REGIOPLAN

EVALUATIE DUALE TRAJECTEN OUDKOMERS DORDRECHT

- Eindrapport -

Drs. S. Mateman
Drs. L. Mallee

Amsterdam, december 2005
Regioplan publicatienr. 1291

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de Sociale Dienst Dordrecht.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1 Onderzoeksaanpak en analysekader 1
1.1 Inleiding 1
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen 1
1.3 Onderzoeksaanpak 3
1.4 Definitie Duale trajecten 5
1.5 Analysekader 7
1.6 Leeswijzer rapport 9

2 Plan: beschrijving project Duaal Dordrecht 11
2.1 Inleiding 11
2.2 Voorgeschiedenis 11
2.3 De doelstellingen van het project 12
2.4 De duale trajecten 12
2.5 Aansturing ontwikkelbedrijven 14
2.6 De projectorganisatie 15
2.7 Tot slot 16

3 Proces: de uitvoering van het project 17
3.1 Inleiding 17
3.2 Werving en selectie van kandidaten 17
3.3 De oriëntatiefase 20
3.4 De leerwerkfase 22
3.5 Bemiddeling naar regulier werk 24
3.6 Projectorganisatie 26
3.7 De deelnemers aan het woord 27
3.8 De werkgevers aan het woord 29
3.9 Tot slot 31

4 Resultaten 33
4.1 Inleiding 33
4.2 In- en uitstroom 33
4.3 Kenmerken deelnemers 35
4.4 Uitvoerders trajecten 37
4.5 Resultaten project 37
4.6 Oorzaken uitval 40
4.7 Financiële kosten en baten 41
4.8 Samenvatting 44

5 Evaluatie 47
5.1 Inleiding 47
5.2 Doeltreffendheid 47
5.3 Vergelijking met andere gemeentelijke projecten 50
5.4 Kosten en baten 53
5.5 Toetsing aan analysekader 54
5.6 Evaluatie methodiek 59
5.7 Lessen voor de toekomst 61

Bijlage 1 Knelpunten registratie 67

VOORWOORD

In opdracht van de Sociale Dienst Dordrecht heeft Regioplan Beleidsonderzoek een evaluatieonderzoek verricht naar het project Duale Trajecten voor Oudkomers in Dordrecht. Het project had als doel een instrument te ontwikkelen waarmee oudkomers via duale trajecten naar regulier werk toegeleid kunnen worden. Het onderzoek liep van maart tot en met oktober 2005. Voor u ligt het eindrapport van dit onderzoek.

Regioplan heeft het eindrapport op 26 oktober 2005 gepresenteerd aan de stuurgroep van het project Duale Trajecten voor Oudkomers Dordrecht. Leden van de stuurgroep zijn:
- de heer J. Hylkema, managing director IHC Holland NV, Kinderdijk;
- de heer J. M. Hopma, voorzitter Dordrechtse Ondernemers Vereniging;
- de heer G.J.M. Koelemij, voorzitter VNO-NCW West, kring Drechtstad;
- de heer L.W. van Pelt, vertegenwoordiger werkgevers Drechtsteden;
- de heer J.W. Spigt, wethouder cultuur, sociale zaken en welzijn Dordrecht;
- de heer A.J. Moerkerk, projectleider project Duaal Dordrecht;
- de heer A.G.M. Carlier, hoofd afdeling Werk van de Sociale Dienst Dordrecht.

Tijdens deze bijeenkomst hebben de leden van de stuurgroep gememoreerd dat het project ontstaan is uit een initiatief van de werkgevers. Zij gaven te kennen dat investeren in werklozen niet uitsluitend een verantwoordelijkheid is van de (gemeentelijke) overheid en zelf te willen bijdragen uit oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarop hebben de gemeente Dordrecht en werkgevers gekozen voor een van de moeilijkste doelgroepen uit oogpunt van reïntegratie, oudkomers. Met name de bijzondere kenmerken van deze doelgroep als langdurige uitkeringsafhankelijkheid in combinatie met grote achterstand in de Nederlandse taal, leiden immers tot een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
De stuurgroep stelt vast dat de consequentie van de keuze zichtbaar is geworden in het uitvoeringsproces en van invloed is geweest op de resultaten in verband met uitstroom naar een reguliere arbeidsplaats. De stuurgroep onderschrijft de in het onderzoek gevonden diversiteit aan oorzaken die tot uitval hebben geleid.
Gelijktijdig constateert de stuurgroep dat het project met succes een aanzienlijk deel van de deelnemers aan een gesubsidieerde baan hielp.
Een ander belangrijk resultaat is dat het project heeft geleid tot een constructief overleg tussen werkgevers en gemeente. Hiermee hebben partijen voldoende basis gelegd om de samenwerking met betrekking tot duale trajecten en andere initiatieven waarbij klanten van de sociale dienst rechtstreeks bij werkgevers werkervaring kunnen opdoen, voort te zetten. Het onderzoek heeft de gemeente Dordrecht inzicht gegeven in de voorwaarden waaronder duale

trajecten effectief ingezet kunnen worden en in de aanpak die nodig is om oudkomers te reïntegreren.

Het onderzoek is begeleid en ondersteund door een begeleidingsgroep, bestaande uit de heer Frans Winterwerp en mevrouw Marga Weide (beiden Sociaal Geografisch Bureau), de heer Bert Moerkerk en de heer Dirk Docter (beiden Sociale Dienst). Onze dank gaat uit naar iedereen die aan het onderzoek heeft meegewerkt, in het bijzonder de respondenten.

Binnen Regioplan is het onderzoek uitgevoerd door Sander Mateman en Luuk Mallee. Bij de uitvoering van de interviews met deelnemers zijn wij ondersteund door Marjolein Brink. De opmaak van dit rapport ten slotte is verzorgd door Linda den Os.

Amsterdam, 6 december 2005,

Luuk Mallee, Regioplan Beleidsonderzoek
Sander Mateman, Regioplan Beleidsonderzoek
Hans Spigt, wethouder cultuur, sociale zaken en welzijn Dordrecht

1 ONDERZOEKSAANPAK EN ANALYSEKADER

1.1 Inleiding

In 2003 is op initiatief van de Sociale Dienst Dordrecht en de Werkgeversvereniging Drechtsteden besloten om de methodiek "duale trajecten" in te zetten voor de groep zeer moeilijk bemiddelbare uitkeringsgerechtigde oudkomers in Dordrecht, met als doel deze groep toe te leiden naar werk. Daaruit is het project Duale Trajecten Oudkomers Dordrecht[1] ontstaan. De uitvoering van de duale trajecten inclusief voortrajecten is in handen gelegd van drie ontwikkelbedrijven. De gemeente heeft de werving en selectie van kandidaten verzorgd. In augustus 2005 is het project afgerond en zijn de trajecten van (bijna) alle deelnemers afgerond. De gemeente Dordrecht heeft Regioplan Beleidsonderzoek gevraagd het project te evalueren. Voor u ligt daarvan het resultaat.

We beginnen dit inleidende hoofdstuk met de probleemstelling, de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak voor de evaluatie van het project Duaal Dordrecht. Vervolgens gaan we in op de term "duale trajecten". Daarna volgt de beschrijving van ons analysekader. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer voor dit rapport.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De evaluatie kende de volgende probleemstelling:
Wat zijn de resultaten van het project Duaal Dordrecht en welke lessen kunnen worden getrokken uit (het verloop van) het project?

We hebben deze algemene probleemstelling vertaald in de onderstaande onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn geclusterd per thema. Bij elk thema is tevens onderzocht welke succes- en faalfactoren geïdentificeerd konden worden en welke mogelijkheden er zijn ter verbetering.

Organisatie van de trajecten
1. Wat zijn de doelstellingen van het project?
2. Op welke manier zijn deze doelstellingen vertaald in concrete trajectactiviteiten?
3. Hoe worden werken en leren op elkaar afgestemd?

[1] In dit rapport gebruiken we verder een verkorte naam voor het project: "het project Duaal Dordrecht".

4. Welke partijen zijn bij de uitvoering van de trajecten betrokken en hoe is de taakverdeling tussen deze partijen?
5. Welke knelpunten zijn er in de organisatie van het project en welke oplossingen of verbeteringen kunnen daarvoor worden aangedragen?
6. Op welke wijze vindt verantwoording en registratie van de resultaten plaats?

Verloop/uitvoering van de trajecten

7. Hoe verloopt de werving van kandidaten?
8. Hoe verloopt de selectie van kandidaten en hoe worden zij verdeeld over de drie ontwikkelbedrijven?
9. Hoe verloopt de samenwerking tussen de betrokken partijen?
10. Hoe verloopt de begeleiding van deelnemers in de drie ontwikkelbedrijven?
11. Op welke wijze is het project in de drie ontwikkelbedrijven geïmplementeerd?
12. Welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering van het project en welke oplossingen of verbeteringen kunnen daarvoor worden aangedragen?

Resultaten van de trajecten

13. Wat zijn de resultaten van de trajecten in termen van instroom, uitstroom/doorstroom en uitval, uitgesplitst naar de drie ontwikkelbedrijven?
14. Hoe kunnen deze resultaten verklaard worden?
15. Hoe is het oordeel van de betrokken partijen over het project?
16. Zijn er (onbedoelde) neveneffecten van het project en zo ja, welke?
17. Wat zijn de kosten (directe en indirecte uitgaven) en baten (inkomsten en bespaarde uitkeringen) van het project en hoe verhouden die zich tot het geraamde budget?
18. Welke verbeterpunten zijn te formuleren op basis van het verloop en de resultaten van het project?

Terugkoppeling, evaluatie en inbedding

19. Op welke wijze vindt rapportage en terugkoppeling plaats?
20. Wat is de relatie van het project met het overige beleid van de gemeente?
21. Wat is het oordeel over het project op basis van toetsing aan de kennis over soortgelijke trajecten in andere gemeenten?

1.3 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak bestond uit de volgende onderdelen:
- analyse van schriftelijk materiaal;
- interviews met betrokkenen op managementniveau;
- interviews met ontwikkelbedrijven;
- groepsinterview met casemanagers;
- telefonische interviews met werkgevers;
- telefonische enquête onder deelnemers;
- analyse van kwantitatieve gegevens;
- groepsgesprek met respondenten.

Hieronder werken wij deze activiteiten kort uit.

Analyse van schriftelijk materiaal
Voor het onderzoek zijn alle relevante schriftelijke stukken bestudeerd. Het gaat daarbij onder meer om de projectbeschrijving, de contracten met ontwikkelbedrijven en de gemeentelijke strategische agenda 2004-2006.

Interviews met betrokkenen op strategisch/managementniveau
We hebben zeven face-to-face interviews afgenomen bij betrokkenen op managementniveau: de directeur van de afdeling Werkzaken van de Sociale Dienst, de projectleider vanuit de Sociale Dienst, de voorzitter van de Werkgeversvereniging Drechtsteden en de wethouder van Cultuur, Sociale Zaken en Welzijn. Met deze respondenten zijn de belangrijkste fasen (organisatie, verloop/uitvoering en resultaten) van het project doorgenomen, waarbij gefocust is op succes- en faalfactoren en verbetermogelijkheden. Aan enkele van deze respondenten is in een later stadium telefonisch nog nadere informatie gevraagd.

Interviews met ontwikkelbedrijven
Er zijn drie face-to-face interviews gehouden met managers en begeleiders bij de ontwikkelbedrijven. Ook met deze respondenten zijn de diverse fasen van het project doorgenomen. Aan enkele van deze respondenten is in een later stadium telefonisch nog nadere informatie gevraagd.

Groepsinterviews met casemanagers
Er is een groepsinterview afgenomen met vijf casemanagers en hun coördinator bij de Sociale Dienst. In dit gesprek zijn de volgende onderwerpen aan de orde gesteld: de werving en selectie van de kandidaten, de verdeling van de kandidaten over de drie ontwikkelbedrijven, de belemmeringen voor arbeidsinschakeling van de deelnemers, de voortgang van de

deelnemers, de uitstroommogelijkheden van de deelnemers, hun oordeel over het project, over de ontwikkelbedrijven, over de externe partijen en de mogelijkheden voor verbetering.

Telefonische interviews met werkgevers
Ook hebben we telefonische interviews afgenomen met vier werkgevers bij wie in totaal zeven deelnemers zijn uitgestroomd naar regulier werk. Hierin hebben we gesproken over de meerwaarde van het project en over de succes- en faalfactoren bij de arbeidsinschakeling van oudkomers.

Telefonische enquête onder deelnemers
Er zijn vijftien (ex-)deelnemers door tweetalige interviewers[2] telefonisch geïnterviewd. Het gaat hierbij om drie deelnemers die nog bezig waren met een traject zaten, vijf deelnemers die succesvol zijn uitgestroomd en zeven deelnemers die zijn uitgevallen. In deze gesprekken is aan (ex-)deelnemers gevraagd naar hun ervaring in en hun oordeel over het duale traject.

Daarnaast hebben we een groep van zeven cliënten gesproken die wel op de groslijst stonden, maar nooit met een traject in het kader van het project Duaal Dordrecht zijn begonnen. In deze interviews is gefocust op hun beweegredenen om niet deel te nemen aan het traject en op hun huidige arbeidsmarktpositie.

Het was aanvankelijk de bedoeling om in totaal 45 deelnemers te interviewen: tien uitstromers, tien uitvallers, tien deelnemers die nog in traject zaten en vijftien cliënten die zijn opgeroepen voor het project, maar niet gestart zijn. Ondanks herhaalde pogingen is het niet gelukt dit aantal respondenten te halen, deels omdat de gemeente en ontwikkelbedrijven van lang niet alle deelnemers over het juiste telefoonnummer beschikten en deels omdat deelnemers niet bereikbaar waren via het bij ons bekende telefoonnummer. Toen bleek dat er geen telefoonnummers bekend waren van alle deelnemers uit de steekproef, is een aanvullende steekproef gedaan. In de onderstaande tabel geven wij een kwantitatief overzicht van de redenen van non-respons weer. Vanwege het kleinere aantal deelnemers dat wij hebben bereikt, zijn de resultaten van de interviews vooral indicatief.

[2] De tweetalige interviewers beheersten naast Nederlands-Arabisch, Berbers (Tamazigt) of Turks.

Tabel 1.1 Respons deelnemerinterviews

Respons	Aantal
Geslaagde gesprekken	22
Telefoonnummer afgesloten of onjuist	15
Geen telefoonnummer bekend bij Sociale Dienst en ontwikkelbedrijven	6
Geen gehoor[3]	6
Voicemail herhaaldelijk ingesproken, geen antwoord	6
Weigering	3
Taalprobleem	1
Totaal	59

Analyse van kwatitatieve gegevens

De bedoeling van de kwantitatieve analyse was om te onderzoeken of er een relatie te vinden was tussen enerzijds de resultaten van de duale trajecten en anderzijds de persoonskenmerken van de deelnemers en welk ontwikkelbedrijf het traject had uitgevoerd. De kwaliteit van de deelnemersregistratie van de gemeente was echter onvoldoende om deze analyse uit te voeren. De gegevens bleken in drie verschillende bestanden opgeslagen te zijn die moeilijk te koppelen waren. Daarnaast bleken er weinig persoonsgegevens bekend te zijn: de uitkeringsduur en het opleidingsniveau was onbekend en fasering en taalniveau bij aanvang ontbrak bij een groot deel van de deelnemers. Ook zaten er grote hiaten in de resultaatgegevens: moment van uitval, de redenen van uitval, taalniveau na afloop en de duurzaamheid van de plaatsingen ontbraken grotendeels. Hierdoor is de analyse noodgedwongen zeer beperkt geweest.

Groepsgesprek met respondenten

Tegen het einde van de looptijd van het project is een groepsgesprek georganiseerd waarin we onze voorlopige conclusies en interpretaties hebben getoetst. Bij dit groepsgesprek waren zeventien respondenten aanwezig: de verantwoordelijke wethouder, het hoofd van de afdeling Werk van de Sociale Dienst, vier vertegenwoordigers van de ontwikkelbedrijven, de projectleider, een beleidsmedewerker van de Sociale Dienst en zes casemanagers.

1.4 Definitie Duale trajecten

De term ‘duale trajecten’ verdient nadere toelichting. Zij wordt veelvuldig gebezigd maar vaak niet helder gedefinieerd. Wij verstaan onder een duaal traject het volgende:
Een traject waarin werken gecombineerd wordt met het leren van beroepsvaardigheden (eventueel aangevuld met het leren van Nederlands) en waarin werk(-stages) en leren op elkaar afgestemd worden.
De kern van duale trajecten is de combinatie van leren en werken. Duale trajecten beperken tot “leren en werken” maakt het begrip echter zo breed dat elke cursus die door werknemers

[3] Deze personen namen tot drie keer toe niet op.

binnen een bedrijf gevolgd wordt en elke beroepsopleiding met een praktijkstage ook als duale trajecten beschouwd kunnen worden. Het vernieuwende aspect van duale trajecten is echter dat leren en werken op elkaar afgestemd worden en geïntegreerd zijn. Leren op de werkvloer (in plaats van in een klaslokaal) is daar een belangrijk onderdeel van. De veronderstelling is dat taalverwerving sneller gaat en beter beklijft als het in een *context* plaatsvindt. Een ander belangrijk aspect is het feit dat leren en werken niet op elkaar volgen, maar parallel of zelfs geïntegreerd worden aangeboden. Dus niet eerst een cursus volgen en na afronding daarvan een praktijkgedeelte, maar werkend leren.

Bij duale trajecten voor oudkomers (en nieuwkomers) betreft het leren niet alleen het leren van beroepsvaardigheden maar ook het leren van Nederlands, zowel algemene lessen Nederlands als tweede taal (NT2) als lessen in Nederlandse vaktaal.
In principe sluit het concept van duale trajecten goed aan bij de voor veel oudkomers kenmerkende problematiek van een lage opleiding, een gebrekkige kennis van het Nederlands en weinig relevante werkervaring. Dit verklaart dan ook het brede draagvlak voor deze methodiek.

Vier vormen van duale trajecten
De Taskforce Inburgering onderscheidt vier vormen van duale trajecten voor migranten[4]:

1. Duaal met werk
   Hiervan is sprake als een deelnemer taalonderwijs volgt dat is gekoppeld aan en betrekking heeft op een werksituatie. Bijvoorbeeld wanneer de deelnemer enkele dagen per week op het bedrijf werkt en de taalcursus op een opleidingsinstituut of in het bedrijf volgt.
2. Duaal met beroepsopleiding
   Bij deze vorm wordt taalonderwijs gelijktijdig met beroepsonderwijs aangeboden. Soms wordt deze vorm uitgebreid met een stage of een leerwerkplaats bij een bedrijf. De nadruk ligt in dit geval meer op opleiding dan op werk, en het opdoen van werkervaring staat in het perspectief van de opleiding. In principe is elke BBL-opleiding die gecombineerd wordt met NT2-onderwijs te beschouwen als een duaal traject met beroepsopleiding.
3. Duaal met opvoedingsondersteuning
   Een dergelijk traject staat in het teken van maatschappelijke participatie waarin de betrokkenheid bij en de ondersteuning van schoolgaande kinderen centraal staat.
4. Duaal met sociale activering
   Voor mensen die niet direct in staat zijn een opleiding te volgen of werk te aanvaarden, kan het taalonderwijs gekoppeld worden aan een vorm van sociale activering. In de prak-

[4] Deze alinea is gebaseerd op *Duale trajecten werk. Sleutels tot inburgering deel 6,* Taskforce Inburgering, 2002.

tijk zijn dit bijvoorbeeld combinaties met vrijwilligerswerk of snuffelstages. Het traject is vooral gericht op maatschappelijke participatie.

De duale trajecten voor oudkomers in Dordrecht betreffen qua opzet duale trajecten van het eerste type: duaal met werk.

1.5 Analysekader

In deze paragraaf presenteren wij het analysekader dat Regioplan op basis van eerdere ervaringen met het evalueren van vergelijkbare reïntegratieprojecten heeft ontwikkeld. Regioplan heeft in het verleden een groot aantal evaluaties uitgevoerd van reïntegratieprojecten. Deze projecten waren grotendeels gericht op bijstandscliënten. Uit elk van die evaluaties kwamen aanbevelingen voor een vervolgproject of implementatie in de reguliere organisatie. We hebben deze aanbevelingen ondergebracht in zes categorieën: planfase, organisatie, personeel, cliëntbenadering, informatiesystemen en methodiek. Vervolgens hebben we uit die lijst de aanbevelingen geselecteerd die het meest relevant zijn voor de evaluatie van het project Duaal Dordrecht.

