



Evaluatie ESF Actieve Inclusie

Vierde verdiepende onderzoek over 2018

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Adriaan Oostveen
Marjolein Bouterse
Mats Gorter
M.m.v. Liza Veenboer (Bureau Bartels)

Amsterdam, 27 augustus 2019
Publicatienr. 15127

© 2019 RegioPlan, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Management Summary	13
1 Inleiding	21
1.1 Aanleiding	21
1.2 Vraagstelling en activiteiten verdiepende onderzoek	21
1.3 Probleemanalyse, doelstelling en doelgroepen ESF Actieve Inclusie	23
1.4 Verantwoording aanpak	26
1.5 Leeswijzer	28
2 Theoretisch kader en interventielogica	30
2.1 Inleiding	30
2.2 Arbeidsintegratie van statushouders (vluchtelingen)	30
2.3 Werkgeversdienstverlening	36
2.4 Interventielogica: aannames op basis van theoretisch kader	40
3 Inhoud en uitvoering projecten	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Financiële voortgang	43
3.3 Wisselwerking tussen proces en inhoud	44
3.4 Vso- en pro-projecten: toegevoegde waarde ESF	51
3.5 Vso en pro-projecten: regionale impuls baankansen	54
3.6 Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND)	55
4 Kenmerken deelnemers en resultaten	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Kenmerken deelnemers	61
4.3 Resultaten	64
4.4 Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND)	68
4.5 Samenvattende conclusie	70
5 Bevindingen en conclusies	72
5.1 Inleiding	72
5.2 Belangrijkste bevindingen	72
5.3 Voorlopige conclusie en aanbevelingen	74
Bijlage 1 Onderzoeksvragen	79
Bijlage 2 Tabellen bij hoofdstuk 4	81
Bijlage 3 Literatuur	85



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management- samenvatting

Managementsamenvatting

Inleiding

Vanuit het ESF-programma 2014-2020, prioriteit Actieve Inclusie, wordt subsidie beschikbaar gesteld voor meerjarige projectactiviteiten gericht op arbeidsinpassing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.¹ Een afgebakend aantal partijen – arbeidsmarktregio's (AMR's) (namens gemeenten, en voor de doelgroep (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen), UWV en het ministerie van JenV (voor de doelgroep van de Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI) – kan een beroep op dit programma doen.

Tijdens de programmaperiode voert het ministerie van SZW, Uitvoering van Beleid de programma-evaluaties uit op basis van het Evaluatieplan ESF 2014-2020. Voor Actieve Inclusie is in dit kader in eerste instantie een evaluatie uitgevoerd naar de implementatie en de uitvoering, waarvoor een tussenrapportage (april 2016) en een eindrapportage (april 2018) zijn gepubliceerd. Daarnaast wordt een jaarlijks verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van ESF Actieve Inclusie en 'het verhaal achter de cijfers'. Tot op heden zijn drie rapportages van dit verdiepende onderzoek verschenen, respectievelijk in oktober 2016, mei 2017 en februari 2019. Het voorliggende vierde verdiepende onderzoeksrapport vormt een vervolg op de eerdere drie rapportages. Deze samenvatting geeft de uitkomsten van het onderzoek weer.

De centrale vraagstelling van het verdiepende onderzoek luidt:

Op welke wijze is door de aanvragers in hun projecten invulling gegeven aan het ESF-programma voor het thema Actieve Inclusie, in welke mate is de uitvoering van de regeling doeltreffend en doelmatig en in welke mate is het beoogde effect van de gestelde doelen in het Operationeel Programma ESF 2014-2020 voor het thema Actieve Inclusie bereikt?

In figuur S.1 is het analysekader van de verdiepende onderzoeken weergegeven. Met de informatie uit de verdiepende rapportages tezamen kan een antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling. Dit vierde verdiepende onderzoek geeft daarnaast aanvullend inzicht in de relatie tussen administratieve en verantwoordings-eisen enerzijds en de inhoud en effecten anderzijds.

