarlijks ongeveer een vijfde uit naar regulier werk (19%) en 1% naar sociale activering;
- de overige deelnemers aan Direct Werk hebben de uitkering verlaten om overige redenen, zijn doorgestroomd naar een vervolgtraject, of hebben het traject tussentijds verlaten. Om hoeveel cliënten het precies gaat is alleen bekend voor 2004. In dat jaar stroomde 13% uit om andere redenen dan werk, 24% stroomde door naar een vervolgtraject, en 36% haakte tussentijds af (uitval).

De uitstroomresultaten voor Helmond Actief kunnen als volgt worden samengevat:

- een totale uitstroom in de jaren 2004 en 2005 van 49 en 99 cliënten;

- de uitstroom naar werk over deze periode bedraagt 45% en de uitstroom naar sociale activering 37%;
- in 2005 stroomde 16% uit om andere redenen dan werk;
- 24% viel uit het traject (2005).

Uit het enquêteonderzoek komt naar voren dat:

- De kans op terugval bij Direct Werk is relatief groot: 1 op de 3 respondenten is in de periode nadat zij zijn uitgestroomd naar werk, weer werkloos geworden.
- Een substantieel deel van de deelnemers aan Direct Werk betwijfelt het rendement van de trajectenactiviteiten: ongeveer de helft geeft aan weinig tot geen baat te hebben gehad bij het project. De twijfels richten zich met name op de inhoud en aansluiting van de trajectactiviteiten op de vraag op de arbeidsmarkt en het gebrek aan eigen inbreng en maatwerk. Ondanks deze twijfel geeft een deel van de sceptici aan wel dingen geleerd te hebben die helpen bij het vinden van een baan, meer te zijn gaan solliciteren en ook meer zin te hebben om te werken sinds de deelname aan Direct Werk.
- Deelnemers aan Helmond Actief ervaren (na trajectdeelname) vooral een vooruitgang in de persoonlijke competenties en het persoonlijk welbevinden. Daarnaast lijkt het project ook een bijdrage te leveren aan het opheffen of verkleinen van het sociaal isolement van cliënten. Deelnemers zijn actiever geworden, hebben meer vrienden en kennissen, en komen ‘gemakkelijker de deur uit’ sinds de trajectdeelname. Kennelijk zorgt Helmond Actief bij deze groep cliënten voor net dat duwtje in de rug dat nodig is om weer maatschappelijk actief te worden.
- De preventieve werking van het project Direct Werk lijkt beperkt. Weliswaar besluit een deel van de respondenten (na aanmelding bij het CWI) bij nader inzien toch maar af te zien van een uitkering, maar de belangrijkste reden hiervoor is dat men geen recht op een bijstandsuitkering blijkt te hebben, gevolgd door ‘ik heb zelf werk gevonden’. Slechts 5% geeft expliciet aan niet verplicht te willen werken bij Direct Werk. Dit blijkt ook wanneer we vragen naar de bekendheid met het project Direct Werk. 62% zegt nog nooit gehoord te hebben van het project Direct Werk, terwijl slechts 8% ook daadwerkelijk een werkplek bij Direct Werk aangeboden heeft gekregen.
- Er zijn geen aanwijzingen dat het project Direct Werk tot gevolg heeft dat mensen buiten de boot vallen. 14% van de respondenten (19 personen) geeft aan werkloos te zijn, zonder uitkering. Deze groep zou kunnen worden aangemerkt als zogenaamde drop-outs. Nadere analyse leert echter dat een groot deel van deze respondenten nog thuiswonend is, en dus waarschijnlijk leeft van het geld van de ouders. 4 respondenten geven aan af en toe uitzendwerk te verrichten. Van de rest (6% of 8 personen) is de inkomensbron onbekend. In hoeverre deze personen in

problematische situatie terecht zijn gekomen is op basis van de enquête niet vast te stellen.

Zijn de beoogde resultaten en effecten van het re-integratiebeleid en de projecten Direct Werk en Helmond Actief gerealiseerd?

In onderstaande tabel is per doelstelling (zoals geformuleerd in het Beleidsplan 2005) aangegeven in hoeverre sprake is van doelrealisatie. Te zien is dat voor 6 van de 11 doelstellingen geen beoordeling heeft kunnen plaatsvinden, omdat deze allen kwalitatief geformuleerd zijn en of gericht op activiteiten en daardoor nauwelijks te beoordelen op het behalen ervan. Van de overige doelstellingen zijn er drie gerealiseerd (doelstelling 3, 4 en 9), en 2 niet gerealiseerd (doelstelling 1 en 2).

1.	<p>Verkleinen van het verschil in werkloosheid tussen Helmond en het landelijk gemiddelde met 25%.</p> <p>Deze doelstelling is niet gerealiseerd. De gemeente is er wel in geslaagd het verschil met het landelijk gemiddelde te verkleinen, maar deze verkleining bedraagt 3% in plaats van 25%.</p>
2.	<p>Verkleinen van het verschil tussen het percentage uitkeringsgerechtigden in Helmond en het landelijk gemiddelde met 25%.</p> <p>Ook deze doelstelling is niet gerealiseerd. Tussen 2002-2004 is de gemeente erin geslaagd de achterstand op Nederland in te lopen. Vanaf 2004 neemt het verschil echter weer iets toe, vooral als gevolg van de toename van het aantal langdurig bijstandsgerechtigden. Deze groei is bovendien sterker dan in de omliggende gemeenten, de gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners, en Nederland als geheel. De gemiddelde afstand van het Helmondse cliëntenbestand tot de arbeidsmarkt is hierdoor groter geworden.</p>
3.	<p>Terugdringing van het aantal ID-banen jaarlijks met minimaal 10%.</p> <p>De gemeente is hierin in 2004 en 2005 is geslaagd. Het aantal ID-werknemers is in deze periode met respectievelijk 14% en 10% gedaald.</p>
4.	<p>Verdere afbouw van werknemers werkzaam op grond van de WIW.</p> <p>De doelstelling 'verdere afbouw van het werknemers op grond van de WIW' is eveneens gerealiseerd. De daling bedraagt 7% in 2004 en 31% in 2005, en in het de eerste halfjaar van 2006 is zelfs sprake van een ruime halvering van het aantal WIW-banen (-58%).</p>
5.	<p>Start van 400 re-integratie-/sociale activeringstrajecten om een uitstroom van 175 cliënten te realiseren.</p> <p>Niet beoordeeld: een overzicht van het totaal aantal re-integratie- en sociale activeringstrajecten dat jaarlijks wordt ingezet ontbreekt. Het geautomatiseerde systeem blijkt deze cijfers niet of niet op tijd te kunnen leveren.</p>
6.	<p>Verlagen van het aantal inwoners met armoedeproblematiek</p> <p>Niet beoordeeld.</p>
7.	<p>Uitbreiding van Helmond Actief in Helmond West en Helmond Noord.</p> <p>Niet beoordeeld.</p>

8.	Tevredenheid van inwoners over de uitvoering van taken op het terrein werk en inkomen zal worden gemeten en gemonitord. Niet beoordeeld:
9.	Afvlakking naar beneden van de instroom van nieuwe bijstandsgerechtigden, onder andere door een verdere intensivering van de poortwachtersfunctie. De gemeente is hierin geslaagd. De instroom is in 2005 met 5,3 procentpunten en in 2004 met 2,7% gedaald. Helmond heeft daarmee in beide jaren beter gepresteerd dan de gemeenten met een vergelijkbare aantal inwoners. Dit is opmerkelijk, omdat in de jaren daaraan voorafgaand de instroom in Helmond zich juist minder gunstig ontwikkelde.
10.	Ketenaanpak voor bestrijding van meervoudige problematiek (b.v. psychische problemen, schulden en werkloosheid) om 'draaideurklanten' te voorkomen. Niet beoordeeld: de doelstelling is onvoldoende concreet en meetbaar geformuleerd en daardoor nauwelijks te beoordelen op het behalen ervan. Wel kan worden opgemerkt dat Helmond relatief veel draaideurcliënten kent: bijna een kwart van de uitstromers klopt binnen een jaar weer aan bij de gemeente voor een uitkering. Van alle 39 middelgrote gemeenten neemt Helmond daarmee de elfde plaats in.
11.	Continueren van tijdige afhandeling van alle uitkeringsgerelateerde activiteiten. Niet beoordeeld.

Doelrealisatie Direct Werk en Helmond Actief

De doelstellingen voor Direct Werk zijn voor wat betreft het onderdeel uitstroom, niet gerealiseerd. De uitstroomresultaten van Direct Werk blijven achter bij de in de contracten vastgelegde plaatsingspercentages: minimaal 80% naar regulier werk voor fase 2 cliënten, en 40% naar regulier werk en 40% naar sociale activering voor fase 3/4 cliënten. De daadwerkelijk realisatie over de periode 2003-2005 bedraagt 19% naar regulier werk en 1% naar sociale activering.

De realisatiecijfers van Helmond Actief zijn beduidend gunstiger. De uitstroom naar werk over de periode 2004-2005 bedraagt 44% en de uitstroom naar sociale activering 35%. Dit is een opmerkelijk resultaat zeker ook gezien de doelgroep waarmee wordt gewerkt: fase 4 cliënten met een relatief grote afstand.

Zoals hierboven is aangegeven zijn voor de overige doelstellingen van Direct Werk (verbeteren van arbeidskwalificaties en beperking van de instroom) en Helmond Actief (duurzaam verbinden met de samenleving en cohesiebevordering) geen meetbare doelstellingen aangetroffen. Hierdoor is het niet of nauwelijks mogelijk vast te stellen of de gestelde doelen zijn gerealiseerd. Uit de uitkomsten van de enquête valt echter af te leiden dat de deelnemers aan Helmond Actief de deelname over het algemeen als positief waarderen.

In hoeverre zijn de resultaten en effecten toe te schrijven aan de projecten Direct Werk en Helmond Actief?

Op basis van de beschikbare informatie van de gemeente is geen rechtstreekse relatie vast te stellen tussen de (omvang van de) gemeentelijke beleidsinspanningen en de geconstateerde uitstroom (naar werk). Wel stelt de Rekenkamercommissie vast dat, vanwege het ontbreken van heldere (en lange termijn) doelen, het beperkt beschikbaar zijn van goede management- en sturingsinformatie, een goede selectie van cliënten die voor een bepaald re-integratieinstrument in aanmerking komen, en het niet altijd aanwezig zijn van de benodigde randvoorwaarden voor de uitvoering (formatie, opleiding), het re-integratiebeleid niet altijd doeltreffend en doelmatig is geweest.

Voor een meer kwalitatieve analyse van de bijdrage van de projecten Direct Werk en Helmond Actief zijn de uitkomsten van de enquête onder deelnemers aan de projecten Direct Werk en Helmond Actief te gebruiken. Hieruit komt naar voren dat 15% van de ex-deelnemers aan Direct Werk aangeeft de gevonden baan dankzij of met hulp van Direct Werk te hebben verkregen, tegen 49% bij Helmond Actief. Eerstgenoemden zeggen de baan vooral aan zichzelf te danken te hebben. Een kwart van de deelnemers aan Direct Werk geeft aan dat het project heeft bijgedragen aan de vergroting van hun kansen op de arbeidsmarkt. 61% zegt van niet, en 15% constateert zelfs een achteruitgang in arbeidsmarktpositie.

Tegen welke kosten worden de resultaten gerealiseerd?

De gemeente Helmond kende zowel in 2004 als 2005 een overschot op het werkdeel, hetgeen aangeeft dat de financiële middelen in ieder geval geen belemmeringen kunnen zijn geweest om re-integratietrajecten aan te bieden of projecten op te starten.

De gemeente heeft nauwelijks bruikbare kostengegevens kunnen aanleveren. De belangrijkste reden hiervoor is dat de uitgaven voor de projecten niet afzonderlijk geadministreerd worden. Alleen voor Fontys zijn voor drie opeenvolgende jaren; 2004, 2005 en de eerst helft van 2006, de uitgaven bekend. De totale uitgaven aan Fontys over de periode 2004 en 2005 bedragen € 568.382. Het aantal 'Fontys' cliënten dat in 2004 en 2005 is uitgestroomd naar regulier werk of sociale activering bedraagt, volgens opgave van de gemeente, 111. Het gemiddeld bedrag per geslaagd traject¹ komt hiermee € 5.120.

In hoeverre de uitgaven opwegen tegen de baten is een vraag die op basis van de beschikbare informatie niet kan worden beantwoord. Daarvoor ontbreken te veel kosten- en uitstroomgegevens. Wel blijkt uit een landelijk onderzoek van SEO dat het inzetten van

¹ Overigens is er geen overeenstemming tussen gemeente en re-integratiebedrijven over wat moet worden verstaan onder 'geslaagd'. Re-integratiebedrijven rekenen hiertoe ook de uitstroom om andere redenen en spreken in dit verband over de zogenaamde 'positieve bijvangst'.

trajecten in de eerste plaats voordelig is voor de *maatschappij als geheel*. De maatschappelijke welvaart wordt vooral verhoogd doordat degenen die een baan vinden productie gaan leveren, doordat de criminaliteit daalt en de kosten van de gezondheidszorg. Daarnaast heeft ook de *gemeente* een financieel voordeel doordat ze minder uitkeringen hoeft te betalen. Het totale rendement van een re-integratietraject bedraagt volgens SEO 36%. Verder blijkt het rendement van duurdere instrumenten hoger te zijn dan van goedkopere instrumenten, omdat de baten van een hogere effectiviteit opwegen tegen de hogere kosten. Ook het tijdstip waarop een traject wordt ingezet is van belang. Het rendement is het hoogst als een traject onmiddellijk wordt ingezet. Een traject dat pas na een jaar wordt ingezet levert daarentegen geen maatschappelijk rendement op.

Op basis van het bovenstaande concluderen we dat het inzetten van trajecten winst oplevert, zowel maatschappelijk als voor de gemeente. Deze winst is hoger als het juiste instrument op het juiste tijdstip wordt ingezet bij de juiste persoon. Dit is momenteel nog niet altijd het geval in Helmond. Soms krijgen de re-integratiebedrijven cliënten toegewezen die er eigenlijk niet thuishoren en/of worden trajecten te laat ingezet. Een verbetering van de selectie van cliënten die voor een bepaald instrument in aanmerking komen kan het rendement (financieel voordeel) verder vergroten.

E. Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen te formuleren ter verbetering van het re-integratiebeleid:

1. *De gemeente moet een langetermijnstrategie en doelstellingen ontwikkelen.* Hierbij zal met name specifieke aandacht moeten zijn voor de groep cliënten in de bijstand (ouder dan 45 jaar) die naar verwachting geen perspectief heeft op regulier werk. Voor deze groep cliënten is tot op dit moment nog geen specifiek beleid ontwikkeld. Toch is het belangrijk dat ook deze mensen perspectief geboden wordt en dat zij geactiveerd worden (anders dan d.m.v. werk) in plaats van dat ze thuis zitten.
2. *Een integrale aanpak, en afstemming met aanpalende beleidsterreinen (onderwijs, economische zaken en zorg) is noodzakelijk.* Dit vereist een samenhangende visie en samenhangende doelen op de sociaal-economische ontwikkeling van de gemeente. Een dergelijke visie geeft een grotere kans op doeltreffendheid.
3. *Beleid zo concreet mogelijk formuleren en meetbare taakstellingen opnemen, zodat uitvoering kan worden gegeven aan een beleidscyclus.*
4. *Het opnemen van heldere en meetbare doelen in de raamcontracten.* Aandachtspunt daarbij is de definitie van wat het beoogde resultaat is. Dit is immers niet altijd betaald werk, maar kan ook zijn dat een bijstandsgerechtigde de afstand tot de arbeidsmarkt heeft verkleind of maatschappelijke actiever is geworden. Door een betere definitie van wat resultaat is kan ook het re-integratiebedrijf ook beter aangestuurd worden en afgerekend worden op resultaat.

5. *Het bestuur periodiek informeren over de stand zaken en de voortgang door middel van beleidsrapportages.* Het is daarbij van belang dat de rapportages aan sluiten op de meetbare doelen zoals die gesteld zijn in de programmabegroting en het beleidsplan re-integratie.
6. *De informatiehuishouding en automatisering zodanig inrichten dat de benodigde kwantitatieve gegevens kunnen worden geleverd.* Hierdoor zal de gemeente(raad) beter in staat zijn tussentijds bij te sturen, te stoppen met activiteiten of nieuwe initiatieven te ontplooiën, en is zij ook minder afhankelijk van de informatie van derden. De informatie kan tevens worden gebruikt om de eigen bedrijfsvoering te bewaken.
7. *De afstand tussen beleid en uitvoering verkleinen.* Dit vereist onder andere interactie in de beleidsvoorbereidende fase tussen beleidsmakers en uitvoerders van het beleid. Hierbij zal met name specifieke aandacht moeten zijn voor de haalbaarheid van de beleidsdoelen en taakstellingen, en de benodigde randvoorwaarden (formatie, kennis, bijhouden van gegevens, opleiding).
8. *Onderzoeken of de gekozen vorm van (integraal) klantmanagement de best passende is voor de gemeente Helmond.*
9. *De nodige aandacht besteden aan opleiding en training van medewerkers met name op het terrein van arbeidstoeleiding en het begeleiden van cliënten.*
10. *Kennis van het bestand vergroten en de selectie van cliënten die voor een bepaald re-integratieinstrument in aanmerking komen verbeteren.* Dit kan bijvoorbeeld door te werken met klantprofielen. Door te werken met klantprofielen kunnen klanten beter worden beoordeeld en is een betere toeleiding van cliënten naar de re-integratiebedrijven en dus een effectievere inzet van middelen mogelijk.
11. *Heldere keuzes maken omtrent de financiering van de re-integratiebedrijven.* De gemeente kan hierbij een keuze maken voor het inkopen van trajectonderdelen (de huidige invulling) of een verdergaande vorm van resultaatafspraken met de re-integratiebedrijven, die vervolgens zelf bepaalt welke instrumenten worden ingezet. De huidige invulling brengt een aanzienlijke administratieve last met zich mee, waardoor veel tijd en energie verloren gaat die beter geïnvesteerd kan worden in de kwaliteit van het product en de begeleiding van de cliënt. Bovendien laat de inkoop van losse producten zich moeilijk rijmen met de prestatieafhankelijke bonusmalus regeling.
12. *Uitbreiden van de werkwijze van Helmond Actief.* Helmond Actief laat goede resultaten zien op zowel (duurzame) uitstroom naar werk als de verbetering van het persoonlijke welbevinden. De ervaringen en de succesvolle elementen van de werkwijze van Helmond Actief zouden ook bij andere projecten/trajecten kunnen worden ingevoerd, zeker ook omdat de groep langdurig bijstandsgerechtigden in Helmond groeiende is.
13. *Bepalen hoe de gemeente in de toekomst wil omgaan met het project Direct Werk (verbreding tot re-integratieinstrument).*

Reactie van College van B&W

Aan:

De Rekenkamercommissie van de Gemeente Helmond

t.a.v. de heer drs. E. van Thiel, voorzitter

Helmond, 6 maart 2007

Geachte Rekenkamercommissie,

Door toezending van uw rapport “Re-integratie in Helmond - Een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid” met uw brief van 26 januari jl, stelt u ons in de gelegenheid te reageren op de conclusies die u trekt. Wij maken graag van die gelegenheid gebruik. Daarbij richten wij ons in ons commentaar met name op uw conclusies en aanbevelingen.

Uw rapport doet gedocumenteerd verslag van het onderzoek dat het bureau SGBO in uw opdracht heeft verricht naar het re-integratiebeleid in Helmond. Het legt op een aantal punten zwakke plekken bloot in de beleidsvorming, -uitvoering, -verantwoording en -evaluatie gedurende de onderzochte periode. Op grond daarvan komt uw commissie tot een twaalfstal aanbevelingen, die voor een belangrijk deel aansluiten bij hetgeen ons bij de verdere ontwikkeling van het re-integratiebeleid voor ogen staat. Wij zijn u erkentelijk voor deze aanbevelingen en zijn graag bereid er lering uit te trekken.

In uw brief geeft u aan dat u de dienst Samenleving en Economie, in het bijzonder de afdeling Werk en Inkomen, nauw betrokken heeft bij de totstandkoming van het rapport. Dit is zeker van invloed geweest op de conclusies en aanbevelingen, zij het dat wij niettemin moeten constateren dat op een aantal onderdelen toch nog enkele kanttekeningen op hun plaats zijn.

Re-integratiebeleid in algemene zin

Uw rapport omvat de jaren 2003-2006. Het Helmondse re-integratiebeleid heeft in deze periode, die gekenmerkt wordt door ingrijpende stelselwijzigingen, landelijk naam gemaakt door een zeer innovatieve aanpak. U constateert dat terecht op bladzijde 8. Dat dit beleid uiterst effectief is geweest komt ook uit de cijfers naar voren. Onze gemeente heeft landelijk ook veel waardering geogst met deze aanpak. Helmond is er in de onderzochte periode, ondanks een bovengemiddelde groei van de werkloosheid met 57%, in geslaagd de toename van het aantal mensen in de bijstand te beperken tot 5%. Deze ontwikkeling is, na het bereiken van een maximum van ongeveer 2360 bijstandsgerechtigden in 2005, inmiddels omgebogen in een afname naar ongeveer 2100 per einde 2006.

Ondanks deze positieve constatering, is uw commissie kritisch over de doelformulering en doelrealisatie. U stelt op de bladzijden 9 en 13/14 dat zes van de elf doelstellingen onvoldoende SMART geformuleerd zijn. U stelt daarbij dat slechts drie van de doelstellingen zijn gerealiseerd. Een zestal doelstellingen heeft u niet beoordeeld, deels omdat zij naar uw mening te weinig SMART zijn. Wij merken op dat in onze perceptie negen van de elf doelstellingen voldoende SMART – want in effect verifieerbaar – zijn geformuleerd (naast 1 t/m 5, ook de doelstellingen 6, 7, 8 en 10). Van de elf doelstellingen zijn er zeven aantoonbaar gerealiseerd (naast de drie die u signaleert, tevens de doelstellingen 7, 8, 10 en 11), terwijl van de doelstellingen 1 (in meerdere mate dan door u berekend), 2 en 5 een deel van de taakstelling is gehaald. Al met al is het beleid dus in behoorlijke mate effectief geweest. Overigens waarschuwen wij ervoor in een context van beleidsvernieuwing, innovatie en ontwikkeling van een onorthodoxe aanpak achteraf een digitale meetlat te hanteren met het buiten beschouwing laten van de context.

In onze benadering van de re-integratieproblematiek heeft in de afgelopen jaren een zwaar accent gelegen op het vormgeven in de praktijk van de gememoreerde innovatieve aanpak. Wij hebben daarbij de expertise van ketenpartners ingezet en daarmee maximaal kennis van en inzichten uit praktijk en theorie bijeen gebracht. Het formuleren van breed strategisch beleid, het voeren van gedetailleerde projectadministraties en het evalueren van de projecten heeft daarbij, zoals uw commissie constateert, te weinig aandacht gehad. Het verantwoorden van het beleid heeft uitsluitend plaatsgevonden op basis van reguliere rapportages als BERAP, Jaarrekening en VODU. Het boeken van resultaten stond nadrukkelijk voorop. Alom ondervonden die resultaten waardering. Voortzetting van de aanpak lag dan ook voor de hand. Dat de gemeenteraad zich daarbij geen oordeel heeft kunnen vormen over de doeltreffendheid van het beleid, zoals u stelt op bladzijde 10, bestrijden wij dan ook.

Waar uw commissie stelt dat er weinig gegevens aangetroffen zijn over de doelmatigheid van het gevoerde beleid is dit strikt genomen waar. Wij stellen daar echter tegenover dat de resultaten zijn geboekt met inzet van een beperkte formatie. De afdeling Werk en Inkomen kent een hoge caseload van 102 cliënten per casemanager. Landelijk is dit cijfer gemiddeld 69 cliënten per casemanager. Verder had de afdeling Werk en Inkomen in de onderzochte periode slechts de beschikking over een gering aantal beleidsmedewerkers. Er is dus met een beperktere formatie toch effectief gewerkt. Dit kan niet anders als efficiënt worden gekwalificeerd.

Helmond Actief en Direct Werk

Uit uw onderzoek naar de projecten Direct Werk en Helmond Actief komt het beeld naar voren dat met name dit laatste project buitengewoon effectief is en door deelnemers zeer gewaardeerd wordt. Dat geldt overigens ook voor projecten in het kader van de Agenda van de Toekomst, het Innovatieprogramma Wet Werk en Bijstand en voor de samenwerking van ketenpartners binnen het Werkplein Regio Helmond. Uw commissie heeft deze projecten

echter niet onderzocht. Op de afgelegde verantwoording naar het Rijk en in de communicatie met de ketenpartners wordt van die kant steeds in positieve zin gereageerd op ons beleid.

Ondanks de veelheid aan gegevens die uw rapport bevat over de twee onderzochte projecten, komt u op bladzijde 15 toch tot de wat teleurstellende conclusie dat er geen rechtstreekse relatie is vast te stellen tussen gemeentelijke beleidsinspanningen en de geconstateerde uitstroom naar werk. Sterker nog: u constateert – toegespitst op deze projecten – dat het beleid niet altijd doeltreffend en doelmatig is geweest. Wij kunnen deze conclusies niet rijmen met het positieve beeld dat u met name van Helmond Actief schetst en met uw aanbeveling op bladzijde 17, waarin u op grond van de goede resultaten pleit voor uitbreiding van de werkwijze van Helmond Actief. Overigens delen wij de kritiek van de dienst Samenleving en Economie op uw wat te enge benadering van het project Direct Werk, dat meer is dan een alleen op integratie gericht instrument. De work-first-aanpak die hiermee in Helmond gestalte heeft gekregen zorgt er in elk geval ook voor dat mensen snel in hun normale werkritme komen.