Met het oog op de evaluatie van het project Duaal Dordrecht zijn daarnaast in het analysekader ook onze ervaringen meegenomen met het evalueren van projecten waarin de methodiek duale trajecten is toegepast. Hierbij hebben we vooral gebruikgemaakt van twee publicaties waarin succes- en faalfactoren zijn geïdentificeerd die essentieel zijn voor het welslagen dan wel mislukken van duale trajecten (SER 2003 en Mateman & Korevaar 2003). Deze aanbevelingen hebben vooral betrekking op de methodiek en zijn daarom grotendeels in de categorie ‘methodiek’ opgenomen.

Hieronder geven we een overzicht van de aanbevelingen waarmee we het project Duaal Dordrecht toetsen. In hoofdstuk 5 vindt de toetsing plaats.

1 Planfase

1.1 Het centrale concept “iedereen is bemiddelbaar” moet breed gedragen worden. Iedereen heeft capaciteiten en het is een verlies voor de betrokkene en de maatschappij als die capaciteiten niet benut worden.

1.2 Doelen en procedures moeten voor iedereen duidelijk en acceptabel zijn. Het is daarom belangrijk om alle deelnemende partijen te betrekken bij de opzet van het projectplan, zodat het project een breed draagvlak heeft.

1.3 Voorkomen moet worden dat er een spanningsverhouding ontstaat tussen de taakstellingen van het project en die van de reguliere werkzaamheden.

2 Organisatie

2.1 De managers op strategisch niveau van de betrokken organisaties moeten betrokken worden in een stuurgroep.

2.2 Er moeten regelmatig bijeenkomsten zijn van een stuurgroep om zicht te houden op de voortgang van het project en om zo nodig te kunnen bijsturen.

3 Personeel

3.1 De directe begeleiders van de deelnemers moeten persoonlijke pleitbezorgers zijn voor de individuele werkzoekende. Ze zijn coach, tolk, netwerkontsluiter en vertrouwenspersoon.

3.2 Warme overdracht in plaats van papieren overdrachten zijn belangrijk om uitval te voorkomen. Ofwel begeleid doorverwijzen naar andere instellingen.

4 Cliëntbenadering

4.1 Deelnemers krijgen voorafgaand aan de instroom relevante informatie over de inhoudelijke aspecten van het traject. Deelnemers krijgen de gelegenheid om hierover vragen te stellen.

4.2 Deelnemers worden voorafgaand aan de instroom voorgelicht over rechten en plichten.

5 Informatiesystemen

5.1 Goede informatievoorziening is belangrijk. Een informeel informatiecircuit moet worden voorkomen. Het gaat hier om een goed werkend cliëntvolgsysteem en goede managementinformatie.

5.2 Een goede registratie van diagnosegegevens is onontbeerlijk. Dit moet toegankelijk zijn voor iedereen die de deelnemer behandelt of begeleidt.

6 Methodiek

6.1 Werving en selectie van deelnemers moet afgestemd zijn op de methodiek van duale trajecten.

6.2 Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn voortrajecten nodig om sociale en werkvaardigheden aan te leren.

6.3 Opleiding en werken moet tegelijkertijd plaatsvinden en op elkaar zijn afgestemd. Deelnemers moeten niet alleen werkbegeleiding krijgen, maar ook goed begeleid worden in het opleidingstraject. De begeleiding moet geïntegreerd en intensief en door een vaste persoon gebeuren.

6.4 Een belangrijke succesfactor bij reïntegratie is een analyse van de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

6.5 Voor moeilijk bemiddelbaren is extra inspanning bij de bemiddeling nodig. Een intensieve persoonlijke benadering van werkgevers met een vertrouwensrelatie is noodzakelijk.

1.6 Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 2 geven we een beschrijving van de opzet van het project Duaal Dordrecht zoals dit in de plannen verwoord staat. In hoofdstuk 3 beschrijven wij hoe het project in de praktijk is uitgevoerd en geven we aan welke knelpunten daarbij zijn opgetreden. In hoofdstuk 4 presenteren we de resultaten van het project. In hoofdstuk 5 evalueren wij het project. We kijken op de eerste plaats in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd en vergelijken de resultaten van het project Duaal Dordrecht met vergelijkbare projecten in andere gemeenten. Daarna gaan we in op de doelmatigheid van het project. Vervolgens gaan we met behulp van ons analysekader uit de voorgaande paragraaf op zoek naar verklaringen voor de resultaten. In een aparte paragraaf evalueren we de gebruikte methodiek. Tot slot geven we onze aanbevelingen voor de reïntegratie van oudkomers in Dordrecht.

2 PLAN: BESCHRIJVING PROJECT DUAAL DORDRECHT

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een korte beschrijving van het project Duaal Dordrecht zoals dit in de plannen is verwoord. We gaan achtereenvolgens in op de voorgeschiedenis, de doelstellingen van het project, de globale inhoud van de trajecten, de aansturing van de ontwikkelbedrijven en de projectorganisatie. De inhoud van dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op schriftelijke bronnen zoals de projectaanvraag, de contracten met de ontwikkelbedrijven en beleidsstukken van de Sociale Dienst, waar nodig aangevuld met informatie uit interviews met medewerkers van de ontwikkelbedrijven, de Sociale Dienst en leden van de stuurgroep.

2.2 Voorgeschiedenis

Al in 2000 is door de Sociale Dienst Dordrecht het principe van werk boven inkomen geformuleerd. Het project Duaal Dordrecht past in deze benadering waarbij je cliënten van de Sociale Dienst, ook de langdurig werklozen, in eerste instantie als potentiële werknemer benadert. Tegelijkertijd bleek eind 2001 dat Dordrecht vanuit het landelijke oudkomersbeleid in aanmerking kwam voor een aanvullende bijdrage inburgering oudkomers G54, bedoeld ter verbetering van de inburgering van oudkomers. De in deze rijksregeling opgenomen oproep tot het verbeteren van de participatie van oudkomers aan de samenleving en het verhogen van hun beheersing van de Nederlandse taal, gecombineerd met de wens van de Sociale Dienst om langdurig werkloze oudkomers aan het werk te krijgen, leidde tot het concept van het project Duaal Dordrecht. Eén van de initiatiefnemers van het project was de Werkgeversvereniging Drechtsteden. Al ruim voordat het project startte heeft deze werkgeversvereniging in een gesprek met de wethouder hun medewerking toegezegd.

De oudkomers vormen een bijzondere categorie cliënten van sociale diensten. Gelet op de lage arbeidsparticipatie en de hoge werkloosheid, is de maatschappelijke positie van de groep oudkomers in Nederland over het algemeen zorgelijk. Bovendien heeft de teruglopende werkgelegenheidsgroei van de afgelopen jaren ertoe geleid dat vooral allochtonen hun perspectief op arbeid sterk zagen teruglopen. Desondanks is de Dordtse aanpak voor uitkeringsgerechtigde oudkomers in het verleden redelijk succesvol gebleken. De Sociale Dienst meldt in het rapport ‘Inburgering in Dordrecht 2000-2002’ dat de oudkomers die enigszins plaatsbaar zijn, al zijn bemiddeld door de casemanagers. Er blijkt echter ook een ‘hardnekkige’ groep moeilijk bemiddelbare oudkomers. In januari 2003 bestond deze groep in Dordrecht uit

ongeveer 900 personen (op het totale bestand van 4.300 uitkeringsgerechtigden).[1] Het is deze groep oudkomers die de Sociale Dienst met het project Duaal Dordrecht wil bereiken.

2.3 De doelstellingen van het project

Het project Duaal Dordrecht was nadrukkelijk bedoeld als een pilotproject. De doelstelling zoals verwoord in het document "Duale Trajecten Gemeente Dordrecht Plan van aanpak (versie 1.2)" uit oktober 2002 was drieledig:

1. Het ontwikkelen van een instrument/methodiek voor reïntegratie van oudkomers op basis van duale trajecten.
2. Het plaatsen van 150 oudkomers in de duale trajecten.
3. Het toetsen van dit instrument op de bruikbaarheid en inpassing in de organisatie van de Sociale Dienst.

In de opdrachtformulering voor de evaluatie is de bovenstaande tweede doelstelling verder uitgewerkt: "150 langdurig werkloze oudkomers op deze wijze weer aan een reguliere baan te helpen". In de contracten die de gemeente met de ontwikkelbedrijven heeft gesloten, wordt uitstroom gedefinieerd als het realiseren van een reguliere baan voor de duur van minstens zes maanden. In de begeleidende brief van 26 juni 2002 bij de projectaanvraag aan de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid omschrijft de gemeente Dordrecht succesvolle uitstroom wat breder: "Het duale traject telt als afgerond als deze heeft geleid tot beëindiging van de uitkering. Opzet hierbij is de aanvaarding van werk [...]. Elke andere reden voor beëindiging, anders dan uitstroom naar werk, maakt het traject evenzeer tot een succes."

Bij de werving voor het project heeft de gemeente rekening gehouden met een uitval van veertig procent: het projectplan voorziet in een werving van 250 kandidaten voor de voortrajecten, die zullen resulteren in 150 geslaagde duale trajecten. In de contracten met de ontwikkelbedrijven is vastgelegd dat de Sociale Dienst het project als geslaagd beschouwt indien 75 procent van de kandidaten die in een traject stromen, uitstroomt naar regulier werk.

2.4 De duale trajecten

De trajecten in het project Duaal Dordrecht bestaan uit de volgende fasen:

1. werving en selectie van kandidaten;
2. oriëntatiefase;
3. leerwerkfase.

[1] Sociale Dienst Dordrecht, *Inburgering in Dordrecht 2000-2002*, januari 2003.

Ad 1: Werving en selectie van kandidaten
In dit voorstadium wordt het uitkeringenbestand geanalyseerd en vastgesteld welke personen tot de doelgroep van het project Duaal Dordrecht behoren. De selectiecriteria voor het project waren[2]:

- tussen de 23 en 57 jaar oud;
- minimaal één jaar werkloos;
- allochtoon;
- oudkomer; en
- slechte beheersing van de Nederlandse taal.

De kandidaten worden vervolgens opgeroepen voor een intakegesprek met een casemanager van de gemeente. Op basis van dit gesprek besluit de casemanager of een kandidaat wordt aangemeld voor het project Duaal Dordrecht. De casemanager stelt samen met de cliënt een trajectplan op.

Ad 2: Oriëntatiefase
De voor het project Duaal Dordrecht aangemelde kandidaten starten vervolgens bij één van de drie zogenoemde 'ontwikkelbedrijven' Dordtmij, Stimulans en Kringloopbedrijf Netwerk (hierna: KBN) in de oriëntatiefase. De ontwikkelbedrijven laten voor alle deelnemers bij aanvang van het traject een taaltoets uitvoeren om het beginniveau van spreken, luisteren, lezen en schrijven in het Nederlands vast te stellen. De oriëntatiefase duurt maximaal drie maanden en bevat arbeidsoriëntatie, taallessen en trainingen sociale en communicatieve vaardigheden. De arbeidsoriëntatie in deze fase bestaat uit diverse snuffelstages in concrete werksituaties en bedrijven. Na afloop van de oriëntatiefase stellen de ontwikkelbedrijven voor elke deelnemer een competentieprofiel op met daarin onder meer de laatst genoten opleiding, het taalniveau, het arbeidsverleden, de leerdoelen en het einddoel van het traject. Deze competentieprofielen gaan naar de casemanagers. Gedurende de oriëntatiefase begeleidt de casemanager van de Sociale Dienst de deelnemers op afstand.

Ad 3: Leerwerkfase
Na het doorlopen van de oriëntatiefase worden de deelnemers aangemeld voor de tweede fase van het project Duaal Dordrecht waarin zij leerwerktrajecten volgen. De ontwikkelbedrijven melden de deelnemers aan bij een WIW-consulent van de gemeente voor een WIW-dienstverband. Er volgt dan een gesprek tussen de deelnemer en de WIW-consulent op basis waarvan de consulent besluit of er met de deelnemer een WIW-dienstverband wordt afgesloten. Vanaf dat moment nemen de WIW-consulenten de begeleiding over van de casemanagers van de Sociale Dienst.

[2] Deze eisen waren aanvankelijk strenger, maar zijn bijgesteld vanwege onvoldoende aanmeldingen voor het project (zie 3.2).

Met de deelnemers wordt dus een WIW-dienstverband afgesloten en zij worden gedetacheerd bij een werkgever. De leerwerkplekken hebben betrekking op werkzaamheden op assistentniveau. De ontwikkelbedrijven zijn verantwoordelijk voor begeleiding, taalonderwijs en functiegerichte scholing tijdens dit traject. Het doel is dat de deelnemer na twaalf maanden een reguliere aanstelling krijgt bij de inlener/werkgever. Stimulans heeft daarnaast nog als meetbare doelstelling geformuleerd dat aan het einde van het traject het taalniveau minimaal NT2-niveau 1 is.

De methodiek van het project Duaal Dordrecht plaatst cliënten dus op een werkplek en laat hen vervolgens op deze werkplek leren. Dit is anders dan de tot dan toe gebruikelijke werkwijze, waarin eerst gezorgd werd voor opleiding en kwalificaties en dan pas een geschikte werkplek werd gezocht. Zoals gezegd past deze aanpak goed binnen de beleidscontext van de Sociale Dienst van Dordrecht, waar 'work first' een centrale plaats inneemt.

Voor deze fase werd gebruikgemaakt van een dubbele inleenconstructie: de deelnemers worden door de gemeente middels een inleenconstructie geplaatst bij de ontwikkelbedrijven, die daarvoor een inleenvergoeding aan de Sociale Dienst betalen. De ontwikkelbedrijven op hun beurt lenen de cliënten weer uit aan diverse werkgevers, waarvoor zij van de werkgevers een inleenvergoeding ontvangen.

2.5 Aansturing ontwikkelbedrijven

We gaan in deze paragraaf kort in op de manier waarop de ontwikkelbedrijven worden gefinancierd en welke rapportageverplichtingen de ontwikkelbedrijven hebben.

In de contracten met de ontwikkelbedrijven is een minimum aantal te realiseren trajecten afgesproken. Voor dit aantal heeft de gemeente een vergoeding gegarandeerd. Voor elk volgend traject kunnen de ontwikkelbedrijven de kosten (voor bijvoorbeeld NT2-onderwijs, vaardigheidstrainingen en begeleidingskosten tijdens het voortraject) declareren. Daarbij is tevens een maximum aantal trajecten opgenomen waarvoor de ontwikkelbedrijven een vergoeding kunnen krijgen.
Naast deze inputfinanciering zijn twee vormen van resultaatfinanciering toegepast:

1. De inleenvergoeding die de gemeente voor een deelnemer aan een ontwikkelbedrijf betaalt, wordt gedurende de looptijd van een jaar geleidelijk minder. Het ontwikkelbedrijf wordt hierdoor gestimuleerd de werkgever een geleidelijk hoger wordende inleenvergoeding te vragen. De veronderstelling daarbij is dat een werkgever dit alleen accepteert indien de productiviteit van de werknemer hoger wordt. De ontwikkelbedrijven worden aldus gestimuleerd om te werken aan de verhoging van de productiviteit van de deelnemers.

2. Daarnaast ontvangen de ontwikkelbedrijven een bonus van vijftig procent van de totale inleensom voor elke deelnemer die binnen twaalf maanden na de start van het traject uitstroomt naar een duurzaam (voor minimaal 6 maanden) dienstverband.

Om na afloop van het project de resultaten qua taalbeheersing te kunnen vaststellen moeten de ontwikkelbedrijven voor elke deelnemer aan het begin van het traject een taaltoets (laten) uitvoeren en hierover rapporteren aan de gemeente. Aan het einde van het traject wordt voor diegenen die aan de leerwerkfase hebben deelgenomen, opnieuw een taaltoets afgenomen; deze verantwoordelijkheid is neergelegd bij de WIW-organisatie.

In de contracten met de ontwikkelbedrijven zijn verder de volgende rapportageverplichtingen op deelnemersniveau vastgelegd:
1. De ontwikkelbedrijven melden de deelnemers die voor een WIW-dienstverband in aanmerking komen aan bij de WIW-organisatie, uiterlijk in de 8e week na de start van de oriëntatiefase.
2. De ontwikkelbedrijven rapporteren de gegevens met betrekking tot het verzuim van de deelnemers wekelijks aan de WIW-organisatie.
3. Wanneer een deelnemer het traject tussentijds beëindigd, anders dan door uitstroom naar regulier werk, dan rapporteren de ontwikkelbedrijven dit aan de WIW-organisatie, zodat de WIW-organisatie in het kader van het sanctiebeleid maatregelen kan toepassen.
4. De ontwikkelbedrijven zullen maximaal twee maanden voor het einde van de leerwerkfase een eindrapportage met vervolgadvies verstrekken aan de WIW-organisatie.

Verder moeten de ontwikkelbedrijven de gemeente binnen twee weken na het einde van elk kwartaal de gegevens leveren met betrekking tot de in- en uitstroom van de deelnemers.

2.6 De projectorganisatie

Het project Duaal Dordrecht wordt beleidsmatig aangestuurd door een stuurgroep, waarin de Sociale Dienst, de verantwoordelijk wethouder en werkgeversverenigingen vertegenwoordigd zijn.
Voor de coördinatie van de uitvoering is een projectgroep in het leven geroepen, bestaande uit een projectleider en een aantal andere medewerkers van de Sociale Dienst. Deze projectgroep overlegt zeer regelmatig en verzorgt de dagelijkse coördinatie van de uitvoering, de communicatie binnen het project en het projectsecretariaat.
Deze projectgroep is opgeheven aan het eind van de oriëntatiefase, aangezien de deelnemers vanaf dat moment onder de verantwoordelijkheid van de WIW-consulenten vielen. De pro-

jectleider binnen de Sociale Dienst blijft gedurende de leerwerkfase verantwoordelijk voor de coördinatie binnen de Sociale Dienst.

2.7 Tot slot

Dit hoofdstuk beschrijft de opzet van het project Duaal Dordrecht. Het betreft een duaal traject met werk dat als doel heeft om 150 duale trajecten te realiseren om langdurig werkloze oudkomers naar regulier werk toe te leiden. Een traject bestaat uit een oriëntatiefase, waarin deelnemers worden klaargestoomd voor de tweede fase, die een leerwerktraject beslaat in het kader van een WIW-dienstverband. Het doel is dat deelnemers na afloop van het leerwerktraject uitstromen naar regulier werk.
In het volgende hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop het in dit hoofdstuk gepresenteerde projectplan in de praktijk is uitgevoerd.

3 PROCES: DE UITVOERING VAN HET PROJECT

3.1 Inleiding

Terwijl we in het voorgaande hoofdstuk hebben beschreven hoe het project Duaal Dordrecht in de plannen verwoord is, gaan we in dit hoofdstuk in op de wijze waarop het project in de praktijk is uitgevoerd. We bespreken achtereenvolgens de werving en selectie van kandidaten, de oriëntatiefase, de leerwerkfase en de bemiddelingsactiviteiten van de ontwikkelbedrijven. Daarna gaan we in op de projectorganisatie. We sluiten dit hoofdstuk af met twee paragrafen waarin we onze bevindingen presenteren uit de interviews met de deelnemers en de interviews met de werkgevers waarnaar deelnemers zijn uitgestroomd. In hoofdstuk 4 gaan we in op de resultaten in termen van uitstroom en uitval en op de financiële kosten en baten.

3.2 Werving en selectie van kandidaten

Voor de werving van kandidaten voor het project Duaal Dordrecht heeft de Sociale Dienst tussen oktober 2002 en maart 2003 een selectie uit het uitkeringsbestand gemaakt op basis van de volgende criteria:

- tussen de 35 en 57 jaar oud;
- minimaal 3 jaar werkloos;
- allochtoon; en
- oudkomer.

Deze selectie uit het bestand leverde een groslijst op van 461 potentiële kandidaten voor het project. Het was in principe de bedoeling dat de casemanagers deze kandidaten zouden oproepen voor een intakegesprek voor het project Duaal Dordrecht. De afdeling waar de casemanagers werkzaam zijn, constateerde echter dat een deel van de cliënten op de groslijst was vrijgesteld van de arbeidsplicht. Daarom kregen de casemanagers de opdracht de groslijst alleen als ‘leidraad’ te gebruiken en cliënten uit hun eigen caseload die aan de selectiecriteria voldeden, op te roepen voor een gesprek. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode voorjaar 2003 tot januari 2004.

