

TOELEIDING MET BELEID

- eindrapport -

dr. Roeland van Geuns
drs. Bram Berkhout

Amsterdam, mei 2000
Regioplan publikatienr. 358

Regioplan Onderzoek Advies en Informatie
Max Euweplein 36
1017 MB Amsterdam
Tel.: 020 - 6277166
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Onderzoek
Advies en Informatie B.V. in opdracht van de
gemeente Amsterdam.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding.....	1
1.1	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen.....	1
1.2	Indeling van het rapport.....	3
2	Toeleidbaarheid van de Amsterdamse werklozen	5
2.1	Inleiding.....	5
2.2	De doelgroep beschreven.....	5
2.3	Resultaten dossieronderzoek	10
2.4	Conclusies: toeleidbaarheid en beschikbare informatie.....	12
3	Huidige toeleidingsbeleid	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Instrumenten/maatregelen.....	15
3.3	Conclusies.....	21
4	Instrumenten, doelgroepen en informatie	23
4.1	Inleiding.....	23
4.2	Van gedifferentieerd klantenbestand naar gedetailleerde informatievoor- ziening	23
4.3	Conclusies.....	25
	Bijlage 1: De doelgroep zelf aan het woord	27
	Bijlage 2: Dossieronderzoek	31

1 INLEIDING

De Nederlandse werkloosheid heeft aan het begin van de 21-ste eeuw een niveau bereikt dat na vele jaren van economische groei en grote inspanningen van alle betrokken partijen terug is op het niveau van 1980. Relatief betekent dat dat de werkloosheid nog slechts een beperkt aandeel vormt van de beroepsbevolking. Toch is daarmee niet gezegd dat er geen werkloosheidsprobleem meer is. De resterende werkloosheid concentreert zich namelijk ruimtelijk in de grote(re) steden en sociaal onder bepaalde bevolkingsgroepen. Bovendien is de groep werklozen de afgelopen jaren onder invloed van de grote afname sterk van karakter veranderd.

Deze fenomenen, namelijk concentratie in de grote stad, afname in absolute termen, concentratie onder bepaalde bevolkingsgroepen en veranderende samenstelling doen zich alle voor in Amsterdam. Vaak wordt de stelling verkondigd dat het werklozenbestand steeds meer is teruggebracht tot zijn 'harde' kern en dat het steeds moeilijker wordt de werklozen terug te krijgen naar de (reguliere) arbeidsmarkt. Er wordt met andere woorden beweerd dat de toeleidbaarheid van de nu nog resterende Amsterdamse werklozen gering is, of in ieder geval problematischer dan een paar jaar geleden. In hoeverre dat daadwerkelijk het geval is, was tot op heden niet door middel van een onderzoek vastgesteld.

Het is dus alleszins nuttig een dergelijke exercitie te laten uitvoeren. Tegelijkertijd kan zo'n onderzoek ook van groot belang zijn voor de verdere beleidsontwikkeling, indien de conclusies ten aanzien van het werklozenbestand en hun toeleidbaarheid vertaald worden in de richting van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid en de uitvoering daarvan. Indien blijkt dat het werklozenbestand inderdaad van samenstelling en karakter verandert, kan dat immers ook andere eisen stellen aan het arbeidsmarktbeleid.

Het is om deze redenen dat de gemeente Amsterdam Regioplan Onderzoek Advies en Informatie heeft gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de toeleidbaarheid van langdurige werklozen en de beleidsontwikkeling ten aanzien van de toeleiding. In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van dit onderzoek.

1.1 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft zoals gezegd als doel gehad licht te werpen op de toeleidbaarheid van de groep langdurig werklozen alsmede op het toeleidingsbeleid en de toekomstige ontwikkeling daarvan. De categorie langdurig werklozen is in dit onderzoek afgebakend op basis van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en de fase-indeling: het gaat derhalve om personen met een Abw-uitkering in fase 3 en 4. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een zestal onderzoeksvragen die luiden:

- 1 Hoe is het huidige cliëntenbestand van de Sociale Dienst Amsterdam, en dan met name dat deel van het bestand dat is ingedeeld in de zogenaamde fasen 3 en 4, te karakteriseren in termen van toeleidbaarheid? Wat is hun afstand tot de arbeidsmarkt en welke belemmeringen kenmerken betrokkenen in hun toeleidbaarheid?
- 2 Welke toeleidings- en flankerende instrumenten worden momenteel ingezet ten behoeve van de toeleiding van fase 3- en 4-cliënten?
- 3 In welke mate is er informatie beschikbaar over het proces van toeleiding zowel op geaggregeerd niveau (verantwoordingsinformatie, management- en bestuursinformatie, en dergelijke) als op het niveau van individuele en groepen klanten (uitwisseling van gegevensbestanden, beschikbaarheid van klantinformatie, terugrapportage over vorderingen van individuele en groepen klanten, en dergelijke)?
- 4 In hoeverre kan vastgesteld worden of deze instrumenten aansluiten bij de kenmerken van het huidige klantenbestand?
- 5 Wat heeft het gemeentebestuur (in termen van inzicht in de samenstelling en omvang van de doelgroep, inzicht in de toepassing van toeleidingsactiviteiten en flankerend beleid en inzicht in de effectiviteit van de instrumenten) nodig om zorg te kunnen dragen voor een meer doeltreffende uitvoering van het activeringsbeleid?

Vertrekpunt voor het onderzoek wordt gevormd door die Amsterdamse langdurige werklozen die vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en die van een uitkering afhankelijk zijn. Het gaat met andere woorden om ontvangers van een Abw-uitkering die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Deze afstand is in dit onderzoek geoperationaliseerd door middel van de fase-indeling. Het gaat dus om Abw-cliënten in de fasen 3 en 4. Daarmee wordt overigens niet gezegd dat de fase-indeling het optimale handvat is om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen. Voorafgaand aan dit onderzoek is er echter geen ander operationeel criterium waarmee de groep waar we het over hebben, eenvoudig is af te bakenen. Gevolg van deze doelgroepafbakening is dat wij ons voor wat betreft de uitvoering van het beleid in het onderzoek richten op die instanties die direct of indirect onder regie staan van het Amsterdamse gemeentebestuur. Met directe regie doelen wij op die actoren waarop de gemeente Amsterdam direct greep heeft, zoals de Sociale Dienst Amsterdam en de WRA Groep. Van indirecte regie is sprake wanneer de gemeente door middel van bestuurlijke invloed of door middel van contractuele relaties invloed kan uitoefenen op de rol die betrokken actoren spelen in het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Binnen deze tweede categorie vallen onder andere NV Werk, Arbeidsvoorziening en Maatwerk. Uiteraard behoren ook vele andere actoren tot deze tweede groep, zoals allerlei private contractpartijen.

Ten behoeve van het onderzoek is langs verschillende kanalen informatie verzameld. Op de eerste plaats is een beeld verkregen van de doelgroep door een analyse uit te voeren op de bestanden van de Sociale Dienst Amsterdam en dat van Arbeidsvoorziening, door het onder-

zoeken van 300 dossiers van (ex-)Abw-ontvangers en door interviews met (ex-)cliënten van de Sociale Dienst Amsterdam. Het aanwezige schriftelijke materiaal over het tot nu toe gevoerde beleid en de beleidsplannen is bestudeerd. Er zijn gesprekken gevoerd met leidinggevenden en medewerkers van verschillende actoren binnen het zogenaamde Amsterdamse werkveld: de sector MEC (maatschappelijke economie en culturele ontwikkeling) binnen de Bestuursdienst, de Sociale Dienst Amsterdam, de WRA-Groep, NV Werk, Maatwerk en Arbeidsvoorziening. Deze partijen tezamen duiden wij aan als het ‘Amsterdamse werkveld’. Ten slotte is gesproken met vertegenwoordigers van de Regie-Unit WIW en de Procesunit WIW.

1.2 Indeling van het rapport

In hoofdstuk 2 presenteren wij de gegevens omtrent de doelgroep van het beleid. Vervolgens gaan wij in hoofdstuk 3 kort in op enkele kenmerken van het huidige toeleidingsbeleid. Wij bespreken kort de structuur van de beleidsbepaling, de uitvoeringsstructuur en de inzet van instrumenten en flankerend beleid. Hiermee worden de vragen 2 en 3 beantwoord.

Vervolgens gaan wij in hoofdstuk 4 in op de beantwoording van vraag 4 en 5. Er wordt nagegaan of er voldoende informatie beschikbaar is om de aansluiting van instrumenten op de doelgroep vast te stellen waarna wordt vastgesteld welke informatie over het toeleidingsproces het gemeentebestuur nodig heeft om te komen tot een meer doeltreffend activeringsbeleid.

2 TOELEIDBAARHEID VAN DE AMSTERDAMSE WERKLOZEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de samenstelling van de door het Amsterdamse werkveld naar de arbeidsmarkt toe te leiden groep. In het kader van dit onderzoek bestaat deze groep uit ontvangers van een Abw-uitkering met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, te weten fase-3 en -4-klanten van de Sociale Dienst Amsterdam.

Allereerst geven wij een korte beschrijving van het totale bestand van de Sociale Dienst Amsterdam, gebaseerd op een analyse van het bestand zelf. Deze informatie is verdiept en verbreed via een tweetal nadere analyses. Ten eerste is een koppeling uitgevoerd van de bestanden van de Sociale Dienst Amsterdam en dat van Arbeidsvoorziening. Ten tweede is via een vrij uitgebreid dossieronderzoek verdieping gegeven aan de statistische data uit de bestanden¹. Ten slotte formuleren wij in paragraaf 2.3 enkele algemene conclusies ten aanzien van de toeleidbaarheid van de groep en de over de doelgroep beschikbare informatie.