Aanbevelingen

Uw commissie doet een reeks behartigenswaardige aanbevelingen. In eerste reactie merken wij hierbij het volgende op:

1. *De gemeente moet een langetermijnstrategie ontwikkelen.*

Momenteel is een Deltaplan voor de Arbeidsmarkt in bespreking. Dit voorjaar komt dit voor besluitvorming in de gemeenteraad. Het Deltaplan kent een brede benadering en legt met name relaties naar het economisch beleid en het onderwijs- en educatiebeleid. In de komende tijd wordt dit plan nader uitgewerkt, samen met de ketenpartners, het bedrijfsleven en de onderwijswereld. Specifieke aandacht zal uitgaan naar jeugdwerkloosheid, langdurig werklozen en de categorie uitkeringsgerechtigden ouder dan 45 jaar.

2. *Een integrale aanpak is noodzakelijk.*

Zie onze reactie onder 1. De betrokken afdelingen binnen de gemeentelijke dienst werken samen aan de opstelling en de realisatie van het Deltaplan. De externe partners zullen bij de uitwerking en de uitvoering worden betrokken.

3. *Beleid zo concreet mogelijk formuleren.*

Wij zijn van mening dat wij de afgelopen jaren aanzienlijke stappen hebben gezet om het beleid zo concreet (SMART) mogelijk te formuleren. Wij evalueren de beleids- en budgetcyclus jaarlijks en brengen op grond daarvan steeds verdere verbeteringen aan. De opmerkingen van uw commissie over het re-integratiebeleid zullen wij zeker hierbij betrekken.

4. *Opnemen van heldere en meetbare doelen in de raamcontracten.*

Ook deze aanbeveling zullen wij ter harte nemen. De dienst Samenleving en Economie maakt in deze, onder begeleiding van de concerninkoper, een groeitraject door. Recente

ervaringen met de aanbestedingen van de huishoudelijke verzorging in het kader van de WMO, de inburgering zijn hiervan goede voorbeelden.

5. *Het bestuur periodiek informeren.*

Deze aanbeveling is voor ons vanzelfsprekend. Aan de hand van uw bevindingen en aanbevelingen zullen wij met de gemeenteraad de dialoog aangaan welke informatiebehoefte er eventueel bestaat, in aanvulling op de reguliere rapportages, en hoe hieraan vorm en inhoud kan worden gegeven. Beschikbare managementinformatie kan hiervoor de basis vormen.

6. *De informatiehuishouding en automatisering herinrichten.*

De aanbeveling sluit aan bij de bovenstaande. Wij zullen bij de inrichting van klantmanagement-nieuwe-stijl (zie ook aanbeveling 8) in 2007 tevens aandacht schenken aan de transparantie en meetbaarheid van processen en resultaten en de informatiehuishouding en automatisering hierop inrichten. Wezenlijke elementen hierin zijn een klantvolgsysteem en een operationele verplichtingendadministratie.

7. *De afstand tussen beleid en uitvoering verkleinen.*

Dit punt heeft reeds de aandacht. Bij de recente reorganisatie van de dienst Samenleving en Economie in 2005-2006 is dit ook gesignaleerd. Sindsdien wordt stelselmatig gewerkt aan intensivering van de dialoog tussen de desbetreffende afdelingen, onder andere in het kader van beleidsformulering en de voorbereiding en uitvoering van projecten. Het Deltaplan voor de Arbeidsmarkt en daarop te baseren tactische en operationele plannen en projecten zijn nadrukkelijk resultaten waaraan de afdelingen Economie en Arbeidsmarkt, Werk en Inkomen en – ten dele ook – Maatschappelijke Ontwikkeling en Dienstverlening gezamenlijk hun bijdrage leveren.

8. *Onderzoeken of de gekozen vorm van (integraal) klantmanagement passend is.*

Zeer onlangs is binnen de afdeling Werk en Inkomen, op basis van een gedegen onderzoek en dialoog met medewerkers, een plan vastgesteld voor de implementatie in 2007 van een nieuw model van klantmanagement, waarbij een onderscheid wordt aangebracht tussen re-integratieactiviteiten (doelmatigheid, in nauwe samenwerking met de ketenpartners) en verstrekking van uitkeringen.

9. *Aandacht besteden aan opleiding en training.*

In het kader van de implementatie van klantmanagement-nieuwe-stijl zal gerichte vorming en opleiding plaatsvinden. Dit sluit aan bij de concernbrede invoering van competentie management, die in 2007 wordt ingevoerd en waarin resultaatgerichte ontwikkeling van de competenties van medewerkers, onder meer door middel van vorming en opleiding centraal staat.

10. *Kennis van het bestand vergroten en de selectie verbeteren.*

Momenteel loopt er binnen de afdeling Werk en Inkomen, als onderdeel van de implementatie van klantmanagement-nieuwe-stijl, een traject voor de ontwikkeling van klantprofielen. Het betreft zowel de vraag- als de aanbodzijde: zowel de gewenste competenties van werkgeverszijde als de competenties van de cliënt.

11. *Heldere keuzes maken omtrent de financiering van de re-integratiebedrijven.*

Ook deze aanbeveling zullen wij ter harte nemen.

12. Uitbreiden Helmond Actief.

Helmond Actief is inmiddels uitgebreid naar Helmond West (“West Werkt”) en Noord. Alvorens verder op te schalen is het zinvol eerst de resultaten van de drie bestaande wijken te evalueren en onderling te vergelijken, om hieruit leermomenten te trekken voor eventuele vervolgstappen.

13. Bepalen toekomst Direct Werk.

De bevindingen van uw commissie zullen wij bij een evaluatie van Direct Werk betrekken. Hierbij zullen wij tevens de bredere doelstelling van dit project betrekken, zoals hiervoor nader toegelicht.

Tot slot

Wij vertrouwen er graag op dat onze reactie bijdraagt aan de dialoog met de gemeenteraad over uw rapport. Daarmee wordt dan een positieve bijdrage geleverd aan de optimalisering van het innovatieve Helmondse re-integratiebleid.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Helmond,
De burgemeester, de secretaris,

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Helmond is eind 2004 ingesteld en heeft als taak de gemeenteraad te ondersteunen bij zijn controlerende taak. Hiertoe voert de Rekenkamercommissie onderzoek uit, of laat dit uitvoeren, naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur van het college van burgemeester en wethouders. Onderzocht wordt hoe zaken zijn verlopen, hoe keuzen tot stand zijn gekomen en welke lessen voor de toekomst hieruit kunnen worden geleerd.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid in het algemeen en de projecten *Direct Werk* en *Helmond Actief* in het bijzonder.

Het project Direct Werk is het belangrijkste re-integratie-instrument voor nieuwe instromers. Het project werkt volgens de principes van Work First, hetgeen inhoudt dat mensen die een uitkering aanvragen (en kunnen werken) zo snel mogelijk - gedurende 6 weken en minimaal 20 uur per week - aan het werk worden gezet in een Direct Werkplek. Dit om te voorkomen dat mensen wennen aan een werkloos bestaan en om te kunnen vaststellen welke arbeidsmarktkwalificaties ontbreken c.q. versterkt moeten worden om een structurele plaats op de arbeidsmarkt te verwerven. De overige tijd wordt ingezet voor de noodzakelijke uitstroombevorderende activiteiten, zoals sollicitatietraining, het wegnemen van belemmeringen, en het verbeteren van de arbeidsmarktkwalificaties.

Helmond Actief is een project dat zich richt op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het betreft mensen die vaak al jaren in de bijstand zitten omdat zij dagelijks worden geconfronteerd met maatschappelijke uitsluiting als gevolg van sociale, economische en fysieke problemen. Helmond Actief probeert deze mensen een nieuwe kans te bieden om aan de samenleving deel te nemen. Dat kan via werk, arbeidstraining of stage, motivatie en oriëntatietrajecten, maatschappelijk nuttige activiteiten, mantelzorg, het volgen van taallessen en basiseducatie of sociaal/culturele activiteiten.

De centrale doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Het verschaffen van inzicht in de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) van het gemeentelijk re-integratiebeleid in het algemeen en de projecten Direct Werk en Helmond Actief in bijzonder over de periode vanaf 1 januari 2003.

Hiervan afgeleid zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de doelstellingen van gemeentelijk re-integratiebeleid?
2. Wat zijn de doelstellingen van de projecten Direct Werk en Helmond Actief?
3. Wat zijn de resultaten en effecten van het re-integratiebeleid in het algemeen en de projecten Direct Werk en Helmond Actief in het bijzonder?
4. Hoe verhouden de resultaten en effecten zich tot de doelstellingen van het Helmondse re-integratiebeleid en de projecten Direct Werk en Helmond Actief?

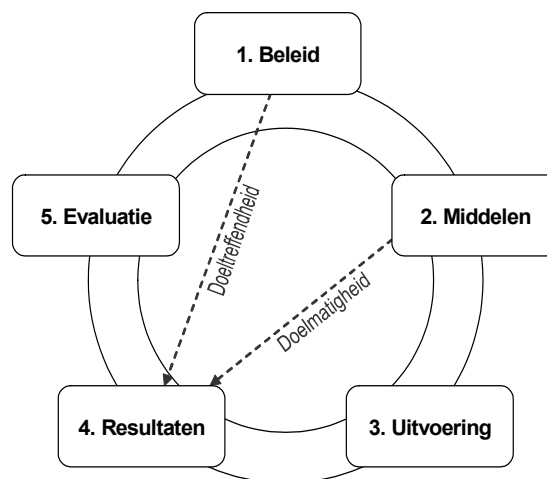
5. In hoeverre zijn de resultaten en effecten toe te schrijven aan de projecten Direct Werk en Helmond Actief?
6. Tegen welke kosten worden de resultaten gerealiseerd?

De Rekenkamercommissie van de gemeente Helmond heeft SGBO, onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), opdracht gegeven het feitenonderzoek uit te voeren. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van mei 2006 tot september 2006. De resultaten van dit feitenonderzoek zijn vastgelegd in een nota van bevindingen. De nota is ter verificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie, waarna de conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd. De nota van bevindingen en de conclusies en aanbevelingen zijn ter beoordeling aan betrokkenen voorgelegd.

1.1 Onderzoekskader

Het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid is een vruchteloze onderneming als niet vooraf een kader wordt geformuleerd voor de beoordeling. Voor onderhavig onderzoek is aansluiting gezocht bij het model van de beleidscyclus waarin een vijftal fasen kunnen worden onderscheiden: beleid, middelen (organisatie, personeel, budgetten etc.), uitvoering, resultaten, en evaluatie (zie figuur 1.1). Een goed functionerende, zich telkens herhalende beleidscyclus is van groot belang voor een goede gemeentelijke uitvoering.

Figuur 1.1 De vijf fasen van de beleidscyclus.



Aan de hand van de (onderling samenhangende) fasen in de beleidscyclus is in dit onderzoek de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Helmond vastgesteld. Per fase is een aantal vragen geformuleerd die als toetsstenen dienen voor de beoordeling. In dit onderzoek richten we ons met name op de resultaten en effecten van het re-integratiebeleid. De beleidsprocessen, organisatorische vormgeving, de feitelijke

uitvoering (o.a. inkoop en aanbesteding, interne controle en de samenwerking met andere afdelingen en externe partners) en de wijze van evaluatie en verantwoording komen in mindere mate aan de orde. Deze aspecten zijn vooral van belang daar waar het gaat om de verklaring en interpretatie van de resultaten en effecten. Het zijn de zogenaamde verklarende factoren.

1.1.1 Meten van doeltreffendheid

Bij het meten van *doeltreffendheid* wordt onderzocht in hoeverre de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Er bestaan verschillende methoden om dit vast te stellen.

Eén manier is te kijken naar hoeveel cliënten het vooraf beoogde doel bereiken na deelname aan een traject; de zogenaamde bruto-effectiviteit. Het kan daarbij gaan om duurzame uitstroom van uitkeringsgerechtigden naar gesubsidieerde of betaalde arbeid², maar ook om andere moeilijker vast te stellen ('zachte') resultaten en effecten, zoals de verbetering van de arbeidsmarktqualificaties, het persoonlijk welbevinden en het in staat zijn zelfstandig te participeren.

Een andere manier is te kijken naar hoeveel cliënten het vooraf beoogde doel bereiken met behulp van een traject. Dit wordt in de wetenschappelijke literatuur ook wel aangeduid als de netto-effectiviteit van re-integratie-instrumenten. Bij netto-effectiviteit gaat het om de vraag in hoeverre mensen die een traject hebben gevolgd ook zonder dit traject zouden zijn uitgestroomd of maatschappelijk actiever zouden zijn geworden. Een voorbeeld ter verduidelijking: 100 bijstandsgerechtigden volgen een re-integratietraject, waarvan er 80 een reguliere baan vinden en uitstromen uit de bijstand. De bruto-effectiviteit is dan 80. Wanneer echter wordt aangenomen dat 30 van deze groep ook een baan had gevonden zonder deelname aan een traject dan is het resultaat veel minder, namelijk 50 ($80-30=50$).

In dit onderzoek kijken we zowel naar de bruto effectiviteit als de netto effectiviteit van het re-integratiebeleid. De bruto-effectiviteit is vastgesteld op basis van een cijferanalyse, dat wil zeggen een analyse van de feitelijke gegevens uit de gemeentelijke administratie en de verantwoordingsverslagen van de re-integratiebedrijven. De netto-effectiviteit is bepaald aan de hand van de beleving van cliënten.³ Aan deelnemers die een traject hebben gevolgd bij Direct Werk en Helmond Actief is met behulp van een schriftelijke enquête gevraagd of zij het 'gevoel' hebben dat de kans op een baan (of maatschappelijke participatie) groter is dankzij het traject. De enquête wordt tevens gebruikt om inzicht te krijgen in de duurzaamheid van de uitstroom en de zogenaamde 'zachte effecten' van re-integratie en

² Uitstroom is volgens de gemeente Helmond duurzaam als er binnen 39 weken na werkaanvaarding geen herinstroom plaatsvindt (draaideurcliënten).

³ Er worden in de praktijk ook andere onderzoeksmethoden en analysetechnieken gebruikt om de netto-effectiviteit van re-integratie-instrumenten vast te stellen, zoals het quasi-experimenteel model en het multivariate duurmodel. Deze modellen kennen echter een aantal methodologische en praktische beperkingen (zie voor een uitgebreide behandeling van de beperkingen Pawson en Tilly 1997, Dekker 2004, en Ziegelaar 2004). Reden waarom in dit onderzoek is gekozen voor een schriftelijke enquête, in plaats van gebruik te maken van (ingewikkelde) econometrische modellen en analysetechnieken.

activering, namelijk het verbeteren van de arbeidsmarktpositie (c.q. het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt) en het vergroten van de maatschappelijke participatie van cliënten en het bestrijden van hun sociaal isolement.

Naast uitstroom uit de uitkering (naar werk) is ook een goed functionerende poortwachter om de instroom te beperken van belang. De gemeente Helmond heeft zich in 2005 dan ook ten doel gesteld om de poortwachtersfunctie te intensiveren om afvlakking naar beneden te bereiken van de instroom van nieuwe bijstandsgerechtigden. Een van de instrumenten om dit te bereiken is het project Direct Werk. Het project beoogt, naast het behouden en versterken van arbeidsmarktkwalificaties, een extra drempel op te werpen voor mensen om een uitkering aan te vragen. Hoe succesvol dit beleid werkelijk is, is echter niet bekend. De gemeente heeft daar geen onderzoek naar gedaan. Om toch iets te kunnen zeggen over de ‘afschrikkende’ werking van het Direct Werk is daarom een enquêteonderzoek gehouden onder personen die zich bij het CWI hebben gemeld voor een uitkering, maar de uitkeringsaanvraag om wat voor reden dan ook niet hebben doorgezet (de zogenaamde afhakers).

1.1.2 Meten van doelmatigheid

Bij *doelmatigheid*, of efficiëntie, wordt onderzocht tegen welke kosten de resultaten worden gerealiseerd. In termen van het re-integratie- en activeringsbeleid komen dan vragen op als: is met het beschikbare budget het geplande aantal bijstandsgerechtigden aan een betaalde baan, vrijwilligerswerk of een activeringstraject geholpen, wat zijn de uitgaven aan de trajecten en wat de besparingen op de uitkering? De doelmatigheid van het re-integratiebeleid is bepaald aan de hand van een **kosten-baten analyse**. De kosten bestaan onder andere uit de uitvoeringskosten, de uitgaven aan re-integratietrajecten (inclusief loonkostensubsidies) en de uitgaven aan de projecten Direct Werk en Helmond. De baten betreffen de uitstroom naar regulier werk, gesubsidieerd werk of sociale activering, maar ook de bekorting van de periode zonder baan of met uitkering en de besparing op het inkomensdeel.

1.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in vier stappen.

Gestart is met een inventarisatie van de beschikbare (beleids)documenten en -verslagen, zoals de programmabegroting, beleidsplannen en beleidsverslagen, werkinstructies en procesbeschrijvingen, en contracten met re-integratiebedrijven (zie voor een volledig overzicht bijlage 2).

De tweede stap betrof het voeren van gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente (de verantwoordelijk wethouder, het management van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg en 2 teamleiders), en met vertegenwoordigers van het Centrum voor Werk en Inkomen, het bedrijfsleven (BZW) en de re-integratiebedrijven waarmee wordt samengewerkt (Atlant Groep, Fontys Hogescholen, Werkconsult, Agens, Maatschappelijk Opvang en de Vrijwilligerscentrale). De interviews hadden tot doel om te verifiëren of het beeld dat uit de (beleids)documenten en -verslagen naar voren komt, correct is en om meer inzicht te krijgen in de werkwijze in de praktijk.

In de derde fase van het onderzoek zijn de resultaten van het re-integratiebeleid van de gemeente Helmond in de periode vanaf 1 januari 2003 geanalyseerd. De cijfers voor deze analyse zijn afkomstig van de gemeente Helmond, de benchmark WWB⁴ en het CBS. Daarnaast zijn 3 schriftelijke enquêtes gehouden onder:

1. cliënten die een traject hebben gevolgd (inclusief mensen die voortijdig zijn afgehaakt) in het kader van Direct Werk;
2. cliënten die een traject hebben gevolgd (inclusief mensen die voortijdig zijn afgehaakt) in het kader van Helmond Actief;
3. personen die zich bij het CWI hebben gemeld voor een uitkering, maar de uitkeringsaanvraag omdat wat voor reden dan ook niet hebben doorgezet (de zogenaamde afhakers).

De resultaten van documenten- en cijferanalyse, de interviews, en de schriftelijke enquêtes zijn vervolgens gebundeld in een nota van bevindingen. De nota is ter verificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie, waarna de conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd. De nota van bevindingen en de conclusies en aanbeveling zijn ter beoordeling aan betrokkenen voorgelegd.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 gaat in op het re-integratiebeleid van de gemeente Helmond. De geformuleerde doelstellingen en uitgangspunten, de aanpak van specifieke doelgroepen, de afstemming van het re-integratiebeleid met andere gemeentelijke beleidssectoren, en aanwezigheid van een

⁴ De benchmark WWB, die sinds 2000 wordt uitgevoerd door SGBO en StimulanSZ, is een hulpmiddel voor gemeenten om de eigen prestaties in kaart te brengen en deze, zo nodig, te verbeteren na de vergelijking met de (gemiddelde) prestaties van andere gemeenten. Het vergelijken gebeurt aan de hand van circa 35 prestatieindicatoren. Deze indicatoren geven informatie omtrent de doeltreffendheid (worden de gestelde doelen bereikt), en de doelmatigheid (tegen welke kosten gebeurt dit) van de uitvoering, alsmede omtrent de cliëntgerichtheid (hoe klantvriendelijk gebeurt dit). In totaal hebben in 2005 90 gemeenten deelgenomen aan de benchmark.

probleemanalyse ter onderbouwing van de beleidskeuzen vormen hierbij belangrijke aandachtspunten.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vertaling van het geformuleerde beleid naar de organisatie en uitvoering. De aanwezigheid van werkinstructies en procesbeschrijvingen, de positionering van de uitstroomfunctie binnen de organisatie, de invulling van het klantmanagement, de toeleiding en cliëntenoverdracht, de inhoud en uitvoering van de trajecten, en de contractering van de re-integratiebedrijven worden hier behandeld

Hoofdstuk 4 en 5 vormen de kern van het rapport. In deze hoofdstukken komen de resultaten en effecten van het re-integratiebeleid aan de orde. Wat zijn de bereikte resultaten van het gevoerde beleid en tegen welke kosten worden deze resultaten gerealiseerd?

Hoofdstuk 6 tenslotte gaat in op de evaluatie van het beleid. Wordt het gevoerde beleid geëvalueerd en wordt de evaluatie gebruikt als input voor nieuw beleid?

In de tekst zijn de verwijzingen naar de bron met een cijfer – bijvoorbeeld (8) – aangegeven. De geraadpleegde documenten zijn terug te vinden in bijlage 2.

2 Beleid

In dit hoofdstuk staat het re-integratiebeleid van de gemeente Helmond centraal. De onderzoeksvragen die aan de orde komen zijn:

1. Wat zijn de doelstellingen van het gemeentelijk re-integratiebeleid?
2. Wat zijn de doelstellingen van de projecten Direct Werk en Helmond Actief?

In paragraaf 2.1 wordt onderzocht welke missie en visie voor het re-integratiebeleid de gemeente heeft geformuleerd, waarna in paragraaf 2.2 de beleidsdoelstellingen voor het re-integratiebeleid en de projecten Helmond Actief en Direct Werk aan de orde komen. Paragraaf 2.3 beschrijft of bij het formuleren van het re-integratiebeleid gebruik is gemaakt van een gedegen bestandsanalyse en of analyse van de regionale arbeidsmarkt. Paragraaf 2.4 gaat in op de aanpak van specifieke doelgroepen. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 de relatie van het re-integratiebeleid met andere beleidsterreinen besproken.

2.1 Missie en visie

Voor het ontwikkelen van een doeltreffend en doelmatig re-integratiebeleid is het van belang dat er een helder geformuleerde missie en (lange termijn) visie beschikbaar is. Een dergelijke missie en visie maakt het gemakkelijker om prioriteiten te stellen en beleidskeuzes te maken en voorkomt dat de politieke en ambtelijke leiding zich laten leiden door toevalligheden die zich voordoen of door sturend gedrag van andere partijen. Daardoor wordt de doelgerichtheid en samenhang van de inzet bedreigd.

De missie en visie van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg staat verwoord in het Beleidsplan Re-integratiebeleid 2006 (8). De missie luidt als volgt

De afdeling Werk, Inkomen en Zorg stelt zich ten doel om (pro)actief de kwaliteit van de lokale samenleving te bevorderen door:

- *een bijdrage te leveren aan participatie, integratie en verzelfstandiging van inwoners van de gemeente Helmond op het terrein van werk, inkomen en zorg;*
- *waar nodig zorg te dragen voor een passende voorziening voor hen die daar zelf niet voor kunnen zorgen;*
- *het voorkomen van maatschappelijke uitsluiting.*

Werk geldt daarbij als het instrument om zelfstandig en zinvol te kunnen deelnemen in de samenleving. Helmonders dienen in de visie van de gemeente zoveel mogelijk in hun eigen inkomen te voorzien door betaald werk. Voor hen die dit (nog) niet kunnen wordt ondersteuning geboden door middel van re-integratieactiviteiten of een voorziening met als doel bevordering van de maatschappelijke participatie (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, dagbesteding of sociale activering). Dit laatste kan echter nooit het einddoel zijn. Het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten is alleen mogelijk als de te verrichten

werkzaamheden noodzakelijk zijn om uit te stromen naar werk c.q. een integraal onderdeel vormen van een traject op weg naar werk. Met deze visie sluit de gemeente Helmond direct aan bij de uitgangspunten van de WWB. Meer dan in het verleden worden cliënten aangesproken op hun (arbeids)verplichtingen. Door de nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid hoopt de gemeente de uitstroom naar werk te bevorderen en de financiële risico's voor de gemeente te beperken. Tegelijkertijd erkent de gemeente dat een groot deel van het cliëntenbestand waarschijnlijk nooit zal kunnen uitstromen naar een plaats op de reguliere arbeidmarkt. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over het 'granieten bestand'. Dit zijn mensen die al lange tijd een bijstandsuitkering hebben en zodanige belemmeringen hebben, dat het uitzicht op een reguliere baan vrijwel nihil is. Voor deze groep cliënten is tot op dit moment nog geen specifieke beleid ontwikkeld.

De gemeente Helmond is overigens wel bezig om beleid op dit terrein te ontwikkelen, mede in verband met de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Een van de overwegingen daarbij is dat de gemeente arbeidsplaatsen (participatiebanen) voor uitkeringsgerechtigden creëert. Het betreft het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten en van eenvoudige werkzaamheden, die niet door andere organisaties worden gedaan. Dit zou dan niet beperkt moeten blijven qua tijd zoals nu het geval is, maar voor onbeperkte duur zolang gebruik gemaakt wordt van een uitkering.

Een andere uitdaging waar de gemeente Helmond de komende jaren mee aan de slag wil is het arbeidsmarktbeleid, zo blijkt uit het Beleidsplan 2006 (1). De gemeente signaleert dat een verbreding van het re-integratiebeleid nodig is naar andere nauw verwante beleidsbeleidsterreinen, zoals economie en onderwijs. Dit vraagt om een samenhangende visie en samenhangende doelen op de economische ontwikkeling van de gemeente. Een dergelijke visie en doelen zijn tot op dit moment nog niet voorhanden.