Omdat de gemeentelijke organisatie veel belang hechtte aan het halen van de doelstelling om 150 cliënten in het project Duaal Dordrecht te plaatsen en het moeilijk bleek om dat aantal op tijd te halen, zijn in oktober 2003 de selectiecriteria opgerekt. De leeftijdsgrenzen zijn verruimd naar 23 tot 57 jaar en het criterium “langer dan drie jaar werkloos” werd terug-

geschroefd naar “langer dan een jaar werkloos”. Uiteindelijk hebben de casemanagers 179 kandidaten aangemeld voor het project Duaal Dordrecht.

In het voorjaar van 2005 bleek dat van de 179 personen die daadwerkelijk deelnamen aan het project, er slechts 19 personen voorkwamen op de oorspronkelijke groslijst van 461 kandidaten. In april 2005 heeft de Sociale Dienst naar aanleiding van deze bevinding nader onderzoek verricht. Men kwam op basis van een bestandsanalyse en een nadere bestudering van een steekproef uit de groslijst tot de conclusie dat tweevijfde van de groslijst inmiddels aan een ander reïntegratietraject deelnam, dat ongeveer eenderde van de groslijst een vrijstelling van de arbeidsplicht had en dat eenvijfde geen uitkering meer ontving.

Tabel 3.1 Resultaten analyse groslijst

Resultaat	Percentage
Kandidaten ingestroomd in het project Duaal Dordrecht	4%
Niet ingestroomd in het project Duaal Dordrecht	
- cliënten met een vrijstelling (bijv. medisch of leeftijd)	32%
- cliënten die deelnemen aan een ander traject	40%
- cliënten die geen uitkering meer ontvangen	20%
- overig	4%
Totaal groslijst	100%

Bron: Berekening Regioplan op basis van notitie ‘Selectie deelnemers Duaal Oudkomers’, Sociale Dienst Dordrecht, april 2005.

Het aandeel cliënten op de groslijst dat is aangemeld voor het project Duaal Dordrecht is klein. Uit de evaluatie begrijpen wij dat de casemanagers als gevolg van de tijdsdruk de groslijst nauwelijks hebben gebruikt. Het was efficiënter cliënten uit hun eigen caseload op te roepen. Het gebruik van de groslijst (met vooral cliënten waarmee de casemanagers nauwelijks contact hadden), had als risico dat veel opgeroepen cliënten niet in staat bleken te zijn aan het project deel te nemen als gevolg van vrijstellingen. Van de cliënten in hun eigen caseload wisten de casemanagers veel beter welke cliënten een vrijstelling hadden. Hierdoor kon de selectie uit hun eigen caseload veel efficiënter gebeuren dan vanuit de groslijst.

De vraag blijft waarom zoveel cliënten van de groslijst nu een vrijstelling hebben, op een ander traject zitten of uit de bijstand zijn gestroomd. Hiervoor hebben wij twee mogelijke verklaringen.

De eerste verklaring is het verloop van tijd tussen de eerste en de tweede bestandsanalyse (maart 2003 - april 2005): zo’n twee jaar. In die periode hebben blijkbaar veel cliënten een vrijstelling gekregen en zijn in een traject geplaatst. De projecten WWB-proof maken en De Werkplaats die in de loop van 2004 zijn gestart, zijn hiervoor een mogelijke verklaring. Alle cliënten uit het bestand van de Sociale Dienst zijn opgeroepen in het kader van het WWB-proof maken. Dit kan resulteren in vrijstellingen en het doorverwijzen naar reïntegratietrajec-

ten. Ook een uitstroom uit het bestand van 20 procent in twee jaar is mogelijk. In 2004 is 42 procent van het hele bestand uitgestroomd. Als je daar de uitstroom naar werk van aftrekt (30% van de totale uitstroom), houd je nog bijna 30 procent over. Dus, 10 procent per jaar is zelfs voor een moeilijke groep als de langdurig werkloze oudkomers mogelijk.

Een tweede mogelijke verklaring is bestandsvervuiling: vrijstellingen en trajecten worden wellicht niet altijd in het bestand geregistreerd. Hierdoor konden cliënten op de groslijst komen die waren vrijgesteld van de arbeidsplicht of die in traject zaten. In welke mate de beide mogelijke verklaringen een rol hebben gespeeld, kunnen wij niet vaststellen.

Tijdens het intakegesprek kijkt de casemanager of de kandidaat nog steeds aan de selectiecriteria voldoet. Van het intakegesprek wordt uitgebreid verslag gedaan in een diagnoseverslag. Dit bevat onder meer gegevens over werkervaring, gevolgde opleidingen, belemmeringen voor arbeidsinschakeling, kwaliteiten voor arbeidsinschakeling, taalbeheersing en de motivatie van de cliënt. Ook worden onderdelen en termijnen van het beoogde traject geschetst, bijvoorbeeld welke taalcursus de cliënt nodig heeft of wat voor soort dienstverband er in de leerwerkfase voor de cliënt mogelijk is. Daarna wordt de cliënt overgedragen aan een ontwikkelbedrijf.

De keuze naar welk ontwikkelbedrijf deelnemers worden doorverwezen, is voornamelijk afhankelijk van de geschiktheid voor, ervaring in en voorkeur voor bepaalde functies en/of sectoren. Hierbij was het volgende schema leidend:

Schema 3.1 Overzicht ontwikkelbedrijven en sectoren

Sector/branche	Ontwikkelbedrijf
Infra Bouw/hout Wijkbeheer Thuiszorg	Dordtmij
Kringloopverwerking Milieudiensten	Kringloopbedrijf Netwerk (KBN)
Groenvoorziening Metalektro Catering Productie	Stimulans

Daarnaast hebben de casemanagers bij de doorverwijzing ook gekeken naar de methodiek van de ontwikkelbedrijven. Een aantal casemanagers geeft aan dat zij bij hun keuze voor een ontwikkelbedrijf rekening hielden met de aard van de leerwerkplekken die de ontwikkelbedrijven aanboden: bij Dordtmij in commerciële bedrijven, bij KBN en Stimulans in een meer beschermde omgeving. Verder geven sommige casemanagers aan dat zij cliënten naar Stimulans hebben doorverwezen omdat dit ontwikkelbedrijf onderdeel was van het SW-bedrijf.

Naast deelnemers die bij de drie ontwikkelbedrijven in traject waren, zijn er zeven cliënten die deelnamen aan een leerwerktraject in het kader van het Buurt Service Team als deelnemers van het project Duaal Dordrecht geregistreerd. Deze zeven cliënten voldeden aan de selectiecriteria voor het project Duaal Dordrecht. Het betreft hier leerwerktrajecten in de glastuinbouw. Het Buurt Service Team (BST) heeft verder niet de status van ontwikkelbedrijf en daarom beschrijven we de door BST gevolgde methodiek verder niet.

In principe werd door de ontwikkelbedrijven niet aan de poort geselecteerd. Slechts in een incidenteel geval is een cliënt niet door een ontwikkelbedrijf geaccepteerd en terugverwezen naar de Sociale Dienst wegens ernstig motivatiegebrek.

De casemanagers van de Sociale Dienst hebben 179 cliënten aangemeld bij één van de ontwikkelbedrijven voor een voortraject, ook wel oriëntatiefase genoemd. Na een overdrachtsgesprek, waarbij de cliënt, de casemanager van de Sociale Dienst en de begeleider van het ontwikkelbedrijf aanwezig waren, is het grootste deel van de begeleiding van deelnemers overgenomen door de ontwikkelbedrijven. Casemanagers blijven tijdens de oriëntatiefase de voortgang van de cliënten op afstand volgen. Alleen als er aanleiding toe is (qua gedrag cliënt), wordt er een gesprek gearrangeerd.

In een paar gevallen bleek gedurende de oriëntatiefase dat een deelnemer meer interesse en/of geschiktheid had voor een andere sector dan waar het ontwikkelbedrijf zich op toelegt. In die gevallen zijn deelnemers doorverwezen naar één van de andere ontwikkelbedrijven.

3.3 De oriëntatiefase

De oriëntatiefase is het eerste onderdeel van de trajecten die de deelnemers aan het project Duaal Dordrecht doorlopen. Deze drie maanden durende fase bestond uit drie hoofdonderdelen: arbeidsoriëntatie, taalonderwijs en het aanleren van algemene werknemersvaardigheden (zoals afbellen als je niet kunt komen, op tijd komen, je aan afspraken houden, er verzorgd uitzien et cetera). Gedurende het voortraject wordt de deelnemer intensief begeleid door het ontwikkelbedrijf, zowel op individueel als op groepsniveau. Deze begeleider stelt in de oriëntatiefase vast welke belemmeringen de deelnemer heeft voor arbeidsinschakeling op assistentniveau.

De ontwikkelbedrijven moesten bij elke deelnemer aan het begin van het traject een taaltoets afnemen om het niveau Nederlands vast te stellen. Deze taaltoetsen hebben de ontwikkelbedrijven uitbesteed aan externe partijen.

Hieronder beschrijven we per ontwikkelbedrijf wat er in de oriëntatiefase is aangeboden.

Kringloopbedrijf Netwerk
Bij KBN beginnen de deelnemers meteen in de voorfase met werken binnen KBN. Samen met de taallessen zijn de meeste deelnemers 32 uur per week actief. Omdat nog niet meteen duidelijk was op welke werkplek deelnemers op hun plaats waren, heeft een deel van de deelnemers verschillende werkplekken uitgeprobeerd.
De deelnemers kregen verder drie uur per week taalles op locatie van KBN door docenten van een extern opleidingsinstituut. Daar kregen zij opdrachten mee die ze in de werksituatie moesten uitvoeren.
De deelnemers hadden elke maand een functioneringsgesprek met hun werkbegeleider waarin onder meer maximaal drie leerdoelen werden vastgesteld voor de komende maand. Op de werkplekken begeleidden de werkbegeleiders de deelnemers, ook bij het realiseren van de leerdoelen. De werkbegeleiders waren met name gericht op de algemene werknemersvaardigheden en vakgerichte vaardigheden. De Nederlandse cultuur en waarden en normen waren ook een belangrijk aandachtspunt.

Dordtmij
De kern van de methodiek van Dordtmij, in hun eigen woorden, is het in beweging krijgen van deelnemers en vervolgens tempo maken. Hierbij is het geven van aandacht en positieve feedback essentieel. Bij Dordtmij kregen de deelnemers in de eerste één tot drie maanden van de oriëntatiefase twee dagdelen per week taalonderwijs. De cursus NT2 was ingekocht bij een extern opleidingsinstituut. De duur van de periode waarin taalonderwijs werd gegeven was afhankelijk van het niveau Nederlands en de wensen van de deelnemer. Daarna liepen de deelnemers vier dagdelen per week stage bij verschillende (commerciële) bedrijfsonderdelen van Dordtmij. Daarnaast kregen de deelnemers cursussen werknemersvaardigheden, individuele cursussen (zoals EHBO en rijlessen), fitness en gezondheidstoetsen en individuele gesprekken.

Stimulans
Stimulans maakte in de oriëntatiefase gebruik van de simulatieafdeling van Drechtwerk (de STAP-afdeling). In deze beschermde werkomgeving waren voor alle deelnemers leerwerkplekken gerealiseerd. Door middel van deze leerwerkplekken kreeg Stimulans inzicht in de affiniteiten, (cognitieve) capaciteiten, sociale en communicatieve vaardigheden van de deelnemers. Gemiddeld verbleven de deelnemers vier tot zes weken op de leerwerkplekken. Daar werd tevens vastgesteld wat de deelnemers kunnen, wat ze niet kunnen en waar de leerdoelen liggen.
Daarnaast kregen de deelnemers in de oriëntatiefase twee dagdelen taalonderwijs, dat gegeven werd door Stimulans zelf, en twee dagdelen per week sociale activering.

Vergelijking inhoud oriëntatiefase
Het programma van de drie ontwikkelbedrijven was in de voorfase dus in hoofdlijnen vergelijkbaar. Het taalonderwijs beperkte zich tot één à twee dagdelen per week. Het werk nam vier tot zeven dagdelen per week in beslag. Bij Stimulans ging het om werk in simulatiewerkplaatsen, bij KBN om werk in de beschermde omgeving van KBN zelf en bij Dordtmij om stages bij commerciële bedrijfseenheden van dit bedrijf waarbij vanzelfsprekend nog niet meteen de gangbare eisen werden gesteld aan de deelnemers. Daarnaast gaven Dordtmij en Stimulans aparte trainingen werknemersvaardigheden c.q. sociale vaardigheden en andere cursussen op maat, terwijl KBN werknemersvaardigheden op de werkplek aanleerde.

3.4 De leerwerkfase

Na de oriëntatiefase begint de leerwerkfase waarin de deelnemers in een WIW-dienstverband gaan werken. Op dit punt in het traject vindt opnieuw een selectie plaats: deelnemers die niet aan de slag kunnen (en/of willen) in een WIW-dienstverband of voor wie er geen werkplek gevonden kan worden, worden terugverwezen naar de Sociale Dienst. De deelnemers voor wie wel een werkplek is gevonden, worden uitgenodigd voor een gesprek met een WIW-consulent, die formeel vaststelt of er een WIW-dienstverband kan worden afgesloten. In principe volgen de WIW-consulenten het advies van de ontwikkelbedrijven om een WIW-dienstverband aan te gaan. Op dat moment nemen de WIW-consulenten de begeleiding over van de casemanagers van de Sociale Dienst. Ook de WIW-consulenten begeleiden de deelnemers op afstand. Zij vervullen alleen de formele werkgeversrol. Hun taken blijven beperkt tot het bijhouden van de ziekmeldingen en het voeren van functioneringsgesprekken. Veelal is al tijdens de oriëntatiefase frequent overleg gevoerd tussen de ontwikkelbedrijven en de WIW-consulent.

Hieronder beschrijven we per ontwikkelbedrijf de inhoud van de leerwerkfase.

Kringloopbedrijf Netwerk
Bij KBN werden de deelnemers geplaatst op leerwerkplekken binnen KBN. Het ging om hetzelfde werk dat de deelnemers in de voorfase hadden gedaan. De begeleiding door de werkbegeleiders ging tijdens de leerwerkfase door, nog altijd gericht op werknemersvaardigheden, cultuur, normen en waarden. Tijdens de leerwerkfase werd er strenger gelet op aanwezigheid, ziekmelden et cetera. Voor twee deelnemers is er een stageplek geregeld bij een externe werkgever. Deze deelnemers werkten bij KBN in een WIW-dienstverband, ze deden het goed en werden gedetacheerd bij de werkgever. Dit bleek in beide gevallen te hoog gegrepen voor de deelnemer.

Tijdens de leerwerkfase was er gedurende het hele jaar één ochtend per week taalles bij het opleidingsinstituut. Daarnaast kregen de deelnemers ongeveer één uur per twee weken taalles op de werkvloer van een docent van het opleidingsinstituut.

De deelnemers hebben tijdens de leerwerkfase bij KBN geen vakopleidingen gevolgd. Wel zijn er twee deelnemers bij wie het WIW-dienstverband met een jaar was verlengd die tijdens het tweede WIW-jaar een BBL hebben gevolgd in een administratieve richting.

Dordtmij
Bij Dordtmij werden de meeste deelnemers geplaatst op leerwerkplekken bij externe werkgevers. Ongeveer één op de tien deelnemers werd geplaatst op leerwerkplekken binnen Dordtmij (ook dit waren werkplekken in een commerciële omgeving). Het streven daarbij was dat de deelnemers binnen vier weken op een niveau van tachtig procent productiviteit konden werken. De gedachte hierachter was dat dit betekent dat er een perspectief is op honderd procent productiviteit en daarmee op een reguliere aanstelling. Wanneer de tachtig procent productiviteit niet werd gehaald, werd de betrokken deelnemer bij een andere werkgever geplaatst. Ongeveer één op de vijf deelnemers heeft om die reden in meerdere branches stage gelopen. Bij de rest bleek de keuze die in de oriëntatiefase werd gemaakt voor een branche, de goede keuze.
Dordtmij bood gedurende de hele leerwerkfase één avond per week taalles aan, gecombineerd met de mogelijkheid om problemen aan de orde te stellen. Deze sociale aandacht was essentieel voor de opkomst.

Negentig procent van de deelnemers bij Dordtmij werkte veertig uur per week. Tien procent deed er een BBL naast. Of er een BBL werd ingezet, was afhankelijk van de wensen van de werkgever. Daarnaast heeft ongeveer de helft van de deelnemers tijdens de leerwerkfase nog andere cursussen gevolgd, zoals heftruck- en rijlessen. Dit werd door Dordtmij betaald. Het instituut dat deze cursussen aanbood, stond heel welwillend ten aanzien van de doelgroep, onder andere door het bieden van de mogelijkheid van mondelinge examens. De meeste van de betrokken deelnemers hebben de opleiding succesvol afgerond.

Stimulans
Bij Stimulans werden de deelnemers op leerwerkplekken binnen het SW-bedrijf (Drechtwerk) geplaatst. Stimulans is een zelfstandige dochteronderneming van Drechtwerk. De begeleiding op de werkvloer werd gedaan door werkleiders en assistent-werkleiders. Verder was er een consulent die verantwoordelijk was voor de begeleiding in het reïntegratietraject. Het was de bedoeling om in het werk ontwikkeling aan te brengen, zodat het steeds uitdagen-

der werd voor de deelnemer. Deelnemers werden ook regelmatig doorgeschoven naar andere leerwerkplaatsen.

Tijdens de leerwerkfase kregen de deelnemers bij Stimulans nog twee tot maximaal vier maanden één dagdeel per week taalonderwijs. In deze taallessen werden vaste onderwerpen besproken die gerelateerd waren aan werk, zoals arbeidsomstandigheden, veiligheid en hygiëne.

Bij Stimulans hebben enkele deelnemers een heftruckopleiding gevolgd. Eén van hen heeft het diploma gehaald. Verder zijn er geen vakopleidingen aangeboden.

Vergelijking inhoud leerwerkfase
De methodieken die door de ontwikkelbedrijven worden gebruikt tijdens de leerwerkfase verschilden wezenlijk van elkaar. Terwijl deelnemers bij Dordtmij meteen bij externe werkgevers werden geplaatst, bleven deelnemers bij KBN en Stimulans binnen het eigen bedrijf in een beschermde werkomgeving. De deelnemers volgden bij Dordtmij ook meer (vak)opleidingen. Bij de andere twee ontwikkelbedrijven kwam dit heel weinig voor. Bij KBN kregen de deelnemers in de leerwerkfase meer taallessen aangeboden dan bij de andere twee ontwikkelbedrijven, en werden deze deels op de werkplek gegeven.

3.5 Bemiddeling naar regulier werk

In deze paragraaf beschrijven we hoe de ontwikkelbedrijven de deelnemers die in een WIW-dienstverband werkten, aan regulier werk hielpen.

Kringloopbedrijf Netwerk
KBN had vooraf afspraken gemaakt met een reïntegratiebedrijf (DMK) om de bemiddeling naar regulier werk te verzorgen, omdat KBN deze expertise zelf niet in huis heeft. DMK heeft enkele intakegesprekken gevoerd met deelnemers die bij KBN naar tevredenheid werkten, maar geconcludeerd dat zij niet bemiddelbaar waren. DMK had zich verkeken op de zwaarte van de problematiek van de deelnemers aan het project Duaal Dordrecht. Met deze constatering was verdere samenwerking tussen KBN en DMK van de baan.
KBN heeft vervolgens zelf de volgende bemiddelingsactiviteiten uitgevoerd:
- KBN maakte deelnemers regelmatig attent op vacatures die ze in de krant of op internet hadden gevonden.
- De docent van het ROC hielp deelnemers met het schrijven van sollicitatiebrieven.
- KBN heeft enkele bedrijven benaderd voor stageplekken. Dit heeft echter niet geleid tot uitstroom naar regulier werk.

- Een deel van de deelnemers heeft gebruikgemaakt van de CWI-simulatie van het ROC om te oefenen met het inschrijven als werkzoekende en het zoeken naar vacatures.
- KBN heeft een aantal deelnemers voorbereid op een sollicitatieronde bij een lokale supermarkt. Bij dit bedrijf is één deelnemer geplaatst op een reguliere baan.
- KBN heeft zelf twee deelnemers aan het project een reguliere baan aangeboden.

Dordtmij

Dordtmij heeft voor het project Duaal Dordrecht nieuwe werkgevers geworven, onder andere door het project onder de aandacht te brengen van collega-werkgevers die lid waren van dezelfde werkgeversvereniging. Werkgevers werden in eerste instantie benaderd om te inventariseren of er vraag was naar personeel. Vervolgens keek Dordtmij of één van de deelnemers van het project Duaal Dordrecht geschikt was voor de vacature. Het ging meestal om werkgevers die een structurele vacature hadden en bereid waren om deelnemers van het project uit te proberen. Vaak konden deelnemers die een jaar in een WIW-dienstverband bij een werkgever hadden gewerkt, in een reguliere baan bij dezelfde werkgever aan de slag. Dordtmij heeft de deelnemers geen sollicitatietrainingen aangeboden. Dordtmij heeft in alle gevallen de matching zelf verzorgd.