2.2 De doelgroep beschreven

2.2.1 Het bestand²

Medio 1999 heeft de Sociale Dienst Amsterdam 49.275 klanten³. In de daaraan voorafgaande jaren is het bestand afgenomen, en wel met 21,2% van eind 1995 tot medio 1999. De bestandsdaling in Amsterdam is daarmee groter dan die in Rotterdam en Den Haag, maar minder groot dan die in Utrecht (- 27% in dezelfde periode).

¹ De belangrijkste resultaten van gesprekken met langdurig werklozen die nog in de uitkering zitten of inmiddels toch zijn uitgestroomd, presenteren wij in bijlage 1.

² Inhoud van deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op een door Regioplan geschreven notitie voor de afdeling Sociale Zaken en Werkprojecten van de gemeente Utrecht over cliëntenbestanden in zes grote gemeenten, waaronder de gemeente Amsterdam (voorjaar 1999). Informatie is door Regioplan bij de verschillende gemeenten verzameld.

³ Dit cijfer is lager dan het, in de Amsterdamse Werkmonitor, genoemde aantal Amsterdamse bijstandsccliënten, omdat wij 65-plussers in de bijstand niet hebben meegerekend. Ook hebben wij de IOAW-ers en IOAZ-ers buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2.1: Aantal cliënten Abw < 65 jaar (+ RWW) (ultimo jaar, behalve 1999: medio jaar).

	1995	1996	1997	1998	1999	$\Delta('99-'95)/'95$
Abw < 65 jr.	18.850	63.640	59.955	53.434	49.275	
RWW (tot 1996)	43.715					
Totaal	62.565	63.640	59.955	53.434	49.275	-21,2%

(Bron: '95-'97 CBS, '98 en '99 gemeente/Regioplan)

De geconstateerde afname heeft ertoe geleid dat het bestand gemiddeld ouder is geworden (zie tabel 2.2). Was in 1995 nog zo'n 45% van het bestand jonger dan 35 jaar, eind 1998 is dat aandeel gedaald tot 35%.

Tabel 2.2: Opdeling cliëntenbestand ABW < 65 jaar naar leeftijd.

	1995		1996		1997		1998	
		Cumm.		cumm.		Cumm.		cumm.
15-24	9,4%		9,6%		8,9%		7,5%	
25-34	36,0%	45,4%	34,8%	44,4%	32,1%	41,0%	28,4%	35,9%
35-44	28,3%	73,7%	28,4%	72,8%	29,3%	70,3%	29,6%	65,5%
45-54	17,4%	91,1%	17,9%	90,7%	19,6%	89,9%	21,4%	86,9%
55-64	8,9%	100%	9,2%	99,9%	10,2%	100,1%	13,1%	100%

(Bron: '95-'97 CBS, '98 gemeente)

In het bestand is tegelijkertijd het aandeel langdurig werklozen sterk toegenomen (zie tabel 2.3). Het percentage cliënten dat langer dan twee jaar van een uitkering afhankelijk is, is tussen eind 1995 en eind 1999 gestegen van 39 naar 61%. Het is slechts een schrale troost te weten dat het aandeel van deze klanten in Rotterdam en Utrecht nog aanmerkelijk hoger is: in beide gemeenten ligt het eind 1998 boven de 70%!

Tabel 2.3: Opdeling cliëntenbestand ABW < 65 jaar naar uitkeringsduur.

	1995	1996	1997	1998	1999
< 1 jaar	24%	18%	20%	19%	16%
1 <= 2 jaar	38%	40%	37%	33%	23%
3 <= 4 jaar	12%	13%	14%	15%	17%
> 4 jaar	27%	28%	30%	32%	44%

(Bron: gemeente)

Uit het bestand van de sociale dienst blijkt verder nog dat 14% van de cliënten een niet-Nederlandse nationaliteit heeft. Dit percentage is uiteraard een onderschatting van het aantal

cliënten dat tot een etnische minderheid behoort. Zo hebben veruit de meeste Surinamers en alle Antillianen de Nederlandse nationaliteit⁴.

Ten slotte kan geconcludeerd worden dat een groot deel van het bestand tot fase 3 en 4 behoort. Het aandeel is redelijk vergelijkbaar met dat in Utrecht en Rotterdam.

Tabel 2.4: Fase-indeling.

	Utrecht	Rotterdam	Amsterdam
Fase 1	8%	9%	11%
Fase 2	4%	14%	6%
Fase 3	9%	21%	24%
Fase 4	78%	56%	59%
	Cliënten en partners..	Cliënten en partners. Inclusief niet arbeidsplichtigen (ook 65+). 42% van bestand gefaseerd.	Cliënten en partners

(Bron: gemeenten januari 1999)

Bovenstaande algemene karakterisering zal ingewijden in het Amsterdamse werkveld niet verbazen. Teneinde meer over deze groep te kunnen zeggen, hebben wij een analyse gemaakt van de resultaten van een koppeling van de bestanden van de Sociale Dienst Amsterdam en Arbeidsvoorziening. Enkele belangrijke kenmerken van de doelgroep kunnen zo achterhaald worden. Verder kan op die manier vastgesteld worden in hoeverre de cliënten van de Sociale Dienst Amsterdam als werkzoekend staan ingeschreven bij Arbeidsvoorziening. Bovendien is het zo mogelijk te bepalen in hoeverre de basisgegevens over de betrokkenen in beide bestanden met elkaar overeenstemmen.

2.2.2 Koppeling bestanden Sociale Dienst - Arbeidsvoorziening

Van de cliënten van de Sociale Dienst Amsterdam zijn op 1 juli 1999 zo'n 32.000 personen ingeschreven bij Arbeidsvoorziening (65%). Voor het niet ingeschreven staan bij het arbeidsbureau kunnen legitieme redenen zijn, zoals de leeftijd (ouder dan 57,5 jaar), de aanwezigheid van jonge kinderen (onder de 5 jaar), specifieke aan de persoon gerelateerde redenen zoals medische of sociale belemmeringen dan wel een door de Sociale Dienst verleende ont-heffing voor de in beginsel verplichte inschrijving.

⁴ Uit het dossieronderzoek komt overigens een veel hoger aandeel niet-Nederlanders. Dit kan te maken hebben met het specifieke karakter van die groep, namelijk de langdurig werklozen uit fasen 3 en 4. Het zou echter tevens nuttig zijn na te gaan of de centrale registratie op dit punt betrouwbaar is.

Op basis van de gekoppelde bestanden kan worden vastgesteld dat 43% van de niet bij Arbeidsvoorziening bekende cliënten van de Sociale Dienst Amsterdam volgens het bestand van de Sociale Dienst daarvoor een geldige reden heeft (zie tabel 2.5). Dat betekent dat voor 57% er geen reden geregistreerd is voor het niet ingeschreven zijn bij Arbeidsvoorziening. Dat hoeft niet te betekenen dat betrokkenen ten onrechte niet zijn ingeschreven. Het betekent in ieder geval wel dat de Sociale Dienst Amsterdam extra inspanningen zou moeten verrichten om deze relevante gegevens te verzamelen.

Tabel 2.5: Mogelijke redenen voor vrijstelling arbvo-inschrijving.

	Aantal	Percentage
Geen aanwijsbare reden	9.686	56,6
Leeftijd cliënt (57,5)	3.417	20,0
Leeftijd kind (onder 5)	1.898	11,1
Leeftijd cliënt en kind	20	0,1
Overig	766	4,5
Leeftijd cliënt en overig	661	3,9
Leeftijd kind en overig	645	3,8
Leeftijd cliënt, kind en overig	6	0,0
Totaal	17.099	100,0

Er is ook gekeken naar de overeenkomsten en verschillen tussen beide bestanden voor wat betreft de fasering. Deze variabele is van groot belang omdat zij een eerste aanknopingspunt biedt voor het identificeren van de toeleidbaarheid van cliënten. Tevens levert de fasering een eerste indicatie voor het antwoord op de vraag welke actor de eerst aangewezen partij is om de bemiddeling van de betrokken cliënt op zich te nemen. Het is dus ten behoeve van een efficiënte en adequate toeleiding en uiteindelijk bemiddeling van belang dat Arbeidsvoorziening en de Sociale Dienst Amsterdam op het niveau van individuele cliënten over dezelfde informatie beschikken. Uit de bestandskoppeling blijkt dat deze situatie nog niet bereikt is. Tabel 2.6 laat zien welke verschillen er zijn aangetroffen in de bestanden van de beide organisaties.

Tabel 2.6: Bemiddelbaarheid Abw-cliënten volgens Arbeidsvoorziening en volgens Sociale Dienst Amsterdam.

		Fasering volgens Sociale Dienst Amsterdam						
		n.v.t.	Fase A	Fase B	Fase C	Fase D	Nog niet ingedeeld	Totaal
Bemiddelbaarheid volgens Arbeidsvoorziening	Goed	1	1			1	3	6
	Matig	2	1	1	4	8	33	49
	Nog niet	12		1	1	14	46	74
	Fase 1	69	493	144	259	142	1.270	2.377
	Fase 2	40	121	319	113	61	592	1.246
	Fase 3	236	208	235	1.965	546	2.635	5.825
	Fase 4	981	381	436	1.823	4.438	10.779	18.838
	Nader te bepalen	41	39	26	86	150	566	908
	Niet bekend	2			1	1	20	24
	Totaal	1.384	1.244	1.162	4.252	5.361	15.944	29.347

Bron: Bestanden Arbeidsvoorziening en Sociale Dienst Amsterdam

Het blijkt dat voor 7.833 van de 29.347 personen waarvoor het mogelijk was de gegevens aan elkaar te koppelen de fase-indeling in beide bestanden met elkaar in overeenstemming is. Met andere woorden, in ruim 70% van de gevallen is dat niet zo. Er is derhalve nog een forse inspanning te verrichten om de situatie te bereiken waarin geen verschillen tussen beide organisaties meer bestaan ten aanzien van dit gegeven. Dit is van belang omdat de fase-indeling vooralsnog van wezenlijke betekenis is voor het toeleidingsproces van langdurig werklozen.