2.2 Doelstellingen

De missie en visie moeten worden vertaald in doelstellingen die aangeven hoe de organisatie de globale prioriteiten zal trachten te realiseren en tegen welke kosten. Doelstellingen vervullen een belangrijke functie in de discussie achteraf over wat er goed en slecht ging in de uitvoering en waar eventueel bijsturing nodig is. Doelen moeten daarvoor SMART geformuleerd zijn. SMART staat voor:

- Specifiek: een doelstelling mag niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn en vereist specifieke en herkenbare resultaten. Dit betekent dat de doelstelling voldoende concreet geformuleerd moet zijn.
- Meetbaar: een doelstelling moet meetbaar geformuleerd zijn. Indien dat niet het geval is, kan niet vastgesteld worden of het doel bereikt is.

- Aanvaard: een doelstelling vereist instemming en acceptatie van betrokkenen. Het is van belang dat de verschillende partijen waarmee wordt samengewerkt voldoende geïnformeerd zijn, en in het overleg en de beleidsformulering worden betrokken.
- Realistisch: een doelstelling moet haalbaar zijn. Indien dat niet het geval is, wordt meer beloofd dan men kan waarmaken.
- Tijdgebonden: een doelstelling omvat een tijdstip waarop het doel bereikt moet zijn, zodat kan worden beoordeeld of de realisatie ervan op schema ligt.

2.2.1 Doelstellingen van het gemeentelijk re-integratiebeleid

In het Beleidsplan Algemene bijstandswet, Ioaw en Ioaz 2003 (5) en het Beleidsplan Re-integratiebeleid 2004 (6) zijn geen doelstellingen geformuleerd die in het kader van het re-integratiebeleid kunnen worden beoordeeld. In 2003 is wel een aantal actiepunten benoemd, maar deze punten zijn alle kwalitatief en niet kwantitatief en meetbaar geformuleerd, en daardoor nauwelijks te beoordelen op het behalen ervan. Voorbeelden hiervan zijn: het intensiveren van het huidige uitstroombesluit, het verder ontwikkelen en verbeteren van de methodieken van klantmanagement, het verder vormgeven aan een regionaal samenwerkingsverband in het kader van de uitvoering Bbz, en het verbeteren van de maatschappelijke participatie van allochtone vrouwen. Dit geldt ook voor het Beleidsplan 2004. In dit Beleidsplan is (i.p.v. van actiepunten) een aantal uitgangspunten van beleid geformuleerd, zoals de omvang van het uitkeringsbestand wordt zo klein mogelijk gehouden, zoveel mogelijk werkloze werknemers die langdurig of permanent zijn aangewezen op een uitkering moeten worden gestimuleerd maatschappelijk te participeren, en voor het zittend bestand wordt in 2004 maximaal ingezet op het vergroten van de uitstroom in relatie tot de beschikbare middelen. Ook deze uitgangspunten zijn echter onvoldoende SMART geformuleerd: indicatoren en streefwaarden ontbreken.

In het Beleidsplan Re-integratiebeleid 2005 (7) zijn wel enkele meetbare doelstellingen geformuleerd (overeenkomstig de beleidsbegroting 2005). Het hoofddoel van het re-integratiebeleid 2005 bestaat uit drie principes, te weten: meer inwoners van Helmond hebben werk en kunnen zo voorzien in hun eigen levensonderhoud; minder inwoners met een inkomen op de armoedegrens, minder 'misbruik' van uitkeringsmiddelen. Deze hoofddoelen zijn verder uitgewerkt in een aantal subdoelen:

1. Verkleinen van het verschil in werkloosheid tussen Helmond en het landelijk gemiddelde met 25% (peildata 1-1-2005 en 31-12-2005), in samenhang met programma 9 (economische zaken en werkgelegenheid).
2. Verkleinen van het verschil tussen het percentage uitkeringsgerechtigden in Helmond en het landelijk gemiddelde met 25% (peildata 1-1-2005 en 31-12-2005).
3. Terugdringen met minimaal 10% van het aantal werknemers werkzaam in de voormalige In- en Doorstroombanen en verdergaande reguliere bekostiging van de loonkosten en werkgeverslasten (eigen bijdrage werkgevers).

4. Verdere afbouw van werknemers werkzaam op grond van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW).
5. Start van 400 re-integratie-/sociale activeringstrajecten (streefgetal, afhankelijk van definitieve budgethoogte en gemiddelde kosten per traject) om een uitstroom van 175 cliënten te realiseren.
6. Verlagen van het aantal inwoners met armoedeproblematiek (2920 per oktober 2000) evenredig met de landelijke ontwikkelingen.
7. Uitbreiding methode Helmond Actief (laagdrempelige wijkaanpak) in Helmond West en Helmond Noord.
8. Tevredenheid van inwoners over de uitvoering van taken op het terrein werk en inkomen zal worden gemeten en gemonitord (0-meting zal in 2005 zijn uitgevoerd)
9. Intensivering van de poortwachtersfunctie om afvlakking c.q. ombuiging naar beneden te bereiken van de instroom van nieuwe bijstandsgerechtigden.
10. Ketenaanpak voor bestrijding van meervoudige problematiek (b.v. psychische problemen, schulden en werkloosheid) om 'draaideurklanten' te voorkomen.
11. Continueren van tijdige afhandeling van alle uitkeringsgerelateerde activiteiten.

Opvallend is dat de doelstellingen op het terrein van werk en uitstroombevordering (1 t/m 5) over het algemeen concreet en SMART zijn geformuleerd, terwijl op het terrein van het beperken van de instroom (9, 10) zeer algemene en moeilijk meetbare doelstellingen zijn geformuleerd. Hierdoor is niet vast te stellen of de doelen op dit terrein gehaald zijn met een juiste (verstandige) inzet van mensen en middelen. Dit geldt ook voor de doelstellingen 7, 8 en 11. Onduidelijk is welke resultaten (en effecten) moeten worden bereikt.

In het Beleidsplan Re-integratiebeleid 2006 (8) zijn de volgende hoofddoelen geformuleerd (overeenkomstig beleidsbegroting 2006):

1. Meer sociale participatie, integratie en gedeelde verantwoordelijkheid.
2. Meer Helmonders voorzien in hun eigen levensonderhoud. Meer mensen werken, minder mensen hebben een uitkering.
3. Ouderen, gehandicapten en burgers in een achterstandssituatie zijn meer zelfredzaam.

Vergelijken we deze doelen met de hoofddoelen van het re-integratiebeleid 2005 dan blijkt dat het doel 'minder misbruik van uitkeringsmiddelen' is verlaten. De overige twee doelen zijn inhoudelijk ongewijzigd gebleven, hoewel de formulering is aangepast. Nieuw is het doel 'sociale participatie, integratie en gedeelde verantwoordelijkheid'. Ook wordt in het beleidsplan nadrukkelijk ingezet op arbeidsmarktbeleid en de afstemming met nauw verwante beleidsterreinen. Doelen die hier genoemd worden zijn: versterking van de interne samenwerking, het voorkomen en bestrijden van het voortijdig schoolverlaten, versterking van de component educatie en scholing in de activiteiten ten behoeve van uitkeringsgerechtigden, en versterking van de opdrachtgeversrol op het terrein van educatie.

Deze doelen zijn verder niet uitgewerkt in meetbare prestaties en beoogde resultaten. Dit geldt ook het derde hoofddoel ouderen, gehandicapten en burgers in een achterstandssituatie zijn meer zelfredzaam. Het eerste hoofddoel en het tweede hoofddoel van het re-integratiebeleid 2006 zijn wel toetsbaar geformuleerd. Als resultaten van het eerste hoofddoel 'meer sociale participatie' zijn benoemd: 29% in 2006 en 29% in 2007. Een uitgangswaarde ontbreekt echter, waardoor de streefwaarde een ijkpunt mist. Als resultaten (anders dan projecten) van het tweede hoofddoel 'meer Helmonders voorzien in hun eigen levensonderhoud' zijn benoemd:

- Het aantal bijstandsgerechtigden handhaven op het aantal per 31 december 2005;
- Het aantal uitkeringsgerechtigden in Helmond dat deelneemt aan trajecten zorg en / of re-integratie neemt toe met 50 ten opzichte van het gerealiseerde aantal per 31 december 2005. Aantal gerealiseerd in 2004=245.
- Terugdringen met minimaal 10% van het aantal werknemers werkzaam in de voormalige In- en Doorstroombanen en verdergaande reguliere bekostiging van de loonkosten en werkgeverslasten (eigen bijdrage werkgevers)

Opgemerkt wordt dat het handhaven van het aantal bijstandsgerechtigden op het aantal van 31 december 2005 een neerwaartse bijstelling betekent ten opzichte van 2005. In het Beleidsplan 2005 werd nog als resultaat geformuleerd: een verkleining van het verschil tussen het percentage uitkeringsgerechtigden in Helmond en het landelijk gemiddelde met 25%. Volgens de afdeling Werk, Inkomen en Zorg is de tegenvallende economische ontwikkeling een belangrijke reden voor deze tussentijdse wijziging. Verder valt op dat de doelstellingen zich veelal beperken tot één jaar, zowel in 2005 als 2006. Een langetermijnstrategie en doelstellingen ontbreken.

2.2.2 Doelstellingen van de projecten Direct Werk en Helmond Actief

Het project Direct Werk is in de eerste plaats bedoeld om nieuwe bijstandsgerechtigden (zo snel mogelijk) werkervaring en arbeidsritme op te laten doen of te behouden. Bij een aantrekkende vraag naar werknemers kan dan snel geanticipeerd worden middels uitplaatsing naar de arbeidsmarkt. Tevens dient het project, dat zes weken duurt, als praktijkdiagnose: bekeken wordt welke arbeidsmarktkwalificaties ontbreken c.q. versterkt moeten worden om een structurele plaats op de arbeidsmarkt te kunnen verwerven. Daarnaast beoogt het project een extra drempel op te werpen voor mensen om een uitkering aan te vragen.

Helmond Actief beoogt alle werkloze werknemers, wonend in de Binnenstad Oost activerend te bemiddelen naar werk, sociale activering en/of zorg. Uiteindelijk is de aanpak er op gericht, dat burgers zich weer duurzaam en zo zelfstandig mogelijk leren verhouden en verbinden met de samenleving. Tegelijkertijd wil het project tegemoetkomen aan de bredere doelstelling van cohesiebevordering van mensen wonend in de Binnenstad.

De doelstellingen voor de projecten Direct Werk en Helmond Actief zijn, voor wat betreft het onderdeel uitstroom, verder uitgewerkt in de contracten met de re-integratiebedrijven. Voor beide projecten wordt ten aanzien van fase 2 cliënten een uitstroom naar regulier werk van 70% nagestreefd (binnen 12 maanden), terwijl bij fase 3 en 4 cliënten een uitstroom naar regulier werk van 40% en plaatsing in sociale activering van 40% wordt verlangd. Onder uitstroom naar regulier werk wordt in dit verband verstaan een plaatsing met een arbeidsovereenkomst van minimaal 39 weken.

Voor de overige doelstellingen van Direct Werk (verbeteren van arbeidskwalificaties en beperking van de instroom) en Helmond Actief (duurzaam verbinden met de samenleving en cohesiebevordering) zijn geen meetbare doelstellingen aangetroffen. Hierdoor is niet vast te stellen of de beoogde resultaten op dit punt gehaald zijn. De gemeente is overigens wel bezig om de resultaatgerichtheid van re-integratie-inspanningen te verbeteren. Een van de stappen die daarbij gezet wordt is te komen tot een inhoudelijk betere definitie van wat 'resultaat' is. Dat is immers niet altijd uitstroom, maar kan ook zijn dat een bijstandsgerechtigde de afstand tot de arbeidsmarkt heeft verkleind of maatschappelijk actiever is geworden.

2.3 Gebruik van (kwantitatieve) informatie ter onderbouwing van beleidskeuzen

Voor het ontwikkelen van doeltreffend en doelmatig re-integratiebeleid is het van belang dat er een gedegen bestandsanalyse (en analyse van de regionale arbeidsmarkt) beschikbaar is. Deze informatie geeft richting aan het re-integratiebeleid en biedt aanknopingspunten voor het stellen van beleidsprioriteiten en de adequate inzet van middelen en instrumenten. Bovendien kan een bestandsanalyse gebruikt worden voor het vormgeven van de inkoop. Inzicht in het cliëntenbestand verbetert de mogelijkheid om gericht in te kopen naar de behoeften van de cliënt.

We constateren dat er aan het re-integratiebeleid 2003-2006 geen geschikte analyse van het cliëntenbestand (en de regionale arbeidsmarkt) ten grondslag lag, dat wil zeggen een analyse van de kenmerken van cliënten zoals opleiding, ervaring en arbeidsmarktperspectief. Dit heeft mede te maken met het feit dat de gemeente Helmond in deze periode niet beschikte over een goed cliëntvolgsysteem waarin de benodigde gegevens konden worden opgeslagen. Er werd vooral gebruik gemaakt van een aantal binnen de afdeling Werk en Inkomen zelfgebouwde databases voor de diverse regelingen waarvan de gegevens niet onderling uitwisselbaar waren. In 2001 is daarom het cliëntvolgsysteem INWIN aangeschaft, maar dit systeem bleek moeilijk operationeel te maken en leverde mede daarom nauwelijks bruikbare managementinformatie op. Hierdoor is het inzicht in de uitstroom en de voortgang van cliënten tot op heden beperkt. De gemeente is hiervoor sterk afhankelijk van de maandelijkse managementrapportages van de re-integratiebedrijven, aldus een medewerker van de afdeling Werk en Inkomen. Daarnaast blijkt het, als gevolg van het ontbreken van

bruikbare bestandsanalyse, ook moeilijk om prioriteiten te stellen op basis waarvan projecten kunnen worden gestart. Keuzes zijn wel gemaakt, maar deze keuzes zijn vaak niet gebaseerd op een bestandsanalyse (vooraf). Een voorbeeld hiervan is de uitbreiding van het model 'Helmond Actief' per 1 januari 2005 naar Helmond West en Helmond Noord. Deze uitbreiding is vooral tot stand gekomen op basis van praktijkinzichten en adviezen van deskundigen. Een grondig analyse ontbreekt echter, waardoor ook niet bekend was hoe groot de potentiële doelgroep was.

2.4 Doelgroepen

De gemeente Helmond hanteert geen doelgroepenbeleid in de zin van een voorrangbeleid. Dit wil echter nog niet zeggen dat er in de uitvoering geen aandacht is voor specifieke groepen. De hoogste prioriteit wordt gelegd bij nieuwe instroom en bestrijding van jeugdwerkloosheid. De gedachte is dat sterk ingezet wordt op voorkoming van nieuwe instroom in de uitkering. Dat betreft alle uitkeringsaanvragers.

Voor twee doelgroepen, waarvoor de gemeente een verantwoordelijkheid draagt in het kader van de WWB, wordt door de gemeente geen specifiek beleid gevoerd, te weten niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en personen met een uitkering op grond van de Algemene Nabestaandenwet (Anw-ers). Deze groepen hebben dezelfde re-integratierechten als bijstandsgerechtigden en kunnen dus ook gebruik maken van de diensten van de gemeente. Er wordt echter geen actief beleid gevoerd door de gemeente: nuggers en Anw-ers moeten zich zelf melden bij de gemeente voor ondersteuning bij de re-integratie naar regulier werk.

2.5 Afstemming op verwante beleidsterreinen

Re-integratiebeleid kan effectiever worden wanneer het is afgestemd op verwante beleidsterreinen: een op andere gemeentelijke beleidssectoren afgestemd re-integratiebeleid geeft een grotere kans op doeltreffendheid dan een op zichzelf staand re-integratiebeleid. Het betreft dan vooral de afstemming met economische zaken, onderwijs en welzijn.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de beleidsterreinen werk en inkomen, economische zaken (arbeidsmarktbeleid, vraag bedrijfsleven), onderwijs (voortijdig schoolverlaten) en welzijn (activering en WMO) op eigen wijze bijdragen aan het realiseren van eigen doelen. Het aanbrengen van samenhang tussen deze beleidsvelden is dan ook essentieel, en vormt ook een belangrijke doelstelling van de gemeente voor de komende jaren.

Het feit dat er geen integrale gemeentelijke aanpak is wil overigens niet zeggen dat er op dit moment in de uitvoering geen samenwerking plaatsvindt. Voorbeelden zijn: het versnellingsprogramma Werkgelegenheid; de realisatie van re-integratieprojecten op basis van contract compliance, dat wil zeggen het verplichten van leveranciers van de gemeente Helmond om bij het verrichten van hun werkzaamheden voor een deel gebruik te maken

van te reintegreren mensen uit Helmond; het project Van Werk naar Werk gericht op de herplaatsing van met ontslag bedreigde werknemers; en het contract 'leerlingbouwplaatsen' met Bouwradius.

3 Organisatie en uitvoering

In het vorige hoofdstuk zijn de doelen en doelgroepen van het gemeentelijke re-integratiebeleid en de projecten Direct Werk en Helmond Actief aan de orde geweest. In dit hoofdstuk gaat het om de vertaling van het beleid naar de organisatie en uitvoering. Achtereenvolgens komen aan de orde: de aanwezigheid van werkinstructies en procesbeschrijvingen, de positionering van de uitstroombaan binnen de organisatie, de invulling van het klantmanagement, de toeleiding en cliëntenoverdracht, de inhoud en uitvoering van de trajecten, en de contractering en voortgangsbewaking van de re-integratiebedrijven. Deze aspecten zijn belangrijke randvoorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het re-integratiebeleid.

3.1 Vertaling van beleid in werkinstructies en procesbeschrijvingen

In werkinstructies en procesbeschrijvingen is vastgelegd op welke wijze het re-integratiebeleid tot uitvoering moet worden gebracht. Voor de beheersing van de werkprocessen op dit terrein is dit een belangrijke voorwaarde. Zo wordt voorkomen dat uitvoerders hun eigen invulling geven en accenten leggen, bijvoorbeeld op momenten als: het ontheffen van de arbeidsverplichting en het goedkeuren van het trajectplan en bijbehorende afspraken. Daarnaast bevorderen werkinstructies en procesbeschrijvingen de inzichtelijkheid van wat er precies gebeurt. Dat is niet alleen van belang voor de medewerker zelf, maar ook voor de cliënt: hij of zij kan immers precies volgen waar op welk moment wat gebeurt. Rechten en plichten liggen daarmee ook vast in de tijd.

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de afdeling Werk en Inkomen komt naar voren dat het re-integratiebeleid is vastgelegd in werkinstructies en procesbeschrijvingen, maar dat deze instructies en beschrijvingen niet up to date zijn. 'Er verandert ook veel op korte termijn waardoor het ook moeilijk is die up to date te houden' aldus een geïnterviewde. Bovendien vormen de werkinstructies en procesbeschrijvingen (en de daarin vastgelegde beleidsuitgangspunten) geen basishouding. Er zijn medewerkers die in de uitvoering meer accent leggen op administratie, rechtmatigheid en regelgeving, terwijl anderen meer aandacht geven aan re-integratie en activering. Voor een deel komt dit omdat een aantal medewerkers onvoldoende kennis heeft, maar ook tijd, om de uitstroombaan goed te kunnen uitvoeren. Deels ook speelt de aansturing vanuit het management een rol: medewerkers krijgen ook de ruimte om eigen invulling te geven en accenten te leggen.

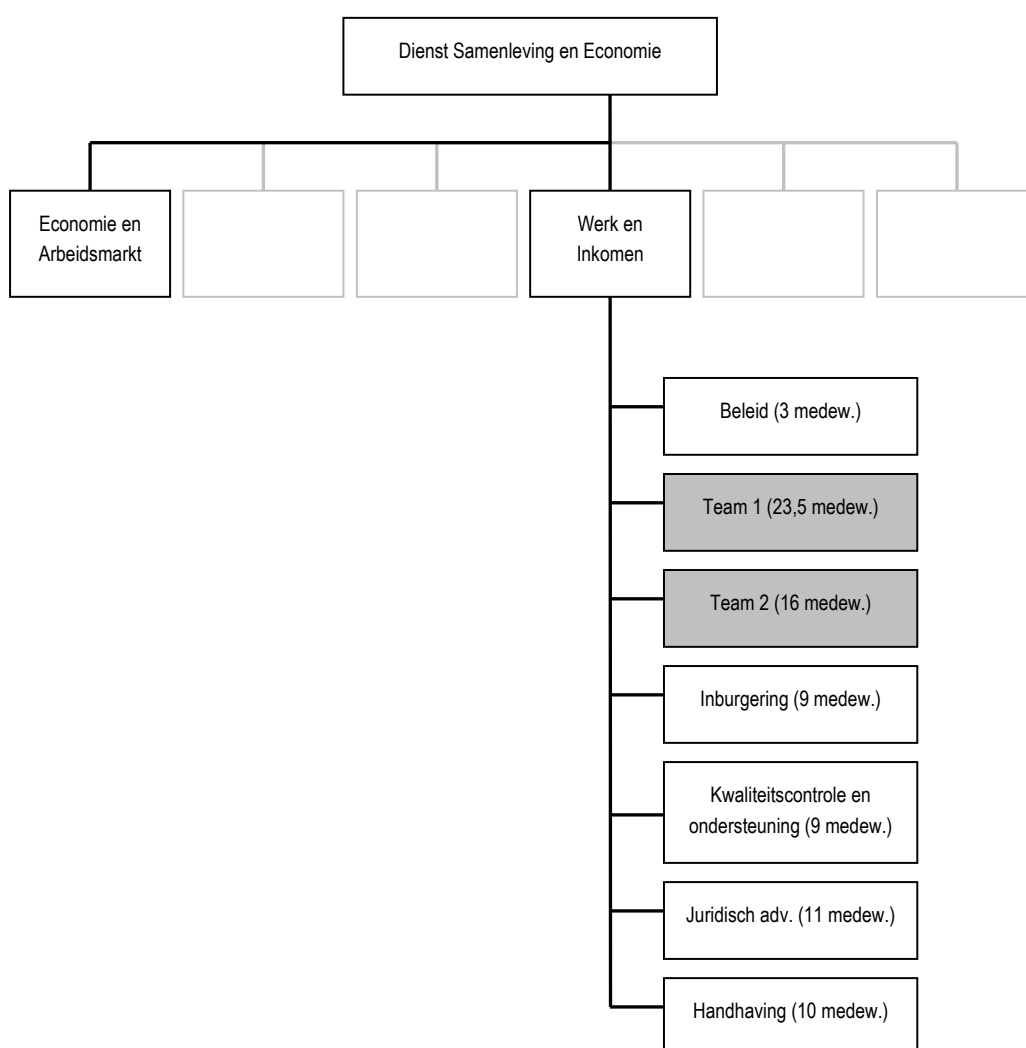
3.2 De positionering van de uitstroombaan binnen de organisatie

Er is in Helmond geen sprake van een verbijzondering van de uitstroombaan in de organisatie. Er is ook geen gespecialiseerde eenheid. Primaire taken rondom re-integratie en activering (doelmatigheid) en uitkeringsverstrekking (rechtmatigheid) zijn ondergebracht in

één afdeling Werk en Inkomen. Binnen deze afdeling vormen team 1 en team 2 de spil van het uitstroom- en activeringsbeleid. De teams bestaan uit 28 klantmanagers, 2 medewerkers BBZ (Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen), 2,5 kwaliteitsmedewerkers, 3 medewerkers receptie, en 4 medewerkers Data. Daarnaast opereren de teams inburgering, handhaving sociale zekerheid, kwaliteitscontrole en ondersteuning, juridische advisering en beleid.

Het arbeidsmarktbeleid is in 2006 wel ondergebracht in een aparte afdeling Economie en Arbeidsmarkt. Hiermee wil de gemeente meer interne samenhang aan brengen tussen de gemeentelijke beleidsterreinen sociale zaken en economische zaken.

Figuur 3.1 Organogram.



In totaal telt de afdeling Werk en Inkomen 81,6 fte, waarvan er 28,1 werkzaam zijn als klantmanager. Dit laatste is relatief weinig in vergelijking tot andere gemeenten. Gemiddeld ligt de caseload op 69 cliënten per klantmanager, zo blijkt uit de benchmark WWB. In

Helmond bedraagt de formele caseload 102.⁵ Bovendien hebben de klantmanagers een breed takenpakket: zij zijn zowel verantwoordelijk voor het tijdig en rechtmatig verstrekken van uitkeringen als de uitstroom: dat wil zeggen het geven van voorlichting, het accorderen van het trajectplan, en het volgen van de cliënten tijdens het traject via de afgesproken rapportages. De combinatie van een hoge caseload en een breed takenpakket leidt tot een hoge (ervaren) werkdruk. Dit wordt naar het oordeel van betrokken ambtenaren nog eens versterkt doordat er steeds meer nieuwe taken bij komen. Enerzijds vanuit het Rijk en anderzijds vanuit de gemeente zelf. Er blijkt wat dit laatste betreft een relatief grote afstand te bestaan tussen beleids- en uitvoerende afdelingen. Op beleidsniveau worden beleidsdoelen en taakstellingen afgesproken, zonder de uitvoering (voldoende) te raadplegen en informeren, terwijl de uitvoering deze wel moet realiseren. In de praktijk blijken deze taakstellingen niet altijd haalbaar. ‘De gemeente is wat dat betreft zeer innovatief en verzint veel nieuwe dingen, maar er wordt niet altijd voldaan aan de randvoorwaarden (formatie⁶, kennis, bijhouden van gegevens, opleiding)’ zo wordt opgemerkt.

