

Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Sander Mateman
Eva Mandos
Evelyn Hello
Eelco Flapper
Jeanine Klaver
Miranda Grootcholte

B2479

Leiden, 13 september 2004





Voorwoord

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben Research voor Beleid en Regioplan de afgelopen vier jaar een monitoring en evaluatie uitgevoerd van de *Stimuleringsregeling Allochtone Groepen*. Beide bureaus waren voorheen ook belast met de evaluatie van de voorlopers van deze regeling.

De tussentijdse bevindingen van de monitoring zijn opgenomen in een aantal uitgebreide tussenrapportages. Dit eindrapport vormt het sluitstuk van de opdracht en de stimuleringsregeling die per 1 mei 2004 officieel is beëindigd.

Dit rapport is relatief beknopt en is dan ook vooral bedoeld om ook niet direct betrokkenen een beeld te geven van de inhoud van de regeling, de manier waarop deze in projecten is vormgegeven en de resultaten in de vorm van aantallen en typen deelnemers en implementatie van de ontwikkelde methodiek.

Het projectteam had een deels wissellende samenstelling en bestond naast ondergetekenden uit Jaap Bouwmeester, Rixt Schambach, Miranda Grootsholte en Eelco Flapper (Research voor Beleid) en Sander Mateman en Evelyn Hello (Regioplan). Daarnaast is waardevolle ondersteuning geleverd door onder andere Koos Roegholt (Research voor Beleid) die een registratiesysteem voor de projecten heeft ontwikkeld.

Extern is het projectteam ondersteund door onder meer vertegenwoordigers van het ministerie van SZW en Radar. Uiteraard willen wij ook alle projectcoördinatoren, projectleiders, beleidsmedewerkers en deelnemers aan de projecten bedanken die aan de evaluatie hebben meegewerkt.

Eva Mandos
Projectleider Research voor Beleid

Jeanine Klaver
Projectleider Regioplan

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Opzet van de stimuleringsprojecten	9
3	Ontwikkelde methodieken	11
4	Implementatie van ontwikkelde methodieken	13
5	Kwantitatieve projectresultaten	17
6	Conclusies	25
Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording	27
Bijlage 2	Doelgroepen per gemeente	29
Bijlage 3	Uitvoering van de projecten	31
Bijlage 4	Aanvullende kwantitatieve tabellen	33



1 Inleiding

In enkele tientallen gemeenten¹ hebben sinds 1994 met financiële steun van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de zogenaamde stimuleringsprojecten voor werkloze allochtone jongeren gelopen. Het doel van de projecten was het ontwikkelen van een aanpak die de aansluiting van de jongeren bij het reguliere arbeidsmarktinstrumentarium bevordert. Succesvolle methodieken moesten vervolgens aan reguliere instellingen worden overgedragen, zodat deze beter in staat zouden zijn om de jongeren te bereiken en te activeren. Aanvankelijk waren de stimuleringsprojecten alleen gericht op de Antilliaanse en Arubaanse² doelgroep. Gebleken was dat de werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid onder deze groep vanaf het midden van de jaren tachtig enorm was toegenomen en dat deze groep nauwelijks bereikt werd door algemene maatregelen op het gebied van werk en scholing. In 1998 zijn de stimuleringsprojecten in het kader van de voortgangsrapportage armoede tevens uitgebreid met projecten voor werkloze jongeren van Turkse of Marokkaanse afkomst.

Als gevolg van de motie Melkert (TK, 20 april 2000; 27083, 5) zijn de projecten per 1 mei 2001 verlengd. Naast verlenging van de lopende projecten, was ook nadrukkelijk verbreding van de projecten inzet van de stimuleringsmaatregel. De projecten konden zich verbreden naar andere etnische minderheden zoals Somaliërs, ex-vluchtelingen en allochtone WAO-ers. Hierbij werd de leeftijdsgrens (voorheen 18 tot en met 30 jarigen) losgelaten. De projecten werden gesubsidieerd tot 1 mei 2004. Daarna moesten succesvolle methodieken geïmplementeerd zijn.

De projecten zijn gedurende de laatste projectperiode (2001–2004) gezamenlijk gemonitord en geëvalueerd door Regioplan en Research voor Beleid.³ De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidde als volgt:

In hoeverre zijn de doelstellingen van de stimuleringsregeling behaald en in welke mate en op welke wijze realiseren de stimuleringsprojecten hun projectdoelstellingen? Welke succes- en faalfactoren kunnen hierbij geïdentificeerd worden?

Periodiek is over de voortgang in de projecten in afzonderlijke tussenrapportages gerapporteerd aan het Ministerie van SZW (zie bijlage I voor een methodische verantwoording en overzicht van de tussenrapportages). In deze eindrapportage wordt op beknopte wijze over de gehele projectperiode van mei 2001 tot en met mei 2004 verslag gedaan. Een uitgebreide kwantitatieve en kwalitatieve analyse is te vinden in de tussenrapportages. In hoofdstuk twee volgt een korte schets van de stimuleringsprojecten. In hoofdstuk drie staan de ontwikkelde methodieken centraal. In hoofdstuk vier wordt vervolgens ingegaan op de implementatie van de methodieken.

¹ In de periode 1994 tot 1997 ging het in 8 gemeenten om 9 projecten voor Antilliaanse (en Arubaanse) jongeren. In de periode 1997 tot 2001 betrof het in 32 gemeenten 21 projecten voor Antilliaanse jongeren en 21 projecten voor Turkse en Marokkaanse jongeren.

In de periode 2001 tot 2004 zijn in 28 gemeenten in totaal 44 projecten operationeel geweest.

² In het vervolg van dit rapport wordt overal waar 'Antillianen' is geschreven, bedoeld op Antillianen en Arubanen.

³ De evaluatie van de voorgaande projectperiodes is te vinden in de volgende publicaties:

- Schambach, Bouwmeester & van der Aalst (2001) Stimuleringsprojecten voor Turkse en Marokkaanse jongeren. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Klaver (2001) Antillianen en Arubanen naar werk: evaluatie van de experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren. Den Haag: Ministerie van SZW.

In hoofdstuk vijf worden de kwantitatieve resultaten van de projecten gepresenteerd. Deze cijfers hebben betrekking op de laatste meting van 1 mei 2004.¹ Het verslag wordt afgesloten met conclusies.

¹ Van 3 gemeenten ontbreken de gegevens over het laatste half jaar. Nieuwe instroom en gerealiseerde uitstroom in het laatste half jaar in deze projecten zijn niet meegenomen in onderhavige rapportage. Het ontbreken van deze gegevens heeft overigens nauwelijks invloed op de algemene uitkomsten die in hoofdstuk vijf worden gepresenteerd.

2 Opzet van de stimuleringsprojecten

Deelname aan de regeling

In totaal hebben 28 gemeenten deelgenomen aan de verlengde stimuleringsregeling. In deze 28 gemeenten zijn in totaal 44 projecten operationeel geweest¹. In bijlage 3 is een overzicht te vinden van de deelnemende gemeenten en projecten.

In het vervolg van deze rapportage wordt op sommige plaatsen een totaal van 30 projecten gepresenteerd. Dit aantal ontstaat door de 12 projecten in Rotterdam en de 4 projecten in Den Haag beiden als één project te beschouwen (deze projecten kennen ook een centrale aansturing). De twee projecten in Nijmegen en Breda worden echter als afzonderlijke projecten gezien.

Doelgroep

Van de 44 projecten zijn er 21 primair gericht op Antilliaanse en Arubaanse deelnemers² en 21 op Turkse en/of Marokkaanse deelnemers. De overige twee projecten (beide in Rotterdam) zijn primair gericht op respectievelijk Kaapverdische deelnemers en Jonge vluchtelingen van verschillende nationaliteiten. Daar waar gemeenten bij de start van de nieuwe regeling een expliciete keuze hebben gemaakt voor uitbreiding naar nieuwe doelgroepen, betreft dit met name een uitbreiding naar Antillianen, Turken of Marokkanen (voor zover het project daar nog niet op was gericht) en naar Somaliërs. In bijlage 2 zijn de doelgroepen per project opgenomen. De deelnemers aan de projecten hebben veelal meervoudige problemen waardoor zij een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. In hoofdstuk vijf wordt nader ingegaan op de achtergrond van de deelnemers.