Doelgroepen

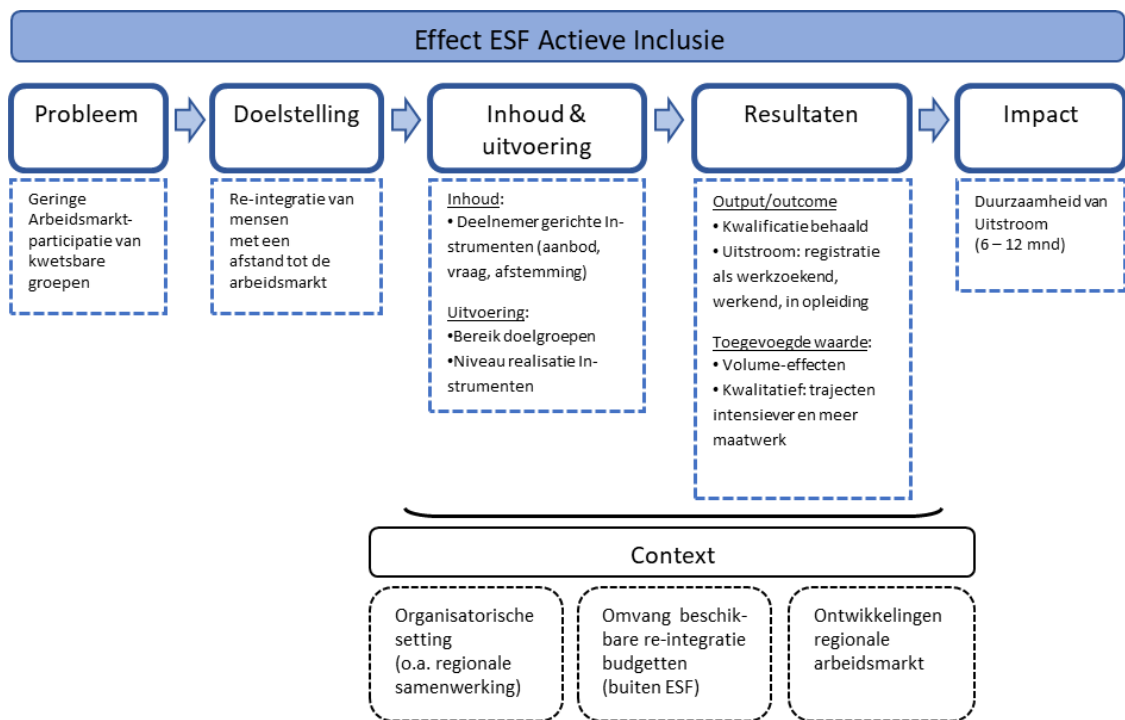
Het programma ESF Actieve Inclusie richt zich specifiek op de volgende doelgroepen:

1. Doelgroepen AMR's:
 - a. doelgroepen gemeentelijke projecten: jongeren (onder de 28 jaar), ouderen (vanaf 50 jaar), arbeidsbelemmerden, personen die langer dan zes maanden een uitkering (Participatiewet, IOAW, IOAZ of een uitkering van UWV) ontvangen, niet-uitkeringsontvangers (NUO's), statushouders (vluchtelingen);
 - b. (ex-)leerlingen vso/pro.
2. Doelgroepen JenV: (ex-)gedetineerden, tbs'ers, jongeren in een justitiële jeugdinrichting en jongeren in een civielrechtelijke inrichting.
3. Doelgroepen UWV: brede UWV-doelgroep.²

¹ Dit streven ligt in lijn met de doelstelling van het Operationeel Programma: '...het vergroten van de werkgelegenheid en inzetbaarheid en ondersteuning bij het vinden van betaald werk' (Operationeel Programma ESF 2014-2020, 2014, p. 13).

² Personen die bij start van deelneming aan een project een UWV-uitkering ontvangen dan wel recht hebben op arbeidsondersteuning in het kader van de WIA, WAO, ZW en Wajong.