3.3 De invulling van het klantmanagement

In de wet SUWI en de Agenda voor de Toekomst wordt klantmanagement genoemd als een belangrijk instrument bij de uitstroom en activering van bijstandsccliënten. Er zijn verschillende manieren waarop een gemeente het klantmanagement kan inrichten. In Helmond is gekozen voor de integrale variant. Dit betekent dat zowel de uitkeringsverstrekking (rechtmatigheid) als de uitstroom (doelmatigheid) door één medewerker wordt uitgevoerd, waarbij de uitstroomtaak zoveel mogelijk wordt overgelaten aan het re-integratiebedrijf. De klantmanager is vooral aanspreekpunt en regievoerder over het traject. Hij of zij voert het intakegesprek met de cliënt en verwijst deze vervolgens door naar het re-integratiebedrijf. Het re-integratiebedrijf is verantwoordelijk voor: het opstellen van het plaatsingsplan, de diagnosestelling, de uitvoering van het traject, en de nazorg. Voortgangsrapportages houden de klantmanager op de hoogte over de voortgang per re-integratietraject. Daarnaast vindt terugkoppeling plaats als er in een traject vertragingen of strubbelingen optreden, zoals het niet verschijnen van de cliënt. Zonodig legt de klantmanager een maatregel op.

3.4 Toeleiding en cliëntenoverdracht

Voor een effectieve re-integratie is een goede selectie van cliënten die voor een bepaald re-integratieinstrument in aanmerking komen van belang. Deze selectie laat op dit moment te wensen over, zo blijkt uit ons onderzoek, waardoor de re-integratiebedrijven klanten krijgen

⁵ In verband met langdurige ziekte en niet tijdig kunnen vervangen wordt in de praktijk een caseload gehanteerd van 112.

⁶ De huidige formatieberekening is 6-7 jaar oud. Er heeft wel een tijdelijke correctie plaatsgevonden maar deze loopt in September 2006 af.

toegewezen die er eigenlijk niet thuishoren. Er wordt bijvoorbeeld niet gewerkt met klantprofielen en ook de kennis van het bestand c.q. de caseload is beperkt (zie paragraaf 2.3). Een ander aandachtspunt betreft de deskundigheid van de klantmanagers. Door zowel gemeente als re-integratiebedrijven wordt opgemerkt dat de benodigde competenties op het terrein van re-integratie en activering nog niet bij alle klantmanagers in voldoende mate aanwezig zijn. De mogelijkheid bestaat daardoor dat bij de start van het traject onvoldoende kennis aanwezig is op het gebied van diagnose (toeleiding naar trajecten) en beoordeling van de trajectplannen (die worden opgesteld door de re-integratiebedrijven). Klantmanagers die wel over de benodigde competenties beschikken op het terrein van arbeidstoeleiding hebben hiervoor (door de rechtmatigheidszaak, inclusief hoogwaardig handhaven) te weinig tijd, aldus een medewerker van de gemeente. 'Er wordt relatief veel energie besteed aan rechtmatigheid in plaats van aan de uitstroom van cliënten. Door rechtmatigheids- en doelmatigheidszaak wordt aan twee kanten getrokken aan de klantmanagers'.

Overigens wordt op dit moment, in het kader van project intensivering klantmanagement, hard gewerkt aan het versterken van de competenties: 4-5 klantmanagers worden via een post-HBO opleiding geschoold. Ook voor de rest wordt een opleiding voorbereid. Daarnaast wordt in samenwerking met Fontys Hogescholen gewerkt aan klantprofielen, waarmee gerichtere inzet van re-integratieinstrumenten (trajecten) en uitvoering van het gemeentelijk re-integratiebeleid mogelijk wordt. Door vervolgens het gehele uitkeringsbestand te segmenteren op basis van deze profielen kan de behoefte aan de verschillende re-integratieinstrumenten ook beter worden geschat.

De overdracht van gemeente naar re-integratiebedrijf verschilt per project. Bij de overdracht aan West Werkt is geen casemanager aanwezig (koude overdracht). Overdracht aan Helmond Actief en Direct Werk vindt altijd plaats in aanwezigheid van de klantmanager en de cliënt.

3.5 Inhoud en uitvoering van de trajecten

Bij het re-integratie- en activeringsbeleid maakt de gemeente Helmond gebruik van verschillende instrumenten, die grofweg in drie groepen kunnen worden onderverdeeld:

1. re-integratieactiviteiten (werkstages, en gesubsidieerd werk: detacheringen bij een re-integratiebedrijf en loonkostensubsidies gericht op re-integratie).
2. maatschappelijke re-integratie (sociale activering),
3. dagbesteding en aangepaste arbeid (arbeidstraining en vrijwilligerswerk).

Hieronder gaan we kort in op de inhoud, uitvoering en werkwijze van de belangrijkste instrumenten Direct Werk en Helmond Actief.

3.5.1 Re-integratieactiviteiten

Het project Direct Werk, dat bestaat uit op het behoud van of opdoen van werkervaring gerichte (korte) werkstages bij de Atlant Groep, is het belangrijkste re-integratieinstrument. Het project is in eerste instantie bedoeld voor de nieuwe instroom van bijstandsgerechtigden, maar ook 'kansrijke' cliënten uit het zittend bestand kunnen worden aangemeld. De arbeidsverplichting is in deze cruciaal. Er dient sprake te zijn van een verplichting om te solliciteren en arbeid te verrichten: daarnaast moet de cliënt ook fysiek en psychisch in staat zijn om tenminste vijf dagdelen in de week werk te verrichten. Is dit niet het geval dan zal de cliënt eerst een zorgtraject of andersoortig voortraject worden aangeboden (bijvoorbeeld sociale activering of dagbesteding en aangepaste arbeid) voordat het traject Direct Werk wordt toegepast.

Het project is in september 2002 van start gegaan en wordt uitgevoerd door de Atlant Groep en Agens (sinds april 2005).

Werkwijze

Het traject start na aanmelding door de klantmanager van de gemeente, waarna er (binnen 3 werkdagen) een intakegesprek plaatsvindt tussen de klantmanager, een re-integratieconsulent van de Atlant Groep en de cliënt. Tijdens dit gesprek worden de rechten en plichten en de inhoud van het traject besproken en wordt er inzicht verkregen in de motivatie, mogelijkheden en beperkingen van de cliënt. Als alle partijen akkoord gaan met deelname wordt door betrokkenen een contract ondertekend. Gaat de cliënt niet akkoord dan kan dit gevolgen hebben voor de uitkering.

Vervolgens wordt de cliënt (binnen 2 werkdagen) gedurende 6 weken en minimaal 20 uur per week, aan het werk gezet op een Direct Werkplek⁷. Het kan daarbij gaan om een plek bij een werkgever of een werkplek in de eigen werkplaats van de Atlant Groep. Hier worden onder toezicht van een werkleider eenvoudige werkzaamheden verricht variërend van eenvoudig productiewerk en reparatiewerkzaamheden van tweedehands wit- en bruingoed, fietsen en computers tot het werken bij de klussendienst of deelname aan het administratieproject. De overige tijd wordt ingezet voor de noodzakelijke uitstroombevorderende activiteiten, zoals sollicitatietraining, wegnemen van belemmeringen, verbeteren van de arbeidsmarktkwalificaties en startkwalificaties.

Indien plaatsing op de arbeidsmarkt (nog) niet mogelijk is wordt na de Direct Werk periode of een eenmalig verlening van 6 weken of een vervolgtraject aangeboden om de cliënt zo

⁷ Tegelijkertijd wordt door de gemeente getoetst of de cliënt recht heeft op een uitkering. De uitkeringsaanvraag wordt getoetst volgens de normale procedures en termijnen (acht weken). In de praktijk kan dit betekenen dat mensen aan de slag gaan op een Direct Werkplek en dus gebruik maken van een gemeentelijke voorziening, terwijl zij daar eigenlijk geen recht op hebben.

dicht mogelijk bij de arbeidsmarkt te plaatsen. De maximale duur van het vervolgtraject bedraagt 12 maanden

3.5.2 Maatschappelijke re-integratie

Helmond Actief is het geëigende instrument voor de maatschappelijke re-integratie van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het project beoogt alle werkloze werknemers, wonend in de Binnenstad Oost en Noord activerend te bemiddelen naar werk, sociale activering en/of zorg. Uiteindelijk is de aanpak er op gericht, dat burgers zich weer duurzaam en zo zelfstandig mogelijk leren verhouden en verbinden met de samenleving. Tegelijkertijd wil het project tegemoetkomen aan de bredere doelstelling van cohesiebevordering van mensen wonend in de Binnenstad en Helmond Noord.

Het project is in 2001 gestart in de wijk Binnenstad Oost en vanaf 2005 ook in Helmond-Noord en Helmond-West. De locaties Binnenstad Oost en Helmond Noord zijn samengevoegd onder de noemer Helmond Actief, terwijl voor de locatie West een aparte projectorganisatie is ingericht: West Werkt. Helmond Actief wordt uitgevoerd door Fontys en Werkconsult en West Werkt door de Atlant Groep en Werkconsult.

Werkwijze

Het traject Helmond Actief start met een intakegesprek op het wijkbureau van Helmond Actief. Cliënten uit de doelgroep ontvangen daartoe een uitnodigingsbrief van gemeente, maar het komt ook voor dat mensen spontaan binnenlopen of worden doorverwezen vanuit zorg- en hulpverleningsinstanties. Tijdens het intakegesprek maken deelnemer, trajectbegeleider en klantmanager kennis met elkaar en worden de specifieke wensen en behoeften van de deelnemer in kaart gebracht. Wil de deelnemers niet meedoen dan worden de specifieke redenen van verder afzien gemeld aan de gemeente.

Bij deelname aan het traject dat in totaal (maximaal) 24 maanden duurt, wordt een trajectplan opgesteld, op basis van de verkregen informatie uit de intake en, indien noodzakelijk, het assessment. Hierin wordt aangegeven welke ondersteunende activiteiten de deelnemer nodig heeft om bemiddelbaar gemaakt te worden voor werk, sociale activering of zorg. Dat kan zijn door scholing te volgen, motivatie en oriëntatietrajecten, maatschappelijk nuttige activiteiten, mantelzorg, en het volgen van taallessen en basiseducatie of sociaal/culturele activiteiten. De verschillende vormen worden niet afzonderlijk toegepast maar in veel gevallen in combinatie met elkaar. Iedere deelnemer krijgt tijdens het traject een eigen coach of arbeidsconsulent toegewezen

Afhankelijk van de mate van bemiddelbaarheid kan de deelnemer voor een bepaalde periode, al dan niet met behoud van uitkering op proef worden geplaatst bij een werkgever. De proefperiode dient om te kunnen beoordelen of de deelnemer naar behoren functioneert in

de werkomgeving. Ook wordt beoordeeld of de proefplaatsing kan worden omgezet naar een regulier contract. Als blijkt dat een reguliere of gesubsidieerde baan te hoog gegrepen is, dan vindt bemiddeling plaats naar een passende activeringsplaats binnen het vrijwilligerswerk of de mantelzorg. Is er sprake van verslaving, of problemen van psychische aard dan volgt verwijzing naar een zorg- of hulpverleningsinstanties.

Na bemiddeling volgt nazorg. Er vinden evaluatiegesprekken plaats.

3.6 Contracten en voortgangsbewaking

Voor de uitvoering van Direct Werk en Helmond Actief heeft de gemeente Helmond in april 2005 mantelcontracten afgesloten met 4 re-integratiebedrijven: Atlant Groep en Agens (Direct Werk), en Fontys Hogescholen en Werkconsult (Helmond Actief).⁸ Een mantelcontract betekent dat de gemeente gedurende looptijd van het contract een 'vast' budget ter beschikking stelt voor de uitvoering van de re-integratieactiviteiten. Dit budget kan jaarlijks naar boven beneden of naar beneden bijgesteld. De gemeente geeft echter geen garanties aan de re-integratiebedrijven over het aantal cliënten dat wordt doorverwezen.

In tabel 3.1 zijn de belangrijkste kenmerken van de contracten weergegeven. Te zien is dat de contracten die in 2003 en 2004 zijn afgesloten een doorlooptijd kennen van 1 jaar, met een optie voor verlenging met één jaar. In 2005 is gekozen voor een langere doorlooptijd: drie jaar met een optie voor verlenging met één of twee jaar.

De wijze van financiering betreft een vorm van productfinanciering in combinatie met een bonus/malusregeling. Productfinanciering wil zeggen dat de gemeente activiteiten inkoopt bij de re-integratiebedrijven in de vorm van losse producten, bijvoorbeeld diagnose, arbeidstraining of bemiddeling. Per product wordt (na levering) afgerekend op basis van een vaste prijs per product. Welke producten worden ingezet wordt bepaald door het re-integratiebedrijf in samenspraak met de gemeente en vastgelegd in het plaatsingsplan. Er mogen maximaal twee producten tegelijkertijd worden ingezet. Dit om het stapelen van producten te voorkomen.

Aanvullend op bovenstaande financieringsafspraken hanteert de gemeente een bonus/malus regeling op contractniveau: het re-integratiebedrijf ontvangt een bonus in het geval van duurzaam uitstroom naar werk (van meer dan 80% voor fase 2 cliënten, en 40% voor fase 3/4 cliënten) of plaatsing op sociale activering, terwijl omgekeerd een korting wordt toegepast indien de resultaatafspraken niet worden gerealiseerd. In 2005 is daaraan een tempobonus toegevoegd. Het re-integratiebedrijf ontvangt een bonus - tussen de 250 en 750

⁸ In de periode 2003 tot 2005 werd in het kader van Helmond Actief samengewerkt met drie partijen: Kliq re-integratie, Fonty's Hogescholen en de Atlant Groep. Het project Direct Werk werd uitgevoerd door de Atlant Groep.

euro - als het er in slaagt om cliënten eerder dan de afgesproken (maximale) termijn uit te laten stromen uit de uitkering. Hiermee is naar het oordeel van de gemeente een extra prikkel ingebouwd voor een zo efficiënt mogelijke uitvoering van de trajecten. Dit in tegenstelling tot 2003 en 2004 toen de bonus werd uitgekeerd ongeacht de termijn van uitstroom. Voor een cliënt die na een maand uitstroomde ontving het re-integratiebedrijf evenveel als voor een cliënt die na 12 maanden uitstroomde, namelijk 250 euro per extra plaatsing boven het overeengekomen plaatsingspercentage.

Tabel 3.1 Contractkenmerken

Contractperiode	Direct Werk		Helmond Actief	
	2003-2004	2005-2007	2003-2004	2005-2007
Uitvoerders	Atlant Groep	Atlant Groep Agens	Fontys Atlant Groep Kliq Re-integratie	Fontys Werkconsult
Begroot budget	800.000 (2003) 816.000 (2004)	1.100.000	200.000 (2003) 200.000 (2004)	1.450.000
Looptijd	1 jaar	3 jaar	1 jaar	3 jaar
Financiering	productfinanciering + bonus (€250)/ malus (€125)	productfinanciering + tempobonus (€250- €750)/malus (€175)	productfinanciering + bonus (€250)/ malus (€125)	productfinanciering + tempobonus (€250- €750)/malus (€175)
Plaatsingspercentage	fase 2/3: 70% regulier werk fase 4: 35% regulier werk en 30% plaatsing in sociale activering.	fase 2: 80% regulier werk fase 3/4: 40% regulier werk en 40% plaatsing in sociale activering.	fase 2: 80% regulier werk fase 3/4: 40% regulier werk en 40% plaatsing in sociale activering.	fase 2: 80% regulier werk fase 3/4: 40% regulier werk en 40% plaatsing in sociale activering.
Begroot aantal trajecten	300	300	140	140

In de contracten worden naast de plaatsingspercentages ook nog andere resultaatverplichtingen genoemd. Voorbeelden hiervan zijn: 'het traject dient zoveel mogelijk bij te dragen aan het wegnemen van beperkingen c.q aanleren van de vereiste arbeidsmarktcompetenties voor plaatsing op de arbeidsmarkt' en 'het traject dient zoveel mogelijk bij te dragen aan de zelfredzaamheid van de cliënt'. Deze verplichtingen zijn niet verder hard gemaakt en meetbaar gedefinieerd. Daarnaast eist de afdeling van de re-integratiebedrijven een aantal bewijsstukken op basis waarvan kan worden beoordeeld of de gevraagde diensten ook daadwerkelijk worden geleverd. In de contracten 2005-2007 is de verplichting opgenomen dat het re-integratiebedrijf elk kwartaal een managementrapportage

opstuurt naar de gemeente. Deze rapportages dient als input voor het managementoverleg tussen de gemeente en het re-integratiebedrijf.

Uit de interviews komt naar voren dat de contractafspraken voor het merendeel van de geïnterviewde re-integratiebedrijven acceptabel zijn. Voor zover er sprake is van kritiek richt deze zich met name op de financieringsafspraken. Productfinanciering resulteert, volgens een aantal gesprekpartners, in een aanzienlijke administratieve last omdat ieder product afzonderlijk moet worden verantwoord en gefactureerd. 'Hierdoor gaat veel tijd en energie verloren die beter geïnvesteerd kan worden in de kwaliteit van het product en de begeleiding van de cliënt.' Bovendien laat de inkoop van losse producten zich moeilijk rijmen met de prestatieafhankelijke bonusmalus regeling, aldus een geïnterviewde.

4 Resultaten (cijferanalyse)

In de komende twee hoofdstukken gaan we nader in op de resultaten en effecten van het re-integratiebeleid in het algemeen en de projecten Direct Werk en Helmond Actief in het bijzonder. De onderzoeksvragen die in deze hoofdstukken centraal staan zijn:

1. Wat zijn de resultaten en effecten van het re-integratiebeleid in het algemeen en van de projecten Direct Werk en Helmond Actief in het bijzonder?
2. Hoe verhouden de resultaten en effecten zich tot de doelstellingen van het Helmondse re-integratiebeleid en de projecten Direct Werk en Helmond Actief?
3. In hoeverre zijn de resultaten en effecten toe te schrijven aan de projecten Direct Werk en Helmond Actief?
4. Tegen welke kosten worden de resultaten gerealiseerd?

In *dit hoofdstuk* worden eerst enkele algemene kenmerken en ontwikkelingen van het cliëntenbestand in beeld gebracht, met daarbij speciale aandacht voor de dynamiek - de in- en uitstroom - in het bestand en de projecten Direct Werk en Helmond Actief. Tevens wordt ingegaan op de doelmatigheid van het re-integratiebeleid (paragraaf 4.4), dat wil zeggen de kosten en uitgaven aan re-integratieactiviteiten en de uitgaven aan de projecten Direct Werk en Helmond Actief. Concreet gaat het hier om de vraag of de resultaten tegen zo laag mogelijke kosten zijn gerealiseerd.

Hoofdstuk 6 presenteert de resultaten van de drie schriftelijke enquêtes gehouden onder:

1. cliënten die een traject hebben gevolgd (inclusief mensen die voortijdig zijn afgehaakt) in het kader van Direct Werk
2. cliënten die een traject hebben gevolgd (inclusief mensen die voortijdig zijn afgehaakt) in het kader van Helmond Actief.
3. personen die zich in de eerste helft van 2006 bij het CWI hebben gemeld voor een uitkering, maar de uitkeringsaanvraag omdat wat voor reden dan ook niet hebben doorgezet (de zogenaamde afhakers).

4.1 Ontwikkeling en samenstelling van het cliëntenbestand

Het gemeentelijke re-integratiebeleid wordt in de onderzochte periode gekenmerkt door het innovatieve, deels grensverleggende karakter. Helmond heeft landelijk naam gemaakt, onder meer door als een van de eerste gemeenten in Nederland de Work First aanpak in praktijk te brengen. Ook het project Helmond Actief, als onderdeel van een brede, activerende buurtaanpak in Binnenstad Oost, kent een vernieuwende aanpak. Bij deze projecten heeft het accent gelegen op het vormgeven in de praktijk van een nieuwe aanpak van activering en re-integratie. De gemeente Helmond heeft daarbij de expertise van ketenpartners ingeschakeld en daarmee maximaal kennis van en inzichten uit praktijk en theorie bijeen gebracht.

Dat alles vond plaats in een periode die wordt gekenmerkt door stelselwijzigingen in de sociale zekerheid. Met name de invoering van de Wet SUWI en de nieuwe Wet werk en bijstand in 2004 hebben ingrijpende gevolgen gehad voor het beleid en de uitvoering. De gemeente heeft deze stelselwijzigingen succesvol doorgevoerd. Daarnaast heeft Helmond in deze periode te kampen gehad met een bovengemiddelde werkloosheidsgroei van 57%, van ruim 3.700 in 2002 tot een maximum in 2004 van ongeveer 5.800. Desondanks is de gemeente er in geslaagd de toename van het aantal mensen in de bijstand aanzienlijk te beperken. De toename is 4,3%, namelijk van 2.310 per 1 januari 2002 tot een maximum van 2.410 per 1 januari 2005. Landelijk bedraagt de toename in deze periode 6,2%. Inmiddels is het aantal Helmondse bijstandsccliënten gedaald naar ongeveer 2100 in oktober 2006 Deze resultaten zijn geboekt met inzet van een, ook in landelijk perspectief gezien, zeer beperkte formatie.

Tabel 4.1 laat enkele kenmerken zien van het cliëntenbestand van de gemeente Helmond.

Tabel 4.1 Bijstandsvolume, bijstandsdichtheid en werkloosheid.

	Helmond	Zuidoost Noord-Brabant	Gemeenten 50.000 - 100.000 inw.	Nederland
Aantal cliënten per 1-1-2006	2360	12330	63670	353210
% langdurig bijstandsgerechtigden (>1 jr) per 1-1-2006	82,2%	82,8%	81,1%	80,7%
% jongeren (<25jaar) per 1-1-2006	7,6%	7,1%	-	7,9%
% ontheffingen van de arbeidsverplichting ⁹ 2005	?	?	38%	34%
Bijstandsdichtheid per 1-1-2005 ¹⁰	28,1%	17,5%	23,6%	22,3%
Bijstandsdichtheid per 1-1-2006	27,6%	17,0%	22,8%	21,6%
Werkloosheidspercentage per 1-1-2005	9,9%	6,6%	6,9%	6,4%
Werkloosheidspercentage per 1-1-2006	9,6%	6,2%	-	6,2%

Bron: CBS, CWT, WWB Monitor 2006, en Gemeentelijke administratie (bewerkt door SGBO).

- geen gegevens beschikbaar

⁹ De gegevens over het aantal ontheffingen van de arbeidsverplichting ontbreken omdat de gemeente geen (betrouwbare) gegevens heeft kunnen leveren.

¹⁰ De bijstandsdichtheid betreft het aantal bijstandsuitkeringen per 1.000 inwoners.

Het gaat om het aantal cliënten, het aandeel langdurig bijstandsgerechtigden, het aandeel jongeren, het percentage cliënten met een (tijdelijke) vrijstelling van de arbeidsverplichting, en de bijstandsdichtheid (aangegeven als het aantal bijstandsuitkeringen per 1.000 inwoners). Daarnaast is in de tabel het werkloosheidspercentage¹¹ opgenomen.

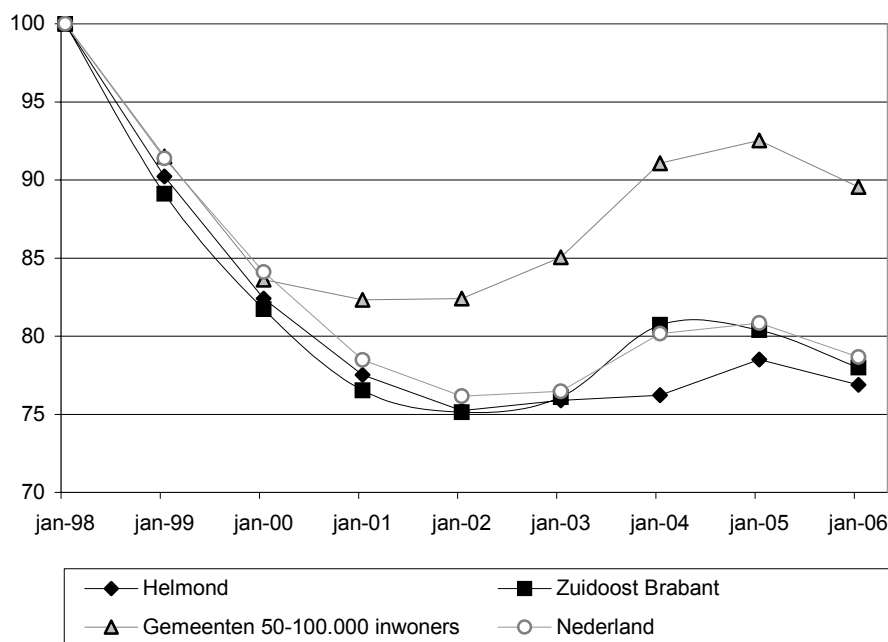
Uit de tabel blijkt dat Helmond een relatief hoge bijstandsdichtheid kent in vergelijking tot de omliggende gemeente, gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners en Nederland als geheel. Dit betekent dat in Helmond relatief veel mensen afhankelijk zijn van een uitkering. Ook de werkloosheid is hoog. Het aandeel van de werklozen in de Helmondse beroepsbevolking bedraagt 9,6%. In Nederland is dit 6,2%, evenals in Zuidoost Noord-Brabant 6,2%. Van alle gemeenten neemt Helmond daarmee de vijftiende plaats, na gemeenten als Rotterdam (12,4%), Heerlen (11,6%), Enschede (11,2%) en Almelo (10,6%).

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven streefde de gemeente Helmond in 2005 naar een verkleining van het verschil in werkloosheid tussen Helmond en het landelijk gemiddelde met 25%. Het blijkt dat de gemeente er inderdaad in is geslaagd het verschil met het landelijk gemiddelde te verkleinen, maar deze verkleining is minder dan 25%. Het verschil bedroeg op 1 januari 2005 3,5 procentpunt en op 1 januari 2006 3,4 procentpunt (zie tabel 4.1). Een verkleining van het verschil derhalve met 3%.