Uitvoeringsinstellingen

De projecten worden door verschillende typen organisaties uitgevoerd c.q. zijn bij verschillende soorten instellingen ondergebracht. De beleidsmatige verantwoordelijkheid ligt meestal bij de gemeentelijke afdeling Sociale Zaken of Sociale Dienst. De uitvoering van de 44 projecten is in handen van een welzijnsinstelling (15x), de afdeling Sociale Zaken / Sociale Dienst (18x), een Reïntegratiebedrijf / Wiw-organisatie (8x) en een andersoortige instelling (4x); zie bijlage 3 voor een volledig overzicht.

Doelstelling

Kort gezegd zijn de projecten gericht op het begeleiden van deelnemers uit de doelgroep naar de arbeidsmarkt. Dat betekent overigens niet dat uitstroom naar werk bij alle projecten of voor alle deelnemers het doel van het project is. Ook het activeren van deelnemers, het wegnemen van belemmeringen voor toetreding tot de arbeidsmarkt of het doorverwijzen van deelnemers naar sociale diensten en reïntegratiebedrijven kan een doel op zich zijn. Waar het in ieder geval om gaat is dat deelnemers worden opgenomen in (een keten van) reïntegratie.

¹ Er was in eerste instantie sprake van 46 projecten bij 29 gemeenten. Twee projecten zijn echter nooit echt van de grond gekomen (als SPAG project).

² In het vervolg van dit rapport wordt overal waar 'Antillianen' is geschreven, bedoeld op Antillianen en Arubanen.



3 Ontwikkelde methodieken

Op een enkele uitzondering na is door alle projecten een methodiek opgezet die specifiek bedoeld is voor de doelgroep. Deze methodiek is uiteraard veelal al in de voorgaande subsidieperiodes tot stand gekomen, maar is ook regelmatig steeds verder ontwikkeld of aangepast aan nieuwe doelgroepen of veranderende omstandigheden. Projecten hebben deels een geheel eigen methodiek en inhoud, bijvoorbeeld afhankelijk van het type organisatie waarin het project is ondergebracht, de specifieke doelgroep waarop men zich richt en de doelstellingen die zijn geformuleerd. In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat bij projecten die zijn ondergebracht bij afdelingen sociale zaken (sociale diensten) wat meer de nadruk ligt op uitstroom naar werk en bij projecten die worden uitgevoerd door welzijnsinstellingen wat meer de nadruk ligt op activering.

Door Forum is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een handreiking geschreven waarin succesvolle ervaringen van de projecten zijn weergegeven. Andere gemeenten kunnen op deze wijze van de ontwikkelde methodieken en opgedane kennis van de SPAG-projecten profiteren.

Hieronder is kort een aantal kenmerkende elementen uit de methodieken weergegeven. Een vollediger overzicht is te vinden in de hierboven genoemde handreiking.

Een zeer intensieve persoonlijke aanpak

Er is veel persoonlijk contact met deelnemers. Projectmedewerkers fungeren vaak als mentor en hebben een vertrouwensband met de deelnemers. De projectmedewerkers houden de deelnemers langere tijd 'in de gaten' om te voorkomen dat ze uitvallen.

Maatwerk

Kenmerkend voor de projecten is het leveren van maatwerk aan de deelnemer. Doordat de meeste deelnemers te maken hebben met meerdere belemmeringen is het van belang het traject op de specifieke kenmerken van de deelnemer aan te passen. Voorbeelden van deze vormen van individuele trajectbegeleiding zijn: begeleiding in het Driehoeksmodel en de Ketenbenadering.

Driehoeksmodel

De cliënt krijgt begeleiding vanuit drie disciplines, die het aanbod en de begeleiding hebben afgestemd op de individuele situatie van de cliënt. In deze driehoeksafstemming treedt de mentor op als begeleider tijdens het hele traject, de bijstandsconsulent richt zich op de inkomenskant en de reïntegratieconsulent op de toeleiding naar werk. Na de intake wordt een trajectplan opgesteld en wordt het toeleidingstraject in gang gezet. In de overgangen tussen trajectonderdelen vindt een 'warme' overdracht plaats. De mentor blijft gedurende het gehele traject stand-by voor de cliënt en voor de uitvoerder van een trajectonderdeel en kan worden ingeschakeld bij stagnatie in de voortgang of bij dreigende uitval.

Ketenbenadering

Ketenbenadering is een specifieke vorm van samenwerking tussen organisaties waardoor versnipperde verantwoordelijkheden van organisaties met elkaar worden verbonden tot een sluitend werkproces. Op basis van afspraken tussen samenwerkingspartners in de keten kan individueel maatwerk worden geleverd waarbij de cliënt het uitgangspunt is.

Bron: Handreiking Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen, Forum 2003.

Een integrale aanpak

Het project richt zich veelal op het wegnemen van meerdere belemmering en helpen deelnemers dus niet alleen bij het vinden van werk. Voorbeelden hiervan zijn hulp bij het zoeken van huisvesting en schuldhulpverlening, het inzetten van zogenaamde flankerende diensten. Daarbij is er vaak sprake van meerdere opeenvolgende of parallelle trajectonderdelen zoals taalondersteuning, bemiddeling naar werk, scholing en begeleiding tijdens werk. Bij deze integrale aanpak hoort een uitgebreide intake om de situatie en behoeften van en in te zetten middelen voor de deelnemer in kaart te brengen.

Een actieve werving van deelnemers

Een van de problemen van allochtonen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is dat ze de weg naar reguliere voorzieningen niet kennen of dat ze zich bij reguliere instanties niet op hun gemak voelen. Projecten zetten zich daarom actief in om deelnemers te werven, bijvoorbeeld door zelf op straat contact te leggen met potentiële deelnemers (vindplaatsgericht werven). Andere wijzen van werven zijn: Outreaching of de Tupperware-methodiek. Kenmerkend voor al deze vormen van werving is laagdrempeligheid.

Tupperware-methodiek

Via informele netwerken in huiselijke kring en op informele wijze wordt de doelgroep arbeidsmarktinformatie verstrekt in eigen taal. Naast deze informele groepsbijeenkomsten worden individuele cliënten door middel van huisbezoeken benaderd. Deze werkwijze is vooral geschikt om allochtone vrouwen te bereiken.

Bron: Handreiking Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen, Forum 2003.

Een sterke projectleider

In veel gevallen kan gesteld worden dat de projectmethodiek voor een belangrijk deel bestaat uit de gedreven inzet van een projectleider c.q. de projectmedewerker (veelal van allochtone afkomst). Deze persoon weet deelnemers te vinden, te motiveren en aan het project te binden. Een projectleider met een uitgebreid netwerk in de allochtone gemeenschap en bij werkgevers draagt bij aan het succes van een project. Overigens heeft deze groep medewerkers nu veelal een functie gevonden binnen reguliere instellingen.

4 Implementatie van ontwikkelde methodieken

Naast het ontwikkelen van een methodiek en het ten uitvoer brengen van deze methodiek, is een expliciete doelstelling van de stimuleringsregeling dat de methodiek na de subsidieperiode behouden blijft door implementatie in het reguliere instrumentarium. In de subsidiebeschikking wordt als volgt gerefereerd aan implementatie:

“Gemeenten hebben de taak voorwaarden te scheppen voor implementatie van de methodiek (voor zover die succesvol is gebleken) zodat het een regulier onderdeel wordt van de werkzaamheden van reguliere instellingen. “

In de derde tussenrapportage van de evaluatie van de SPAG is reeds beschreven dat gemeenten en projecten vaak een andere visie hebben op implementatie¹. Gemeenten zijn veelal primair gericht op het implementeren van de *methodiek*, terwijl projecten vaak inzetten op implementatie van het *project* door structurele financiering van het project en/of inbedding van de projectmedewerkers in reguliere instellingen.

Mate en wijze van implementatie

De mate waarin en wijze waarop organisatorische inbedding of implementatie is vormgegeven blijkt zeer divers te zijn. De beoordeling of er sprake is van implementatie is in een aantal gevallen vrij lastig omdat ten tijde van het onderzoek bij veel gemeenten (nog) geen sprake is van heldere afspraken of plannen over implementatie of omdat het nog maar de vraag is in hoeverre de afspraken ook daadwerkelijk leiden tot een structurele inbedding van de methodiek.

Bij de beoordeling of er sprake is van implementatie hebben we daarom vooral gekeken of er voorzieningen zijn getroffen die **garanderen** dat (succesvolle onderdelen van) de methodiek in principe **structureel** beschikbaar is voor (een deel van) de doelgroep. Hierbij wordt aangesloten bij de subsidiebeschikking wat dus niet hoeft te betekenen dat het project zelf c.q. de projectmedewerkers worden ‘geïmplementeerd’.

