

Werk aan werk

Een onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van
het re-integratiebeleid van de Gemeente Breda



Werk aan werk

**Een onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van
het re-integratiebeleid van de Gemeente Breda**

‘Werk aan werk’

Rekenkamer Breda
September 2010

Contact: secretaris Rekenkamer Breda, dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail: ja.wiggers@breda.nl

Voorzitter Rekenkamer Breda: dr. Joop Roebroek

Leden Rekenkamer Breda: mr. Karel Tercic en dhr. Ben Degenhart RA

Foto omslag: Wessel Keizer

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding

1.1	Inleiding	1
1.2	De vraagstelling en de onderzoeksopzet	1
1.3	Het normenkader	2
1.4	De indeling van het rapport	3

2. Het landelijk re-integratiebeleid en het re-integratiebeleid van de gemeente Breda

2.1	Inleiding	5
2.2	Het landelijke beleid, ontwikkelingen en consequenties voor het gemeentelijke re-integratiebeleid	5
2.3	Het re-integratiebeleid van de gemeente Breda	7
2.4	De informatievoorziening inzake de effectiviteit van het re-integratiebeleid	10
2.5	De informatievoorziening omtrent de efficiëntie van het re-integratiebeleid	12
2.6	Conclusies	15

3. De re-integratietrajecten: de cijfers uit de bestandsanalyse

3.1	Inleiding	17
3.2	Het registratiebestand: cijfers onzeker, resultaten trajecten niet goed meetbaar	17
3.3	Het bereik van de re-integratietrajecten	19
3.4	De resultaten en effectiviteit van de re-integratietrajecten	20
3.5	De kosten van de re-integratietrajecten	24
3.6	Conclusies	27

4. De uitvoering nader belicht

4.1	Inleiding	29
4.2	De doelstellingen en ontwikkelingen in het beleid	29
4.3	De ontwikkelingen in de opdrachtgeverrol en de contracten	31
4.4	Voorafgaand aan het traject: de trajectkeuze voor de cliënt	32
4.5	Tijdens het traject: voortgangstoetsing, terugkoppeling en begeleiding	36
4.6	Na (afronding van) het traject: resultaten, evaluatie en nazorg	37
4.7	De effectiviteit van het re-integratiebeleid	38
4.8	De kosten en de efficiëntie van het re-integratiebeleid	40
4.8	De informatie aan de gemeenteraad	41
4.9	Conclusies	42

5. De ervaringen van cliënten met de re-integratietrajecten

5.1	Inleiding	45
5.2	De achtergrondsituatie van geïnterviewden	45
5.3	De trajecten	47
5.4	Inspraak, aansluiting traject op de cliënt, trajectplan, doel duidelijk?	49
5.5	De tevredenheid van cliënten over de trajecten	52
5.6	Contact met en begeleiding door SZ, terugmelding na traject	61
5.7	Aanbevelingen, verbeteringen genoemd door cliënten	63
5.8	Conclusies	64

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1	Inleiding	67
6.2	De conclusies	67
6.3	De aanbevelingen	71

Bijlagen

Bijlage 1: Tabellen behorende bij hoofdstuk 2	74
Bijlage 2: Tabellen behorende bij hoofdstuk 3	76
Bijlage 3: Overzicht geïnterviewden hoofdstuk 4	79

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

In dit rapport brengt de Rekenkamer Breda verslag uit van haar onderzoek naar het re-integratiebeleid van de gemeente Breda in de periode 2004 t/m 2009. Dat beleid vormt een belangrijke peiler van het gemeentelijke beleid. Niet alleen gaan binnen het re-integratiebeleid grote bedragen¹ om, ook heeft het beleid belangrijke economische en maatschappelijke effecten. Het beleid vormt een belangrijke hefboom om burgers in staat te stellen een zelfstandige economische (inkomens)positie te verwerven, als ook het burgers mogelijk te maken, in bredere zin, deel te nemen aan het maatschappelijke leven. Het onderzoek richt zich voornamelijk op de effectiviteit en de efficiëntie van het re-integratiebeleid. Tot op de dag van vandaag bestaat nauwelijks zicht op deze twee centrale ijkpunten voor toetsing en sturing van beleid. Effectiviteit en efficiëntie worden binnen dit onderzoek vanuit diverse perspectieven onderzocht: het perspectief van de beleidsdoelen, het perspectief van de aangewende publieke middelen, het perspectief van het uitvoeringsproces en het perspectief van de burgers die aan re-integratietrajecten deelnemen.

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de centrale vraagstelling in het onderzoek en de onderzoeksofzet. Vervolgens komt het gehanteerde normenkader aan de orde. Tot slot volgt een overzicht van de opbouw van het rapport.

1.2 De vraagstelling en de onderzoeksofzet

De centrale vraagstelling in het onderzoek luidt:

“Hoe effectief en hoe efficiënt is het re-integratiebeleid van de gemeente Breda inzake de (sociale) activering en de toeleiding naar arbeid van burgers met een uitkering en/of burgers die aansluiting met de arbeidsmarkt zoeken ² in de periode 2004 t/m 2009”

In het onderzoek analyseert de Rekenkamer de doelen van het re-integratiebeleid van de gemeente Breda, de inhoud en vorm van de re-integratietrajecten die de gemeente inzet in de periode 2004 t/m 2009, alsmede de resultaten van deze trajecten in termen van toegenomen arbeidsparticipatie, vorderingen richting betaalde arbeid, activering en maatschappelijke (en persoonlijke) effecten voor burgers. In het onderzoek wordt derhalve niet alleen nagegaan hoeveel trajecten daadwerkelijk tot duurzaam werk leiden, maar ook aandacht besteed aan de doorstroom en activering, als ook aan de vraag hoe de burgers de tra-

¹ In het re-integratiebeleid van de gemeente Breda gaat volgens de jaarverslagen jaarlijks ongeveer 20 miljoen euro om (Jaarverslag 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009).

² De gemeente is verantwoordelijk voor de re-integratie van WWBers, IOAWers, IOAZers, Wwikers, Nuggers en Anwers, dus alle bijstandsccliënten, kunstenaars die via de Wik een uitkering ontvangen en alle niet-uitkeringsgerechtigden, die een baan willen hebben.

jecten waarderen en hoe zij oordelen over het persoonlijk nut van de trajecten. Daartoe verricht de Rekenkamer documentenanalyses, statische analyses van gegevensbestanden, interviews met sleutelpersonen van Sociale Zaken en uitvoerende bureaus/organisaties, en interviews met burgers die deelgenomen hebben aan trajecten.

De meer concrete onderzoeksvragen hebben betrekking op de diverse aspecten van het re-integratiebeleid: doelen en beoogde resultaten van beleid, de diversiteit aan en hoeveelheid van trajecten, de wijze waarop deze georganiseerd en uitgevoerd worden, de informatievoorziening en verantwoording inzake het gevoerde beleid, de jaarlijkse inzet van financiële middelen, de uiteindelijke uitkomsten van trajecten (met een vergelijking van uitkomsten uit andere onderzoeken in den lande), de mate waarin burgers in beeld zijn bij de gemeente en maatwerk wordt geleverd, de ervaringen van sleutelpersonen inzake organisatie en uitvoering van beleid, en de sturing op effectiviteit en efficiency. Tot slot komt de waardering van deelnemers aan de diverse trajecten aan bod, de inschatting die cliënten/deelnemers hebben van de effecten van trajecten (op hun kansen op werk, duurzame deelname aan werk en de effecten op hun persoonlijke situatie, tevredenheid en zelfstandigheid) en de knelpunten die cliënten zien in de uitvoering van het re-integratiebeleid.

1.3 Het normenkader

Het normenkader voor onderzoek naar re-integratiebeleid in den lande verwijst doorgaans voornamelijk naar het doel om zoveel mogelijk burgers betaald aan het werk te krijgen. In dat kader wordt onder effectiviteit en efficiëntie verstaan: 'Zoveel mogelijk mensen naar betaalde arbeid leiden binnen zo kort mogelijke tijd tegen zo laag mogelijke kosten'. Deze onderzoeken maken duidelijk dat de effectiviteit en efficiëntie van re-integratietrajecten over het algemeen gering zijn, in die zin dat slechts een klein deel van de mensen die op traject geplaatst zijn binnen korte tijd betaald werk vinden en dat de kosten van het re-integratiebeleid verhoudingsgewijs hoog zijn.³

Inmiddels wordt evenwel een bredere definitie gehanteerd. Een deel van de re-integratietrajecten heeft niet zozeer tot doel burgers rechtstreeks naar betaald werk te leiden, maar vormen veeleer een soort voortraject (sociale activering, hulp- en zorgtrajecten) voor burgers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Het doel van deze trajecten is in eerste instantie het verminderen van de problemen en belemmeringen, maatschappelijke activering en indien mogelijk verbetering van de arbeidsmarktpositie, zodat mogelijk uiteindelijk naar regulier betaald werk kan worden gestreefd. Het hanteren van deze bredere definitie kent als nadeel dat het moeilijker wordt een uitspraak over de effectiviteit en efficiëntie te doen, aangezien de effecten pas op langere termijn zichtbaar kun-

³ Uit onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam blijkt dat in Amsterdam 11 procent van de re-integratietrajecten tot een succesvolle plaatsing in betaald werk leidt, in Rotterdam is dit percentage 16 procent en in Utrecht slechts 9 procent (Rekenkamer Amsterdam, *Re-integratie. Begeleiding van bijstand naar werk*, 2007; Rekenkamer Rotterdam, *Zicht op werk*, 2007; Rekenkamer Utrecht, *Maak werk van bijstand*, 2006).

nen worden.⁴ Uitgaande van een bredere definitie wordt inmiddels landelijk de zogeheten participatieladder gehanteerd. Het succes van trajecten wordt daarbij afgelezen aan de mate waarin trajecten een bijdrage leveren aan de doorstroom van burgers naar een volgende stap op de ladder⁵, de mate van maatschappelijke activering, de verbetering van de positie op de arbeidsmarkt van burgers en uiteindelijk als hoogste trede het vinden van duurzaam regulier werk.

Deze bredere definitie hanteert de Rekenkamer ook in dit onderzoek. Het gaat dus om meer dan alleen maar toeleiding naar betaald werk. Ook de verbetering van de maatschappelijke situatie en de arbeidsmarktpositie van burgers in bredere zin maakt onderdeel uit van de vraag naar effectiviteit van het re-integratiebeleid. De vragen omtrent de efficiëntie van het re-integratiebeleid gaan over de besteding van het re-integratiebudget en de toetsing of zo veel mogelijk succesvolle trajecten zijn ingezet tegen zo min mogelijk kosten.

1.4 De indeling van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt allereerst een kort overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het landelijke re-integratiebeleid in de periode 2004 tot heden. Vervolgens worden de doelen en de organisatie van het Bredase re-integratiebeleid uiteengezet. Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de informatievoorziening omtrent de effectiviteit en de efficiëntie van het Bredase re-integratiebeleid, zoals naar voren komt uit de diverse beleids- en bestuursdocumenten.

Hoofdstuk 3 gaat in op de re-integratietrajecten die de gemeente Breda inzet in de periode 2004 t/m 2009, zoals naar voren komt uit de bestandsanalyse. Allereerst belicht dit hoofdstuk het registratiebestand en de informatie die hieruit te halen is. Daarna komt het bereik, de effectiviteit en de efficiëntie van het re-integratiebeleid aan de orde, voor zover deze uit de analyses naar voren komen.

⁴ Volgens de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) wordt in onderzoek vaak een te korte periode onderzocht om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van trajecten en wordt effectiviteit te smal bekeken. Zo blijkt de effectiviteit groter te zijn als ook de langetermijneffecten, de uiteindelijke economische opbrengsten, en de persoonlijke en maatschappelijke opbrengsten worden meegenomen in de berekening. Daarbij gaat het om persoonlijke opbrengsten voor cliënten (in termen van voldoening, tevredenheid, zelfwaardering etc.) en om maatschappelijke opbrengsten in de zin van het leveren van productie, het afdragen van belastingen en het verminderen van het beroep op bijvoorbeeld de gezondheidszorg (Ministerie SZW, *Beleidsdoorlichting Re-integratie*, 2007 en 2008; RWI, *Re-integratiemarktanalyse* 2008, 2008; SEO, *Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid*, 2007; SEO, *De lange weg naar werk*, 2008; RWI, *Factsheet Re-integratie*, 2009).

⁵ De ladder kent de volgende stappen: 'nulfase' [rust, er wordt (nog) niets gedaan met de cliënt]; 'zorg' [burgers zijn (nog) niet in staat tot re-integratie door ernstige beperkingen waarbij een zorgvraag wordt ingevuld]; 'maatschappelijke activering' [burgers zijn nog niet in staat regulier werk te verrichten op basis van beperkingen of het ontbreken van basale arbeidsvaardigheden; het doel is activering]; 'arbeidsactivering' [burgers hebben nog vaardigheden nodig voor het verrichten van regulier werk (scholing, trainingen, werkervaring, etc.)]; 'arbeidstoeleiding' [burgers hebben ondersteuning nodig bij het vinden van werk (training/coaching, bemiddeling, begeleiding, etc.)]; 'werk met behulp van re-integratie' [burgers verrichten met ondersteuning (loonkostensubsidie, jobcoaching, etc.) betaald werk]; 'regulier werk' [burgers verrichten zonder ondersteuning regulier werk].

In hoofdstuk 4 komen de sleutelpersonen vanuit Sociale Zaken, het UWV-Werkbedrijf en verschillende re-integratiebureaus en organisaties aan het woord over de organisatie, de uitvoering, de effectiviteit en de efficiëntie van het Bredase re-integratiebeleid.

Hoofdstuk 5 gaat in op de beleving van burgers ten aanzien van de trajecten, die zij gevolgd hebben, hun mening over de trajecten en de resultaten hiervan en de knelpunten die zij ervaren.

Hoofdstuk 6 bevat tot slot de conclusies van de Rekenkamer en de aanbevelingen, die hieruit voortvloeien.

Hoofdstuk 2 Het landelijke re-integratiebeleid en het re-integratiebeleid van de gemeente Breda

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt om te beginnen kort ingegaan op de globale ontwikkelingen in het landelijke re-integratiebeleid. Dat beleid vormt een belangrijk kader voor het gemeentelijke re-integratiebeleid. Vervolgens wordt een schets gegeven van de belangrijkste aspecten van het re-integratiebeleid van de gemeente Breda. Daarbij gaat het om de doelen, de trajecten, de ontwikkelingen binnen het beleid en de organisatie en uitvoering van het beleid. Daarna komt de informatievoorziening inzake de effectiviteit en de efficiëntie van het re-integratiebeleid van de gemeente Breda, zoals deze naar voren komen uit de diverse beleids- en bestuursdocumenten, aan de orde.

2.2 Het landelijke beleid, ontwikkelingen en consequenties voor het gemeentelijke re-integratiebeleid

Het landelijke re-integratiebeleid en de organisatie van dat beleid is in de loop der jaren aan veel veranderingen onderhevig geweest, met als belangrijkste doel om het beroep op de uitkeringen te verminderen en de toeleiding van werkloze burgers naar de arbeidsmarkt strakker te organiseren. Binnen de beknopte ruimte van deze rapportage worden alleen de belangrijkste veranderingen aangestipt.

Een belangrijk moment voor het landelijke re-integratiebeleid vormt de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) op 1 januari 2004, de opvolger van de Algemene Bijstandswet (Abw). Met de komst van de WWB is een aantal belangrijke veranderingen doorgevoerd. Een eerste verandering is dat 'werk' in principe boven 'een uitkering' wordt gesteld. Daartoe kent de WWB in de financiering vanuit het Rijk een onderscheid tussen een 'werkdeel' en een 'inkomensdeel', waarbij de hoogte van het inkomensdeel in principe afhankelijk is van de vraag of het met het Rijk afgesproken aantal uitkeringsgerechtigden gehaald wordt (een hoger aantal heeft een strafkorting tot gevolg, een lager aantal levert de gemeente extra geld op).⁶ In die zin heeft het al dan niet succesvol zijn in het werkdeel gevolgen voor de rijksuitkering ten aanzien van het inkomensdeel. Het werkdeel bundelt de middelen voor alle re-integratieactiviteiten⁷, inclusief de

⁶ In 2007 tot 2011 ontvangt de gemeente Breda een vast bedrag voor de financiering van de uitkeringen. Indien het aantal uitkeringen hoger is dan afgesproken, dient de gemeente deze zelf te financieren.

⁷ Ook sociale activeringstrajecten kunnen uit het werkdeel betaald worden. Onder sociale activering wordt verstaan: hulp en zorgtrajecten om persoonlijke belemmeringen zoveel mogelijk op te heffen, inburgerings/taaltrajecten, activeringsgesprekken, sporttrajecten gericht op activering, het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, gericht op het zetten van stappen hoger op de participatieladder en in-

gesubsidieerde arbeid. De bestaande aparte regelingen voor gesubsidieerde arbeid, zoals de ID-regeling (instroom en doorstroombanen) en de WIW-regeling (Wet Inschakeling Werkzoekenden), komen per 1 januari 2004 te vervallen. De bedoeling is dat de 'oude' gesubsidieerde banen vanaf 1 januari 2004 zoveel mogelijk afgebouwd worden.

Een tweede verandering met de komst van de WWB is dat gemeenten veel meer eigen ruimte krijgen bij de uitvoering van het beleid. Veel gemeenten, waaronder Breda, stellen zich vanwege de genoemde wijze van financiering (belonen bij lagere aantallen uitkeringen) tot doel de instroom in de bijstand zoveel mogelijk te beperken door aan de poort streng te selecteren en burgers die toch een beroep op de bijstand doen via Work First-trajecten zo snel mogelijk naar een baan te geleiden. Daarnaast wordt getracht burgers zoveel mogelijk naar voorliggende voorzieningen (WW, WAO, etc.) ofwel naar andere financieringsbronnen (ex-partners, vermogen etc.) te verwijzen.

De derde verandering in de WWB is dat deze wet categoriale regelingen, gericht op specifieke doelgroepen, niet langer toestaat. Gemeenten dienen maatwerk aan alle burgers te leveren en het is niet mogelijk bepaalde regelingen specifiek voor bijzondere doelgroepen in te zetten. Ook mogen bepaalde doelgroepen niet meer automatisch, alleen omdat zij tot die doelgroep behoren, een vrijstelling van de arbeidsplicht krijgen. Vrijstelling wordt uitsluitend nog verleend op grond van psychische en/of fysieke belemmeringen en op grond van noodzakelijke zorgtaken. Daarmee is de automatische leeftijdsvrijstelling (>57,5 jaar) en de automatische vrijstelling voor alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar komen te vervallen. Vanaf 1 januari 2009 geldt als regeling dat alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar een verzoek tot vrijstelling van de sollicitatieplicht kunnen aanvragen.

Een vierde verandering betreft het beleid ten aanzien van jongeren. Om zoveel mogelijk te bezuinigen op de uitkeringen en de jeugdwerkloosheid tegen te gaan, heeft het Rijk de gemeenten geadviseerd om jongeren, wanneer deze zich aanmelden voor een uitkering, zoveel mogelijk direct naar werk of naar een opleiding door te geleiden. Per 1 oktober 2009 is de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) ingevoerd en hebben jongeren tot 27 jaar in principe helemaal geen recht meer op een uitkering, echter uitsluitend nog op een aanbod van werk of scholing. Alleen jongeren die dit aanbod accepteren en onvoldoende inkomsten hebben, en jongeren die niet kunnen werken of leren, bijvoorbeeld vanwege een handicap, hebben nog recht op een uitkering.

Naast bovenstaande veranderingen zijn landelijk in de loop der jaren nog een aantal andere wijzigingen in de uitvoeringspraktijk van het re-integratiebeleid doorgevoerd. Zo verplicht de in 2002 in werking getreden Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) gemeenten om alle re-integratietrajecten openbaar aan te besteden en extern in te kopen. Per 1 januari 2006 is deze verplichting weer komen te vervallen en zijn gemeenten vrij om trajecten extern

dien mogelijk gericht op doorstroom naar trajecten richting arbeidsinschakeling. Per 1 januari 2010 is ook het budget voor 'inburgering' en het budget voor 'volwasseneneducatie' samengevoegd met het werkdeel van het WWB-budget tot één participatiebudget, zodat gemeenten nog meer vrijheid krijgen bij de besteding van deze budgetten.

in te kopen, dan wel deze zelf te organiseren. Daarnaast is een aantal wijzigingen doorgevoerd in de aanpak van het re-integratiebeleid en de groepen die via het re-integratiebeleid trajecten krijgen aangeboden. Zo wordt vanaf het einde van de jaren negentig gewerkt volgens het principe van de 'sluitende aanpak'. Doel van deze aanpak is elke werkloze burger binnen een jaar een traject naar werk aan te bieden. Vanaf begin 2008 wordt de 'sluitende aanpak' als methode meer en meer losgelaten en wordt overgestapt op 'maatwerk'. De inkoop van complete standaard re-integratiepakketten voor iedereen verschuift daarmee naar een meer modulaire inkoop, toegesneden op de situatie van individuele burgers. Wat de uitvoering betreft, zijn per 1 januari 2009 het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) opgegaan in één uitvoeringsorganisatie, het UWV-Werkbedrijf. De verantwoordelijkheden zijn weliswaar voorsnood dezelfde gebleven (UWV voor re-integratie van WW-ers en arbeidsongeschikten, en sedert 2008 ook de doorgeleiding naar traject van nieuw instromende WWB-ers; en de gemeente voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden, de zogenaamde 'Nuggers'), maar gemeenten en het UWV-Werkbedrijf zijn wel meer op elkaar aangewezen geraakt. Doel is om een toenemende samenwerking in de uitvoering te bereiken.

De conclusie luidt dat het gemeentelijke re-integratiebeleid de afgelopen jaren is geconfronteerd met vele veranderingen, zowel in de regelgeving, de financiering en de organisatie, alsmede in de uitvoering van het re-integratiebeleid.

2.3 Het re-integratiebeleid van de gemeente Breda

Het re-integratiebeleid van de gemeente Breda volgt grotendeels het landelijke beleid qua doelstellingen en instrumenten. Reeds vóór 2004 voert de gemeente Breda een ambitieus beleid op het gebied van re-integratie. Worden vanaf eind jaren negentig aanvankelijk veel langdurig werklozen op een gesubsidieerde arbeidsplaats geplaatst via de 'oude' Melkert-, banenpool en WIW/ID-regelingen; vanaf 2001 neemt de gemeente Breda ook al deel aan de Agenda voor de Toekomst, een stimuleringsprogramma van het Rijk voor de inzet van re-integratietrajecten. Bij de start van de WWB in 2004 is de gemeente Breda daardoor al een tijd bezig met het op traject zetten van uitkeringsgerechtigden en het bevorderen van de uitstroom naar werk.

Het beleid van de gemeente Breda wordt beschreven in de gemeentebegrotingen en jaarverslagen 2004 t/m 2009 en in de Re-integratieverordeningen en bijbehorende uitvoeringsbesluiten (Breda, 2004, 2007, 2008, 2009). Tot en met 2007 verschijnen aparte directiebegrotingen/jaarverslagen van Sociale Zaken, na 2007 verschijnen er geen directiejaarverslagen meer. Daarnaast verschijnt vanaf begin 2004 jaarlijks een Beleidsverslag WWB (nu Beleidsverslag Sociale Zaken geheten) en vier maal per jaar een Arbeidsmarktrapportage⁸ Breda. Beide verslagen bevatten evenwel uitsluitend cijfers ten aanzien van het WWB-bestand. Cijfers inzake het re-integratiebeleid ontbreken. Voorts doet de gemeente Breda sinds 2004 mee aan de landelijke benchmark WWB, waarin het verloop van het

⁸ Deze Arbeidsmarktrapportage, opgesteld door de afdeling Onderzoek en Informatie, geeft een overzicht van het aantal werklozen en WWB-ers per kwartaal in Breda.

aantal bijstandsontvangers en de uitstroom uit de bijstand van gemeenten wordt vergeleken (SGB0, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009). Ook deze benchmark beperkt zich tot cijfers over het verloop van het WWB-bestand en geeft geen zicht op de re-integratietrajecten en de resultaten van deze trajecten.

De doelen

De hoofddoelstelling van het Bredase re-integratiebeleid, zoals globaal verwoord in de diverse begrotingen 2004 t/m 2009⁹, luidt:

“Het bevorderen van kansen op betaalde arbeid met name voor werkzoekenden, die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen (WWB, AnW en NUG) en die daar op eigen kracht moeite mee hebben. Indien trajecten niet direct leiden tot inschakeling in algemeen geaccepteerde arbeid dan dient tenminste maatschappelijke participatie bereikt te worden, zodat de kansen op werk in de toekomst niet afnemen.”

Dit hoofddoel kent diverse deeldoelen in de begrotingen. Deze deeldoelen zijn samengevat voor de periode 2004 t/m 2009:

- zoveel mogelijk trajecten op maat, o.a. via diagnoses, bieden om de doelgroep te activeren en zoveel mogelijk naar werk te leiden;
- afbouw van de 'oude' gesubsidieerde banen; alleen nog inzet van tijdelijke gesubsidieerde banen, gericht op arbeidsinschakeling, met loonkosten-subsidie voor de werkgever;
- beperking van de instroom in de uitkering, o.a. door de inzet van Work First en door een strenge selectie aan de poort van de uitkering. Dit doel speelt een steeds grotere rol in de loop der jaren;
- handhaving door middel van fraudebestrijding, o.a. via inzet van Work First voor het zittende bestand en verzuimbestrijding bij trajecten;
- herijking van het WWB-bestand en met name vanaf begin 2007 jaarlijks herijking van WWB-ers met een vrijstelling in het kader van activering;
- directere koppeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt door meer samenwerking met het UWV/Werkbedrijf, o.a. via het werkgeversservicepunt en het Jongerenloket;
- extra inzet ten aanzien van jongeren om hen zo snel mogelijk naar een opleiding of werk te leiden. Vanaf half 2009 krijgen jongeren <27 jaar in principe uitsluitend een aanbod richting werk of een opleiding in plaats van een uitkering.

De organisatie van de trajecten

Om de doelen van het re-integratiebeleid te bereiken, zet de gemeente Breda voorzieningen in als Work First-trajecten, arbeidstrajecten, scholing, loonkosten-

⁹ Al wisselt deze enigszins in de diverse begrotingen. In de Begroting 2004 staat b.v. het tweede deel 'het bereiken van tenminste maatschappelijke participatie' nog niet genoemd en is uitsluitend betaald werk het doel. In de Begroting 2009 staat als doelstelling: 'Het toeleiden naar werk vanuit de WWB en het bevorderen van arbeidsparticipatie van niet-werkende werkzoekenden in Breda en in de regio, in samenwerking met de ketenpartners; en het activeren van personen die nog niet kunnen werken (en vrijgesteld zijn van de sollicitatie- en arbeidsplicht), gericht op maatschappelijke participatie dan wel sociale activering.'

subsidies, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages (Re-integratieverordening Breda 2004). In tegenstelling tot gemeenten die in 2004 abrupt stoppen met de oude gesubsidieerde banen, richt Breda zich op een geleidelijke afbouw van de oude gesubsidieerde banen (ID/WIW/banenpool-banen) in de loop van 2004-2007 en een vervanging van deze banen door ofwel reguliere banen, ofwel tijdelijke banen met loonkostensubsidie. Vanaf begin 2004 kent de gemeente Breda twee soorten tijdelijk gesubsidieerde banen: enerzijds 'opstapbanen' (arbeidsplaatsen voor maximaal twaalf maanden met loonkostensubsidie voor de werkgever), en anderzijds 'vangnetbanen'¹⁰ (arbeidsplaatsen van maximaal zesendertig maanden met loonkostensubsidie voor de werkgever). Om werkgevers te stimuleren uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen, kent de gemeente Breda vanaf begin 2004 een premie aan de werkgever toe wanneer een werknemer bij de betreffende werkgever vanuit een gesubsidieerde arbeidsplaats doorstroomt naar reguliere arbeid. Om uitkeringsgerechtigden ook zelf te stimuleren keert de gemeente Breda een premie uit aan burgers die vanuit een vangnetbaan reguliere arbeid aanvaarden. In 2007 wordt een nieuwe voorziening 'participatiebanen' toegevoegd, waarin mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt twee jaar (eventueel te verlengen met twee keer een jaar) met behoud van uitkering kunnen werken om werkervaring op te doen (Re-integratieverordening Breda 2007).

Vanaf 2004 zet de gemeente Breda twee verschillende Work First-trajecten in:

- een voorziening waarbij minstens twintig uur in de week gewerkt wordt in een gecreëerde, door de gemeente betaalde, arbeidsvoorziening om werkervaring op te doen, belemmeringen op te heffen en naar regulier werk begeleid te worden;
- een voorziening waarin burgers zoveel mogelijk direct naar werkervaringsplaatsen of reguliere arbeidsplaatsen bij reguliere werkgevers begeleid worden; of in ieder geval minstens twintig uur in de week gewerkt wordt via coaching, cursussen, trainingen, stages en vrijwilligerswerk om dat doel binnen zes maanden te bereiken.

Daarnaast zijn uiteenlopende contracten met re-integratiebureaus afgesloten voor de inzet van arbeidstrajecten. In de loop der jaren zet de gemeente Breda verder ook meer individuele scholingstrajecten en trajecten via het Persoonsgebonden Re-integratiebudget in. Naast betaalde arbeid zijn ook het opheffen van belemmeringen, activering en maatschappelijke participatie meer doelen op zich geworden en heeft de gemeente Breda hiertoe sociale activeringstrajecten ingezet. In het kader van de participatieladder poogt de gemeente Breda om passende trajecten in te kopen op iedere trede van de participatieladder. Vanaf begin 2007 kunnen inburgeringscursussen voor inburgeringsplichtige uitkeringsgerechtigden onderdeel vormen van het re-integratiebeleid. Deze inburgeringscursussen zijn ook meegenomen in dit onderzoek.¹¹

¹⁰ Per 1 oktober 2008 is besloten dat deze gesubsidieerde banen voor uitkeringsgerechtigden vanaf 55 jaar kunnen doorlopen tot aan hun 65^{ste} jaar.

¹¹ Echter uitsluitend die inburgeringscursussen die onderdeel vormen van het re-integratiebeleid. Het overige inburgeringsbeleid is een apart beleidsterrein en kent een geheel eigen financieringssysteem. Dat neemt de Rekenkamer niet in z'n geheel mee in het onderzoek.

De Re-integratieverordening stelt dat per burger wordt gekeken welk aanbod het meest doelmatig is met het oog op duurzame inschakeling in algemeen geaccepteerde arbeid. Hiertoe heeft de gemeente Breda aparte diagnoses en assessments ingekocht bij externe organisaties. Burgers zijn verplicht om deel te nemen aan het aangeboden traject en het maatregelenbeleid treedt in werking wanneer zij in gebreke blijven. De gemeente Breda heeft om uitval en verzuim tegen te gaan apart verzuimbegeleiding ingekocht bij externe organisaties.