Figuur S.1 Analyse kader verdiepend onderzoek ESF Actieve Inclusie



Methoden

Als methode voor de verdiepende onderzoeken wordt de ‘theoriegestuurde effectevaluatie’ gebruikt. Hierin wordt effectonderzoek naar de impact van de re-integratieactiviteiten gecombineerd met theoriegestuurd onderzoek naar de mechanismen die de werkzaamheid van de interventies bepalen. In dit vierde verdiepende onderzoek voeren we de volgende onderzoeksactiviteiten uit:

- literatuurstudie naar de arbeidsparticipatie van statushouders en effectieve werkgeversdienstverlening;
- interviews met aanvragers;
- interviews met deelnemers GKND activiteiten;
- analyse van financiële voortgangscijfers;
- analyse van data van het CBS over de bereikte deelnemers en de resultaten;

Evenals in voorgaande jaren analyseren we gegevens uit de CBS-monitor over de deelnemerskenmerken en resultaten. Deze CBS-gegevens zijn online gepubliceerd in een dashboard. Onze analyse beperkt zich tot de vso-/pro-projecten en het JenV-project, omdat het CBS-dashboard ten opzichte van vorig jaar alleen voor die projecten nieuwe deelnemers bevat.³

Interventiologica

In het eerste verdiepende onderzoek is een interventielogica opgesteld over de werking van ESF Actieve Inclusie, in de vorm van aannames over effectieve inzet van re-integratie-instrumenten, op basis van wetenschappelijke literatuur. Centrale vraag is in hoeverre de inzet vanuit ESF Actieve Inclusie in lijn is met deze aannames. In dit vierde verdiepende onderzoek is aanvullend literatuuronderzoek verricht naar (1) de arbeidsparticipatie van statushouders, en (2) effectieve werkgeversdienstverlening, wat leidde tot enkele aanpassingen in de interventielogica (onderstaand gemarkeerd).

³ Het CBS dashboard bevat alleen ESF-deelnemers uit tijdvakken die afgesloten en gecontroleerd zijn. Omdat de tijdvakken van de verschillende projecten in de tijd niet synchroon lopen, loopt ook de timing van de einddeclaratie en eindcontrole niet synchroon. Daardoor zijn er ten opzichte van de derde verdiepende rapportage alleen voor het JenV-project en de projecten voor (ex-)leerlingen van vso/pro nieuwe deelnemers in het dashboard opgenomen.

Re-integratie algemeen

1. Re-integratie is effectiever voor mensen met een grote dan voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt.
2. Re-integratie is voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder bijstandsgerechtigden, minder effectief als er lang mee gewacht wordt.

Instrumenten

3. De inzet van een mix van aanbodgerichte instrumenten, vraaggerichte instrumenten en matchingsgerichte instrumenten is effectief voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.
4. De inzet van een combinatie van intensieve begeleiding, aanleren vaardigheden en bemiddeling is effectief voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
5. Trajectbegeleiding met aandacht voor baanmogelijkheden, rechten en plichten is effectief.
6. Loonkostensubsidie is effectief voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
7. Van scholingstrajecten zijn beroepsgerichte trainingen en korte cursussen het effectiefst.
8. **Voor een effectieve werkgeversdienstverlening dient aandacht te zijn voor het overbruggen van negatieve beeldvorming, een vlot dienstverleningsproces, een inzichtelijk werkzoekendenbestand en goede nazorg.**

Doelgroepen

9. Re-integratie is voor ouderen effectiever dan voor andere leeftijdsgroepen.
10. De inzet van re-integratie voor jongeren is met name effectief voor jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
11. **Voor statushouders (vluchtelingen) dragen vroegtijdige en intensieve begeleiding door klantmanagers en duale trajecten waarin taalverwerving en werk gecombineerd worden bij aan een toename van de arbeidsparticipatie.**
12. Directe plaatsing in werk is voor mensen met een arbeidsbeperking effectief.
13. Voor arbeidsbelemmerden is de inzet van jobcoaching effectief.

Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND)

14. Om discriminatie te verminderen, zijn inzet op kennis en bewustwording van werkgevers, voorlichting/training van werkgevers en toeleiders over stereotypering en het stimuleren van diversiteitsbeleid effectief.

Contextfactoren

15. Intensieve samenwerking tussen gemeenten, scholen en werkgevers draagt bij aan de effectiviteit van re-integratie van kwetsbare groepen.
16. Een krappe regionale arbeidsmarkt maakt de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt makkelijker.

Financiële voortgang

Voor ESF Actieve Inclusie (exclusief SITS) is in totaal ruim € 358 miljoen euro beschikbaar. Medio mei 2019 is met 46% bijna de helft van dit totaal beschikbare subsidiebedrag besteed. Met de lopende projecten zal naar verwachting het subsidiebedrag voor de gehele programmaperiode benut worden. Er zijn dan ook geen subsidiemiddelen meer beschikbaar. Derhalve worden voor gemeenten en vso/pro-scholen vanaf 2019 geen nieuwe tranches meer opengesteld.

Invloed administratie en verantwoording op inhoud projecten

Uit de tweede en derde verdiepende onderzoeken kwam naar voren dat er een verband bestaat tussen de verantwoordingseisen binnen ESF enerzijds en de inhoud en effecten van ESF anderzijds. Dat wil zeggen dat de keuzes die aanvragers maken met betrekking tot de activiteiten en doelgroepen waar zij van uit ESF Actieve Inclusie op inzetten, deels samenhangen met de eisen omtrent administratie en verantwoording binnen ESF. In dit vierde verdiepende onderzoek is dit verband nader onderzocht, mede met

het oog op mogelijke aanpassingen in de verantwoordingsystematiek in het toekomstige ESF Plus-programma (2021-2027).

Voor een meerderheid van de aanvragers spelen de vereisten voor administratie en verantwoording binnen ESF een grote rol in de keuze voor de opgevoerde activiteiten. Men streeft ernaar om zowel de administratieve last als eventuele risico's op correcties bij controles te minimaliseren. Het subsidiebudget wordt derhalve zoveel mogelijk gerealiseerd met een klein aantal gemakkelijk te verantwoorden activiteiten waarmee veel kosten gemoeid zijn. Andere activiteiten worden met reguliere middelen gefinancierd.

- Gemeenten voeren vooral klantmanagement op. Dit is eenvoudig te verantwoorden met behulp van de VCV methodiek en vormt tevens een omvangrijke kostenpost. Kleinere en moeilijker te verantwoorden activiteiten worden alleen opgevoerd wanneer dat nodig is om het subsidiebudget volledig te realiseren. Qua doelgroepen geven gemeenten dat inzet voor jongeren, ouderen en langdurig uitkeringsgerechtigden eenvoudiger te verantwoorden is dan voor statushouders en arbeidsbelemmerden. Trajecten gericht op activering van personen met multiproblematiek neemt men zelden op in het ESF project, omdat deze mogelijk niet direct gericht zijn op arbeidsinpassing en daarom een risico vormen bij de controle.
- Vso/pro scholen streven, net als gemeenten, naar een zo eenvoudig mogelijke administratie en verantwoording. Zij voeren vooral interne personele kosten op, omdat hiermee veel kosten gemoeid zijn en deze gemakkelijk te verantwoorden zijn via bestaande registratiesystemen. Stagebegeleiding wordt door sommige, maar niet alle scholen gezien als een moeilijk te verantwoorden activiteit. Coördinerende activiteiten en nazorg voor ex-leerlingen zijn moeilijker te verantwoorden.
- UWV voert vrijwel uitsluitend jobcoaching voor Wajongers op in het kader van ESF. Naast dat men dit als een effectief instrument ziet, is het eenvoudig te verantwoorden en vormt het een omvangrijke kostenpost waarmee de subsidie ruimschoots kan worden gerealiseerd. Er bestaat zodoende geen behoefte om andere activiteiten binnen ESF te betrekken.
- Het Ministerie van JenV zet vanuit ESF in op verschillende activiteiten en doelgroepen. De keuze voor activiteiten en doelgroepen is niet ingegeven vanuit de administratie- en verantwoordingseisen.