We onderscheiden dan vier situaties:

Tabel 4.1 Mate van implementatie

	aantal projecten
Structurele organisatorische inbedding	10
Tijdelijk behoud van de methodiek gegarandeerd	6
Mogelijk behoud van de methodiek	11
Geen organisatorische inbedding en waarschijnlijk geen behoud van de methodiek	2
<i>Onvoldoende informatie beschikbaar</i> ²	1
Totaal	30

¹ Research voor Beleid en Regioplan, december 2002 (niet openbaar)

² Van één project is onvoldoende informatie beschikbaar. Dit project is niet meer bereikbaar.

Aan de hand van deze indeling kan geconcludeerd worden dat bij 10 van de 30 projecten sprake is van daadwerkelijke implementatie en dat bij 3 gemeenten zeker geen sprake is van implementatie. Bij de overige gemeenten zal de toekomst moeten uitwijzen of de methodiek beschikbaar blijft voor de doelgroep.

Hieronder geven we een beknopte beschrijving van de verschillende vormen van implementatie.

Structurele organisatorische inbedding

Bij deze tien projecten is of wordt:

- De methodiek cq. het project (al dan niet met dezelfde projectmedewerkers) opgenomen in een gemeentelijke organisatie; of
- Zijn er afspraken gemaakt over (gegarandeerde) inkoop van trajecten bij het project; of
- Kan het project middels aanbestedingen de methodiek voortzetten, waarbij de gemeente er zorg voor draagt dat er specificaties in het bestek zijn opgenomen die inzet van de methodiek in hoge mate garanderen of waarbij het project als 'preferred supplier' is aangemerkt.

Tijdelijk behoud van de methodiek

Bij zes projecten is er vooralsnog voor gekozen het project (al dan niet met aanpassingen van de doelstellingen) in 2004 door te laten lopen. Er is financiering beschikbaar voor deze periode en er wordt gezien hoe de implementatie definitief kan worden vormgegeven.

Mogelijk behoud van de methodiek

Bij 11 projecten zijn er wel mogelijkheden voor de inzet van de methodiek, maar is geen sprake van een structurele organisatorische inbedding of zijn de afspraken hierover niet 'waterdicht'. In deze gevallen:

- Staat het de projecten (uitvoerende instellingen) vrij om in te schrijven op openbare aanbestedingen en/of
- Is afgesproken dat projectmedewerkers hun kennis overdragen aan casemanagers bij sociale diensten of Reïntegratiebedrijven;
- Blijft de methodiek in principe wel beschikbaar, maar zal het van de financiering en beleidskeuzes afhangen in hoeverre de SPAG doelgroep hiervan gebruik kan maken;
- Zijn wel afspraken gemaakt over implementatie, maar kunnen die door personele problemen op dit moment niet worden uitgevoerd.

Zoals eerder aangemerkt is het in deze gevallen de vraag in hoeverre de methodiek ook daadwerkelijk wordt toegepast.

Geen organisatorische inbedding en waarschijnlijk geen behoud van de methodiek

In twee gevallen verwachten de onderzoekers dat het onwaarschijnlijk is dat de methodiek behouden blijft. Zowel projectleiders als beleidsmedewerkers geven aan dat er geen sprake is van implementatie en het project als zodanig houdt ook op te bestaan. Gezien het tijdstip gaan we er vooralsnog vanuit dat behoud van de methodiek daarom onwaarschijnlijk is.

Knelpunten en succesfactoren bij implementatie

Naast voor de hand liggende factoren als goede contacten tussen gemeente en het project zijn in de interviews en aantal specifieke factoren genoemd die in meer of mindere mate van invloed zijn op de mate waarin en wijze waarop de methodiek wordt geïmplementeerd.

Hieronder wordt een aantal relevante factoren beschreven:

Methodiekbeschrijving

Een randvoorwaarde voor succesvolle implementatie is dat de methodiek beschreven is. Bij de tussenrapportage eind 2002 is al geconcludeerd dat vrijwel alle projecten beschikken over een methodiekbeschrijving.

Soort uitvoeringsinstelling

De gemeenten waarbij daadwerkelijk sprake is van structurele organisatorische inbeddingen betreffen zowel projecten die (inmiddels) worden uitgevoerd binnen de gemeentelijke afdeling Sociale Zaken als Welzijnsinstellingen, Reïntegratiebedrijven en Wiv-organisaties. Voor de projecten van sociale diensten geldt dat daar naar verhouding vaker sprake is van implementatie.

Omvang gemeente

Voor kleine gemeenten blijkt implementatie lastig te realiseren, vooral omdat zij minder financiële lasten kunnen dragen.

Kosten methodiek

Veel projecten geven aan dat implementatie wordt bemoeilijkt omdat het, door de intensieve aanpak, een relatief kostbare methodiek is. In combinatie met bezuinigingen op het gemeentelijk budget kan dit een reden zijn niet te implementeren.

Belang projectleider

In een aantal gevallen wordt implementatie bemoeilijkt doordat binnen de methodiek een zeer belangrijke rol is weggelegd voor de projectleider. Sommige projecten geven zelfs aan dat de methodiek gelijk staat aan de projectleider. Implementatie is dan alleen goed mogelijk als de projectleider zelf een structurele functie krijgt binnen een gemeentelijke organisatie.

Aansluiting gemeentelijk beleid

In ongeveer de helft van de gemeenten is een omslag gaande of geweest naar minder doelgroepenbeleid en meer generiek beleid. Deze omslag kan nadelig zijn voor de implementatie van de methodiek die specifiek voor een bepaalde doelgroep is ontwikkeld. Bij een deel van deze gemeenten is desondanks wel sprake van implementatie. Bij veel van deze gemeenten blijft de methodiek echter alleen 'indirect' behouden via bijvoorbeeld openbare aanbesteding.

Invoering WWB

Het aflopen van de stimuleringsregeling valt samen met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB). In veel gemeenten zijn nog geen duidelijke beleidskeuzes gemaakt omtrent de in te zetten middelen. Bovendien lopen gemeenten onder de WWB meer financiële risico's waardoor gemeenten (op dit moment) huiverig zijn voor de implementatie van methodieken die (althans op de korte termijn) relatief kostbaar zijn.

Aandacht voor en duidelijkheid over implementatie

Het verschil in visie tussen gemeenten en projecten zoals geconstateerd bij de meting eind 2002 duidt tenminste op enige onduidelijkheid over wat implementatie inhoud. Bij de eindmeting is daarnaast gebleken dat met name projectleiders wel eens ontevreden zijn over de inzet van gemeenten omtrent implementatie: de gemeente heeft volgens een aantal projectleiders te weinig of

te laat plannen gemaakt en beslissingen genomen. Daarentegen komt het ook voor dat gemeenten te weinig medewerking van projecten hebben gekregen door bijvoorbeeld een gebrek aan informatie over de (resultaten van) de projecten.

Algemene beschouwing

De onderzoekers zijn van mening dat het deels uitblijven van implementatie niet, zoals men zou kunnen verwachten, het gevolg is van onsuccesvolle projecten. In vrijwel alle gevallen zijn gemeenten en projecten tevreden over het behaalde resultaat (in termen van in- en of uitstroom of bijvoorbeeld de ontwikkelde expertise).

Belangrijker dan de successen van het project is daarom de beleidskeuze van gemeenten. In de themarapportage 'SPAG en marktwerking' is al geconcludeerd dat implementatie van de methodiek of het voortbestaan van SPAG-projecten in een omgeving van marktwerking uiteindelijk voor een belangrijk deel afhangt van de prioriteiten die een gemeente stelt. Uit de evaluatie van de SPAG is gebleken dat een succesvolle methodiek voor deze doelgroep veelal een kostbare methodiek is. Nu gemeenten binnen de WWB meer keuzevrijheid hebben in de besteding van middelen hangt het dus voor een belangrijk deel van gemeenten zelf af of ze een relatief kostbare methodiek willen inzetten. Sommige gemeenten hebben deze keuze expliciet wel gemaakt, anderen expliciet niet.

Omdat het uiteindelijk een keuze van gemeenten is voor welke doelgroep er middelen worden gereserveerd kan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid slechts beperkt invloed uitoefenen op de toepassing van de methodieken op de lange termijn. Hoewel de rol van het ministerie en eventuele knelpunten of verbeterpunten in (de opzet van) de regeling zelf niet uitvoerig is onderzocht, kan als aandachtspunt echter wel worden meegegeven dat projecten en gemeenten soms een verschillend beeld hebben van implementatie en dat men wellicht gebaat zou kunnen zijn bij een meer concrete omschrijving van bijvoorbeeld (minimum)varianten van implementatie.