Ten slotte hebben we nog gekeken naar hetgeen in beide bestanden bekend is omtrent de opleiding van de cliënten. Het blijkt dat voor inzicht in het opleidingsniveau van haar cliënten de Sociale Dienst Amsterdam afhankelijk is van het bestand van Arbeidsvoorziening. In dit laatste bestand is voor vrijwel alle cliënten een opleidingsniveau bekend. In het eigen bestand van de Sociale Dienst Amsterdam is dat slechts in 30% van de gevallen zo.

Op basis van het voorgaande kan ons inziens vastgesteld worden dat de informatie waarover de Sociale Dienst Amsterdam en Arbeidsvoorziening op bestandsniveau beschikken nog geen volledig en inhoudelijk correct beeld geeft van het klantenbestand. Het zal noodzakelijk zijn de gegevens die nodig geacht worden voor de uitvoeringspraktijk alsook door de beleidsontwikkeling zodanig te registreren dat het beeld wel accuraat en up-to-date wordt. Initiatieven hiertoe zijn inmiddels door de Procesunit WIW in gang gezet. Hierna komen wij nog terug op het onderwerp informatievoorziening ten behoeve van uitvoering en beleidsontwikkeling.

2.3 Resultaten dossieronderzoek

In vier van de acht regio's van de Sociale Dienst Amsterdam hebben wij 306 dossiers van langdurig werklozen onderzocht (langer dan drie jaar in de uitkering en fase 3 of 4). Het betrof 228 dossiers van cliënten die op het moment van ons onderzoek nog een Abw-uitkering ontvingen ('blijvers') en 78 dossiers van ex-clieënten die minimaal drie jaar een uitkering ontvangen hebben ('stromers'). Deze verhouding is niet gelijk aan de werkelijke verhouding binnen het cliëntenbestand tussen stromers en blijvers. Daarom presenteren wij hierna de herwogen en naar de vier regio's opgehoogde aantallen⁵.

In de bijlage is een uitgebreid overzicht te vinden van de kenmerken van de groepen stromers en blijvers. Over het algemeen zijn de bevindingen vergelijkbaar met eerder landelijk onderzoek naar beide groepen binnen de bijstand. Voor de beschrijving van de Amsterdamse groep langdurig werklozen viel een aantal zaken op die wij hieronder apart beschrijven.

- *Etniciteit*

In de dossieranalyse is een aanzienlijk groter percentage 'elders geboren' gevonden dan 'niet Nederlanders' in de bestandsanalyse, namelijk 46% versus 14%. Onder deze groep vallen voornamelijk etnische minderheden.

- *Belemmeringen*

Vaak wordt gezegd dat de groep Abw-ontvangers een steeds marginaler/moeilijker karakter krijgt. Er zou sprake zijn van een veelvoudige problematiek die de terugkeer naar de arbeidsmarkt verhindert. Wij zijn door middel van het dossieronderzoek nagegaan of hiervoor bewijsmateriaal is terug te vinden. Uit een in 1997/1998 uitgevoerd onderzoek van Regioplan (samen met prof. dr. C. Schuyt) bleken blijvers op het moment van het laatste heronderzoek significant vaker belemmeringen te ervaren dan stromers: van de stromers had 72% te maken met tenminste één belemmering (medisch, sociaal, financieel of anderszins) tegen 86% van de blijvers. Dit beeld wordt in het onderhavige onderzoek bevestigd. Belemmeringen worden het meest genoteerd voor de groep zonder arbeidsplicht en het minst voor de stromers. Wij hebben niet kunnen vaststellen of de groep blijvers nu ernstiger belemmerd is dan twee jaar geleden. Er zijn wel indicatoren waaruit blijkt dat de groep als geheel groter geworden is. Zo is het percentage langdurig werklozen, dit wil zeggen meer dan vier jaar in de bijstand, in het totale bestand in vier jaar toegenomen van 27% naar 44%. Ook is de gemiddelde leeftijd van de Abw-cliënt toegenomen, waardoor de kans tot reïntegratie objectief kleiner wordt.

⁵ Ophoging naar het totale bestand (acht regio's) is niet mogelijk wegens het ontbreken van de daarvoor benodigde gegevens.

- *Arbeidsgeschiktheid*

Een opvallende uitkomst uit het onderhavige onderzoek is het hoge aandeel cliënten dat te maken heeft met een vorm van arbeidsongeschiktheid. Op het moment van het meest recente heronderzoek wordt voor 6,5% van de stromers een bepaalde mate van arbeidsongeschiktheid genoteerd. Voor de blijvers met arbeidsplicht is dat 15% en van de blijvers zonder arbeidsplicht 48,4% (de overgrote meerderheid hiervan is volgens de informatie uit het dossier zelfs 100% arbeidsongeschikt)! Het is niet helder of betrokkenen hun arbeidsongeschiktheid tijdens de uitkeringsperiode ontwikkeld hebben of reeds aan het begin hadden. Uit het eerdere onderzoek bleek dat in de meerderheid van de gevallen de arbeidsongeschiktheid zich tijdens de uitkeringsperiode ontwikkelde. Mocht dit zo zijn dan is het van groot belang vast te stellen of er een causale relatie is tussen het niet opleggen van de arbeidsplicht (en daarmee het veel minder contact hebben met de betrokken cliënten) en het ontwikkelen van de geconstateerde arbeidsongeschiktheid. Elders geboren en zijn minder vaak arbeidsgehandicapt dan in Nederland geboren. Dit geldt ook voor vrouwen in vergelijking met mannen. Het verdient ons inziens aanbeveling afzonderlijk aandacht te besteden aan de groep die volgens de dossiers arbeidsgehandicapt is. Indien de uitkomsten van het beperkte dossieronderzoek representatief zijn dan zou een groep van rond de 20% van het bestand van de Sociale Dienst arbeidsgehandicapt zijn. Dit vereist verder ontwikkeling en uitbouw van het in gang gezette beleid ten aanzien van de desbetreffende groepen.

- *Gecombineerde problematiek*

Er is geanalyseerd in hoeverre de hierboven geschetste problemen c.q. belemmeringen geconcentreerd voorkomen bij een beperkte groep of dat er veeleer sprake is van een brede spreiding van problemen. Op basis van het dossieronderzoek concluderen wij dat dat laatste het geval is. Van degenen die niet formeel zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht wordt slechts een kleine 5% gekenmerkt door een brede meervoudige problematiek bestaande uit een leeftijd tussen de 45 en 57,5 jaar, een niet-Nederlandse afkomst, een (gedeeltelijke) arbeidshandicap en minstens één andere belemmering (sociaal, medisch, financieel of anderszins). Wel kan geconstateerd worden dat de meeste combinaties van problemen en belemmeringen zich voordoen bij personen die buiten Nederland geboren zijn. Onder de niet van sollicitatieplicht vrijgestelden vormt deze groep ruim de helft. Daarnaast vormen de ouderen een zeer omvangrijke groep, namelijk van meer dan 40%⁶.

- *Uitstroomgerichte activiteiten*

Er is nagegaan in hoeverre er in de dossiers iets te vinden is over de activiteiten die betrokkenen ondernemen om terug te keren naar de arbeidsmarkt. Daarbij gaat het uiteraard ook om activiteiten die door de Sociale Dienst Amsterdam zijn geëntameerd. Inzicht in uitstroomactiviteiten van de betrokkenen kan handvatten bieden voor het beleid.

⁶ De overlap tussen deze beide groepen bedraagt iets meer dan vijftien procentpunten.

Zowel op het terrein van actief zoekgedrag als van scholing blijkt dat de groep stromers actiever is dan de blijvers. Van de stromers heeft nu 41% recentelijk actief gesolliciteerd, terwijl dat voor de blijvers met arbeidsplicht 25% is. Mannen en in de Nederland geboren solliciteren vaker dan respectievelijk de elders geboren en de vrouwen. Van de stromers volgde op het moment van het laatste heronderzoek 30% een vorm van scholing, van de blijvers met arbeidsplicht was dat 20%.

Er is niet alleen gekeken naar het volgen van scholing, maar tevens naar de vraag of er iets in de dossiers is terug te vinden over de deelname aan een individueel traject. Een dergelijk traject kan meer omvatten dan scholing. Van de stromers blijkt 36% deel te hebben genomen aan een traject. Onder de blijvers met arbeidsplicht is dat rond de 17%. Dit betekent overigens ook dat 64% van de groep onderzochte ex-cliënten (alle langdurig werkloos!) is uitgestroomd zonder een traject!

2.4 Conclusies: toeleidbaarheid en beschikbare informatie

*** De doelgroep**

Het Regioplan-onderzoek maakt duidelijk dat bij een grote groep langdurig werklozen in Amsterdam (> 3 jaar werkloos) zich een meervoudige problematiek (medisch, sociaal, financieel of anderszins) voordoet, die de weg c.q. terugkeer naar de arbeidsmarkt bemoeilijkt of zelfs verhindert. De groep langdurig werklozen kent objectieve persoonskenmerken die over het algemeen als belemmerend voor herintreding op de arbeidsmarkt kunnen worden gekarakteriseerd. Daarnaast kennen met name de blijvers een groot aantal belemmeringen van medische, sociale, psychische of andere aard. Het aandeel arbeidsongeschikten onder de blijvers (en daarbinnen vooral onder de blijvers zonder arbeidsplicht) is opvallend hoog. De groep die geen of weinig belemmeringen kent om te gaan werken, lijkt voor een deel wel terug te keren op de arbeidsmarkt.