Vereenvoudiging administratie en verantwoording

Gemeenten doen meerdere suggesties voor vereenvoudiging van de administratie en verantwoordings-systematiek. Voorbeelden zijn (1) een vast subsidiebedrag per klant op basis van gemiddelde kosten, (2) het reserveren van een deel van de subsidie voor innovatieve projecten met minder verantwoordingseisen en (3) het verantwoorden van zowel interne als externe kosten op hetzelfde traject. Ook benoemt men dat de huidige systematiek verbeterd kan worden door het aanpakken van een aantal bestaande knelpunten.

De meeste aanvragers zijn geen voorstander van het afrekenen op basis van output (plaatsingen op werk) in plaats van op inspanning. De output is afhankelijk van de werkgelegenheid en conjunctuur, wat een onzekerheid vormt voor de aanvragers. Ook is het exact definiëren van uitstroom naar werk, en het consequent registreren daarvan, een uitdaging. Verder is de inzet vanuit het ministerie van JenV gericht op een stapsgewijze terugkeer naar de maatschappij, waarbij een betaalde baan doorgaans nog niet aan de orde is. Tot slot kan het afrekenen op output het voor aanvragers aantrekkelijk maken zich te richten op personen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt, wat niet past in de doelstelling van ESF Actieve Inclusie. Enkele aanvragers zien ook voordelen in outputfinanciering, namelijk dat de verantwoording eenvoudiger wordt en dat de subsidie terecht komt bij de projecten die tot uitstroom leiden.

Projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro

Vanwege een hoge realisatie zijn de beschikbare ESF-middelen voor projecten gericht op (ex-)leerlingen vso- en pro eerder dan verwacht uitgeput, en zijn of worden de meeste projecten in 2019 afgerond. Zodoende vormt dit vierde verdiepende onderzoek de laatste gelegenheid om deze projecten te bevragen over de inhoud en effecten van ESF Actieve Inclusie. De toegevoegde waarde van ESF voor (ex-)leerlingen vso/pro ligt volgens de scholen in meer en betere activiteiten op het gebied van arbeidstoeleiding (stagebegeleiding, scholing, leerwerkbedrijven en branchecursussen). Hiermee worden hun kansen op een overstap van school naar betaald werk vergroot. Zonder de ESF subsidie zou er minder ruimte zijn

voor maatwerk, individuele begeleiding en nazorg. Ook draagt de subsidie bij aan de samenwerking tussen scholen onderling, en tussen de scholen en gemeenten.

Door de vroegtijdige uitputting van de ESF subsidie voor projecten gericht op (ex-)leerlingen vso- en pro ontstaat een gat in de financiering tot de start van het ESF-Plus programma (2021 – 2027). De helft van de scholen heeft de ESF middelen altijd als tijdelijk gezien en ervaren het wegvallen van de subsidie niet als een probleem, waar de andere helft van de scholen de subsidie als structureel beschouwde en het wegvallen ervan als problematisch ziet. Om de onderbreking in de ESF-subsidie (deels) op te vangen zijn er eind 2018 naar aanleiding van een motie van kamerlid Segers via de centrumgemeenten extra middelen (€17 miljoen) beschikbaar gesteld voor de vso-/pro-scholen om de baankansen voor hun leerlingen te vergroten ('impulsgelden'). In het tweede kwartaal van 2019 hadden 9 arbeidsmarktregio's uitvoeringsplannen opgesteld voor de besteding van deze middelen. De inzet vanuit de impulsgelden is, net zoals vanuit ESF, vooral gericht op een soepele overstap van school naar een duurzame baan, met name via de stage. In ongeveer een derde van de AMR's worden hiervoor de ESF-activiteiten gecontinueerd, nog een derde gebruikt de impulsgelden voor nieuwe overkoepelende projecten en in de overige AMR's is sprake van een combinatie van bestaande ESF-activiteiten en nieuwe activiteiten. Ondanks de impulsgelden zal er bezuinigd moeten worden op de huidige ESF-activiteiten, met name vanaf schooljaar 2019 – 2020, wat betekent dat er minder intensieve begeleiding en maatwerk geboden kan worden. Meerdere aanvragers benadrukken dat ook in 2020 financiering nodig is voor een baanimpuls voor de vso- en pro-leerlingen, om het gat tot de start van de nieuwe ESF-periode (2021-2027) te dichten, te meer omdat de ESF-subsidie achteraf wordt uitbetaald.