5 Kwantitatieve projectresultaten

Kerncijfers

Instroom : sinds de (door)start van de stimuleringsregeling in 2001 zijn er in totaal **5.896** individuele deelnemers ingestroomd in de diverse SPAG-projecten; 183 deelnemers zijn meer dan één keer ingestroomd, dit betreft de zogenoemde herinstromers.¹

Uitstroom : **2.238** deelnemers zijn positief uitgestroomd. Hiervan zijn er 993 naar werk uitgestroomd, 145 naar een combinatie van werk en scholing en 510 naar scholing.

Uitval : **1.043** deelnemers zijn uitgevallen.

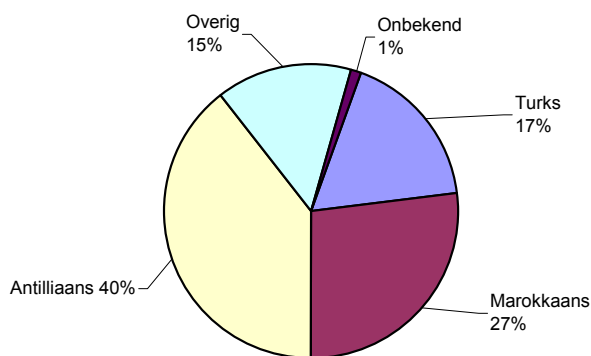
Kenmerken van de deelnemers

Hieronder worden enkele achtergrondkenmerken van de SPAG-deelnemers gepresenteerd.

Etniciteit

Zoals eerder vermeld zijn bij de verlenging van de subsidieperiode in 2001 de stimuleringsprojecten opengesteld voor andere etniciteiten dan de drie 'traditionele groepen'. Uit figuur 5.1 blijkt dat de ruime meerderheid van de deelnemers echter nog steeds bestaat uit Antillianen², Marokkanen en Turken. De categorie 'overig' bevat 15 procent van de deelnemers (n=823). De grootste nieuwe etnische groepen die bereikt zijn door de stimuleringsprojecten zijn weer gegeven in tabel 5.1.

Figuur 5.1 Etniciteit (N=5.896)



Tabel 5.1 Nieuwe etnische doelgroepen (N=823)

	Aantal	Percentage
Kaapverdiaans	131	16%
Surinaams	119	14%
Somalisch	73	9%
Irakees	61	7%
Afghaans	39	5%
Sierraleoons	27	3%
Iraans	22	3%
Overig* of niet nader gespecificeerd	351	43%
Totaal	823	100%

* Etnische groepen die minder dan 3 procent van de nieuwe etnische groepen uitmaken.

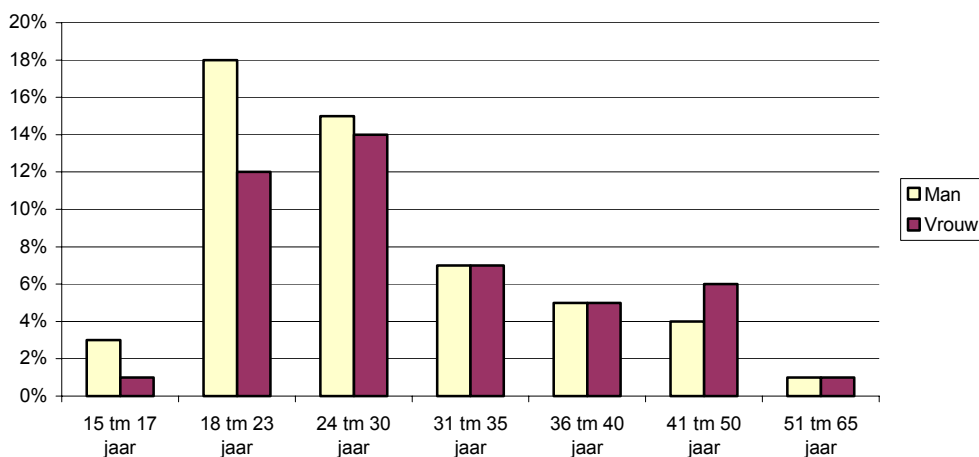
¹ Herinstromers zijn in de analyse van deelnemergegevens slechts eenmaal meegerekend met hun eerste instroom. In sommige analyses tellen herinstromers ook met hun tweede instroom mee. Hierdoor kan de gerapporteerde "N" bij diverse tabellen variëren.

² In het vervolg van dit rapport wordt overal waar 'Antillianen' is geschreven, bedoeld op Antillianen en Arubanen.

Leeftijd en geslacht

SPAG-Projecten waren tot 2001 slechts bestemd voor 18- tot 30-jarigen. Deze leeftijdsgrenzen zijn met ingang van mei 2001 losgelaten. In vergelijking tot de vorige projectperiode is het aantal deelnemers dat ouder is dan dertig jaar fors toegenomen. In figuur 5.2 is te zien dat wel nog steeds de meerderheid van de deelnemers (59 procent) tussen de 18 en 30 jaar oud is. In totaal is 53 procent van alle deelnemers man en 47 procent vrouw.

Figuur 5.2 Leeftijd en geslacht deelnemers (N=5.883)



De SPAG-projecten richtten zich op doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hieronder worden enkele aspecten beschreven van de positie van de deelnemers op het moment van instroom in de projecten. Hieruit blijkt dat de projecten goed zijn geslaagd de beoogde doelgroep te bereiken.

Belemmeringen voor arbeidsinschakeling

Projectmedewerkers registreren tijdens de intake of er volgens hen bij deelnemers sprake is van specifieke belemmeringen voor arbeidsdeelname. Gemiddeld worden er meer dan twee (2,2) belemmeringen per deelnemer genoemd. Er is dus vaak sprake van een combinatie van verschillende belemmeringen die arbeidsinschakeling bemoeilijken. Het meest gesignaleerd worden een ontoereikend opleidingsniveau (54% van de deelnemers), geen of niet-relevante werkervaring (49%) en onvoldoende beheersing van het Nederlands (38%).

Wat betreft opleidingsniveau blijkt dat bijna 30 procent van de deelnemers ten hoogste basisschool heeft gevolgd en dat 40 procent¹ de hoogst gevolgde opleiding niet heeft afgerond en dus gekwalificeerd kan worden als voortijdig schoolverlater; deze laatste groep bestaat voornamelijk (64%) uit laag opgeleiden. Het is duidelijk dat bij een grote groep deelnemers (ruim 60%) een startkwalificatie ontbreekt.

¹ Van de personen die een opleiding hoger dan basisschool hebben gevolgd.

Inkomen bij instroom

Bijna driekwart (74%, n=4.214) van de deelnemers heeft een inkomen op het moment van instroom. Daarvan heeft 85 procent (n=3.563) een uitkering (overwegend bijstand), 10 procent heeft inkomen uit werk en 8 procent anderszins.¹ Nadere analyse leert echter dat een derde van deze laatste categorie zelf geen inkomen heeft, maar leeft van bijvoorbeeld het inkomen van partner of ouders.

Ruim een kwart (26%) van de deelnemers heeft bij instroom in het project geen inkomen. Uit de interviews met projectleiders blijkt dat deze groep voornamelijk bestaat uit niet-uitkeringsgerechtigden (*nuggers*), wier partner wel een inkomen heeft. Een uitzondering hierop vormen de Antillianen zonder inkomen. Interviews met projectleiders van SPAG-projecten voor Antillianen zeggen dat deze groep vooral bestaat uit deelnemers zonder vaste woon- of verblijfplaats, waarvan een deel misschien wel inkomsten heeft, maar geen legaal inkomen.

Deelname aan activiteiten

In totaal zijn er 9.514 trajectonderdelen gevolgd door 4.924 deelnemers. Dat is gemiddeld 1,9 trajectonderdeel per deelnemer. Het feit dat er ongeveer duizend deelnemers zijn die geen trajectonderdeel zijn gestart, is te verklaren doordat zij hetzij zijn uitgevallen vóórdat een activiteit begon, hetzij kort geleden zijn ingestroomd. Een andere mogelijke verklaring is gebrekkige registratie, oftewel de deelnemer heeft wel trajectonderdelen gevolgd, maar dit is niet geregistreerd. Opvallend is dat zowel 'bemiddeling naar werk' als 'zorg-/hulpverlenings'-activiteiten vaak ingezet worden. Het feit dat deze beide trajectonderdelen zo vaak ingezet worden weerspiegelt een bijzondere eigenschap van de SPAG-projecten, die zowel praktische problemen in de leefwereld van deelnemers aanpakken als hen bemiddelen naar werk.