Ook de doelstelling dat het verschil tussen het percentage uitkeringsgerechtigden in Helmond en het landelijk gemiddelde in 2005 met 25% moet worden verkleind is niet gerealiseerd, zoals ook blijkt uit figuur 4.1. In de figuur is de bestandsontwikkeling in de periode 1998-2006 weergegeven, uitgedrukt als een indexcijfer van het bestand per 1 januari 1998. Te zien is dat het bijstandsvolume in Helmond in de periode 1998-2002 continu is afgenomen, waarna in de periode 2002-2004 een lichte stijging waarneembaar is. Bij een minder sterke daling in Nederland in de periode 1999-2002 en een sterkere stijging in de periode 2002-2004 wijst dit op het inlopen van de achterstand op Nederland tot maximaal 5,4 procentpunten op 1 januari 2004, een halvering van het verschil ten opzichte van 1 januari 1998. Daarna neemt het verschil tussen Helmond en het landelijk gemiddelde weer iets toe tot maximaal 6 procentpunten op 1 januari 2006.

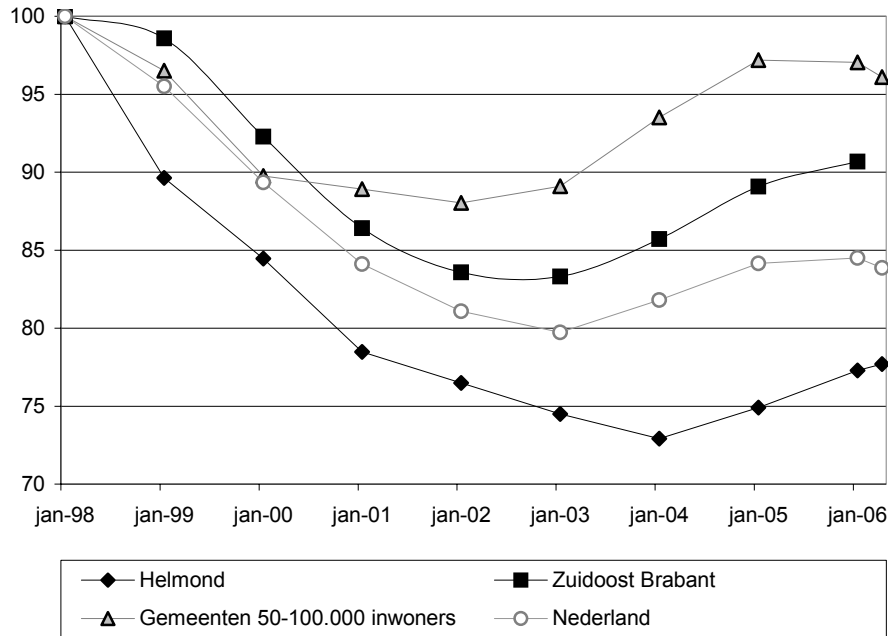
¹¹ Het werkloosheidspercentage is hier gedefinieerd als het aantal niet werkende werkzoekenden (NWW) op 1 januari als percentage van de bevolking tussen 15-64 jaar. Tot de niet werkende werkzoekenden worden gerekend de bij een CWI ingeschreven personen. Dit cijfer bevat ook de inschrijvingen van personen die feitelijk niet op zoek zijn naar werk (maar wel zijn ingeschreven bij de CWI's), en personen die niet willen werken of werk zoeken voor minder dan 12 uur per week.

Figuur 4.1 Ontwikkeling van het cliëntenbestand in de periode januari 1998 tot april 2006 op basis van indexcijfers (januari 1998=100)



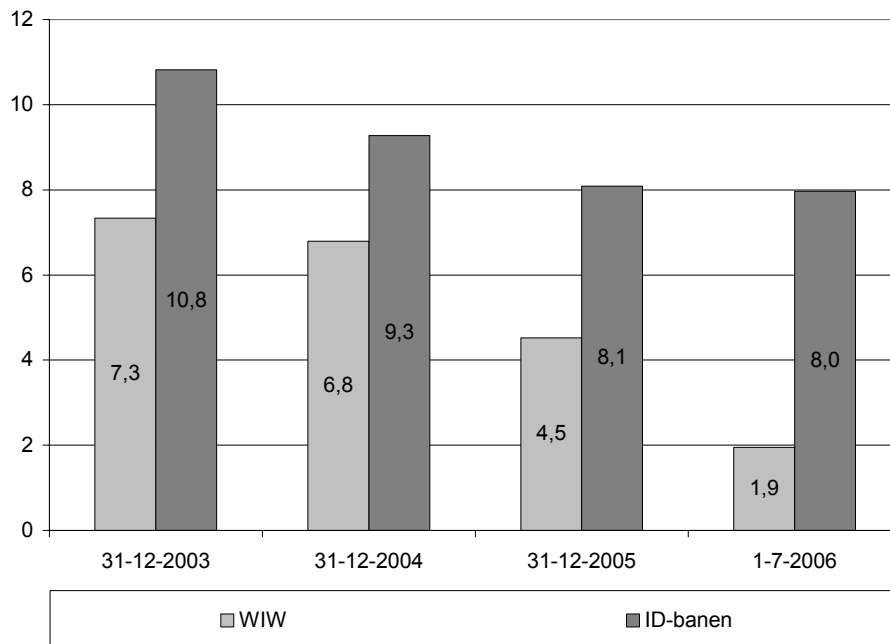
Uit figuur 4.2 blijkt dat het inlopen van de achterstand in de periode 1998-2004 op Nederland, maar ook de omliggende gemeenten en de gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners, voor een groot deel wordt veroorzaakt door de afname van de categorie langdurig bijstandsgerechtigden. In deze periode daalde het aantal langdurig bijstandsgerechtigden met 27,2%, tegen 17% in Nederland, 14,3% in Zuidoost Noord-Brabant en 6,5% in gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners. Vanaf de invoering van de WWB per 1 januari 2004 vertoont het aantal langdurig bijstandsgerechtigden echter weer een groei. Deze groei is bovendien sterker dan in de overige gebieden. Opmerkelijk is ook dat in Nederland en de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners vanaf 1 januari 2006 een daling in het aantal langdurig bijstandsgerechtigden zichtbaar is, terwijl dit aantal in Helmond verder blijft stijgen. De gemiddelde afstand van het Helmondse cliëntenbestand tot de arbeidsmarkt is hierdoor groter geworden. In januari 2004 kon ongeveer 78% van het cliëntenbestand als langdurig bijstandsgerechtigd worden aangemerkt. Per april 2006 bedraagt het aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 84%.

Figuur 4.2 Ontwikkeling van het aantal langdurig bijstandsgerechtigden (> 1 jaar) in de periode januari



Figuur 4.3 laat de ontwikkeling van het aantal WIW-banen en ID-banen zien. De gemeente Helmond hanteert voor beide regelingen een sterfhuisc constructie. Dit betekent dat vrijvallende ID- en WIW-banen (vanwege uitstroom of anderszins) niet worden herbezet door nieuwe ID- of WIW werknemers, en zoveel mogelijk worden omgezet in reguliere banen.

Figuur

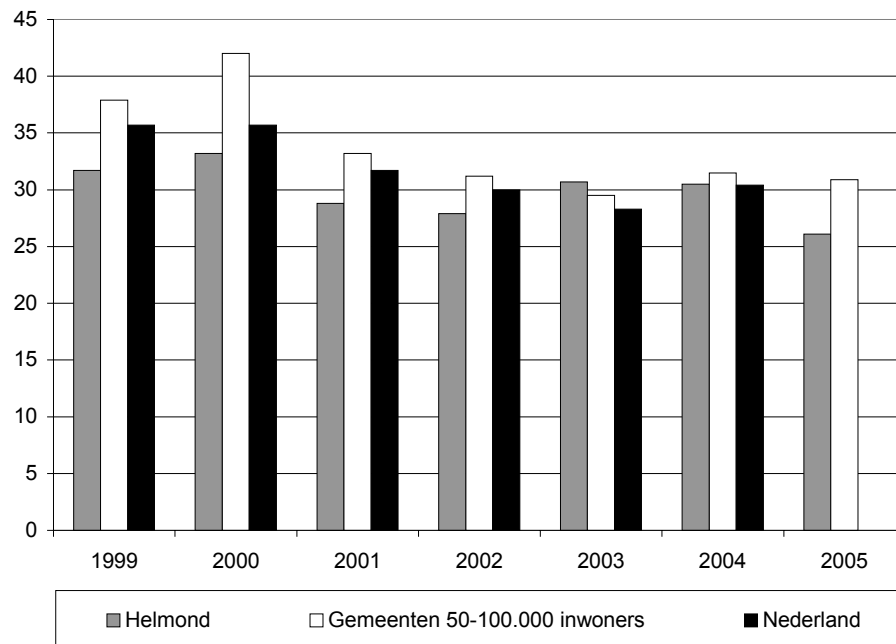


De gemeente heeft zich daarbij in 2003 (5) als doel gesteld om het aantal ID-banen jaarlijks met minimaal 10% terug te dringen. Uit de figuur blijkt dat de gemeente hierin in 2004 en 2005 is geslaagd. Het aantal ID-werknemers is in deze periode met respectievelijk 14% en 10% gedaald. De doelstelling 'verdere afbouw van het werknemers op grond van de WIW' is eveneens gerealiseerd. De daling bedraagt 7% in 2004 en 31% in 2005, en in het de eerste halfjaar van 2006 is zelfs sprake van een ruime halvering van het aantal WIW-banen (-58%). Per 1 juli 2006 ligt het aandeel WIW-werknemers daarmee op 1,9% (46 fte) en het aandeel ID-banen op 8% (188 fte).

4.2 In- en uitstroom

De ontwikkeling van het cliëntenbestand uit figuur 4.1 wordt beïnvloed door twee factoren: de uitstroom en de instroom. De hoogte van de uitstroom vormt een indicatie voor de effectiviteit van het re-integratiebeleid. Daarom brengen we deze indicator apart in beeld in figuur 4.4. In deze figuur is de totale uitstroom in verband gebracht met het cliëntenbestand per 1 januari (inclusief 65-plussers en mensen die zijn vrijgesteld van de arbeidsverplichting). Te zien is dat in 2005 in totaal een kwart van het Helmondse bestand is uitgestroomd, hetgeen overeenkomt met 620 cliënten. In 2004 was dit 30,5% en in 2003 30,7%.

Figuur 4



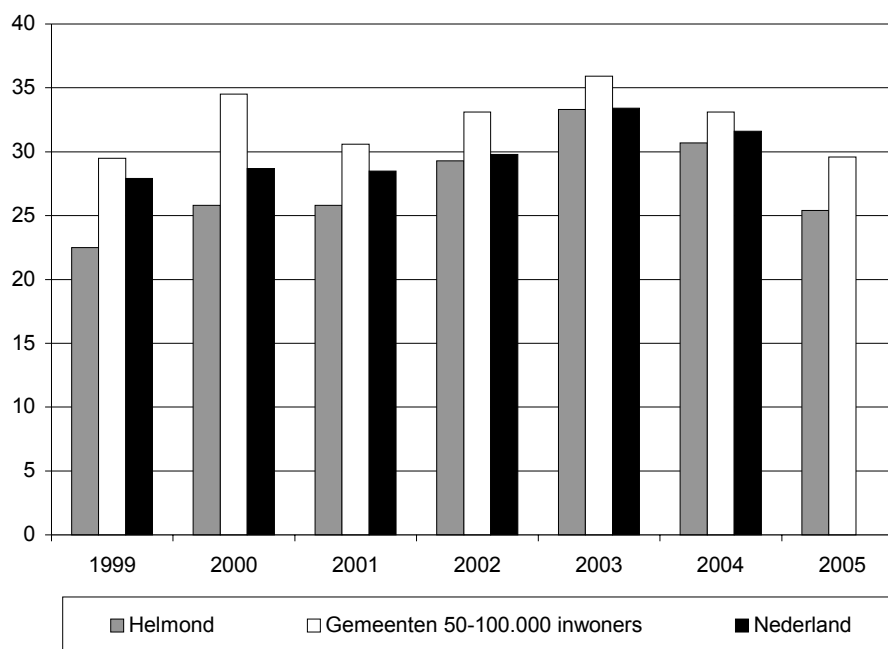
Bron: CBS en Kernkaart WWB (bewerking SGBO).

Nadere analyse leert dat het grootste deel van de uitgestroomde cliënten (69%) de uitkering heeft verlaten om overige redenen, zoals een verhuizing, samenwonen, een huwelijk, of het

doorstromen naar een andere regeling (WAO, WW). De uitstroom naar betaald werk¹² (uitgedrukt als percentage van het totale cliëntenbestand) is 8% in 2005 en 9% in 2004, hetgeen vergelijkbaar is met die in de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners. De percentages komen overeen met respectievelijk 215 en 190 cliënten.¹³

Naast de uitstroom is ook de instroom van belang. Hoge uitstroomcijfers leveren immers per saldo weinig op als daar hoge instroomcijfers tegenover staan. De gemeente Helmond heeft zich in 2005 dan ook ten doel gesteld om een afvlakking naar beneden te bereiken van de instroom van nieuwe bijstandsgerechtigden, onder andere door een verdere intensivering van de poortwachtersfunctie. Uit figuur 4.5 blijkt dat de gemeente hierin is geslaagd.

Figuur 4



Bron: CBS en Kernkaart WWB (bewerking SGBO).

De instroom is in 2005 met 5,3 procentpunten gedaald. Ook in 2004 is sprake van een daling van de instroom (-2,7%). Helmond heeft daarmee in beide jaren beter gepresteerd dan de gemeenten met een vergelijkbare aantal inwoners. Dit is opmerkelijk, omdat in de jaren daaraan voorafgaand de instroom in Helmond zich juist minder gunstig ontwikkelde. In 2003 bijvoorbeeld nam de instroom in Helmond met 4,1 procentpunten toe, tegen 3,6 in de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners en 2,8 in Nederland. Kortom: na een bovengemiddelde toename in de periode 1999-2003, lijkt de instroom zich in 2004 en 2005 ten goede te keren. In hoeverre deze omslag het resultaat is van het (handhavings)beleid van de gemeente Helmond is moeilijk aan te geven. Instroom in de bijstand is immers van

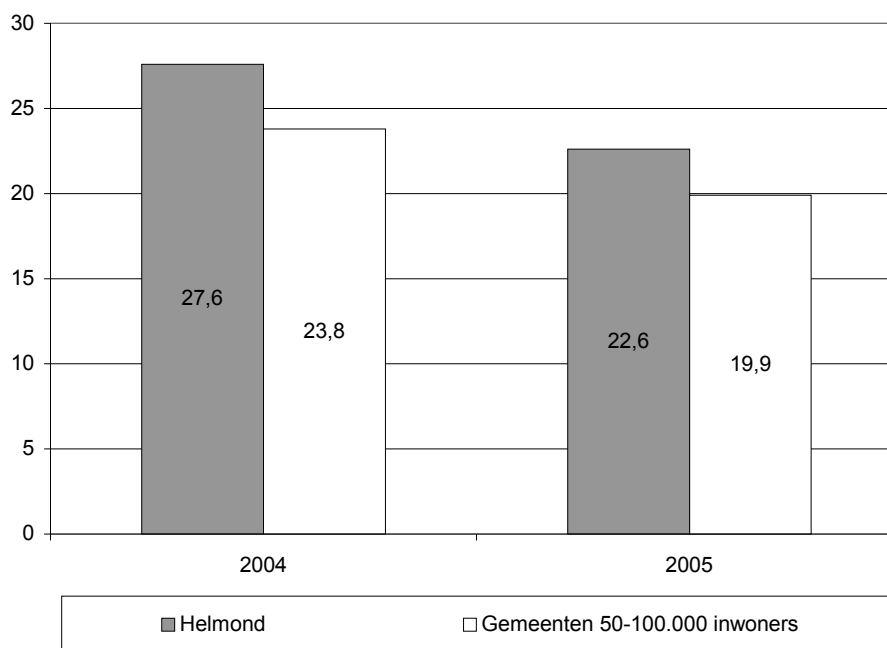
¹² Uitstroom naar betaald werk wil zeggen uitstroom naar reguliere arbeid in loondienst of als zelfstandige.

¹³ Het kan hierbij gaan om cliënten die een re-integratietraject hebben gevolgd en zijn uitgestroomd naar werk, en cliënten die werk hebben gevonden zonder trajectdeelname.

meerdere factoren afhankelijk, zoals van de toename van de regionale werkgelegenheid en de wijze waarop het CWI de poortwachterfuncties vervult.

Een andere factor van belang is het aantal draaideurcliënten, ook wel recidivisten of herhaalde instromers genoemd. Vaak gaat het om mensen die kortlopend tijdelijk werk (bijvoorbeeld tijdelijk seizoenswerk of uitzendwerk) afwisselen met een uitkering. Uit figuur 4.6 blijkt dat Helmond relatief veel draaideurcliënten kent: bijna een kwart van de uitstromers klopt binnen een jaar weer aan bij de gemeente voor een uitkering. Van alle 39 middelgrote gemeenten neemt Helmond daarmee de elfde plaats in.

Figuur 4



Bron: CBS en Kernkaart WWB (bewerking SGB0).

Als we tenslotte de instroom- en uitstroomcijfers vergelijken met de bestandsontwikkeling (paragraaf 4.1), dan kunnen we concluderen dat verkleining van het verschil in 2005 tussen Helmond en het landelijk gemiddelde vooral het gevolg is van de beperking van de instroom. De ontwikkeling van uitstroom laat een minder positief beeld zien. Niet alleen zijn in 2005 beduidend minder mensen uitgestroomd dan in 2004. De daling van de uitstroom is ook groter dan in de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners en Nederland.

4.3 Trajecten

De gemeente Helmond maakt gebruik van verschillende instrumenten ter verbetering van de (arbeids)mogelijkheden van cliënten, zoals scholing en activeringstrajecten en trajecten op het terrein van sociale activering. De gemeente Helmond beschikt niet over een overzicht van het aantal re-integratietrajecten dat jaarlijks per doelgroep wordt ingezet: het geautomatiseerde systeem blijkt deze cijfers niet of niet op tijd te kunnen leveren. Hierdoor

is het niet mogelijk uitspraken te doen over het (totale) bereik van de re-integratieinspanningen van de gemeente Helmond, dat wil zeggen het deel van het cliëntenbestand dat deelneemt of heeft deelgenomen aan een re-integratietraject. Er zijn wel gegevens aangeleverd over de in- en uitstroom in de projecten Direct Werk en Helmond Actief. Deze gegevens bleken echter lang niet altijd volledig.¹⁴ Zo ontbreken bijvoorbeeld gegevens over de in- en uitstroom in een vervolgtraject na deelname aan Direct Werk. Niet (of onvolledig) beschikbaar zijn eveneens de in- en uitstroom in 2003 en 2004 voor het project Helmond Actief. Daarnaast blijken de gegevens niet altijd goed op elkaar te passen. In het evaluatieverslag over 2004 (13) bijvoorbeeld wordt gesproken over een instroom van 256 cliënten in het project Direct Werk en 269 in het project Helmond Actief. Uit de door de gemeente aangeleverde in- en uitstroomoverzichten komen andere aantallen naar voren: respectievelijk 315 en 113, terwijl de verantwoordingsrapportages van de re-integratie-bedrijven weer andere aantallen laten zien (zie tabel 4.4).

Tabel 4.2 laat zien dat jaarlijks tussen de 230 en de 250 cliënten instromen in het project Direct Werk, hetgeen overeenkomt met respectievelijk 12% en 14% van het cliëntenbestand per 1 januari van het betreffende jaar. Uitzondering is het jaar 2003. In dat jaar werden er door de gemeente 315 cliënten (17%) aangemeld bij de Atlant Groep voor een Direct Werkplek.

Tabel 4.2 In- en uitstroom Direct Werk (trajectduur 6 weken + eventuele verlenging 6 weken).

	2003	2004	2004*	2005	2005	2006
Uitvoeder	Atlant	Atlant	Atlant	Atlant	Agens	Atlant/ Agens
Instroom	232	315	256	249	0	?
Uitstroom	179	314	228	214	0	?
w.v. naar regulier werk	29 (16%)	46 (15%)	46 (20%)	54 (25%)	-	?
w.v. naar sociale act.	1 (1%)	3 (1%)	0 (0%)	3 (1%)	-	?
w.v. uitstroom andere red.	?	?	23 (10%)	28 (13%)	-	?
w.v. uitval	?	?	39 (17%)	78 (36%)	-	?
w.v. naar vervolgtraject	?	?	120 (53%)	51 (24%)	-	?

* Bron: *Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004*.

¹⁴ Er is een 'format' (lege tabel) opgesteld waarin de gevraagde in- en uitstroomcijfers door de gemeente ingevuld konden worden. Bij de tabel is aangegeven dat het format niet dwingend was; ofwel dat de tabel aangepast mocht worden als dat nodig was om meer relevante gegevens aan te leveren. De format is op 10 juli 2006 opgestuurd naar de gemeente. Op 8 augustus hebben wij de tabel terugontvangen, maar hieruit bleek dat een groot deel van de gegevens niet was ingevuld. Navraag heeft vervolgens tot een aantal aanvullende gegevens geleid die op 25 augustus en 7 september zijn ontvangen. De op 7 september aangeleverde cijfers zijn in het rapport opgenomen.

De totale jaarlijkse uitstroom varieert tussen de 179 en de 314 cliënten. Van deze groep stroomt jaarlijks ongeveer een vijfde uit naar regulier werk. De overige deelnemers hebben de uitkering om andere redenen verlaten (o.a. verhuizing naar een andere gemeente, arbeidsongeschikt of langdurig ziek, overlijden, en het niet langer behoren tot de doelgroep van de afdeling Werk en Inkomen), zijn doorgestroomd naar sociale activering of een vervolgtraject, of hebben het traject tussentijds verlaten. Deze laatste groep is opvallend groot. In 2005 haakt maar liefst 1 op de 3 deelnemers aan Direct Werk tussentijds af. Dit kan een indicatie zijn van een weinig selectieve toeleiding, waardoor cliënten in een direct werkplek terecht komen die er eigenlijk niet thuishoren. De resultaten van enquête (zie hoofdstuk 5) lijken dit beeld te bevestigen. Persoonlijke- en gezondheidsproblemen (c.q. het onvoldoende aansluiten van het traject bij deze mogelijkheden) zijn de belangrijkste reden waarom deelnemers voortijdig afhaken.

Zoals hierboven is aangegeven beschikt de afdeling Werk en Inkomen niet over gegevens die een beeld geven van de in- en uitstroom in een vervolgtraject na deelname aan Direct Werk. In 2004 is hier wel nader onderzoek naar gedaan. De resultaten zijn weergegeven in tabel 4.3.

Tabel 4.3 In- en uitstroom vervolgtraject na Direct Werk (trajectduur 12 maanden)

	2004
Uitvoerder	Atlant
Instroom	120
Uitstroom	46
w.v. naar regulier werk	19 (41%)
w.v. naar sociale activering	5 (11%)
w.v. uitstroom andere redenen	5 (11%)
w.v. uitval	17 (37%)
w.v. in re-integratietraject op 31-12	74

Bron: *Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004* (p. 13).

Tabel 4.4 geeft een overzicht van de in- en uitstroom in het project Helmond Actief. Er zijn geen gegevens beschikbaar over 2003 en de eerst helft van 2006, terwijl de gegevens over 2004 alleen betrekking hebben op Fontys. Verder dient men zich bij de interpretatie van de tabel te realiseren dat Werkconsult pas sinds 2005 actief is in Helmond Actief. Van de in 2005 gestarte trajecten zijn de meeste trajecten per 1 januari 2006 nog lopend (98).

De tabel laat zien dat er grote verschillen bestaan tussen de gegevens uit de gemeentelijke administratie en de overzichten zoals die door de re-integratiebedrijven zelf worden

bijgehouden. Volgens de gemeentelijke administratie zijn er in 2004 en 2005 respectievelijk 49 en 99 cliënten uitgestroomd. De verantwoordingsrapportage van Fontys vermeld een uitstroom van 88 cliënten in 2004 en 54 cliënten in 2005. Ook de uitstroombestemming varieert sterk tussen beide bronnen. Als we uitgaan van de gemeentelijke cijfers, dan blijkt dat Helmond Actief relatief hoog scoort op uitstroom; in vergelijking tot Direct Werk, maar ook in vergelijking tot vergelijkbare projecten in Nederland. In 2005 stroomt 1 op de 3 deelnemers aan Helmond Actief uit naar regulier werk en 12% naar sociale activering. Dit is een opmerkelijk resultaat zeker ook gezien de doelgroep waarmee wordt gewerkt: fase 4 cliënten met een relatief grote afstand.

Tabel 4.4 In- en uitstroom Helmond Actief (trajectduur 24 maanden)

Uitvoerder	2004			2005		
	Atlant*	Fontys*	Fontys**	Fontys*	Fontys**	Werk consult*
Instroom	?	113	115	116	114	110
Uitstroom	?	49	88	99	54	12
w.v. naar regulier werk	?	35 (71%)	42 (48%)	32 (32%)	26 (48%)	4 (33%)
w.v. naar sociale activering	?	13 (27%)	17 (19%)	12 (12%)	8 (15%)	0 (0%)
w.v. uitstroom andere red.	?	-	10 (11%)	16 (16%)	19 (35%)	1(8,3%)
w.v. uitval	?	-	19 (22%)	24 (24%)	9 (17%)	7 (58%)

* Bron: gemeentelijke administratie

** Bron: Fontys Hogescholen

Vergelijken we tot slot de gerealiseerde uitstroom met de afspraken zoals die zijn vastgelegd in de contracten, dan blijkt dat de resultaten van Direct Werk hierbij ver achterblijven. In de contracten worden de volgende plaatsingspercentages gehanteerd: minimaal 80% naar regulier werk voor fase 2 cliënten, en 40% naar regulier werk en 40% naar sociale activering voor fase 3/4 cliënten. De daadwerkelijk realisatie over de periode 2003-2005 voor Direct Werk bedraagt 19% naar regulier werk (100 cliënten) en 1% naar sociale activering (7 cliënten). De realisatiecijfers van Helmond Actief zijn beduidend gunstiger. De uitstroom naar werk over de periode 2004-2005 bedraagt 45% (67 cliënten) en de uitstroom naar sociale activering 37% (25 cliënten).