Op basis van het onderhavige onderzoek kan vastgesteld worden dat de toeleidbaarheid van het Abw-bestand in vergelijking met de situatie midden jaren '90 aanmerkelijk problematischer is geworden. De totale groep moeilijk bemiddelbaren is relatief en absoluut sterk toegenomen. Deze groep kan bovendien niet als homogeen worden gekarakteriseerd; op individueel niveau doen zich verschillende combinaties van belemmerende factoren voor. Dat betekent dat een gericht en effectief beleid op deze diversiteit zou moeten inspelen.

Ten slotte concluderen wij dat de doelgroep voor dit onderzoek, en dat is ook de doelgroep van het gemeentelijk activeringsbeleid, relatief steeds groter wordt en steeds minder goed te karakteriseren is in termen van de fase waarin zij zijn ingedeeld. Steeds meer van de factoren die de toeleidbaarheid van de cliënten bepalen, liggen buiten de sterk geobjectiveerde

variabelen die zijn opgenomen in de faseringsinstrumenten. Daarenboven zijn deze factoren sterk individueel bepaald. Het is op voorhand lastig om groepen cliënten te categoriseren op hun toeleidbaarheid. Een veel meer individueel gerichte uitvoering ligt dan ook voor de hand. Ook in die omstandigheden zal het overigens nodig zijn voor uitvoerders om cliënten te kunnen beoordelen aan de hand van bijvoorbeeld kansprofielen: welke van de toeleidings- en uitstroombelemmerende factoren zijn bij een cliënt wel of niet aanwezig. Dergelijke ‘profiel’ herkenning is vervolgens een aanknopingspunt voor het traject dat voor de betrokkene wordt uitgezet. Ten behoeve van een werkwijze die hierop aansluit zou een instrument ontwikkeld kunnen worden, waarmee cliënten veel gedetailleerder dan nu met de bestaande faseringsinstrumenten (Kansmeter en Kwint) gebeurt, beoordeeld kunnen worden op hun toeleidbaarheid. Hiervoor is echter wel vrij gedetailleerde informatie op zowel cliënt als geaggregeerd niveau noodzakelijk.

* Informatie

Gegeven de boven geschetste conclusie is het van zeer groot belang dat beleidsmakers -en uitvoerders beschikken over voldoende en juiste informatie over de cliënten. Op basis van onze analyse kan ons inziens vastgesteld worden dat de informatie waarover de Sociale Dienst Amsterdam en Arbeidsvoorziening op bestandsniveau beschikken, dit voldoende en inhoudelijk correcte beeld van het klantenbestand nog niet oplevert. In het bijzonder willen we hierbij wijzen op de variabelen nationaliteit en arbeidsgeschiktheid.

Het zal noodzakelijk zijn de gegevens die nodig geacht worden voor een adequate uitvoeringspraktijk alsook voor een gerichte beleidsontwikkeling zodanig te registreren dat het beeld wel accuraat en up-to-date wordt. Initiatieven hiertoe zijn inmiddels door de Procesunit WIW in gang gezet.

3 HUIDIGE TOELEIDINGSBELEID

3.1 Inleiding

De gemeente Amsterdam beschikt over een groot aantal instrumenten en een fors budget. Beide worden ingezet ten behoeve van de toeleiding van langdurig werklozen. In het kader van dit onderzoek hebben wij een globale inventarisatie gemaakt van de instrumenten die worden ingezet. Daarbij gaat het niet alleen om de directe toeleidingsinstrumenten, maar tevens om het flankerend beleid. In dit hoofdstuk presenteren wij de uitkomsten van deze inventarisatie die tot stand is gekomen op basis van de informatie die door de verschillende actoren binnen het Amsterdamse werkveld is aangedragen. Vooraf merken wij nog op dat de instrumenten die ingezet worden en de rol die de verschillende actoren daarbij spelen alle dienen ter realisatie van de algemene werkgelegenheidsdoelstelling van de gemeente Amsterdam. De beleidsdoelstelling voor de lopende collegeperiode is in eerste instantie het bereiken van een uitstroom van 10.000 uitkeringsgerechtigden naar (gesubsidieerde) arbeid. In tweede instantie is de doelstelling om bij realisatie van deze kwantitatieve doelstelling de nadruk nog meer dan voorheen te leggen op doorstroom vanuit gesubsidieerde arbeid naar reguliere arbeid. Uiteindelijk is de hoofddoelstelling van het beleid een zo groot mogelijke uitstroom naar reguliere arbeid te bereiken. In het onderstaande gaan wij in op de eerste stap, namelijk de inzet van werkgelegenheidsinstrumenten teneinde de beoogde uitstroom naar gesubsidieerde arbeid te verwezenlijken. Reden hiervoor is dat voor de meerderheid van de groep die centraal staat in dit onderzoek de (tussen)stap van gesubsidieerde arbeid een noodzakelijke is op de weg naar reguliere arbeid.

3.2 Instrumenten/maatregelen

De gemeente staan vele instrumenten ter beschikking die deels direct onder haar eigen verantwoording tot stand komen en deels worden ingekocht bij andere instanties, zoals Arbeidsvoorziening en private aanbieders, zoals scholings- en reïntegratiebedrijven. De insteek in dit onderzoek is na te gaan wat er nu reeds aan instrumenten wordt ingezet en hoe dat zich verhoudt tot de geformuleerde doelstellingen. Vooraf gaan wij kort in op de hoofdlijnen van de structuur van het Amsterdamse werkveld.

Momenteel wordt het Amsterdamse werkveld in beleidsmatige zin aangestuurd door de Bestuursdienst, sector MEC, alsmede door de Regie-Unit WIW. In operationele termen zijn de Sociale Dienst Amsterdam en de Procesunit WIW de centrale spelers. Regie-Unit en procesunit werken nauw samen teneinde een naadloze aansluiting tussen beleid en uitvoering rond de WIW te bereiken.

De feitelijke uitvoering van het activeringsbeleid ligt in handen van een aantal actoren. De centrale rol wordt gespeeld door de Sociale Dienst Amsterdam. In een eerder onderzoek hebben wij deze rol aangeduid als die van spelverdeler. De Sociale Dienst Amsterdam bepaalt wat er met haar cliënten gebeurt en welke instanties de verschillende activiteiten ten behoeve van deze cliënten dienen uit te voeren. De belangrijkste actoren die deze activiteiten op zich nemen zijn: Arbeidsvoorziening, NV Werk, Maatwerk en de WRA-Groep. Daarnaast is er een veelheid van andere publieke, en private actoren die allerlei activiteiten ontwikkelen ten behoeve van de doelgroep. Deze activiteiten worden ingekocht door de Sociale Dienst Amsterdam of door elk van de andere actoren.

De instrumenten die de gemeente ter beschikking staan vallen uiteen in drie categorieën, te weten: plaatsing op gesubsidieerde werkgelegenheid, toeleiding bestaande uit scholing en activering en flankerende beleidsinstrumenten. Voor de verschillende instrumenten en maatregelen is nagegaan of er doelstellingen voor geformuleerd zijn, en zo ja, in hoeverre deze doelstellingen gerealiseerd zijn.

- **Plaatsingsinstrumentarium**

Allereerst zijn er de op feitelijke plaatsing gerichte activiteiten en instrumenten. Deze staan in tabel 3.1 weergegeven.

Tabel 3.1: Gesubsidieerde banen, werkervaringsplaatsen en scholing en activering

<i>Instrument</i>	<i>Doelstelling/afpraak voor collegeperiode</i>	<i>Gerealiseerd</i>
Plaatsingen Abw-ers fase 2 en 3 via prestatiebudget Arbvo	Voor 1998: 2350	???
Inkoop Arbvo-trajecten Abw-ers fase 3 en 4	Voor 1998: 1300 uit fase 3 en 400 uit fase 4	2.425 ¹
I/D-banen	4.328	5.437 ²
WIW-detacheringsbanen	- 3.500 ³	- 3.500
	- 1.000	- 4 ⁴
WIW-werkervaringsplaatsen	4.000	2.066 ⁵
Banen die vrijkomen door door- of uitstroom	2.000	2.688 ⁶
Wsw-plaatsing	Plaatsen van geïndiceerden	Gemiddeld 2.601 fte SW-ers in dienst ⁷
Wsw-begeleid werken	30 per jaar	0 ⁸
Wrea-plaatsingen Abw-ers via de WRA-groep	50 trajecten	Eind 1999: 25 trajecten actief, 3 succesvol afgesloten ⁹

Voor wat betreft de directe plaatsingen op de reguliere arbeidsmarkt kunnen geen conclusies getrokken worden. Uit tabel 3.1 blijkt dat de daarvoor noodzakelijke gegevens niet op tijd aan ons beschikbaar gesteld konden worden.

Op basis van tabel 3.1 kan verder geconcludeerd worden dat een aantal doelstellingen reeds binnen twee van de vier jaar van de huidige collegeperiode bereikt zijn! Andere doelstellingen liggen op schema. Weer andere doelstellingen, zoals de extra detacheringsbanen liggen

¹ Geheel 1998, bron: Arbvo, najaar 1999.

² Gegevens afkomstig van de jaarrekening EST, 1999.

³ Deze 3.500 Wiw-detacheringsbanen worden jaarlijks standaard door Maatwerk verzorgd.

⁴ T/m 3^e kwartaal 1999, bron: Amsterdamse Werkmonitor, 3^e kwartaal 1999.

⁵ T/m 3^e kwartaal 1999, bron: Amsterdamse Werkmonitor, 3^e kwartaal 1999 & NV Werk, najaar 1999.

⁶ T/m 3^e kwartaal 1999, bron: Amsterdamse Werkmonitor, 3^e kwartaal 1999.

⁷ Gegevens afkomstig van de Bestuursdienst, februari 2000.

⁸ T/m 3^e kwartaal 1999, bron: Amsterdamse Werkmonitor, 3^e kwartaal 1999, navraag WRA-groep.