Tabel 5.2 Deelname aan trajectonderdelen (N=4.924)

	Aantal	Percentage van deelnemers
Bemiddeling naar werk / coaching	2098	43%
Zorg-/hulpverlening	1556	32%
Oriëntatie arbeidsmarkt	920	19%
Beroepsgerichte scholing	778	16%
Nederlands	696	14%
Schuldhulpverlening	651	13%
Sociale activering	515	11%
Schakelende scholing	328	7%
Beroepskeuzeadvies	315	6%
Werkervaring	195	4%
Inburgeringstraject	189	4%
Sollicitatietraining	127	3%
Empowerment-training	95	2%
Overig	1051	22%

¹ Totaalpercentage overschrijdt 100% doordat sommigen meer dan één inkomensbron hebben.

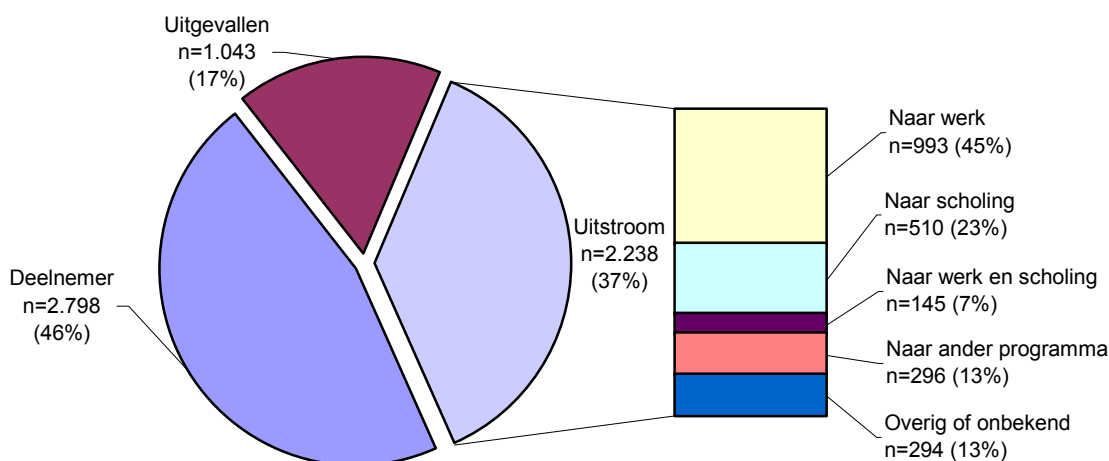
Uitstroom en uitval

De ingezette trajectonderdelen hebben bij 37 procent van de deelnemers (n=2.238) geleid tot positieve uitstroom. 17 procent van de deelnemers (n=1.043) is uitgevallen en bijna de helft (46%, n=2.798) was nog steeds deelnemer op 1 mei 2004. Bij deze laatste groep gaat het om personen die op de peildatum nog trajectonderdelen volgen en hun hele traject dus nog niet hebben afgerond.

Uitstroom: Meer dan de helft (52%, n=1.138) van de uitstroom betreft uitstroom naar (een combinatie van) werk; 23 procent (n=510) is uitgestroomd naar scholing.

Uitval: Er zijn sinds 1 mei 2001 1.043 deelnemers uitgevallen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn (volgens projectmedewerkers) een gebrek aan motivatie (23%, n=237) en verhuizing (18%, n=187). Ook sociaalpsychische problematiek is vaak een reden voor uitval (15%, n=152).

Figuur 5.3 Status per 1 mei 2004 (N=6.079)



Het hierboven gerapporteerde percentage deelnemers op 1 mei 2004 (46%) is bijzonder hoog indien men bedenkt dat 1 mei de einddatum van de stimuleringsregeling is. Bij de laatste tussenmeting in oktober 2003 was dit percentage 55%. De geringe daling is voor een deel te verklaren uit het feit dat er nog een aanzienlijke instroom is geweest gedurende het laatste jaar. De gemiddelde duur van een traject is een jaar en twee maanden. Sinds mei 2003 zijn er nog 1.210 deelnemers nieuw ingestroomd in de SPAG-projecten en een groot deel van hen (62%, n=747) is nog bezig met een traject en dus nog niet uitgestroomd of uitgevallen. Het is hierbij belangrijk te vermelden dat niet alle projecten per 1 mei ophouden; in sommige gemeenten is dus nog langer de tijd om uitstroom te bewerkstelligen. In veel andere gemeenten worden de cliënten overgedragen aan een andere instelling (bijvoorbeeld een reïntegratiebedrijf of de Sociale Dienst).

Bijna een kwart van de uitgestroomde deelnemers heeft twee jaar of langer in het project gezeten. Een analyse van deze groep leert dat zij voor het merendeel bestaat uit jonge (18-30 jaar) Antilliaanse en Marokkaanse moeders met kleine kinderen. Het is aannemelijk dat een aanzienlijk deel van deze groep gedurende een bepaalde periode de projectactiviteiten op een laag pitje heeft gezet in verband met een zwangerschap.

Sleutelfactoren uitstroom en uitval

Wat bepaalt nu of een deelnemer uitvalt of dat hij succesvol uitstroomt? Een mogelijke bepalende factor zou kunnen zijn het profiel van de individuele deelnemer. Nadere analyse van de achtergrondkenmerken leert dat kenmerken zoals woonsituatie, burgerlijke staat, geslacht en leeftijd nauwelijks invloed hebben op het feit of een deelnemer uitvalt of uitstroomt. Ook het opleidingsniveau speelt geen rol van betekenis voor de vraag naar uitstroom of uitval, evenmin als het feit of zij een diploma hebben. Dit laatste is wel van belang voor de uitstroom*richting*: deelnemers met een diploma stromen vaker uit naar werk (52%) dan deelnemers zonder diploma (38%).

Het enige achtergrondkenmerk dat samenhangt met variatie in uitstroom en uitval is de etniciteit van de deelnemers. Gemiddeld is de verhouding tussen uitvallers en succesvolle uitstromers 1:2. De Turkse ex-deelnemers stromen relatief gezien het vaakst uit: tegenover elke Turkse uitvaller staan gemiddeld 3,2 Turkse uitstromers. De Antillianen zijn de enige groep die het slechter doen dan het gemiddelde voor alle groepen: tegenover elke uitgevallen Antilliaan staat gemiddeld 1,3 Antilliaanse uitstromer; een verklaring volgt hieronder.

Wanneer we de etniciteit afzetten tegen de uitstroom*richting* dan blijkt dat, hoewel Antillianen relatief weinig uitstromen, zij relatief vaker naar werk uitstromen. Van alle Antilliaanse uitstromers is 60 procent naar werk uitgestroomd. Daarmee zijn Antillianen de enige groep die meer dan het gemiddelde van 52 procent uitstromen naar werk.

Uit het bovenstaande mag niet geconcludeerd worden dat etniciteit de bepalende factor is voor uitstroom of uitval. Van groot belang is de startpositie van de deelnemers uit de diverse etnische groepen. Wanneer we naar de door projectmedewerkers bij de intake gesignaleerde belemmeringen voor arbeidsinschakeling kijken, dan komen er enkele verschillen te voorschijn. Uit onderstaande tabel blijkt dat bij uitgevallen deelnemers relatief vaker de belemmeringen motivatiegebrek, sociaalpsychische¹ en medische problemen, schulden en een justitieel verleden zijn gesignaleerd door projectmedewerkers. Wanneer we dezelfde analyse afzetten tegen de etniciteit van deelnemers blijkt dat deze belemmeringen significant vaker bij Antilliaanse deelnemers voorkomen dan bij overige groepen. Men mag aannemen dat obstakels als ontoereikend opleidingsniveau, onvoldoende taalbeheersing en gebrek aan werkervaring relatief makkelijker weg te nemen zijn dan een justitieel verleden (dat is zelfs helemaal niet weg te nemen), schuldenproblematiek en een gebrek aan motivatie. Uit het onderzoek blijkt dat Antillianen en de uitvallers uit de overige etnische groepen relatief vaker met deze moeilijk te overkomen belemmeringen voor arbeidsinschakeling te maken hebben.