4.4 Uitgaven

Voor de uitvoering van de WWB ontvangen gemeenten een WWB-budget dat bestaat uit een inkomensdeel en een werkdeel. Het inkomensdeel wordt gebruikt voor de uitgaven aan

uitkeringen (inclusief langdurigheidstoelage), terwijl het werkdeel bestemd is voor de uitgaven aan re-integratie, activering en gesubsidieerde arbeid.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de gemeente Helmond zowel in 2004 als 2005 een overschot op het werkdeel kende. Dit overschot bedraagt respectievelijk 20% en 31% van het beschikbare budget. De gemeente Helmond is hierin overigens niet uniek. In 2004 kende 77% en in 2005 89% van de gemeenten in Nederland een overschot op het werkdeel. Wel kan geconcludeerd worden dat de financiële middelen in ieder geval geen belemmeringen kunnen zijn geweest om re-integratietrajecten aan te bieden of projecten op te starten.¹⁵

Tabel 4.4 Uitgaven werkdeel WWB-budget 2004 en 2005.

	2004	2005	Gemeenten 50.-100.000 inw.	Nederland.
Beschikbaar budget*	10.568.386	11.724.746	-	-
Uitgaven	8.451.201	8.170.080	-	-
Uitgaven per cliënt	4.618	4.346	-	4.027
Ontvangsten ¹⁶	0	35.046		
Overschot/tekort	2.117.185	3.589.712	-	-
% overschot/tekort	20%	31%	36%	26%

* Toegekend budget + meegenomen vorig jaar

Voor het inkomensdeel van het WWB-budget is de gemeente financieel verantwoordelijk. Een tekort is (deels) voor eigen risico, terwijl een overschot vrij besteedbaar is en bijvoorbeeld kan worden ingezet voor re-integratie van bijstandsccliënten. Helmond kende in 2005 een overschot op het inkomensdeel van 4%, hetgeen vergelijkbaar is met gemeenten van 50.000 tot 100.000 inwoners.

¹⁵ Overigens dient te worden opgemerkt dat een deel van het Werkdeel nog vast zit in bestaande verplichtingen zoals het voormalige Besluit In- en Doorstroombanen (loonkostensubsidie) en Wiv-werknemers, en een reservering van middelen voor nog lopende trajecten die pas na succesvolle afronding worden afgerekend.

¹⁶ Het gaat hier om de teruggevorderde bedragen die eerder als uitkering verstrekt zijn uit het budget bijstandsuitkeringen (I-deel), of ontvangsten re-integratie zoals op grond van de WWB en de invoeringswet WWB bedoeld worden.

Tabel 4.5 Uitgaven inkomensdeel WWB-budget 2004 en 2005.

	2004	2005	Gemeenten 50.-100.000 inw.	Nederland
Toegekend budget	31.130.265	30.684.606	-	-
Uitgaven	29.340.731	30.206.155	-	-
Uitgaven per huishouden		12.761	-	12.959
Ontvangsten	876.427	878.199	-	-
Overschot/tekort	2.665.961	1.356.650	-	-
% overschot/tekort	9%	4%	4%	-

Bron: Kernkaart WWB, Benchmark WWB

Voor de bepaling van de uitgaven aan de projecten Direct Werk en Helmond Actief is in eerste instantie gebruik gemaakt van de jaarrekeningen van de gemeente. Deze bleken echter te algemeen en in de jaren bovendien niet goed vergelijkbaar voor de detaillering naar de afzonderlijke projecten. In onderstaande tabel zijn de uitgaven aan de projecten Direct Werk en Helmond Actief weergegeven¹⁷, zoals aangereikt door de afdeling Werk en Inkomen. Het bleek voor de afdeling Werk en Inkomen niet of nauwelijks mogelijk om (betrouwbare) kostengegevens aan te leveren, omdat de uitgaven voor de projecten niet afzonderlijk geadministreerd worden. Alleen voor Fontys zijn voor drie opeenvolgende jaren; 2004, 2005 en de eerst helft van 2006, de uitgaven bekend. De totale uitgaven aan Fontys over de periode 2004 en 2005 bedragen € 568.382. Het aantal 'Fontys' cliënten dat in 2004 en 2005 is uitgestroomd naar regulier werk of sociale activering bedraagt, volgens opgave van de gemeente, 111. Het gemiddeld bedrag per geslaagd traject¹⁸ komt hiermee € 5.120 (€ 568.382/111).

De kostengegevens voor Direct Werk zijn gereconstrueerd uit de gevoerde administratie, aan de hand van de gemiddelde trajectprijs (€ 3.998) en de instroom in het betreffende jaar (2003: 232 cliënten, 2004: 315 cliënten).

Tegenover de uitgaven aan de trajecten (kosten) staan de baten (het rendement). De baten bestaan onder andere uit de productie van de degenen die weer aan het werk gaan, de verminderde kosten om uitkeringen uit te betalen, verminderde uitgaven voor de gezondheidszorg, minder criminaliteit en minder versturende werking van belasting- en

¹⁷ De kosten betreffen het bedrag dat het re-integratiebedrijf ontvangt voor de werkzaamheden die het uitvoert. Niet meegenomen in de berekening zijn de kosten voor de gemeentelijke uitvoering (kosten casemanagement, contractkosten, kosten verstrekken uitkering).

¹⁸ Overigens is er geen overeenstemming tussen gemeente en re-integratiebedrijven over wat moet worden verstaan onder 'geslaagd'. Re-integratiebedrijven rekenen hiertoe ook de uitstroom om andere redenen en spreken in dit verband over de zogenaamde 'positieve bijvangst'.

premieheffing¹⁹. Uit een landelijk onderzoek van SEO²⁰ blijkt dat deze baten tezamen opwegen tegen de kosten van het traject. De totale kosten van een re-integratietraject (inclusief uitvoeringskosten van de gemeente) worden door SEO geschat op €3.776 per traject, terwijl de baten €5.144 bedragen. Het rendement van een re-integratietraject bedraagt dus 36%. Opvallend is dat duurdere instrumenten effectiever blijken dan goedkope instrumenten. De baten van een hogere effectiviteit wegen op tegen de hogere kosten. Ook het tijdstip waarop een traject wordt ingezet is van belang. Het rendement is het hoogst als een traject onmiddellijk wordt ingezet. Een traject dat pas na een jaar wordt ingezet levert daarentegen geen maatschappelijk rendement op.

Op basis van de beschikbare kosten- en uitstroomgegevens is het niet mogelijk gebleken een goede kosten-baten analyse te maken van de Helmondse trajecten. Daarvoor ontbreken te veel gegevens. Wel kunnen we op basis van het SEO-onderzoek concluderen dat het inzetten van trajecten in de eerste plaats voordelig is voor de *maatschappij als geheel*. De maatschappelijke welvaart wordt vooral verhoogd doordat degenen die een baan vinden productie gaan leveren, doordat de criminaliteit daalt en de kosten van de gezondheidszorg. Daarnaast heeft ook de *gemeente* een financieel voordeel doordat ze minder uitkeringen hoeft te betalen. Daarbij is het zaak voor de gemeente een re-integratietraject zo snel mogelijk in te zetten. Hoe eerder het traject wordt ingezet hoe effectiever.

Tabel 4.6 Uitgaven aan Direct Werk en Helmond Actief.

	2003	2004	2005	tot juli 2006
<i>Direct Werk</i>				
Atlant	927.536	1.259.370	?	345.420
Agens	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	62.541
<i>Direct Werk Vervolgtraject</i>				
Atlant	?	?	?	?
<i>Helmond Actief</i>				
Atlant	?	?	n.v.t.	n.v.t.
Fontys	n.v.t.	214.704	353.678	147.341
Werkconsult	n.v.t.	n.v.t.	173.475*	90.374
Kliq	214.831	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

* Inclusief West Werkt

¹⁹ Daarnaast zijn er ook immateriële baten voor de cliënt. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat werkenden gelukkiger zijn dan werklozen. Dit effect is echter moeilijk in baten uit te drukken, maar zal zeker niet verwaarloosbaar zijn.

²⁰ SEO Economisch Onderzoek (2006). Kosten en baten van re-integratie. Amsterdam.

5 Resultaten (enquête)

In juli en augustus 2006 is een schriftelijke enquête gehouden onder deelnemers die vanaf 2003 een traject hebben gevolgd (inclusief mensen die voortijdig zijn afgehaakt) bij de projecten Direct Werk en Helmond Actief. Doel van deze enquête was, om naast de uitstroomresultaten, een indicatie te krijgen van de duurzaamheid van de uitstroom en de zogenaamde ‘zachte effecten’ van re-integratie en activering, alsmede de mate waarin het traject hieraan heeft bijgedragen (netto-effectiviteit). Zijn de deelnemers maatschappelijk actiever geworden, zijn ze zich actiever gaan gedragen richting de arbeidsmarkt, en wat was er gebeurd als de betreffende personen niet hadden deelgenomen aan het traject: waren zij dan sneller of juist minder snel uitgestroomd, of was er geen verschil geweest?

Naast bovenstaande enquête is ook een schriftelijke enquête gehouden onder personen die zich bij het CWI hebben gemeld voor een uitkering, maar de uitkeringsaanvraag om wat voor reden dan ook niet hebben doorgezet (de zogenaamde afhakers). Doel van deze enquête was om te achterhalen wat er met deze groep gebeurt en hoe zij op dit moment voorzien in hun levensonderhoud. Een deel zal werk hebben gevonden. Anderen leven mogelijk van een andere uitkering dan een bijstandsuitkering, studiefinanciering, spaargeld, geld van de ouders of vrienden of hebben geen inkomen.

De resultaten van beide enquêtes worden in dit hoofdstuk uiteengezet. Om te beginnen wordt in paragraaf 5.1 ingegaan op de respons van de enquête onder deelnemers die vanaf 2003 een traject hebben gevolgd bij de Direct Werk en Helmond Actief. Paragraaf 5.2 bespreekt de tevredenheid van de deelnemers over de inhoud van het traject, waarna in paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de tevredenheid over de begeleiding tijdens het traject. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de uitstroombestemming van de (-ex)trajectdeelnemers die zijn uitgestroomd. In paragraaf 5.4 komt de uitstroom naar werk aan de orde, en in paragraaf 5.5 wordt ingegaan op de zogenaamde ‘zachte effecten’ aan de orde. Centraal staat de vraag of de trajecten, naast uitstroom, ook andere effecten tot gevolg hebben gehad, zoals een verbetering van de arbeidsmarktkwalificaties en/of het vergroten van de maatschappelijke participatie. Tot slot worden in paragraaf 5.6 de resultaten van de enquête onder personen die zich bij het CWI hebben gemeld voor een uitkering, maar de uitkeringsaanvraag om wat voor reden dan ook niet hebben doorgezet.

5.1 Respons en kenmerken van (ex)trajectdeelnemers

In totaal zijn 600 enquêtes verzonden aan (ex)deelnemers van Direct Werk en 293 aan (ex)deelnemers van Helmond Actief. Uiteindelijk zijn er respectievelijk 130 en 106 enquêtes ingevuld retour gezonden. De respons komt hiermee op 22% voor Direct Werk en 36%

voor Helmond Actief. Deze respons is aan de lage kant²¹, maar nog steeds voldoende om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Belangrijk is verder dat de respons voldoende representatief is voor de totale populatie. Op de representativiteit van de gegevens wordt verder ingegaan in bijlage 3.

In tabel 5.1 is de verdeling van de respons naar leeftijd, geslacht, etniciteit en huishoudenstype vergeleken met die van de totale bijstandspopulatie. Te zien is dat de projecten Direct Werk en Helmond Actief, in vergelijking tot de totale bijstandspopulatie, vooral worden ingezet bij jongeren (< 23 jaar) en cliënten in de leeftijd van 23 tot en met 39 jaar. 40 plussers nemen minder vaak deel aan de trajecten. Bij Helmond Actief bestaat de groep deelnemers daarnaast vaker uit cliënten van niet-Nederlandse herkomst. Tot deze groep behoren alle personen die of een andere dan de Nederlandse nationaliteit hebben, of niet in Nederland zijn geboren, of van wie één van de ouders niet in Nederland is geboren. De groep deelnemers aan Helmond Actief bevat tenslotte relatief veel eenoudergezinnen.

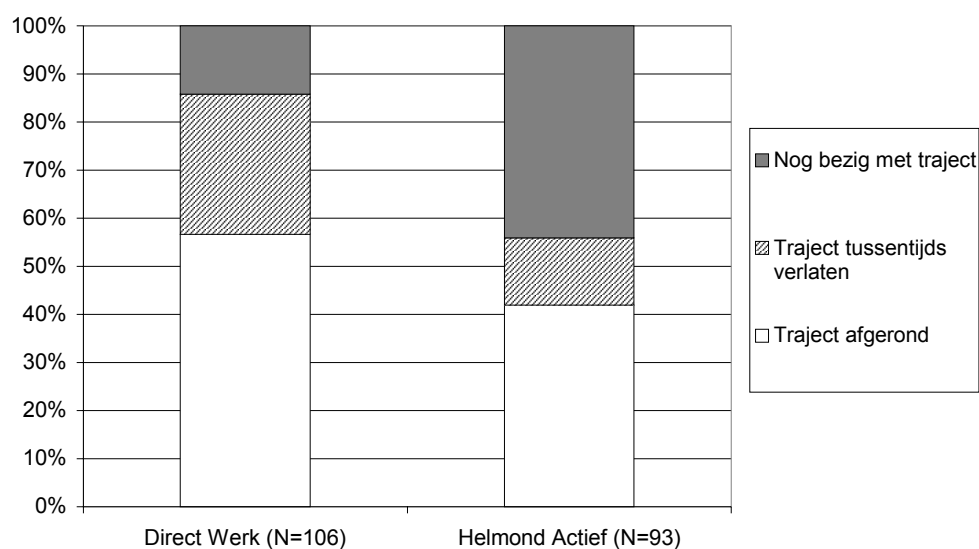
Tabel 5.1 Respondenten en totale bijstandspopulatie naar leeftijd, geslacht, etniciteit en huishoudenstype, in %.

	Direct Werk	Helmond Actief	Totale bijstandspopulatie
Leeftijd			
< 23	15%	9%	5%
23-39	49%	44%	35%
> 39	36%	47%	60%
Geslacht			
Man	54%	52%	49%
Vrouw	46%	48%	52%
Etniciteit			
Nederlands	52%	39%	61%
Turks/Marokkaans	14%	19%	14%
Overig	34%	42%	25%
Huishoudenstype			
Alleenstaand	57%	46%	55%
Eén-oudergezin	18%	26%	26%
(Echt)paar	24%	28%	18%

²¹ De respons bij vergelijkbare onderzoeken onder WWB-clients ligt doorgaans tussen de 35% en 40%. Hiertegen afgezet is de respons bij met name Direct Werk aan de lage kant. Verschillende zaken spelen hierbij mogelijk een rol. Allereerst de problemen met het achterhalen van persoons- en adresgegevens, hetgeen mede te maken met het feit dat de gemeente niet beschikt over een actueel (en betrouwbaar) bestand waarin de benodigde gegevens zijn opgeslagen. Zo bleek het bestand een aantal deelnemers te bevatten die er eigenlijk niet in thuishoren: dat wil zeggen personen die helemaal geen traject hebben gevolgd bij Direct Werk of Helmond Actief. Daarnaast bleek een deel van de aangeschreven personen inmiddels verhuisd, overleden of uit het gezichtsveld van de gemeente verdwenen. Een andere factor van betekenis is de periode waarin de enquêtes zijn verspreid. Het is bekend dat de maanden juni en juli lastige maanden zijn om een enquêteonderzoek uit te voeren. Dit als gevolg verschillende vrije dagen en vakanties. De ervaring leert dat een enquête dan makkelijk op een stapel belandt en uiteindelijk vergeten wordt.

Uit figuur 5.1 blijkt dat meer dan de helft van de deelnemers aan Direct Werk het traject heeft afgerond, ruim een kwart is tussentijds afgehaakt (29%), terwijl 14% zegt nog bezig te zijn met het traject. Bij Helmond Actief bedragen deze percentages respectievelijk: 42%, 14% en 44%. De belangrijkste reden waarom cliënten tussentijds afronden en het traject niet afmaken is de uitstroom naar betaald werk. Ongeveer 1 op de 4 afhakers noemt dit als reden. Daarnaast wordt gewezen op persoonlijke- en gezondheidsproblemen, het verbreken van het contract en het niet langer behoren tot de doelgroep van de afdeling Werk en Inkomen (samenwonen, WW en WAO). Een aantal afhakers geeft expliciet aan geen zin te hebben om werkzaamheden te verrichten bij Direct Werk, zoals klerhangers sorteren en sleutelhangers in elkaar zetten, in ruil voor een uitkering.

Figuur 5.1 Afgeronde, voortijdig beëindigde en nog lopende trajecten, in %.²²



5.2 Tevredenheid over de inhoud van het traject

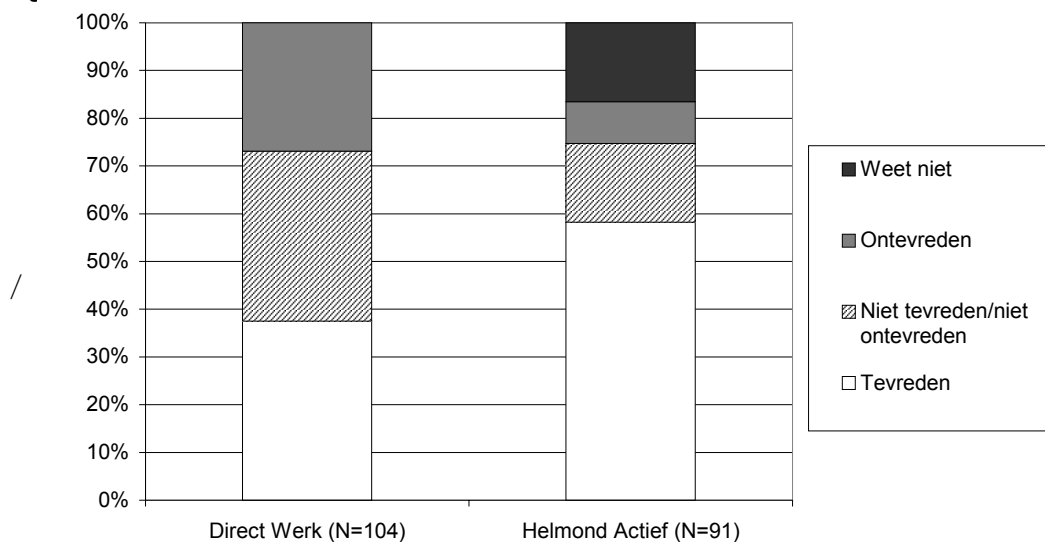
In figuur 5.2 is de tevredenheid van de deelnemers over de trajecten weergegeven. Te zien is dat ruim een derde van de deelnemers aan Direct Werk aangeeft tevreden te zijn, 36% is neutraal in het oordeel, terwijl 27% zegt ontevreden te zijn over het traject. Deze score is te interpreteren als een gematigde tot redelijke tevredenheid. Onder de deelnemers aan Helmond Actief is de tevredenheid beduidend groter. 58% geeft aan tevreden te zijn, terwijl slechts 9% zegt ontevreden te zijn over de aard en inhoud van het traject.

Nadere analyse leert dat de mate van tevredenheid significant samenhangt met de uitstroom naar werk. Deelnemers die een baan hebben gevonden zijn meer tevreden over het traject

²² Omdat niet alle respondenten alle vragen konden beantwoorden, zal in de tabellen en grafieken steeds worden aangegeven wat de van toepassing zijnde N is.

dan deelnemers die geen baan hebben gevonden. Niet verwonderlijk, maar het geeft wel aan dat ook voor cliënten werk boven inkomen (c.q. een uitkering) gaat. Ook etniciteit blijkt van invloed op de tevredenheid. Niet-Nederlanders zijn meer tevreden dan Nederlanders.

Figuur 5.2 Oordeel van cliënten van Direct Werk en Helmond Actief over het traject. in %.



Aan de respondenten zijn een aantal stellingen over het traject voorgelegd met de vraag of men het hiermee eens of oneens is. De resultaten zijn weergegeven in tabel 5.2. Het blijkt dat de deelnemers aan Direct Werk op alle stellingen negatiever reageren dan de deelnemers aan Helmond Actief. Vooral de beperkte aansluiting van Direct Werk bij de wensen en mogelijkheden van de cliënt is reden voor ontevredenheid. 55% is van mening dat het traject niet goed past wat hij of zij wil en kan, tegen 17% bij Helmond Actief. Ongeveer de helft van de deelnemers aan Direct Werk signaleert dan ook weinig tot geen baat hebben gehad bij het traject. Men had liever een ander traject willen volgen (39%) dat beter aansluit bij de mogelijkheden en waarin men zijn of haar kwaliteiten beter kan ontplooien en ontdekken. Een ander kritiekpunt betreft de aard en inhoud van de werkzaamheden. 43% van de deelnemers geeft aan graag wat afwisselender en/of leuker werk te willen doen in het project, terwijl 4 van de 5 deelnemers zegt het traject niet zwaar c.q. te gemakkelijk te vinden. Een aantal respondenten merkt daarbij op niet het idee te hebben er iets van te leren om een betere positie op de arbeidsmarkt te verwerven.

Enkele citaten ter illustratie:

- *‘Zes weken productiewerk sluit naar mijn mening niet aan op toekomstige werk.’*
- *‘Het maken van sleutelhangers heeft niets te maken met het vinden van een gewone baan in het bedrijfsleven, als ze dat weglaten heb je meer tijd om werk te zoeken.’*
- *‘Direct Werk heeft weinig te maken met werkervaring opdoen, vind het geen werk voor een vaste baan zeker niet tussen invalide mensen.’*

- *Ik ben nog maar net bezig maar denk wel dat er goed gekeken moet worden naar wat mensen willen en niet zomaar aan het werk zetten'.*
- *Er wordt te weinig gekeken naar de persoon, capabele mensen moet je op de juiste manier begeleiden in plaats van frustreren'.*

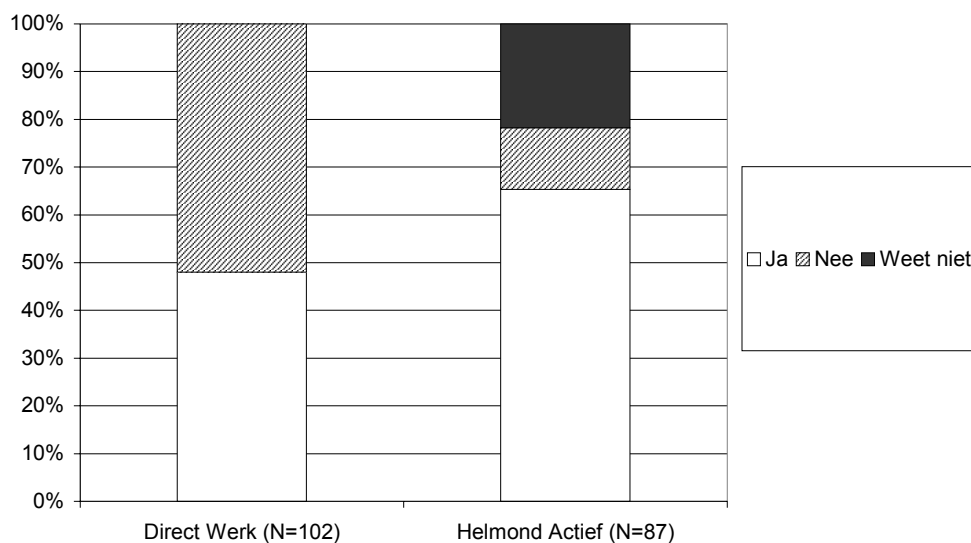
Positiever zijn de deelnemers aan Direct Werk over de duidelijkheid van het project. Duidelijkheid wil zeggen dat het voor de deelnemers van het begin af aan helder is wat er van hen verwacht wordt. 2 van 3 deelnemers is het hier mee eens. Ook het feit dat men altijd met vragen bij iemand terecht kan wordt gewaardeerd: 59% is het eens met de stelling 'ik kan/kon altijd met mijn vragen bij iemand terecht'. Bij Helmond Actief bedraagt dit percentage zelfs 82%.

Tabel 5.2 Stellingen over het traject, in %.

	Direct Werk		Helmond Actief	
	Eens	Oneens	Eens	Oneens
Ik heb veel gehad aan het traject	24%	51%	66%	16%
Het traject past goed bij wat ik wil en kan	28%	55%	66%	17%
Tijdens het traject weet/wist ik altijd wat ik moest doen	60%	18%	63%	17%
Ik kan/kon altijd met mijn vragen bij iemand terecht	59%	23%	82%	7%
Het traject is zwaar om te volgen	7%	78%	8%	78%
Ik vind/vond de werkzaamheden die ik moest verrichten in het traject niet leuk	30%	43%	n.v.t.	n.v.t.
Ik had liever een ander traject willen hebben	39%	33%	n.v.t.	n.v.t.