Stimulans

Zoals gezegd heeft Stimulans alle deelnemers geplaatst op leerwerkplekken binnen het SW-bedrijf. Deze leerwerkplekken konden niet worden omgezet in reguliere banen. Voor alle deelnemers moest dus een reguliere baan gevonden worden. Hiertoe heeft Stimulans de volgende bemiddelingsactiviteiten ingezet:

- De deelnemers kregen tijdens de leerwerkfase een sollicitatietraining, waarin onder andere voor iedereen een c.v. is opgesteld.
- Stimulans is met alle deelnemers naar het CWI geweest om uit te leggen hoe daar naar vacatures gezocht kan worden.
- Deelnemers werden gepusht om zich in te schrijven bij uitzendbureaus en via andere kanalen naar werk te zoeken en hierin continu actief te blijven.
- Stimulans maakte gebruik van één (en later twee) jobhunters die met alle deelnemers gesprekken hebben gevoerd. De jobhunters gingen op zoek naar werk voor specifieke deelnemers. Daarnaast hebben de jobhunters een aantal werkgevers gevonden die meerdere vacatures hadden voor ongeschoolde werknemers. In die gevallen zijn er ook meerdere deelnemers naar de werkgever gestuurd.

Vergelijking bemiddelingsactiviteiten

Bij Dordtmij vond de bemiddeling plaats na de oriëntatiefase. Op dat moment werden de deelnemers bij externe werkgevers geplaatst met de bedoeling dat het WIW-dienstverband na een jaar werd omgezet in een regulier dienstverband. Hierdoor lag de focus van Dordtmij tij-

dens de leerwerkfase op het zo goed mogelijk laten functioneren van de deelnemers. Stimulans en KBN moesten tijdens de leerwerkfase nog wel werkgevers zoeken die werk hadden voor de deelnemers en daarnaast de deelnemers begeleiden bij de sollicitaties.

Afspraken met werkgevers
Uit het voorgaande blijkt dat ontwikkelbedrijven werkgevers moesten zoeken. Dit is opmerkelijk aangezien het duale traject voor oudkomers mede vanuit de werkgeversvereniging Drechtsteden is geïnitieerd. Er staan echter geen afspraken met werkgevers over vacatures op papier en uit de interviews blijkt dat er in de startfase van het project mondeling een intentieverklaring door de werkgeversvereniging is uitgesproken richting de wethouder. De exacte inhoud daarvan is echter niet bekend en er is niets van vastgelegd. Teven is er mondeling toegezegd, dat er bij de sociale werkvoorziening Drechtwerk tientallen banen op assistentniveau beschikbaar waren voor duale cliënten. Ook deze toezegging staat niet op papier.

3.6 Projectorganisatie

Het project Duaal Dordrecht wordt beleidsmatig aangestuurd door een stuurgroep, waarin de Sociale Dienst, de verantwoordelijke wethouder en werkgeversverenigingen vertegenwoordigd zijn.

Voor de dagelijkse aansturing is een projectgroep in het leven geroepen, bestaande uit medewerkers van de Sociale Dienst. Deze kwam zeer regelmatig bijeen en verzorgde de dagelijkse coördinatie van de uitvoering en de communicatie binnen het project en met de ontwikkelbedrijven. Wanneer er knelpunten geconstateerd werden in de voortgang wat betreft instroom en uitstroom werd in eerste instantie getracht deze in de projectgroep op te lossen. Wanneer duidelijk was dat hierbij ook van andere partijen actie nodig was, werd de stuurgroep ingeschakeld. Zo kwam op een bepaald moment het signaal vanuit de projectgroep, dat de uitstroom naar regulier werk te wensen overliet. Vervolgens is vanuit de stuurgroep een extra inspanning verricht richting de werkgevers om hen over te halen vacatures open te stellen. Bij de aanvang van de leerwerkfase is de projectgroep ontbonden omdat de deelnemers toen zijn overgedragen aan de WIW-consulenten. Vanaf dat moment was de projectleider alleen verantwoordelijk voor de coördinatie binnen de Sociale Dienst.
De stuurgroep kwam eens in het half jaar bij elkaar. Over het algemeen vinden de leden van de stuurgroep dat ze relatief weinig mogelijkheden hebben gehad om bij te sturen. Een belangrijke oorzaak daarvoor was een gebrek aan managementinformatie. Eén van de stuurgroepleden verwoordt dit als volgt: *"Er was erg weinig informatie over de voortgang. Soms waren er wel wat tabelletjes, maar als we dan doorvroegen over die cijfers, dan moest men het antwoord vaak schuldig blijven"*.

Een ander organisatorisch knelpunt betreft de positie van het project binnen de gemeentelijke organisatie. Sommige respondenten spreken over weerstand bij de casemanagers tegen de zakelijke benadering binnen het project, zoals het streng sanctioneren. De casemanagers zelf zeggen positief te staan tegenover de intenties van het project, maar vinden dat de doelstellingen en de planning niet goed met de uitvoering is besproken en dat vooraf onvoldoende beoordeeld is of het project wel uitvoerbaar was. Bovendien moesten de casemanagers het project uitvoeren bovenop hun reguliere werkzaamheden. Dit is de uitvoering van het project niet ten goede gekomen, volgens de casemanagers. Dit laatste punt wordt door andere gemeentelijke respondenten beaamd. De meeste gemeentelijke respondenten zien de methodiek duale trajecten dan ook liever als één van de instrumenten die ingezet kunnen worden, dan als een apart project. Het voordeel hiervan is met name dat duale trajecten ook voor andere cliënten ingezet kunnen worden.

Tot slot hebben reorganisaties binnen de Sociale Dienst mogelijk een rol gespeeld bij de moeilijke "landing" van het project binnen de organisatie. Terwijl het project Duaal Dordrecht werd opgetuigd, was de Sociale Dienst bezig met de opmaat voor de WWB en de afbouw van gesubsidieerde arbeid en de WIW. Volgens enkele respondenten was daardoor een deel van de medewerkers van de WIW-afdeling minder gemotiveerd voor het project Duaal Dordrecht.

3.7 De deelnemers aan het woord

In deze paragraaf presenteren wij de uitkomsten van de telefonische interviews die we bij deelnemers van het project hebben afgenomen. We hebben gesproken met drie deelnemers die nog in traject zaten, vijf deelnemers die zijn uitgestroomd naar regulier werk, zeven deelnemers die zijn uitgevallen en zeven cliënten die zijn opgeroepen voor het project, maar niet zijn gestart. Vanwege het kleine aantal interviews zijn de hieronder beschreven uitkomsten vooral indicatief.

Informatie vooraf
Iets meer dan de helft van de deelnemers zegt in de interviews dat hij/zij vooraf betere informatie had willen hebben over de aard van het werk en de kans op een baan na afloop. "*Ik dacht dat ik een vaste baan zou krijgen als ik het project af zou maken*", zo zegt een deelnemer.

Ook was het een aantal deelnemers niet duidelijk wat de doelstelling en werkwijze van het project Duaal Dordrecht was. Met name het verschil tussen een WIW-dienstverband en regulier werk bleek voor enkele deelnemers niet helder. Een respondent van een ontwikkelbedrijf

geeft ook aan dat sommige deelnemers zó blij waren met de veilige werkomgeving in de leerwerkfase, dat ze niet weg wilden en niet begrepen waarom ze nog moesten solliciteren, ze hadden nu toch een baan?

Inschatting kennis en vaardigheden
Deelnemers vinden over het algemeen dat hun kennis en vaardigheden goed zijn beoordeeld. Een deel weet niet of hun vooropleiding en/of werkervaring is beoordeeld. Enkele deelnemers vinden dat hun taalvaardigheid in het Nederlands te laag is beoordeeld. Dit zijn dezelfde deelnemers die van mening zijn dat het niveau van werken en van de taallessen eigenlijk te laag was.

Oriëntatiefase
De meeste deelnemers zijn tevreden over de oriëntatiefase. Enkele deelnemers vinden dat er te weinig taallessen werden gegeven gedurende het voortraject. De deelnemers vonden de begeleiding tijdens het voortraject goed. Ze konden altijd hun vragen kwijt. De meeste deelnemers vinden dat de oriëntatiefase een goede voorbereiding was voor de leerwerkfase.

Leerwerkfase
Van het werk in de leerwerkfase hadden de meeste deelnemers meer verwacht. Men is met name niet tevreden over het niveau van het werk en de kennis die nodig is voor het werk. Sommigen vinden het werk te makkelijk, anderen vinden het werk te gevaarlijk.

Begeleiding
Deelnemers zijn wisselend tevreden over de begeleiding van het ontwikkelbedrijf tijdens de leerwerkfase. Enkele deelnemers vinden dat zij kinderachtig behandeld werden, anderen zijn juist erg tevreden over de begeleiding.

Uitvallers
(Ex-)deelnemers die inmiddels weer in de uitkering zitten, geven als verklaringen voor het feit dat zij geen werk kunnen vinden: dat er geen werk is, dat zij te oud zijn, dat zij te weinig werkervaring hebben en dat werkgevers liever goedkope Oosteuropese arbeidskrachten aannemen. Eén deelnemer is gestopt met zijn WIW-contract omdat hij volgens hem gediscrimineerd werd.

Niettemin zijn de deelnemers die zijn uitgevallen overwegend positief over het project omdat zij wel wat geleerd hebben van het project en het idee hebben dat hun kansen op een baan zijn toegenomen. Leerpunten die meerdere respondenten noemen:
- Hun beheersing van het Nederlands is dankzij het project verbeterd.

- Zij hebben meer geleerd over wat er bij werk komt kijken. Daarbij gaat het met name om werknemersvaardigheden zoals op tijd komen, afbellen wanneer je ziek bent, afspraken maken, maar ook om het vinden van een baan en het tekenen van een contract.
- Zij hebben werkervaring opgedaan.
- Zij hebben communicatieve vaardigheden geleerd.

Slechts een enkeling zegt dat hij niets van het project heeft geleerd.

Uitstromers

De uitgestroomde deelnemers zijn minder positief over het project dan de uitvallers. Enkele ex-deelnemers die uitgestroomd zijn naar werk, zeggen dat het hen zonder dit project ook wel was gelukt. Zij waren teleurgesteld in het niveau van het project, zowel het niveau van het werk als dat van de taallessen en dat van de begeleiding. Eén van hen verwoordt dit als volgt: ”De begeleider deed soms net alsof we dom waren” en een ander zegt dat de deelnemers kinderachtig behandeld werden. Deze ex-deelnemers werken nu bij een andere werkgever dan waar zij het WIW-contract hebben vervuld.

Valse starters

Een groot deel van de cliënten die wel zijn opgeroepen, maar nooit aan een duaal traject begonnen zijn (de zogenoemde ‘valse starters’) zegt inmiddels een baan te hebben. Dat is volgens hen ook de reden dat zij niet hebben meegedaan aan het project. De overige ‘valse starters’ zeggen dat ze niet mee hebben gedaan omdat ze niet aan de eisen voldeden vanwege medische redenen of omdat zij zwanger waren.

3.8 De werkgevers aan het woord

We hebben telefonische interviews afgenomen met vier werkgevers waar in totaal acht uitgestroomde deelnemers terechtgekomen zijn. Het betreft hier twee bedrijfsonderdelen van de ontwikkelbedrijven en twee externe werkgevers.

Deelnemers

De werkgevers zeggen tevreden te zijn over de werknemers die via het project Duaal Dordrecht bij hen aan de slag zijn gegaan. De meeste van deze werknemers hebben één of meerdere keren een contractverlenging gehad. In enkele gevallen is het contract niet verlengd nadat het afgelopen was, maar dat was niet vanwege hun functioneren, maar omdat het bedrijf om economische redenen in moest krimpen en deze mensen via het *last-in-first-out* systeem uit dienst gingen. De werkgevers wijzen er op dat de motivatie van de deelnemers hoog is en dat ze snel dingen oppikken.

De werkgevers melden geen specifieke belemmeringen of knelpunten bij de arbeidsinschakeling van deze personen. Sommige werkgevers hebben ook deelnemers in een stage of WIW-contract gehad die uiteindelijk niet aangenomen zijn. De reden voor het niet aannemen was dan met name de taalvaardigheid en de motivatie c.q. werkhouding. "*Als iemand zijn afspraken niet nakomt en ik dus niet van hem op aan kan, dan houdt het al snel op",* aldus een werkgever. In een specifiek geval was een werknemer boos op zijn werkgever en kon niet goed uitleggen wat er aan de hand was. Met behulp van een tolk is dit meningsverschil echter uitgepraat naar tevredenheid van alle partijen.
Eén werkgever merkt op dat de deelnemer die bij hem aan de slag is gegaan, slechts in die specifieke bedrijfstak en in die specifieke functie werkervaring heeft en dat dit "*het enige werk is wat deze man kan doen. En hij werkt goed hoor. Aangezien het in onze sector niet zo goed gaat, kan ik wel begrijpen dat hij moeite heeft om aan de slag te komen, want hij kan niets anders".*

Leren op de werkvloer
Van leren op de werkvloer is volgens de werkgevers die niet bij een ontwikkelbedrijf horen alleen sprake voorzover het praktijkleren betreft. In de praktijk van het werk van alledag leert men wat Nederlandse woorden en pikt men vaardigheden op, maar er was geen sprake van onderwijs op de werkvloer. Deze werkgevers zeggen niet te weten of de deelnemer naast het werk nog taallessen of andere lessen volgde. *"In ieder geval niet op de werkvloer en niet tijdens werktijd"*, aldus een werkgever.

Begeleiding op de werkvloer
Bij de bedrijfsonderdelen van de ontwikkelbedrijven was er begeleiding op de werkvloer die verder ging dan werkbegeleiding. De werkbegeleiders coachten de werknemers ook in hun leerproces. De andere werkgevers zeggen dat er geen sprake is van begeleiding op de werkvloer. "*Tijdens een stage natuurlijk wel, maar zodra er betaald moet worden voor het werk dat die persoon doet, dan kost het veel te veel tijd. Als ik iemand betaal moet het gewoon een goede kracht zijn die voldoet aan dezelfde eisen als alle andere werknemers*", zo zegt een respondent.

Vergelijking andere projecten
De werkgevers zien eigenlijk geen noemenswaardig verschil met andere projecten die allochtonen naar werk leiden. Van het duale karakter tijdens de WIW-fase hebben zij weinig tot niets gemerkt. Bij de werving en selectie van nieuw personeel doet men geen concessies: dezelfde eisen gelden voor iedereen. Een werkgever verwoordt dit als volgt: "*Als ik een vacature heb en iemand voldoet aan de kwalificaties en is gemotiveerd dan neem ik hem in dienst. Het maakt mij niet uit of die persoon dan uit het ene of het andere project komt".*

3.9 Tot slot

Dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop het project Duaal Dordrecht is uitgevoerd. We hebben gezien dat de werving en selectie van deelnemers voor het project moeizaam is verlopen. Verder hebben we in dit hoofdstuk de aanpak van de ontwikkelbedrijven beschreven. Het duale karakter van de aanpak bestond uit enerzijds werk(ervaring) en anderzijds het aanleren van werknemersvaardigheden. De betrokken deelnemers en werkgevers zijn overwegend positief over het project. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de resultaten van het project Duaal Dordrecht.

4 RESULTATEN

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het project Duaal Dordrecht. We beginnen dit hoofdstuk met een bespreking van de stroomgegevens van het project (4.2), de kenmerken van de deelnemers (4.3) en de verdeling van de deelnemers over de drie ontwikkelbedrijven (4.4). In paragraaf 4.5 gaan we in op de resultaten van het project in termen van taalontwikkeling en uitstroom naar regulier werk. We bespreken daarbij ook de kenmerken van de uitstromers en het moment van uitval. In paragraaf 4.6 presenteren we een analyse van de uitval. Paragraaf 4.7 gaat over de financiële kosten en baten van het project.

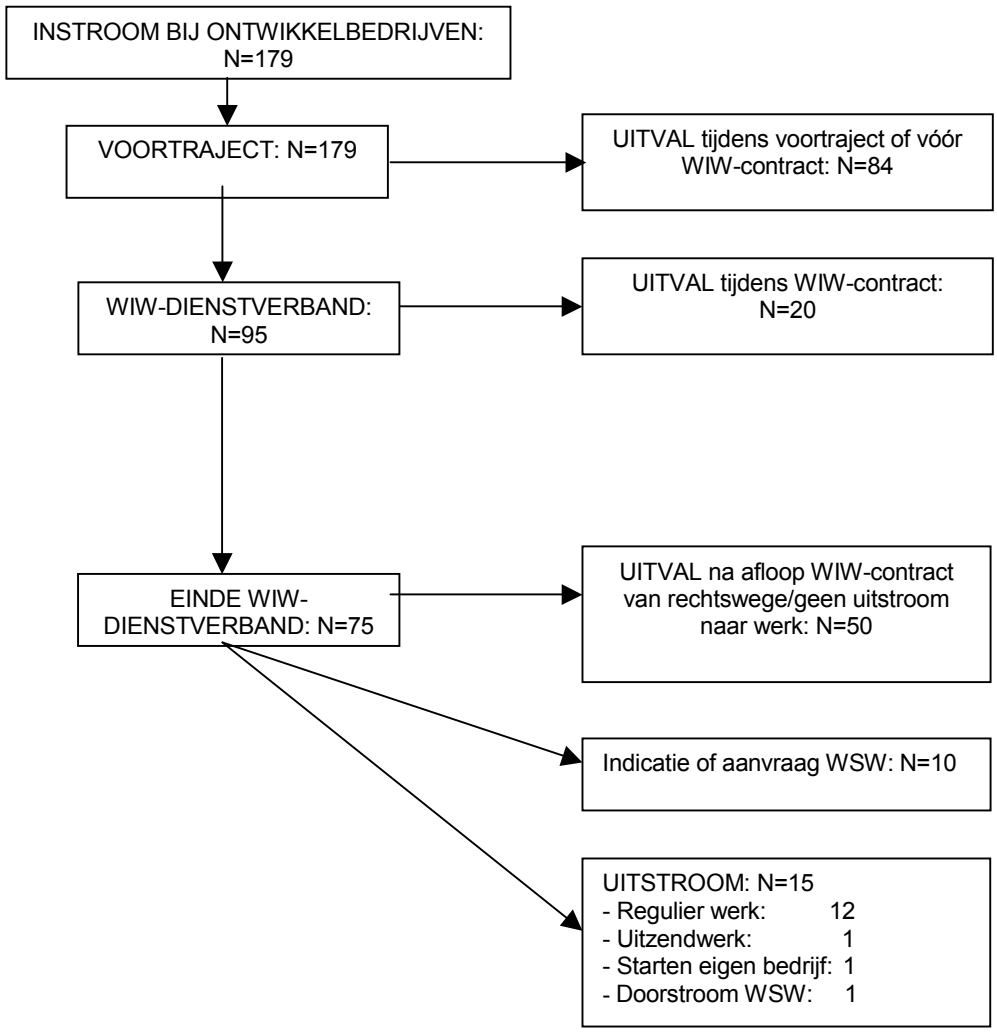
4.2 In- en uitstroom

Het stroomschema op de volgende pagina geeft de resultaten tot nu toe weer in termen van instroom, uitstroom en uitval. De inhoud van het schema wordt hieronder toegelicht.

Zoals te zien is in het stroomschema op de volgende pagina, zijn er 179 deelnemers ingestroomd in het project Duaal Dordrecht. Daarvan zijn er vijftien personen uitgestroomd naar werk. Dat is acht procent van alle deelnemers. Het betreft in twaalf van de vijftien gevallen regulier werk. Daarnaast is één persoon uitgestroomd naar uitzendwerk, één uitstromer is een eigen bedrijf begonnen en er is ook één deelnemer uitgestroomd naar een WSW-dienstverband. Tot slot zijn er tien deelnemers die na afloop van het traject een aanvraag voor de WSW hebben ingediend bij het CWI. Van hen hebben er vier ook een WSW-indicatie gekregen. Voor de anderen is de aanvraag nog in behandeling bij het CWI. Hoewel deze personen door het project wel zijn geactiveerd, kunnen zij vanwege een vacaturestop bij het SW-bedrijf Drechtwerk op dit moment niet aan de slag. Wanneer deze tien personen allen geïndiceerd worden voor de WSW en vervolgens een baan krijgen binnen het SW-bedrijf, loopt het uitstroompercentage van het project op naar veertien procent. Of dit daadwerkelijk gebeurt, is op dit moment nog onzeker.