Tabel 5.3 Belemmeringen naar status (N=2804, in procenten van het aantal cases)

	Uitgestroomd (n=1877)		Uitgevallen (n=927)		Totaal (N=2804)	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Ontoereikend opleidingsniveau	983	42%	373	16%	1356	58%*
Geen of niet-relevante werkervaring	906	39%	348	15%	1254	54%*
Onvoldoende beheersing Nederlands	598	26%	234	10%	832	36%
Geen kinderopvang / zorg voor kinderen	260	11%	145	6%	405	17%
Schuldenproblematiek	251	11%	167	7%	418	18%*
Sociaalpsychische problematiek	212	9%	173	7%	385	17%*
Arbeidsongeschikt / medische problemen	199	9%	155	7%	354	15%*
Gebrek aan motivatie	184	8%	176	8%	360	15%*
Justitieel verleden	174	7%	149	6%	323	14%*

N.B.: Som van de percentages kan groter zijn dan 100% omdat één persoon meerdere belemmeringen kan hebben.

* T-toets verschil tussen uitstromers en uitvallers voor deze categorie is statistisch significant ($p < .01$).

¹ Inclusief verslavingsproblematiek.

Op basis van de belemmeringen voor inschakeling op de arbeidsmarkt wordt in overleg met de deelnemers bepaald welke trajectonderdelen deze zal gaan volgen in het project. Een vergelijking van de verschillende trajectonderdelen die zijn gevolgd door uitstromers respectievelijk uitvallers, laat zien dat uitgestroomde deelnemers relatief vaker trajecten volgen die min of meer direct op werk gericht zijn, zoals bemiddeling naar werk, oriëntatie op de arbeidsmarkt, sollicitatietrainingen en beroepsgerichte scholing. Ook hebben uitstromers relatief vaker Nederlandse taalles en schakelende scholing gevolgd. De uitgevallen deelnemers daarentegen hebben relatief vaker zorg-/hulpverleningstrajecten gevolgd. Dit sluit aan bij de eerdere constatering dat zij vaker sociaal-psychische of medische problematiek en motivatieproblemen hebben.

Behalen projectdoelstellingen

De resultaten van de projecten kunnen ook beoordeeld worden in het licht van de door hen geformuleerde doelstellingen. Alvorens dit te doen, moet eerst opgemerkt worden dat er veel variatie is in de doelstellingen van de projecten op het gebied van in- en uitstroom. Sommige projecten formuleren de doelstellingen in termen van caseload. Daar wordt soms wel en soms geen in- of uitstroomtaakstelling aan toegevoegd. Sommige projecten hanteren wel een instroom- maar geen uitstroomdoelstelling, of net andersom. Daarnaast kan de definitie van uitstroom verschillen.¹ Bovendien maken sommige projecten onderscheid tussen uitstroom naar werk of scholing en sociale activering, terwijl andere projecten zich alleen op de uitstroom naar werk of scholing richten.

Op basis van de kwantitatieve gegevens uit het registratiesysteem en gesprekken met projectleiders en beleidsverantwoordelijken blijkt dat projecten succesvoller zijn geweest in het behalen van hun instroomdoelstellingen dan in het realiseren van de uitstroomdoelstelling. Tweederde (21 van 30) van de projecten heeft de instroomdoelstelling behaald. Voor de uitstroom geldt dat ruim eenderde (12 van 30) van de projecten deze heeft gerealiseerd. Alhoewel de in- en uitstroomdoelstellingen niet altijd behaald zijn, geven de projectleiders en beleidsverantwoordelijken in de meeste gevallen aan tevreden te zijn met de behaalde resultaten. Het activeren van deelnemers en het wegnemen van belemmeringen voor toetreding tot de arbeidsmarkt worden ook als belangrijke resultaten van de projecten gezien. Daarnaast waarderen projectleiders en beleidsverantwoordelijken de contacten, de methodiek en de kennis over de doelgroep, die dankzij de projecten zijn opgebouwd.

Tabel 5.4 Aantal projecten dat in- en/of uitstroomdoelstellingen wel of niet gehaald heeft

	Instroom	uitstroom
Doelstelling gehaald	21	12
Doelstelling niet gehaald	7	13
Niet van toepassing of geen informatie ²	2	5
Totaal	30	30

¹ Sommige projecten beschouwen een deelnemer als uitgestroomd wanneer deze bemiddelbaar is naar arbeid. Andere projecten (vooral die zijn ingebed binnen de Sociale Dienst) beschouwen een deelnemer pas als uitgestroomd wanneer deze een baan heeft gevonden en uit de uitkering is geraakt.

² Van een aantal projecten is het onduidelijk of de doelstellingen zijn behaald. Dit kan liggen aan het feit dat:

- er geen doelstelling is geformuleerd
- de projectleider en beleidsverantwoordelijke van mening verschillen over de behaalde resultaten of omdat het oordeel van de projectleider en beleidsverantwoordelijke niet overeenkomt met de door ons ontvangen kwantitatieve gegevens
- een aantal projecten (voorlopig) nog door loopt. Op dit moment zijn de (uitstroom)doelstellingen voor deze projecten nog niet behaald, omdat de deelnemers nog aan het project deelnemen en nog kunnen uitstromen.

Nagegaan is welke factoren van invloed zijn op het wel of niet behalen van de doelstellingen. Door de projectleiders en beleidsverantwoordelijken zijn de volgende factoren benoemd:

Een belangrijke succesfactor voor het realiseren van voldoende bereik en instroom is de **laag-drempeligheid** van de projecten. Het feit dat er vindplaatsgericht, en outreachend te werk wordt gegaan, heeft de bekendheid van het project onder potentiële deelnemers vergroot. Ook de **aanlevering van deelnemers door de Sociale Dienst**, al dan niet in combinatie met vindplaatsgericht werken, wordt vaak als een groot voordeel gezien. Overigens verliep de aanlevering van deelnemers vanuit de Sociale Dienst niet in alle gevallen soepel. Dit betrof vooral projecten die zijn ondergebracht bij de afdeling Welzijn van de gemeente of uitgevoerd worden door een welzijnsinstelling.

Een andere met de methodiek samenhangende factor die de instroom van deelnemers bevordert, betreft de **(allochtone) casemanagers**. Doordat de deelnemers tevreden waren over het project en zich begrepen voelden door enthousiaste en betrokken casemanagers, vertelden zij anderen over het project. Dankzij deze mond tot mond reclame stroomden nieuwe deelnemers vanzelf toe. Er is echter ook een keerzijde van deze medaille: in geval van ziekte van casemanagers of projectmedewerkers kwamen een aantal projecten soms voor langere tijd stil te liggen; er was dan geen nieuwe instroom meer mogelijk. Ook door het feit dat er, vanwege de projectstatus, veelal werd gewerkt met tijdelijke contracten, was het moeilijk om personeel vast te houden. Dit kwam de in- en uitstroomresultaten van de projecten niet ten goede.

Ook het bieden van **korte trajecten** wordt door sommige projecten als een succesfactor voor instroom gezien. Deelnemers kunnen hierdoor makkelijk instromen: de caseload raakt niet 'verstopt' met deelnemers die in langdurige trajecten zitten. Ook voor deelnemers is het aanbieden van relatief korte trajecten overzichtelijk en daardoor aantrekkelijk.

Met betrekking tot het realiseren van uitstroom wordt eveneens de methodiek **(persoonlijke benadering, inspelen op de problemen)** als succesfactor genoemd. Daarnaast worden **contacten met werkgevers** als een bevorderlijke factor beschouwd. In sommige projecten werd betreurd dat ze daar vanaf het begin niet meer aandacht aan hadden besteed. Veel projecten hebben de laatste tijd namelijk gemerkt dat de uitstroom naar werk moeilijker is geworden. Niet alleen zijn er minder vacatures, ook het steeds wijzigende arbeidsmarktbeleid met in het bijzonder het afschaffen van veel gesubsidieerde arbeidsplaatsen, wordt gezien als een belemmerende factor. Vanwege de grote afstand van de doelgroep tot de arbeidsmarkt is het volgens projectleiders en beleidsverantwoordelijken moeilijk om deelnemers zonder subsidie aan het werk te krijgen.