⁹ T/m november 1999, bron: WRA-groep.

achter op schema. Dit betekent dat er voor sommige instrumenten meer mogelijkheden lijken te liggen dan voor andere. De vraag die dit uiteraard oproept wat belangrijker is: dat specifieke instrumenten geheel benut worden of dat een maximum aantal werklozen toegeleid wordt, onafhankelijk van de vraag met behulp van welk instrument dat gebeurt. Het schijnt ons toe dat het tweede belangrijker is. Tegelijkertijd moeten wij vaststellen dat de regelgeving hier tot op heden beperkingen stelt.

- **Toeleidingsinstrumentarium**

Vervolgens kijken we naar de doelstellingen die geformuleerd zijn ten aanzien van de toeleiding. Hieronder vallen alle reguliere toeleidingsactiviteiten (al dan niet ingekocht), maar ook alle activiteiten in het kader van de sluitende aanpak en de sociale activering.

Tabel 3.2: Toeleidingsactiviteiten: scholing en activering

<i>Instrument</i>	<i>Doelstelling/afspraken</i>	<i>Gerealiseerd</i>
Scholing- en activeringsbudget		fl. 29,7 miljoen ¹⁰
Trajectplannen	5.925	6.373 ¹¹
Deelonderzoeken werk/sociale activering	20.473	27.471 ¹²
Onderhoud/bewaking trajectplannen werk/sociale activering	15.000 (planning)	8.085 ¹³

De conclusie op basis van de voorlopige cijfers over 1999 moet zijn dat de doelstellingen ten aanzien van trajectplannen en deelonderzoeken werk/sociale activering ruimschoots gerealiseerd zijn. Daar staat tegenover dat de doelstelling ten aanzien van het onderhoud en de bewaking van de trajectplannen (nog) niet zijn gerealiseerd.

Vanuit het in tabel 3.2 genoemde scholings- en activeringsbudget worden onder andere de nieuwe initiatieven van de gemeente gefinancierd die gericht zijn op een zeer intensieve begeleiding van werklozen naar de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij om de projecten Inzet Bos en Lommer, Inzet Zuid-Oost, het 2.400 jongeren project en het Arena-initiatief. Deze initiatieven zijn in 1999 van start gegaan en kunnen dus nog niet op hun effecten beoordeeld worden.

¹⁰ Bron: Sociale Dienst Amsterdam, begin 2000.

¹¹ Bron: Sociale Dienst Amsterdam, begin 2000.

¹² Sociale Dienst Amsterdam, begin 2000.

¹³ Sociale Dienst Amsterdam, begin 2000.

- **Flankerend beleid**

De gemeente staat niet alleen directe toeleidingsinstrumenten en gesubsidieerde banen als middelen in het werkgelegenheidsbeleid ter beschikking. Daarnaast zijn er ook mogelijkheden in de sfeer van het flankerend beleid. Deze zijn gericht op het wegnemen van belemmeringen, op het geven van prikkels alsmede op het bestraffen van ongewenst gedrag. In feite is dit flankerend beleid het noodzakelijke sluitstuk van het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid. De belangrijkste instrumenten zijn:

- Wet boeten en maatregelen.
- Premiebeleid.
- Kader Subsidieregeling.
- Bijzondere bijstand.
- Schuldhulpverlening.
- Kinderopvang.

In aanvulling hierop kunnen uiteraard ook meer op het individu afgestemde instrumenten worden ingezet. Zo zullen mensen die met psycho-sociale problemen te kampen hebben, hebben behoefte aan speciale begeleidingsvormen, zoals bijvoorbeeld geleverd door een RIAGG. Daarentegen hebben mensen met verslavingsproblemen weer geheel andere ondersteuning nodig die vooraf gaat aan de daadwerkelijke toeleidingsactiviteiten.

Als eerste onderdeel van het flankerend beleid noemen wij in tabel 3.3 het instrumentarium in het kader van de Wet boeten en maatregelen. Het blijkt dat er in 1999 weinig maatregelen en boeten¹⁴ zijn opgelegd. Het aantal opgelegde maatregelen bedraagt een kleine 400. Gegeven de omvang van het relevante deel van de Abw-populatie (32.000 personen ingeschreven bij Arbeidsvoorziening) lijkt dit aantal beperkt. Het verdient ons inziens aanbeveling na te gaan of dit geringe aantal maatregelen gevolg is van het sterk op activering gerichte gedrag van de bijstandspopulatie of van een terughoudende toepassing van het instrumentarium van de Wet boeten. Bovendien verdient het aanbeveling om de informatievoorziening op dit terrein te verbeteren zodat beter kan worden vastgesteld wat het verband is tussen de toepassing van het instrumentarium van de Wet boeten en de effectiviteit ervan.

Over de uitvoering van het premiebeleid en de in 1999 ontwikkelde KSR alsmede de effectiviteit ervan zijn geen andere gegevens beschikbaar.

Ook met betrekking tot de bijzondere bijstand beschikken wij niet over de noodzakelijke gegevens om een oordeel te kunnen geven. Wel kan opgemerkt worden dat zowel de indivi-

¹⁴ In het kader van het activeringsbeleid zijn vooral de maatregelen relevant. De boeten hebben hoogstwaarschijnlijk vooral betrekking op gedrag dat in strijd is met de inlichtingenverplichting in het kader van de Abw. Wij gaan daarom verder niet in op deze boeten. Ter vergelijking kunnen wij opmerken dat de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten in Den Haag in 1999 op een totaal van 25.000 uitkeringsgerechtigden zo'n 6.000 maatregelen heeft opgelegd.

duale als de categoriale bijzondere bijstand in beginsel open einde-regelingen zijn zodat er geen budgettaire grenzen van toepassing zijn.

Tabel 3.3: Flankerend beleid.

<i>Beleid(sinstrument)</i>	<i>Verantwoordelijke c.q. uitvoerende instantie</i>	<i>Ingekocht/beschikbaar voor 1999</i>	<i>Besteed/opgelegd in 1999</i>
Wet boeten en maatregelen	Sociale Dienst Amsterdam	Maatregelenbesluit Abw, loaw en loaz	436 boeten 370 maatregelen ¹⁵
Premiebeleid	Sociale Dienst Amsterdam	fl. 1.500.000	fl. 1.192.670,-- ¹⁶ (schatting)
Kader SubsidieRegeling	Sociale Dienst Amsterdam	fl. 7,2 miljoen	2.647 trajectdeelnames
Bijzondere bijstand	Sociale Dienst Amsterdam	Open eind regeling	In 1998: fl. 39,7 miljoen
Schuldhulpverlening	Sociale Dienst Amsterdam + ingekochte/uitbestede dienstverlening	fl. 2,1 miljoen	fl. 3,9 miljoen
Kinderopvangplaatsen en naschoolse opvang	Sociale Dienst Amsterdam	f12.093.000	561 kinderdagverblijfplaatsen en 442 naschoolse opvangplaatsen ¹⁷

Voor wat betreft de schuldhulpverlening moet geconstateerd worden dat het voor 1999 begrote bedrag door de feitelijke bestedingen ruimschoots overschreden is. Voorzichtig kan hier geconcludeerd worden dat het bereik van deze vorm van dienstverlening in ieder geval groter is dan vooraf voorzien is. Of dit komt door een grotere effectiviteit van de uitvoering of door een toegenomen vraag/noodzaak tot hulpverlening kan niet bepaald worden.

Ten slotte is er het beleid op het terrein van de kinderopvang. Uit de cijfers blijkt dat de beschikbare budgetten geheel gebruikt worden. Tegelijkertijd blijkt uit het Beleidsplan Sociale Zekerheid 2000 dat de behoeften aan kinderopvang het beschikbare budget ruimschoots overtreffen. Tevens wordt in dat beleidsplan aangegeven dat de gemeenten aan het Rijk meer budget zal vragen ten behoeve van de dekking van deze extra behoeften. Ook in het kader van de Inzet-projecten wordt extra aandacht besteed aan kinderopvang. Er is dus sprake van een intensivering van het beleid op dit punt. Wij adviseren de gemeente om er op toe te zien dat de uitvoering gemonitord wordt op cliëntniveau. Op die manier kan eenvoudig en snel

¹⁵ Bron: Sociale Dienst Amsterdam, begin 2000. Cijfers hebben betrekking op alle opgelegde boeten en maatregelen, dus inclusief die in verband met gedrag dat niet te maken heeft met reïntegratie op de arbeidsmarkt.

¹⁶ Bron: Sociale Dienst Amsterdam, najaar 1999.

¹⁷ Bron: Sociale Dienst Amsterdam, najaar 1999.

een algemeen kwantitatief beeld verkregen worden, maar kan tevens de effectiviteit van het instrumentarium worden beoordeeld.

3.3 Conclusies

Uit het voorgaande kan de conclusie getrokken worden dat de gemeente Amsterdam beschikt over een breed pallet aan instrumenten, een beroep kan doen op een uitgebreid flankerend beleid en een fors budget kan inzetten ten behoeve van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid in het algemeen, en het activeringsbeleid in het bijzonder. Bovendien kan geconcludeerd worden dat de gemeente ruimschoots gebruik maakt van de haar ter beschikking staande middelen. Tegelijkertijd moet vastgesteld worden dat de instrumenten en de daarbij behorende middelen sterk gesegmenteerd zijn en dat voor elk instrument wel beperkingen gelden voor de inzetbaarheid ervan op de doelgroep. Dit staat enigszins haaks op de ontwikkeling in het cliëntenbestand, dat op het kenmerk 'afstand tot de arbeidsmarkt' juist steeds minder gedifferentieerd raakt. Tegelijkertijd hebben we in hoofdstuk 2 vastgesteld dat het ten behoeve van de toelidbaarheid van de doelgroep nodig is te komen tot een veel meer op het individu gerichte diagnose. Voor de inzet van instrumenten betekent dit dat de schotten tussen de instrumenten eigenlijk weggenomen zouden moeten worden. Hoe minder verkokering er tussen de instrumenten bestaat, des te eenvoudiger wordt het om de inzet van een combinatie van instrumenten en flankerend beleid af te stemmen op de omstandigheden en belemmeringen van individuele cliënten.