154 deelnemers (86%) zijn tot nu toe uitgevallen. De meerderheid daarvan (84 deelnemers) is in een vroeg stadium al tijdens het voortraject of vlak daarna uitgevallen. Deze deelnemers zijn nooit gestart met een WIW-dienstverband. Vijftig deelnemers hebben wel het gehele duale traject doorlopen, maar zijn daarna niet uitgestroomd naar regulier werk. Twintig personen zijn tijdens het WIW-dienstverband uitgevallen.

Figuur 4.1 Stroomschema Project Duale Trajecten Oudkomers



Bron: berekeningen Regioplan op basis van koppeling van diverse bestanden van de Sociale Dienst.

4.3 Kenmerken deelnemers

In totaal zijn 179 deelnemers aangemeld voor de duale trajecten. In deze paragraaf wordt een aantal kenmerken van deze deelnemers beschreven.[1]

Land van herkomst

De projectdeelnemers zijn afkomstig uit een groot aantal verschillende landen. De grootste groepen zijn achtereenvolgens Irakezen, Antillianen/Arubanen en Turken. Deze drie groepen zijn samen goed voor de helft van de deelnemers.

Tabel 4.1 Land van herkomst

Land van herkomst (n=176)	Aantal	Percentage
Irak	34	19,3%
Ned. Antillen en Aruba	28	15,9%
Turkije	25	14,2%
Afghanistan	18	10,2%
Somalië	13	7,4%
Marokko	13	7,4%
Europa[2]	13	7,4%
Overig Afrika	13	7,4%
Overig Azië	10	5,7%
Overig Latijns-Amerika	9	5,1%
Totaal	176	100,0%

Leeftijd

Bijna driekwart van de deelnemers (72,2%) is tussen 35 en 57 jaar en voldoet daarmee aan de oorspronkelijke leeftijdseis. Bijna een kwart van de deelnemers is tussen 23 en 35 jaar; dit is de leeftijdsgroep die in een later stadium is toegevoegd.

Tabel 4.2 Leeftijdscategorie

Leeftijdscategorie (n=176)	Aantal	Percentage
18 - 23 jaar	3	1,7%
23 - 35 jaar	42	23,9%
35 - 46 jaar	80	45,5%
47 - 57 jaar	47	26,7%
57 - 60 jaar	4	2,3%
Totaal	176	100,0%

[1] Van een drietal deelnemers zijn slechts stroomgegevens beschikbaar (dat wil zeggen uitval of uitstroom), maar geen achtergrondkenmerken. Om deze reden zijn de meeste tabellen gebaseerd op 176 deelnemers.

[2] Met name uit voormalig Joegoslavië en andere Oosteuropese landen.

Geslacht

Ruim 60 procent van de deelnemers is man en bijna 40 procent is vrouw.

Tabel 4.3 Geslacht

Geslacht (n=176)	Aantal	Percentage
Man	107	60,8%
Vrouw	69	39,2%
Totaal	176	100,0%

Fase-indeling

De fase-indeling die gebruikt wordt voor de afstand tot de arbeidsmarkt is van slechts de helft van de deelnemers bekend. Ruim tweederde van die deelnemers heeft een indeling in fase vier dat wil zeggen dat zij moeilijk bemiddelbaar zijn.

Tabel 4.4 Fase-indeling

Fase (n=88)	Aantal	Percentage
Fase 1[3]	8	9,1%
Fase 2	3	3,4%
Fase 2/3	4	4,5%
Fase 3	13	14,8%
Fase 4	60	68,2%
Totaal	88	100,0%

Taalbeheersing bij aanvang van het project[4]

Van ongeveer tweederde van de deelnemers zijn gegevens van de taaltoets, die bij aanvang van het traject zijn afgenomen, bekent. De overgrote meerderheid van die deelnemers heeft bij aanvang van het traject een cito-niveau Nederlands lezen en schrijven van minder dan 2. Bij lezen gaat het om ruim 80 procent en bij schrijven om ruim 90 procent. Een niveau van 3 of hoger komt bij lezen en schrijven nauwelijks voor.

Het niveau spreken en luisteren in het Nederlands ligt logischerwijs wat hoger dan schrijven en lezen, maar nog steeds heeft driekwart van de deelnemers een cito-niveau van minder dan 2. Zo'n 13 procent van de deelnemers heeft bij aanvang een cito-niveau spreken en luisteren van 3 of hoger.

[3] Het feit dat er een gering aantal cliënten met fase één aangemeld is, is waarschijnlijk veroorzaakt door bestandsvervuiling.

[4] In de tabellen over taalbeheersing staat 'own' voor 'onderweg naar'. Dit is een veelgebruikte formulering om aan te geven dat er wel enige progressie is geboekt , maar onvoldoende om een cito-niveau hoger te behalen.

Tabel 4.5 Taalniveau

Taalniveau bij begintoets	Lezen (n=108)	Schrijven (n=85)	Spreken (n=123)	Luisteren (n=121)
0 / own 1	58,3%	77,6%	51,2%	49,6%
1 / own 2	23,1%	15,3%	24,4%	21,5%
2 / own 3	13,9%	4,7%	11,4%	15,7%
3 of hoger	4,6%	2,4%	13,0%	13,2%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

4.4. Uitvoerders trajecten

Van de deelnemers is ruim veertig procent in traject geweest bij Stimulans, dertig procent bij Dordtmij en bijna een kwart bij Kringloopbedrijf Netwerk (KBN). Zeven deelnemers, dit is vier procent, is verwezen naar het Buurt Service Team.

Tabel 4.6 Ontwikkelbedrijf

Ontwikkelbedrijf (n=176)	Aantal	Percentage
Stimulans	75	42,6%
Dordtmij	53	30,1%
KBN	41	23,3%
BST	7	4,0%
Totaal	176	100,0%

4.5 Resultaten project

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de resultaten qua taalbeheersing, de uitstroomresultaten en de uitval.

Resultaten taalbeheersing

Het WIW-bureau was verantwoordelijk voor het uitvoeren van de eind-taaltoetsen. Deze waren echter ten tijde van deze evaluatie slechts bij een klein aantal deelnemers (ongeveer 20) afgenomen. We kunnen daarom niet zoveel zeggen over het effect van het project op het taalniveau. Bij ongeveer de helft van deze kleine groep is er geen vooruitgang. Ook ongeveer de helft van de deelnemers heeft tijdens het project een vooruitgang geboekt van een half[5] of een heel cito-niveau.

De vooruitgang is bij het spreken in het Nederlands het grootst: gemiddeld ruim een half citopunt. Bij lezen is de gemiddelde vooruitgang het kleinst: ongeveer een kwart citopunt. De vooruitgang van schrijven en luisteren, ligt daar tussen in.

[5] Voor de berekening is een niveau als 'onderweg naar 1' gerekend als een half niveau.

Tabel 4.7 Resultaten taalbeheersing

Vooruitgang cito-niveau lezen (n=21)	Lezen (n=21)	Schrijven (n=20)	Spreken (n=21)	Luisteren (n=21)
Geen vooruitgang	57,1%	45,0%	42,9%	42,9%
+ 0,5	33,3%	25,0%	28,6%	47,6%
+ 1,0	9,5%	25,0%	19,0%	9,5%
+ 1,5	0,0%	5,0%	0,0%	0,0%
+ 2,0	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%
+ 2,5	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Uitstroomresultaten

In de volgende tabel presenteren wij de uitstroomresultaten van het project Duaal Dordrecht. Voor 8,4 procent van de deelnemers heeft het project geresulteerd in uitstroom naar werk, 5,6 procent heeft een WSW-indicatie aangevraagd en 86,0 procent is uitgevallen.

Tabel 4.8 Resultaten

Resultaten	Aantal	Percentage
Uitstroom werk	15	8,4%
Aanvraag WSW	10	5,6%
Uitval	154	86,0%
Totaal	179	100,0%

Kenmerken uitstromers

In totaal zijn er vijftien deelnemers uitgestroomd naar regulier werk. Deze uitstromers hebben de volgende kenmerken:

- Van de vijftien uitstromers is er één een eigen bedrijf gestart, twaalf zijn regulier aan het werk gegaan, één is via een uitzendbureau gaan werken, één is in een WSW-dienstverband aan de slag.
- Vijf van de uitstromers komen uit Marokko, twee uit de Nederlandse Antillen of Aruba. De andere acht uitstromers hebben verschillende landen van herkomst.
- Het gaat om twaalf mannen en drie vrouwen, zes zijn tussen 23 en 35 jaar, zeven tussen 35 en 46 jaar en twee tussen 47 en 57 jaar.
- Tien van de vijftien uitstromers hadden bij aanvang een cito-niveau spreken/luisteren van minder dan 2.
- Van de vijftien uitstromers zijn er tien via Dordtmij aan de slag gegaan, vier via Stimulans en één via KBN. Daarmee komt het uitstroompercentage van Dordtmij vooralsnog op 18,9 procent, van Stimulans op 5,3 procent en van KBN op 2,4 procent.

Moment van uitval

In de onderstaande tabel presenteren we de uitstroom en uitval per ontwikkelbedrijf.

Tabel 4.9 Stroomgegevens per ontwikkelbedrijf (N=176[6])

	Dordtmij		KBN		Stimulans		BST		Onbekend		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Uitstroom werk	10	19%	1	2%	4	5%	-	-	-	-	15	8%
Aanvraag WSW	-	-	1	2%	8	11%	-	-	1	33%	10	6%
Uitval in voorfase	30	57%	20	49%	28	37%	6	86%	-	-	84	47%
Uitval tijdens of na leerwerkfase	13	25%	19	46%	35	47%	1	14%	2	67%	70	39%
Totaal	53	100%	41	100%	75	100%	7	100%	3	100%	179	100%

Wij beschouwen een deelnemer van het project Duaal Dordrecht als uitgevallen wanneer hij/zij niet langer deelneemt aan het project, maar niet is uitgestroomd naar werk en geen WSW-indicatie heeft aangevraagd. Deelnemers van wie de WSW-aanvraag wordt afgewezen, rekenen wij wel tot de uitvallers.

In totaal zijn er 154 deelnemers uitgevallen. Meer dan de helft van de uitvallers is in de oriëntatiefase uitgevallen. Deze uitvallers zijn dus niet aan een WIW-dienstverband begonnen. Deze uitval is bij Dordtmij het grootste geweest (57%) en bij Stimulans het kleinst (37%). Deze relatief grote uitval bij Dordtmij is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat Dordtmij deelnemers meteen bij externe werkgevers plaatste en daarom een strengere selectie uitvoerde. De eis daarbij was dat deelnemers binnen vier weken op tachtig procent productiviteit moesten kunnen functioneren in een reguliere functie. De twee andere ontwikkelbedrijven plaatsten deelnemers in beschermde leerwerkplekken waardoor niet al na de oriëntatiefase een strenge selectie nodig was.

Naast de uitval in de oriëntatiefase heeft ongeveer eenderde van de uitvallers het gehele traject inclusief de leerwerkfase van een jaar doorlopen zonder uit te stromen naar regulier werk. Voor die deelnemers is het WIW-dienstverband van rechtswege beëindigd. In een aantal gevallen is dit gevolgd door een regulier WIW-dienstverband (dat wil zeggen, niet in het kader van het project Duaal Dordrecht).

Ten slotte zijn er twintig deelnemers tijdens de leerwerkfase uitgevallen. Een deel van hen is verwijtbaar uitgevallen, bijvoorbeeld omdat zij te veel verzuimden tijdens de leerwerkfase of omdat zij een aanbod voor werk weigerden. De rest is tijdens de leerwerkfase uitgevallen om niet-verwijtbare redenen, zoals verhuizing, zwangerschap of medische problematiek.

[6] Van drie deelnemers is onbekend bij welk ontwikkelbedrijf ze zijn geplaatst.

De uitval tijdens de leerwerkfase was bij Stimulans het hoogst (45%) en bij Dordtmij het laagst (25%). Ook dit verschil is waarschijnlijk het gevolg van de strengere selectie in de oriëntatiefase door Dordtmij.

Tabel 4.10 Uitvalredenen (N=154)

Reden uitval	Aantal	Percentage
Niet gestart met WIW-dienstverband	84	55%
Geen regulier werk na afloop WIW-dienstverband	50	32%
Verwijtbaar ontslag tijdens WIW-dienstverband	14	9%
Overige redenen cliënt (medisch, verhuizing)	5	3%
Overig	1	0%
Totaal	154	100%

4.6 Oorzaken uitval

In deze paragraaf presenteren wij een analyse van de oorzaken van de uitval. Deze analyse is gebaseerd op de interviews met de ontwikkelbedrijven en de inbreng van deze bedrijven in de afsluitende workshop.

Wij onderscheiden vijf hoofdoorzaken voor de uitval die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, dat wil zeggen dat de uitval meestal het gevolg is van een combinatie van deze factoren. De vijf hoofdoorzaken zijn:

1. Er waren weinig vacatures voor ongeschoold personeel, deels als gevolg van de laagconjunctuur, deels omdat er op dit arbeidsmarktsegment geconcurreerd moet worden met Oosteuropeanen die bereid zijn om lange werkweken te maken voor een bescheiden salaris.
2. Deelnemers kunnen en/of willen niet. Het gaat hierbij om medische, psycho-sociale problematiek en het ontbreken van motivatie om te werken en hiervoor de noodzakelijke concessies te doen. Vaak zijn niet kunnen en niet willen met elkaar verweven. Taal en opleiding wordt door de drie ontwikkelbedrijven niet als grote belemmering gezien voor arbeidsdeelname. In een aantal gevallen is de hoge opleiding van vluchtelingen in het land van herkomst een belemmering geweest om deze deelnemers te motiveren ongeschoold werk te accepteren. Daarnaast was er bij enkele deelnemers sprake van culturele belemmeringen in de zin dat zij zich niet konden schikken in een werkomgeving waar zij met of onder vrouwen moesten werken.
3. De methodiek van het project Duaal Dordrecht sloot niet aan bij de problematiek van een deel van de deelnemers. Deelnemers vielen regelmatig uit omdat ze het werk niet aankonden. In de methodiek van het project Duaal Dordrecht was geen ruimte om de onderliggende problematiek aan te pakken. Hierover meer in het volgende hoofdstuk. Daarnaast

bleken de beschermde werkplekken in de leerwerkfase voor een deel van de deelnemers niet activerend; zij koesterden de relatieve rust van deze leerwerkplekken en kwamen hierdoor niet in beweging.

4. De ontwikkelbedrijven hadden minder expertise in huis om reguliere werkplekken voor de deelnemers te werven, dan van te voren was verwacht.
5. De verwachting dat er commitment zou zijn bij lokale werkgevers voor het project als gevolg van de afspraken tussen de wethouder en de Werkgeversvereniging Drechtsteden, is niet uitgekomen. Er waren weinig of geen werkgevers die leerwerkplaatsen of vacatures hadden gereserveerd voor deelnemers van dit project. Werkgevers stelden zich vaak weinig flexibel op om werknemers aan te nemen die afwijkende wensen hebben voor wat betreft werktijden, pauzes en vakanties. Daarnaast was er geduld nodig met de deelnemers van dit project en dat was bij werkgevers vaak niet aanwezig.

4.7 Financiële kosten en baten

In deze paragraaf gaan we in op de financiële kosten en baten van het project Duaal Dordrecht. We presenteren allereerst een balans met daarin enerzijds de kosten en anderzijds de baten (besparingen op de uitkeringen en inleenvergoedingen). Daaruit berekenen we het totale kosten-batensaldo, het saldo voor de oriëntatiefase en het saldo voor de leerwerkfase. Vervolgens berekenen we het saldo van kosten en baten per deelnemer. Tot slot bekijken we in hoeverre de gerealiseerde kosten binnen de begroting zijn gebleven.

Tabel 4.11 Financiële kosten en baten project Duaal Dordrecht (in euro)

Kosten		Baten	
Kosten ontwikkelbedrijven t.b.v. oriëntatiefase	775.215		
Kosten externe projectleider en overige kosten toegerekend aan oriëntatiefase	108.899		
Kosten ontwikkelbedrijven t.b.v. leerwerkfase	965.841		
Kosten externe projectleider en overige kosten toegerekend aan leerwerkfase	108.899		
Loonkosten WIW (95 * 15.500)	1.472.500	Inleenvergoedingen betaald door ontwikkelbedrijven (95 * 6.916)	657.020
		Besparingen uitkeringen a.g.v. WIW-dienstverbanden	2.137.500
Uitstroombonussen (14 * 3.458 + 1 * 2.400)	50.812	Besparing uitkeringen a.g.v. uitstroom	112.500
Totaal	3.484.866	Totaal	2.907.020

Kosten

Wij onderscheiden de volgende kostenposten voor het project:

- De kosten voor de ontwikkelbedrijven, die wij hebben uitgesplitst naar de oriëntatiefase (€ 775.215,-) en de leerwerkfase (€ 965.841,-).
- De kosten voor een externe projectleider (€ 157.797,-) en overige kosten (€ 60.000,-), samen € 217.797,-. Deze kostenpost hebben we voor de helft toegedeeld aan de oriëntatiefase en voor de helft aan de leerwerkfase.
- De loonkosten WIW. Hierbij zijn we uitgegaan van 95 dienstverbanden van een jaar à € 15.500,-, samen € 1.472.500,-.
- De bonussen die de ontwikkelbedrijven ontvangen bij een duurzame uitstroom naar regulier werk van minimaal een half jaar. Deze bonus bedraagt voor Stimulans en Dordtmij de helft van de inleenvergoeding. Dit is 0,5 * € 6.916,- = € 3.458,-. per uitgestroomde deelnemer. Voor KBN bedraagt de uitstroombonus € 2.400. Bij veertien uitstromers bij Stimulans en Dordtmij en één uitstromer bij KBN gaat het om een bedrag van € 50.812,-.

Wij komen zo op basis van de gegevens van eind augustus op een schatting van de totale kosten voor het project van € 3.484.866,-.

Baten

Wij onderscheiden de volgende baten voor het project:

- De inleenvergoedingen die de ontwikkelbedrijven aan de gemeente moesten betalen voor de deelnemers met wie een WIW-dienstverband was afgesloten. Wij gaan in deze berekening uit van een gemiddelde inleenvergoeding van € 6.916,-. Voor 95 dienstverbanden komt dit uit op € 657.020,-.
- De besparing op de bruto-uitkeringslasten als gevolg van de WIW-dienstverbanden. Betreffende deelnemers ontvangen tijdens hun WIW-contract immers geen uitkering. Daarnaast hebben deelnemers na een jaar WIW-contract, als ze geen werk vinden, gedurende een half jaar recht op een WW-uitkering. Per deelnemer bespaart de Sociale Dienst dus anderhalf jaar uitkering. De Sociale Dienst mag de bespaarde uitkeringen vrij besteden. Als richtbedrag voor de bruto-uitkeringslasten per klant per jaar gaan we uit van € 15.000,-.[7] Voor 95 dienstverbanden komt dit neer op een besparing van 95 * 1,5 * € 15.000,- = € 2.137.500,-.
- Daarnaast is er nog een besparing op de uitkeringslasten doordat een aantal deelnemers uitgestroomd is naar regulier werk. We gaan er van uit dat deze uitstromers ten minste een half jaar aan het werk zijn geweest. Dat is goed voor een minimale besparing van 15 * 0,5 * € 15.000,- = € 112.500,-.
- Een belangrijke aanname bij bovenstaande berekening is dat er geen deelnemers uit de uitkering geraakt zouden zijn als het project Duaal Dordrecht niet aangeboden was.

[7] Bron: Sociale Dienst Dordrecht.

Op basis van deze berekening komen wij op een schatting voor de totale baten van het project van € 2.907.020,-.

Saldo van kosten en baten

De totale kosten van het project bedragen dus bij benadering € 3.484.866,- en de totale baten € 2.907.020,-. Dit resulteert in een negatief saldo van € 577.846,-. Hier staan nog tegenover de inkomsten uit rijkssubsidies: de aanvullende bijdrage G54 van het Rijk à € 1.570.222,- en de aanvullende bijdrage G54 OMO à € 22.689,-. Als deze inkomsten worden meegerekend, resulteert er een positief saldo van € 1.015.065,-.

Kosten per deelnemer

In de onderstaande tabel presenteren we de totale kosten en de kosten per deelnemer voor de oriëntatiefase, voor de leerwerkfase, exclusief en inclusief de loonkosten WIW.