6 Conclusies

In zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd dat de stimuleringsregeling succesvol is geweest in de zin dat er succesvolle methodieken zijn ontwikkeld waar inmiddels al veel (bijna 6.000) deelnemers baat bij hebben gehad. Kenmerk van deze methodiek is een integrale, intensieve persoonlijke aanpak zowel wat betreft de werving en instroom van nieuwe deelnemers als de begeleiding van eenmaal ingestroomde deelnemers. Toeleiding naar werk gaat in de projecten vaak hand in hand met het oplossen van allerlei problemen op andere leefgebieden door praktische ondersteuning door de projectmedewerkers of de inzet van zorg- of hulpverleningstrajecten. De meeste projecten zijn in staat gebleken om met behulp van deze methodiek een moeilijke doelgroep met vaak een meervoudige problematiek te bereiken en een traject aan te bieden.

Ten aanzien van de uitstroom naar werk of scholing zijn de projecten relatief minder succesvol gebleken. Hoewel nog altijd meer dan 2.200 deelnemers zijn uitgestroomd naar werk, scholing of een ander programma, heeft twee derde van de projecten haar eigen uitstroomdoelstelling niet behaald. Factoren die hierop van invloed zijn geweest, zijn onder andere gelegen in de kenmerken van de doelgroep (sommige deelnemers hebben een dusdanige afstand tot de arbeidsmarkt dat toeleiding naar werk en scholing op korte termijn niet haalbaar is) maar zeker ook in de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in het arbeidsmarktbeleid. Aanvankelijk hadden de projecten bij de (door)start te maken met een gunstig economisch klimaat. Dit sloeg echter vanaf 2002 om in een economische teruggang waardoor het aantal vacatures snel daalde en de werkloosheid toe nam. Niet-westerse allochtonen, waaronder Turken, Marokkanen en Antillianen, werden hier in onevenredige mate door getroffen. In 2003 was 14 procent van de niet-westerse allochtone beroepsbevolking werkloos terwijl dit in 2001 nog 9 procent was.¹ Dit gecombineerd met veranderingen in het arbeidsmarktbeleid – met name de onzekerheid over het voortbestaan van gesubsidieerde arbeidsplaatsen –, maakte het voor veel projecten moeilijk om de uitstroomdoelstellingen te realiseren.

Ten aanzien van de implementatie moet geconcludeerd worden dat de stimuleringsmaatregel gedeeltelijk succesvol is geweest. In lang niet alle gemeenten is er namelijk zekerheid of de methodiek structureel beschikbaar blijft voor de doelgroep: in ruim een derde van de gemeenten is sprake van implementatie, in de andere gemeenten is dit minder duidelijk. Of de methodiek geïmplementeerd is, hangt niet zozeer af van waar het project is uitgevoerd (sociale dienst, welzijnsinstelling, reïntegratiebedrijf/Wiw-organisatie) of de behaalde successen (de meeste gemeenten zijn positief over de door de projecten behaalde resultaten), maar veel meer van de insteek van de gemeente. Duidelijk is dat het doelgroepenbeleid steeds meer vervangen wordt door algemeen beleid. Het is uiteindelijk de keuze van de gemeente of er toch middelen voor specifieke doelgroepen worden gereserveerd. Wat in het nadeel van de stimuleringsprojecten werkt is dat de succesfactor van de projecten – de intensieve en integrale aanpak – tevens ook het kwetsbare punt is, omdat het om een kostbare methodiek gaat. Niet alle gemeenten zijn in staat of bereid om dit te financieren. Daarmee bestaat het risico dat de goede ervaringen die zijn opgedaan in het kader van de stimuleringsmaatregel uiteindelijk niet zullen worden benut. Met name de hulpverleningscomponent van de projecten maar ook het outreachend werken om potentiële deelnemers te bereiken staan onder druk wanneer geen voorzieningen zijn getroffen om dit op te nemen in de werkwijze van de uitvoerende instantie.

¹ CBS (2004) Groei werkloosheid bij allochtonen iets sterker. CBS Webmagazine, 08-03-2004.

Samenvattend kan gesteld worden dat de methodieken die in het kader van de stimuleringsmaatregel zijn ontwikkeld, succesvol zijn gebleken om allochtone groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in beeld te krijgen en op een (voor)traject te zetten richting arbeidsmarkt. Het is aan de gemeenten om deze ervaringen, in welke vorm dan ook, verder te benutten. Ondanks een beperktere financiële armslag van gemeenten blijft het juist voor deze moeilijke doelgroepen belangrijk om maatwerk te leveren. De belangrijkste ingrediënten van dit maatwerk zijn door de stimuleringsprojecten geschetst.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Het evaluatieonderzoek bestond uit een kwalitatieve en kwantitatieve dataverzameling die hieronder nader worden toegelicht.

De kwalitatieve dataverzameling

Periodiek zijn gesprekken gevoerd met alle projectcoördinatoren en projectmedewerkers. Doel van deze gesprekken was het verkrijgen van inzicht in het algemeen verloop van de projecten, de methodische en organisatorische aspecten, de knelpunten en succesfactoren. Tevens zijn de verantwoordelijke beleidsmedewerkers bij de gemeenten geïnterviewd. In deze gesprekken stonden onder andere vragen naar de toekomst van de in het project ontwikkelde methodieken en de organisatorische aspecten van de projecten centraal. Er zijn in totaal drie interviewrondes gehouden: eind 2001, eind 2002 en begin 2004.

Behalve deze periodieke interviewrondes is er halverwege de projectperiode (2003) een kort thematisch onderzoek uitgevoerd waarin de effecten op de projecten van marktwerving binnen de reïntegratiemarkt, mede met het oog op implementatie van de projecten, centraal stond. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden onder 10 projecten. In het kader van dit thematische onderzoek zijn telefonische interviews gehouden met projectleiders, casemanagers, beleidsverantwoordelijken bij gemeenten en vertegenwoordigers van reïntegratiebedrijven.

De ervaringen van de deelnemers met de projecten zijn eveneens geïnventariseerd. Eind 2003 en begin 2004 zijn met 44 deelnemers uit verschillende projecten uitgebreide face-to-face interviews gehouden. Doel van deze interviews was om de achtergrond van de deelnemers en hun visie op de projecten te registreren. Het ging daarbij vooral om het optekenen van enkele illustratieve ervaringen van deelnemers aan de projecten.

De kwantitatieve dataverzameling

Twee keer per jaar (1 april en 1 oktober) zijn gegevens opgevraagd van de deelnemers die tot dan toe aan de projecten hebben deelgenomen. Het gaat hier om persoonsgegevens, intake gegevens, informatie over de gevolgde trajecten en informatie over eventuele uitstroom of uitval en nazorg. De projecten konden de gegevens elektronisch aanleveren aan de onderzoeksbureaus via een speciaal daarvoor ontwikkeld programma. Voor projecten waarbij een geautomatiseerde aanlevering niet mogelijk was, bestond de mogelijkheid om de gegevens op papier aan te leveren op speciale formulieren die wat betreft inhoud exact overeenkomen met het elektronische systeem.

Rapportages

In totaal is 6 keer gerapporteerd over de aangeleverde kwantitatieve gegevens. De verschillende onderzoeksrondes zijn uiteindelijk vastgelegd in zeven (inclusief de onderhavige) rapportages. Hieronder volgt een overzicht van de rapportages.

Schema B1.1 Overzicht rapportages

Titel	Datum	Inhoud	Peildatum
1 ^e tussenrapportage	Maart 2002	Beschrijving uitgangssituatie: kwantitatief en kwalitatief	1 oktober 2001
2 ^e tussenrapportage	Juli 2002	Kwantitatieve resultaten	1 april 2002
3 ^e tussenrapportage	Januari 2003	Beschrijving tussentijds resultaten: kwantitatief en kwalitatief	1 oktober 2002
SPAG-projecten en marktwerking	Juli 2003	Thematisch onderzoek naar effecten marktwerking op reïntegratiemarkt	Nvt
4 ^e tussenrapportage	September 2003	Kwantitatieve resultaten	1 april 2003
5 ^e tussenrapportage	Maart 2004	Kwantitatieve resultaten en ervaringen deelnemers	1 oktober 2003
Eindrapport	Augustus 2004	Beschrijving eindresultaten: kwantitatief en kwalitatief	1 mei 2004

Eindmeting

De cijfers die in dit verslag worden gepresenteerd, hebben betrekking op de laatste peildatum van 1 mei 2004. Alle deelnemers aan de projecten die tot die datum zijn ingestroomd, zijn in principe meegenomen. Daar de projecten per 1 mei 2004 als zodanig ophielden te bestaan, was het in verband met de aanlevering van de gegevens niet altijd mogelijk om ook alle deelnemersgegevens over de laatste maand van de projecten mee te nemen.