Bij het flankerend beleid verdient het aanbeveling om extra aandacht te besteden aan zorginstrumenten. Het steeds minder goed bemiddelbaar worden van de doelgroep vraagt in toenemende mate zorgarrangementen als mogelijke start van een traject richting (gesubsidieerde) arbeid.

4 INSTRUMENTEN, DOELGROEPEN EN INFORMATIE

4.1 Inleiding

Ten behoeve van een adequate beleidsontwikkeling en uitvoering is het nodig te beschikken over de juiste informatie niet alleen over de doelgroep en de inzet van instrumenten, maar tevens over de mate waarin de instrumenten aansluiten bij de doelgroepen. Dit heeft verschillende aspecten.

Het gaat er uiteraard om vast te stellen of per cliënt de juiste instrumenten worden ingezet. Dit is operationele informatie op het niveau van individuele cliënten.

Het gaat er echter ook om vast te stellen of voor de verschillende groepen/clusters cliënten de juiste instrumenten en middelen beschikbaar zijn en of dat ook in de juiste hoeveelheden het geval is. Het is met andere woorden van belang vast te stellen of de beschikbare middelen en instrumenten aansluiten bij de behoeften. Dit is informatie op het niveau van groepen cliënten of zelfs het hele bestand.

Ten slotte gaat het er om, om ten behoeve van de beleidsontwikkeling te kunnen bepalen aan welke instrumenten en budgetten behoefte is gegeven aan de huidige en toekomstige samenstelling van de doelgroep. Het gaat hierbij om informatie aan de hand waarvan meer strategische beleidskeuzes gemaakt kunnen worden.

In dit hoofdstuk gaan wij op deze aspecten in.

4.2 Van gedifferentieerd klantenbestand naar gedetailleerde informatievoorziening

In hoofdstuk 2 hebben wij vastgesteld dat de doelgroep van het Amsterdamse arbeidsmarkt-c.q. werkgelegenheidsbeleid een steeds groter deel uitmaakt van het totale cliëntenbestand van de Sociale Dienst Amsterdam. In die termen wordt het bestand dus steeds homogener. Het bevat, kort gezegd, relatief een steeds groter aantal personen dat zonder ondersteuning de weg terug naar de arbeidsmarkt niet zal vinden. Tegelijkertijd hebben wij echter vastgesteld dat de populatie steeds gedifferentieerder is. De belemmeringen die Amsterdamse werklozen op hun weg naar reguliere arbeid ervaren zijn verschillend en veelal ook zeer individueel bepaald. Dat betekent dat het lastig is om een relatie te leggen tussen de voor handen zijnde instrumenten en de werklozen. In de uitvoering van het beleid zal het steeds weer noodzakelijk blijken om juist naar de individuele omstandigheden van de betrokkene te kijken. Op beleidsniveau is dat echter niet mogelijk. Daar zullen toch op hoofdlijnen keuzes gemaakt moeten worden voor de inzet en van arbeidsmarktinstrumenten en budgetten en de omvang daarvan.

Dit is echter alleen mogelijk indien er voldoende informatie beschikbaar is over de doelgroep van het beleid en daarbinnen over die groepen die specifieke aandacht vragen. Er moet kennis aanwezig zijn over de kenmerken van de doelgroep en over de belemmeringen die zij ervaren c.q. ondervinden bij reïntegratie naar de arbeidsmarkt. Op basis van die inzichten kan bepaald worden aan welke instrumenten en middelen behoefte is.

Ten behoeve van een differentiëring van het bestand wordt momenteel een fasering van de doelgroep toegepast. Die fasering is voor een effectieve inzet van instrumenten en middelen echter niet meer toereikend. Er is behoefte aan een meer gedetailleerde en betere indeling van het klantenbestand zodat in ieder geval op macro-niveau een beter inzicht gaat ontstaan in het soort instrumenten en ondersteunende faciliteiten waar behoefte aan bestaat.

In onderstaand schema hebben wij proberen aan te geven welke ingewikkelde combinaties in de praktijk kunnen voorkomen. De fictieve klant-voorbeelden laten voor een relatief beperkt en globaal omschreven aantal kenmerken zien hoe gecompliceerd het kan zijn individuele cliënten te karakteriseren en daarmee inzicht te krijgen in de ondersteuningsbehoefte van betrokkene. De ene klant heeft behoefte aan een combinatie van kinderopvang en schuldsanering, terwijl de andere een langdurig opleidingstraject nodig heeft gecombineerd met een op motivatieverhoging gerichte stimulering. In weer andere gevallen is het in traject nemen alleen kansrijk wanneer periodiek ook gebruik wordt gemaakt van het instrumentarium van de Wet boeten en maatregelen. Kortom, op cliëntniveau is er sprake van een vergaande individualisering van de ‘behandeling’.

Schema 4.1: Enkele fictieve voorbeelden van combinaties van ondersteuningsbehoefte.													
	Geslacht	Etniciteit	Opleiding	Werkloosheidsduur	Leeftijd	Jonge kinderen	Medische belemmeringen	Sociale belemmeringen	Psychische belemmeringen	Schulden	Motivatie	Strafblad	Klein (uit-zend)-baantje
Klant 1	M	NI	HO	6 jr	37	N	J	N	J	J	-	N	-
Klant 2	M	Mar	BO	5 jr	43	N	N	J	N	J	+	N	+
Klant 3	V	Sur	MO	4 jr	28	N	N	J	N	N	+	N	-
Klant 4	V	NI	BO	3 jr	24	J	N	N	N	N	-	N	-
Klant 5	M	NI	BO	5 jr	50	N	J	J	J	J	-	J	+
Klant 6	V	Turk.	MO	8 jr	33	J	N	N	N	J	+	N	+
Klant 7	M	Ant.	LO	4 jr	25	N	J	N	N	N	+	J	-
Et cetera													

De noodzaak tot vergaande individualisering van de toeleidingsinspanningen betekent overigens niet dat er geen beleid ten aanzien van doelgroepen geformuleerd hoeft te worden. Er moeten nog steeds keuzes gemaakt worden ten aanzien van bijvoorbeeld het aantal beschikbaar te stellen kinderopvangplaatsen en het aantal schuldhelpverleningstrajecten. Daarom is er op macroniveau wel degelijk behoefte aan geaggregeerde gegevens over het

cliëntenbestand. In sommige gevallen is dit nodig om de omvang van de in te zetten middelen nauwkeurig te kunnen bepalen. In andere gevallen is het nodig om vast te kunnen stellen waaraan überhaupt behoefte bestaat. Zo is het noodzakelijk om op bestandsniveau te weten hoeveel arbeidsgehandicapten zich in het bestand van de Sociale Dienst Amsterdam bevinden. Maar het is ook te weten in welke mate zij arbeidsgehandicapt zijn en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Alleen op basis van dergelijke gegevens is het mogelijk te komen tot een adequate en op de behoeften van het cliëntenbestand afgestemde inzet van instrumenten.

Wanneer uit de informatie over het bestand blijkt dat de groep een relatief hoog ‘doorstroompotentieel’ heeft kan worden ingezet op instrumenten die direct gericht zijn op instroom op de arbeidsmarkt. Naarmate het doorstroompotentieel lager is, zoals in het Amsterdamse bestand het geval is, zal de aandacht moeten uitgaan naar maatregelen op het terrein van zorg, activering en permanente gesubsidieerde arbeid.

4.3 Conclusies

Op basis van hoofdstukken 2 en 3 en met inachtneming van het voorgaande zijn wij van mening dat de zojuist geschetste randvoorwaarden op het terrein van de informatievoorziening nog niet verwezenlijkt zijn. Daartoe is een aantal aanvullende stappen noodzakelijk die overigens door de Regie-Unit en Procesunit onderkend worden en waarvoor reeds de nodige eerste initiatieven ondernomen zijn. Wij achten in ieder geval de volgende stappen noodzakelijk:

- **Leer de doelgroep kennen:** het is nodig de informatie (variabelen) te identificeren die op bestandsniveau noodzakelijk zijn voor een adequatere bestandsindeling alsmede voor een effectievere beleidsontwikkeling.

Bij deze identificatie is het nuttig een onderscheid te maken tussen variabelen die betrekking hebben op de input (de werklozen en hun kenmerken), de throughput (de in te zetten instrumenten en middelen) en de output (de resultaten in termen van uitstroom naar regulier en gesubsidieerd werk). Als kengetallen kunnen diverse ratio's worden ontwikkeld en gemeten, zoals aandeel uitstroom naar regulier werk, aandeel in gesubsidieerde arbeid, et cetera.

De Procesunit WIW is reeds gestart met het identificeren en beschikbaar krijgen van de gewenste beleidsinformatie via de ontwikkeling van het zogenaamde Data Model¹.

¹ Overigens verdient het aanbeveling bij de ontwikkeling van dergelijke kengetallen ook de kengetallen te betrekken die door de Directie Toezicht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn ontwikkeld in het kader van de periodiek uit te voeren onderzoeken naar de doeltreffendheid van de uitvoering van de uitstroombevordering in het kader van de Abw. Het instrumentarium dat in dat kader wordt toegepast door het Ministerie is door Regioplan ontwikkeld. Regioplan kan dus behulpzaam zijn bij het afstemmen van de ontwikkeling van Amsterdamse kengetallen op die welke door het Ministerie worden gehanteerd.

- **Zorg voor een juiste en volledige registratie van de belangrijkste kenmerken:** Het moet mogelijk worden alle geïdentificeerde variabelen te registreren. Bovendien is het nodig voorzieningen (in de automatisering) te creëren die een zo volledig en juist mogelijke vulling van de variabelen garanderen.
- **Periodieke rapportages** aan de beleids-, management- en uitvoeringsniveaus van de voortgang van de uitvoering en de ontwikkeling in het klantenbestand op de relevante variabelen en instrumenten.