Evenals op landelijk niveau hebben op gemeentelijk niveau binnen Sociale Zaken van de gemeente Breda nogal wat veranderingen plaatsgevonden in de loop der jaren. Dat betreft niet alleen de inhoud van het beleid, de organisatie en de uitvoering van de trajecten, maar ook de interne gemeentelijke organisatie, onder meer als gevolg van reorganisaties. Zo zijn in 2004-2005 veel oudere ervaren medewerkers vertrokken via de 58-plusregeling; vervolgens heeft in 2006-2007 een grote gemeentelijke reorganisatie (andere indeling van directies, andere managementlagen) plaatsgevonden, waardoor veel medewerkers op andere posities zijn terecht gekomen. Vervolgens heeft Sociale Zaken in 2008 zelf een reorganisatie¹² ingezet, waarbij onder andere is overgegaan op een integrale klantmanagersfunctie, waarbij de klantmanager zowel de uitkering als de trajecten van betreffende burgers regelt. Dit in plaats van een aparte trajectmanager voor de trajecten en een aparte klantmanager voor de uitkering. Sinds half 2008 verzorgt het UWV-Werkbedrijf de intake en het toeleiden naar trajecten (in principe een Work First-traject) van de nieuw instromende WWB-ers. Inmiddels (2010) is Sociale Zaken wederom met een reorganisatie bezig, waarbij functies anders worden ingevuld en medewerkers andere functies krijgen.

2.4 De informatievoorziening inzake de effectiviteit van het re-integratiebeleid

De concrete informatievoorziening in de gemeentebegrotingen en -jaarverslagen inzake de effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Breda is erg summier. De begrotingen en jaarverslagen geven in veel gevallen uitsluitend aantallen ingezette trajecten weer. De resultaten van de trajecten en de uitstroom naar werk uit de trajecten staan in de meeste jaarverslagen heel beknopt of in het geheel niet vermeld.

Zo bevatten de Begroting 2004 en het Jaarverslag 2004 uitsluitend het aantal geplande en ingezette trajecten, plus het beoogde volume WIW/ID-banen.

De Begrotingen en Jaarverslagen 2005 en 2006 bevatten wel een (beoogde) uitstroom, maar geen aantallen trajecten die ingezet worden/zijn:

- instroombeperking in de WWB via inzet Work First: (beoogd) uitstroompercentage van 20 procent uit Work First-trajecten binnen een jaar;
- (beoogde) uitstroom van 20 procent uit lopende trajecten (uit de uitkering); (beoogde) uitstroom van 250 burgers in 2005 en 180 burgers in 2006 in het

¹² In de woorden van Sociale Zaken zelf heet dit 'Innovatietraject Sociale Zaken Werkgelegenheid Breda'.

- kader van de Agenda voor de Toekomst; beoogde uitstroom van 15 procent uit gesubsidieerde arbeid;
- doorstroom of uitstroom van 20 procent uit voorttrajecten.

De Begrotingen en Jaarverslagen 2007 en 2008 kennen naast aantal trajecten als concrete doelen:

- instroombeperking in de WWB (60 procent van de nieuwe aanmelders ontvangt geen uitkering);
- uitstroom uit Work First van 50 procent;
- creëren van 200 nieuwe participatiebanen.

De Begroting en Jaarverslag 2009 noemen uitsluitend (geplande) aantallen trajecten, naast een (beoogde) bestandsdaling van de WWB (beoogde daling van 250 WWB-klanten).

Het aantal trajecten dat wordt vermeld in de begrotingen, wisselt enigszins per jaar. De eerste paar jaar wordt als doel geformuleerd om in het kader van de Agenda voor de Toekomst in de periode 2001-2004 2.900 trajecten in te zetten, met uitloop naar 2005. In de jaren daarna is het doel globaal ongeveer 1.000 trajecten per jaar in te zetten (arbeidstrajecten, Work First-trajecten en sociale activering bij elkaar opgeteld). In de afgelopen jaren, vanaf 2007 tot op heden, stelt de gemeente Breda zich ten doel om ongeveer 1.000 arbeidstrajecten (inclusief Work First-trajecten) plus ongeveer 500 sociale activeringstrajecten in te zetten (zie: Tabel 1, Bijlage 1).

Hoewel niet voor alle jaren precies wordt weergegeven hoeveel trajecten gestart zijn, concluderen de jaarverslagen dat het geplande aantal trajecten in de meeste jaren gehaald is¹³, hoewel in sommige jaren iets minder of meer dan gepland. Zo stelt het Jaarverslag 2005 dat ongeveer 600 aanmeldingen voor Work First-trajecten zijn gedaan in plaats van de geplande 500 en het Jaarverslag 2009 stelt dat geen 1.000 maar 1.331 trajecten zijn gestart, naast nog eens 837 Work First-trajecten. Het aantal sociale activeringstrajecten is in de meeste jaren enigszins achtergebleven bij de verwachtingen (zie: Tabel 2, Bijlage 1).

Aan de hand van de weergegeven aantallen is het niet goed mogelijk om een uitspraak te doen over de inzet en de effectiviteit van de re-integratietrajecten in Breda. Het aantal gestarte trajecten zegt op zich weinig over het eventuele succes van trajecten en de resultaten voor de burgers die de trajecten gevolgd hebben.

Hoe effectief is het re-integratiebeleid van de gemeente Breda?

Volgens de Jaarverslagen zijn de meeste doelstellingen van het re-integratiebeleid bereikt. In de meeste jaren is het geplande aantal trajecten gehaald en daar waar uitstroombepalingen genoemd zijn, zijn deze uitstroombepalingen bijna allemaal bereikt. Datzelfde geldt, volgens de jaarverslagen, ook voor de

¹³ De cijfers omtrent het aantal gestarte trajecten worden door Sociale Zaken niet uit het trajectenbestand, maar uit het Excelkostenbestand (betalingen van trajecten) gehaald. Hierdoor kunnen verschillen bestaan tussen het aantal trajecten dat in de Jaarverslagen worden genoemd en het aantal trajecten zoals dat berekend is in hoofdstuk 3 aan de hand van het trajectenbestand.

geplande uitstroom in het kader van de Agenda voor de Toekomst. In algemene zin zijn, opnieuw volgens de diverse jaarverslagen, alleen de doelen met betrekking tot de afbouw van de gesubsidieerde arbeid, plus het geplande aantal participatiebanen niet gehaald. De afbouw van de 'oude' gesubsidieerde banen verliep veel trager dan gepland, aangezien de organisatie (BSW/ K.pabel) waaraan de uitstroom uit de gesubsidieerde arbeid is uitbesteed, de taakstelling niet haalde (zie ondermeer Jaarverslag 2005). Daarnaast is in sommige jaren het aantal geplande trajecten niet geheel gehaald, met name in de jaren 2007 en 2008. Als oorzaken worden genoemd: een te optimistische inschatting bij de inkoop van trajecten en het feit dat het WWB-bestand inmiddels voor een groot deel uit cliënten met een complexe problematiek en een grote afstand tot de arbeidsmarkt bestaat. Los van het niet geheel behalen van enkele doelen wordt het re-integratiebeleid succesvol genoemd.

Ook in het Beleidsverslag Sociale Zaken en andere publicaties (zoals de Arbeidsmarktrapportages) constateert Sociale Zaken met name aan de hand van de relatief geringe omvang van het WWB-bestand in Breda dat het re-integratiebeleid succesvol is. De gemeente Breda stond jarenlang in de top vijf van gemeenten met de hoogste uitstroom uit de bijstand en het minst omvangrijke WWB-bestand. De Rekenkamer stelt echter dat de effectiviteit van het re-integratiebeleid niet is af te meten aan de omvang van het WWB-bestand en de uitstroom uit de WWB sec. Deze omvang en de uitstroom worden door veel verschillende factoren beïnvloed, zoals onder meer de economische omstandigheden¹⁴ en de werkgelegenheid, het aantal artificieel gecreëerde banen door Work First en gesubsidieerde arbeid, de strengheid van de selectie aan de poort van de uitkering en bijvoorbeeld de omvang van de overige uitstroom uit de WWB (o.a. door verhuizingen, uitsluiting vanwege fraude en dergelijke). De omvang van het WWB-bestand en de uitstroom als zodanig zeggen op zich nog niets over de effectiviteit van de re-integratietrajecten en de mate waarin de doelgroep duurzaam regulier werk vindt of de mate waarin hun arbeidsmarktsituatie verbeterd is, c.q. stappen op de participatieladder gezet zijn.

De Rekenkamer constateert dat aan de hand van de gegevens in de begrotingen en jaarverslagen weinig tot niets te zeggen is over de effectiviteit van het re-integratiebeleid. De gemeenteraad kan aan de hand van de gegevens in de begrotingen en jaarverslagen weinig tot geen zicht krijgen op de effectiviteit van het Bredase re-integratiebeleid.

2.5 De informatievoorziening omtrent de efficiëntie van het re-integratiebeleid

In de gemeentelijke begrotingen en Jaarverslagen staan uitsluitend totaalbedragen (baten en lasten) vermeld omtrent het re-integratiebeleid (zie: Tabel 1). Waaraan de bedragen precies besteed worden, staat niet vermeld. De Rekenkamer constateert dat de gemeenteraad aan de hand hiervan geen inzicht in de bestedingen en de mate van efficiëntie van het re-integratiebeleid kan krijgen. De gemeenteraad kan aan de hand hiervan derhalve zijn kaderstellende

¹⁴ Zo wijst het Ministerie van Sociale Zaken de gunstige economische omstandigheden met name in de jaren 2006 t/m 2008 als één van de belangrijkste uitstroombestanden aan.

rol niet naar behoren uitoefenen, in de zin dat de raad bijvoorbeeld kan besluiten om bepaalde bedragen anders te besteden dan begroot. Ook kan de raad haar controlerende taak niet naar behoren uitoefenen, aangezien de raad niet kan controleren waaraan bedragen zijn besteed en of het budget voor het re-integratiebeleid wel in zijn geheel besteed is of niet.

Tabel 1: Baten en lasten van het re-integratiebeleid van de gemeente Breda in de begrotingen en jaarverslagen, 2004 t/m 2009

Budgetten re-integratie						
	2004 ¹⁵	2005	2006	2007	2008	2009
Baten in Begroting	n.b.	19.897.000	20.096.000	19.319.000	19.739.000	19.837.000
Lasten in Begroting	n.b.	21.712.000	22.103.000	21.424.000	22.053.000	21.999.000
Baten in Jaarverslag	8.804.000	22.246.000	20.062.000	19.347.000	20.425.000	26.348.000
Lasten in Jaarverslag	9.704.000	21.938.000	22.137.000	21.076.000	22.835.000	29.185.000 ¹⁶

Naast de financiële gegevens die bij het programma/taakveld Sociale Zaken worden weergegeven, staan vanaf 2006 weliswaar nog bedragen onder het kopje 'meeneemregeling/overheveling overschot' (zonder tekst en uitleg) in een bijlage van het Jaarverslag (in de zogeheten SISA-tabel¹⁷) vermeld, maar een verwijzing hieromtrent is bij het programma/ taakveld Sociale Zaken niet terug te vinden. In de toelichtende teksten van de diverse Jaarverslagen is bij het Taakveld Sociale Zaken juist te lezen dat het re-integratiebudget in een aantal jaar overschreden is, vooral door meer productieve uren binnen Sociale Zaken en investeringen in de organisatie onder meer in het Jongerenloket¹⁸ (vanaf 2004) en in het Werkgeversservicepunt (in 2009 opgezet samen met het UWV-Werkbedrijf).

Uit het Jaarverslag 2009 blijkt echter duidelijk dat een groot overschot aan re-integratiebudget is opgebouwd door de jaren heen, doordat in de meeste jaren minder uitgegeven is dan het verstrekte budget van rijkswege. Tot 2009 mogen

¹⁵ In 2004 was het nog niet geheel duidelijk welk budget Breda zou gaan ontvangen voor het re-integratiebeleid.

¹⁶ Aangezien Breda in 2009 ofwel een groot deel van het overschot moest bestemmen ofwel dit terugbetalen aan het Rijk, is in de Jaarrekening 2009 een groot deel inderdaad bestemd, zodat dit bedrag veel hoger is dan de oorspronkelijke begroting.

¹⁷ SISA = Single Information Single Audit ten behoeve van verantwoording aan het Rijk.

¹⁸ In 2004 heeft Sociale Zaken onder meer met behulp van een extra financiële bonus uit de Agenda voor de Toekomst een apart Jongerenloket opgezet, waar jongeren tot 23 jaar (vanaf 2008 tot 27 jaar) intensieve begeleiding richting scholing en werk kregen.

gemeenten van het Rijk tot 75 procent van het budget overhouden en overhevelen naar het volgende jaar. In 2009 besluit het Rijk echter dat het naar een volgend jaar over te hevelen bedrag vanaf dat moment slechts 31,25 procent van het budget mag zijn. De gemeente Breda heeft vervolgens in overleg met de accountant een groot deel van het overschot besteed aan of bestemd voor participatieactiviteiten en subsidies die eerst onder Welzijn vielen, ter dekking van een tekort bij de Sociale Werkvoorziening omdat meer burgers in de Sociale Werkvoorziening aan de slag gegaan zijn dan begroot, en voor schuldhelpverlening en bijzondere bijstand (een deel van deze kosten kan gezien worden als het opheffen van belemmeringen voor cliënten).

Uit een analyse van daadwerkelijke budgetten en aan het Rijk gedeclareerde bestedingen, blijkt dat de gemeente Breda ieder jaar een belangrijk deel van het re-integratiebudget overhoudt. Het opgebouwde overschot en daarmee de opgebouwde reserves lopen ieder jaar verder op. Zowel in 2008 als in 2009 bedraagt het overgehevelde bedrag uit het voorgaande jaar inmiddels tweederde van het door het Rijk toegekende jaarlijkse budget.

Tabel 2: Budgetten van het re-integratiebeleid van de gemeente Breda gedeclareerd aan Rijk 2004 t/m 2009

Budgetten re-integratie van de gemeente Breda gedeclareerd aan het Rijk						
	2004 ¹⁹	2005	2006	2007	2008	2009
Toegekend budget Rijk	19.069.544	19.317.182	19.708.702	19.125.072	19.240.825	19.046.229
Overgeheveld uit voorgaand jaar²⁰	3.444.231	6.621.429	5.440.208	8.966.673	12.953.918	12.900.605
Beschikbaar budget	22.513.775	25.935.611	25.148.910	28.091.745	32.194.743	31.946.834
Extra ontvangsten werkdeel	664.210	378.713	280.589	125.536	133.962	475.661
Totaal gedeclareerd aan Rijk	16.556.556	19.709.170	16.462.826	15.263.363	19.428.100	26.623.603
Opgebouwde Reserve	6.621.429	5.440.208	8.966.673	12.953.918	12.900.605	5.798.892

¹⁹ In 2004 was het in eerste instantie nog niet duidelijk welk bedrag Breda ging ontvangen van het Rijk en is pas later met terugwerkende kracht een definitieve declaratie opgesteld. Het bedrag dat in het Jaarverslag 2004 staat is niet het uiteindelijke afgerekende bedrag.

²⁰ Volgens gegevens van het Ministerie van Sociale Zaken.

2.6 Conclusies

In de loop der jaren hebben zich nogal wat veranderingen voorgedaan in het re-integratiebeleid, zowel in het rijksbeleid als in het gemeentelijke beleid. Ook in de organisatie en de uitvoering van het re-integratiebeleid in de gemeente Breda hebben veranderingen plaatsgevonden, waaronder diverse reorganisaties, wisselingen in personeel, wisselingen in soorten trajecten, contracten en beleid ten aanzien van specifieke doelgroepen. Daarnaast wisselen de omstandigheden, i.c. de economische omstandigheden die in de eerste jaren steeds verder verbeterden tot in 2008 een omslag plaatsvindt naar een economische recessie, met alle gevolgen voor de doelgroep(en) van beleid en het aantal aanmeldingen voor de WWB van dien.

Binnen het re-integratiebeleid richt de gemeente Breda zich enerzijds meer en meer op het beperken van de instroom in de WWB o.a. door middel van de inzet van Work First-trajecten, en anderzijds op herijking, activering en naar werk leiden van het zittende bestand. Volgens Sociale Zaken zijn daartoe zoveel mogelijk arbeids- en sociale activeringstrajecten ingezet. Daarnaast is gewerkt aan het afbouwen van de 'oude' gesubsidieerde banen en aan het zoveel mogelijk omzetten in reguliere banen of in tijdelijke gesubsidieerde banen.

Volgens de beleids- en bestuursdocumenten van Sociale Zaken is het re-integratiebeleid succesvol geweest en zijn de meeste doelstellingen gehaald, al ging de afbouw van de gesubsidieerde arbeid minder voorspoedig dan gepland.

De Rekenkamer stelt echter vast dat in de gemeentebegrotingen en jaarverslagen nauwelijks concrete informatie is te vinden die het mogelijk maakt uitspraken te doen over de effectiviteit van het re-integratiebeleid. In veel gevallen staan uitsluitend aantallen ingezette trajecten vermeld of een (beoogd) percentage uitstroom, veelal uitsluitend uitstroom uit de uitkering, uit Work First-trajecten of uit gesubsidieerde arbeid.

Dit leidt tot de conclusie dat de gemeenteraad zich aan de hand van de gemeentebegrotingen en Jaarverslagen geen beeld kan vormen van de resultaten van het re-integratiebeleid. Naast het aantal gerealiseerde re-integratietrajecten wordt de effectiviteit van het re-integratiebeleid in de verschillende Bredase documenten over het geheel genomen voornamelijk afgemeten aan de omvang van het WWB-bestand, de uitstroom uit de uitkering en de beperking van de instroom in de uitkering. De Rekenkamer is evenwel van oordeel dat de omvang van het WWB-bestand, de instroom en de uitstroom door veel factoren worden beïnvloed en op zich weinig zeggen over de effectiviteit van het re-integratiebeleid en het wel of niet vinden van duurzame regulier betaald werk of een verbetering van de arbeidsmarktpositie van cliënten.

Ook de informatie over de budgetten en de efficiëntie van het re-integratiebeleid is zeer beperkt in de gemeentebegrotingen en jaarverslagen. De gemeentelijke begrotingen en jaarverslagen vermelden uitsluitend totaalbedragen (baten en lasten) inzake het re-integratiebeleid. Waaraan de bedragen precies besteed worden, staat niet vermeld. De Rekenkamer constateert dat de gemeenteraad aan de hand hiervan geen inzicht in de bestedingen en de mate van efficiëntie van het re-integratiebeleid kan krijgen, en derhalve zijn kaderstellende en con-

trolerende rol niet naar behoren kan uitvoeren. In 2009 blijkt dat zich in ieder jaar een aanzienlijk overschot op het re-integratiebudget heeft voorgedaan, dat wordt meegenomen naar volgende jaren. Dat bedrag loopt op tot het zowel in 2008 als in 2009 ongeveer tweederde van het door het Rijk toegekende budget beslaat. Een groot deel van de opgebouwde reserve is in 2009 vervolgens in overleg met het Rijk bestemd voor aanverwante kosten, aangezien het Rijk in 2009 stelt dat het overschot niet meer dan 25 procent van het budget mag bedragen.

Hoofdstuk 3 De re-integratietrajecten: de cijfers uit de bestandsanalyse

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk rapporteert over de re-integratietrajecten die Sociale Zaken van de gemeente Breda heeft ingezet in de periode 2004 t/m 2009, zoals naar voren komt uit de bestandsanalyse van de Rekenkamer.²¹ Allereerst wordt het registratiebestand van Sociale Zaken belicht en nader ingegaan op de onzekerheden met betrekking tot de weergegeven cijfers inzake de trajecten. Ondanks deze onzekerheden heeft de Rekenkamer gepoogd de trajecten zo goed mogelijk in kaart te brengen. Vervolgens komt het bereik van de trajecten aan de orde, zoals naar voren komt uit de bestandsanalyse. Aansluitend wordt de effectiviteit van de trajecten, voor zover dat mogelijk is, belicht. Tot slot worden de kosten van de re-integratietrajecten en de bestedingen per trajectsoort behandeld.

3.2 Het registratiebestand: cijfers onzeker, resultaten trajecten niet goed meetbaar

De registratie van de re-integratietrajecten en van de resultaten van de trajecten vertoont door de jaren heen een aantal belangrijke gebreken en (analytische) problemen. Met name in de beginjaren, maar ook in 2008 ten tijde van de reorganisatie, is een deel van de trajecten gebrekkig geregistreerd. Er ontbreken nogal wat gegevens (zoals aanduidingen van trajecten, start- en einddata) en trajecten staan meer dan eens dubbel geregistreerd.²² Bovendien wordt onder 'traject' uiteenlopende zaken verstaan, zoals 'rustplan', 'vrijstelling', 'herijking vrijgestelden', diagnose, assessment, gesubsidieerde arbeid, WSW-baan, schuld-hulpverlening, inburgering, Work First, 'traject betaald door derden', 'persoonsgebonden budget', naast de contractaanduidingen omtrent de arbeidstrajecten en sociale activering. Ook na opschoning²³ blijft het voor een deel onduidelijk of burgers daadwerkelijk gestart zijn met een traject, aangezien de startdata administratieve data zijn en het traject in een deel van de gevallen slechts één dag duurt, volgens de gegevens. Deze onduidelijkheid wordt nog versterkt door-

²¹ In maart 2009 heeft Sociale Zaken digitale bestanden met trajectgegevens van alle trajecten in de periode 2004-2008, plus een bestand met uitkeringsgegevens aangeleverd aan de Rekenkamer. In mei 2010 is een update hiervan verstrekt met trajectgegevens voor 2009-begin 2010.

²² Mogelijk omdat burgers meerdere keren aan een traject zijn begonnen of ook omdat onderdelen van trajecten apart zijn geregistreerd als traject. Personen staan daardoor soms wel 10 à 20 keer in het bestand, terwijl startdata uitwijzen dat het voor een deel dezelfde trajecten betreft.

²³ Waarbij zaken als 'rustplan', 'vrijstelling', flankerende zaken als schuldhelpverlening en b.v. diagnose (dient voorafgaand aan een traject te gebeuren, niet als onderdeel van een traject, volgens de Rekenkamer) niet als traject zijn meegenomen. Gepoogd is uitsluitend naar de arbeidstrajecten, sociale activering en gesubsidieerde arbeid te kijken. Als een traject geen startdatum, noch een einddatum in het bestand heeft, heeft de Rekenkamer aangenomen dat dit traject niet heeft plaatsgevonden.

dat de variabele 'resultaat' in het registratiebestand voor ongeveer de helft van de trajecten niet is ingevuld en het dus onduidelijk is of deze trajecten al dan niet gevolgd en afgerond zijn. In een aantal gevallen is de betreffende persoon mogelijk nog bezig met het traject. Maar als het over arbeidstrajecten of sociale activering in eerdere jaren in de periode 2004-2008 gaat, lijkt dat onwaarschijnlijk. De Rekenkamer heeft deze trajecten wel meegeteld in de analyses en in deze het voordeel van de twijfel gegeven met als gevolg dat het aantal trajecten zoals uit de analyse naar voren komt, eerder te hoog dan te laag is ingeschat.

Bovendien is een analyse van de resultaten van de trajecten niet goed mogelijk en kan derhalve de effectiviteit van de trajecten niet worden vastgesteld. Niet alleen is de variabele 'resultaat' gebrekkig geregistreerd in het trajectenbestand, deze variabele zelf geeft geen zicht op welk resultaat bereikt is. In de periode 2004-2007 registreert Sociale Zaken het resultaat van trajecten in het trajectenbestand aan de hand van de omschrijvingen 'succesvol afgerond', 'voortijdig afgebroken' of 'niet-succesvol afgerond'. Aangezien 'succesvol afgerond' staat voor 'doelstelling behaald' en de doelstelling van trajecten per persoon variabel²⁴/verschillend is, is het eigenlijk niet mogelijk om aan de hand van deze variabele conclusies te trekken.²⁵

Verder is de effectiviteit van de trajecten in de zin van 'uitstroom naar werk' eveneens gebrekkig geregistreerd, aangezien deze variabele in de jaren 2004-2007 in het geheel niet in het trajectbestand wordt geregistreerd, maar uitsluitend in het uitkeringenbestand.²⁶ Het verband tussen het volgen van een traject en uitstroom naar werk is daarom niet te leggen.²⁷ Bovendien blijkt²⁸ dat een deel van de burgers die naar Work First zijn gestuurd, of in een gesubsidieerde baan of WSW-baan aan de slag zijn gegaan, of na een Work First-baan (en WW) zich niet meteen opnieuw voor een bijstanduitkering aanmelden, als uitgestroomd naar betaald werk geregistreerd staan in het bestand. De uitstroomegevens uit het bestand geven daardoor waarschijnlijk een te positief beeld.

Eind 2007 is de gemeente Breda op een ander registratiesysteem overgegaan, waarin zowel de uitkeringsgegevens als de trajectgegevens zijn opgenomen, en

²⁴ Voor de ene deelnemer aan een traject betekent dit 'werk gevonden', voor een ander houdt dit bijvoorbeeld in 'cursus afgerond', of 'geactiveerd' of 'doorgestroomd naar een volgend traject' of een vergelijkbare aantekening.

²⁵ Landelijk loopt al een tijd een discussie over de vraag op welke wijze gemeenten het beste de resultaten van trajecten kunnen weergeven. Uit landelijk onderzoek komt naar voren dat de effectiviteit van trajecten erg moeilijk te meten is vanwege een gebrekkige ofwel moeilijk te interpreteren registratie van 'succes'. Ook onderzoeken in andere gemeenten concluderen dat het op basis van de registratie van uitkomsten van trajecten niet mogelijk is om conclusies te trekken.

²⁶ Breda hanteerde in de periode 2004-2007 twee verschillende bestanden, namelijk een trajectenbestand en een uitkeringenbestand. Het trajectenbestand is een speciaal ontworpen Bredaas registratiebestand. Begin 2008 is Breda op één registratiesysteem voor de uitkering en de trajecten overgegaan en wel het systeem dat landelijk door de meeste gemeenten gehanteerd wordt.

²⁷ Hoewel oorzaak en gevolg in deze altijd moeilijk aan te tonen is, ook als de uitstroom naar werk wel in het trajectenbestand geregistreerd zou zijn.

²⁸ Dit komt onder meer naar voren uit de interviews met sleutelpersonen van Sociale Zaken en de interviews met deelnemers aan trajecten en een vergelijking van de gegevens die de deelnemers vermelden en de gegevens die in het registratiebestand vermeld staan.

is de variabele 'resultaat' gewijzigd in een variabele waarin 'uitstroom naar werk' wel wordt geregistreerd.²⁹ Andere resultaten, zoals het eventueel bereiken van een hogere trede op de participatieladder (b.v. geactiveerd, scholing afgerond, of vrijwilligerswerk gaan doen), worden evenwel niet geregistreerd in het bestand. Of trajecten iets bijdragen aan een verbetering van de situatie en de arbeidsmarktpositie van burgers is daardoor niet na te gaan.

3.3 Het bereik van de re-integratietrajecten

Uit de analyse van het bestand komt naar voren dat de gemeente Breda veel re-integratietrajecten heeft ingezet in de periode 2004 t/m 2009, in totaal ruim 14.500 trajecten (gemiddeld ruim 2.400 per jaar) voor in totaal 8.993 personen. Dit betreft uiteenlopende trajecten: van gesubsidieerde banen, arbeidstrajecten (waaronder o.a. Work First) tot sociale activeringstrajecten (zoals o.a. activerings-, hulpverlenings- en inburgeringstrajecten). Het aantal gestarte trajecten varieert per jaar: met name in de periode 2004-2006 zijn veel trajecten ingezet, gevolgd door een duidelijke teruggang in 2008. In 2009 is het aantal trajecten weer toegenomen (zie: Tabel 1, Bijlage 2).

Een vergelijking van het aantal trajecten in tabel 1 in de bijlage en de cijfers die Sociale Zaken zelf weergeeft in begrotingen en jaarverslagen lijkt er inderdaad op te duiden dat het aantal gestarte trajecten per jaar, zoals vastgesteld op basis van de bestandsanalyse, met name voor de eerste jaren en voor bepaalde trajectsoorten (met name arbeidstrajecten) te hoog is. Mogelijk is een deel van deze trajecten dubbel gescoord in het bestand of zijn trajecten in het trajectenbestand opgenomen waar burgers niet mee gestart zijn. Een vergelijking is echter moeilijk te maken, omdat Sociale Zaken de cijfers omtrent de trajecten uit het kostenbestand (betaalde trajecten) heeft gehaald en niet uit het trajectenbestand. Het gaat hier dus om onvergelykbare eenheden.

Uit de analyses komt naar voren dat het overgrote deel van de ingezette trajecten door de jaren heen arbeidstrajecten (ongeveer 70 procent) betreft, in ongeveer 20 procent gaat het om sociale activeringstrajecten en ongeveer 10 procent van de trajecten heeft betrekking op een gesubsidieerde baan. Van de personen met een traject volgt ongeveer 80 procent een arbeidstraject, ongeveer 20 procent een sociaal activeringstraject en krijgt ongeveer 17 procent een gesubsidieerde baan.³⁰ In de loop van 2004-2008 is het aantal nieuw gestarte gesubsidieerde banen sterk afgenomen, terwijl het aantal met loonkostensubsidie gesubsidieerde banen in 2009 weer iets is opgelopen. Het aandeel sociale activeringstrajecten varieert: neemt dit van 2004 t/m 2007 toe van 13 procent in 2004 naar 21 procent in 2007, in de afgelopen twee jaar is dit aandeel weer enigszins afgenomen naar 15 procent in 2008 en 19 procent in 2009. Het aandeel arbeidstrajecten neemt eveneens toe van ongeveer 60 procent in 2004 naar ruim 80 procent in 2008 en 76 procent in 2009. Het aandeel Work First-trajecten hierbinnen neemt in de loop der jaren toe van ongeveer 10 procent in 2004 naar 57

²⁹ Naast allerlei andere redenen waarom een deelnemer het traject beëindigt, zoals 'cliënt ziet af van deelname', 'inzet traject volgens gemeente niet langer zinvol', 'overige redenen uitstroom uit de uitkering', e.d.

³⁰ Dit percentage telt niet op tot 100, aangezien een deel van de personen meerdere soorten trajecten heeft gekregen.

procent in 2006; daarna daalt het aandeel enigszins naar 44 procent en 37 procent in 2007 en 2008, om in 2009 weer toe te nemen naar 53 procent (bijna 800 Work First-trajecten) van het totaal aantal arbeidstrajecten in 2009 (zie: Tabel 1, Bijlage 2).