Bij deze laatste meting zijn van 41 projecten gegevens ontvangen. Drie projecten hebben geen gegevens aangeleverd:

- In twee gevallen kon niet aangeleverd worden wegens langdurige ziekte van projectmedewerkers.
- Eén gemeente had aanvankelijk gegevens toegezegd, maar is niet meer bereid gegevens aan te leveren.
- Een vierde project tot slot heeft wel gegevens aangeleverd, maar in een afwijkend format en zeer beperkt. Gezien de zeer beperkte bruikbaarheid zijn deze gegevens niet opgenomen in het rapport aangezien dit veel ontbrekende data oplevert in tabellen.

Naast de kwantitatieve gegevens zijn er voor deze meting ook interviews gehouden met projectleiders en beleidsverantwoordelijken. In totaal zijn er 43 interviews afgenomen voor deze meting.

Bijlage 2 Doelgroepen per gemeente

Tabel B2.1 Geformuleerde doelgroepen per gemeente

	Turks	Marok- kaans	Soma- lisch	Kaap- verdische	Antilliaans	Wet SAMEN	Overig
Almelo	X	X				X	
Almere					X		
Arnhem	X	X	X		X		Koerden
Breda (2 projecten)	X	X			X		
Capelle					X		Oudkomers
Culemborg		X					
Den Bosch		X	X				
Den Haag (4 projecten)	X	X				X	Sur, Gha, Afr
Den Helder					X	X	
Deventer	X						
Doesburg	X					X	
Dordrecht					X		
Eindhoven					X		
Enschede	X	X				X	ChrTur,SyrOrt
Gouda		X				X	
Groningen					X		
Haarlem	X	X					Chr. Turken
Halderberge		X				X	
Hoorn					X		
Leerdam	X					X	
Leiden	X	X					Arab.taligen
Lelystad					X		
Nijmegen (2 projecten)	X	X			X		
Rotterdam (12 projecten)	X	X		X	X		
Tilburg			(x) ¹		X		
Vlissingen	X	X			X	X	
Zaltbommel		X				X	
Zwolle	X				X		

¹ Het project voor Somaliërs is sinds langere tijd geen SPAG-project meer

Sur=Surinamers, Gha=Ghanezen, Afr=Afrikanen, ChrTur=Christen Turken, SyrOrt=Syrisch Orthodoxen



Bijlage 3 Uitvoering van de projecten

Tabel 3.1 Beleidsmatig verantwoordelijke en uitvoerende instelling per project

	Beleidsmatige verantwoordelijkheid	Uitvoerende instelling		
Almelo	GSD	GSD		
Almere	GSD	Reïntegratiebedrijf		
Arnhem	Gem. Dienst Cultuur Educatie Welzijn en Sport	Wiw-organisatie		
Breda M	GSD	Provinciale Steunfunctie		
Breda AA	GSD	Welzijnsorganisatie		
Capelle a/d IJssel	Gem. Sector Welzijn en Educatie	Gem. Sector Welzijn en Educatie		
Culemborg	GSD	GSD		
Den Bosch	Gem. Afdeling Jeugd en Onderwijs	Provinciale Steunfunctie		
Den Haag: Centrum Escamp Segbroek/Loosduinen Laak/Spoorwijk	Gem. Afd. Werkgelegenheid- en arbeidsmarktbeleid	Welzijnsorganisaties		
Den Helder			GSD	Jongerenwerk
Deventer			GSD	Reïntegratiebedrijf
Doesburg			GSD	Welzijnsorganisatie
Dordrecht	GSD	GSD		
Eindhoven	Gem. Sector Welzijn	Welzijnsorganisatie		
Enschede	Gem. Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling	Reïntegratiebedrijf		
Gouda	GSD	Welzijnsorganisatie		
Groningen	GSD	GSD		
Haarlem	GSD	Welzijnsorganisatie		
Halderberge	GSD	Reïntegratiebedrijf		
Hoorn	Gem. Afdeling Welzijn	CWI (Kliq)		
Leerdam	GSD	Welzijnsorganisatie		
Leiden	GSD	Welzijnsorganisatie		
Lelystad	Gem. Afdeling Jeugd en Educatie	Reïntegratiebedrijf		
Nijmegen AA	GSD	Welzijnsorganisatie		
Nijmegen TM	GSD	GSD		
Rotterdam: Goals Charlois Goals Hoogvliet Goals Feyenoord Goals Delfshaven Goals IJsselmonde Goals Kralingen/Crooswijk Hedef Feyenoord Hedef Delfshaven Hedef Noord T Hedef Noord M Hedef Kaapverd. Objectivo Jonge Vluchtelingen	GSD	GSD		
Tilburg (AA)			Gem. Dienst Publiekszaken	Welzijnsorganisatie
Vlissingen			Gem. Sectie Welzijn Volksgezondheid en Cultuur	Welzijnsorganisatie
Zaltbommel			GSD	Welzijnsorganisatie / GSD
Zwolle			GSD	Reïntegratiebedrijf

GSD= Gemeentelijke Sociale Dienst of Afdeling Sociale Zaken (en Werkgelegenheid)

Bijlage 4 Aanvullende kwantitatieve tabellen

Tabel B4.1 Instroom naar instroomperiode (N=6.115)

	Aantal	Percentage
Doorstarter	1035	17%
Periode 1	827	14%
Periode 2	980	16%
Periode 3	919	15%
Periode 4	975	16%
Periode 5	796	13%
Periode 6	583	10%
Totaal	6115	100%

Tabel B4.2 Hoogst gevolgde opleiding en diploma hoogste opleiding (N=5.042)

	DIPLOMA behaald?			Totaal	Percentage
	Ja	Nee	Onbekend of NVT		
Geen			493	493	10%
Basisschool			961	961	19%
Lager beroepsonderwijs	657	1261	150	2068	41%
Lower secondary (bv MAVO,VSO)	156	189	10	355	7%
Middelbaar beroepsonderwijs	289	405	40	734	15%
Higher secondary (bv HAVO,VWO)	149	108	7	264	5%
Hoger beroepsonderwijs	55	34	8	97	2%
Universitair onderwijs	44	25	1	70	1%
Totaal	1350	2022	1670	5042	100%
Percentage	27%	40%	33%	100%	

Tabel B4.3 Inkomenssituatie bij intake (N=5.334)
(meer dan één inkomensbron mogelijk)

	Aantal	Percentage
Ja		
Uitkering	3563	62%
Werk	398	7%
Studiefinanciering	88	2%
Anders	247	4%
Totaal	4214	74%
Nee	1513	26%
Totaal	5727	100%

Tabel B4.4 Gevolgde trajectonderdelen naar actuele status (N=2793)

	Uitgestroomd (n=1982)		Uitgevallen (n=811)		Totaal (N=2793)	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Bemiddeling naar werk / coaching	865	44%	255	31%	1120	40%*
Zorg-/hulpverlening	527	27%	325	40%	852	31%*
Oriëntatie arbeidsmarkt	452	23%	137	17%	589	21%*
Beroepsgerichte scholing	316	16%	70	9%	386	14%*
Sociale activering	224	11%	89	11%	313	11%
Schuldhelpverlening	196	10%	111	14%	307	11%
Nederlands	205	10%	59	7%	264	9%*
Beroepskeuzeadvies	179	9%	44	5%	223	8%*
Schakelende scholing	150	8%	43	5%	193	7%*
Werkervaring	96	5%	26	3%	122	4%
Sollicitatietraining	92	5%	14	2%	106	4%*
Inburgeringstraject	56	3%	27	3%	83	3%
Empowerment-training	54	3%	11	1%	65	2%
Overig	363	18%	212	26%	575	21%
Totaal	1982	100%	811	100%	2793	100%

Som van de percentages kan groter zijn dan 100% omdat personen meerdere trajectonderdelen kunnen volgen.

* T-toets verschil tussen uitstromers en uitvallers voor deze categorie is statistisch significant, waarbij $p < .01$.

Tabel B4.5 Status naar etnische herkomst (N=6.037)

	Deelnemer		Uitgestroomd		Uitgevallen		Totaal	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Turks	459	44%	439	42%	139	13%	1037	100%
Marokkaans	582	36%	780	48%	273	17%	1635	100%
Antilliaans	1329	55%	633	26%	475	20%	2437	100%
Overig	414	45%	366	39%	148	16%	928	100%
Totaal	2784	46%	2218	37%	1035	17%	6037	100%

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
telefoon: (020) 5315315
telefax: (020) 6265199
e-mail: regioplan@regioplan.nl
www.regioplan.nl

Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl