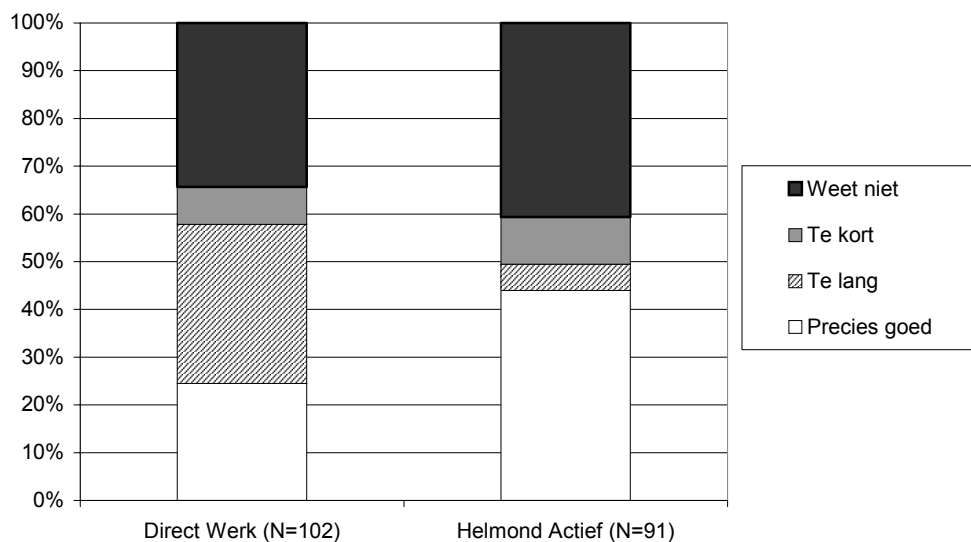
Op de vraag of het traject voldoende ingaat op wat men nodig heeft, antwoordt 48% (Direct Werk) en 66% (Helmond Actief) met 'ja'. Een deel geeft daarbij concreet aan wat men heeft gemist. Zoals: aansluiting van het traject op de motivatie en kwaliteiten van de cliënt, hulp bij het zoeken naar werk, extra hulp in de vorm van kinderopvang, persoonlijk contact, het nakomen van afspraken, en een respectvolle benadering en eigen inbreng in het traject. Sommige respondenten gaven aan te verwachten gebruik te kunnen maken van het netwerk van Direct Werk en Helmond Actief. Maar de mogelijkheden daartoe vielen uiteindelijk tegen. Er werden naar het oordeel van deze respondenten te weinig concrete vacatures en verwijzingen naar werkgevers aangeboden.

Figuur 5.3 Vindt u dat het traject voldoende in gaat op wat u nodig heeft?



Het merendeel van de gevolgde trajecten bij Direct Werk duurt niet langer 6 maanden, zo blijkt uit de enquête. Figuur 5.4 laat zien dat een 1 op de 3 respondenten (33%) dit te lang vindt. De deelnemers aan Helmond Actief zijn vaker tevreden over de trajectduur, hoewel de duur van de trajecten doorgaans (veel) langer is: 59% duurt langer dan 12 maanden.

Figuur 5.4 Oordeel van cliënten over de duur van het traject, in %.



5.3 Tevredenheid over de begeleiding

Figuur 5.5 laat zien dat de begeleiding van het re-integratiebedrijf en de gemeente (tijdens het traject) in het algemeen goed wordt beoordeeld: een meerderheid geeft een 6 of hoger.

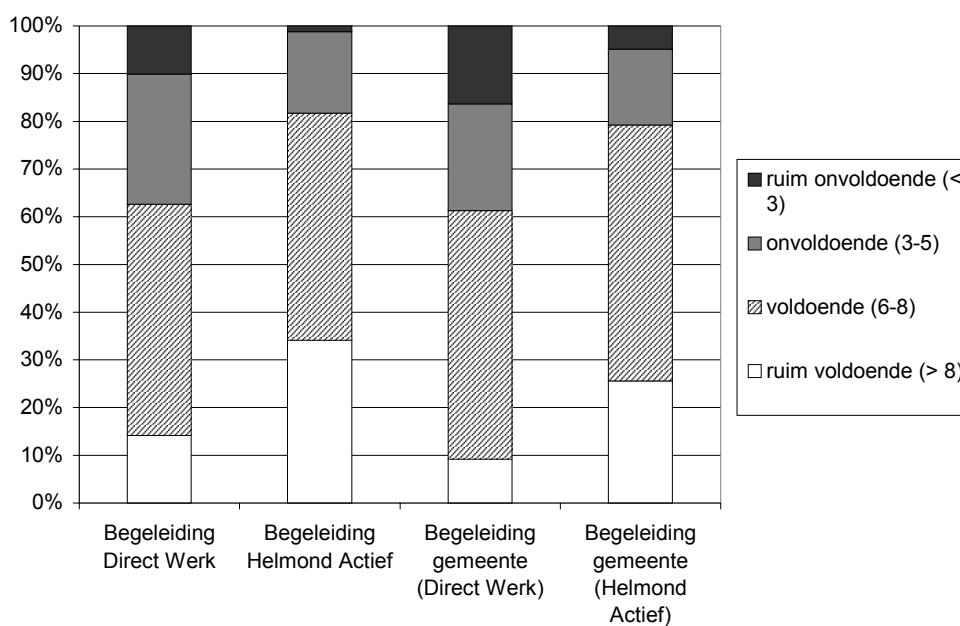
Vooral de deelnemers aan Helmond Actief geven hoge cijfers: 34% geeft een 9 of 10 voor de begeleiding van het re-integratiebedrijf en 26% voor de begeleiding van de gemeente. Waardering is er met name voor de bereikbaarheid en behulpzaamheid van de medewerkers van Helmond Actief. Ook het inlevingsvermogen van de betreffende medewerkers en het begrip tonen voor de persoonlijke situatie worden regelmatig genoemd.

Enkele citaten ter illustratie:

- *Ik geef een tien omdat ik het traject leuk vond en het heeft een grote rol gespeeld in mijn leven.*
- *'Ze hadden altijd een luisterend oor als ik in de put zat'*
- *Ik kan altijd met mijn vragen of mijn verhaal, mijn ideeën en nieuws bij hun terecht en ze helpen me ook met dingen van werk voor mijn eigen toekomst'*
- *'De tussenpersoon is prettig in de omgang en doet zo veel mogelijk voor je, stelt belangstelling in je en luistert ook naar jou wensen.'*

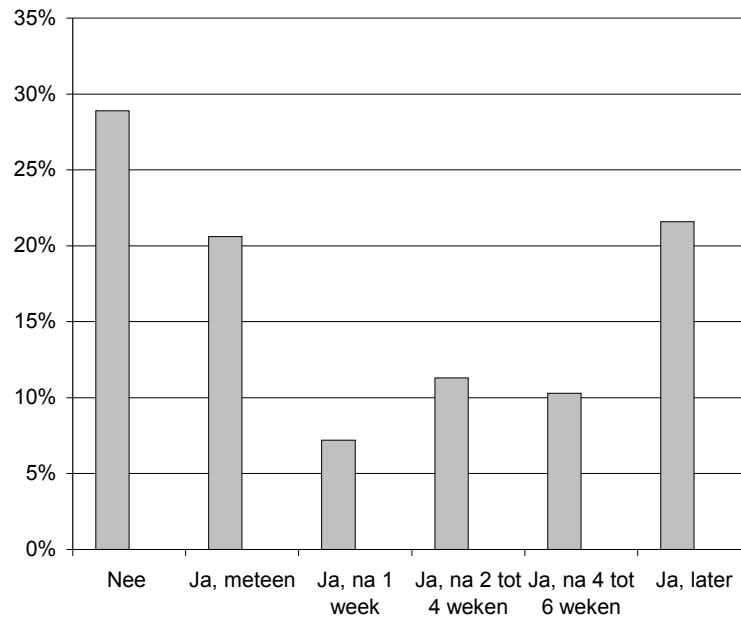
Deze aspecten, dat willen zeggen het gebrek hieraan, komen ook naar voren bij degenen die zich negatief uitlaten over de begeleiding tijdens het traject. Zoals uit figuur 5.5 blijkt gaat het hier vooral om respondenten die een traject volgen op hebben gevolgd bij Direct Werk: 37% geeft een onvoldoende, dat wil zeggen een 5 of minder, voor de begeleiding van de Atlant Groep tijdens het traject en 39% voor de begeleiding van de gemeente. Andere genoemde redenen voor ontevredenheid zijn, naast het gebrek aan inlevingsvermogen, behulpzaamheid en het begrip tonen voor de persoonlijke situatie: het niet nakomen van afspraken, onvoldoende informatievoorziening, en het gebrek aan ondersteuning bij het zoeken naar werk.

Figuur 5.5 Oordeel van cliënten over de begeleiding van het re-integratiebedrijf en de gemeente, uitgedrukt in rapportcijfers.



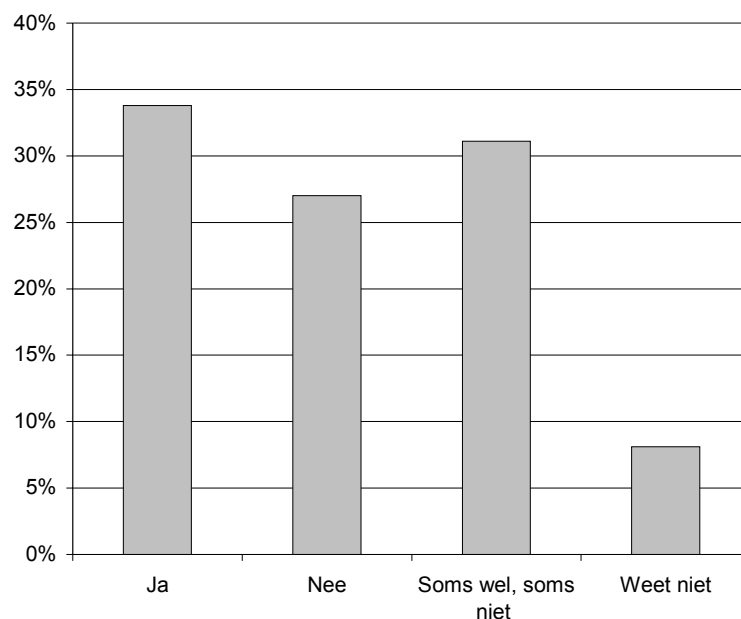
De volgende vragen bij dit onderwerp zijn alleen gesteld aan de deelnemers van Direct Werk. Heeft men ondersteuning gekregen van de begeleiders van Direct Werk bij het zoeken naar werk en was de geboden hulp nuttig? De antwoorden zijn weergegeven in figuur 5.6 en figuur 5.7. Te zien is dat volgens 21% van de respondenten vrijwel direct aandacht is besteed aan het zoeken naar werk. Bij 7% duurde dit een week langer, bij 11% duurde dit 2 tot 4 weken, en bij 10% 4 tot 6 weken. De overige respondenten geven aan geen hulp en ondersteuning bij het zoeken naar werk te hebben ontvangen (29%), of pas later (22%).

Figuur 5.6 Heeft u ondersteuning gekregen bij het zoeken naar werk? (N=97)



Van degenen die specifieke hulp of ondersteuning hebben gekregen bij het zoeken naar werk geeft eenderde aan deze hulp als nuttig te hebben ervaren. 27% daarentegen ervaart de ondersteuning door Direct Werk niet als nuttig, terwijl 31% zegt de hulp soms wel en soms niet nuttig te vinden.

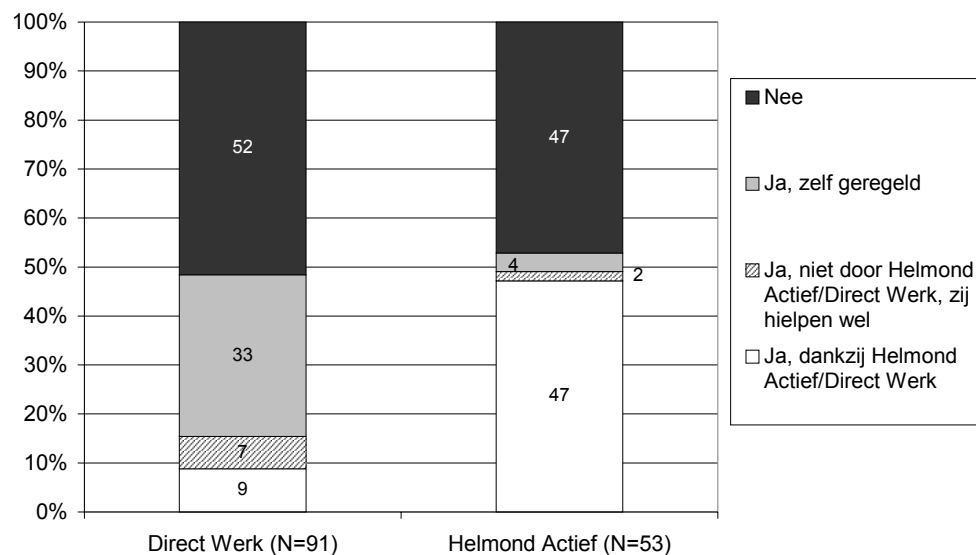
Figuur 5.7 Vond u de geboden hulp nuttig bij het vinden van werk? (N=74)



5.4 Uitstroom naar werk

Een belangrijk beoogd effect van de projecten Direct Werk en Helmond Actief is het doen uitstromen van cliënten naar betaald werk. Uit figuur 5.8 blijkt dat Helmond Actief hier vaker in is geslaagd dan Direct Werk: 53% van de ex-deelnemers aan Helmond Actief geeft aan tijdens of direct na het traject een betaalde baan te hebben gevonden, tegen 48% bij Direct Werk. Dit beeld spoort met de feitelijke uitstroomresultaten zoals die in het vorige hoofdstuk zijn weergegeven (zie tabel 4.4). Verder valt op dat de deelnemers aan Helmond Actief de bijdrage van het traject en/of project aan de uitstroom naar werk veel hoger inschatten dan de deelnemers aan Direct Werk. 49% geeft aan de gevonden baan dankzij of met hulp van Helmond Actief te hebben verkregen, tegen 15% bij Direct Werk. Laatstgenoemde zeggen de baan vooral aan zichzelf te danken te hebben.

Figuur 5.8 Uitstroom naar werk tijdens of direct na afronding van het traject, in %.



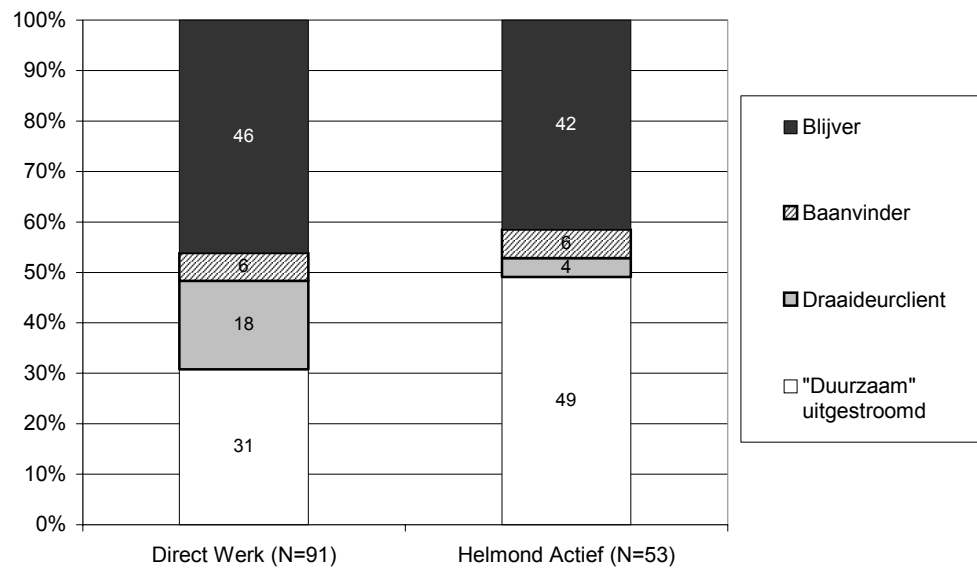
Ten einde te kunnen vaststellen in welke mate er sprake is van duurzame uitstroom zijn aan de respondenten ook een aantal vragen gesteld over de huidige situatie. Op basis van de antwoorden zijn de respondenten opnieuw ingedeeld, en wel in vier groepen.

1. “Duurzaam” uitgestroomden: respondenten die direct na afronding van het traject aan het werk zijn gegaan, en op het enquêtemoment nog steeds werkzaam zijn (53 personen). Doorgaans is dit dezelfde baan als die op het moment van uitstroom. 12 van 53 personen hebben op het enquêtemoment een andere reguliere baan.
2. Draaideurcliënten: respondenten die nadat zij zijn uitgestroomd naar werk, weer werkloos zijn geworden (18 personen).

3. Blijvers: respondenten die sinds de afronding van het traject nooit werkzaam zijn geweest (64 personen). Van deze groep ontvangt het merendeel op het enquêtemoment een bijstandsuitkering (43 personen). 8 personen geven aan een andere uitkering te ontvangen (WW, WAO), terwijl de overige respondenten zeggen op een andere wijze in het bestaan voorzien.
4. Baanvinders: respondenten die na aanvankelijke werkloosheid, alsnog een baan hebben gevonden (8 personen).

In figuur 5.9 is de situatie op het enquêtemoment weergegeven voor de vier verschillende groepen, uitgesplitst naar de projecten Direct Werk en Helmond Actief. De figuur laat zien dat 31% (Direct Werk) en 49% (Helmond Actief) van de uitgestroomden naar werk op het moment van onderzoek nog steeds werkzaam is. Niet in alle gevallen is daarbij sprake van duurzame uitstroom conform de definitie zoals die door de gemeente wordt gehanteerd, omdat voor een deel van de respondenten het tijdstip van werkaanvaarding valt in de 9 maanden die voorafgaan aan het enquêtemoment. Het percentage duurzaam uitgestroomden zal in werkelijkheid dus iets lager liggen. Hoeveel lager kan op basis van de enquêtegegevens echter niet exact worden vastgesteld, omdat veel respondenten geen of onjuiste/onlogische data hebben aangeleverd²³.

Figuur 5.9 Situatie van (ex)trajectdeelnemers op het moment van de enquête, in %.



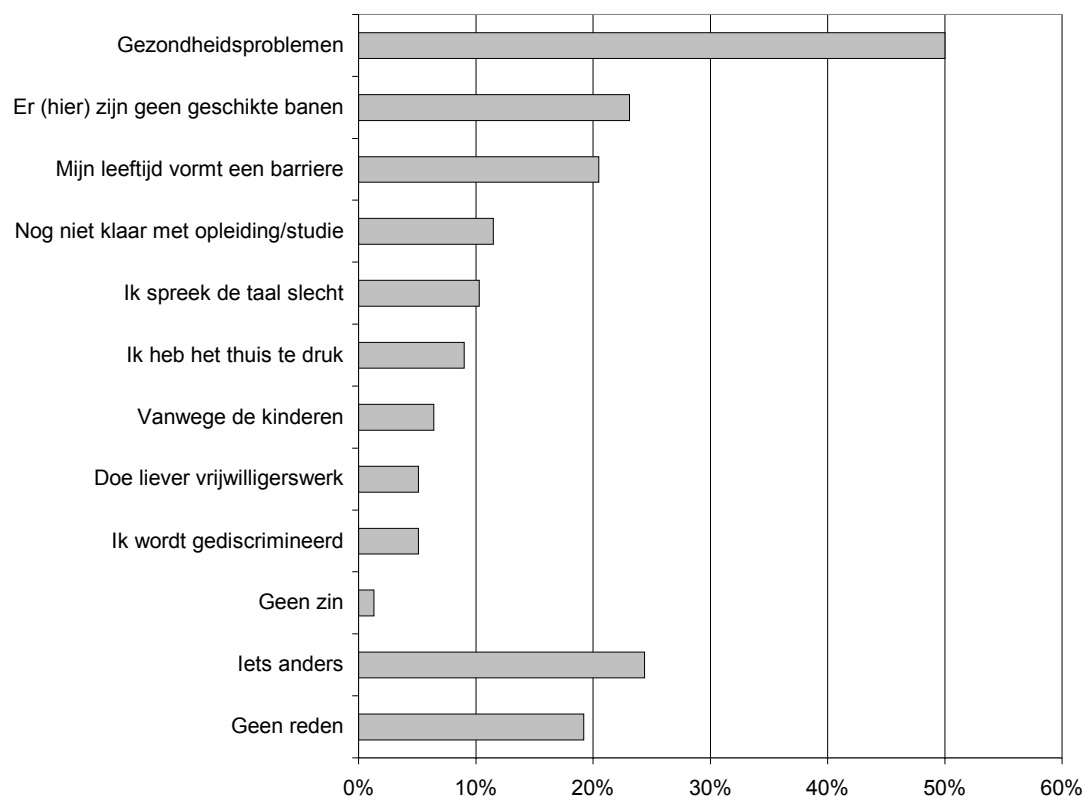
²³ N

van de uitgestroomden naar werk het tijdstip van werkaanvaarding valt in de 9 maanden die voorafgaan aan de enquête. Dit percentage ligt iets hoger bij Helmond Actief dan bij Direct Werk., hetgeen wil zeggen dat de uitstroom naar werk bij Helmond Actief gemiddeld genomen iets korter geleden is dan bij Direct Werk. Het verschil in duurzaamheid tussen Direct Werk en Helmond Actief zal in werkelijkheid dus iets lager dan de cijfers in figuur 6.9 suggereren. Het verschil blijkt echter, na correctie voor het uitstroomtijdstip, nog steeds in het voordeel van Helmond Actief uit te vallen. Anders gezegd: ook na correctie voor het uitstroomtijdstip is de duurzaamheid van de uistroom bij Helmond Actief groter dan die van Direct Werk.

De groep draaideurcliënten bedraagt bij Direct Werk 18% van de uitgestroomden, tegen 4% bij Helmond Actief. De kans op terugval is bij Direct Werk dus relatief groot: 1 op de 3 is in de periode nadat zij zijn uitgestroomd naar werk, weer werkloos geworden. Als redenen hiervoor worden genoemd het feit dat het om een tijdelijke baan ging, het verbreken van het contract en gezondheidsproblemen.

In figuur 5.9 zijn ook de blijvers vermeld, die sinds de afronding van het traject nooit werkzaam zijn geweest. We hebben deze respondenten, en de draaideurcliënten, gevraagd in hoeverre er een belemmering of drempel is die de kans op een baan verminderen. Men kon daarbij meerdere antwoorden aankruisen met een maximum van drie. Het meest genoemd worden gezondheidsklachten (50%), gevolgd door ‘er zijn hier geen geschikte banen’ (23%) en ‘mijn leeftijd vormt een barrière’ (21%). De overige redenen spelen een minder belangrijke rol. 19% geeft aan geen belemmeringen te ervaren.

Figuur 5.10 Redenen die de kans op een baan verminderen, in %.



5.5 Overige effecten van trajectdeelname

Naast uitstroom (naar werk) kan een traject ook andere resultaten tot doel hebben, zoals de verbetering van de arbeidsmarktkwalificaties en het vergroten van de maatschappelijke participatie. Teneinde te kunnen vast stellen in hoeverre hiervan sprake is, zijn aan de

respondenten een aantal stellingen voorgelegd over de persoonlijke situatie en de positie op de arbeidsmarkt. Respondenten konden aangeven of ze het hiermee eens of oneens waren of dat ze geen mening hadden.

Het blijkt dat de bijdrage van Direct Werk aan de verbetering van de persoonlijke competenties en het persoonlijk welbevinden beperkt is, althans naar het oordeel van de deelnemers. Slechts een kwart ervaart een vooruitgang op dit vlak, en is het eens met de voorgelegde stellingen. De deelnemers aan Helmond Actief zijn beduidend positiever ten aanzien van de (persoonlijke) vooruitgang. Bijna driekwart geeft aan nieuwe dingen geleerd te hebben, 51% zegt zich minder te vervelen, 38% zegt de dingen makkelijker aan te kunnen, 37% lost problemen makkelijker op, en 37% voelt zich zelfs gezonder sinds men met het traject bezig is. Daarnaast lijkt het project ook een bijdrage te leveren aan het opheffen of verkleinen van het sociaal isolement van cliënten, althans voorzover dit afgemeten kan worden aan de stellingen ‘Doe ik meer’, ‘Voel ik met niet meer alleen’, ‘Heb ik meer vrienden en kennissen’, en ‘Ga ik gemakkelijker de deur uit’. Kennelijk zorgt Helmond Actief bij deze groep cliënten voor net dat duwtje in de rug dat nodig is om weer maatschappelijk actief te worden.

Tabel 5.3 Stellingen over de persoonlijke situatie, % eens en oneens.