Tabel 4.12 Totale kosten en kosten per deelnemer (in euro)

Fase	Totale kosten	Kosten per deelnemer
Oriëntatiefase (n=179)	884.114	4.939
Leerwerkfase, excl. loonkosten WIW (n=95)	1.125.552	11.848
Leerwerkfase, incl. loonkosten WIW (n=95)	1.941.032	20.432

- De kosten voor de oriëntatiefase bestaan uit de kosten ontwikkelbedrijven (€ 775.215,-) plus de kosten externe projectleider en overige kosten (€ 108.899,-). Samen is dat € 884.114,-. Hieruit volgt dat de kosten voor de oriëntatiefase per deelnemer € 4.939,- bedragen.
- De kosten voor de leerwerkfase exclusief de loonkosten WIW bestaan uit de kosten ontwikkelbedrijven (€ 965.841,-), de kosten externe projectleider en overige kosten (€ 108.899,-) en de uitstroombonussen (€ 50.812,-). Samen is dat € 1.125.552,-. Per deelnemer heeft de leerwerkfase € 11.848,- gekost.
- Om de (netto-)loonkosten WIW mee te rekenen, tellen we bij € 1.125.552,- de loonkosten WIW (€ 1.472.500,-) op en trekken we de inleenvergoedingen betaald door de ontwikkelbedrijven (€ 657.020,-) eraf. Dan komen op een bedrag van € 1.941.032,-. Per deelnemer is dat € 20.432,-. Het ligt dan echter voor de hand om de besparingen op de uitkeringen mee te rekenen. In de volgende tabel zijn deze besparingen meegerekend en komen we uit op een positief saldo voor de leerwerkfase.

Tabel 4.13 Opbrengsten leerwekfase (in euro)

Fase	Totaal	Per deelnemer
Kosten leerwerkfase, incl. loonkosten WIW (n=95)	- 1.941.032	- 20.432
Besparingen leerwerkfase	+ 2.250.000	23.684
Opbrengsten leerwerkfase	+ 308.968	3.252

De baten van de leerwerkfase (€ 2.250.000,-) zijn hoger dan de kosten (€ 1.941.032,-). De opbrengsten bedragen € 308.968,-. Dit is € 3.252,- per deelnemer.

Kosten versus begroting

In de onderstaande tabel confronteren we de gerealiseerde kosten met de begroting. Daaruit blijkt dat in 2003 de totale kosten voor het project, exclusief loonkosten WIW, begroot zijn op € 2.262.828,-. Dit bedrag bestond uit € 874.080,- voor het oriëntatietraject en € 1.388.748,- voor de kosten van de leerwerkfase. Hoewel de feitelijke kosten (exclusief WIW-loonkosten) € 2.009.666,- bedragen en dus ruim € 250.000,- lager uitgevallen zijn dan begroot, dient daarbij wel in aanmerking te worden genomen dat de begrote kosten gebaseerd waren op een geschatte instroom van 250 kandidaten in de voortrajecten en een instroom van 150 deelnemers in leerwerktrajecten. Dit betekent dat ten opzichte van de begroting het oriëntatietraject per deelnemer ongeveer € 1.500,- duurder is gebleken en de leerwerkfase per deelnemer ruim € 2.500,- duurder.

Tabel 4.14 Begroting versus gerealiseerde kosten

	Begroot totaal	Gerealiseerd totaal	Begroot per deelnemer	Gerealiseerd per deelnemer
Oriëntatiefase	874.080	884.114	3.496	4.939
Leerwerkfase	1.388.748	1.125.552	9.258	11.848
Totaal	2.262.828	2.009.666		

4.8 Samenvatting

Aan het project hebben 179 oudkomers deelgenomen. Hiervan hebben er 95 in een WIW-dienstverband werkervaring opgedaan. Er zijn vijftien deelnemers uitgestroomd naar regulier werk. De uitval is veroorzaakt door een combinatie van onvoldoende vacatures voor ongeschoold personeel, deelnemers die niet kunnen en/of willen, de methodiek die niet aansloot bij een deel van de deelnemers, onvoldoende expertise bij de ontwikkelbedrijven om reguliere werkplekken te werven en onvoldoende commitment bij lokale werkgevers voor het project.

De oriëntatiefase heeft bijna € 900.000,- gekost. Dit is bijna € 5.000,- per deelnemer. De leer-werkfase heeft als gevolg van de besparingen op de uitkeringen ruim € 300.000,- opgeleverd. Dit is bijna € 3.300,- per deelnemer.

In de volgende paragraaf evalueren wij het project Duaal Dordrecht.

5 EVALUATIE

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten van het project Duaal Dordrecht gepresenteerd. In het onderhavige hoofdstuk evalueren wij het project. In paragraaf 5.2 bekijken we in hoeverre de doelstellingen van het project zijn gerealiseerd. In paragraaf 5.3 vergelijken we de resultaten van het project Duaal Dordrecht met vergelijkbare projecten in andere gemeenten. Paragraaf 5.4 gaat in op de kosten en baten van het project. In paragraaf 5.5 gaan we met behulp van ons analysekader uit paragraaf 1.5 op zoek naar verklaringen voor de resultaten. In paragraaf 5.6 evalueren we de gebruikte methodiek. Tot slot geven we in paragraaf 5.7 onze aanbevelingen voor de reïntegratie van oudkomers in Dordrecht.

5.2 Doeltreffendheid

In deze paragraaf bekijken we in hoeverre de doelstellingen van het project zijn gerealiseerd.

Het project Duaal Dordrecht was nadrukkelijk bedoeld als een pilotproject; het ging niet alleen om het realiseren van uitstroom, maar ook om het ontwikkelen van een methodiek en inpassing daarvan in de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft vooraf drie doelstellingen geformuleerd (zie paragraaf 2.3). In de contracten met de ontwikkelbedrijven is verder vastgelegd dat de Sociale Dienst het project als geslaagd beschouwt indien zeventig procent van de kandidaten die in een traject worden opgenomen, uitstroomt naar regulier werk.

Dit leidt tot vier doelstellingen die wij in deze paragraaf evalueren:
1. Het plaatsen van 150 oudkomers in de duale trajecten.
2. Het realiseren van een uitstroom naar regulier werk van zeventig procent.
3. Het ontwikkelen van een instrument/methodiek voor reïntegratie van oudkomers op basis van duale trajecten.
4. Het toetsen van dit instrument op de bruikbaarheid en inpassing in de organisatie van de Sociale Dienst.

Doelstelling 1: 150 duale trajecten realiseren
Deze doelstelling is gerealiseerd. Volgens de beschikbare gegevens hebben er 179 personen deelgenomen aan het project. Bijna de helft van de deelnemers is echter al tijdens of aan het einde van de oriëntatiefase uitgevallen en heeft dus geen werkervaring opgedaan anders dan

tijdens de arbeidsoriëntatie in de oriëntatiefase. 95 deelnemers hebben in een WIW-dienstverband werkervaring opgedaan, waarvan 75 deelnemers een jaar of langer.

Doelstelling 2: Het realiseren van een uitstroom naar regulier werk van zeventig procent
De in de contracten met de ontwikkelbedrijven geformuleerde uitstroomdoelstelling (70% uitstroom) wordt door geen van de ontwikkelbedrijven gehaald. In totaal zijn er vijftien deelnemers naar regulier werk toegeleid, waarvan één deelnemer een WSW-dienstverband heeft. Het uitstroompercentage ten opzichte van de instroom van 179 komt daarmee op 8 procent. Dordtmij haalt een uitstroompercentage van 19 procent, Stimulans 5 procent en KBN 2 procent. Gerelateerd aan de deelnemers die in een WIW-dienstverband hebben gewerkt, komt het uitstroompercentage op 16 procent. Uitgesplitst naar de ontwikkelbedrijven zijn de uitstroompercentages voor Dordtmij 43 procent, voor Stimulans 9 procent en voor KBN 5 procent.

Wij concluderen uit deze cijfers dat de effectiviteit van Dordtmij veel groter is geweest dan van de twee andere ontwikkelbedrijven, zeker als de oriëntatiefase nog als selectiefase wordt beschouwd en de uitstroom gerelateerd wordt aan het aantal deelnemers dat in de leerwerkfase geparticipeerd heeft. Hierbij moet wel één kanttekening geplaatst worden. Wij hebben het vermoeden dat casemanagers de betere kandidaten naar Dordtmij hebben verwezen omdat zij wisten dat deelnemers bij Dordtmij niet in beschermde leerwerkplekken werden geplaatst, maar op leerwerkplekken bij reguliere werkgevers. Daar staat tegenover dat de beschermde werkplekken van Stimulans en KBN onvoldoende activerend hebben gewerkt en de betreffende deelnemers niet heel actief zijn geworden om regulier werk te bemachtigen.

De duurzaamheid van de uitstroom tot nu toe is nog niet bekend. In principe wordt uitstroom pas als succesvol beschouwd indien dit reguliere werk minstens zes maanden voortduurt.

Doelstelling 3: Het ontwikkelen van een instrument/methodiek voor reïntegratie van oudkomers op basis van duale trajecten
In het project Duaal Dordrecht zijn drie verschillende methodieken ingezet om oudkomers via duale trajecten naar regulier werk te leiden. Dit heeft een wisselend effect gehad en daardoor belangrijke leerpunten opgeleverd. Daarom is het project Duaal Dordrecht als pilot geslaagd.

Een belangrijk leerpunt komt voort uit de grote uitval tijdens de oriëntatiefase. Deze grote uitval is het gevolg van de impliciete eis dat deelnemers binnen een tijdsbestek van drie maanden in staat moeten zijn om te werken, al dan niet in beschermde omgeving. De toegepaste methodiek had geen antwoord op de medische en psycho-sociale problematiek, waar-

mee veel oudkomers kampen. Daarnaast was er een groep oudkomers die niet gemotiveerd leek om (regulier) te gaan werken. Ook met deze oudkomers wist de methodiek geen raad.

Voor een bescheiden deel van de oudkomers bleek de methodiek duale trajecten goed te werken. Voor deze groep lijkt vooral de methode die Dordtmij heeft gebruikt om deelnemers te plaatsen op leerwerkplekken bij reguliere werkgevers goed te werken. Het duale zit hem dan vooral in training in sociale en werknemersvaardigheden. Taal en vakopleidingen zijn van secundair belang. Kortom voor deze groep oudkomers is er dus een instrument ontwikkeld.

Doelstelling 4: Toetsing op bruikbaarheid en inpasbaarheid instrument
Bij de toetsing op bruikbaarheid en inpasbaarheid gaat het om de organisatorische vraag of het instrument past binnen de gemeentelijke organisatie. Is het een aanvulling op het bestaande instrumentarium?

Het project past volgens respondenten goed in het arbeidsmarktbeleid van de gemeente Dordrecht. Zo is het een uiting van het Work First-principe waarbij alle uitkeringsgerechtigden en dus ook de langdurig werkloze oudkomers, gezien worden als potentiële werknemers. Het principe van leren op de werkvloer is nieuw in de Dordtse benadering en in die zin een goede aanvulling op het bestaande instrumentarium.

Ook de casemanagers zien mogelijkheden voor inpassing van de methodiek als instrument. Zij zien dit wel als een aanvullend instrument, maar hebben als knelpunt ervaren dat het geen regulier instrument is. Zij hadden soms cliënten die veel baat zouden kunnen hebben bij de methodiek Duaal, maar die niet aan de selectiecriteria voldeden. Anderzijds zou men dan ook makkelijker deelnemers die wel aan de selectiecriteria voldoen, maar voor wie een ander instrument geschikter is, op een ander traject kunnen zetten. Door het streven om 150 duale trajecten te realiseren, is dit te weinig gebeurd.

Wij zien weinig problemen om de methodiek duale trajecten in te passen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, maar dan wel geïntegreerd in het geheel van instrumenten en gericht op een beperkt deel van de oudkomers. Voor andere oudkomers zijn andere instrumenten nodig. Er moet wel nagedacht worden hoe de aanbestedingsprocedure ingericht kan worden teneinde een uitvoerder te vinden die de juiste methodiek toepast.

Neveneffecten
Naast de effecten in de zin van het behalen van de doelstellingen, heeft het project ook een aantal neveneffecten gehad:
- De kansen op de arbeidsmarkt van een deel van de deelnemers zijn vergroot. 75 oudkomers hebben immers een jaar lang werkervaring opgedaan. Gezien de grote afstand van

deze cliëntgroep tot de arbeidsmarkt is dat waardevol. Zeker de deelnemers die gewerkt hebben in een niet-beschermde werkomgeving, hebben hierdoor meer kansen gekregen op de arbeidsmarkt.
- Dat de kansen van deelnemers vergroot zijn, wordt geïllustreerd doordat vier deelnemers die niet binnen de contractduur van het project succesvol waren uitgestroomd, inmiddels wel regulier werk hebben bemachtigd.
- Een deel van de deelnemers spreekt nu beter Nederlands, heeft meer communicatieve vaardigheden en meer werknemersvaardigheden.
- De competenties van een grote groep oudkomers zijn in beeld gebracht. Door cliënten daadwerkelijk aan het werk te zetten, in arbeidsoriëntatieplaatsen en in leerwerkplaatsen, wordt duidelijker wat zij kunnen en waar belemmeringen liggen, dan gesprekken. Met name de opgestelde competentieprofielen naar aanleiding van de oriëntatiefase en de eindrapportages naar aanleiding van de leerwerkfase bavatten waardevolle informatie om cliënten in een vervolgtraject op maat te kunnen helpen. Wel is het van belang deze informatie snel te benutten.

5.3 Vergelijking met andere gemeentelijke projecten

Om de resultaten van het project Duaal Dordrecht in perspectief te plaatsen kijken we in deze paragraaf naar de resultaten van projecten in andere gemeenten die òf een vergelijkbare methodiek gebruiken òf zich op een vergelijkbare doelgroep richten. Ondanks het feit dat er veel pleitbezorgers zijn voor het concept van duale trajecten, is er nog weinig gepubliceerd over de resultaten van duale trajecten voor oudkomers. Er bestaat ook geen overzicht van resultaten van duale trajecten in termen van uitstroom naar regulier werk. We bespreken hieronder de resultaten van de volgende projecten:
- Enkele projecten waarin duale trajecten zijn ingezet voor een ten dele overlappende doelgroep met een ten dele vergelijkbare methodiek. Projecten duale trajecten met werk zijn vaak relatief kleinschalig en beperken zich dan tot bijvoorbeeld één functiecategorie in één sector, vaak ook in één regio of één bedrijf. Voorbeelden hiervan zijn het project Duale trajecten voor hoogopgeleide allochtonen in Overijssel, het project WINwerk in Zwolle en het project Isala Anders.
- De stimuleringsprojecten voor allochtone groepen (SPAG), die gericht waren op een vergelijkbare doelgroep als het project Duaal Dordrecht, maar die een bredere methodiek en bredere doelstellingen hadden.
- Reïntegratietrajecten voor cliënten van gemeenten, aan de hand van de benchmarkrapportage van Borea, de branchevereniging voor reïntegratiebedrijven. Deze resultaten geven een beeld van het succes van een gemiddeld reïntegratietraject.

Het project duale trajecten voor hoogopgeleide allochtonen in Overijssel
Het project *(Ver)Over(de)IJssel*, dat van 1999 tot 2004 in de Provincie Overijssel draaide, was een project waarin 27 hoogopgeleide allochtonen in een duaal traject aan het werk gingen bij overheden in Overijssel. Het project bestond uit diverse fasen: een full-time scholingsprogramma van drie maanden aan de Bestuursacademie, vervolgens een stage/leerwerkfase van drie maanden, met één dag per week scholing, gevolgd door een tijdelijk arbeidscontract van zes maanden. De doelstelling was dat minimaal 70 procent van alle personen die de leerwerkfase afrondden, een dienstverband voor minstens zes maanden kreeg aangeboden. Deze doelstelling is precies gehaald. Eenderde van alle deelnemers is tussentijds gestopt of kreeg geen dienstverband aangeboden.
Hoewel de doelstellingen cijfermatig gehaald zijn, waren de betrokken partijen niet onverdeeld positief over dit project. Het merendeel van de dienstverbanden die aangeboden zijn, is tijdelijk van aard en is na afloop niet verlengd. Een deel van deze dienstverbanden werd aangeboden omdat dat nu eenmaal zo afgesproken was, ook al functioneerde de deelnemer in sommige gevallen eigenlijk onvoldoende. De belangrijkste oorzaak hiervoor was gelegen in het feit dat bij de selectie van deelnemers de taaleisen onvoldoende strikt gehanteerd waren. Niettemin hebben deelnemers, doordat er goede afspraken gemaakt waren met werkgevers, toch werkervaring opgedaan bij de overheid.

Gemeente Zwolle: WINwerk, duaal traject voor inburgeraars
Van 2000 tot 2002 is in Zwolle een project duale trajecten voor inburgeraars (oud- en nieuwkomers) uitgevoerd in samenwerking met de Scania-fabriek en Randstad. Het traject bestaat uit een programma waarin 17 deelnemers de eerste vier maanden Nederlands op de werkvloer krijgen, daarna vier dagen werk en één dag beroepsopleiding. De uitstroom naar werk uit dit project was 70 procent. Deelnemers kregen een WIW-werkervaringsplaats (WIW-WEP) bij Scania met de mogelijkheid tot verlenging van het contract op reguliere basis. Randstad verzorgde de bemiddeling en matching van deelnemers.

Isala Anders, instroomproject voor inburgeraars in de zorgsector
Sinds 2001 loopt in Zwolle het project Isala Anders. Dit is een samenwerking van gemeente, ROC en zorginstellingen in Zwolle, waarin inburgeraars een duaal traject doorlopen met als doelperspectief werk in de zorgsector. De trajecten bestaan uit een diagnostische voorfase "De maat nemen", gevolgd door een stage waarin leren en werken gecombineerd wordt en vervolgens een vervolgscholing van maximaal 6 maanden. Aan het einde heeft men een beroepsdiploma. Dit project had als resultaat dat in de periode 2001-2003 13 van de 15 deelnemers aan het werk waren, waarvan 10 duurzaam.

SPAG-projecten

Van 1994 tot 2004 zijn er in 28 gemeenten in Nederland in totaal 44 Stimuleringsprojecten voor Allochtone Groepen (SPAG) uitgevoerd. Ook in Dordrecht liep een SPAG-project, *Fundeshi,* gericht op Antillianen. De SPAG-projecten waren bedoeld voor werkloze allochtonen, met name fase 4-cliënten. De resultaten die hieronder gepresenteerd worden, hebben betrekking op de periode 2001-2004. In totaal hebben ongeveer 6.000 deelnemers in deze periode aan de SPAG-projecten meegedaan.

De SPAG-projecten hadden als doel om een aanpak te ontwikkelen die de aansluiting van de doelgroep bij het reguliere arbeidsinstrumentarium bevordert. Simpel gezegd was het doel cliënten van fase 4 naar fase 3 te brengen. De kern van de SPAG-methodiek is de integrale aanpak, waarbij de belemmeringen van de deelnemer bepalen welke trajecten er worden aangeboden. Instrumenten die vaak ingezet werden, waren zorg-/hulpverleningstrajecten, oriëntatie op de arbeidsmarkt, beroepsgerichte scholing, Nederlands, schuldhulpverlening en sociale activering. De uitstroom uit de SPAG-projecten naar regulier werk was 12 procent. Maar bijna de helft (46%) van de deelnemers was nog in traject aan het einde van de projecten. Van alle *afgeronde* SPAG-trajecten is de uitstroom naar regulier werk 21 procent.

Gemeentelijke reïntegratietrajecten

De branchevereniging voor reïntegratiebedrijven, Borea, publiceert elk half jaar een benchmarkrapportage waarin de prestaties worden gepresenteerd van de reïntegratiebedrijven die een Borea-keurmerk hebben, uitgesplitst naar trajecten voor UWV-cliënten en voor gemeente-cliënten. De meest recente rapportage beschrijft de resultaten in de tweede helft van 2004.[1] In deze periode zijn er door gemeenten 39.456 cliënten aangemeld. Hiervan is vijftien procent uitgevallen vóór akkoord van het trajectplan. In de tweede helft van 2004 zijn er 32.985 trajecten afgerond door keurmerkbedrijven. Bijna de helft hiervan (46%) was niet gericht op uitstroom naar werk (bijvoorbeeld sociale activering). Van alle afgeronde trajecten die gericht waren op werk, heeft 29 procent geresulteerd in succesvolle uitstroom naar werk.

Het project Duaal Dordrecht in perspectief

Wanneer we bovenstaande cijfers afzetten tegen de 70 procent uitstroomdoelstelling van het project Duaal Dordrecht, moeten we concluderen dat de Dordtse verwachtingen niet realistisch waren. Immers, wanneer het plaatsingspercentage 29 procent is voor alle cliënten van gemeenten, ligt het voor de hand dat het moeilijk zal worden met een doelgroep die overwegend uit fase 4-cliënten bestaat, om een uitstroompercentage van 70 procent te behalen.