Wie heeft een traject gekregen?

Over het geheel genomen blijkt uit het bestand dat vooral WWB-ers een traject krijgen, en maar weinig NUGgers, ANW-ers en Wikkers.³¹ Daarbinnen hebben met name relatief veel jongeren, nieuwe instromers in de WWB, en wat meer mannen en personen met een niet-Nederlandse achtergrond³² een traject gekregen. Vooral in 2009 is het aandeel jongeren met een traject groot: 37 procent van diegenen met een traject is jonger dan 27 jaar, terwijl het overgrote deel van het WWB-bestand uit niet-jongeren bestaat (ongeveer 80 procent van de WWB-ers is ouder dan 27 jaar). Met name ouderen (55-plus) en personen met een vrijstelling van de arbeidsplicht (ongeveer 25 tot 33 procent van het WWB-bestand) hebben door de jaren heen relatief weinig trajecten gekregen. In totaal heeft ongeveer 56 procent van het WWB-bestand³³ in de periode 2004-2008 een traject gekregen.

Daarnaast zijn verschillen te zien in het soort trajecten dat groepen krijgen: jongeren krijgen veel vaker een arbeidstraject, terwijl ouderen vaker een gesubsidieerde baan hebben/hadden. Daarnaast krijgen vrouwen en personen met een niet-Nederlandse achtergrond wat vaker een sociaal activeringstraject (zie ook noot 32).

3.4 De resultaten en effectiviteit van de re-integratietrajecten

Zoals gezegd is het resultaat en de effectiviteit van trajecten feitelijk niet te meten aan de hand van de gegevens uit het registratiebestand. De variabele 'resultaat' blijkt voor ongeveer de helft van de trajecten niet te zijn ingevuld. Ongeveer een kwart tot éénderde van de trajecten is door de jaren heen succesvol afgerond, volgens de gegevens. Daarnaast valt ongeveer 15 tot 20 procent van de deelnemers aan trajecten voortijdig uit en ongeveer 5 tot 10 procent rondt het traject niet succesvol af. Wat 'succesvol' in deze betekent, is variabel, afhankelijk van de doelstellingen per individuele burger. Deze doelstellingen zijn evenwel niet opgenomen in het bestand. Daardoor is het niet duidelijk wat 'succesvol afgerond' precies inhoudt en is het moeilijk om aan de hand van deze variabele conclusies te trekken. Ook de effectiviteit van de trajecten in de vorm van 'uitstroom naar werk' kan moeilijk in kaart worden gebracht. Zoals in para-

³¹ Sociale Zaken is ook verantwoordelijk voor de re-integratietrajecten van niet-uitkeringsgerechtigden (NUGgers), personen met een nabestaandenuitkering (AnWers) en personen met een kunstenaarsuitkering (Wikkers). In 2009 is het aantal NUGgers met traject iets toegenomen.

³² Dat laatste vooral ook door de inburgerings/taalcursussen. Daarnaast is een clustering te zien van kenmerken: het zittende WWB-bestand bestaat voor een groot deel uit 45-plussers, waaronder veel vrouwen. Bijna de helft van het WWB-bestand is van niet-Nederlandse afkomst.

³³ In deze en in de tabellen in Bijlage 2 worden WWB-ers, IOAW-ers, IOAZ-ers en Wwikkers gezamenlijk aangeduid als WWB-ers.

graaf 3.2 reeds vermeld, is de koppeling tussen het volgen van een re-integratietraject en uitstroom naar werk niet te maken.³⁴

De effectiviteit in termen van uitstroom naar werk

Eén van de belangrijkste doelen van het re-integratiebeleid betreft 'uitstroom naar regulier werk'. Zoals gezegd is de registratie van de uitstroom uit trajecten naar werk gebrekkig en zijn verbanden tussen het al of niet volgen van een (bepaald) traject en de uitstroom naar werk niet direct te leggen. Analyses van oorzaak en gevolg zijn aan de hand van de bestanden niet mogelijk.³⁵ Daarom beperkt dit onderzoek zich tot het louter weergeven van cijfers omtrent het wel of niet volgen van een traject enerzijds en uitstroom naar werk anderzijds.

Wat betreft de WWB-ers is daartoe gekeken naar het percentage WWB-ers dat uitstroomt naar werk in hetzelfde jaar dat zij met een traject gestart zijn en in het jaar nadat zij met een traject gestart zijn (zie: Tabel 2, Bijlage 2).³⁶ Hieruit komt naar voren dat de uitstroom naar werk toeneemt in de periode 2004-2008, en wel van 8 procent uitstroom in 2004 van de WWB-ers die in 2004 met een traject zijn gestart, tot 34 procent uitstroom in 2008 van de WWB-ers die in 2008 met een traject gestart zijn. Vergeleken met andere gemeenten in den lande is dit een relatief hoge uitstroom. Als het percentage uitstroom in het jaar na de trajectstart hierbij opgeteld wordt, loopt de uitstroom in Breda verder op: van 20 procent uitstroom in 2004-2005 (na trajectstart in 2004) tot 38 procent uitstroom begin 2009 (na trajectstart in 2008). Landelijk liggen deze percentages gemiddeld op zo'n 10 procent in 2004, oplopend tot respectievelijk 15 procent en 19 procent in 2005 en 2006 en 27 procent in 2007 (Ministerie van Sociale Zaken, 2008). De uitstroom in Breda lijkt dus relatief hoog in vergelijking tot het landelijk gemiddelde.³⁷ De doelstellingen omtrent het te behalen percentage uitstroom in de Begrotingen 2005 en 2006 zijn in ieder geval wel gehaald. In 2009 is de uitstroom naar regulier werk in Breda sterk afgenomen: van diegenen die in 2009 met een traject zijn gestart, is half 2010 slechts 12 procent uitgestroomd naar 'niet door de gemeente gesubsidieerd werk'.

³⁴ En dat niet alleen omdat Breda deze gegevens in twee verschillende bestanden registreert, maar ook omdat er vele verschillende factoren van invloed zijn op eventuele uitstroom naar werk, met name de economische situatie, maar ook bijvoorbeeld factoren als de leeftijd en de gezondheid van burgers, zo blijkt uit landelijk onderzoek.

³⁵ Ook allerlei andere onderzoeken in den lande concluderen dat een direct verband tussen het volgen van een traject en de uitstroom naar werk maar moeilijk te leggen is en het berekenen van een netto-effectiviteit van re-integratietrajecten daardoor eigenlijk niet mogelijk is. De deelnemer aan een traject kan bijvoorbeeld zelf een baan gevonden hebben en bovendien zijn allerlei andere factoren van invloed op het al of niet vinden van een baan, zoals b.v. de economische situatie en de werkgelegenheid.

³⁶ Dit is min of meer vergelijkbaar met de analyse van het RWI en het Ministerie van SZW: zij analyseren welk percentage deelnemers aan trajecten binnen vierentwintig maanden na de start van het traject uitstromen naar werk. Veel trajecten duren een jaar of langer en volgens het RWI is tot 24 maanden na de trajectstart nog een bepaald naijleffect te verwachten (Ministerie van SZW, 2008).

³⁷ Hoewel vergelijkingen als deze slechts erg voorzichtig getrokken mogen worden, aangezien de registraties en berekeningswijzen van de uitstroom zeer uiteen kunnen lopen. Verschillende onderzoeken komen daardoor tot uiteenlopende cijfers omtrent de uitstroom. Zo komt uit een onderzoek van de RWI, waarin een aantal cliënten in de periode 2006-2008 gedurende twee jaar gevolgd werd, naar voren dat ongeveer 50 procent van de WWB-ers die een traject volgen in die twee jaar een baan vinden, echter de helft daarvan is die baan na korte tijd ook weer kwijt (Factsheet Re-integratie, RWI, 2009).

Daarnaast is een vergelijking gemaakt tussen de uitstroom naar werk met en de uitstroom zonder traject, namelijk of meer mensen met traject zijn uitgestroomd naar werk dan mensen zonder traject. Uit deze analyse blijkt dat het grootste gedeelte van de WWB-ers die uitgestroomd zijn naar werk een traject hebben gevolgd (namelijk 72 procent van de uitgestroomden naar werk in de periode 2004 t/m 2008). In Breda zijn dus meer WWB-ers mét een traject naar werk uitgestroomd dan WWB-ers zonder traject³⁸, zodat in die zin het volgen van een traject wel lijkt bij te dragen aan de uitstroom.

Vervolgens is specifiek gekeken naar de arbeidstrajecten en de uitstroom naar werk. Niet alle trajecten hebben immers tot doel om direct naar regulier werk te leiden. Veel cliënten hebben voortrajecten nodig, waarbij het eerste doel vaak 'het leren van de Nederlandse taal', 'het opheffen van persoonlijke belemmeringen', het 'aanleren van bepaalde vaardigheden' en/of doorstroom naar een volgend traject op een volgende trede van de participatieladder is. Uitgaande van personen met een arbeidstraject, blijkt de uitstroom naar werk binnen twee jaar na de trajectstart nog iets hoger in een aantal jaren, namelijk zo'n 30 procent in 2005 en 2007 tot ongeveer 40 procent in 2006 en 2008 (zie: Tabel 3, Bijlage 2). Voor de periode 2009 tot half 2010 ligt de uitstroom naar werk een stuk lager, namelijk op 13 procent.

Wie stromen uit naar werk en voor wie leidt een traject vaker tot uitstroom?

Een analyse van de kenmerken van diegenen die uitstromen naar werk (met of zonder traject), levert op dat door de jaren heen:

- de jongere leeftijdscategorieën (<35 jaar) procentueel veel meer naar werk zijn uitgestroomd dan de oudere leeftijdscategorieën, maar dat het volgen van een traject juist voor de hogere leeftijdscategorieën heeft geleid tot een enigszins hoger uitstroompercentage (al zijn de verschillen niet groot);
- mannen veel vaker uitstromen naar werk dan vrouwen, en dat mannen met traject nog iets vaker uitstromen naar werk dan vrouwen met een traject;
- burgers met een niet-Nederlandse achtergrond relatief ongeveer even vaak uitstromen naar werk als burgers met een Nederlandse achtergrond, maar dat het volgen van een traject voor personen met een niet-Nederlandse achtergrond relatief vaker leidt tot uitstroom naar werk dan zonder traject.

Hoe duurzaam is de uitstroom?

Naast uitstroom naar werk als zodanig is het ook van belang hoe duurzaam die uitstroom is. Daartoe is nagegaan of WWB-ers met een arbeidstraject die uitstromen naar werk in een bepaald jaar, in het jaar (of jaren) daarna weer instromen in de uitkering. Uit deze analyse blijkt dat zo'n 20 tot 30 procent van de WWB-ers met een arbeidstraject die uitstromen naar werk in de periode 2004-2008, in een later jaar toch weer instromen in de uitkering. In de loop der jaren loopt dit per-

³⁸ Ter vergelijking: in Amsterdam bleken meer personen zonder traject naar arbeid te zijn uitgestroomd dan personen met traject, zodat de Rekenkamer Amsterdam concludeerde dat het volgen van een re-integratietraject niet veel leek bij te dragen aan de uitstroom naar werk (Rekenkamer Amsterdam, 2007).

centage iets op. Landelijk blijkt in de afgelopen jaren gemiddeld ongeveer 25 procent van de uitgestroomde WWB-ers in een bepaald jaar weer in de uitkering terug te keren. De gemeente Breda wijkt hier dus niet veel van af. In 2009 blijkt overigens de terugkeer in de uitkering hoger te liggen: een belangrijk deel van de nieuwe instromers bestaat uit oude bekenden, burgers die eerder uit de uitkering zijn gestroomd.

De effectiviteit van de verschillende re-integratiebureaus en verschillende contracten

In de loop van de jaren heeft Sociale Zaken veel verschillende contracten gesloten met een reeks van re-integratiebureaus. Daarnaast is Sociale Zaken in de afgelopen paar jaar ook meer gaan inzetten op directe bemiddeling en begeleiding naar werk of opleiding door de klantmanagers van Sociale Zaken zelf of door de consultants van het Jongerenloket. Uit de analyse van de effectiviteit richting werk komen grote verschillen naar voren tussen de diverse bureaus.³⁹

Met name in de eerste jaren bereikt een aantal bureaus geen hoge uitstroom naar werk: zo komen TMP/Hudson en Maatwerk in 2004-2005 op ongeveer 10 tot 15 procent uitstroom naar werk; Agens, Sagenn en IMK scoren ongeveer 25 procent in 2004-2005. In de loop van de jaren neemt de uitstroom toe, met name bij bureaus als Agens (uitstroom 44 procent, evenwel met weinig trajectdeelnemers), IMK (uitstroom 43 procent, eveneens met weinig trajectdeelnemers), DMK (uitstroom 33 procent), Frame Directe Bemiddeling (uitstroom 33 procent), via het Persoonsgebonden Budget (uitstroom 33 procent) in 2007; Werk aan de Wijk Noord Oost en bijvoorbeeld Trajectmanagement (klantmanagers) weten in 2008 een uitstroom van respectievelijk 40 procent en 32 procent te bereiken. Andere organisaties, zoals Sagenn, en het Jongerenloket komen op ongeveer 20 tot 25 procent uitstroom in de loop der jaren.

Met name de uitstroom uit Work First-trajecten is relatief hoog door de jaren heen: organisaties als Fith en Fourstar behalen in de meeste jaren een uitstroom boven de 40 procent, zodat de doelstellingen in de gemeentebegrotingen qua uitstroom uit Work First voor de meeste jaren wel gehaald zijn. Echter hierbij zijn vaak ook burgers meegeteld die afzien van deelname aan een Work First-traject, zelf een baan vinden of zich mogelijk later weer voor een uitkering aanmelden, en burgers die zich na een periode WW niet meteen opnieuw voor een uitkering aanmelden. Met name bij Work First kan de uitstroom naar regulier werk daardoor een te positief beeld opleveren (zie daartoe ook de opmerkingen op pagina 18 over de te brede interpretatie van het begrip 'uitstromen naar werk').

In 2009 is de uitstroom bij alle organisaties overigens aanzienlijk lager. Ook organisaties als Werk Nu (BSW/K.pabel) en de overige Work First-organisaties komen in 2009 niet boven de 13 procent uitstroom. In 2009 bestaat geen verschil in uitstroom tussen Work First-trajecten en 'gewone' arbeidstrajecten via andere bureaus. In 2009 blijkt verder dat 14 procent van de burgers, die in 2009 naar een Work First-traject gestuurd worden, afziet van deelname (en van een uitkering)

³⁹ Hier zij opgemerkt dat de Rekenkamer op dit punt louter een beschrijving beoogt van de uitkomsten zoals deze in de analyse zijn aangetroffen. Het gaat hierbij niet om een beoordeling van de bureaus als zodanig.

en 24 procent uit de uitkering gaat vanwege 'overige redenen'.⁴⁰ Van de burgers die in 2009 naar Work First worden gestuurd, is 35 procent jonger dan 27 jaar. Ook voor hen geldt in 2009 een uitstroom van 13 procent naar betaald werk, 14 procent ziet af van deelname en 23 procent verdwijnt vanwege 'overige redenen' uit de uitkering, zo blijkt uit het bestand. Gegevens hieromtrent zijn niet beschikbaar voor voorgaande jaren.

De effectiviteit qua doorstroom naar hogere treden op de participatieladder

Niet alle trajecten hebben tot doel om burgers direct naar werk te leiden: ongeveer 20 procent van de trajecten betreft sociale activeringstrajecten met als doel om belemmeringen op te heffen, burgers te activeren en indien mogelijk door te laten stromen naar trajecten op een hogere trede van de participatieladder. Aangezien het resultaat van de re-integratietrajecten niet op die manier wordt geregistreerd, zijn concrete analyses omtrent het al of niet behalen van die doelstellingen niet mogelijk. Het enige dat aan de hand van het bestand mogelijk is, betreft een analyse van het aantal personen dat een sociaal activeringstraject start in een bepaald jaar en vervolgens in hetzelfde jaar of in het jaar daarna start met een arbeidstraject of gesubsidieerde baan. Uit deze analyse blijkt dat de doorstroom gemiddeld over de jaren heen ongeveer 20 procent is, waarbij de doorstroom over de jaren heen langzaam afneemt (van 32 procent van diegenen die in 2004 starten, 21 procent en 19 procent voor diegenen die in 2005 en 2006 starten, tot ongeveer 10 procent doorstroom van diegenen die in 2007 starten met een sociaal activeringstraject). Deels komt dit mogelijk doordat het zittende WWB-bestand vanaf 2007 en 2008 voor een steeds groter deel uit oudere cliënten met veel belemmeringen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt bestaat.⁴¹

Uit de analyses blijkt dat de doelstellingen uit de begrotingen 2005 en 2006 wat betreft de doorstroom uit voortrajecten in elk geval wel gehaald zijn.

3.5 De kosten van de re-integratietrajecten

Om de kosten van trajecten in kaart te brengen, heeft de Rekenkamer een apart (Excel)kostenbestand aangeleverd gekregen van de afdeling Financiën. In dat bestand staan alle kosten per jaar, uitgesplitst naar bureau/organisatie, het soort traject dat ingekocht is en het aantal personen waarvoor (deel)trajecten betaald zijn per jaar aan de betreffende bureaus/organisaties. Aan de hand hiervan heeft de Rekenkamer een overzicht gemaakt van de kosten van verschillende soorten trajecten (zie Tabel 1).

In deze tabel is te zien dat Sociale Zaken in de beginjaren het overgrote deel van het budget aan de 'oude' gesubsidieerde banen (ID/WIW, Melkert- en banen-

⁴⁰ Volgens een analyse van het Ministerie van SZW, gebaseerd op 10 gemeentelijke onderzoeken in den lande, ligt het percentage van de zgn. afhakers bij Work First tussen de 10 en 20 procent (SZW, meta-analyse 'Afhakers aan de poort', 2007).

⁴¹ Door de gunstige economische situatie en de grote vraag naar arbeidskrachten in de jaren 2006-2008 hebben immers veel cliënten met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt een baan gevonden en zijn uit de uitkering gegaan.

Tabel 1: Kosten (eindafrekening) van het Bredase re-integratiebeleid in de periode 2004 t/m 2009

Re-integratie Instrumenten	Betaald in 2004	Betaald in 2005	Betaald in 2006	Betaald in 2007	Betaald in 2008	Betaald in 2009
Work First-trajecten	99.668	1.813.875	2.903.792	2.798.578	2.702.903	5.031.641
Arbeidstrajecten	2.120.257	3.471.092	1.971.637	1.394.011	2.063.239	1.908.397
Sociale activerings trajecten	676.502	802.946	1.002.205	1.271.692	2.106.385	818.979
Gesubsidieerde arbeid	12.913.831	12.833.374	9.421.490	8.663.863	10.096.502*	8.990.430**
Uitstroompremies	95.477	81.699	77.657	152.231	148.845	128.847
Diagnoses e.d.	53.995	104.501	452.199	514.275	819.390	856.446
Persoonsgebonden budget	-----	-----	98.361	60.745	140.498	277.444
Individuele scholing	576.265	557.335	389.136	411.678	327.983	793.290
Uitvoeringskosten en overige kosten	20.561	44.523	146.348	-4.712	1.021.997	3.105.532
Overig gedeclareerd	-----	-----	-----	-----	-----	4.712.597
Totaal gedeclareerd aan het Rijk	16.556.556	19.709.345	16.462.825	15.263.363	19.428.100	26.623.603

* Onder 'gesubsidieerde arbeid' is hier voor 2008 ook 'vervroegde instroom WSW € 1.397.696,-' en 'Werkgeverschap Sagenn € 1.825.256,34' meegerekend, aangezien het hier om banen gaat die betaald worden door SZ en in die zin als 'gesubsidieerde arbeid' gezien kunnen worden. De kosten voor Werkgeverschap hadden overigens ook onder Work First of onder arbeidstrajecten meegerekend kunnen worden.

** Ook in 2009 is 'Werkgeverschap Sagenn' € 2.818.210,- hier onder 'gesubsidieerde arbeid' meegerekend, aangezien het om banen gaat die betaald worden door Sociale Zaken.

poolbanen) uitgeeft: in 2004 betreft dat 80 procent van de uitgaven en in 2005 65 procent. Vanaf 2004 worden de 'oude' gesubsidieerde banen afgebouwd en neemt het aandeel gesubsidieerde banen enigszins af (naar 57 procent in 2006 en 2007). In plaats van de oude gesubsidieerde banen zet de gemeente Breda de afgelopen jaren meer in op tijdelijke loonkostensubsidie via vangnetbanen en opstapbanen. Daarnaast zet Sociale Zaken in de loop der jaren steeds meer in op Work First-trajecten, waarbij burgers die een aanvraag voor de WWB doen in principe direct naar een Work First-baan worden gestuurd (tenzij deze burgers te grote belemmeringen hebben, c.q. een te grote afstand tot arbeidsmarkt). Ver-

der doet in 2008 het traject 'werkgeverschap' zijn intrede, waarbij Sociale Zaken een re-integratiebureau (in dit geval Sagenn) betaald om cliënten een half jaar of een jaar in dienst te nemen. Zowel bij FourstaR, als bij BSW/K.pabel (Werk Nu), als bij Sagenn gaat het om arbeidscontracten, waarbij cliënten aan het werk gezet worden in een werkhal, betaald door Sociale Zaken.

Daarnaast is in de loop der jaren een toename van het budget voor sociale activering te zien, hoewel dit in 2009 weer lager ligt. De uitgaven voor arbeidstrajecten variëren enigszins door de jaren heen: in 2004 en 2005 zijn de uitgaven relatief hoog, in de jaren daarna neemt het bestede bedrag voor arbeidstrajecten enigszins af. Het bestede bedrag aan Work First-trajecten neemt globaal gesproken toe, met name in 2009. In 2009 is voorts een groot deel van het door de jaren heen opgebouwde overschot bestemd of besteed aan uitvoeringskosten en aan participatie verwante subsidies en activiteiten (zie ook hoofdstuk 2).

Gemiddelde kosten per traject en per succesvol traject

Uit het aangeleverde bestand blijkt dat de kosten van verschillende trajecten erg uiteenlopen, van ongeveer 1.000 euro per diagnose, ongeveer 6.500 tot ruim 7.000 euro per participatieplaats, 6.265 euro voor een Work First-traject bij Fith, ongeveer 11.000 euro per Work First-traject bij Werk Nu, tot ongeveer 24.500 euro per 'werkgeverschaps'-traject bij Sagenn.

Bij lang niet iedere trajectsoort is echter een gemiddeld bedrag aangegeven in het bestand. Een nadere berekening van gemiddelde bedragen per traject is echter problematisch, aangezien het in dit bestand om aantallen personen gaat waarvoor (deel)trajecten betaald zijn per jaar. Daarbij is een deel van de trajecten vooraf betaald is (in de vorm van voorschotten) en een deel van de trajecten achteraf betaald is, soms zelfs in het jaar na het daadwerkelijk gevolgde traject. In sommige gevallen is ook voor personen één deel van het traject in het ene jaar en één deel van het traject in een ander jaar betaald⁴², zodat verdubbelingen optreden. Bovendien is niet te achterhalen wat precies onder traject verstaan wordt in dit bestand en gaat het soms alleen om de intake van cliënten of één gesprek (waarna sommige cliënten weer teruggestuurd worden naar Sociale Zaken of cliënten zelf uitvallen of verdwijnen). In andere gevallen kan het om een dienstverband gaan dat voor kortere of langere tijd betaald wordt. Het gaat dus om onvergelojkbare eenheden. Onder dit voorbehoud laat een indicatieve berekening van gemiddelde kosten voor arbeidstrajecten⁴³ zien dat deze sterk uiteenlopen voor verschillende jaren: zo is in 2007 gemiddeld 2.724,- euro per persoon per arbeidstraject uitgegeven, in 2008 gemiddeld 5.914,- euro per arbeidstraject en in 2009 gemiddeld 6.353,- euro per arbeidstraject.

Tot slot is een vergelijking gemaakt tussen de kosten van trajecten en de mate van uitstroom naar werk, met andere woorden hoeveel kost een succesvol traject (in de zin van uitstroom) eigenlijk gemiddeld per jaar (zie: Tabel 4, Bijlage 2). Ook dit betreft gezien bovenstaand voorbehoud een indicatie. Daaruit blijkt eveneens dat de gemiddelde kosten toenemen in de loop der jaren: liggen deze gemiddeld in 2004 t/m 2007 op ongeveer 15.000 tot 20.000 euro per succesvol

⁴² Beide delen van het traject zijn dan in het bestand apart als een traject gescoord.

⁴³ Waarbij in dit geval ook de Work First-trajecten en de 'Werkgevertrajecten' als arbeidstraject zijn meegerekend.

traject, in 2008 en 2009 is dit opgelopen tot ongeveer 50.000 euro per succesvol traject. In geval de uitstroom in het jaar na de start van de trajecten wordt meegenomen bedragen de indicatieve kosten per succesvol traject ongeveer de helft van de hierboven genoemde cijfers (zie: Bijlage 2, Tabel 4). Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat, gegeven het feit dat de kosten per persoon per jaar in het bestand zijn weergegeven, de berekening van de kosten over meerdere jaren meer discutabel wordt, aangezien de kans op verdubbelingen in deze berekening toeneemt.

3.6 Conclusies

Het registratiebestand van re-integratietrajecten vertoont nogal wat gebreken en (analytische) problemen. Het is daardoor onduidelijk hoeveel trajecten precies per jaar gestart zijn in Breda en welke resultaten behaald zijn. De cijfers uit de analyse met betrekking tot de re-integratietrajecten zijn daardoor onzeker en analyses met betrekking tot de effectiviteit zijn in feite niet mogelijk.

Toch heeft de Rekenkamer gepoogd om een beeld te schetsen van de trajecten en de resultaten. Daaruit komt naar voren dat de gemeente Breda in de periode 2004 t/m 2009 veel trajecten heeft ingezet, met name veel arbeidstrajecten, al zijn deze berekeningen mogelijk te positief ingeschat. Het aandeel Work First-trajecten is in de loop der jaren sterk toegenomen. Het aandeel sociale activeringstrajecten is relatief achtergebleven. Met name in 2008 is een duidelijke afname van het totaal aantal gestarte trajecten te zien. In 2009 is dit aantal weer wat aangetrokken.

Verhoudingsgewijs blijken vooral veel jongeren en WWB-ers een traject te hebben gekregen.

Volgens de gegevens is in de periode 2004 t/m 2008 ongeveer een kwart tot één derde van de trajecten 'succesvol' geweest, al is onduidelijk waar 'succesvol' precies voor staat.

Vergelijkingen tussen het volgen van een traject en de uitstroom naar werk laten zien dat de 'uitstroom' in Breda door de jaren heen relatief hoog is vergeleken met andere gemeenten, al zijn hierbij slagen om de arm noodzakelijk. De uitstroom naar werk is hier waarschijnlijk te hoog ingeschat, aangezien deels ook mensen die in een Work First-baan, een gesubsidieerde baan of een WSW-baan zijn begonnen, als uitgestroomd naar regulier werk zijn geregistreerd in het bestand. Uit de analyse komt naar voren dat ongeveer 20 procent oplopend in de loop van de periode 2004 t/m 2008 tot ongeveer 40 procent van de Bredase WWB-ers naar werk uitstroomt binnen twee jaar na de start van een arbeidstraject. In 2009 tot half 2010 is de uitstroom echter een stuk lager, namelijk ongeveer 12 procent.

Bovendien blijkt de uitstroom lang niet altijd duurzaam te zijn: ongeveer 25 tot 30 procent van de uitgestroomden keert in een later jaar weer terug in de uitkering. In 2009 is die terugkeer hoger.

Verhoudingsgewijs lijken de hogere leeftijdscategorieën, mannen en personen met een niet-Nederlandse achtergrond het meest te profiteren van de trajecten in de zin van uitstroom naar werk.

De resultaten met betrekking tot doorstroom vanuit voortrajecten naar arbeidstrajecten en/of gesubsidieerde arbeid is zo'n 20 procent door de jaren heen, al lijkt dat percentage de laatste paar jaar wat af te nemen.

Qua kosten is door de jaren heen het grootste deel van het re-integratiebudget besteed aan gesubsidieerde arbeid. Dit aandeel neemt gaandeweg enigszins af. Daarvoor in de plaats wordt een (steeds) groter deel van het budget aan Work First-trajecten en door Sociale Zaken betaalde banen in werkhallen bij re-integratiebureaus uitgegeven. Het overige budget voor arbeidstrajecten neemt in de loop der jaren iets af, het budget voor sociale activering neemt iets toe.

De gemiddelde indicatieve kosten voor trajecten (per persoon) lopen erg uiteen: van ongeveer 1.000 euro tot ongeveer 25.000 euro per traject. Met name de ingekochte artificiële banen in het kader van Work First en 'werkgeverschap' zijn relatief duur. De gemiddelde kosten per arbeidstraject nemen globaal toe in de loop der jaren, namelijk van gemiddeld 2.724,- euro per arbeidstraject in 2007 tot gemiddeld 6.353,- euro per arbeidstraject in 2009.

De gemiddelde indicatieve kosten (per persoon) van een succesvol arbeidstraject (in de zin van uitstroom naar werk) wisselen per jaar, maar lopen de afgelopen twee jaar sterk op. Zijn de gemiddelde kosten in 2004 t/m 2007 ongeveer 15.000 tot 20.000 euro, in 2008 en 2009 is dit opgelopen tot respectievelijk ruim 40.000 en ruim 50.000 euro per succesvol traject (per persoon). In geval de uitstroom in het jaar na de start van de trajecten wordt meegenomen bedragen de indicatieve kosten per succesvol traject ongeveer de helft van de genoemde cijfers.

Hoofdstuk 4 De uitvoering nader belicht

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van het re-integratiebeleid van de gemeente Breda in de jaren 2004 tot en met 2009. Hiertoe zijn interviews gehouden met negen sleutelpersonen van Sociale Zaken, met het UWV-Werkbedrijf en met zeven re-integratiebureaus-/organisaties, die door de jaren heen grote contracten met Sociale Zaken hebben gehad voor de uitvoering van re-integratietrajecten (zie: Bijlage 3 overzicht geïnterviewden). In de gesprekken is ingegaan op de organisatie van het re-integratiebeleid, de wijze waarop de trajectkeuze voor cliënten⁴⁴ tot stand komt, op de begeleiding van deelnemers aan trajecten, op de effectiviteit en efficiëntie van de re-integratietrajecten en op de informatievoorziening hieromtrent. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen uit deze gesprekken.