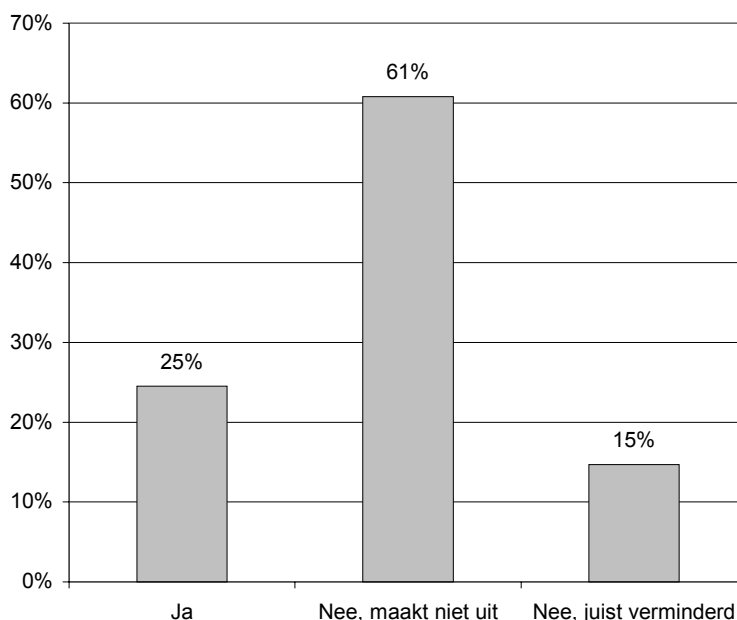
<i>Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject:</i>	Direct Werk		Helmond Actief	
	Eens	Oneens	Eens	Oneens
Is er niets veranderd in mijn leven	45%	42%	33%	49%
Kom ik gemakkelijker uit mijn bed	23%	56%	43%	35%
Eet ik op vaste tijden, ga ik op vaste tijden naar bed	18%	65%	28%	47%
Doe ik meer	23%	60%	51%	27%
Verveel ik me minder	25%	59%	46%	32%
Kan ik de dingen beter aan	26%	61%	38%	33%
Heb ik meer vrienden en kennissen	n.v.t.	n.v.t.	39%	44%
Voel ik me niet meer alleen	n.v.t.	n.v.t.	37%	41%
Heb ik nieuwe dingen geleerd	n.v.t.	n.v.t.	73%	14%
Los ik gemakkelijker mijn eigen problemen op	n.v.t.	n.v.t.	37%	42%
Ga ik gemakkelijker de deur uit	n.v.t.	n.v.t.	31%	44%
Voel ik me gezonder	n.v.t.	n.v.t.	37%	43%

Ten aanzien van de positie op de arbeidsmarkt lopen de mening minder uiteen. Deelnemers aan Direct Werk constateren iets vaker een vooruitgang in de arbeidsmarktvaardigheden en zijn ook meer gaan solliciteren (sinds de trajectdeelname), terwijl de deelnemers aan Helmond Actief vaker de ‘kans op een betaalde baan’ en de (hernieuwde) ‘zin om te werken’ als pluspunten noemen.

Tabel 5.4 Stellingen over de situatie op de arbeidsmarkt, % eens en oneens.

<i>Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject:</i>	Direct Werk		Helmond Actief	
	Eens	Oneens	Eens	Oneens
Is er veel veranderd in mijn situatie op de arbeidsmarkt	23%	61%	35%	42%
Heb ik dingen geleerd die me helpen bij het vinden van een betaalde baan	38%	53%	33%	50%
Heb ik meer kans op een betaalde baan	28%	58%	40%	39%
Ben ik meer gaan solliciteren	39%	46%	31%	45%
Heb ik meer zin om te gaan werken	36%	43%	57%	26%

Aan de deelnemers aan Direct Werk is expliciet gevraagd of het project heeft bijgedragen aan hun kansen op de arbeidsmarkt (zie figuur 5.11). Een kwart heeft hierop 'ja' geantwoord, 61% met 'nee', en 15% constateert zelfs een achteruitgang in arbeidsmarktpositie. Eerder constateerden we al dat ongeveer de helft van de deelnemers aan Direct Werk van mening is weinig tot geen baat hebben (gehad) bij het traject (zie tabel 2), terwijl ook in bovenstaande tabel de bijdrage van het traject aan de kansen op de arbeidsmarkt maar door weinigen respondenten herkend: 61% is het oneens met de stelling 'er is veel veranderd in mijn situatie op de arbeidsmarkt' en 58% met de stelling 'ik heb meer kans op een betaalde baan'.

Figuur 5.10 Denkt u dat Direct Werk uw kans op werk heeft vergroot? (N=102)

Kortom; een substantieel deel van de deelnemers aan Direct Werk betwijfelt het rendement van de trajectactiviteiten. De twijfels richten zich met name op de inhoud en aansluiting van

de trajectactiviteiten op de vraag op de arbeidsmarkt en het gebrek aan eigen inbreng en maatwerk. Ondanks deze twijfels geeft een deel van de sceptici aan wel dingen geleerd te hebben die helpen bij het vinden van een baan, meer te zijn gaan solliciteren en ook meer zin te hebben om te werken sinds de deelname aan Direct Werk.

5.6 De 'afhakers'

Naast de enquête onder cliënten die een traject hebben gevolgd bij Direct Werk of Helmond Actief, is ook een enquête gehouden onder personen die zich bij het CWI hebben gemeld voor een uitkering, maar de uitkeringsaanvraag om wat voor reden dan ook niet hebben doorgezet. De reden om ook deze groep in het onderzoek te betrekken is tweeledig:

- Ten eerste, het verkrijgen van inzicht in de *preventieve werking* van het project Direct Werk. Ofwel: in hoeverre is de verplichting om te gaan werken bij de Atlant Groep reden voor mensen om bij nadere inzien toch maar af te zien van een uitkering?
- Ten tweede, het verkrijgen van inzicht in de groep *drop-outs* (geen uitkering, maar ook geen werk). Volgens het FNV²⁴ is deze groep groeiende. 'Steeds meer mensen die zich bij het CWI melden om een uitkering aan te vragen, zien daar bij nader inzien toch maar van af. Ze worden afgeschrikt door de strengere controles, door de langere wachttijden en de inzet van andere methoden zoals Work First waarmee gemeenten proberen het aanvragen van een uitkering te ontmoedigen.'²⁵ Een deel van deze 'afhakers' slaagt er inderdaad in om zelf werk te vinden, of kiest ervoor weer naar school te gaan. Een ander deel echter heeft geen inkomen en verdwijnt in het criminele circuit of zwerft op straat, aldus het FNV. De grote vraag is echter hoe groot deze laatste groep is. Hier wordt door gemeenten niet of nauwelijks onderzoek naar gedaan. Apeldoorn²⁶ en Groningen²⁷ vormen hierop een uitzondering. In Apeldoorn bleek 5% van de afhakers helemaal geen inkomen meer te hebben, en in Groningen kon 11% van de afhakers niet worden achterhaald.

5.6.1 Onderzoekspopulatie

Voor de gegevensverzameling is gebruik gemaakt van het centrale bestand van het CWI Peelland. Hieruit is een selectie gemaakt van alle personen die tussen 1 januari en 17 juli 2006 een WWB-uitkering hebben aangevraagd, maar waarbij geen overdracht van het uitkeringsdossier naar de gemeente heeft plaatsgevonden. In totaal betrof het 424 personen, waarvan 19 personen niet (meer) in het Helmondse bevolkingsregister bleken voor te komen. Resteren dus nog 405 personen. Aan deze personen is in september 2006 een korte

²⁴ Zie ook Hilhorst, P (2005), Machteloosheid van eigen makelij; het artikel in Binnenlands Bestuur van 18 maart 2005 over de 'work first' aanpak van gemeenten, waaronder het Helmondse project Direct Werk.

²⁵ FNV Lokaal (2005), De uitvoering van de Wet Werk en Bijstand . pagina 4.

²⁶ Gemeente Apeldoorn (2005), Onderzoek preventiequote pilot regio Apeldoorn.

²⁷ Gemeente Groningen (2005), Werkt Groningen@Work?

enquête toegestuurd. Uiteindelijk zijn er 137 enquêtes ingevuld retour gezonden. De respons komt hiermee op 34%.

In tabel 5.5 is de verdeling van de respons naar leeftijd, geslacht, etniciteit en huishoudentype weergegeven. Te zien is dat de groep ‘afhakers’ in vergelijking tot de totale bijstandspopulatie, relatief veel jongeren kent: 27% is jonger dan 23 jaar, tegen 5% van de totale bijstandspopulatie. (Echt)paren met en zonder kinderen zijn eveneens sterk vertegenwoordigd, terwijl alleenstaanden zijn ondervertegenwoordigd. Dit laatste wordt mede veroorzaakt door de categorie ‘Overig’, waaronder zich veel jongeren bevinden die aangeven nog thuiswonend te zijn. Qua geslacht en etniciteit zijn er geen significante verschillen tussen beide populaties.

Tabel 5.5 Overzicht van de respons naar achtergrondkenmerken.

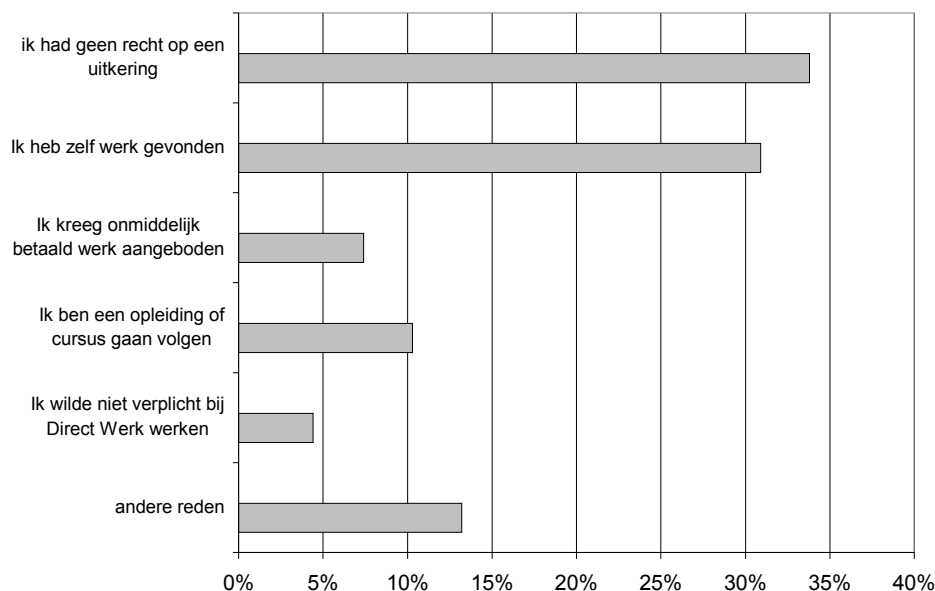
	Respons	Totale bijstandspopulatie
Leeftijd		
< 23	27%	5%
23-39	36%	35%
> 39	38%	60%
Geslacht		
Man	50%	49%
Vrouw	50%	52%
Etniciteit		
Nederlands	56%	61%
Turks/Marokkaans	19%	14%
Overig	25%	25%
Huishoudentype		
Alleenstaand	28%	55%
Eén-oudergezin	17%	26%
(Echt)paar	31%	18%
Overig	24%	-

In de enquête is als eerste aan de respondenten gevraagd waarom ze zich bij het CWI hebben gemeld. Voor het merendeel (62%) blijkt dit het aanvragen van een uitkering te zijn geweest, veelal in combinatie met het zoeken naar werk en/of in opdracht van de gemeente. 29% geeft aan zich uitsluitend bij het CWI te hebben gemeld voor bemiddeling en/of re-integratie, terwijl 9% een andere bezoekreden noemt.

Na aanmelding bij het CWI volgt de uitkeringsintake. Tijdens deze intake wordt de cliënt (uitgebreider) geïnformeerd over de rechten en plichten en wordt een inschatting gemaakt van het recht op uitkering. Uit de enquête blijkt dat iets meer dan de helft (52%) van de respondenten na aanmelding bij het CWI doorgaat naar de uitkeringsintake. De overige respondenten kwamen hiervoor naar eigen zeggen niet in aanmerking, kregen direct een

baan aangeboden door het CWI of hadden (kort na aanmelding) zelf werk gevonden (zie figuur 5.11). Mensen worden door het CWI dus al bij de aanmelding gestimuleerd om werk te zoeken of om naar uitzendbureaus te gaan, etc.

Figuur 5.11 Reden om na aanmelding bij het CWI geen uitkering aan te vragen bij de gemeente Helmond (N=60).



Figuur 5.11 laat verder zien dat maar weinig mensen al direct na aanmelding afzien van een uitkering in verband met de verplichting om te gaan werken bij Direct Werk. Slechts drie respondenten (4%) noemden dit als reden. Het lijkt er dus op dat de preventieve werking van het project Direct Werk beperkt is. Dit blijkt ook wanneer we vragen naar de bekendheid met het project Direct Werk. 62% zegt nog nooit gehoord te hebben van het project Direct Werk, terwijl slechts 8% (11 respondenten) ook daadwerkelijk een werkplek bij Direct aangeboden heeft gekregen. Van deze laatste groep zijn 3 respondenten ook daadwerkelijk aan de slag gegaan op een Direct Werkplek, 3 respondenten ontvangen op dit moment een bijstandsuitkering en 1 respondent een WW-uitkering. De overige respondenten hebben de aangeboden Direct Werkplek afgeslagen en zijn gaan werken via een uitzendbureau (2) zijn teruggegaan naar school (1), of zijn werkloos zonder uitkering (1).

Ten einde te kunnen vaststellen in welke mate er sprake is van *drop-outs* (geen uitkering, maar ook geen werk) zijn aan de respondenten ook een aantal vragen gesteld over de huidige situatie. De antwoorden staan weergegeven in tabel 5.6. Te zien is dat 28% van de respondenten er in slaagt (al dan niet met hulp van het CWI) om betaald werk te vinden in een bedrijf of via een uitzendbureau. In totaal gaat het dan om 38 personen, waarvan een deel in eerste instantie dacht dat een uitkering het enige was wat hen nog restte. 13% is terug naar school of met een vervolgopleiding gestart, 19% ontvangt alsnog een bijstandsuitkering, en 9% een WW of WAO uitkering. Voor de rest gaat het om mensen die leven geld van

partner of vrienden of teveel vermogen hadden om in aanmerking te komen voor een uitkering (12%). Deze groep is samengevat onder de categorie ‘anders’.

14% van de respondenten (19 personen) hebben geen informatie aangeleverd over hun huidige bron van inkomsten, Het gaat hier vooral om jongeren. Zij geven aan werkloos te zijn, zonder uitkering. Deze groep zou kunnen worden aangemerkt als de drop-outs. Nadere analyse leert echter dat een groot deel van deze respondenten (7) nog thuiswonend is, en dus waarschijnlijk leeft van het geld van de ouders. 4 respondenten geven aan af en toe uitzendwerk te verrichten. Van de rest (6% of 8 personen) is de inkomensbron onbekend. In hoeverre deze personen in problematische situatie terecht zijn gekomen is op basis van de enquête niet vast te stellen.

Tabel 5.6 Situatie van personen die zich (tussen 1 januari en 17 juli 2006) bij het CWI hebben gemeld voor een uitkering en waarbij in eerste instantie geen overdracht van het uitkeringsdossier naar de gemeente heeft plaatsgevonden in september 2006.

	N	%
Werkzaam in bedrijf	21	15%
Werkzaam via een uitzendbureau	17	13%
Werkzaam met behoud van uitkering	4	3%
Vrijwilligerswerk	3	2%
Opleiding	18	13%
Bijstand	26	19%
Andere uitkering (WW, WAO)	12	9%
Werkloos zonder uitkering	19	14%
Anders	16	12%
Totaal	136	100%

6 Evaluatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de laatste fase van de beleidscyclus, die van verantwoording en evaluatie. Het gaat hier om de vraag of de gemeente Helmond het beleid, de opzet en de inrichting van de organisatie periodiek tegen het licht houdt. Op basis van deze evaluatie dient het beleid eventueel te worden bijgesteld. Hiermee is de beleidscyclus rond.

In paragraaf 6.1 wordt beschreven hoe de bestuurlijke verantwoording is georganiseerd, terwijl paragraaf 6.2 ingaat op de wijze waarop de afdeling Werk en Inkomen stuurt op basis van managementrapportages en informatie.

6.1 Bestuurlijke verantwoording

De bestuurlijke verantwoording over het gevoerde re-integratiebeleid vindt jaarlijks plaats door middel van het VODU-verslag, dat tevens dient als verantwoording van de gemeente aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarnaast stelt de afdeling Werk en Inkomen jaarlijks een evaluatieverslag op, waarin wordt gerapporteerd over de resultaten van beleid. Opvallend is echter dat de resultaten in dit verslag zelden worden gerelateerd aan de beleidsmatige uitgangspunten zoals in de diversie beleidsnota's en verordeningen zijn neergelegd. Hierdoor is het voor de gemeenteraad niet of nauwelijks een oordeel te vormen over de doeltreffendheid van het beleid en op basis daarvan bij te sturen, te stoppen met activiteiten of nieuwe initiatieven te ontplooien.

Verder zijn door ons ook geen meerjarenanalyses aangetroffen in de beleidsrapportages en verslagen. Resultaten in het ene jaar blijken vaak onvergelijkbaar met resultaten in het andere jaar, omdat andere definities en doelstellingen worden gehanteerd.

6.2 Managementrapportages en informatie

Managementrapportages (marap) vervullen een belangrijke functie binnen de gehele planning en controlcyclus. Zij dienen tijdig relevante en betrouwbare informatie te verschaffen over de stand van zaken ten aanzien van de voortgang van het voorgenomen beleid en de daaraan gekoppelde ingezette middelen. De gemeente Helmond maakt gebruik van bestuurlijke managementrapportages (beraps) en dienstmaraps. Deze rapportages zijn echter hoofdzakelijk financieel gericht. Het accent van de rapportage is daardoor sterk inputgericht. Dit houdt in dat weinig of geen koppeling wordt gemaakt tussen de ingezette middelen en de daarmee gerealiseerde prestaties.

Naast de bestuurlijke marap en de dienstmarap wordt sinds 2005 door de afdeling Werk en Inkomen gewerkt met een eigen afdelingsspecifieke marap (per kwartaal).

Bijlagen

1. Geraadpleegde documenten

1. Aanbestedingsdocument inzake de Europese aanbesteding van Maatschappelijke Re-integratie bij de gemeente Helmond. Oktober 2004.
2. Aanbestedingsdocument inzake de Europese aanbesteding van Re-integratieactiviteiten bij de gemeente Helmond. Oktober 2004.
3. Agenda voor de Toekomst, vaststellingssubsidie 2001 (trajecten).
4. Begroting 2007, beantwoording vragen in eerste instantie. 17 oktober 2006.
5. Beleidsplan Abw, Ioaw, Ioaz 2003. Gemeente Helmond, dienst Samenleving en Economie.
6. Beleidsplan Re-integratiebeleid 2004. Gemeente Helmond, dienst Samenleving en Economie.
7. Beleidsplan Re-integratiebeleid 2005. Gemeente Helmond, dienst Samenleving en Economie.
8. Beleidsplan Re-integratie WWB 2006.
9. Beleidsverslag Abw, Ioaw, Ioaz periode 01-01-2003 tot en met 31-12-2003. September 2004.
10. Concernmarap, 1^e evaluatie 2003.
11. Dienstverleningsconcept Bedrijfsverzamelgebouw, juni 2004.
12. De Helmondse Aanpak: een praktisch antwoord op het re-integratievraagstuk (2004). Gemeente Helmond.
13. Evaluatie Wet werk en bijstand 2004. Gemeente Helmond.
14. Helmond Actief: visie, methodiek en evaluatie periode 1 juli 2001 tot medio april 2002. Gemeente Helmond.
15. FNV Lokaal (2005), De uitvoering van de Wet Werk en Bijstand.
16. Gemeente Apeldoorn (2005), Onderzoek preventiequote pilot regio Apeldoorn.
17. Gemeente Groningen (2005), Werkt Groningen@Work?
18. Hilhorst, P. (2005). Machteloosheid van eigen makelij.
19. Hoofdpijnen werkprocessen Werkplein regio Helmond, januari 2005.
20. Jaarverslag Vrijwilligerscentrale Helmond 2004
21. Jaarverslag Vrijwilligerscentrale Helmond 2005
22. Maandrapportages Fontys Hogescholen, periode 1 januari 2004 tot en met 30 juni 2006.
23. Maatregelenverordening Wet werk en bijstand gemeente Helmond 2004.
24. Managementrapportage Maart 2003. Dienst Samenleving en Economie
25. Managementrapportage Maart 2004. Dienst Samenleving en Economie
26. Managementrapportage Oktober 2004. Dienst Samenleving en Economie
27. Managementrapportage Maart 2005. Dienst Samenleving en Economie
28. Managementrapportage September 2005. Dienst Samenleving en Economie
29. Overeenkomst tussen de gemeente Helmond en Atlant Groep, betreffende de inkoop van re-integratietrajecten t.b.v. uitkeringsgerechtigden fase 2, 3 en 4 voor

- het jaar 2003.
30. Overeenkomst tussen de gemeente Helmond en Atlant Groep, betreffende de inkoop van re-integratietrajecten t.b.v. uitkeringsgerechtigden fase 2, 3 en 4 voor het jaar 2004.
 31. Overeenkomst tussen de gemeente Helmond en Fontys Hogeschool Sociaal Werk, betreffende de inkoop van re-integratietrajecten in het kader van Helmond Actief voor het jaar 2004.
 32. Overeenkomst tussen de gemeente Helmond en Kliq, betreffende de inkoop van re-integratietrajecten in het kader van Helmond Actief voor het jaar 2003.
 33. Overeenkomst Agens Re-integratie Activiteiten 2005-2007.
 34. Overeenkomst Atlant Groep Re-integratie Activiteiten 2005-2007.
 35. Overeenkomst Atlant Groep Maatschappelijke (Re)integratie 2005-2007.
 36. Overeenkomst Stichting Fontys Maatschappelijke (Re)integratie 2005`.
 37. Overeenkomst Werkconsult Maatschappelijke (Re)integratie 2005.
 38. Overzicht resultaten cliënttevredenheidsonderzoek Helmond Actief, 2 februari 2006.
 39. Programma van Eisen gemeente Helmond: re-integratie allochtone uitkeringsgerechtigden. 1 november 2004.
 40. Re-integratieverordening Wet werk en bijstand gemeente Helmond. Raadbesluit 3 februari 2003.
 41. Re-integratieverordening Wet werk en bijstand gemeente Helmond, eerste wijziging. Raadvergadering 7 september 2004.
 42. Service Niveau Overeenkomst afgesloten tussen CWI Peelland en Gemeente Helmond. 21 december 2004.
 43. Toekomstlijnen voor gesubsidieerde arbeid in Helmond. Gemeente Helmond, dienst Samenleving en Economie. 1 juli 2003.
 44. Vragen van gemeenteraadsleden n.a.v. Atlantgroep artikel Binnenlands Bestuur. 1 april 2005
 45. Van der Laan, G., R. Kersten en M. van Lujtelaar (2006). Conceptartikel: Output scoren door inputsturing, ervaringen met de inbedding van sociale activering.
 46. Verslag over de uitvoering 2004. Gemeente Helmond.

2. Lijst van geïnterviewden

Organisatie	Gesprekspartner	Functie
Gemeente Helmond	De heer S.H. Yeyden	wethouder
Gemeente Helmond	De heer J. Vrieswijk	afdelingsmanager WI
Gemeente Helmond	De heer J. Nelissen	directeur dienst Samenleving en Economie
Gemeente Helmond	De heer H. Maas	teammanager WI
Gemeente Helmond	Mevrouw G. Verhoeven-Bijkerke	teammanager WI
CWI Peelland	Mevrouw C. van Loon	vestigingsmanager
BZW/Foodregio Helmond e.o.	De heer F. Huijbregts	voorzitter Foodregio Helmond
Atlant Groep	De heer M.M.J. Kleinen	directeur
Agens	De heer P. Ubachs	districtsmanager
Fontys	De heer P.J.M. Coolen	directeur
Fontys	De heer R. Kersten	projectcoördinator Helmond Actief
Fontys	De heer W van Gerwen	arbeidsmarktconsulent
Werkconsult	Mevrouw N. van Hooy	projectcoördinator
Werkconsult	Mevrouw J. van Doremalen	arbeidsmarktconsulent
Vrijwilligerscentrale	De heer J. Timmers	coördinator sociale activering
Stichting Maatschappelijke Opvang Helmond e.o.	De heer B. Hendriks	directeur

3. Onderzoeksverantwoording

Zoals uit onderstaande tabel valt af te leiden wijkt de respons naar leeftijd, geslacht, etniciteit en huishoudentype niet veel af van de feitelijke populatie, dat wil zeggen alle cliënten die vanaf 1 januari 2003 een traject volgen of hebben gevolgd bij Direct Werk en Helmond Actief. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de respons voldoende representatief is om betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

	Respons Direct Werk en Helmond Actief	Totale populatie²⁸
Leeftijd		
< 23	11%	10%
23-39	49%	59%
> 39	40%	31%
Geslacht		
Man	52%	61%
Vrouw	48%	39%
Etniciteit		
Nederlands	46%	46%
Turks/Marokkaans	21%	25%
Overig	33%	30%
Huishoudentype		
Alleenstaand	50%	52%
Eén-oudergezin	22%	16%
(Echt)paar	28%	18%
Overig	-	15%
Totaal	236	893

Verder geldt dat gebruik is gemaakt van statistische analyses om te zien of geconstateerde verschillen al dan niet significant waren. Gebruik is gemaakt van de Cramer's V toets en de Chi-kwadraat-toets. De gebruikte analyse zijn rekenmethodes met behulp waarvan kan worden vastgesteld of een zich voordoend verschil zoals in de cijfers tot uitdrukking komt een toevallig verschil is of dat aan dit verschil een bijzondere betekenis mag worden toegekend. Een voorbeeld ter verduidelijking. Stel dat Helmond evenveel mannelijke als vrouwelijke inwoners heeft. Wanneer men door de binnenstad loopt en men telt 55% vrouwen en 45% mannen, dat kan dit verschil toevallig zijn. Treft men daarentegen 90% vrouwen en 10% mannen, dan mag worden aangenomen dat voor dit grote verschil een reden moet zijn. Om nu vast te stellen dit inderdaad het geval is wordt gebruik gemaakt van de Chi-kwadraat-toets. De uitkomst wordt als het ware getoetst op haar betekenis.

²⁸ Bron: gemeentelijke administratie.