In vergelijking met de resultaten van de SPAG-projecten (12%-21% uitstroom naar regulier werk), die zich op een vergelijkbare doelgroep richten, is de 8 procent uitstroom van het project Duaal Dordrecht aan de lage kant. De 19 procent uitstroom van Dordtmij ligt wel binnen die marge. Die 19 procent uitstroom is, gezien de doelgroep, ook in vergelijking met de

[1] Borea (2005), *Benchmarkrapportage 1 juli t/m 31 december 2004*, Borea.

gemiddelde uitstroom van 29 procent die reïntegratiebedrijven met het Boreakeurmerk behalen met de gehele gemeentelijke cliëntgroep, acceptabel.

5.4 Kosten en baten

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat de totale kosten van het project bij benadering € 3.484.866,- bedragen en de totale baten € 2.907.020,-. Dit resulteert in een negatief saldo van € 577.846,-. Hier staan nog tegenover de inkomsten uit Rijkssubsidies: de aanvullende bijdrage G54 van het Rijk à € 1.570.222,- en de aanvullende bijdrage G54 OMO à € 22.689,-. Als deze inkomsten worden meegerekend, resulteert er een positief saldo van € 1.015.065,-. Oftewel, het project heeft de Sociale Dienst meer geld opgeleverd dan het haar gekost heeft.

De oriëntatiefase heeft bijna € 900.000,- gekost. Dit is ongeveer € 5.000,- per deelnemer. De leerwerkfase heeft als gevolg van de besparingen op de uitkeringen ruim € 300.000,- opgeleverd. Dit is bijna € 3.300,- per deelnemer.

Wij vinden de kosten van € 5.000,- per deelnemer aan de hoge kant voor een oriëntatiefase die voornamelijk gebruikt werd als diagnostisch instrument, zeker omdat er geen nazorg is geregeld voor de uitvallers. Vergeleken met de gemiddelde prijs van een regulier reïntegratietraject (in 2003 was dat € 3.630,-) is dit een hoog bedrag.[2]

De kosten van de leerwerkfase, exclusief WIW-loonkosten en besparingen zijn in totaal € 1.125.552,-. Per deelnemer heeft de leerwerkfase € 11.848,- gekost. Deze hoge kosten zijn het gevolg van de lengte van de trajecten (één jaar: vier maal zo lang als de oriëntatiefase) en de hoge intensiteit van de leerwerktrajecten.

In het licht van de resultaten van het project, 8 procent uitstroom naar regulier werk, vinden wij € 5.000,- voor de oriëntatiefase en bijna € 12.000,- voor de leerwerkfase hoog.

De totale kosten van het project Duaal Dordrecht, 2 miljoen euro, zijn binnen de begroting van ruim 2,2 miljoen euro gebleven. De begroting was echter gebaseerd op 250 deelnemers in de oriëntatiefase en 150 deelnemers in de leerwerkfase, in plaats van de gerealiseerde 179 en 95 deelnemers. Per deelnemer is het project daarom veel duurder uitgevallen dan begroot: de oriëntatiefase was € 1.500,- per deelnemer duurder en de leerwerkfase was € 2.500,- per deelnemer duurder.

[2] Ter vergelijking: in de nieuwe inburgeringswet wordt als richtlijn voor de vergoeding van inburgeringskosten zeventig procent van de kosten genoemd, tot een maximum bedrag van € 3000,-. Hieruit kan worden afgeleid dat men uitgaat van maximale kosten van ruim € 4.200,- voor een inburgeringstraject.

5.5 Toetsing aan analysekader

In paragraaf 1.5 hebben wij het analysekader gepresenteerd dat Regioplan op basis van eerdere ervaringen met het evalueren van vergelijkbare reïntegratieprojecten heeft ontwikkeld. Het analysekader bestaat uit een selectie van aanbevelingen uit deze evaluatie-onderzoeken die relevant zijn voor de evaluatie van het project Duaal Dordrecht. Daarnaast zijn in het analysekader ook onze ervaringen meegenomen met het evalueren van projecten waarin de methodiek duale trajecten is toegepast. In deze paragraaf onderzoeken we in hoeverre de aanbevelingen zijn toegepast in het project Duaal Dordrecht. Voor zover de aanbevelingen niet of slechts deels zijn toegepast, wordt dit in paragraaf 5.7 meegenomen in aanbevelingen.

Hieronder toetsen we de aanbevelingen die in paragraaf 1.5 zijn opgesomd aan de praktijk van het project Duaal Dordrecht en wordt aangegeven welke lessen hieruit geleerd kunnen worden.

Ad 1 Planfase

Het centrale concept "iedereen is bemiddelbaar" moet breed gedragen worden (1.1)

Het concept "iedereen is bemiddelbaar" is duidelijk het uitgangspunt geweest voor het project Duaal Dordrecht. Het project is immers gericht op de moeilijkste cliëntgroep van de Sociale Dienst en met als doelstelling een uitstroom naar regulier werk te realiseren van 70 procent. In de uitvoering van het project, echter, is dit concept niet gevolgd. Gaandeweg het project zijn door de ontwikkelbedrijven alleen de deelnemers geselecteerd die op korte termijn konden functioneren binnen (beschermde) werksituaties. De rest werd als niet bemiddelbaar beschouwd.

Doelen en procedures moeten voor iedereen duidelijk en acceptabel zijn (1.2)

De centrale doelstelling van het project was om reguliere uitstroom te realiseren voor de deelnemers. De directeur van één van de ontwikkelbedrijven (KBN) zei, na afloop van het project, dit niet te hebben geweten. Hij ging ervan uit dat zinvolle dagbesteding het doel was. Dit is moeilijk te verenigen met het gegeven dat in artikel 1 van het contract tussen dit bedrijf en de Sociale Dienst expliciet sprake is van "einddoel uitstroom naar werk op de reguliere arbeidsmarkt". Het valt niet uit te sluiten dat een directeur die deze doelstelling wel draagt, betere resultaten had gerealiseerd.

Daarnaast is niet duidelijk geweest hoeveel uitstroom er gerealiseerd moest worden: ging het alleen om de plaatsing van 150 oudkomers op duale trajecten, of moest daarvan 70 procent of zelfs 100 procent uitstromen naar regulier werk? Wij hebben overigens niet de indruk dat deze onduidelijkheid van invloed is geweest op de resultaten. Voor de ontwikkelbedrijven waren immers alleen de contractafspraken van belang en daaruit bleek duidelijk dat reguliere uitstroom het doel was en wat het streefpercentage was.

De casemanagers van de gemeente hadden de opdracht om 150 cliënten op duale trajecten te plaatsen. Deze doelstelling werd niet gedragen door de casemanagers; zij vonden het aantal te hoog en moeilijk uitvoerbaar. Uiteindelijk zijn de casemanagers er wel in geslaagd om 179 cliënten in het project te laten starten. Onze indruk is echter dat bij de werving en selectie de kwantiteit (het halen van de 150) belangrijker is geweest dan de kwaliteit. De casemanagers hadden de opdracht om louter op basis van de formele selectiecriteria cliënten door te verwijzen. De casemanagers hoefden niet te beoordelen of cliënten binnen een termijn van drie maanden plaatsbaar waren op een leerwerkplaats. Er was geen ruimte om regelmatig met de ontwikkelbedrijven te evalueren wat de kwaliteit van de instroom was, terwijl er voldoende signalen waren (grote uitval in de oriëntatiefase) dat dit te wensen over liet. Onze indruk is verder dat de kwaliteit van de matching tussen cliënt en ontwikkelbedrijf gaandeweg het project, door de deadline die dichterbij kwam, steeds minder is geworden en daardoor de uitval in de oriëntatiefase groter werd. Hierbij speelt waarschijnlijk ook mee dat de verwachting vooraf was dat met de aanpak van duale trajecten cliënten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt aan werk geholpen konden worden. Vanuit dat uitgangspunt was selectie niet nodig.

Voorkomen moet worden dat er een spanningsverhouding ontstaat tussen de taakstellingen van het project en die van de reguliere werkzaamheden (1.3)
De casemanagers hebben aangegeven dat er een spanning bestond tussen de projectactiviteiten en de reguliere werkzaamheden. Het project was een activiteit die er bij kwam. Het gevolg van deze spanningsverhouding was de bovenstaande problematiek van de moeizame werving en selectie.

Ad 2 Organisatie
De managers op strategisch niveau van de betrokken organisaties moeten betrokken worden in een stuurgroep (2.1)
Het project Duaal Dordrecht werd beleidsmatig aangestuurd door een stuurgroep, waarin de Sociale Dienst, de verantwoordelijke wethouder en werkgeversverenigingen vertegenwoordigd waren. Wij denken dat het goed geweest was wanneer er meer communicatie geweest was tussen de stuurgroep en de ontwikkelbedrijven. Dan had de stuurgroep de voortgang in het project beter kunnen volgen en waren zij sneller en beter op de hoogte geweest van knelpunten in de uitvoering.
Zo was het dan wellicht mogelijk geweest sneller te reageren op de groter wordende uitval in de oriëntatiefase door de werving en selectie aan te passen en/of de uitvallers meteen op te roepen voor een vervolgtraject. Ook had er dan een rechtstreekse koppeling gelegd kunnen worden tussen de werkgeversverenigingen die welwillende werkgevers hadden beloofd en de problemen die de ontwikkelbedrijven hadden om welwillende werkgevers te vinden.

Er moeten regelmatig bijeenkomsten zijn van een stuurgroep om zicht te houden op de voortgang van het project en om zo nodig te kunnen bijsturen (2.2)
De stuurgroep kwam eens in het half jaar bij elkaar. Over het algemeen vinden de leden van de stuurgroep dat ze relatief weinig mogelijkheden hebben gehad om bij te sturen. Een belangrijke oorzaak daarvoor was een gebrek aan managementinformatie.

Ad 3 Personeel

De directe begeleiders van de deelnemers moeten persoonlijke pleitbezorgers zijn voor de individuele werkzoekende. Ze zijn coach, tolk, netwerkontsluiter en vertrouwenspersoon (3.1)
Onze indruk is dat de begeleiders bij de ontwikkelbedrijven de rol als coach en vertrouwenspersoon goed vervuld hebben. De rol van netwerkontsluiter is bij KBN minder goed tot zijn recht gekomen. Zij hebben weinig ondernomen om de reguliere arbeidsmarkt voor de deelnemers te openen. Stimulans heeft pogingen ondernomen de arbeidsmarkt te openen, maar is hierin slechts in beperkte mate geslaagd. Dordtmij heeft voor 23 deelnemers leerwerkplekken bij reguliere werkgevers gerealiseerd en heeft daarmee de rol als netwerkontsluiter het beste ingevuld.

Warme overdracht in plaats van papieren overdrachten zijn belangrijk om uitval te voorkomen (3.2)
De overdracht van gemeente naar ontwikkelbedrijven vond plaats in een gesprek waaraan de cliënt, de casemanager en de begeleider van het ontwikkelbedrijf deelnam. Hier was dus sprake van een warme overdracht. Dit heeft overigens niet kunnen voorkomen dat meer dan de helft van de deelnemers binnen de eerste drie maanden uitviel.

Er was in het project geen nazorg voor de uitvallers geregeld. Er heeft geen warme overdracht plaatsgevonden van het ontwikkelbedrijf terug naar de gemeente in de vorm van een driegesprek waarbij besproken wordt hoe het vervolgtraject van de cliënt eruit zou moeten zien. De waardevolle kennis die in het project over de arbeidsbelemmeringen van cliënten is opgedaan, is dus niet benut. Bekend is dat deze kennis snel veroudert. Een warme overdracht is ook hier essentieel om cliënten te kunnen doorverwijzen naar een geschikt vervolgtraject.

Ad 4 Cliëntbenadering

Deelnemers krijgen voorafgaand aan de instroom relevante informatie over de inhoudelijke aspecten van het traject. Deelnemers krijgen de gelegenheid om hierover vragen te stellen (4.1)
Iets meer dan de helft van de deelnemers zegt in de interviews dat hij/zij vooraf betere informatie had willen hebben over de aard van het werk en de kans op een baan na afloop.
Ook het verschil tussen een WIW-dienstverband en regulier werk bleek voor enkele deelnemers niet helder. Sommige deelnemers waren zó blij met de veilige werkomgeving in de

leerwerkfase, dat ze niet weg wilden en niet begrepen waarom ze nog moesten solliciteren, ze hadden nu toch een baan?

Deelnemers worden voorafgaand aan de instroom voorgelicht over rechten en plichten (4.2)
Wij hebben geen aanwijzingen dat dit niet is gebeurd.

Ad 5 Informatiesystemen

Goede informatievoorziening is belangrijk. Het gaat hier om een goed werkend cliëntvolgsysteem en goede managementinformatie (5.1)
Een goede informatievoorziening ontbrak bijna volledig. Er was geen cliëntvolgsysteem waarin gegevens over deelnemers, voortgang, uitval, redenen van uitval en uitstroom geregistreerd werden. Als gevolg daarvan was er ook geen goede managementinformatie waarmee knelpunten vroegtijdig gesignaleerd konden worden en zonodig bijgestuurd konden worden.

Een goede registratie van diagnosegegevens is onontbeerlijk. Dit moet toegankelijk zijn voor iedereen die de deelnemer behandelt of begeleidt (5.2)
Per deelnemer werden de diagnosegegevens in de dossiers vastgelegd. De diagnosegegevens waren voor gemeente en ontwikkelbedrijven beschikbaar.

Ad 6 Methodiek

Werving en selectie van deelnemers moet afgestemd zijn op de methodiek van duale trajecten (6.1)
De werving en selectie van deelnemers was nauwelijks afgestemd op de methodiek van de duale trajecten. De selectie vond plaats op formele selectiecriteria en was gericht op het selecteren van oudkomers met een laag taalniveau die moeilijk bemiddelbaar waren. Voor de leerwerkfase echter gold de instroomeis dat deelnemers moesten kunnen en willen werken. Aan deze instroomeis voldeed een groot deel van de geselecteerde cliënten niet.

Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn voortrajecten nodig om sociale en werkvaardigheden aan te leren (6.2)
Het bijbrengen van sociale en werkvaardigheden vormde de kern van de methodiek bij elk van de drie ontwikkelbedrijven.

Opleiding en werken moet tegelijkertijd plaatsvinden en op elkaar zijn afgestemd. Deelnemers moeten niet alleen werkbegeleiding krijgen, maar ook goed begeleid worden in het opleidingstraject. De begeleiding moet geïntegreerd en intensief en door een vaste persoon gebeuren (6.3)
In het project Duaal Dordrecht is relatief weinig taalles gegeven: gemiddeld zo'n 200-250 uur voor deelnemers die de oriëntatiefase en leerwerkfase hebben doorlopen. In inburge-

ringstrajecten is dat zo'n 600 uur. Het taalonderwijs beperkte zich in de oriëntatiefase tot één à twee dagdelen per week. Tijdens de leerwerkfase nam dit af tot maximaal één dagdeel per week. Bij KBN kregen de deelnemers in de leerwerkfase meer taallessen aangeboden dan bij de andere twee ontwikkelbedrijven, en werd dit deels op de werkplek gegeven. De taallessen waren bij elk van de drie ontwikkelbedrijven in meer of mindere mate afgestemd op het werk. Met name bij KBN was dit het geval.

Daarnaast hebben slechts enkele deelnemers een vakopleiding gevolgd. Bij Dordtmij heeft ongeveer de helft van de deelnemers in de leerwerkfase praktische opleidingen gevolgd zoals heftruck- en rijlessen. De ontwikkelbedrijven geven daarbij aan dat taal en het ontbreken van vakdiploma's voor mensen die zijn aangewezen op ongeschoolde arbeid meestal geen onoverkomelijke belemmering is voor arbeidsdeelname.

We kunnen concluderen dat de duale trajecten in het project Duaal Dordrecht zich primair richtten op het verkrijgen van werk en dat de opleidingskant daaraan faciliterend was. Het behalen van een bepaald niveau Nederlands of het behalen van vakdiploma's waren geen zelfstandige doelstellingen. Het duale karakter van het project Duaal Dordrecht bestond naast werk vooral uit het aanleren van sociale en werknemersvaardigheden. Het ontbreken daarvan wordt door de ontwikkelbedrijven gezien als de grootste (door hen oplosbare) belemmering voor arbeidsdeelname. Het project Duaal Dordrecht staat dus voor werk(ervaring) pluswerknemersvaardigheden.

De deelnemers werden in hun trajecten begeleid door één of twee personen. Bij KBN was er een werkbegeleider die integrale begeleiding gaf. Bij de andere twee ontwikkelbedrijven was er een begeleider op de werkplek en een trajectbegeleider vanuit het ontwikkelbedrijf. De begeleiding was in alle gevallen intensief en omvatte werk en opleiding.

Een belangrijke succesfactor bij reïntegratie is een analyse van de vraagzijde van de arbeidsmarkt (6.4)

Het project Duaal Dordrecht is mede geïnitieerd door de Werkgeversvereniging Drechtsteden. In de startfase van het project heeft de werkgeversvereniging ondersteuning van het project toegezegd. Dit heeft echter niet geleid tot een pool met werkgevers die vacatures of leerwerkplaatsen hebben toegezegd voor deelnemers van het project, behalve de sociale werkvoorziening Drechtwerk. Vóór de start van het project Duaal Dordrecht zegde Drechtwerk volgens de Sociale Dienst toe tientallen reguliere banen beschikbaar te hebben op assistentniveau. Deze banen bleken echter niet beschikbaar te zijn. De Sociale Dienst heeft in de voorfase van het project op basis van cijfers van het Researchcentrum Onderwijs Arbeidsmarkt de vraagzijde geanalyseerd, met als conclusie dat er in Dordrecht voldoende vacatures

waren op assistentniveau. Ook deze banen bleken er uiteindelijk niet te zijn of reeds vervuld, mede vanwege de overvloed aan concurrenten op dit deel van de arbeidsmarkt.
Mede hierdoor is het project, ondanks pogingen de vraagzijde te betrekken, overwegend aanbodgericht geweest, dat wil zeggen dat de deelnemers het uitgangspunt vormden en daarbij werkgevers en vacatures zijn gezocht. Zoals we al eerder aangaven, zijn er ook voorbeelden van duale trajecten waarbij concrete afspraken met een branche of een werkgever wel het uitgangspunt zijn geweest. Het bewerken van de vraagzijde van de arbeidsmarkt lag bij het project Duaal Dordrecht volledig bij de drie ontwikkelbedrijven. Dordtmij is er daarbij veel beter in geslaagd dan Stimulans en KBN om openingen te creëren bij werkgevers.

Voor moeilijk bemiddelbaren is extra inspanning bij de bemiddeling nodig. Een intensieve persoonlijke benadering van werkgevers met vertrouwensrelatie is noodzakelijk (6.5)
Vooral Dordtmij is erin geslaagd werkgevers te vinden die deelnemers van het project een kans wilden geven. Hierbij ging het in eerste instantie om leerwerkplekken. Dordtmij is ervan uitgegaan dat zij zelf de matching tussen werkgever en deelnemer tot stand moesten brengen. Deze benadering van Dordtmij sluit goed aan bij de bovenstaande aanbeveling. Stimulans heeft ook enkele werkgevers bereid gevonden om deelnemers van het project een kans te geven. Hierbij ging het niet om leerwerkplekken, maar om gewone vacatures. Echter, bij Stimulans leidde de confrontatie tussen deelnemers en werkgevers vooral tot het blootleggen van de gebrekkige motivatie van deelnemers. KBN heeft weinig gedaan in de richting van werkgevers.

5.6 Evaluatie methodiek

De vraag waar het om draait bij de evaluatie van het project Duaal Dordrecht is of het project een instrument heeft opgeleverd, dat een bijdrage kan leveren voor de arbeidstoeleiding van werkloze oudkomers. Op basis van het onderhavig onderzoek concluderen we dat er inderdaad een instrument ontwikkeld is, dat voor een deel van de doelgroep meteen ingezet kan worden en voor deel van de doelgroep ingezet kan worden nadat in een voortraject de belemmeringen verholpen worden die werken in de weg staan. De kern van deze methodiek bestaat uit niet-beschermde leerwerkplaatsen bij reguliere werkgevers zoals Dordtmij die heeft ingezet, gecombineerd met trainingen in werknemersvaardigheden. Deze conclusie wordt in het onderstaande nader toegelicht.