4.2 De doelstellingen en ontwikkelingen in het beleid

In de interviews komt de gemeente Breda naar voren als een ambitieuze en voortvarende gemeente die graag een voortrekkersrol op het gebied van het re-integratiebeleid wil vervullen. Sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw is het doel van het Bredase re-integratiebeleid om zoveel mogelijk bijstandsontvangers te activeren en uit te laten stromen naar werk. De eerste ervaringen doet de gemeente op met het plaatsen van cliënten in gesubsidieerde banen. Vanaf 2000 is de gemeente Breda in het kader van de Agenda voor de Toekomst tevens aparte re-integratietrajecten gaan inzetten. Eerst via Arbeidsvoorziening en Kliq en vanaf 2002 extern ingekocht bij re-integratiebedrijven.

In de loop der jaren heeft Sociale Zaken stevig ingezet om het re-integratiebeleid en de re-integratietrajecten zo effectief mogelijk te laten verlopen, aldus geïnterviewden. In vergelijking met andere gemeenten scoort de gemeente Breda daardoor goed met de uitstroomcijfers. Uitgaande van de hoge uitstroom uit de bijstand noemen sleutelpersonen het re-integratiebeleid succesvol. In de jaren 2008 en 2009 constateert een meerderheid van de geïnterviewden echter een duidelijke teruggang in de inzet van trajecten in Breda. Als oorzaken worden onder andere genoemd: een reorganisatie, veel personeelwisselingen⁴⁵ bij Sociale Zaken en mogelijk ook de wet van de remmende voorsprong.

⁴⁴ Onder 'cliënten' wordt hier verstaan iedereen die voor hun re-integratie onder de verantwoordelijkheid van Sociale Zaken valt, dus zowel alle WWB-ers, IOAW-ers, IOAZ-ers en Ww'k-ers als alle AnW'ers (personen met een nabestaandenpensioen) en niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers) zonder baan, die zich bij het UWV-Werkbedrijf aanmelden.

⁴⁵ Zo zijn een nieuwe directeur, een nieuw Hoofd Arbeid en Activering, nieuwe beleidsmedewerkers en veel nieuwe klantmanagers bij Sociale Zaken in dienst gekomen.

Daarnaast constateren geïnterviewden dat in de loop der jaren vele veranderingen hebben plaatsgevonden in de doelen en de organisatie van het re-integratiebeleid. Al deze veranderingen kosten veel tijd en energie. Ten eerste moest de gesubsidieerde arbeid, waar de gemeente Breda vanaf eind jaren negentig juist veel op heeft ingezet, met de komst van de WWB worden afgebouwd. De gemeente Breda stopte de gesubsidieerde arbeid echter niet per direct, maar stelde zich ten doel de afbouw van de 'oude' gesubsidieerde banen in de periode 2004 tot 2007 te realiseren en zoveel mogelijk personen met een gesubsidieerde baan naar regulier werk te leiden.

Ten tweede richt het beleid van Sociale Zaken in Breda zich, evenals in veel andere gemeenten, in de loop der jaren steeds meer op beperking van de instroom in de uitkering door middel van een strenge selectie aan de poort en de inzet van Work First-trajecten. Geïnterviewden benadrukken dat de gemeente Breda wat later dan de meeste gemeenten in Nederland is gestart met een hardere aanpak in deze, aangezien de gemeente Breda zich voorstaat op een sociale aanpak. Volgens geïnterviewden moest ook de gemeente Breda zich echter onder politieke druk steeds meer gaan toeleggen op het beperken van de instroom in de uitkering.

Ten derde gaan sociale activering en maatschappelijke participatie volgens Sociale Zaken een steeds belangrijkere plaats innemen in de loop der jaren, naast trajecten die uitsluitend op regulier betaalde arbeid zijn gericht. Volgens sleutelpersonen was dat ook nodig omdat het zittende WWB-bestand voor een steeds groter deel uit oudere cliënten met complexe problemen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt bestaat. De cliënten met de meeste kans op werk waren inmiddels door de gunstige economische omstandigheden en de grote vraag naar arbeidskrachten naar werk uitgestroomd. Diverse geïnterviewde organisaties zijn evenwel van mening dat sociale activering in de praktijk toch altijd een ondergeschoven kindje is gebleven. Met name in de afgelopen twee jaar hebben zij relatief weinig deelnemers voor sociale activering doorgestuurd gekregen. Deels komt dit volgens hen omdat het bij de directie Sociale Zaken lijkt te ontbreken aan een uitgewerkte visie op sociale activering. Mede daardoor bestaat er in hun ogen binnen de organisatie weinig structurele aandacht voor de inzet van sociale activering. Deels komt dit volgens de organisaties door het ontbreken van een heldere visie van Sociale Zaken op de klanten en welke trajecten zij nodig hebben om echt een verbetering in hun (arbeidsmarkt)positie aan te brengen.

Zoals een geïnterviewde zegt: "Het steeds meer ontbreken van sociale activering is een enorm gemis in Breda, aangezien daarmee een belangrijke schakel ontbreekt. Er zit nu bijna niets meer tussen zorg en participatiebanen. Maar mensen die net met iets beginnen, mensen met psychische aandoeningen, mensen met een geringe belastbaarheid, die kunnen zo'n participatieplaats vaak helemaal niet aan. Dat is te hoog gegrepen. Als je die mensen niets kan bieden, is dat erg jammer. Bovendien heeft het merendeel een integrale aanpak nodig. Soms lijkt het nu of er maar eens dit en dan weer dat geprobeerd wordt met klanten zonder dat er echt een stappenplan, gericht op verbetering van de situatie van de klant achter zit."

4.3 De ontwikkelingen in de opdrachtgeverrol en de contracten

Naast inhoudelijke veranderingen hebben zich ook veranderingen in de opdrachtgeverrol en de contracten voorgedaan. Vanaf 2002 zijn gemeenten verplicht om alle re-integratietrajecten extern aan te besteden aan re-integratiebureaus en -organisaties. De eerste jaren is dat voor de gemeente Breda, evenals voor alle andere gemeenten, een zoektocht en een leerproces, zo constateren geïnterviewden. De gemeente Breda richt zich in eerste instantie op een professionalisering van de aanbesteding en het massaal inkopen van standaardtrajecten bij re-integratiebureaus. De eerste jaren zijn door onervarenheid bij Sociale Zaken en bij de vaak net nieuw gestarte commerciële bureaus diverse contracten afgesloten die niet goed liepen. Inmiddels is dit proces, aldus Sociale Zaken, steeds verder geprofessionaliseerd en volwassen geworden. Een aantal geïnterviewde maatschappelijke organisaties plaatst daar echter de volgende kanttekening bij:

"Het is zo ingewikkeld geworden. Het zijn enorme documenten die je moet indienen. Wij hebben nu speciaal iemand ingehuurd om de aanbesteding mee op te stellen, want het is gewoon een specialisme geworden. Het is niet te doen voor ons. We zijn er maanden aan bezig geweest. Daarom loopt de prijs ook steeds hoger op en wordt het dus ook steeds duurder."

Van kop-staart-trajecten naar losse modules

Ook het soort ingekochte trajecten verandert in de loop der jaren. In de beginjaren koopt de gemeente Breda vooral kop-staarttrajecten in. Dat zijn min of meer standaardpakketten waarbij re-integratiebedrijven een totaalbedrag krijgen om de deelnemers aan het traject van begin tot eind naar werk te begeleiden. Deze standaardpakketten blijken lang niet altijd geheel van toepassing te zijn op de deelnemers. In de loop der jaren zijn de kop-staarttrajecten daarom meer en meer vervangen door specifieke modules, waarbij op bepaalde onderdelen (werkervaring, taalcursussen, trainingen, activering, begeleiding naar vrijwilligerswerk e.d) wordt ingekocht. Volgens Sociale Zaken kan op die manier een breed palet van activiteiten op iedere trede van de participatieladder worden ingekocht en kunnen modules specifiek op de cliënt gericht worden ingezet. Wel is een trend waarneembaar dat klantmanagers momenteel weer om kop-staarttrajecten vragen omdat zij dan concreter zicht hebben op het doel van het traject. Bij modules is het doel vager, omdat een module niet altijd rechtstreeks naar werk hoeft te leiden en het dus moeilijker te toetsen is of een module succesvol afgerond is of niet.

Volgens een aantal geïnterviewde organisaties leiden de modules tot een te versnipperd pakket voor cliënten en hebben veel cliënten juist integrale trajecten nodig, waarbij tegelijk aan alle problemen en belemmeringen van de cliënt gewerkt wordt. Het volgen van korte deeltrajecten leidt er mede toe dat cliënten te veel van organisatie naar organisatie en van traject naar traject hoppen, zonder dat zij veel vooruitgang boeken.

Van uitbesteding naar meer zelf doen

Sinds begin 2006 is de verplichte externe aanbesteding weer komen te vervallen en zijn gemeenten, zo ook de gemeente Breda, de re-integratietrajecten deels

weer zelf gaan organiseren. De klantmanagers hebben een actievare rol bij het zoeken en begeleiden van trajecten gekregen en een deel van de trajecten is uitbesteed aan gemeentelijke organisaties, zoals in Breda aan BSW/K.pabel (de organisatie voor de Sociale Werkvoorziening). Volgens Sociale Zaken komt dit enerzijds voort uit onvrede met de commercieel uitbesteede trajecten, anderzijds levert het voordelen op om de re-integratie wat dichterbij huis te organiseren. Gemeenten kunnen, aldus gesprekspartners, zo wat meer grip op de re-integratietrajecten houden en beter regie voeren: *“Je loopt zo bij elkaar binnen en je overlegt gemakkelijker met elkaar dan wanneer je de trajecten uitbesteedt aan een extern re-integratiebedrijf. Je kunt daardoor beter de regie voeren.”*

Vele verschillende contracten van korte duur met veel verschillende organisaties

Om een breed palet aan re-integratietrajecten te kunnen bieden en het re-integratiebudget uitputtender te besteden, is het aantal contracten in de loop der jaren sterk uitgebreid. Na een paar jaar heeft de gemeente Breda een aantal contracten die niet goed liepen, gestopt en weer nieuwe contracten met andere organisaties afgesloten; vaak met een korte duur om niet te lang vast te zitten aan contracten. Het gevolg is wel dat in de loop der jaren veel verschillende contracten zijn afgesloten met een brede waaier aan organisaties.

In diverse interviews wordt erop gewezen dat al deze veranderingen in het beleid en de uitvoering niet bevorderlijk zijn voor de effectiviteit en efficiëntie van het re-integratiebeleid. *“Is het wel efficiënt en effectief om iedere keer contracten met weer andere organisaties voor trajecten af te sluiten? Dat is een groot nadeel van telkens nieuwe aanbestedingen, dat gemeenten de neiging hebben om te hoppen van de ene organisatie naar de andere met een opdracht. Alle ervaring die de eerste organisatie opgedaan heeft met die trajecten is vervolgens weg. Dan mag een volgende organisatie een paar jaar aan de gang en die moet dan weer opnieuw het wiel uitvinden hoe dergelijke trajecten het beste te organiseren zijn. Een probleem is ook dat je personeel weinig vastigheid kunt bieden, je moet bijna wel met tijdelijke contracten werken, waardoor het heel moeilijk is om goed opgeleid personeel vast te houden.”*

4.4 Voorafgaand aan het traject: de trajectkeuze voor de cliënt

Een goede afgewogen trajectkeuze vormt een eerste belangrijke stap om een traject op maat voor de cliënt uit te kiezen en de cliënt zo effectief mogelijk richting activering en indien mogelijk naar (regulier) werk te begeleiden. Sociale Zaken is in principe de eerst verantwoordelijke voor de trajectkeuze, al verricht het UWV-Werkbedrijf vanaf 2008 de intake en doorgeleiding van burgers die zich nieuw voor een WWB-uitkering aanmelden.

Trajectkeuze voor nieuwe cliënten: het voorkomen van instroom in uitkering

Tot 2008 verricht Sociale Zaken zelf de intake van en trajectkeuze voor alle cliënten, ook voor de nieuwe cliënten. Sinds 2008 wordt iedereen boven de 27 jaar die zich bij het UWV-Werkbedrijf aanmeldt voor een WWB-uitkering beoordeeld door een UWV-werkcoach. De UWV-werkcoach stuurt deze burgers zoveel mogelijk meteen door naar een traject, in veel gevallen een Work First-traject.

Alle jongeren beneden de 27 jaar⁴⁶ worden door het Jongerenloket zo snel mogelijk bemiddeld naar scholing of werk. Globaal gesproken worden naar Sociale Zaken alleen nog de cliënten doorgestuurd waarvoor een Work First-traject niet geschikt wordt geacht vanwege te grote belemmeringen. Bij de cliënten die meteen door het UWV/Werkbedrijf op een Work First- of een aanverwant traject worden geplaatst, is Sociale Zaken helemaal niet meer in beeld en ligt de trajectkeuze bij het UWV/Werkbedrijf. Sociale Zaken kent deze cliënten feitelijk niet, en kan derhalve ook niet beoordelen of de door het UWV gemaakte trajectkeuze de juiste keuze is.

Bij de Work First-organisaties krijgen de cliënten in veel gevallen direct een dienstverband en worden zij verplicht (licht) productiewerk, zoals inpak- en ompakwerk, te verrichten. Sociale Zaken ziet deze trajectdeelnemers pas wanneer zij uitvallen uit een Work First-traject of als het traject/Work First-dienstverband afloopt. Door geïnterviewden wordt verschillend over Work First gedacht. Een geïnterviewde van Sociale Zaken stelt: *"Er wordt nu steeds meer ingezet op het meteen aan het werk zetten van cliënten via Work First. Dat is nu in principe het belangrijkste doel: zorgen dat mensen niet in de uitkering komen. Want naar ons idee helpt dat het best. Als zij eenmaal in de uitkering zitten, is het een stuk moeilijker om hen daar weer uit te krijgen. Zij krijgen meteen een contract en zijn dus in loondienst. Van daaruit wordt geprobeerd de mensen naar regulier werk te laten uitstromen. Daarnaast heeft Work First ook een belangrijk handhavingsdoel. Mensen die zwart werken of op een andere manier aan het werk kunnen, bijvoorbeeld via een uitzendbureau, hou je daarmee uit de uitkering. De meeste trajecten zijn daarom nu gericht op preventie en het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid. Dat is voor Sociale Zaken ook een voordeel omdat je daardoor op je inkomstendeel verdient."*

Een ander stelt: *"Bij cliënten boven de zevenentwintig jaar is er geen keuze; in principe moet iedereen die nieuw binnenkomt naar Work First. Het gaat er eigenlijk gewoon om zo min mogelijk mensen in de uitkering te hebben. Je kunt geen scholing of inhoudelijk traject inzetten, dat is jammer. En dat veel mensen dat werk niet zien zitten, kan ik me wel indenken. Ik zou zelf ook niet naar Work First gaan. Nu zie je alweer mensen zich opnieuw voor een uitkering aanmelden die eerst drie maanden bij Werk Nu en daarna een jaar bij Sagenn gewerkt hebben."*

Het Jongerenloket

Het doel van het Jongerenloket is om jongeren meteen bij aanmelding via een intensieve aanpak zo snel mogelijk naar scholing en/of werk te leiden. Eind 2009-begin 2010 kampt het Jongerenloket met een achterstand, deels veroorzaakt door de grote instroom van jongeren en deels door een verschil in visie⁴⁷ op het

⁴⁶ In eerste instantie alleen de WWB- en NUG-jongeren tot 23 jaar, vanaf 2008 is het Jongerenloket ook verantwoordelijk voor alle jongeren die WW hebben of aanvragen. Vanaf de start van de Wet WIJ in okt. 2009 dient het Jongerenloket alle jongeren tot 27 jaar zo snel mogelijk werk of scholing aan te bieden in plaats van een uitkering.

⁴⁷ Het UWV-Werkbedrijf en Sociale Zaken zijn veel tijd kwijt aan overleg om de verschillende 'bloedgroepen' van de WW en de WWB met elkaar te laten sporen. Het UWV-Werkbedrijf is van mening dat het Jongerenloket hetzelfde beleid ten aanzien van WW-ers, WWB-ers en NUGgers zou moeten voeren en dezelfde trajecten zou moeten aanbieden aan alle groepen. Sociale Zaken, van waaruit het Jongerenloket is opgezet, is echter van mening dat in

Jongerenloket tussen de directie Sociale Zaken en het UWV-Werkbedrijf. De instroom van werkloze jongeren is in 2009 met 60 procent toegenomen.

In principe geldt de afspraak dat jongeren binnen tien dagen na aanmelding een intakegesprek hebben; eind 2009 duurt dat minimaal drieëneenhalve week. Bovendien is het moeilijk om iets passends voor alle jongeren te vinden. Een groot deel van de jongeren wordt daarom op dit moment naar Werk Nu bij BSW/K.pabel gestuurd. Daarnaast heeft Sociale Zaken voor 2010 aparte jongerentrajecten bij Sagenn ingekocht. In 2010 heeft het Jongerenloket aanvullende ondersteuning gekregen om de grote instroom op te vangen.

De trajectkeuze voor het zittend bestand: zoveel mogelijk traject op maat

Aan het zittende WWB-bestand wil Sociale Zaken zoveel mogelijk een traject op maat aanbieden. De klantmanagers vervullen hierin een centrale rol: zij bepalen of cliënten op trajecten worden gezet en welke trajecten dat zijn. Volgens Sociale Zaken hebben de klantmanagers zich door de jaren heen ingezet om zoveel mogelijk een traject op maat aan te bieden, al wisselde dat altijd wel omdat de ene klantmanager daar meer gevoel voor heeft dan de ander. Ook was de werkdruk altijd al hoog, aangezien de ambities hoog waren en de trajectmanagers gemiddeld veel klanten (een case-load tussen de 120 en 160 personen) te bemiddelen hadden.

Aansluiting van het traject op de situatie van de deelnemer

Gedurende de eerste jaren zijn veel cliënten nog goed bemiddelbaar en zijn velen zonder veel plichtplegingen op traject richting werk gezet, aldus Sociale Zaken. In 2008 is de gemeente Breda overgestapt op het concept van integraal klantmanagement, waarbij de klantmanagers verantwoordelijk zijn voor zowel de trajecten, als de rechtmatigheid van de uitkering. Vooral veel oudere trajectmanagers voelden zich hierdoor in een spagaat terecht komen. *“Voorheen had je als trajectmanager bij het inzetten en begeleiden van de trajecten geen last van die uitkeringskant. Dat gaf wat meer vrijheid en wat meer ruimte voor een sociale insteek.”*

De overgang heeft geleid tot het vertrek van nogal wat ervaren klantmanagers. Deze reorganisatie leidde ook tot een stagnatie in het aantal re-integratietrajecten in 2008-2009. Nieuwe klantmanagers moesten ingewerkt worden, zowel qua kennis van de trajecten als kennis van de deelnemers.

Bovendien blijkt uit de gesprekken dat de administratie van de uitkering in de praktijk vaak zoveel tijd kost, dat de tijd voor de klant en de trajecten in de knel komt. Tegenwoordig besteden, zo zeggen geïnterviewden, de klantmanagers ongeveer tachtig procent van hun tijd aan de administratie en 20 procent aan de betreffende persoon. In de interviews wordt aangegeven dat de klantmanagers met name in de afgelopen twee jaar over het geheel genomen te weinig tijd hebben om de klanten echt goed te leren kennen en tot een goede afgewogen trajectkeuze, die het beste aansluit op de mogelijkheden en wensen van de klant, te komen.

ieder geval ten aanzien van WWB-ers de specifieke uitvoeringswijze en de trajecten van Sociale Zaken aangehouden zou moeten worden.

Sociale Zaken stelt zich nu op het standpunt dat de klantmanagers weer meer tijd aan de cliënten dienen te besteden. Zo is inmiddels besloten een aantal administrateurs in een backoffice in dienst te nemen, die een groot deel van de administratie van de uitkering van de klantmanagers gaan overnemen. De directie Sociale Zaken zal gaandeweg onderzoeken of het uitbesteden van de administratie in meer tijd voor de cliënten resulteert, zodat beter maatwerk geleverd kan worden.

Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, laat verder zien dat het lastig is voor de klantmanagers om het hele aanbod aan trajecten te overzien en alle wisselingen in de contracten en afspraken bij te houden. Met name wat bepaalde trajecten precies bieden en wat het verschil tussen de diverse trajecten is, staat niet altijd duidelijk op het netvlies.

“Zo hebben wij op dit moment vier verschillende participatiebanen. Daar zijn vier verschillende contracten voor afgesloten met vier verschillende bedrijven, die alle vier ook echt iets verschillends bieden. Steeds voor een andere doelgroep. Als bijvoorbeeld iemand veel begeleiding nodig heeft, dan zit die het beste bij Breda Actief. En als iemand wat zelfstandiger is, dan is die misschien meer op zijn plaats bij Novalis, omdat daar mogelijk ook nog een opleiding aan vastzit. Dat is moeilijk te overzien voor de klantmanagers. Als kwaliteitmedewerker kun je klantmanagers wel adviseren in hun keuze, maar dan moeten ze dat wel zelf komen vragen.”

De afgelopen twee jaren zijn veel contracten gesaneerd, waardoor het aanbod eenduidiger is geworden. Daarnaast hebben diverse geïnterviewden de indruk dat klantmanagers strakker geïnstrueerd worden om met name in te zetten op een bepaald type traject en op de best bemiddelbare klanten. Volgens Sociale Zaken komt dat onder meer omdat het bijstandbestand inmiddels voor een groot deel uit mensen met complexe problemen en een vrijstelling bestaat, waarvoor veel trajecten gewoon niet van toepassing zijn.

Trajectplan

In de praktijk wordt het trajectplan over het algemeen niet door Sociale Zaken opgesteld maar door het re-integratiebureau of organisatie waar het traject loopt, en maakt het trajectplan dus vaak al deel uit van een reeds ingezet traject. De eerste trajectkeuze is dan al gemaakt en de betreffende persoon is dan al naar een bepaalde organisatie voor een bepaald type traject gestuurd. Het trajectplan dat door het re-integratiebedrijf of organisatie wordt opgesteld, is meestal vrij kort (een half A4-tje) en is meer een specificatie van de stappen die de deelnemer binnen dat specifieke traject gaat zetten en/of van de activiteiten die de deelnemer in het traject gaat verrichten, gekoppeld aan het doel dat uiteindelijk met het traject wordt beoogd. Het gaat hier feitelijk niet om een persoonlijk stappenplan waarbij wordt vastgelegd welke stappen de betreffende persoon nodig heeft om een bepaald einddoel te bereiken. Ook is het trajectplan niet bedoeld als onderbouwing van de keuze van dat specifieke traject voor de betreffende persoon en hoe dat eventueel in de algehele ontwikkeling van de betreffende persoon past.

De geïnterviewde bureaus/organisaties zeggen overigens zonder uitzondering te investeren in een goede diagnose en een uitgewerkt trajectplan voor de klanten. De problemen van de klanten worden geïnventariseerd, de belemmeringen zoveel mogelijk in kaart gebracht en de stappen die nodig zijn om tot werk of zinvolle participatie te komen, worden uiteengezet in het trajectplan.

4.5 Tijdens het traject: voortgangstoetsing, terugkoppeling, begeleiding

Om te weten wat er in de trajecten gebeurt en hoe het met de voortgang van de trajecten staat, is het belangrijk dat Sociale Zaken regelmatig tussentijds toetst of de afgesproken resultaten behaald worden, zowel door middel van overleg met de bureaus als door middel van overleg met de deelnemers aan de trajecten.

De voortgangstoetsing

Sociale Zaken toetst de voortgang van trajecten met name op contractniveau. Sinds 2006 wordt de voortgang van de contracten in principe getoetst door middel van kwartaalgesprekken met de re-integratiebureaus/organisaties. Niet alle organisaties zeggen overigens kwartaalgesprekken te hebben met Sociale Zaken. Voor sommige organisaties is dat alweer even geleden. De bureaus en organisaties zijn verder verplicht om iedere drie maanden een voortgangsrapportage aan te leveren. Deze voortgangsrapportage dient volgens een vast format opgesteld te zijn.

Naast het voortgangsgesprek en het voortgangsverslag dienen de bureaus/organisaties eens in de drie maanden een digitaal bestand met gegevens van de trajecten aan te leveren bij Sociale Zaken. Het is de bedoeling dat Sociale Zaken dat bestand checkt en de gegevens verwerkt in het digitale bestand van Sociale Zaken zelf. In de praktijk worden de gegevens alleen gecheckt als daar tijd voor is. De afgelopen twee jaar loopt Sociale Zaken, volgens geïnterviewden, achter met het checken en verwerken van de gegevens in het digitale bestand. Dat komt onder meer doordat Sociale Zaken overgegaan is op een nieuw registratiesysteem, waar nog veel knelpunten in zitten.

Sociale Zaken heeft overigens geen vast format opgesteld voor tussentijdse meldingen of klachten. Het is aan de deelnemers of aan het bureau zelf om contact op te nemen als iets niet goed gaat in het traject.

Volgens de bureaus en organisaties is het tussentijdse contact met de klantmanagers de afgelopen twee jaar stukken minder geworden en merken zij goed dat de klantmanagers eigenlijk te weinig tijd hebben voor tussentijds contact. Ook worden de persoonlijke contacten over en weer bemoeilijkt door de vele personeelsswisselingen bij Sociale Zaken en bij de bureaus.

De voortgang en begeleiding van de klanten

Uit de interviews komt naar voren dat de begeleiding van de klanten vanuit Sociale Zaken sterk wisselt en met name de afgelopen jaren onder druk is komen te staan door tijdgebrek. Hoewel de klantmanagers geacht worden bovenop de trajecten te zitten, in ieder geval bij de trajecten die zij zelf zoeken voor klanten

en bij de trajecten bij re-integratiebureaus, blijken de klantmanagers vaak onvoldoende tijd voor begeleiding te hebben.

Overigens stelt Sociale Zaken dat als een traject eenmaal gestart is, het re-integratiebureau/de organisatie in principe de eerst verantwoordelijke is voor de begeleiding van de deelnemers aan de trajecten. In het geval de cliënten een dienstverband bij het re-integratiebureau krijgen, bijvoorbeeld in het kader van Work First, 'werkgeverschap' of gesubsidieerde arbeid, ligt de verantwoordelijkheid voor de cliënt zelfs geheel bij het re-integratiebureau. De cliënt heeft, volgens sleutelpersonen, dan in principe niets meer met Sociale Zaken te maken, aangezien zij geen uitkering meer ontvangen, maar in dienst zijn van een werkgever of bureau.

4.6 Na (afronding van) het traject: resultaten, evaluatie en nazorg

Om de resultaten van de trajecten te toetsen en de effectiviteit van trajecten te verbeteren is het nodig de afgesproken resultaten te toetsen, nazorg aan de deelnemers aan trajecten te verlenen en evaluaties uit te voeren.

De prestatieverplichtingen en de toetsing van de resultaten

In de contracten die Sociale Zaken afsluit aangaande de re-integratietrajecten zijn prestatieverplichtingen opgenomen. Aan het eind van het contract toetst Sociale Zaken standaard via een eindgesprek met de re-integratiebedrijven/organisaties of zij de afgesproken resultaten hebben gehaald. De bureaus en organisaties zijn verplicht om aan het eind van het contract een evaluatieverslag in te leveren en een digitaal bestand met resultaten aan Sociale Zaken over te dragen. Het eindverslag is bij de ene organisatie vrij kort en louter cijfermatig (aantallen uitstroom naar werk en doorstroom naar andere trajecten), bij andere organisaties gebeurt dat uitgebreider en meer klantgericht (onder meer met verhalen van deelnemers). Een eindevaluatie wordt in principe altijd door beide partijen ondertekend, hoewel ook hier wegens tijdgebrek bij Sociale Zaken de afgelopen twee jaar de klad in is gekomen.

Toetsing van de resultaten voor de cliënt

In principe is het wel de bedoeling dat klantmanagers na afronding van het traject met de cliënten zelf spreken om na te gaan wat zij zelf van het traject vinden en of zij zelf resultaten zien. In de praktijk hebben klantmanagers, met name in de afgelopen twee jaren, hiervoor geen tijd.

Wanneer cliënten niet uitstromen naar werk, komt het soms voor dat de klantmanager hoort wat de betreffende persoon van het traject vindt. Als een traject succesvol is afgerond en een deelnemer aan het werk is gegaan, dan is er nauwelijks contact, aldus Sociale Zaken. In principe valt de klant die uitstroomt ook onder de nazorg van het re-integratiebureau. Die hebben een nazorgplicht tot zes maanden na uitstroom.

Sociale Zaken voert om de twee jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit onder de bijstandsccliënten. De vragen in dat onderzoek gaan vrijwel uitsluitend over de uitkering en de behandeling ten aanzien van de uitkering. Slechts één enkele vraag gaat over de ervaringen van klanten met de behandeling bij re-integratie-

bureaus tijdens het re-integratietraject. Daaruit blijkt dat de klanten over het geheel genomen negatiever zijn over de behandeling bij re-integratiebureaus dan over de behandeling door Sociale Zaken zelf.

Nazorg

In de contracten ten aanzien van arbeidstrajecten heeft de gemeente Breda standaard opgenomen dat de re-integratiebureaus verplicht zijn gedurende zes maanden na uitstroom naar werk nazorg te verlenen aan de deelnemers. Bij Work First-trajecten speelt het probleem dat cliënten die een dienstverband in het kader van Work First bij een re-integratiebedrijf hebben, na beëindiging van het contract nog een periode (vaak een half jaar) recht op WW hebben. Voor Work First-bedrijven is het daardoor erg moeilijk om na te gaan of mensen tijdens of na die periode WW een baan hebben gevonden en of die baan langer dan een half jaar duurt. De meeste klanten stellen geen prijs meer op contact wanneer zij eenmaal weg zijn, dus aan de cliënten zelf kunnen de bureaus dit niet vragen.

Volgens geïnterviewden neemt Sociale Zaken meestal automatisch aan dat cliënten die na een periode WW niet direct weer een beroep op een bijstanduitkering doen, een baan hebben gevonden. Geïnterviewden wijzen in deze echter op het feit dat als burgers na een WW-periode nog even wachten met het aanvragen van een bijstandsuitkering, dit niet automatisch betekent dat die mensen echt een baan hebben, laat staan dat zij een baan voor langer dan zes maanden hebben gevonden. Volgens de bureaus is het percentage uitstroom naar werk dat Sociale Zaken hanteert daardoor nogal eens vertekend en niet automatisch overeenkomstig de werkelijkheid.

4.7 De effectiviteit van het re-integratiebeleid

Over het geheel genomen vinden de geïnterviewden dat er veel goed gegaan is in het re-integratiebeleid in Breda in de loop der jaren en dat veel resultaten behaald zijn. De gemeente Breda heeft veel energie gestoken in het zo effectief mogelijk laten verlopen van de re-integratietrajecten, aldus Sociale Zaken. Systematische en overall-analyses van de effectiviteit van trajecten worden echter niet gedaan door Sociale Zaken.