Het is ook hier nuttig onderscheid te maken tussen input, throughput en output. Bovendien kan c.q. moet daarbinnen een onderscheid gemaakt worden naar het niveau waarvoor de informatie is bedoeld. De wethouder heeft behoefte aan andere informatie dan de bijstandsconsulent, terwijl het tegelijkertijd voor beiden noodzakelijk is een zekere terugkoppeling te krijgen over de voortgang en de resultaten van hun werk. Een concrete uitwerking van informatiebehoeften op de verschillende niveaus is dan ook noodzakelijk.

- **Zorg voor toeleidingspakketten op maat:** Het is belangrijk op korte termijn te komen tot de opheffing van de bestaande koppelingen van instrumenten aan groepen klanten zoals vastgelegd in de verschillende (vooral) landelijke regelingen (ontschottingsdiscussie).

Teneinde te komen tot een effectiever en waarschijnlijk ook efficiënter beleid zou de waterscheiding tussen regelingen/instrumenten enerzijds en cliënten anderzijds opgeheven moeten worden. Het moet mogelijk zijn om ‘toeleidingspakketten op maat’ samen te stellen die geheel zijn afgestemd op de persoonlijke kenmerken en omstandigheden van de betrokkenen. Naarmate dat het geval is zal de effectiviteit toenemen. Niet alleen omdat geen energie verloren gaat in niet optimale trajecten, maar ook omdat het de mogelijkheden van cliënten om geen medewerking te verlenen aan trajecten tot een minimum reduceert.

BIJLAGE 1:

De doelgroep zelf aan het woord

Om inzicht te verkrijgen in de toeleidbaarheid van langdurig werklozen (langer dan drie jaar in de uitkering en fase 3 of 4) hebben wij ook gesprekken gevoerd met 17 (ex-)Abw-ers. De gesprekken hebben plaatsgevonden om na te gaan welk beeld cliënten zelf hebben of hadden over hun toeleidbaarheid, en of en zo ja welke ervaringen betrokkenen hebben (gehad) met actoren die behoren bij te dragen aan de keten naar werk. Het is echter niet mogelijk om op basis van 17 gesprekken ‘harde’ uitspraken te doen, ook is het aantal ‘stromers’ te klein. De gesprekken leveren wel een bijdrage aan het verdiepen en verbreden van onze andere onderzoeksresultaten.

Enkele objectieve kenmerken van onze respondenten

Van de groep van zeventien respondenten ontvingen twee cliënten op het moment van ons onderzoek geen uitkering meer (‘stromers’), de overige respondenten waren nog wel cliënt (‘blijver’). Onze respondenten waren overwegend vrouw (11 van de 17) en hadden ook overwegend een niet-Nederlandse nationaliteit (15 van de 17). Tien van onze respondenten waren ouder dan veertig en twee waren jonger dan 30. Drie respondenten hadden een kind onder de vijf jaar. Ten slotte gaf geen van de respondenten, ondanks een langdurig verblijf in een uitkering, aan zich in een sociaal isolement te bevinden. Sommige steken hun vrije tijd in vrijwilligerswerk, terwijl anderen niet echt een gestructureerde tijdsbesteding hebben (contact met familie of vrienden).

Belemmeringen

Bijna alle blijvers hebben aangegeven één of meer belemmering te kennen om uit de uitkering te geraken. De meest gehoorde belemmeringen zijn: gebrekkige kennis van de Nederlandse taal (5x), leeftijd (5x) en klachten van medische en/of psychische aard (8x). Van de acht respondenten met klachten van medische en/of psychische aard, zijn er twee gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaard. Andere door blijvers genoemde belemmeringen zijn: schulden (2x), justitieel verleden (2x) en sociale gedragsproblemen (2x).

De twee stromers gaven aan dat zij, voordat zij een baan hadden gevonden, geen belemmeringen hadden om weer te gaan werken. Dit ondanks het feit dat één een alleenstaande moeder is van een ongeveer vijfjarig kind.

Beeld eigen toeleidbaarheid

De interviews met vijftien blijvers geven een diffuus beeld van hun eigen toeleidbaarheid. Sommige respondenten geven aan vanwege hun belemmeringen geen kans tot uitstroom te

zien, terwijl anderen ondanks de belemmeringen toch positief blijven. Het eerder hebben gewerkt (in Nederland) lijkt van invloed op het beeld van de eigen toeleidbaarheid. Men weet dat de eigen capaciteiten en vaardigheden ooit hebben aangesloten op werk en verwachten dat het in de toekomst ooit nog wel eens zal lukken. Negatieve ervaringen met betrekking tot de arbeidsmarkt (ontslagen na een paar weken of een niet op de arbeidsvraag aansluitende opleiding) hebben een aantal respondenten hun beeld over de eigen toeleidbaarheid naar beneden doen bijstellen. Beide stromers gaven aan altijd positief te zijn geweest over hun kans weer een baan te vinden.

Het vaak niet hebben van een beeld van de eigen toeleidbaarheid, maakt dat veel van onze respondenten een weinig actieve houding hebben richting arbeidsmarkt. Men solliciteert niet meer en is zelden ingeschreven bij uitzendbureaus. Al moet duidelijk zijn dat dit niet voor alle stromers geldt, sommigen nemen wel initiatief om op termijn ooit uit te stromen. Gedrag dat bij sommigen weer wordt ingegeven door financiële motieven (meer geld als je werkt) of het onder ‘toezicht’ van de overheid uit willen.

Bekendheid van en contacten met actoren

In de gesprekken hebben respondenten aangegeven welk beeld zij van de in dit onderzoek betrokken actoren hebben. Bijna alle respondenten zien de Sociale Dienst Amsterdam alleen als een uitkeringsverstrekker, en niet als een actor die kan bijdragen aan het weer vinden van regulier werk. Wel is de respondenten meestal bekend dat de Sociale Dienst Amsterdam cursussen en dergelijke financiert of in ieder geval hiertoe toestemming moet geven. Een aantal heeft de dienst hiervoor ook al eens benaderd. Arbvo wordt meer in verband gebracht met arbeidsbemiddeling, al hebben de meeste respondenten vooral contacten met de betrokken actor in verband met het verlengen van inschrijvingsbewijzen. Van de overige onderzochte actoren was eigenlijk alleen Maatwerk bekend, al was dit slechts bij een minderheid van onze respondenten. Geen van onze respondenten kent de WRA-groep of de NV Werk.

Onze respondenten hebben bijna allemaal aangegeven niets van actoren te verwachten of te hebben verwacht met betrekking tot het weer vinden van werk. Om uit de uitkering te gera-ken moet jezelf hiertoe het initiatief nemen, actoren kunnen slechts faciliterend zijn. Bij sommige is dit beeld ingegeven door negatieve ervaringen met medewerkers van betrokken actoren, en dat met name van de Sociale Dienst Amsterdam. Als negatieve ervaringen wordt onder andere het afwijzen van financieringsverzoeken voor scholing genoemd.

Betrokkenen verwachten niet alleen weinig van actoren, maar zeggen bijna allemaal dat zij op eigen initiatief werk hebben gevonden of uitstroombevorderende activiteiten hebben ondernomen (solliciteren of het volgen voor opleidingen). Voor geld voor de uitstroombevorderende activiteiten hebben zij zelf de Sociale Dienst Amsterdam of Arbvo benaderd. Bijna

nooit is er volgens de respondenten door de Sociale Dienst Amsterdam of Arbvo zelf contact gezocht om het vinden van werk te bevorderen. Uitzondering zijn drie blijvers die door een speciaal opgericht uitstroomteam zijn benaderd en nu op ‘traject’ naar werk zitten.

BIJLAGE 2:

Dossieronderzoek

Opgehoogd en na weging blijkt het aantal stromers binnen de onderzoeksgroep van langdurig werklozen gering te zijn: slechts 1,9% is uitgestroomd in de eerste helft van 1999. Van de blijvers (in de vier regio's zijn dat er 8.721) heeft 58,1% volgens het dossier een arbeidsplicht en de resterende 40% niet. Ook een deel van de groep zonder arbeidsplicht heeft zich echter wel bij Arbeidsvoorziening ingeschreven, namelijk 67,4%¹.

Voor wat betreft de etniciteit zijn er geen verschillen tussen de stromers en blijvers. Van beide groepen is 46% in Nederland geboren en de overigen dus elders. Onder de groep elders geborenen vallen overwegend etnische minderheden². Alleen onder de blijvers zonder arbeidsplicht is het aandeel in Nederland geborenen hoger (54%). De genoemde percentages elders geborenen zijn beduidend hoger dan het percentage niet-Nederlanders in het door de Sociale Dienst Amsterdam geleverde bestand (14%). Het verschil kan ons inziens niet alleen verklaard worden door elders geborenen die de Nederlandse nationaliteit hebben aangenomen. Het verdient daarom aanbeveling nader te onderzoeken in hoeverre het bestand van de Sociale Dienst Amsterdam op dit punt verbetering behoeft.

Ten slotte merken wij op dat vrouwen zijn oververtegenwoordigd in de groep blijvers zonder arbeidsplicht (66%), terwijl in beide andere subgroepen iets meer mannen voorkomen.

Kenmerken onderzoeksgroep

Op het moment van het laatste heronderzoek is voor 51% van cliënten uit de doelgroep uit het dossier te achterhalen in welke fase ze op dat moment zijn ingedeeld. Van de hele groep zit 97% in fase 3 of 4. Er is echter een zeer groot verschil tussen de stromers en de blijvers met arbeidsplicht. Van de stromers zit 48% in fase 4 en van de blijvers met arbeidsplicht is dat 85%. Het is niet na te gaan of het geringere aandeel van de fase 4-cliënten in de groep stromers gevolg is van toeleidingsactiviteiten van de Sociale Dienst Amsterdam of dat een deel van de betrokkenen stromer is omdat zij niet in fase 4 zaten.