De belangrijkste oorzaak voor het hoge aantal uitvallers in dit project is dat een groot deel van de geselecteerde cliënten niet kon voldoen aan de instroomeis om binnen drie maanden te kunnen en willen werken. Bij de werving en selectie van deelnemers door de gemeentelijke casemanagers is vrijwel uitsluitend op afkomst, leeftijd en werkloosheidsduur geselec-

teerd. Echter, in de loop van het project, met name in de oriëntatiefase, is door de ontwikkelbedrijven geselecteerd op de capaciteiten van deelnemers om snel te kunnen werken (zo men wil: de *employability*).

In het advies *Omdat iedereen nodig is* van de Raad voor Werk en Inkomen[3] van april 2005 wordt de ladderbenadering van reïntegratie uitgewerkt in een schema, waarbij vermeld staat welke instrumenten geschikt zijn voor welke cliënten. Sterk versimpeld ziet dat schema er als volgt uit:

Tabel 5.1 Instrumentenladder

Trede	Doelgroep	Doel	Instrumenten
Zorg-/hulp-verlening	Ernstige psychische of lichamelijke belemmeringen (fase 4)	Verminderen van belemmeringen	Doorverwijzing naar hulpverleningsinstanties
Sociale activering	Psychische of lichamelijke belemmeringen, op lange termijn mogelijk in staat tot werk (fase 4)	Maatschappelijke participatie of doorstroom naar arbeidsactivering	Onder andere maatschappelijk nuttige activiteiten, vrijwilligerswerk, integrale trajecten
Arbeids-activering	In potentie in staat tot regulier werk, maar aanvullende vaardigheden nodig (fase 2 en 3)	Toerusten voor arbeidstoeleiding of regulier werk	Onder andere tijdelijk gesubsidieerd werk, leerwerkplaatsen, stages, integrale trajecten
Arbeids-toeleiding	In staat tot regulier werk, maar ondersteuning nodig bij vinden van werk (fase 1 en 2)	Toeleiden naar werk	Bemiddeling, jobhunting, sollicitatietraining, Work First

Bron: RWI (2005), *Omdat iedereen nodig is*, RWI, Den Haag.

Terwijl de doelgroep van het project Duaal Dordrecht het hardnekkige deel van het uitkeringenbestand betreft, de fase 4-oudkomers, zien we dat de RWI de instrumenten die in het kader van het project Duaal Dordrecht zijn ingezet, op de trede arbeidsactivering plaatst die gericht is op cliënten in fase 2 en 3: in potentie in staat tot regulier werk, maar aanvullende vaardigheden nodig. Zoals we al eerder hebben vastgesteld, zijn voor een groot deel van de groep oudkomers, in aanvulling op de methodiek van het project Duaal Dordrecht, instrumenten nodig om deelnemers in staat te stellen in te stromen in de leerwerkplekken. Afgaand op het schema van de RWI moet voor de cliëntgroep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt hulpverlening, maatschappelijk nuttige activiteiten, vrijwilligerswerk of integrale trajecten worden ingezet. Dit pilotproject in Dordrecht was een experiment om de standaardbenadering van uitkeringsgerechtigden los te laten en iedereen te benaderen als een potentiële werknemer, maar de resultaten van de evaluatie vormen een sterke aanwijzing dat deze benadering voor een groot deel van de doelgroep toch niet de juiste is.

[3] Raad voor Werk en Inkomen (2005), *Omdat iedereen nodig is. Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, RWI, Den Haag.

Afgaand op de belangrijkste redenen waarom deelnemers van het project Duaal Dordrecht zijn uitgevallen, komen wij tot de volgende aanvullende instrumenten die ingezet moeten worden om de hele groep oudkomers te kunnen bedienen:

- Zorgtrajecten. Voor een deel van de uitvallers zijn zorgtrajecten nodig die zich richten op de medische en psycho-sociale problematiek.
- Effectiever sanctie-instrumentarium. Hierdoor kan wellicht een groter deel van de oudkomers in de leerwerktrajecten worden vastgehouden en naar regulier werk worden geleid.
- Participatiebanen. Een groot deel van de direct betrokken uitvoerders is van mening dat voor een deel van de oudkomers uitstroom naar regulier werk niet tot de mogelijkheden behoort en dat voor hen wellicht een vorm van permanente beschermde werkplekken ingezet kan worden. Voor zover er inderdaad zo'n groep bestaat, is het een politieke keuze om dit soort werkplekken (opnieuw) in te zetten. Het idee sluit aan bij de zogenaamde participatiebanen van de RWI.[4] Onze zorg bij het inzetten van deze participatiebanen is dat hierin voor een deel mensen terechtkomen die eigenlijk (op termijn) ook in reguliere banen zouden kunnen werken, maar die door de beschermde werkplekken niet geactiveerd worden, zoals de praktijk bij Stimulans en KBN ons heeft duidelijk gemaakt.
- Meer taal- en vakopleiding. Overwogen moet worden om meer taalonderwijs en vakopleidingen in te zetten om de oudkomers meer bagage mee te geven om zich op de langere termijn op de arbeidsmarkt te kunnen handhaven. Wij zijn bang dat de oudkomers die nu geplaatst zijn, een groot risico lopen om als eerste weer te worden ontslagen. Op dat moment staan zij sterker als ze bijvoorbeeld cito-niveau 2-3 Nederlands en een vakdiploma hebben.

We kunnen concluderen dat het project Duaal Dordrecht een geschikt instrument heeft opgeleverd voor oudkomers met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor de doelgroep die de inspiratie vormde voor het project, namelijk de zeer moeilijk bemiddelbare langdurig werkloze oudkomers is een integrale aanpak nodig met een grote zorgcomponent, waarbij het instrument duale trajecten ingezet kan worden als laatste stap in het traject.

5.7 Lessen voor de toekomst

Op basis van de conclusies van de procesevaluatie presenteren wij in deze paragraaf onze aanbevelingen voor de Sociale Dienst. Deze aanbevelingen hebben enerzijds betrekking op de projectorganisatie en anderzijds op de methodiek

[4] Raad voor Werk en Inkomen (2005), *Omdat iedereen nodig is. Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, RWI, Den Haag.

Het gaat om de volgende twee vragen:
- Welke leerpunten zijn er met betrekking tot het opzetten van reïntegratieprojecten in het algemeen?
- Met welke methodiek kunnen oudkomers het best geactiveerd en gereïntegreerd worden?

We gebruiken in deze paragraaf de indeling van het analysekader. De aanbevelingen hebben betrekking op vier van de zes onderscheiden categorieën van het analysekader:
1. Planfase.
2. Organisatie.
3. Informatiesystemen.
4. Methodiek.

Ad 1 Plan

Doelen ondubbelzinnig formuleren en communiceren
De ervaringen met het project Duaal Dordrecht en ook met veel andere reïntegratieprojecten hebben geleerd dat het van groot belang is om de doelstellingen eenduidig te formuleren en deze duidelijk te communiceren naar de betrokken partijen. Dit betekent onder andere dat in alle documentatie over het project de doelstellingen hetzelfde verwoord moeten zijn.

Uitvoerders bij projectopzet betrekken in verband met haalbaarheid
De doelstellingen van het project Duaal Dordrecht waren achteraf bezien niet realistisch. Een goede manier om de gezonde ambitie van initiatiefnemers naar haalbare doelstellingen te vertalen is om uitvoerders te betrekken bij het formuleren van de doelstellingen en het maken van het projectplan. In de gemeente Tilburg zijn hiermee goede ervaringen opgedaan. Enkele casemanagers zijn betrokken bij het opstellen van het reïntegratiebestek en hebben grote invloed op de inhoud gehad.

Niet blind varen op doelstellingen
In het project Duaal Dordrecht was het getal 150 zo 'heilig' dat alles op alles gezet is om de 150 deelnemers in het project te laten instromen. De vraag of de betrokken cliënten in staat waren om binnen drie maanden te werken en dus in de leerwerkplekken konden functioneren, is tussentijds niet gesteld, terwijl er voldoende signalen waren dat dit niet het geval was. Wanneer deze signalen wel waren opgepakt, was weliswaar het aantal van 150 deelnemers niet gehaald, maar was het uitstroompercentage een stuk hoger geweest.

Ruimte maken voor het project
De spanningsverhouding tussen projecttaken en reguliere taken is een knelpunt dat gemeentelijke projecten vaak parten speelt. Bij het project Duaal Dordrecht is deze spanningsverhouding waarschijnlijk één van de oorzaken geweest waarom er nauwelijks gebruik is gemaakt

van de groslijst. Verder zorgde de tijdsdruk ervoor dat er geen ruimte was om kritisch te kijken naar de kwaliteit van de selectie en om tussentijds bij te sturen. Wij denken dat het vrijroosteren van enkele casemanagers voor het project die verantwoordelijk zouden zijn voor het aanleveren van kandidaten, die in staat waren om binnen drie maanden op de leerwerkplekken te functioneren, de kwaliteit van de werving en selectie flink had kunnen verhogen.

Ad 2 Organisatie

Regelmatig overleg tussen uitvoerders en stuurgroep

De stuurgroep van het project Duaal Dordrecht ontbeerde informatie over knelpunten in de uitvoering die al in een vroeg stadium van het project speelden. Ons inziens zou regelmatig overleg tussen enerzijds de ontwikkelbedrijven en anderzijds de stuurgroep grote meerwaarde kunnen hebben voor het project. Weliswaar werd er bilateraal overlegd met de uitvoerders, maar er was geen regelmatig overleg waarbij de ontwikkelbedrijven, casemanagers en de projectgroep samen om tafel zaten. Knelpunten hadden dan eerder gesignaleerd kunnen worden en er had dan beter bijsturing kunnen plaatsvinden met betrekking tot de werving en selectie en het inzetten van vervolgtrajecten voor het grote aantal uitvallers. Wij denken dat het feit dat de gemeente de uitvoering had uitbesteed, geen reden hoeft te zijn om niet met de ontwikkelbedrijven te communiceren. Het was immers een pilot waarvan geleerd moest worden.

Overigens heeft de stuurgroep wel naar aanleiding van signalen vanuit de projectgroep een extra inspanning gepleegd om werkgevers aan te sporen tot deelname, maar dit heeft niet het gewenste resultaat gehad.

Zorg voor adequate managementinformatie voor de stuurgroep

Een stuurgroep kan alleen sturen als er voldoende informatie is over de voortgang van het project. Het cliëntvolgsysteem moet deze informatie snel en goed kunnen opleveren. Deze aanbeveling sluit aan bij de volgende aanbeveling over informatiesystemen.

Ad 3 Informatiesystemen

Goed cliëntvolgsysteem inrichten

De registratie van cliëntgegevens en de informatievoorziening in dit project lieten te wensen over. Voor een project als Duaal Dordrecht, maar ook voor de hele uitvoering van reïntegratie, is een goed cliëntvolgsysteem onontbeerlijk.[5] Dit is overigens een probleem waar de meeste gemeenten mee te maken hebben. In een goed cliëntvolgsysteem moeten de diagnosegegevens worden opgenomen en informatie over de voorgang en resultaten van de trajecten.

[5] De Sociale Dienst heeft ons medegedeeld dat inmiddels voor andere cliënten een beter systeem in werking is. Dit systeem is door ons niet onderzocht. Het is dus mogelijk dat deze aanbeveling inmiddels (deels) is uitgevoerd.

Het systeem moet toegankelijk zijn voor de casemanagers, de WIW-consulenten en de consulenten van de ontwikkelbedrijven (dan wel reïntegratiebedrijven). Een goed cliëntvolgsysteem is niet alleen nuttig om managementinformatie te genereren, maar ook voor de casemanagers om hun eigen caseload te kunnen beheren.

Ad 4 Methodiek

Werving en selectie afstemmen op methodiek
Zoals gezegd is bij de werving en selectie van kandidaten voor het project Duaal Dordrecht niet gekeken naar de potentie van cliënten om te kunnen functioneren op leerwerkplekken. Dit is één van de belangrijkste faalfactoren voor het project Duaal Dordrecht geweest. In de toekomst moet er op basis van de toegepaste methodiek en de eisen die werkgevers stellen aan werknemers in leerwerkplaatsen een instroomprofiel worden opgesteld die de casemanagers kunnen gebruiken om kandidaten voor een project te selecteren.

Duale trajecten inzetten voor cliënten die alleen werknemersvaardigheden ontberen
Zoals gezegd hadden de meeste oudkomers te veel belemmeringen om binnen een tijdsbestek van drie maanden op een leerwerkplaats te kunnen functioneren. Het instrument duale trajecten moet daarom op de eerste plaats worden ingezet voor cliënten, die vooral werknemersvaardigheden moeten worden bijgebracht en verder geen grote belemmeringen hebben voor arbeidsdeelname. Bij de andere oudkomers moeten eerst die belemmeringen voor arbeidsdeelname worden verholpen alvorens er duale trajecten ingezet kunnen worden.

Verder bleken de beschermde leerwerkplaatsen weliswaar lagere instroomeisen te hebben, maar niet activerend te zijn voor de deelnemers. Er stroomden immers maar weinig deelnemers van de beschermde leerwerkplaatsen uit naar regulier werk. Daarom zijn wij van mening dat de leerwerkplaatsen bij reguliere werkgevers essentieel zijn om met het instrument duale trajecten uitstroom naar regulier werk te realiseren.

Meer Nederlands en vakopleidingen
Het is het overwegen waard om het aandeel van Nederlandse taalles en vakopleidingen in reïntegratietrajecten voor oudkomers te vergroten, zonder overigens het duale karakter van de trajecten los te laten. Trajecten worden weliswaar langer en duurder, maar het vergroot de duurzaamheid van de uitstroom en het versterkt de arbeidsmarktpositie van oudkomers.

Systematische benadering van de vraagzijde van de arbeidsmarkt
Om te voorkomen dat aan het eind van de duale trajecten de stap naar regulier werk niet gezet kan worden omdat er geen banen zijn, is een systematische benadering van de vraagzijde van de arbeidsmarkt nodig.

Hierbij zijn de volgende stappen van belang:
- Maak een analyse van de vraagzijde van de arbeidsmarkt: in welke sectoren en functies zijn over twee jaar vacatures te verwachten?
- Benader vervolgens individuele werkgevers en branches. De belangrijkste vraag is welke eisen werkgevers stellen aan kandidaten voor leerwerkplaatsen in hun eigen bedrijf. Deze eisen vormen het uitgangspunt voor de werving en selectie van deelnemers.
- Maak ten slotte concrete afspraken met individuele werkgevers over het beschikbaar stellen van leerwerkplaatsen en het vervullen van vacatures en leg deze afspraken vast.

Integrale aanpak voor oudkomers

De doelgroep die de inspiratie vormde voor het project, namelijk de zeer moeilijk bemiddelbare langdurig werkloze oudkomers heeft dusdanig ernstige en/of veel belemmeringen dat een integrale aanpak nodig is met een grote zorgcomponent. Hierbij kan het instrument duale trajecten worden ingezet als laatste stap in de trajecten. De informatie die het project heeft opgeleverd over de uitvallers in de vorm van de competentieprofielen en de individuele eindrapportages dient op korte termijn te worden benut bij het starten van vervolgtrajecten waarbij een integrale aanpak wordt toegepast.

Sanctie-instrumentarium onderzoeken samen met reïntegratiebedrijven

In het project Duaal Dordrecht is gebleken dat het sanctie-instrumentarium niet effectief is geweest om deelnemers die niet gemotiveerd zijn om aan de slag te gaan, te laten uitstromen naar reguliere banen. Het verdient aanbeveling het sanctie-instrumentarium aan een nadere analyse te onderwerpen, in nauw overleg met de ontwikkelbedrijven en andere reïntegratiebedrijven waarmee de gemeente Dordrecht samenwerkt, om zo een effectiever sanctie-instrumentarium te ontwikkelen.

BIJLAGE 1

KNELPUNTEN REGISTRATIE

INLEIDING

Deze bijlage bevat een impressie van knelpunten die de onderzoekers tegenkwamen in de registratie van het project Duaal Dordrecht. De opsomming is niet geheel uitputtend maar geeft een goede indruk van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de bestanden waarmee gewerkt moest worden.

REGISTRATIE

In de loop van dit onderzoek is gebleken dat de registratie van de deelnemers aan de duale trajecten zeer te wensen overlaat. Hieronder een greep uit registratieknelpunten die de onderzoekers tegen zijn gekomen:

Onjuiste of tegenstrijdige gegevens

- Verschillende gegevens van cliënten zijn verspreid over diverse registraties, die bovendien niet allemaal met één sleutel (bijvoorbeeld sofi-nummer) te koppelen zijn.
- Wanneer koppeling wel mogelijk is, blijkt het veld "Cliëntnummer" voor sommige cliënten gevuld te zijn met een sofi-nummer, en voor anderen met een registratienummer uit Imwin.
- De vermelde sofi-nummers bevatten in enkele gevallen typefouten (bijvoorbeeld een ontbrekend of juist dubbel getypt cijfer).
- In veel gevallen heeft één cliënt volgens de verschillende registraties verschillende namen. Nadere analyse leert dat dit geheel is terug te voeren op variaties in spelling (bijv. "Ahmed" vs. "Achmed"[1]), typefouten, verschillen in registratie van samengestelde achternamen (bijv. "Moumni, El" vs. "El Moumni") of verwarring over wat de voor- en achternaam is (bijv. "Martina Constancia" vs. "Constancia Martina"). Ook combinaties van deze oorzaken komen voor.

Onbekende gegevens

De onderzoekers stuitten regelmatig op zaken die bij de Sociale Dienst onbekend bleken te zijn. Dit betreft voor een groot deel gegevens die wel ergens vandaan te halen zijn, maar die bijvoorbeeld alleen in een papieren dossier vermeld zijn en niet in een raadpleegbare

[1] De namen die hier worden gebruikt zijn fictief en niet afkomstig uit de registratie.

database. Zoals al eerder vermeld zijn er uitgebreide competentieprofielen (diagnoses) van cliënten gemaakt. Deze gegevens staan echter uitsluitend op papier.

Enkele voorbeelden van ontbrekende gegevens:

- Nadat de onderzoekers gevraagd hadden naar de gegevens over de taaltoetsen, om zo de voortgang van de taalbeheersing te meten, bleek dat van een aanzienlijk deel van de kandidaten geen taaltoetsgegevens beschikbaar waren. Wel werden deze gegevens binnen korte tijd ten dele aangevuld door de Sociale Dienst.
- Bij de eerste analyse van de bestanden voor het selecteren van deelnemers voor de interviews bleek dat niet bekend was welke taal cliënten spreken. Ook was van het merendeel onbekend uit welk land zij afkomstig was. Tegen het einde van het onderzoek dook er echter een registratie op met taaltoetsgegevens waarbij achter elke deelnemer het land van herkomst stond vermeld.
- Uit gesprekken met de ontwikkelbedrijven is gebleken dat een deel van de deelnemers weliswaar niet uitgestroomd is naar regulier werk, maar wel een indicatie heeft voor de WSW of een WSW-aanvraag heeft ingediend. In de registratie van de Sociale Dienst is dat niet bekend, tenzij de persoon reeds is doorgestroomd naar de WSW. Omdat de Sociale Werkvoorziening in Dordrecht in financiële problemen verkeert en (tijdelijk) geen nieuwe klanten in dienst neemt, kunnen deze deelnemers niet doorstromen.
- Toen de onderzoekers deelnemers wilden gaan interviewen, bleek dat de Sociale Dienst van een aanzienlijk deel van de kandidaten geen of een onjuist telefoonnummer had.
- Van geen van de deelnemers is in het bestand te zien wat hun opleidingsniveau is.
- Tot slot staat in de deelnemersbestanden van de Sociale Dienst van ongeveer de helft van de deelnemers niet vermeld wat hun status is in termen van uitstroom, uitval of deelname. In overleg met de Sociale Dienst is besloten dat deze mensen als uitgevallen moeten worden beschouwd: ze zijn wel aan het voortraject begonnen, maar nooit aan een WIW-dienstverband begonnen. Ook is van deze personen niet bekend hoe lang zij werkloos waren voordat zij aan Duaal begonnen en welke fasering zij van Arbeidsvoorziening hebben gekregen.

Al met al kunnen we concluderen dat de registratie van de deelnemers aan Duaal te wensen overlaat. Dit wordt beaamd door medewerkers van de Sociale Dienst. Zij wijzen erop dat de gegevens over de deelnemers in drie verschillende bestanden werden bijgehouden en dat dat nu sterk verbeterd is en nog maar in één bestand staat.
Mede gezien de tijdelijkheid van het project Duale Trajecten Oudkomers is ervoor gekozen om het bewerkelijke opschonen, koppelen en integreren van de bestaande registraties voor deze cliënten achterwege te laten.