Volgens geïnterviewden hebben een aantal belangrijke factoren de effectiviteit van het re-integratiebeleid tegengewerkt c.q. verminderd. Als belangrijke knelpunten noemen sleutelpersonen: 'de voortdurende hoge werkdruk voor de klantmanagers/medewerkers van Sociale Zaken' en 'de voortdurende veranderingen in het re-integratiebeleid'. Enerzijds is Sociale Zaken geconfronteerd met veel veranderingen die door het Rijk en/of de politiek worden opgelegd. Anderzijds heeft ook een voortdurende wisseling in contracten, de organisatie van de re-integratietrajecten en in de gecontracteerde bureaus/organisaties, die de re-integratietrajecten uitvoeren, plaatsgevonden. Dat heeft volgens geïnterviewden het leerproces en de continuïteit belemmerd. Daarnaast heeft Sociale Zaken in de afgelopen twee jaar zelf intern ook belangrijke veranderingen doorgevoerd en is voor 2010 opnieuw een reorganisatieronde binnen Sociale Zaken gepland.

De effectiviteit van de gesubsidieerde arbeid

Over de effectiviteit van de gesubsidieerde banen wordt door de geïnterviewden verschillend geoordeeld. Een aantal geïnterviewden stelt dat de 'oude' gesubsidieerde banen achteraf gezien niet efficiënt en effectief waren, aangezien een groot deel van het re-integratiebudget opging aan een relatief kleine groep, die ook nog eens nauwelijks doorstroomde naar een reguliere baan. Anderen benadrukken echter dat het voor die groep mensen vaak de enige mogelijkheid is/was om aan het werk te komen en dat het bovendien vaak om maatschappelijk zeer nuttig werk ging bij maatschappelijke organisaties en in de buurten.

Naast de gesubsidieerde arbeid zelf is ook de afbouw van de gesubsidieerde banen niet erg voorspoedig en effectief verlopen. De gemeente Breda stelde als doel om de gesubsidieerde banen in de loop der jaren zoveel mogelijk om te zetten in regulier werk of de personen die werkzaam waren in de gesubsidieerde banen zoveel mogelijk uit te laten stromen naar regulier werk. Deze afbouw is de eerste jaren echter niet goed gelopen en de doelen zijn niet gehaald. BSW/K.pabel had hiertoe met Sociale Zaken een contract afgesloten, maar van de zijde van K.pabel wordt aangegeven dat zij in dat kader te veel hooi op hun vork hadden genomen en dat uitstroom niet echt tot het expertiseterrein van de organisatie behoort. Vervolgens heeft de gemeente Breda aanvullende contracten met commerciële bureaus voor de afbouw afgesloten. Ondanks dat is een deel van de mensen toch weer in de uitkering terecht gekomen. Sociale Zaken zelf had overigens geen enkel zicht op welke mensen werkzaam waren in de gesubsidieerde banen en hoe het daarmee stond.

De effectiviteit van de arbeidstrajecten

Volgens geïnterviewden is de effectiviteit van de arbeidstrajecten wisselend geweest en laat deze met name in de eerste jaren te wensen over. In de loop van de jaren zijn de arbeidstrajecten effectiever geworden, zoals volgens geïnterviewden ook tot uitdrukking komt in de relatief hoge uitstroom uit de bijstand. Daarnaast komen uit de interviews een aantal belangrijke knelpunten naar voren, die de effectiviteit van de arbeidstrajecten negatief beïnvloeden:

- de vaak complexe problematiek en grote afstand tot de arbeidsmarkt van cliënten;
- de soms weinig inhoudelijke en weinig specifiek op de deelnemer toegesneden trajecten;
- de snel veranderende arbeidsmarkt en de vaak moeilijk op langere termijn te maken afspraken met werkgevers(organisaties) over plaatsingen en opleidingen van cliënten;
- de vele wisselingen in bureaus en contracten met betrekking tot arbeidstrajecten, waardoor bureaus moeilijk tot een leerproces kunnen komen;
- de vele personeelswisselingen bij de bureaus;
- de vaak geringe contacten van de commerciële re-integratiebureaus met de regionale arbeidsmarkt;
- de weinig duurzame uitstroom van deelnemers; gemiddeld keert door de jaren heen zo'n 20 tot 30 procent van de deelnemers na uitstroom naar werk toch weer terug in de uitkering.

Work First

Over de effectiviteit van Work First-trajecten verschillen de geïnterviewden van mening. Volgens sommigen zijn deze trajecten te veel gericht op het uit de uitkering houden van mensen door middel van artificiële banen en bestaan deze trajecten alleen maar uit het verrichten van werk, waardoor de deelnemers te weinig inhoudelijk vooruitgang boeken. Bovendien levert een aantal geïnterviewden kritiek op het soort werk dat in de Work First-werkhallen verricht wordt.

Anderen brengen naar voren dat de Work First-trajecten mede tot doel hebben om mensen die zwart werken, niet willen werken of zelf gemakkelijk op eigen kracht een baan kunnen vinden, uit de uitkering te houden. Zij stellen vast dat de trajecten daarin inderdaad succesvol zijn. Daarnaast bieden de Work First-bedrijven volgens hen ook werk en werkervaring aan deelnemers die nooit of lang geleden gewerkt hebben.

De effectiviteit van de zorg/hulp-, taal- en overige sociale activeringstrajecten

Veel geïnterviewden benadrukken dat sociale activeringstrajecten van essentieel belang zijn als opstap naar maatschappelijke participatie en 'doorstroom naar arbeid (trajecten)'. De resultaten van zorg- en activeringstrajecten zijn echter vaak moeilijk (cijfermatig) in kaart te brengen. Deze resultaten worden ook niet als zodanig geregistreerd in het registratiebestand van Sociale Zaken. De organisaties brengen in hun voortgangsverslagen wel de stappen in beeld die deelnemers aan trajecten op de participatieladder zetten, en Sociale Zaken toetst bij de prestatietoetsing ook welke stappen de deelnemers gezet hebben, maar daar is nooit een algehele analyse van gemaakt.

4.8 De kosten en de efficiëntie van het re-integratiebeleid

Volgens Sociale Zaken is van begin af aan oog geweest voor de doelmatigheid van het re-integratiebeleid, met name in de zin dat in de eerste jaren grote contracten zo goedkoop mogelijk worden afgesloten. In later jaren is Sociale Zaken meer op de verhouding tussen efficiëntie en effectiviteit gaan letten, onder meer door de hantering van het bonus-malussysteem. Sociale Zaken heeft de kosten van trajecten met name op contractniveau altijd scherp in de gaten gehouden, aldus geïnterviewden van Sociale Zaken en de bureaus. Hoewel de aandacht voor de kosten en baten in de loop van de jaren toeneemt, is het budgetfair gezien echter nooit nodig geweest om scherpe keuzes te maken, volgens geïnterviewden. De gemeente Breda heeft nooit een gebrek aan financiële middelen voor het re-integratiebeleid gekend, eerder was het de vraag op welke wijze het budget zoveel mogelijk ingezet en gebruikt kon worden. In alle jaren bestaat een overschot op het budget.

Als de vraag gesteld wordt: 'Is het re-integratiebeleid efficiënt?', dan is het volgens Sociale Zaken erg belangrijk waar precies naar gekeken wordt. Zoals een sleutelpersoon zegt: *"Als je een berekening maakt van wat wij uitgegeven hebben en je verrekent dat met de resultaten richting regulier werk; ja, dan is het een heel duur verhaal. Dat geldt natuurlijk net zo goed voor Breda als voor alle andere gemeenten in het land. Maar daar doe je ons tekort mee, want ten eerste hadden lang niet alle trajecten de bedoeling om (meteen) naar werk te lei-*

den en ten tweede moet je bijvoorbeeld ook kijken naar andere resultaten dan regulier werk. Bij gesubsidieerd werk ging het bijvoorbeeld wel om zeer zinvol werk voor een groep mensen, die anders in de uitkering gebleven waren."

Volgens sommige geïnterviewden heeft de commerciële aanbesteding de prijs van trajecten opgedreven en is het re-integratiebeleid daardoor niet erg efficiënt geweest. Een aantal geïnterviewden is ook van mening dat nogal wat trajecten weinig inhoud bieden voor de prijs die ervoor betaald wordt. Diverse geïnterviewden constateren dat met name een aantal trajecten waarbij burgers in een artificiële werksituatie aan het werk worden gezet, erg duur zijn in verhouding tot de resultaten die deze trajecten richting duurzaam regulier werk behalen.

Zoals een geïnterviewde zegt: "Als je naar het soort werkzaamheden kijkt dat mensen in gesubsidieerde banen deden, dan zeg ik: 'Ja, dat is goed besteed'. Dat zijn in ieder geval zinnigere werkzaamheden dan dat de mensen in die werkhallen bij 'work-first'-bedrijven moeten doen. Daar gaat nu heel veel geld naartoe. Dan kun je de mensen toch beter in de wijken aan het werk zetten. Daar is zoveel zinnig werk te doen."

Andere geïnterviewden stellen dat mensen die in een door Sociale Zaken betaalde baan aan de slag gaan geen uitkering meer ontvangen en dat de kosten van die banen wel ook in dat licht gezien moeten worden.

4. 9 De informatie aan de gemeenteraad

De informatie over de resultaten van het re-integratiebeleid en de besteding van het re-integratiebudget is beperkt. De geïnterviewden van Sociale Zaken bevestigen dat de gemeentelijke begrotingen en jaarverslagen onvoldoende informatie over de resultaten van het re-integratiebeleid bevatten. De stukken bevatten wel cijfers over het aantal geplande trajecten en het aantal ingezette trajecten, maar geen cijfers over effecten van trajecten en de uitstroom naar werk. De gemeenteraad heeft daardoor onvoldoende regie kunnen voeren ten aanzien van het re-integratiebeleid.

Een belangrijk struikelblok in de informatievoorziening is het digitale registratiesysteem van Sociale Zaken. Het digitale trajectenbestand dat Sociale Zaken tot 2008 gebruikte voldeed op zich wel als cliënt-volg-systeem, aldus betrokkenen. Maar het 'resultaat' van trajecten was erg lastig weer te geven in het systeem, zodat analyses met betrekking tot resultaten en de effectiviteit feitelijk niet zijn uit te voeren.

"Het was een heel lastig systeem en het was heel moeilijk om de gegevens te beoordelen. Alleen 'uitstroom naar werk' was duidelijk, dan wist je dat de klant aan het werk gegaan was. Andere resultaten kon je er niet uithalen."

Daarnaast was het niet doelmatig dat het trajectbestand los stond van de uitkeringsregistratie, waardoor klantmanagers altijd twee verschillende systemen moesten controleren voor de gegevens van de cliënten. Sociale Zaken is in 2008 overgestapt op een nieuw registratiesysteem waarin zowel de uitkeringsgege-

vens als de trajectgegevens zijn opgenomen. Dat betreft een moeizame overgang. Niet alleen blijkt ook het nieuwe systeem onvoldoende in staat om de resultaten van trajecten goed weer te geven, daarnaast is het voor de klantmanagers niet mogelijk om 'met één druk op de knop' op basis van het systeem te achterhalen welke trajecten burgers al doorlopen hebben.

Ook de geïnterviewde bureaus en organisaties constateren problemen met het registratiebestand. Volgens sommigen was het altijd al erg lastig om de cijfers van Sociale Zaken te vergelijken met de cijfers die zijzelf aanleverden. Volgens met name sociale activeringsorganisaties zijn de problemen met het registratiebestand er mede debet aan dat sociale activering nooit een serieuze positie heeft verworven. De resultaten van sociale activering kunnen niet goed zichtbaar worden gemaakt.

Ook de resultaten van de arbeidstrajecten en de gesubsidieerde arbeid zijn niet goed uit het registratiesysteem te halen. De directie Sociale Zaken is al een tijd bezig om het registratiesysteem bij te stellen en te verbeteren. Het is niet duidelijk op welke termijn de geconstateerde problemen opgelost zijn.

4.10 Conclusies

De gemeente Breda heeft een ambitieus beleid gevoerd in de loop der jaren en veel inzet gepleegd om de re-integratietrajecten via contracten vorm te geven en zoveel mogelijk burgers op traject te zetten. Om zoveel mogelijk een traject op maat te bieden, heeft de gemeente Breda gepoogd om een divers arsenaal aan (arbeids- en sociale activerings)trajecten op alle treden van de participatieladder in te kopen en in te zetten. Budgettair gezien waren keuzes hierin ook nooit nodig, aangezien Sociale Zaken jaar in jaar uit eerder geld overhoudt dan dat er een tekort is. Uit de interviews blijkt echter dat de sociale activeringstrajecten in de praktijk nooit een serieuze positie hebben verworven. Vooral de afgelopen twee jaar heeft de gemeente relatief weinig sociale activering ingezet, aldus de organisaties.

Door middel van het strak toetsen van contracten heeft de gemeente Breda ook gestreefd naar een zo groot mogelijke effectiviteit en efficiëntie van de re-integratietrajecten, aldus geïnterviewden. De effectiviteit en efficiëntie zijn echter door een aantal belangrijke knelpunten tegengewerkt.

Ten eerste verricht Sociale Zaken van Breda geen overall evaluaties van de effectiviteit van het re-integratiebeleid en toetst zij deze effectiviteit niet standaard. Hoe effectief trajecten precies zijn, is daardoor niet bekend. Belangrijke redenen voor het ontbreken van analyses zijn tijdgebrek, alsmede het niet op orde zijn van het registratiebestand en van de informatiehuishouding ten aanzien van de (resultaten van) trajecten. Welke resultaten precies bereikt worden met de re-integratietrajecten, is feitelijk niet uit het systeem af te lezen.

Ook de informatievoorziening naar de raad toe omtrent het re-integratiebeleid en de effectiviteit en efficiëntie hiervan is onvoldoende en biedt de raad onvoldoende mogelijkheden om (tussentijds bij) te sturen, te stoppen met activiteiten

of nieuwe initiatieven te initiëren. De gemeenteraad heeft daardoor onvoldoende regie kunnen voeren.

Uit landelijk onderzoek blijkt dat trajecten goed op maat gesneden voor de cliënten een belangrijke voorwaarde voor een effectief re-integratietraject is. Uit de interviews komt naar voren dat de klantmanagers over het algemeen te weinig tijd hebben om alle cliënten voorafgaand aan trajecten te spreken, om goed zicht te krijgen op de situatie en wensen van de cliënt en op basis daarvan trajecten in te zetten die goed op maat gesneden zijn en goed aansluiten bij de cliënten zelf. De motivering voor de inzet van specifieke trajecten voor klanten ontbreekt daardoor vaak. Bovendien wisselen de contracten en de ingekochte trajecten sterk door de jaren heen, hetgeen een goed zicht voor de klantmanagers op het aanbod van de vele wisselende trajecten behoorlijk belemmert. Volgens een aantal geïnterviewden lijkt het daardoor alsof cliënten van traject naar traject hoppen zonder veel vooruit te komen, doordat zonder veel argumentatie dan weer eens dit traject dan weer eens dat traject geprobeerd wordt. Dit wordt nog versterkt door het steeds meer versnipperd raken van trajecten, doordat de laatste jaren meer in modules wordt ingekocht dan in integrale trajecten.

Als gevolg van tijdgebrek worden cliënten bovendien niet of nauwelijks gevolgd in het traject, is er geen tussentijds contact/evaluatie of begeleiding vanuit Sociale Zaken en zijn/worden ook bijna geen eindgesprekken gevoerd. Omdat Sociale Zaken niet standaard de tevredenheid van klanten met de trajecten toetst, is Sociale Zaken te afhankelijk van de re-integratiebureaus/organisaties voor de informatie omtrent de resultaten van trajecten.

De inkoop en de bedrijfsvoering rond de contracten is in de loop der jaar steeds meer geprofessionaliseerd, aldus sleutelpersonen. Deze professionalisering van de contracten heeft echter geleid tot zeer omvangrijke procedures, programma's van eisen, offertes en contracten. Voor veel maatschappelijke organisaties/niet-commerciële bureaus is het zodanig omvangrijk en ingewikkeld geworden dat het nauwelijks meer te behappen is. Zij kunnen niet voldoen aan alle eisen en hebben de menskracht en de expertise niet om iedere keer mee te doen aan deze procedures. Daar komt bij dat de contracten altijd van korte duur zijn, zodat deze procedures vaak doorlopen moeten worden. Bovendien constateren geïnterviewden dat de vele wisselingen in contracten en ingehuurd bureaus leidt tot het ontbreken van leereffecten. Het is voor de bureaus en organisaties bijna onmogelijk om deskundigheden op te bouwen en uit bouwen, niet in de laatste plaats vanwege de onmogelijkheid om vaste ervaren krachten in dienst te nemen vanwege de korte duur van de contracten. Bij de bureaus heeft daardoor veel wisseling van personeel plaatsgevonden in de loop der jaren, evenals bij Sociale Zaken zelf, hetgeen de continuïteit niet ten goede komt.

Hoofdstuk 5 De ervaringen van cliënten met de re-integratietrajecten

5.1 Inleiding

In het kader van het onderzoek zijn vijftig personen geïnterviewd die in de jaren 2004-2009 één of meerdere re-integratietrajecten via Sociale Zaken hebben gevolgd. De interviews zijn verricht in de periode oktober 2009 tot en met januari 2010. De interviews hebben betrekking op de situatie van de gesprekspartners, op de trajecten die zij in de loop der jaren gevolgd hebben en op hun beleving daarvan. Zo komt aan de orde of de gesprekspartners zelf inspraak hebben in het soort trajecten dat zij krijgen, of de trajecten goed op hun situatie aansluiten, of zij tevreden zijn over de trajecten en welke resultaten volgens hen bereikt zijn. Daarnaast is ingegaan op de begeleiding, het vervolg op de trajecten en wat beter had gekund volgens gesprekspartners. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen uit deze gesprekken.

5.2 De achtergrondsituatie van de geïnterviewden

De vijftig burgers die de Rekenkamer gesproken geeft, vormen een goede afspiegeling⁴⁸ van de cliënten die in de loop der jaren een re-integratietraject hebben gevolgd. Het zijn iets meer vrouwen (27x) dan mannen (23x). De gemiddeld leeftijd is relatief hoog: 10 procent is jonger dan 27 jaar, ruim tweederde is ouder dan 35 jaar.⁴⁹ Meer dan de helft is alleenstaand (17x) of alleenstaand ouder (11x). Bijna de helft (22x) van de gesprekspartners heeft een niet-Nederlandse achtergrond.⁵⁰ Aangezien zes gesprekspartners weinig tot geen Nederlands spreken, is bij vijf gesprekken een tolk aanwezig geweest en heeft één gesprek deels in het Frans plaatsgevonden.

Over het geheel genomen komt het beeld naar voren van een kwetsbare groep. De meeste gesprekspartners hebben een laag opleidingsniveau en een gebrekkige/gebroke arbeidscarrière. Op het moment van het interview werkt éénderde van de gesprekspartners: 7 (14 procent) in een reguliere baan, 3 in een gesubsidieerde baan en 7 via de WSW. Tweederde is werkloos. Het meren-

⁴⁸ In het kader van het onderzoek zijn drie groepen aselekt getrokken uit het gehele trajectenbestand 2004-2009 van Sociale Zaken, te weten een groep burgers die een arbeidstraject heeft gevolgd, een groep die een sociaal activeringstraject heeft gevolgd en een groep die gesubsidieerd werk heeft gedaan in de periode 2004-2009. Gepoogd is om binnen die drie groepen zoveel mogelijk een representatieve verdeling naar man/vrouw, leeftijd en herkomst aan te houden. De meeste gesprekspartners zijn telefonisch of via huisbezoek gevraagd om mee te werken aan het onderzoek. Enkelingen hebben zichzelf aangemeld, nadat zij de brief van de Rekenkamer over het onderzoek hebben ontvangen. De interviews zijn bij de mensen thuis of op het stadhuis gehouden.

⁴⁹ Dit is de leeftijd eind 2009. Aangezien de trajecten verspreid over de periode 2004 tot 2009 hebben plaatsgevonden, zijn gesprekspartners ten tijde van het traject/de trajecten voor een deel jonger.

⁵⁰ Uit Turkije (4), Marokko (6), Irak, Kongo, Sierra Leone, voormalig Joegoslavië, Cambodja, China, Brazilië, Ghana, Suriname, Ned. Antillen.

deel van hen heeft al lang (>5 jaar) een WWB-uitkering en/of heeft in het verleden een lange periode een WWB-uitkering gehad.

Ruim de helft (26x) van de gesprekspartners heeft lichamelijke en/of psychische gezondheidsproblemen door ziekten, ongevallen, verslaving, oorlogstrauma's, fobieën, autisme e.d.⁵¹ Een aantal personen vertelt een aangrijpend levensverhaal, waarin nare jeugdervaringen, jaren van verslaving, oorlogstrauma's, jaren worstelen met psychische problemen of problemen met hun kinderen centraal staan. Een deel van de gesprekspartners maakt ook een gedeprimeerde, passieve en ontmoedigde indruk.

De meeste gesprekspartners hebben een geringe en/of een problematische arbeidscarrière. Een aantal vrouwen en twee mannen, met name een aantal jongeren en personen uit het buitenland, hebben of hadden voorafgaand aan het traject nog nooit een betaalde baan gehad. Twee vrouwen en een man hebben wel jarenlang gewerkt, maar hebben op een gegeven moment een burn-out gekregen en zijn in de bijstand geraakt. Drie mannen hebben een gebroken/ gebrekkige arbeidscarrière vanwege alcohol/drugsverslaving. Veel alleenstaande moeders hebben een korte arbeidscarrière gekend voordat zij kinderen kregen en vervolgens stopten met betaald werken. Na hun scheiding hebben zij grote moeite om een baan te vinden. Diverse personen hebben veel verschillende korte baantjes gehad, soms omdat het telkens tijdelijke banen zijn, soms vanwege een moeilijke persoonlijkheid (ongedurigheid of telkens ruzie gekregen). Twee vrouwen hebben lange tijd een gering en flexibel aantal uren in de week gewerkt en een aanvullende bijstandsuitkering gehad. Zij zijn beiden op een gegeven moment gestopt met werken, omdat de verrekening van hun uitkering telkens weer tot grote problemen met Sociale Zaken leidde (*"Iedere keer ging het weer mis en dan klopte het weer niet, dan hadden ze het weer verkeerd berekend. Dat gaf zoveel problemen, dat ik maar met dat werk ben gestopt."*).

Drie personen hebben een tijd een eigen bedrijf gehad, maar konden dat niet bolwerken en zijn failliet gegaan. Een aantal oudere gesprekspartners kampt met slijtageproblemen en aandoeningen als reuma, diabetes of gevolgen van een herseninfarct, waardoor zij het werk dat zij deden (vaak schoonmaakwerk of zwaar productiewerk) niet meer aan konden. Daarnaast hebben diverse oudere gesprekspartners op een gegeven moment hun baan verloren en zijn, ondanks veelvuldig solliciteren, niet meer aan een baan gekomen vanwege een hogere leeftijd en een relatief laag opleidingsniveau. Een tiental gesprekspartners heeft eerder al een (lange) periode in de bijstand gezeten, zijn vervolgens aan het werk gegaan, maar zijn daarna (veelal onlangs in 2009) weer zonder baan komen te zitten.

Dit beeld bevestigt dat het om een kwetsbare groep gaat. Het blijkt moeilijk voor deze groep te zijn om aan een vaste baan te komen en deze baan te behouden en zij hebben daardoor moeite om zelfstandig een inkomen te vergaren. Meerdere personen hebben (grote) schulden en hebben problemen om rond te

⁵¹ Drie personen zijn deels afgekeurd en drie personen hebben een algehele vrijstelling van de arbeidsplicht ten tijde van het interview.

komen. *“In 2003 had ik grote schulden en heb ik schuldhulpverlening gekregen. Ik werkte toen voor bazen die maandenlang niet betaalden. Daarna ben ik bij de Sociale Dienst blijven hangen, ik wilde een eigen zaak beginnen. Zij zeiden dat dat kon met behoud van uitkering en dat ik financiële ondersteuning zou krijgen. Dat bleek helemaal niet het geval te zijn. Toen ik met een eigen bedrijf was begonnen, bleek dat ik helemaal geen aanvullende bijstanduitkering kon krijgen. Doordat bedrijven hun betalingen niet nakwamen, zit ik nu met grote schulden. Het is nu zo erg dat schuldeisers een claim op al mijn bezittingen hebben gelegd. Als dat doorgaat, dan stop ik met mijn bedrijf. Dan moet Sociale Zaken mijn schulden maar oplossen.”*

Zeven personen vertellen een hele moeilijke jeugd gehad te hebben, veelal met psychische problemen als gevolg. Vaak leidde dat ook tot een beperkte schoolcarrière en een slechte start in het leven. *“Ik heb een rotjeugd gehad. Mijn moeder was schizofreen en alcoholverslaafd. Ik moest altijd voor haar zorgen en dat heb ik ook gedaan tot zij overleed. Ik vind het altijd nog knap van mijzelf dat ik mijn school afgemaakt heb en dat ik daarna nog vijf jaar een vaste baan heb gehad, maar daarna is het helemaal mis gegaan. Ik ben helemaal op het verkeerde pad gekomen, ben verslaafd geraakt, heb lang in de gevangenis gezeten, heb acht jaar als zwerver geleefd. Daar ben ik nu uit. Ik ben al anderhalf jaar clean dankzij de hulp van de GGZ.”*

“Ik kon niet thuis blijven wonen en heb een aantal jaren op een internaat gezeten. Ik heb op verschillende scholen geprobeerd mijn VMBO-diploma te halen, maar dat is me uiteindelijk niet gelukt.”

“Ik ben op mijn dertiende met mijn hele familie uit Irak gevlucht en ik heb hele nare dingen gezien. Daar heb ik nog steeds last van. Soms werkt m’n hoofd niet goed en ben ik heel stil. En soms ben ik juist ongeduldig, zeg ik de verkeerde dingen en word ik snel boos. Dan bedoel ik dat niet zo, maar daardoor hebben mensen, ook Sociale Zaken, soms een verkeerd beeld van me.”

5.3 De trajecten

De meeste gesprekspartners hebben één of meerdere arbeidstrajecten gevolgd (36 personen hebben in totaal 60 arbeidstrajecten gehad); 20 personen hebben één of meerdere sociale activeringstrajecten gevolgd (in totaal 30 sociale activeringstrajecten) en 20 personen hebben gesubsidieerde arbeid verricht.

De arbeidstrajecten

Bijna driekwart van de gesprekspartners heeft ergens in de periode 2004 tot en met 2009 één of meerdere arbeidstrajecten gevolgd, veelal bij een re-integratiebureau.⁵² Enkele gesprekspartners zijn door de jongerenconsulent van het Jongerenloket of door de klantmanager zelf naar een opleiding, stage of baan begeleid, zonder tussenkomst van een re-integratiebureau. Ook hebben een aantal gesprekspartners zelf een opleiding, stage of vrijwilligerswerk gevonden, die/dat vervolgens door Sociale Zaken als traject is goedgekeurd. De overigen zijn door

⁵² Bij Hudson (8x), BSW/K.pabel (11x), Fith (9x), Werk a/d Wijk (6x), Instituut voor Midden en Kleinbedrijf (IMK) (3x), FourstaR (10x), Sagenn (9x), Maatwerk (1x) en Capability (1x).

Sociale Zaken op traject gezet. Enkele gesprekspartners zijn overigens van mening dat zij niet echt een arbeidstraject gehad hebben, omdat zij door het Jongerenloket of Sociale Zaken naar een uitzendbureau zijn gestuurd, alwaar zij zelf een baan gevonden hebben. *“Dat was niet echt een traject. Ik ben na één gesprek bij Sociale Zaken meteen doorgestuurd naar een uitzendbureau en heb daar zelf een baan gevonden, eerst een tijdelijke baan, daarna vast. Eigenlijk had ik liever een opleiding gedaan om wat verder te komen, maar dat mocht niet van Sociale Zaken. Ik moest meteen aan het werk.”*

De meeste arbeidstrajecten bij een re-integratiebureau duren zo'n half jaar of een jaar. De arbeidstrajecten van gesprekspartners hebben verspreid over de periode 2004 tot en met 2009 plaatsgevonden.

Bij de meeste gesprekspartners bestaat het arbeidstraject uit gesprekken en solliciteren, bij een deel aangevuld met een cursus, stage en/of vrijwilligerswerk. Weinig gesprekspartners (2x) hebben een concrete (langere) beroepsopleiding als traject gekregen. De cursussen die gesprekspartners via een re-integratiebureau volgen, bestaan veelal uit computercursussen, sollicitatietrainingen, taalcursussen of bijvoorbeeld een ARBO-cursus 'Veilig werken'. Drie personen hebben bij het IMK een opleiding 'zelfstandig ondernemerschap' gevolgd met als doel om een eigen bedrijf op te zetten. Verder heeft een tiental gesprekspartners naast gesprekken en solliciteren één of meerdere werkstages gevolgd via een re-integratiebureau. Een deel van de gesprekspartners is door het re-integratiebureau concreet bemiddeld naar een gesubsidieerde baan (4x) of naar een reguliere baan (5x).

Vijftien cliënten hebben tijdens hun traject een (Work First-)arbeidscontract gekregen, waarvan elf personen in een werkhall bij FourstaR (7x) en/of Sagenn (5x)⁵³ hebben gewerkt (veelal voor een half jaar of een jaar). De andere vier gesprekspartners hebben wel een jaar (3x) of 7 maanden (1x) een arbeidscontract gehad bij Fith of BSW/K.pabel (Werk Nu), maar hebben daar niet gewerkt. Hun traject bestond in feite uit gesprekken en solliciteren. Niet iedereen die naar een Work First-traject is gestuurd, komt overigens net nieuw de uitkering in. Sommigen zitten al jaren in de bijstand, voordat zij naar Work First gestuurd worden.

De sociale activeringstrajecten

Twintig gesprekspartners hebben één of meer sociale activeringstrajecten gevolgd, veelal inburgerings/taalcursussen Nederlands (12 trajecten⁵⁴), activeringsgesprekken/cursussen of een sporttraject (7x) of vrijwilligerswerk (7x).⁵⁵ Een minderheid (4x) heeft een hulpverleningstraject gevolgd (bij het IMW, de GGZ (2x) en Kentron). De meeste gesprekspartners volgen deze sociale activeringstrajecten voorafgaand aan een arbeidstraject (12x) of nadat arbeidstrajecten zonder resultaat bleven (3x). Opvallend is overigens het geringe aantal hulpverlenings-

⁵³ Eén persoon heeft bij beide organisaties gewerkt.

⁵⁴ Vijf personen hebben naast een taal/inburgeringstraject sec ook nog een Taal Duaaltraject bij K.pabel of Sagenn gevolgd. Deze trajecten zijn onder 'Arbeidstrajecten' vermeld, aangezien Sociale Zaken deze als arbeidstraject aanmerkt.

⁵⁵ De gesprekspartners volgen de taalcursussen bij Taalvakwerk, de Taalschool, het ROC of een commerciële organisatie (Serin); de activeringsgesprekken veelal bij Samen naar Werk en het vrijwilligerswerk in veel gevallen via Breda Actief of Werk a/d Wijk.

trajecten dat cliënten hebben gekregen, afgezet tegen het grote aantal psychische en sociaal-maatschappelijke problemen dat zij noemen. Daarnaast is het opmerkelijk dat het merendeel van deze hulpverleningstrajecten op initiatief van de cliënten zelf gestart is en niet op initiatief van Sociale Zaken.

Gesubsidieerde arbeid

Twintig gesprekspartners hebben een gesubsidieerde baan (gehad), in veel gevallen (14x) een 'oude' gesubsidieerde Melkert-, ID/WIW- of banenpoolbaan. Het merendeel is hier al in de jaren negentig van de vorige eeuw mee begonnen en hebben bij de BSW gewerkt (klussendienst, schoonmaakwerk, in de kantine e.d.) en/of bij instellingen als een basisschool, maatschappelijk werk of in de ouderenzorg. De meesten werkten daar al vele jaren voordat het in 2005-2006 voor twaalf van hen eindigde vanwege de afbouw van de 'oude' gesubsidieerde banen.

Naast die veertien personen met een 'oude' gesubsidieerde baan, hebben zes personen via de nieuwe loonkostensubsidieregeling gedurende een jaar een tijdelijke baan met loonkostensubsidie bij een regulier bedrijf gehad om werkervaring op te doen.

5.4 Inspraak, aansluiting traject op de cliënt, trajectplan, doel duidelijk?

Het merendeel van de gesprekspartners heeft geen inspraak in het traject gekregen en heeft van tevoren geen overleg met Sociale Zaken gehad over het traject. Zij krijgen veelal per brief te horen dat zij zich op een zeker tijdstip bij een bepaald bureau of bepaalde organisatie moeten melden. *"Je krijgt een standaardbrief waarin staat dat je moet, omdat je anders gekort wordt op je uitkering."*

Een aantal gesprekspartners vindt de manier waarop zij naar een traject gestuurd worden onaangenaam en demotiverend. Zoals één van hen zegt: *"Het voelt als een bedreiging. Je bent verplicht te gaan, staat in die brief, anders heeft het consequenties voor je uitkering. Dat is een dwangmaatregel. Sociale Zaken is er toch voor om je op een positieve manier naar werk te helpen? Dan doe je dat toch niet zo? Geef mensen toch hun eigen verantwoordelijkheid. Spreek zelf met ze."*

De geïnterviewden met een sociaal activeringstraject (los van de taaltrajecten) hebben het meest inspraak gehad in hun traject, zo blijkt uit de gesprekken, en zijn ook het meest positief over de aansluiting van het traject op hun situatie (*"Zij hebben heel goed naar me geluisterd."*). Deels komt dit doordat drie van de vier gesprekspartners zelf het initiatief hadden genomen voor het traject bij IMW of GGZ en dit door Sociale Zaken als traject werd goedgekeurd. Ook enkele gesprekspartners met een taalcursus hebben hiertoe zelf het initiatief genomen en oordelen in die zin dat er goed naar hen is geluisterd. Over het geheel genomen zijn de gesprekspartners van mening dat de sociaal activeringstrajecten (inclusief de taaltrajecten) goed op hun situatie aansluiten.

Ook de gesprekspartners met een gesubsidieerde baan zijn over het geheel genomen van mening dat de gesubsidieerde arbeid goed op hun situatie aansluit,

hoewel ook zij in merendeel geen inspraak hebben gehad voorafgaande aan het traject.

Uit de gesprekken met de burgers met een arbeidstraject blijkt dat zij het minst inspraak en overleg met Sociale Zaken gehad hebben voorafgaand aan het traject. Zij zijn ook het minst tevreden over de aansluiting van het traject op hun situatie. Van bijna 60 procent van de arbeidstrajecten vinden de gesprekspartners dat deze helemaal niet goed aansloten op hun situatie. Van 12 procent is de aansluiting matig; en slechts een kwart van de arbeidstrajecten sluit naar de mening van geïnterviewden wel goed aan op hun situatie.

"Ik heb verschillende trajecten gehad. Ik ben eerst naar de dokter gestuurd voor een keuring en later nog eens, want ik heb allemaal fobieën, ik ben overal bang voor. Ik durf de straat niet alleen op. Maar Sociale Zaken dramde gewoon door dat ik aan het werk moest. Ik moest naar bureaus voor gesprekken en sollicitaties, maar die konden natuurlijk niets voor me vinden. Ik had nog nooit gewerkt. Ik zei zelf: 'Ik wil naar de BSW, want daar zit ik veilig'. Maar dat is pas in 2007 gebeurd. Via de WSW heb ik nu superleuk werk bij een maatschappelijke instelling. Dat blijf ik wel tot m'n 65^{ste} doen." (Vrouw, 56 jaar, gescheiden, uitkering van 2002 tot 2007, volgens bestand in 2007 uitgestroomd naar regulier werk.)

"Mijn grote droom was een eigen bedrijf te beginnen. Daarom vroeg ik aan Sociale Zaken of ik een opleiding hiervoor mocht doen. Ik moest eerst naar een taalcursus en naar een traject 'Allochtonen en werkgelegenheid'. Daar heb ik helemaal niets aan gehad. In 2004 mocht ik eindelijk naar het IMK, heb daar het certificaat gehaald en ben begonnen met het opzetten van een eigen zaak. Daar heb ik krediet voor aangevraagd, maar maanden later bleek dat ik dat krediet niet kreeg. Afgekeurd. Ik was boos, want waarom laten zij mij daar dan zo lang aan werken? In 2006 werd ik toen naar FourstaR gestuurd. Daar werkten allemaal mensen aan tafels, het leken allemaal junks, een gekkenhuis. Daar werd vies werk gedaan, vieze oude roestige batterijen uit lampen gehaald. Die mensen hadden allemaal rode ogen en waren zichzelf voortdurend aan het krabben. Ik dacht: 'Die vieze troep kost mij nog het leven'. Toen heeft iemand de AR-BO-dienst gebeld en moest FourstaR maatregelen nemen. Daarna werd het wel wat beter. Zelf heb ik echt overal op gesolliciteerd en heb gelukkig na 3 maanden een baan gevonden. Daar werk ik nu nog. Maar hulp bij het vinden van een baan heb ik niet gehad." (Man, 46 jaar, uit Marokko, uitkering van 1995 tot 2006, in 2006 uitstroom naar regulier werk.)

"Sociale Zaken heeft mij naar meerdere trajecten gestuurd, maar dat sloot allemaal niet aan. Ik moest eerst naar een bureau om te solliciteren. Dat lukte niet. Ik wilde zelf graag een opleiding en tegelijk werken in de zorg, maar dat wilde Sociale Zaken niet betalen. Toen stuurden zij mij naar K.pabel en heb ik stage gedaan bij een instelling. Het was de bedoeling dat dit betaald werk zou gaan worden, maar in 2006 bleek dat dit niet doorging. Daarna ben ik in 2007 naar FourstaR gestuurd, moest ik doosjes in elkaar plakken. Maar daar ben ik niet handig in, die van mij werden allemaal weggegooid. Het was daar heel deprimerend, een nare sfeer, alsof je in de gevangenis zit. Een hele nare ervaring. Sociale Zaken had gezegd dat ik daar goed begeleid zou worden en dat zij mij zouden helpen om een baan te vinden, maar dat gebeurde niet. Die begeleidsters

kwamen zelf uit de bijstand en zaten zelf in traject. Die hadden daar helemaal geen opleiding voor. Ik heb dat later wel aan mijn consulente verteld en die was het met mij eens dat het daar ellendig is. Daarna heeft zij wel geprobeerd om iets anders voor mij te vinden, maar omdat ik niet goed tegen werkdruk kan, heeft zij nu voorgesteld om een WSW-aanvraag te doen. Dat wil ik niet, maar ik zie mezelf zo ook niet aan een baan komen. Ik heb echt een opstap nodig, anders lukt het niet." (Vrouw, 39 jaar, alleenstaand, uitkering sinds 200) na burnout en zware depressie.)

Een kwart (8x) van de 36 personen met een arbeidstraject vindt dat de arbeidstrajecten wel goed op hun situatie aansluiten. In veel gevallen is dat het gevolg van het feit dat Sociale Zaken vooraf overlegt met de geïnterviewde over welk traject het beste lijkt en wat de geïnterviewde zelf wil gaan doen. Zo vertelt een geïnterviewde vrouw van vijfentwintig jaar (sinds 2007 in de uitkering na tijdelijke baantjes als huishoudelijk medewerkster, kampend met paniekaanvallen): *"Mijn contactpersoon is heel erg aardig. Zij helpt mij goed. Wij hebben samen gekeken wat het beste voor mij is. Zo zijn wij bij een leerwerktraject in de zorg uitgekomen. Daar loop ik nu eerst stage om te kijken of ik geschikt ben en dat gaat heel goed. Ik mag nu bijna aan de opleiding beginnen. Ik kreeg alleen pas weer een brief waarin stond dat ik mij bij Werk Nu moest melden. Ik dacht, dat is niet voor mij, zij weten toch dat ik die stage doe. Maar 's avonds stond er ineens een man op de stoep die vroeg waarom ik niet geweest was en dat ik gekort word op mijn uitkering. Ik schrok. Maar mijn consulente zei toen dat ik niet naar Werk Nu hoef omdat ik toch die stage volg."*

En een andere geïnterviewde zegt: *"Het traject bij het IMK sloot heel goed aan. Er was vooraf overleg met Sociale Zaken en zij hebben heel goed geluisterd. In overleg hebben wij voor dit traject gekozen."*

Ondanks dat veel gesprekspartners voorafgaand aan het traject geen overleg hebben met Sociale Zaken, is het doel van de trajecten over het algemeen wel duidelijk voor de gesprekspartners. Het merendeel heeft een trajectplan (en/of een arbeidscontract⁵⁶) bij de organisatie gekregen, waar zij het traject volgen. In veel gevallen bestaat het trajectplan vrijwel uitsluitend uit het doel van het traject. Voor sommige gesprekspartners was het echter niet duidelijk waarvoor zij zich moesten melden bij een organisatie of was iets anders aangekondigd dan het traject dat zij kregen. Zoals een gesprekspartner zegt: *"Bij het intakegesprek zeiden zij dat zij een baan voor mij hadden en dat ik mij bij een organisatie moest melden. Dat bleek BSW/K.pabel te zijn, maar werk was er niet. Dus ik heb daar maanden niets zitten doen. Heel frustrerend. Daarna kom je gewoon de uitkering weer in. Tijd- en geldverspilling."*

En een ander zegt: *"Ik weet niet precies wat het inhield, misschien om te kijken wat ik wilde of wat mijn perspectieven zijn. Misschien was dat de bedoeling. Het was maar kort, een paar gesprekken. Als het de bedoeling was dat ik werk zou vinden, dan is dat in ieder geval niet gelukt."*

⁵⁶ In geval van Work First of gesubsidieerde arbeid.

5.5 De tevredenheid van cliënten over de trajecten

Het merendeel van de gesprekspartners die gesubsidieerde arbeid hebben gedaan of een activeringstraject of hulpverleningstraject hebben gevolgd, zijn (zeer) tevreden over de gesubsidieerde baan c.q. het traject. Over de arbeidstrajecten zijn de meningen echter veel minder positief: over ongeveer de helft van de arbeidstrajecten zijn de gesprekspartners erg ontevreden, zowel over de inhoud, de begeleiding, als over het resultaat van het traject. Over nog eens eenderde van de arbeidstrajecten oordelen gesprekspartners 'matig' of 'deels positief, deels negatief'. Over een kwart van de arbeidstrajecten zijn gesprekspartners wel positief.

De arbeidstrajecten

Van de 36 personen die een arbeidstraject hebben gevolgd, zegt de helft helemaal niets opgeschoten te zijn door het arbeidstraject. Veel kritiek richt zich op de inhoud van de trajecten, de begeleiding tijdens het traject en de hulp die gesprekspartners krijgen bij het zoeken naar een baan. Vooral over trajecten die uitsluitend uit gesprekken en solliciteren bestaan, oordelen gesprekspartners negatief. Deze trajecten worden over het geheel genomen als weinig zinvol beschouwd, veel gesprekspartners zeggen dat zij hier niets mee opschieten. In sommige gevallen hebben gesprekspartners maar een paar gesprekken in een jaar tijd. In andere gevallen krijgen gesprekspartners wel om de twee weken of iedere maand een gesprek, maar levert het solliciteren op eigen kracht hen niets op. Hun afstand tot de arbeidsmarkt is redelijk groot en het voortdurend moeten solliciteren levert eerder frustratie en terneergeslagenheid op door de vele afwijzingen, dan dat het hen verder brengt richting regulier werk. Zoals een alleenstaande moeder van 40 jaar (sinds 1992 in de uitkering, af en toe kleine baantjes tussendoor met aanvullende uitkering) zegt: *"Ik word maar achter elkaar naar bureaus gestuurd waar ik weer vacatures moet zoeken en moet solliciteren. Ik heb al zo veel gesolliciteerd, echter allemaal zonder resultaat. Waarom komen zij niet met concrete dingen die ik kan ondernemen in plaats van alleen maar eindeloos solliciteren. Daar schiet ik niets mee op. Het is telkens meer van hetzelfde. Ik word er zo moedeloos van. Ik wil graag een leerwerktraject en heb dat al een paar keer tegen Sociale Zaken gezegd, maar die hebben het zo druk. Daar heb je niets aan."*

En een ander zegt: *"Ik moest me melden bij een re-integratiebureau, die zouden werk voor mij zoeken. Nou, daar is nooit iets van gekomen. Ik moest alleen op gesprek komen en laten zien waar ik gesolliciteerd had. Dan kwamen zij met vacatures van het CWI, die ik zelf ook al gevonden had. Verder deden zij niets. Daar ben ik niets mee opgeschoten. Later hoorde ik dat het een heel duur traject was. Schandalig."*

Ook over de Work Firsttrajecten bij FourstaR en Werk Nu (BSW/K.pabel) en de werktrajecten bij Sagenn zijn de gesprekspartners (12 personen) nagenoeg zonder uitzondering zeer negatief.

Een geïnterviewde man (nu 65 jaar, uitkering van 2003 tot 2009 na faillissement eigen bedrijf) vertelt: *"In 2004 werd ik opgeroepen samen met anderen. Wij*

moesten naar een oud industriegebiedje, waar een oude loods stond, waar wij moesten werken. Ik voelde mij als vee dat een hok ingejaagd werd. In die loods stonden een paar containers en oude computers die uit elkaar gehaald moesten worden, printers die uit elkaar gehaald moesten worden, met vieze inkt er nog in. Ik had het gevoel 'dit klopt niet', ik heb handschoenen aangetrokken. In het gebouw was één chemisch toilet voor een groep van vijftig mensen. Wij stonden aan lange tafels te demonteren met één gereedschapset per tafel. Zo word je toch niet serieus genomen! En bij WorkstaR⁵⁷ liepen mensen rond, die dit moesten aansturen, maar dat helemaal niet konden. Er lag helemaal geen plan onder, er was niets geregeld. Daarna heb ik tegen Sociale Zaken gezegd: 'Als jullie mij ooit nog eens naar zoiets sturen, dan leef ik liever op droog brood en water.' Daarna heb ik nooit meer een traject gekregen. Ik heb zelf mijn vrijwilligerswerk, dat ik al eerder deed, weer opgepakt. Dat krijg ik nu 1 dag in de week betaald via Uitzendbureau 65+."

En een ander (man, 39 jaar) vertelt over zijn ervaringen met FourstaR in 2005: "Dat was een grote hal met zo'n zestig, zeventig mensen, die aan tafels werkten. Ik verwachtte hulp bij het vinden van een baan, maar er is geen begeleiding bij FourstaR. Je moet zelf achter de computer vacatures zoeken. De begeleiders daar komen zelf uit de bijstand, na een half jaar daar gewerkt te hebben, kun je daar supervisor worden. Nou, daar gebeurden rare dingen bij FourstaR... Kijk, ik ben het er wel mee eens dat je mensen beter bezig kunt houden, dan dat ze de hele dag in de koffieshop zitten of zo. Maar je moet wel onderscheid maken en mensen hulp bieden. Mensen die zwart werken, die komen toch niet naar FourstaR; en mensen zoals ik die zelf een baan kunnen vinden, die zijn zo weer weg. Na twee maanden FourstaR heb ik zelf via een uitzendbureau werk gevonden. Nee, de mensen die je het meest treft, zijn de mensen die graag een baan willen, maar dat zelf niet kunnen vinden. Die zijn de pineut. Ik ben mijn vertrouwen in Sociale Zaken hierdoor helemaal kwijtgeraakt."

Over Sagenn vertellen gesprekspartners vergelijkbare verhalen over gebrek aan begeleiding en slechte arbeidsomstandigheden. Zoals een geïnterviewde (man, 43 jaar, jarenlang verslaafd en zwerver geweest, nu anderhalf jaar clean) vertelt: "In 2006 werd ik naar Fith gestuurd, dat was aardig, maar daar konden zij toen niet zo veel met mij. Ik heb via hen wel een cursus 'Veilig Werken' gevolgd en het ARBO-certificaat gehaald. In januari 2009 moest ik vervolgens naar Sagenn om daar te gaan werken in hun werkhal. Dat wilde ik wel graag, want als ik niets om handen heb, gaat het weer fout met me. Maar bij Sagenn heb ik vreselijke dingen meegemaakt. De arbeidsomstandigheden daar kunnen echt niet door de beugel. Zo kregen mensen les in vorkheftruckrijden en die reden dan dwars door die werkhal heen waar mensen aan tafels zaten te werken. Er waren niet eens lijnen op de grond waar zij wel en niet mochten rijden. Levensgevaarlijk! En het was zo koud afgelopen winter. De werkhal werd nauwelijks verwarmd. Er waren ook geen tochtflappen bij de deur of zo. Toen heeft Sagenn één warmeluchtblazer aan het plafond opgehangen, maar dat is voor zo'n enorme werkhal natuurlijk absoluut onvoldoende. En het werk dat je moet doen is echt smerig en gevaarlijk. Zo moesten wij op een gegeven moment watervaten voor op boten maken van vloeibaar polyester. Dat spul stonk zo vreselijk en je keel en je ogen gingen helemaal branden. Maar Sagenn zei dat dat spul niet gevaarlijk was. Je

⁵⁷ WorkstaR is het werkbedrijf van FourstaR.

kreeg dat spul ook niet van je handen af en als je het er aftrok, trok je je hele vel mee. Dat kan echt niet volgens ARBO-normen, hoor. Je kreeg niet eens handschoenen. En op een keer moesten er bepaalde dingen van metaal gezaagd en bijgeslepen worden. Dat was een enorme herrie en je kreeg geen gehoorbeschermers. Maar meer dan 80 db mag echt niet, heb ik geleerd. Een andere keer moesten we stugge vloermatten maken met van die stalen pennen, die erin gedraaid moesten worden om die matten bij elkaar te houden. Ook toen kregen we geen handschoenen, je handen lagen helemaal open aan het eind van de dag. Het is gewoon slavernij daar. Ieder normaal bedrijf was allang gesloten door de ARBO-dienst. Zij weten helemaal niet waar zij mee bezig zijn bij Sagenn. Zij hebben nu het handboek over 'Veilig werken' van mij geleend om te kopiëren. Ik heb daar een jaar gewerkt en wel een certificaat voor vorkheftruckchauffeur gehaald, maar verder sta ik nu weer met lege handen. Het is geen echte baan daar bij Sagenn, Sociale Zaken betaalt je salaris en na een jaar sta je weer op straat. Dan moet je weer een uitkering aanvragen."

De verhalen over slechte arbeidsomstandigheden en onaangenaam werk bij Sagenn worden door anderen bevestigd, zoals een andere man (26 jaar, vluchteling uit Irak, sinds 2006 in de uitkering) vertelt: "Ik moest eerst naar FourstaR in 2006. Daar heb ik gewerkt in een werkhof. Dat was op zich wel afwisselend werk, beetje inpakwerk of zo. Daar heb ik ook geleerd om een sollicitatiebrief te schrijven en op de computer naar vacatures te zoeken. Na een half jaar liep dat af. Maar zonder opleiding kom je niet aan een baan. Eind 2008 ben ik toen naar Sagenn gestuurd en daar heb ik een hele vervelende tijd gehad. Ik moest een half jaar lang alleen maar slangetjes in heet water in elkaar zetten. De hele dag met je handen in het hete water om die slangetjes in elkaar te passen. Grote slangetjes, kleine slangetjes, ik kan geen slangetjes meer zien! Ik mocht ook geen opleiding doen of zo, alleen maar werken. Ik heb wel een beroepstest gedaan daar en ingevuld dat ik graag vrachtwagenchauffeur of zo wil worden, of vorkheftruckchauffeur en verder heb ik overal 'nee' ingevuld. Toen zeiden zij bij Sagenn dat ik die test niet serieus ingevuld had. Maar dat zijn smoesjes. Zij spelen een spel met mensen daar bij Sagenn. Het gaat hen alleen maar om het geld. Toen het plotseling afgelopen was bij Sagenn, moest ik weer in de uitkering, maar ik wil geen uitkering, ik wil juist graag werken, maar zij helpen me niet. Sagenn krijgt van mij een nul voor het traject."

Ook over Werk Nu bij BSW/K.pabel geven gesprekspartners een negatief oordeel. Zoals een man van 42 jaar (in 2004 uitkering, baan gevonden, in maart 2009 weer uitkering, naar Werk Nu gestuurd) zegt: "Zij zeiden: 'Wij hebben een baan voor je'. Maar er was helemaal geen werk. Het was BSW/K.pabel niet gelukt om opdrachten binnen te halen, dus iedereen zat daar de hele dag niets te doen. Ik niet alleen, eerst wel zo'n honderd, later zo'n zestig tot zeventig mensen. Dat is zo frustrerend, daar word je zo cynisch van. Dat is helemaal geen traject, dat is alleen maar tijdverlies. Die mensen bij BSW/K.pabel zijn wel van goede wil, hoor, maar zij hebben helemaal geen deskundigheid om mensen te begeleiden of te scholen. Zij hebben ook helemaal geen contacten in de buitenwereld om een baan voor mensen te vinden. Die begeleiders komen zelf uit de bijstand en wisselen om de haverklap. Zo bouw je ook geen deskundigheid op. Gek werd ik van het nietsdoen, terwijl je toch een arbeidscontract hebt. En dan ben je 7 maanden verder en dan ga je gewoon de uitkering weer in."

Ook een aantal burgers die naar Fith en vervolgens naar Rith (werkbedrijf van Fith) werden gestuurd, zijn daar erg ontevreden over. Zoals een dame zegt: *"Het traject bij Fith was niks. Er is bijna geen contact geweest. Ik werd nooit door Fith gebeld. Ik moest zelf altijd bellen, dan kreeg ik vaak een antwoordapparaat. Dan was de consultant weer ziek. Ik moest ook zelf bellen naar vacatures. Ik heb een uitkering, dat kost veel geld. Ik heb niets bereikt. Toen belde zij mij, dat ik werk kon krijgen bij Rith. Daar moest ik een arbeidscontract tekenen. Dat heb ik gedaan en daar ik heb nu net een jaar lang een arbeidscontract gehad, maar gewerkt heb ik niet. Daar is geen werk, wat ik bij Fith en bij Rith doe, is precies hetzelfde. Daar doen zij helemaal niks, geen gesprekken, geen begeleiding, geen werk, je moet alleen maar achter de computer naar vacatures zoeken. Nu is het afgelopen en moet ik WW gaan aanvragen. Dat voelt heel vreemd als je niet gewerkt hebt."*

Andere gesprekspartners zijn overigens juist erg tevreden over Fith⁵⁸ en het traject dat zij daar kregen. Zo geeft een andere geïnterviewde Fith juist een negen voor het traject: *"Dat is begeleiding op niveau bij Fith en een hele correcte organisatie. Daar word je als mens gerespecteerd. Zij denken met je mee en zoeken iets, een cursus of een bedrijf dat bij je past."*

Bij een positief oordeel over de arbeidstrajecten omschrijven gesprekspartners een goede begeleiding vaak als cruciaal. Zo zegt een gesprekspartner over haar traject bij Werk a/d Wijk⁵⁹: *"Werk aan de Wijk krijgt een acht van me voor het traject. Daar word ik goed begeleid en goed gestuurd. Ik kom met ideeën, die ideeën nemen zij over, zij luisteren goed naar mij en stimuleren mij."*

Ook over Werk aan de Wijk oordelen gesprekspartners echter wisselend. Zo zegt een ander over Werk aan de Wijk: *"Ik heb eerst bij Samen naar Werk gezeten van 2004 tot 2006. Dat was prima geregeld en daar heb ik veel steun aan gehad. Daarna werd ik naar Werk aan de Wijk gestuurd en zij regelden vrijwilligerswerk via Breda Actief voor mij. Werk aan de Wijk zou mij begeleiden en het was de bedoeling dat het vrijwilligerswerk in de kinderopvang betaald werk zou worden. De organisatie bij Werk aan de Wijk was alleen erg slecht. Toen ik langdurig ziek werd, heb ik helemaal niets van hen gehoord. Ik voelde mij aan mijn lot overgelaten. Toen ik terugkwam was mijn vrijwilligerswerk door iemand anders overgenomen. Sociale Zaken stuurde mij daarna in 2007 weer naar Werk aan de Wijk, nu voor een sollicitatietraject. Daar ben ik nu al 2 jaar bezig met solliciteren, maar uiteindelijk ben ik er helemaal niets mee opgeschoten. Dat valt mij erg tegen, want ik had gedacht dat ik inmiddels allang een baan zou hebben. Mijn begeleider bij Werk aan de Wijk is ook niet erg actief. Op het moment weet ik het even niet meer hoe ik nu aan een baan moet komen."*

Ook over de Taal Duaaltrajecten (taalles en begeleiding naar werk) bij Sagenn en BSW/K.pabel oordelen gesprekspartners (6x) wisselend: ongeveer de helft vindt dat de taallessen beneden de maat zijn en er niet goed wordt lesgegeven. Globaal gesproken vindt de andere helft de taallessen wel goed, maar de begeleiding naar werk niet. Eén iemand vindt beide aspecten niet goed.

⁵⁸ Vijf van de negen gesprekspartners zijn positief en vier zijn negatief over hun traject bij Fith.

⁵⁹ Drie gesprekspartners zijn positief over de begeleiding bij Werk a/d Wijk en drie gesprekspartners zijn negatief.

Over het geheel genomen oordelen de gesprekspartners over meer dan de helft (32x) van de zestig arbeidstrajecten dat de begeleiding heel slecht, onvriendelijk, niet stimulerend en/of geheel afwezig is/was. Met name over de begeleiding bij FourstaR en Sagenn zijn gesprekspartners negatief, maar ook over de begeleiding bij Hudson (5 negatief, 3 positief) en BSW/K.pabel (6 negatief, 5 positief) overheersen de negatieve oordelen of zijn de oordelen zeer wisselend.

Over de begeleiding van het IMK (3x) is iedereen positief, al is één persoon van mening dat de inhoud van de cursus te licht is en de opleiding niet zwaar genoeg is om echt een zelfstandig bedrijf te starten. *“Die cursus bij het IMK was wel heel goed. Ik heb door de cursus en door het bedrijf dat ik toen een tijd gehad heb veel zelfvertrouwen gekregen, veel ervaring opgedaan. De cursus heeft mij het vermogen gegeven om voor problemen een oplossing te vinden. Het heeft ertoe geleid, dat alle inventiviteit die ik heb, nu leidt tot het halen van beoogde doelen. Het bedrijf zelf lukte niet, want ik kon niet voldoende opdrachten binnenhalen en ik was te veel tijd kwijt aan mijn administratie. Sociale Zaken zou startende ondernemers, die vanuit een uitkeringssituatie beginnen, moeten helpen met hun administratie, dan heeft die onderneming veel meer kans tot slagen en is de kans groter dat die ondernemers uit de uitkering blijven. Maar ik heb zelf daarna wel makkelijk een baan gevonden en veel van wat ik geleerd heb, kan ik nu goed gebruiken.”*

Het meest positief zijn gesprekspartners over trajecten waarin zij het gevoel hebben als mens behandeld te worden (en niet als nummer), er goed naar hen geluisterd wordt, zij actief en stimulerend begeleid worden, cursussen krijgen aangeboden en/of actief bemiddeld worden naar vrijwilligerswerk, werkstages en een concreet beroepsperspectief en een concrete baan aangeboden krijgen. Met name diegenen die een beroepsopleiding en/of een leerwerktraject mochten volgen, zijn hierover heel positief.

De arbeidstrajecten die concrete cursussen, werkstages, opleidingen en/of concrete bemiddeling naar een baan bevatten, hebben ook het meest positieve resultaat, aldus gesprekspartners. Van de 60 arbeidstrajecten hebben 25 trajecten enig resultaat gehad, volgens gesprekspartners, doordat zij een cursus (6x) hebben afgerond, vrijwilligerswerk (7x) doen/hebben gedaan en/of werkervaring (10x) hebben opgedaan. Voor slechts 5 gesprekspartners heeft het arbeidstraject echter concreet geleid tot een betaalde baan.

Meer dan de helft (35x) van de arbeidstrajecten heeft volgens de gesprekspartners geen enkel resultaat gehad. Het merendeel van deze trajecten scoort een zware onvoldoende qua inhoud en resultaat, aldus de gesprekspartners. Bij sommige gesprekspartners (4x) is het niet behalen van resultaat echter (mede) veroorzaakt door een slechte gezondheid of een moeilijke persoonlijkheid, waardoor zij iedere keer uitvallen of ruzie krijgen. Zoals een geïnterviewde man (38 jaar, 4 trajecten, alle na zeer korte tijd mee gestopt) zegt: *“Ik steeds ziek, niet gezond. Sociale Zaken zegt: jij moet werken, maar ik zeg: mevrouw, ik ziek, ik heb ongeluk gehad, soms ik kan niet slapen.”*

En een ander zegt: *“Ik ben heel impulsief. Ik sta als erg moeilijk aangeschreven. Ik denk dat ik inmiddels erg onbemiddelbaar ben. Als ik me eigen kwaad maak, dan gebeurt er iets... Het is altijd zwart of wit bij mij. Zoals toen bij Fith, eerst ging*

het wel goed, maar daarna voelde ik mij bedreigd. Zij zeiden: 'Je moet dat arbeidscontract tekenen.' Maar ik heb gezegd: 'Ik word hier behandeld als een nummer, maar ik ben een mens.' Mijn vriendin had ook net een miskraam gehad en het uitgemaakt... Ik werd zo pissig! Ik heb die stoel zo opgepakt... Toen weer neergezet en ik ben zo weggegaan. Ik zei: 'Gooi me maar uit de uitkering, het interesseert mij geen moer allemaal.' Ik zou wel willen dat ik anders reageer, dat ik blijf praten... Daarna heb ik geen traject meer gehad."

Het grootste deel van de gesprekspartners heeft overigens zelf nog steeds als doel om werk te vinden, ondanks soms al een lange uitkeringsperiode en vele trajecten.

De gesubsidieerde arbeid

De gesprekspartners (20x) die een gesubsidieerde baan hebben (gehad), zijn hierover over het geheel genomen zeer positief. Zij zijn bijna unaniem zeer tevreden over de gesubsidieerde baan zelf en over de organisatie/het bedrijf waar zij werk(t)en. Het merendeel was al een tijd werkloos, had weinig perspectief en is erg blij om nuttig werk dat naar hun zin is te kunnen verrichten. De meesten geven hun gesubsidieerde baan een zeven-en-half of acht, sommigen zelfs een negen of tien.

De veertien gesprekspartners met een 'oude' banenpool-, Melkert- of ID/WIW-baan zijn vaak al eind jaren negentig met deze baan begonnen en de meesten dachten dat deze baan zou doorlopen. Voor twaalf van hen eindigt deze baan echter in 2005-2006 vanwege de afbouw van de gesubsidieerde arbeid. Zeven van hen krijgen na een keuring een SW-indicatie vanwege hun gezondheidsproblemen en/of hun psychische problemen, en mochten hun gesubsidieerde baan voortzetten, betaald door de Sociale Werkvoorziening. Zij zijn daar heel blij mee. Zoals een gesprekspartner (man, 61 jaar) zegt: *"In 1996 kreeg ik een herseninfarct en kon ik mijn oude werk niet meer doen. Maar ik wilde niet thuis gaan zitten. Via Sociale Zaken en de BSW kreeg ik in 2001 een Melkertbaan op een basisschool. Erg leuk. In 2005 moest ik eigenlijk weg, omdat de Melkertregeling ophield. Na een keuring mocht ik via de WSW toch mijn baan blijven doen, maar dan betaald door de sociale werkvoorziening. Geweldig, heel uniek. Ik ben van werkgever veranderd, maar niet van werkplek. Dat is fantastisch."*

Voor vijf andere gesprekspartners eindigde de gesubsidieerde baan echter, voor vier van hen tot hun grote verdriet. Zij zijn erg ontevreden over het feit dat hun gesubsidieerde baan niet in betaald werk werd omgezet of dat Sociale Zaken of BSW/K.pabel niet voor regulier werk hebben gezorgd. Een 47-jarige Cambodjaanse vrouw vertelt: *"Ik was uit Cambodja gevlucht voor de oorlog en daarna heb ik zes jaar met kinderen in een vluchtelingenkamp in Thailand gewerkt. Toen ik naar Nederland kwam, heb ik eerst de Taalschool gedaan. Daarna kreeg ik in 1999 via de BSW een Melkertbaan bij Vertizontaal als sport- en spelbegeleidster van kinderen. Dat werk vond ik heel erg leuk. Is mijn beroep, ik dacht, ik houd dit vast. Maar in 2005 hield het ineens op, dat vond ik heel erg, ik was er ziek van. Ik dacht: 'Waarom, waarom?' We moesten met zijn allen, meer dan dertig mensen, naar Hudson voor gesprekken. Dat was maar kort en dat leidde nergens toe. Daarna heeft Sociale Zaken niets meer gedaan. Via het UWV heb ik uiteindelijk een traject gekregen en zo heb ik een baan bij een naaiatelier gevonden. Maar het naaiwerk is mijn hobby eigenlijk, is niet mijn werk. Als Vertizontaal nog werk*

met kinderen heeft, dan ga ik echt terug hoor. Dat vind ik echt leuk met kinderen en hun ouders werken. Ik mis het nog steeds."

Drie van hen kregen van Sociale Zaken een arbeidstraject om een reguliere baan te vinden. Eén gesprekspartner heeft hierdoor een reguliere baan gevonden, al viel hij na een paar maanden weer uit. Hij heeft nu alweer jaren een uitkering. Eén oudere Marokkaanse man was al een tijd ziek en was eigenlijk blij toen de gesubsidieerde baan eindigde. Ook hij heeft nu alweer jaren een uitkering. Voor twee andere gesprekspartners loopt de 'oude' gesubsidieerde baan tot op de dag van vandaag door, ondanks dat zij beiden eigenlijk liever een reguliere baan zouden hebben. Een arbeidstraject om een reguliere baan te vinden, leverde echter niets op. "In 2006 werd ik naar FourstaR gestuurd en ik heb daar wat gesprekken gehad, maar dat was niks. Zij dachten misschien: 'Die zit wel goed in die gesubsidieerde baan.' Ik vind het ook een leuke baan, maar ik kan meer. Misschien wachten zij tot ik zelf wegga?"

En een andere gesprekspartner (man, 61 jaar) zegt: "Sociale Zaken had allang moeten zorgen dat mijn baan echt een reguliere baan werd. Ik vind het heel slecht. Ik heb wel een baan die ik heel leuk vind, maar dat is wel ruim veertien jaar gesubsidieerde arbeid. Het heeft niet geleid tot een vaste baan en daardoor ben ik al jaren onderbetaald. Het is voor mij een hele vervelende situatie. Ik heb wel de plichten, maar niet de rechten. Ik werk hier al veertien jaar, maar toch hoor ik er niet echt bij. Dat steekt. Sociale Zaken en BSW/K.pabel hadden mijn werkgever gewoon meer onder druk moeten zetten om mij in dienst te nemen."

Een deel van de gesprekspartners (6x) vindt ook dat zij te weinig begeleid zijn door BSW/K.pabel en Sociale Zaken tijdens hun gesubsidieerde baan. "Sociale Zaken trekt zijn handen van je af. K.pabel moet je begeleiden, maar dat is tien keer niks. Ik moest het allemaal zelf uitzoeken. Ook toen ik ziek was, heb ik helemaal niets gehoord van BSW/K.pabel."

"Je krijgt iedere keer weer andere contactpersonen. Dat wisselt telkens. Het lijkt wel of zij alleen maar tijdelijke contracten daar hebben bij de BSW. Iedere keer weer iemand anders. En de meesten bedoelen het wel goed, maar echt deskundig zijn zij niet."

Aan de andere kant zijn acht gesprekspartners, die een oude gesubsidieerde baan hadden, juist wel positief over de begeleiding van BSW/K.pabel. "BSW/K.pabel heeft veel voor me betekend. Ik heb in totaal drie vrouwelijke jobcoaches gehad en ik ben altijd goed begeleid. Zij kwamen vaak op het werk om samen met mij naar oplossingen te zoeken voor problemen. Zij werken ook goed samen met de organisatie waar ik werkte."

Een andere tevreden gesprekspartner aan het woord: "De begeleiding van BSW krijgt een tien, zo tevreden ben ik met die organisatie. Ik werk daar nu al zo lang, nu via de WSW. Af en toe belt mijn consulente van de BSW hoe het gaat en als ik in het ziekenhuis lig, dat weet zij omdat ik mij bij de BSW moet afmelden als ik ziek ben. Dan komt zij langs in het ziekenhuis. Dat is al twee keer gebeurd. BSW heeft altijd gedaan wat zij beloofd hebben."

Ook de zes gesprekspartners met een tijdelijke loonkostensubsidie zijn merendeels erg tevreden over hun gesubsidieerde baan, ook al stopte het voor drie van hen na een jaar toen de subsidie afgelopen was. Voor één persoon loopt de gesubsidieerde baan nog door en voor twee personen is de baan met loonkostensubsidie na een jaar omgezet in een reguliere baan. Een enkeling had het na verloop van tijd niet meer naar haar zin, omdat zij te veel onder druk gezet werd en zij het gevoel had dat het bedrijf haar alleen maar vanwege de subsidie een jaar in dienst had genomen. Zoals zij zegt: *"In het begin vond ik het werk hartstikke leuk. Zij waren aardig tegen mij, gingen positief met mij om. Zij kregen subsidie voor mij, dus zij waren blij met mij. Maar later moest ik telefonisch producten verkopen, waar ik niet achter sta. Dat vond ik niet leuk. Tegen het eind waren zij ook niet aardig meer tegen mij. Na een jaar hield het op."*

Ook een andere gesprekspartner, die na vijf mislukte arbeidstrajecten nu een jaar met loonkostensubsidie bij een reguliere werkgever werkt, vraagt zich af wat de motieven van zijn werkgever precies zijn: *"Al die andere trajecten hebben mij alleen maar frustraties opgeleverd. Dankzij dit traject heb ik een baan. Maar of ik mag blijven, weet ik nog niet. Doet mijn werkgever dit voor mij of voor de subsidie? Ben ik hier omdat zij mij een goede arbeidskracht vinden of omdat ik een goedkope arbeidskracht ben?"*

Het resultaat richting regulier werk van de gesubsidieerde banen is over het geheel genomen niet erg groot. Van de twintig gesprekspartners die een gesubsidieerde baan (gehad) hebben, hebben drie personen uiteindelijk een reguliere baan gekregen. Negen gesprekspartners uiten hun onvrede over het resultaat van hun gesubsidieerde baan en vinden dat veel meer richting een reguliere baan gewerkt had moeten worden.

De sociale activeringstrajecten

Over de activeringstrajecten (bij Samen naar Werk en Breda Actief) en de hulpverleningstrajecten bij GGZ, Kentron en IMW zijn de gesprekspartners ronduit positief. Ook twee cliënten die met een klantmanager van Sociale Zaken zelf activeringsgesprekken hebben gehad, zijn daar beide zeer tevreden over. Organisaties als Samen naar Werk, Breda Actief, organisaties waar vrijwilligerswerk wordt gedaan, het IMW en de GGZ krijgen van gesprekspartners gemiddeld een negen voor de inhoud van het traject en de begeleiding vanuit die organisaties. Slechts een enkeling noemt een punt van verbetering ten aanzien van activeringstrajecten, namelijk dat het niveau van de groep erg laag was bij de groepsgesprekken van Samen naar Werk (maar zij zegt ook dat de begeleiding vanuit Samen naar Werk uitstekend was en dat zij daar veel aan gehad heeft). Over de resultaten van de activerings- en hulpverleningstrajecten zijn gesprekspartners eveneens bijna allen zeer positief. Zij zijn actiever geworden, voelen zich beter en weten beter wat zij willen en kunnen. Zo zegt iemand over een sporttraject: *"Ik voel me nu weer fit en niet meer zo ingezakt en uitzichtloos."*

En een ander zegt: *"Die gesprekken bij het IMW had ik echt nodig. Het ging helemaal niet goed met mij."* En een gesprekspartner die zijn baan verloren had, omdat hij psychisch in de knoop zat, vertelt: *"Ik was zwaar overspannen. Door de gesprekken bij de GGZ heb ik mijn leven weer op de rails gekregen. Ik heb veel geleerd van die gesprekken en genoeg handvatten gekregen om weer te func-*

tioneren. Na twee jaar kon ik weer een baan zoeken. Nu werk ik alweer twee jaar en het gaat goed met mij."

Een cliënt die jarenlang verslaafd was, zegt: "Ik ben afgekickt bij Kentron en heb toen ook een tijd gesprekken gehad bij de GGZ. Door die gesprekken heb ik weer wat eigenwaarde gekregen. Ik heb een hele andere kijk op het leven gekregen. Ik kan weer functioneren en ik heb weer een doel in mijn leven. Ik zou graag kinderen die problemen hebben, gaan helpen. Misschien kan ik dat als vrijwilligerswerk gaan doen. Een betaalde baan is misschien wat hoog gegrepen, ik ben bijna vijftig en gezien mijn verleden... Maar ik zou graag iets terugdoen voor de samenleving. Daar ben ik nu aan toe."

Na het sociale activeringstraject is het merendeel van de gesprekspartners doorgestroomd naar een arbeidstraject, vrijwilligerswerk en/of arbeid.

De meningen over de taal/inburgeringscursussen zijn verdeeld: van de twaalf taaltrajecten worden er vijf als zinvol en goed ervaren. Twee gesprekspartners vinden het taaltraject dat zij volgden zowel qua inhoud als begeleiding onvoldoende. Van de overige vijf taaltrajecten achten gesprekspartners ofwel de inhoud en organisatie ofwel de begeleiding niet goed. Volgens ongeveer de helft van de gesprekspartners wordt er niet goed lesgegeven in de taalcursussen en blijft het taalniveau daardoor erg laag. Zoals een geïnterviewde zegt: "Zo kun je jarenlang op taalcursus zitten, maar zo leer je nooit goed Nederlands."

En een schoonzus van een Turkse dame (29 jaar, sinds 2003 in Nederland, in 2006 gescheiden) vertolkt: "Zij heeft nu verschillende taalcursussen gedaan, maar niets geleerd. Bij de eerste organisatie was het heel slecht geregeld, iedere keer weer andere docenten, andere keren was er gewoon geen les. En veel te veel herhalingen van hetzelfde. De tweede keer was het te moeilijk, ging het te snel. Dan kregen zij lessen aangeboden die veel te moeilijk waren. Daar waren ook problemen met docenten die leerlingen niet met respect behandelden. Daar heeft zij ruzie gekregen met een jonge Marokkaanse stagiaire. Die deed zo uit de hoogte. Nu is zij met de lessen gestopt en wil zij zelf proberen om het diploma te halen."

Vijf personen oordelen dat de taallessen niet goed georganiseerd zijn ('iedere keer weer andere docenten', 'steeds herhaling van hetzelfde', 'te veel verschillende niveaus door elkaar', 'mensen die niet willen leren niet samen in 1 klas zetten met mensen die wel snel goed Nederlands willen leren'), één iemand vindt de behandeling niet aardig. Over de taaltrajecten bij de Taalschool en Kellebeek zijn gesprekspartners grotendeels tevreden; over Taalvakwerk en Serin zijn de meningen grotendeels negatief. Over K.pabel Taal Duaal zijn de meningen verdeeld: enkelen zijn van mening dat daar wel goed les wordt gegeven, anderen niet.

Een deel van de gesprekspartners is dan ook niet tevreden over de resultaten van de taaltrajecten: zes (van de in totaal tien) personen oordelen dat zij niets of niet veel door de taalcursussen zijn opgeschoten ('Niets geleerd'). Vijf van hen spreken ondanks al meerdere jaren taalles gevolgd te hebben, nog steeds nauwelijks een woord Nederlands, naar hun mening vooral omdat zij slecht les kre-

gen. Enkele vrouwen vallen iedere keer uit en komen zo niet verder. Zoals een geïnterviewde uit Kongo (asielzoekster, 40 jaar, 11 jaar in Nederland, 4 kinderen, waarvan 1 spoorloos in Kongo) in het Frans zegt: *“Je suis malade, toujours mal à ma tête. Je peux pas apprendre Neerlandais.”* Bij alle vier trajecten waar zij naar toe is gestuurd, valt zij na korte tijd uit.

Enkele andere gesprekspartners uit het buitenland zijn van mening dat Sociale Zaken mensen niet eindeloos alleen maar naar taalles moet sturen, maar hen veel eerder naar werk moet leiden. Zoals een man uit Ghana (33 jaar, sinds 2003 in Nederland, woont samen met zijn Nederlandse vriendin) zegt: *“Ik was eerst teleurgesteld toen ik moest ophouden met de cursus. Ik hoopte zo goed Nederlands te leren dat ik een studie kon gaan doen, maar na een jaar een cursus Nederlands gedaan te hebben, zei Sociale Zaken dat ik werk moest gaan vinden. ‘Niveau twee is genoeg’, zeiden zij. Nu vind ik dat zij gelijk hebben en dat je het beste zo snel mogelijk een baan kunt zoeken. Dan leer je de taal veel sneller en kun je je ook veel sneller aanpassen aan de manier van leven in Nederland. Dan verdien je ook je eigen geld, zodat je belasting kan betalen en je echt onderdeel bent van de samenleving.”*

5.6 Contact met en begeleiding door SZ, terugmelding over traject

Van de vijftig gesprekspartners zegt een groot deel nauwelijks tot geen contact met Sociale Zaken te hebben (gehad) en niet door Sociale Zaken begeleid te zijn. Sociale Zaken lijkt voor veel gesprekspartners de grote afwezige te zijn bij hun trajecten. Dat geldt voor de gesprekspartners met een gesubsidieerde baan, maar ook voor een groot deel van de gesprekspartners met een arbeidstraject. De gesprekspartners met een sociaal activeringstraject hebben het vaakst contact met Sociale Zaken en zijn ook het meest positief over dit contact en de begeleiding.

De gesprekspartners met een gesubsidieerde baan hebben over het geheel genomen het minst contact gehad met Sociale Zaken. Eigenlijk alleen diegenen die weer in de uitkering terechtkwamen. Zij zijn ook niet door Sociale Zaken begeleid. Tijdens hun gesubsidieerde baan hebben de meesten nooit contact gehad met Sociale Zaken. Enkel en enkele zijn teleurgesteld in de begeleiding vanuit Sociale Zaken toen hun gesubsidieerde baan eindigde.

Ook diegenen die vanuit Sociale Zaken een tijdelijke baan met loonkostensubsidie bij een regulier bedrijf hebben gehad, hebben over het algemeen weinig contact met SZ. Het merendeel is daar ontevreden over. Twee personen zijn wel positief over de begeleiding vanuit Sociale Zaken respectievelijk het Jongerenloket. Eén iemand is van mening dat zij nu door haar huidige contactpersoon bij Sociale Zaken wel goed begeleid wordt in tegenstelling tot de begeleiding in het verleden.

Ook tweederde van diegenen met een arbeidstraject zegt weinig tot geen contact of een slechte relatie te hebben (gehad) met Sociale Zaken en niet begeleid te zijn vanuit Sociale Zaken. Zij hebben geen communicatie met Sociale Zaken over de trajecten die zij volgen en zeggen ook niet begeleid te zijn door Sociale Zaken vooraf, tijdens of na het traject. De meesten zijn hier erg ontevreden

over. Deels betreft dit cliënten met een Work Firsttraject: zij krijgen voor de duur van het traject een arbeidscontract en ontvangen daarna nog eerst een periode WW, voordat zij weer in de bijstand komen. Zij staan gedurende de tijd van het Work Firsttraject en de WW niet meer als cliënt van de Sociale Dienst ingeschreven en hebben in het geheel geen contact met Sociale Zaken tijdens of na hun traject.

Zoals een gesprekspartner zegt: "Het is vreemd, want het is een traject, maar je bent gewoon in dienst daar en je hebt in feite niets meer met Sociale Zaken te maken. Maar zij betalen je traject wel. Daarna kom je in de WW, alsof je een gewone baan gehad hebt en daarna moet je je weer opnieuw aanmelden bij Sociale Zaken. Maar dat is belazerij, want eigenlijk heb je nog steeds geen echte baan en zou je toch onder de verantwoordelijkheid van Sociale Zaken moeten blijven."

Daarnaast zeggen acht gesprekspartners een zeer wisselend contact met de Sociale Zaken te hebben, vooral door de vele wisselingen onder de contactpersonen, en zeer wisselend begeleid te zijn ("Sommigen zijn aardig en geïnteresseerd en vragen hoe het gaat in het traject, anderen niet.").

Slechts zes van de 36 personen met een arbeidstraject zijn positief over de begeleiding vanuit Sociale Zaken en het contact met de klantmanager. Meerdere gesprekspartners zeggen dat een stimulerende klantmanager van groot belang voor hen was. Zoals een geïnterviewde zegt: "Dat vond ik zo geweldig, hoe die man in mij geloofde! Ik dacht zelf dat ik niets kon, maar hij zag veel in mij. Zo ben ik aan dat traject bij het IMK begonnen en ben ik daarna ook een eigen bedrijf gestart. Die man heeft mij echt over de streep getrokken. Zonder hem was ik nooit zover gekomen."

En een ander zegt: "Ik heb al verschillende trajecten en verschillende consultants gehad, maar nog nooit had iemand aan mij gevraagd hoe het ging en of ik iets aan die trajecten had. Nu met mijn huidige contactpersoon bij Sociale Zaken is dat anders. Eindelijk iemand die vraagt hoe het met mij gaat en hoe het in de trajecten ging."

Anderen zeggen dat zij een stimulerende ondersteuning vanuit Sociale Zaken erg gemist hebben. Zoals een cliënte zegt: "Na al die tijd solliciteren raak je zo ontmoedigd en terneergeslagen dat je wel een coach kan gebruiken die je oppept."

Met name een aantal gesprekspartners die sociale activeringstrajecten hebben gevolgd, is juist erg tevreden over Sociale Zaken. Zoals een jarenlang verslaafde cliënt zegt: "Ik heb sociale diensten in veel steden meegemaakt, maar dan springt Breda er voor mij echt positief uit. Dat hoor ik ook op straat van anderen. Ik weet niet of het toeval is, maar mijn ervaringen zijn heel positief."

Sociale Zaken houdt geen klanttevredenheidsonderzoek onder de cliënten over de trajecten en neemt aan dat cliënten zelf wel aan de klantmanager vertellen wat zij van de trajecten vonden. Op de vraag of de cliënten terugmelden aan Sociale Zaken en de klantmanager wat zij van het traject vonden, zegt de helft

van diegenen met een arbeidstraject dat zij niet aan Sociale Zaken hebben verteld wat zij van het traject/de trajecten vinden. De helft van hen is (erg) ontevreden over het arbeidstraject. Ook van de cliënten met een gesubsidieerde baan of een sociale activeringstraject hebben slechts enkelen hun ervaringen met de trajecten aan Sociale Zaken medegedeeld, ook al waren zij in een aantal gevallen niet tevreden over het traject en/of de begeleiding.

Deels komt dat door gebrek aan contact met Sociale Zaken, deels doordat de cliënten zich in een afhankelijke positie voelen zitten en daarom hun mond niet opendoen. Zoals iemand zegt: *"Ik wil ook liever niet vertellen hoe slecht het daar is, want ik zit toch in een afhankelijke positie."* En een ander zegt: *"Daar ben ik heel voorzichtig mee om daar iets over te vertellen, want dan denken ze al snel: 'Oh, die wil niet werken.'" Een ander vertelt: "Ik kan het niet goed vinden met mijn contactpersoon. Zij gelooft mij toch niet."*

Enkele cliënten die hun ervaringen wel aan Sociale Zaken hebben medegedeeld, menen overigens dat dit niet veel zin heeft, aangezien Sociale Zaken daar toch niets mee doet. *"Ik heb later wel verteld wat ik ervan vond. Maar daar doen zij toch niets mee. Ik denk dat zij zelf heel goed weten wat daar gebeurt en goed samenwerken met dat bureau."*

5.7 Aanbevelingen, verbeteringen genoemd door cliënten

Bijna alle gesprekspartners noemen één of meerdere punten die verbeterd zouden kunnen worden in het re-integratiebeleid en de trajecten. Het vaakst wordt door gesprekspartners genoemd:

- Sociale Zaken zou moeten zorgen voor kwalitatief betere en meer doelgerichte trajecten, meer in de vorm van beroepsgerichte opleidingen/cursussen en meer op concreet regulier werk gerichte trajecten (19x);
- Sociale Zaken zou alle cliënten voorafgaand aan een traject moeten spreken, kijken wat zij nodig hebben en beter een traject op maat moeten geven (13x);
- Sociale Zaken zou meer naar de mensen zelf moeten luisteren en bij het kiezen van een traject meer rekening met de mensen zelf moeten houden en de mensen actiever helpen (10x);
- Sociale Zaken zou de kwaliteit van trajecten beter moeten controleren en bewaken (11x);
- Sociale Zaken zou de mensen moeten volgen en begeleiden tijdens het traject, de voortgang beter moeten bewaken en tijdens en na het traject aan de mensen zelf moeten vragen of en wat zij aan het traject gehad hebben (11x);
- SZ zou moeten zorgen dat de ingehuurd bureaus echt deskundig zijn en deskundige begeleiders in dienst hebben, dat de trajecten echt goed inhoudelijk zijn en de mensen echt verder brengen (11x); nogal wat gesprekspartners vinden het onaanvaardbaar dat Sociale Zaken zoveel geld besteed aan trajecten die niet zinvol zijn en niets opleveren.

Daarnaast worden nog punten genoemd als:

- zelfstandigen die net beginnen met een eigen bedrijf meer begeleiden en meer hulp aanbieden (3x);
- Sociale Zaken moet zelf meer cliënten begeleiden en op een opleidingstraject zetten, geen bureaus inhuren;
- zorgen dat gesubsidieerde banen worden omgezet in echte banen;
- werkgevers meer betrekken bij trajecten en verantwoordelijk maken voor de opleiding en de baan voor cliënten;
- zorgen voor meer continuïteit in de trajecten, nu lijkt het soms alsof eerst maar eens dit geprobeerd wordt en dan weer dat, terwijl de trajecten vaak meer van hetzelfde zijn;
- mensen uit het buitenland sneller naar werk begeleiden, niet eindeloos taalcursussen laten doen. Met werk leer je de taal veel sneller;
- mensen die een klein aantal uren werken meer waarderen en stimuleren en de verrekening met de uitkering gemakkelijker maken, zodat die mensen kunnen blijven werken;
- mensen laten werken in vrijwilligerswerk of een gesubsidieerde baan als zij daar goed zitten en dit het maximale haalbare voor iemand is, dat is beter dan in de uitkering zitten en nietsdoen.

5.8 Conclusies

In het kader van het onderzoek zijn 50 personen geïnterviewd die in de periode 2004 t/m 2009 een re-integratietraject via Sociale Zaken van Breda hebben gevolgd. Zij vormen een redelijk goede afspiegeling van alle cliënten die een traject hebben gevolgd in de periode 2004 t/m 2009. Het betreft een kwetsbare groep met merendeels een laag opleidingsniveau en veelal (gezondheids)problemen en belemmeringen, zo komt naar voren. Op het moment van het interview werkt eenderde: 7 (=14 procent) in een reguliere baan, 3 in een gesubsidieerde baan en 7 via de WSW. Tweederde is werkloos.

Tweederde van de geïnterviewden heeft één of meerdere arbeidstrajecten gevolgd in de periode 2004 t/m 2009, 40 procent één of meerdere activeringstrajecten en 40 procent heeft een gesubsidieerde baan gehad.

Het merendeel van de geïnterviewden heeft geen inspraak in het traject of overleg met Sociale Zaken gehad voorafgaand aan het traject. De cliënten met een sociaal activeringstraject hebben het meest inspraak gehad in hun traject en zij vinden dat het traject over het geheel genomen goed aansluit op hun situatie. De cliënten met een arbeidstraject hebben het minst inspraak gehad; zij zijn ook het minst tevreden over de aansluiting van het traject op hun situatie: ca. 60% van de arbeidstrajecten sloot naar hun mening niet goed aan op hun situatie. Meer inspraak en overleg voorafgaand aan het traject lijkt te leiden tot een betere aansluiting van het traject op de cliënt.

Het merendeel van de geïnterviewden die gesubsidieerde arbeid hebben gedaan of een activerings/hulpverleningstraject hebben gevolgd, zijn (zeer) tevreden over de gesubsidieerde baan c.q. het traject. Over de arbeidstrajecten zijn de meningen veel minder positief: over ongeveer de helft van de arbeidstrajecten zijn de geïnterviewden erg ontevreden, zowel over de inhoud, als de bege-

leiding, als over het resultaat van het traject. Over nog eens eenderde van de arbeidstrajecten oordelen geïnterviewden 'matig' of 'deels positief, deels negatief'. Over een kwart van de arbeidstrajecten zijn geïnterviewden wel positief.

Vooraf over trajecten die uitsluitend uit gesprekken en solliciteren bestaan en over (Work First)trajecten in een werkhuis, hebben geïnterviewden een (zeer) negatief oordeel. De sollicitatietrajecten worden over het geheel genomen als weinig zinvol beschouwd en het voortdurend solliciteren zonder veel vorderingen leidt voor veel cliënten tot moedeloosheid en uitzichtloosheid. Over de Work First-trajecten bij FourstaR en Werk Nu (BSW/K.pabel) en de werkttrajecten in een werkhuis bij Sagenn zijn de geïnterviewden (12 personen) nagenoeg zonder uitzondering zeer negatief, met name over de slechte arbeidsomstandigheden en het soort werk dat zij moeten verrichten, het gebrek aan begeleiding en het gebrek aan hulp richting regulier werk.

Over andere arbeidstrajecten wisselt de mening zeer. Bij een positief oordeel over de arbeidstrajecten omschrijven geïnterviewden een goede begeleiding vaak als cruciaal, naast dat het traject ook echt een goede inhoud moet hebben. Over meer dan de helft (32x) van de arbeidstrajecten oordelen geïnterviewden dat de begeleiding heel slecht, onvriendelijk, niet stimulerend en/of geheel afwezig is/was. De arbeidstrajecten die concrete cursussen, werkstages, opleidingen en/of concrete bemiddeling naar een baan bevatten, hebben het meest een positief resultaat, aldus geïnterviewden. Van de 60 arbeidstrajecten hebben 35 trajecten geen enkel resultaat gehad, volgens geïnterviewden, mede omdat deze inhoudelijk onder de maat bleven; 25 trajecten hebben wel enig resultaat gehad, volgens geïnterviewden, doordat zij een cursus (6x) hebben afgerond, vrijwilligerswerk (7x) doen/hebben gedaan en/of werkervaring (10x) hebben opgedaan. Voor slechts 5 (14%) geïnterviewden heeft het arbeidstraject concreet geleid tot een betaalde baan.

Slechts ca. de helft van diegenen met een arbeidstraject heeft achteraf aan Sociale Zaken zijn/haar ervaringen verteld, waarvan ongeveer de helft met negatieve ervaringen. De meeste cliënten hebben overigens weinig tot geen contact met Sociale Zaken. Sociale Zaken is voor veel cliënten de grote afwezige in het geheel.

De geïnterviewden (20x) die een gesubsidieerde baan hebben (gehad), zijn over de baan zelf over het geheel genomen zeer positief. Eenderde is echter niet tevreden over de begeleiding die zij tijdens de gesubsidieerde baan hebben gehad. Ook is een belangrijk deel ontevreden over de begeleiding die zij na afloop van de gesubsidieerde baan hebben gehad. Voor weinig personen leidt de gesubsidieerde baan tot een reguliere baan: Van de 20 geïnterviewden met een gesubsidieerde baan, hebben uiteindelijk 3 personen een reguliere baan gevonden. Negen personen zijn negatief over het resultaat van hun gesubsidieerde baan en vinden dat veel meer richting een reguliere baan gewerkt had moeten worden. Slechts enkelen hebben hun onvrede aan Sociale Zaken medegedeeld, de meesten hebben in het geheel geen contact (gehad) met Sociale Zaken.

Geïnterviewden met een activerings- of hulpverleningstraject zijn zonder uitzondering positief over dat traject en over de begeleiding van Sociale Zaken. Opvallend is overigens het geringe aantal hulpverleningstrajecten die cliënten aange-

boden hebben gekregen in verhouding tot het grote aantal problemen dat zij noemen. Over de taaltrajecten wisselen de meningen: ongeveer de helft zegt niets te zijn opgeschoten door de taalcursus, naar hun mening vooral omdat er slecht wordt lesgegeven. Ook van hen heeft slechts een deel aan Sociale Zaken verteld wat hun ervaringen met de taaltrajecten zijn.

De meeste cliënten noemen knelpunten in de trajecten en doen aanbevelingen tot verbetering. Het vaakst wordt genoemd dat Sociale Zaken kwalitatief betere en meer inhoudelijke trajecten zou moeten inzetten, dat Sociale Zaken de kwaliteit van de trajecten beter moet controleren, en dat Sociale Zaken de trajecten beter op de cliënten zou moeten laten aansluiten en de cliënten daartoe vaker zou moeten spreken. Bovendien vinden veel geïnterviewden dat Sociale Zaken de cliënten beter zou moeten begeleiden en hen ook na afloop zou moeten spreken om de resultaten van de trajecten op cliëntniveau te toetsen.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De Rekenkamer Breda heeft de effectiviteit en de efficiëntie van het re-integratiebeleid van de gemeente Breda in de periode 2004 t/m 2009 onderzocht. In dit kader heeft de Rekenkamer documentanalyses en analyses van digitale registratiebestanden verricht, interviews gehouden met sleutelpersonen van Sociale Zaken, het UWV-Werkbedrijf en re-integratiebureaus/organisaties, en gesproken met burgers die in de loop der jaren één of meerdere re-integratietrajecten hebben gevolgd. Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Voor de onderbouwing van de conclusies en de uitgebreide conclusies verwijst de Rekenkamer naar voorgaande hoofdstukken.

6.2 De conclusies

Uit het onderzoek komt een tweeledig beeld naar voren. Aan de ene kant kunnen een aantal positieve conclusies worden getrokken, aan de andere kant bestaan een aantal belangrijke knelpunten in het Bredase re-integratiebeleid.

Allereerst een aantal positieve punten.

Uit de documenten en de bestandsanalyse komt naar voren dat de uitstroom uit de bijstand in Breda relatief hoog is vergeleken met andere gemeenten in de loop der jaren. Sociale Zaken constateert op basis hiervan in beleidsdocumenten en in jaarverslagen dat het re-integratiebeleid van Breda succesvol is en dat in de loop der jaren veel resultaten zijn geboekt. Uit de interviews met sleutelpersonen komt naar voren dat Breda in de loop der jaren een ambitieus beleid heeft gevoerd, niet alleen in het re-integratiebeleid, maar bijvoorbeeld ook in het armoedebeleid en flankerende voorzieningen, zoals schuldhelpverlening e.d. Uit de interviews komt verder het beeld naar voren dat Sociale Zaken stevig heeft ingezet op het vormgeven van het re-integratiebeleid via ingekochte trajecten en contracten en het op traject zetten van zoveel mogelijk burgers. Uit de interviews spreekt voorts een grote betrokkenheid van medewerkers van Sociale Zaken. Volgens Sociale Zaken is door het strikt toetsen van contracten ook getracht een zo groot mogelijke effectiviteit en efficiëntie van de re-integratietrajecten te bereiken. Verder is veel energie gestoken in het nastreven van een intensievere samenwerking met partners, o.a. met het UWV-Werkbedrijf.

Het beeld dat Sociale Zaken het re-integratiebeleid voortvarend heeft ingezet, wordt bevestigd door de landelijke prijzen die Sociale Zaken in het afgelopen jaar heeft gekregen voor beste Nota Arbeidsmarktbeleid 2009-2015 en beste cliëntenraad. Verder komt uit de interviews met cliënten naar voren dat in ieder geval een deel van hen positief is over de trajecten, met name cliënten met een gesubsidieerde b en cliënten die een sociale activeringstraject gevolgd hebben.

Daarnaast komen echter belangrijke knelpunten naar voren uit het onderzoek. De algemene conclusie van de Rekenkamer op basis van de documentanalyses, de analyses van het registratiebestand en de interviews luidt:

Het re-integratiebeleid van de gemeente Breda, de uitvoering en de resultaten, kennen belangrijke knelpunten die opgepakt dienen te worden alvorens gesproken kan worden van een effectief en efficiënt re-integratiebeleid.

Uitgaande van de maatschappelijke urgentie om publieke middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten, en tevens ter bevordering van het leerproces van Sociale Zaken gaat de Rekenkamer in dit hoofdstuk verder vooral in op zaken die aan verbetering toe zijn. De belangrijkste knelpunten zijn:

1. Gebrekkige informatie, onvoldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie

De Rekenkamer constateert dat te weinig concrete informatie over de effectiviteit en de efficiëntie van het re-integratiebeleid beschikbaar is. Een belangrijke oorzaak ligt in het niet op orde zijn van het registratiesysteem en de informatiehuishouding. Het registratiesysteem, alsmede de registratie van trajecten en van de resultaten van re-integratietrajecten vertonen belangrijke gebreken en problemen, waardoor in feite geen analyses mogelijk zijn. Derhalve is geen informatie voorhanden om de effectiviteit en efficiëntie van het Bredase re-integratiebeleid vast te stellen. Noch uit de bestuurs- en beleidsdocumenten, noch uit de bestandsanalyses zijn relevante en betrouwbare cijfers over de effectiviteit en efficiëntie van het re-integratiebeleid af te leiden.

Sociale Zaken verricht door de jaren heen zelf ook geen systematische analyses van de re-integratietrajecten. Hierdoor ontbreekt een overall zicht op de effectiviteit en de efficiëntie. De Rekenkamer concludeert dat Sociale Zaken onvoldoende informatie heeft om het re-integratiebeleid bij te sturen en om goed de regie te voeren. Het re-integratiebeleid kent (mede) daardoor onvoldoende leereffecten.

De gemeenteraad ontvangt te weinig relevante informatie om de effectiviteit en efficiëntie van het re-integratiebeleid te beoordelen. De effectiviteit van het re-integratiebeleid wordt door Sociale Zaken in beleidsdocumenten en jaarverslagen vooral afgemeten aan de omvang van het WWB-bestand, de uitstroom uit de uitkering en de beperking van de instroom in de uitkering. De Rekenkamer merkt hierbij echter op dat de in- en uitstroom in de WWB door veel verschillende factoren worden beïnvloed, niet in de laatste plaats door de economische ontwikkeling. Op zich zeggen deze cijfers nog niets over de effectiviteit van het re-integratiebeleid en het wel of niet vinden van een duurzame regulier betaalde baan van de doelgroep, dan wel een verbetering van de arbeidsmarktpositie van cliënten door toedoen van de re-integratietrajecten. Over de netto-effectiviteit van het re-integratiebeleid is derhalve niets te zeggen.

Tevens is de informatie in de gemeentebegrotingen en jaarverslagen over de budgetten en de efficiëntie van het re-integratiebeleid nogal beperkt. Er worden uitsluitend totaalbedragen (baten en lasten) omtrent het re-integratiebeleid vermeld. Waaraan de bedragen precies besteed worden, is niet duidelijk. De Rekenkamer constateert dat de gemeenteraad aan de hand hiervan nauwelijks inzicht in de bestedingen en de mate van efficiëntie van het re-integratiebeleid wordt geboden.

2. Te weinig contact met de cliënt, te weinig zicht op de cliënt en te weinig zicht op de resultaten van trajecten voor de cliënten

De Rekenkamer concludeert op basis van het onderzoek dat de cliënten en de verbetering van hun positie te weinig centraal staan binnen de uitvoering van het re-integratiebeleid. Sociale Zaken spreekt de cliënten, onder meer vanwege tijdgebrek, over het geheel genomen te weinig, zowel voorafgaand, tijdens als na afloop van de trajecten.

Cliënten hebben te weinig inspraak in de trajecten en weinig overleg met Sociale Zaken voorafgaand aan trajecten, waardoor de trajecten onvoldoende aansluiten op de situatie en behoeften van de deelnemers. De klantmanagers hebben over het geheel genomen onvoldoende zicht op de cliënten, op de stappen die cliënten nodig hebben om daadwerkelijk ergens te komen en succesvol te kunnen zijn. Er wordt te weinig een integrale analyse van de situatie van cliënten gemaakt en te weinig een integraal stappenplan voor de deelnemers aan trajecten opgesteld. Met als gevolg dat de trajectkeuze meer dan eens onvoldoende onderbouwd is en deelnemers te vaak van traject naar traject hoppen zonder echt vooruit te komen. Dat wordt versterkt door de huidige inkoop en inzet van korte modules, waardoor het aanbod te versnipperd is voor cliënten. Bovendien hebben de klantmanagers onvoldoende zicht op het (steeds wisselende) aanbod van trajecten, hetgeen maatwerk bemoeilijkt.

Tijdens de trajecten heeft Sociale Zaken eveneens onvoldoende contact met de cliënten. Sociale zaken begeleidt hen onvoldoende en er vindt onvoldoende voortgangstoetsing plaats op deelnemersniveau, zo constateert de Rekenkamer.

Ook na afronding van de trajecten is er te weinig contact tussen Sociale Zaken en de deelnemers aan de trajecten. Er vindt vanuit Sociale Zaken te weinig toetsing van resultaten plaats op deelnemersniveau, waardoor onvoldoende zicht bestaat op de situatie van deelnemers na afloop van de trajecten. Voor de beoordeling van de voortgang en de resultaten van de trajecten is Sociale Zaken daardoor te afhankelijk van de informatie van de re-integratiebureaus.

3. Een deel van de trajecten heeft onvoldoende kwaliteit

Uit de interviews met de deelnemers aan trajecten komt naar voren dat met name een belangrijk deel van de arbeidstrajecten onder de maat is qua inhoud en begeleiding. Over ruim de helft van de arbeidstrajecten zijn de geïnterviewden zeer ontevreden, zowel over de begeleiding, de inhoud, als over het resultaat. Dat geldt met name voor sollicitatietrajecten en Work First(achtige) trajecten: de deelnemers zeggen niets op te schieten met deze trajecten en geven een negatief oordeel.

Bovendien vindt door Sociale Zaken onvoldoende inhoudelijke toetsing van de kwaliteit van trajecten plaats; met name de toetsing van de inhoud van trajecten en in hoeverre trajecten daadwerkelijk investeren in het verbeteren van de vaardigheden van deelnemers en in het verbeteren van hun kansen richting duurzaam regulier werk, is onvoldoende.

Veel en steeds meer wordt de laatste jaren ingezet op Work First en werktrajecten waarbij klanten met een arbeidscontract in artificiële banen aan het werk gezet worden in een werkhall. Deze trajecten zijn volgens de Rekenkamer mogelijk wel geschikt om burgers die zwart werken of zelf gemakkelijk een baan kunnen vinden uit de uitkering te weren, maar zijn nauwelijks geschikt als inhoudelijk traject om mensen verder te helpen. Bovendien zijn deze trajecten verhoudingsgewijs erg duur en is het zeer de vraag of die prijs wel in verhouding staat tot de resultaten. Tevens constateert de Rekenkamer aan de hand van de interviews dat de arbeidsomstandigheden in de huidige werkhallen sterk te wensen overlaten.

Tegen deze achtergrond geeft de Rekenkamer de raad in overweging de voor- en nadelen van het gebruik van Work First(actige) trajecten, c.q. artificiële banen nog eens tegen elkaar af te wegen en ten principale een uitspraak te doen over het nut en de noodzaak van dit instrument.

Naast de twijfel over de effectiviteit, wijst de Rekenkamer tevens op het substitutie-effect van de artificiële banen. Enerzijds betreft dat het vervangen van uitkeringsgelden door re-integratiegelden, alsmede het afschuiven van uitkeringslasten op de WW. Cliënten ontvangen na afloop van deze trajecten in veel gevallen nog een periode WW. Anderzijds leiden deze trajecten tot substitutie-effecten op de arbeidsmarkt. Het gaat immers om hetzelfde soort werk als in de Sociale Werkvoorziening wordt gedaan of arbeid die gewoon in de markt wordt aangeboden.

Verder kan worden vastgesteld dat door de jaren heen een toenemende groep cliënten (in 2009 ongeveer 15 procent tot ruim éénderde van de aangemelde cliënten) uit de uitkering verdwijnt wanneer zij naar een Work First-achtig traject worden doorverwezen. Deze groep raakt in eerste instantie buiten beeld bij Sociale Zaken, maar de kans is niet ondenkbeeldig dat zij voor een deel uiteindelijk toch weer in de uitkering terugvallen met mogelijk grote schulden en/of een nog grotere achterstand dan zij eerst hadden. Dat roept de vraag op of het niet verstandiger is om cliënten direct bij aanmelding door te geleiden naar kwalitatief goede en inhoudelijke trajecten die nauw aansluiten bij de cliënt.

4. Te veel wisselingen in de uitvoering, waardoor te weinig continuïteit en te weinig leereffecten

Door de jaren heen heeft Sociale Zaken vele wisselende contracten voor de inzet van re-integratietrajecten afgesloten met telkens wisselende re-integratiebureaus en organisaties. De Rekenkamer ziet hierin het gevaar van onvoldoende continuïteit en onvoldoende mogelijkheden voor bureaus om deskundigheden op en uit te bouwen. Dat leidt vervolgens tot onvoldoende leereffecten in de uitvoering.

Bovendien moeten de offerteprocedures door de kortdurende contracten telkens weer worden doorlopen en worden kleine bureaus en niet-commerciële bureaus te veel buitengesloten door de omvangrijke offertes, programma van eisen en procedures, alsmede de moeilijke werkbare raamcontracten, die Sociale Zaken momenteel afsluit.

5. Re-integratiebudget onvoldoende besteed

De Rekenkamer constateert een forse onderbesteding en derhalve onvoldoende besteding van het re-integratiebudget in de jaren 2004 t/m 2009. Dit bevreemdt de Rekenkamer gelet op het feit dat lang niet alle burgers die daarvoor in aanmerking komen, trajecten hebben gekregen. Dat geldt met name voor hogere leeftijdscategorieën, langdurig werklozen, burgers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en Nuggers. Deze groepen burgers hebben relatief weinig trajecten gekregen. Ook zijn relatief weinig hulp- en sociale activeringstrajecten ingezet; dit terwijl het niet-bestede budget ieder jaar steeds verder toeneemt: in 2008 en 2009 beslaat het overschot/overgehevelde bedrag uit het voorgaande jaar zelfs tweederde van het door het Rijk toegekende re-integratiebudget.

6. Onvoldoende regievoering

De Rekenkamer constateert dat Sociale Zaken door onvoldoende inhoudelijke sturingsinformatie en onvoldoende zicht op de (resultaten van trajecten voor de) cliënt onvoldoende regie voert over de effectiviteit en de efficiëntie van re-integratietrajecten en het re-integratiebeleid.

Tot slot constateert de Rekenkamer dat ook de gemeenteraad door gebrek aan sturingsinformatie omtrent resultaten en de kosten van re-integratietrajecten onvoldoende regie heeft kunnen voeren ten aanzien van het re-integratiebeleid. De raad heeft hierdoor zijn kaderstellende en controlerende taak onvoldoende kunnen uitvoeren.

6.3 De aanbevelingen

In het verlengde van deze conclusies doet de Rekenkamer aanbevelingen ter verbetering van het re-integratiebeleid in Breda:

1. Het is van groot belang dat het registratiebestand en de informatievoorziening over de re-integratietrajecten en de resultaten/effectiviteit van deze trajecten op orde wordt gebracht. Zonder betrouwbare en relevante cijfers en evaluaties blijft het onduidelijk wat werkt en wat niet.
2. De informatievoorziening naar de raad over de effectiviteit en efficiëntie van het re-integratiebeleid dient verbeterd te worden. Daarbij zou de raad strakker regie moeten voeren op het re-integratiebeleid en meer moeten sturen op effectiviteit en efficiëntie.
3. Om een effectief re-integratiebeleid te voeren dienen de cliënten centraal te staan. Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat inspraak van deelnemers zelf, goed overleg, een goede diagnose en een goede aansluiting van het traject op de situatie van de deelnemers essentieel zijn voor het bereiken van de gewenste resultaten.
4. Zet kwalitatief goede en inhoudelijke trajecten in, meer gericht op regulier werk, beroepsvaardigheden, scholing en het opheffen van belemmeringen e.d., maar ook in voldoende mate op sociale activering. Richt het beleid in evenredige mate op het zittende bestand als op nieuw instromende WWB-ers.
5. Stel nut en noodzaak van artificiële banen als in te zetten re-integratieinstrument ter discussie.

6. Goede begeleiding tijdens het traject en na afloop van het traject is cruciaal voor het welslagen van een traject. Neem hierbij verantwoordelijkheid voor alle deelnemers aan trajecten, ook voor de deelnemers aan een Work First-traject en burgers met een gesubsidieerde baan.
7. Inventariseer en toets standaard de ervaringen en resultaten van deelnemers zelf tijdens en na afloop van de trajecten, zodat Sociale Zaken minder afhankelijk van de bureaus is voor de informatie over de resultaten. Toets voorts de inhoudelijke resultaten van de re-integratietrajecten zelf en de mate waarin de arbeidsmarktpositie van deelnemers aan trajecten verbetert door de trajecten in plaats van dat de effectiviteit van re-integratietrajecten wordt afgemeten aan de hand van de uitstroom uit de uitkering als zodanig.
8. Besteedt het beschikbare re-integratiebudget op kwalitatief goede en toetsbare wijze; het is van belang dat het re-integratiebudget efficiënt en effectief besteed wordt en dat alle groepen burgers (dus WWB-ers en NUGGers) de mogelijkheid geboden krijgen om via trajecten hun maatschappelijke positie te verbeteren en waar mogelijk weer duurzaam aan regulier betaald werk te komen.
9. De Rekenkamer acht het tot slot aanbevelenswaardig op basis van de bevindingen van dit onderzoek de merites van het re-integratiebeleid in zijn algemeen meer fundamenteel tegen het licht te houden. Zeker tegen de achtergrond van de komende bezuinigingen op de rijksbijdrage is de vraag naar een creatieve en effectieve, c.q. efficiënte inzet van schaarse middelen meer dan ooit aan de orde.

Bijlagen

Bijlage 1 Tabellen behorend bij hoofdstuk 2

Tabel 1: Aantal geplande re-integratietrajecten van de gemeente Breda in 2004 t/m 2009

Geplande trajecten	2004	2005 ⁶⁰	2006	2007	2008	2009
Work First	----	n.b.*	n.b.	500	250	
(Arbeids)re-integratietrajecten	2.900 in 2001-2004	n.b.	n.b.	500	450	1.000
Sociale Activeringstrajecten	Ca. 300	n.b.	n.b.	500	345	500
Gesubsidieerde banen	670 fte ID 220 fte WIW	n.b.	n.b.	350 fte ID/ WIW 200 fte opstap- /vangnet- banen	300 opstap- en 250 vang- net-banen	n.b.
Participatiebanen	----	----	----	200	200	n.b.

* n.b. = niet beschikbaar.

Bron: Gemeentebegrotingen 2004 t/m 2009, Gemeente Breda

⁶⁰ In de Directiebegroting 2005 staat dat 500 Work First-trajecten, 300 arbeidstrajecten en 300 sociale activeringstrajecten ingezet worden in 2005. Dezelfde aantallen worden in de Directiebegroting 2006 genoemd voor 2006. Deze directiebegrotingen en -jaarverslagen gingen echter niet naar de raad.

Tabel 2: Aantal ingezette re-integratietrajecten van de gemeente Breda in 2004 t/m 2009

Gerealiseerde trajecten	2004	2005 ⁶¹	2006 ⁶²	2007	2008	2009
Work First	----	600 aanmeldingen	n.b.	500	220	837
Re-integratietrajecten	740	n.b.	n.b.	ca. 400	743	1.331
Sociale Activeringstrajecten	202	n.b.	n.b.	ca. 458	252	361
Gesubsidieerde banen	598 fte ID 199 fte WIW	Gerealiseerde uitstroom slechts 4 procent	n.b.	246 fte opstap- en 111 vangnetbanen	373 vangnetbanen	n.b.
Participatiebanen	----	----	----	27	n.b.	n.b.

Bron: Gemeentelijke jaarverslagen 2004 t/m 2009, Gemeente Breda

⁶¹ In het Directiejaarverslag 2005 van Sociale Zaken worden staat vermeld dat 490 re-integratietrajecten en 337 sociale activeringstrajecten zijn ingezet in 2005. Daarin staat ten aanzien van vangnetbanen een bereikte omvang van 577 fte. Deze Directiejaarverslagen gingen echter niet naar de gemeenteraad.

⁶² In het Directiejaarverslag 2006 van Sociale Zaken staat vermeld dat in 2006 458 Work First-trajecten, 580 re-integratietrajecten en 456 sociale activeringstrajecten zijn ingezet.

Bijlage 2 Tabellen behorend bij hoofdstuk 3

Tabel 1: Aantal trajecten gestart in 2004 t/m 2009, soort trajecten, aantal mensen met een traject

	2004	2005	2006	2007	2008*	2009	Totaal
Aantal trajecten gestart ⁶³	3.350	3.114	2.836	2.420	894	1.978	14.592
<u>Soort traject</u>	<u>Aantal trajecten</u>	<u>Aantal trajecten</u>	<u>Aantal trajecten</u>	<u>Aantal trajecten</u>	<u>Aantal trajecten</u>	<u>Aantal trajecten</u>	<u>Aantal personen</u>
Arbeidstraject (waarvan 'work-first')	1.952 (216)	2.281 (652)	2.173 (1.231)	1.494 (664)	740 (272)	1.498 (792)	7.054 (2.815)
Sociale activering/voortraject	397	460	357	386	99	316	1.701
Gesubsidieerde arbeid	928 ⁶⁴	268	135	179	19	99	1.401
Sociale Werkplaats	23	42	21	35	5		
Inburgering/taal	50	63	150	127	31	65	
Aantal mensen met traject gestart	2.990	2.669	2.541	2.047	693	1.327	8.993
Aantal WWBers met traject gestart	1.816 = 32% van WWB-bestand	2.083 = 36% van het WWB-bestand	1.843 = 34% van het WWB-bestand	1.493 = 31% van het WWB-bestand	445 = 9% van het WWB-bestand	--	5.386 = 56% van WWB-bestand in 2004-2008
Aantal personen zonder WWB-uitkering ⁶⁵ , die met traject gestart zijn	1.174 waarvan 108 NUGgers	586 waarvan 92 NUGgers	698 waarvan 54 NUGgers	554 waarvan 33 NUGgers	248 waarvan 14 NUGgers	144 NUGgers	---

* Voor 2008 en 2009 heeft Sociale Zaken op 22 september 2010 op basis van het bijwerken van hun bestanden nieuwe cijfers aangeleverd. Deze cijfers kunnen niet meer in de analyse worden meegenomen. Uit deze cijfers blijkt dat er met name meer sociale activeringstrajecten zijn ingezet.

⁶³ Dit bevat alle trajecten die in betreffend jaar zijn gestart en alle trajecten zonder begindatum, maar met een einddatum in dat betreffende jaar. Overigens betekent 'gestart' dat administratief aangetekend is dat het trajectplan gestart kan worden. Of de beoogde deelnemer daadwerkelijk gestart is, is niet duidelijk aan de hand van deze data. Het kan dus zijn dat het aantal trajecten dat hier weergegeven is, te positief is en dat het aantal daadwerkelijk gestarte trajecten in werkelijkheid lager is. Hetzelfde geldt voor het aantal personen dat gestart is met een traject.

⁶⁴ In 2004 hebben alle personen met een 'oude' gesubsidieerde baan bij de start van de WWB in het bestand een nieuwe startdatum gekregen. Vandaar dat het aantal als starters aangemerkte personen hoger ligt dan daadwerkelijk het geval is.

⁶⁵ Dit zijn personen die niet in aanmerking komen voor een uitkering (Nuggers) of personen die een gesubsidieerde baan hebben. Deze laatstgenoemden ontvangen een vergoeding voor het verrichten van gesubsidieerde arbeid vanuit het budget voor het re-integratiebeleid. Deze groep omvat het overgrote deel van de groep personen zonder uitkering die met een traject zijn gestart. Het aantal Nuggers met traject is beperkt over de jaren heen (Totaal aantal NUGgers in 2004 t/m 2008=246).

Tabel 2: Uitstroom WWB-ers met traject en de totale uitstroom vanuit de WWB naar werk

	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal WWBers uitgestroomd naar arbeid in hetzelfde jaar als zij met traject gestart zijn	152 = 8% van aantal WWB-ers met trajectstart in 2004	273 = 13% van de WWB-ers met trajectstart in 2005	368 = 20% van de WWB-ers met een trajectstart in 2006	276 = 19% van het aantal WWB-ers met trajectstart in 2007	151 = 34% van het aantal WWB-ers met trajectstart in 2008.
Aantal WWBers uitgestroomd naar arbeid in hetzelfde jaar als trajectstart of het jaar na de trajectstart	202 in 2005= in totaal 354 over 2 jaar = 20% van het aantal WWB-ers met traject-start in 2004	281 in 2006= in totaal 554 over 2 jaar = 27% van het aantal WWB-ers met traject-start in 2005	261 in 2007= in totaal 629 over 2 jaar = 34% van het aantal WWB-ers met traject-start in 2006	202 in 2008= in totaal 478 over 2 jaar = 32% van het aantal WWB-ers met traject-start in 2007	16 in 2009 ⁶⁶ = in totaal 167 = 38% van het aantal WWB-ers met traject-start in 2008.
Totale uitstroom uit de uitkering naar werk in betreffende jaar (ongeacht wel of geen deelname aan een traject)	458 WWB-ers uitgestroomd naar werk in 2004 = 8% van WWB-bestand in 2004	689 WWB-ers uitgestroomd naar werk in 2005 = 12% van WWB-bestand in 2005	734 WWB-ers uitgestroomd naar werk in 2006 = 13% van WWB-bestand in 2006	642 WWB-ers uitgestroomd naar werk in 2007 = 13% van WWB-bestand in 2007	591 WWB-ers uitgestroomd naar werk in 2008 = 12% van het WWB-bestand

⁶⁶ Het oorspronkelijk aangeleverde bestand liep tot maart 2009, vandaar het geringe verschil met de categorie 'uitstroom in 2008' hierboven.

Tabel 3: Uitstroom naar werk van WWB-ers met arbeidstraject in 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008
Percentage WWBers met arbeidstraject uitgestroomd naar arbeid in het jaar van trajectstart	8% van de WWB-ers met arbeidstraject (uitstroom N=118)	16% van de WWB-ers met arbeidstraject (uitstroom N=250)	24% van de WWB-ers met arbeidstraject (uitstroom N=337)	21% van de WWB-ers met arbeidstraject (uitstroom N=231)	39% van de WWB-ers met arbeidstraject (uitstroom N=133)
Percentage WWBers met arbeidstraject uitgestroomd naar arbeid in hetzelfde jaar als trajectstart of in het jaar na de trajectstart	20% van het aantal WWB-ers met arbeidstraject (uitstroom N=300)	32% van het aantal WWB-ers met arbeidstraject (uitstroom N=492)	40% van het aantal WWB-ers met arbeidstraject (uitstroom N=565)	34% van het aantal WWB-ers met arbeidstraject (uitstroom N=473)	42% van het aantal WWB-ers met arbeidstraject (uitstroom N=141)

Tabel 4: Gemiddelde indicatieve kosten per succesvol traject (uitstroom in jaar van trajectstart, en de uitstroom in het jaar van de trajectstart plus uitstroom in jaar na trajectstart), in euro's

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gemiddelde kosten succesvol traject (uitstroom naar arbeid in jaar van trajectstart)	18.800	21.100	14.000	18.100	49.500	54.200
Gemiddelde kosten succesvol traject (uitstroom naar arbeid in jaar van trajectstart plus het jaar na de trajectstart)	7.400	10.700	8.630	8.860	46.500*	n.b.

* Cijfers voor de uitstroom in 2009 zijn slechts bekend tot maart 2009.

Bijlage 3 Overzicht geïnterviewden hoofdstuk 4

1. Dhr. Michel v.d. Horst, oud-directeur Sociale Zaken gemeente Breda
2. Dhr. Gijsbert van Herk, huidige directeur Sociale Zaken gemeente Breda
3. Mevr. Lianne Knobel, oud-hoofd Arbeid en Activering gemeente Breda
4. Dhr. Harrie Broeders, huidige hoofd Arbeid en Activering gemeente Breda
5. Dhr. Frans Kuiper, oud-beleidsmedewerker Arbeid en Activering gemeente Breda
6. Mevr. Natasja van Meer, huidige beleidsmedewerkster Arbeid en Activering gemeente Breda
7. Mevr. Lianne Hermus, kwaliteitsmedewerkster Arbeid en Activering gemeente Breda
8. Dhr. Peter van Nijnatten, traject/klantmanager afdeling Arbeid en Activering gemeente Breda
9. Mevr. Irma Beuger, oud-coördinator Jongerenloket Flits gemeente Breda
10. Dhr. Niek Iversen, Directeur UWV-Werkbedrijf Breda
11. Mevr. Els van de Wal, directeur K.pabel
12. Dhr. Kees van Gestel, manager Werkgeveningsbedrijf, hoofd Mobiliteit K.pabel
13. Dhr. Rainier Nuyten, directeur Uitvoering Zuid van re-integratiebureau Fourstar
14. Dhr. Richard Roth, directeur re-integratiebureau Fith
15. Dhr. Eddie Dekkers, operationeel manager re-integratiebureau Fith
16. Mevr. Anne Jong, coördinator Samen naar Werk, sociale activeringsorganisatie van Surplus Welzijn Breda
17. Dhr. Jeroen Berkhout, directeur Instituut Maatschappelijk Werk (IMW) Breda
18. Dhr. Marcel den Daas, directeur Re-integratie van re-integratiebureau Sagenn
19. Mevr. Hanneke Schrauwen, unitmanager re-integratiebureau Sagenn
20. Mevr. Anneloes van Wingerden, coördinator Breda-Actief