¹ Het percentage ingeschrevenen onder deze groep is hoger dan uit de bestandskoppeling tussen Arbvo en de Sociale Dienst Amsterdam naar voren komt. Wij hebben hiervoor niet direct een verklaring kunnen vinden. Al is in dit verband wel belangrijk te wijzen op het feit dat niet alle oorspronkelijk door ons geselecteerde dossiernummers door medewerkers van de regiokantoren van de Sociale Dienst Amsterdam zijn aangeleverd. Op de selectie van de vervangende dossiers hebben wij geen invloed uit kunnen oefenen.

² Van de groep 'elders geborenen' is 35% geboren in Suriname, 13% in Marokko, 10% in Turkije en nog een 10% op de Nederlandse Antillen of Aruba. De overige 32% is in andere landen geboren. Wij nemen geboorteland als indicator voor etniciteit omdat Nationaliteit een onvoldoende indicator is voor het behoren tot een etnische minderheid.

Met betrekking tot de fase-indeling is opmerkelijk dat mannen vaker in fase 4 ingedeeld zijn dan vrouwen, 87% versus 67%. Voor de groep fase 3 geldt het tegenovergestelde. Vorigaande is minder van toepassing op elders geboren. In Nederland geboren zijn vaker fase 4 dan elders geboren (80,7% versus 72,8%) en voor fase 3 geldt het tegenovergestelde (17,2% versus 23,3%).

De blijvers zijn beduidend ouder dan de stromers: van de eerste groep is 60% ouder dan 40, terwijl dat aandeel onder de stromers slechts 33% is. Elders geboren zijn in de leeftijdsklasse tussen de 30 en de 40 relatief oververtegenwoordigd, terwijl vrouwen dat juist zijn in de leeftijdsklassen tot 30 jaar en tussen de 40 en de 57,5.

Het opleidingsniveau van blijvers en stromers ontloopt elkaar niet erg. Dit geldt ook voor vrouwen versus mannen. Elders geboren hebben vaker een onafgeronde opleiding dan zij die in Nederland geboren zijn, 8,7% versus 4,5%. Ook konden wij bij elders geboren veel vaker niet uit het dossier opmaken of en wat voor opleiding zij gevolgd hebben.

Ten slotte hebben we gekeken naar de burgerlijke staat op het moment van in- en uitstroom (c.q. laatste heronderzoek). Hoewel er op het moment van instroom nog een significant verschil bestaat tussen stromers en blijvers (de eerste categorie bevat meer alleenstaanden), is dat op het moment van uitstroom verdwenen. Dat betekent dat het vaak gehoorde argument dat juist voor alleenstaanden de inkomensvoortgang op het moment van werkaanvaarding tot uitstroom zou leiden, in ieder geval niet onderscheidend meer werkt. Op beide momenten zijn vrouwen en elders geboren ten slotte relatief vaker gehuwd geweest, maar niet meer samenwonend.

Belemmeringen

Vaak wordt gezegd dat de groep Abw-ontvangers een steeds marginaler/moeilijker karakter krijgt. Er zou sprake zijn van een veelvoudige problematiek die de terugkeer naar de arbeidsmarkt verhindert. Wij zijn door middel van het dossieronderzoek nagegaan of hiervoor bewijsmateriaal is terug te vinden. Uit een in 1997/1998 uitgevoerd onderzoek van Regioplan (samen met prof. dr. C. Schuyt) bleken blijvers op het moment van het laatste heronderzoek significant vaker belemmeringen te ervaren dan stromers: van de stromers had 72% te maken met tenminste één belemmering (medisch, sociaal, financieel of anderszins) tegen 86% van de blijvers. Dit beeld wordt in het onderhavige onderzoek bevestigd. Belemmeringen worden het meest genoteerd voor de groep zonder arbeidsplicht en het minst voor de stromers. Wij hebben niet kunnen vaststellen of de groep blijvers nu ernstiger belemmerd is dan twee jaar geleden. Er zijn wel indicatoren waaruit blijkt dat de groep als geheel groter geworden is. Zo is het percentage langdurig werklozen, dit wil zeggen meer dan vier jaar in de bijstand, in het

totale bestand in vier jaar toegenomen van 27% naar 44%. Ook is de gemiddelde leeftijd van de Abw-cliënt toegenomen, waardoor de kans tot reïntegratie objectief kleiner wordt.

Uit de dossiers komt naar voren dat elders geborenen relatief minder vaak belemmeringen om terug te keren naar de arbeidsmarkt zouden ervaren dan in Nederland geborenen. Het is ons inziens twijfelachtig dat deze onderzoeksuitkomst valide is. Het ligt meer voor de hand dat het moeilijker is om de belemmeringen bij deze categorie cliënten te achterhalen dan bij 'witte' Nederlanders. Dit heeft te maken met cultuurverschillen, maar ook met problemen met de beheersing van de Nederlandse taal.

Een opvallende uitkomst uit het onderhavige onderzoek is het hoge aandeel cliënten dat te maken heeft met een vorm van arbeidsongeschiktheid. Op het moment van het meest recente heronderzoek wordt voor 6,5% van de stromers een bepaalde mate van arbeidsongeschiktheid genoteerd. Voor de blijvers met arbeidsplicht is dat 15% en van de blijvers zonder arbeidsplicht 48,4% (de overgrote meerderheid hiervan is volgens de informatie uit het dossier zelfs 100% arbeidsongeschikt)! Het is niet helder of betrokkenen hun arbeidsongeschiktheid tijdens de uitkeringsperiode ontwikkeld hebben of reeds aan het begin hadden. Uit het eerdere onderzoek bleek dat in de meerderheid van de gevallen de arbeidsongeschiktheid zich tijdens de uitkeringsperiode ontwikkelde. Mocht dit zo zijn dan is het van groot belang vast te stellen of er een causale relatie is tussen het niet opleggen van de arbeidsplicht (en daarmee het veel minder contact hebben met de betrokken cliënten) en het ontwikkelen van de geconstateerde arbeidsongeschiktheid. Elders geborenen zijn minder vaak arbeidsgehandicapt dan in Nederland geborenen. Dit geldt ook voor vrouwen in vergelijking met mannen. Het verdient ons inziens aanbeveling afzonderlijk aandacht te besteden aan de groep die volgens de dossiers arbeidsgehandicapt is. Indien de uitkomsten van het beperkte dossieronderzoek representatief zijn dan zou een groep van rond de 20% van het bestand van de Sociale Dienst arbeidsgehandicapt zijn. Dit vereist verder ontwikkeling en uitbouw van het in gang gezette beleid ten aanzien van de desbetreffende groepen.

Uitstroomgerichte activiteiten

Er is nagegaan in hoeverre er in de dossiers iets te vinden is over de activiteiten die betrokkenen ondernemen om terug te keren naar de arbeidsmarkt. Daarbij gaat het uiteraard ook om activiteiten die door de Sociale Dienst Amsterdam zijn geëntameerd.

Op het punt van het volgen van scholing is er een duidelijk verschil tussen stromers en blijvers. Op het moment van het laatste heronderzoek volgt zo'n 30% een vorm van scholing, terwijl dat bij de blijvers met arbeidsplicht bijna 20% is en bij de blijvers zonder arbeidsplicht 10% is. De groep elders geborenen volgt vaker een opleiding (taalcursussen), dan de in Nederland geborenen.

Er is niet alleen gekeken naar het volgen van scholing, maar tevens naar de vraag of er iets in de dossiers is terug te vinden over de deelname aan een individueel traject. Een dergelijk traject kan meer omvatten dan scholing. Van de stromers blijkt 36% deel te hebben genomen aan een traject. Onder de blijvers met arbeidsplicht is dat rond de 17%. Verschillen tussen de in Nederland en elders geboren doen zich met betrekking tot het in traject zitten niet voor, ook niet tussen vrouwen en mannen.

In het eerdere onderzoek van Regioplan en Schuyt kwam naar voren dat er een significant verschil bestaat tussen stromers en blijvers ten aanzien van het ingeschreven staan bij een uitzendbureau. Onder de stromers ligt dat percentage op 32% en onder de blijvers op 23%. Voor de onderzoeksgroep uit het onderhavige onderzoek zijn deze verschillen minder groot: 28 respectievelijk 25%. Elders geboren schrijven zich vaker in bij een uitzendbureau dan de in Nederland geboren, een vergelijkbaar verschil doet zich ook voor tussen mannen en vrouwen. Mannen schrijven zich vaker in bij uitzendbureaus dan vrouwen.

Wel blijken er grote verschillen te bestaan in het actieve sollicitatiegedrag van beide groepen. Van de stromers heeft nu 41% recentelijk actief gesolliciteerd, terwijl dat voor de blijvers met arbeidsplicht 25% is. Mannen en in de Nederland geboren solliciteren vaker dan respectievelijk de elders geboren en de vrouwen.

De conclusies uit het eerdere onderzoek worden op hoofdlijnen door dit onderzoek onderschreven. De groep langdurig werklozen kent objectieve persoonskenmerken die over het algemeen als belemmerend voor herintreding op de arbeidsmarkt kunnen worden gekarakteriseerd. Daarnaast kennen met name de blijvers een groot aantal belemmeringen van medische, sociale, psychische of andere aard. Het aandeel arbeidsongeschikten onder de blijvers (en daarbinnen vooral onder de blijvers zonder arbeidsplicht) is opvallend hoog.

Ook ten aanzien van de uitstroom zijn de conclusies vergelijkbaar met die van twee jaar geleden. Een actieve opstelling van betrokkenen samen met een directe/intensieve begeleiding zijn bevorderlijk voor de uitstroom. Uiteraard wordt deze uitstroom mede beïnvloed door de belemmeringen die betrokkenen ervaren.