Gelijke kansen en non-discriminatie (GKND)

In opdracht van UvB zijn in 2018 wederom activiteiten georganiseerd om de bewustwording over Gelijke kansen en non-discriminatie (GKND) te bevorderen. Dit betreft drie bustours (met in totaal 65 deelnemers) en twee trainingen (in totaal 27 deelnemers). Onder de aanmeldingen waren voornamelijk professionals van gemeenten, UWV en het ministerie van SZW. Werkgevers werden zeer beperkt bereikt. Telefonische interviews met een selectie van 12 deelnemers leveren het beeld op dat zij de activiteiten positief beoordelen. Ze vonden de activiteiten goed georganiseerd, inspirerend en interessant en waarden de afwisseling tussen de praktijkbezoeken en uitwisseling en debat. Tegelijkertijd hebben de activiteiten hen weinig concrete nieuwe kennis opgeleverd, en hen niet aangezet tot concrete acties ter bevordering van GKND in hun uitvoeringspraktijk. Hiermee hebben de activiteiten ook geringe impact gehad op het gedrag van de werkgevers en professionals waarmee de deelnemende professionals in contact staan. Het organiseren van bijeenkomsten op deze schaal lijkt niet het juiste instrument om op landelijk niveau daadwerkelijk bij te dragen aan gelijke kansen en non-discriminatie. Deze bevindingen nopen tot een heroverweging van de inzet van instrumenten voor GKND door Uitvoering van Beleid. Binnen de huidige aanpak zouden dergelijke activiteiten zich specifiek kunnen richten op bepaalde subthema's of doelgroepen, zodat tot meer inhoudelijke verdieping gekomen kan worden. Ook is het van belang om de verwachtingen van de deelnemers beter te managen, door de opzet van de bijeenkomst duidelijk te communiceren.

Kenmerken deelnemers en resultaten

Op basis van de CBS-monitoring zijn de kenmerken en behaalde resultaten van deelnemers van ESF Actieve Inclusie beschreven. Ten opzichte van de derde verdiepende rapportage zijn er dit jaar alleen nieuwe deelnemers in de monitoring opgenomen voor het JenV-project en de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro. Daarom beperken we ons in de analyse tot deze twee soorten projecten.

In totaal zijn binnen de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro 50.920 unieke deelnemers bereikt. Voor deze projecten is geen afzonderlijke streefwaarde geformuleerd, maar er is wel een streefwaarde voor het totale aantal ESF-deelnemers in de arbeidsmarktregio's (inclusief de gemeentelijke projecten). Deze streefwaarde is ruimschoots behaald, voornamelijk dankzij de veelvuldige inzet van het instrument klantmanagement door de gemeenten. Binnen het JenV-project is het beoogde deelnemersaantal (10.900) weliswaar nog niet bereikt, maar ligt men wel op koers om dit voor het einde van de programmaperiode te behalen. Kijkend naar de resultaten zien we dat binnen de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro beide programmaspecifieke resultaatindicatoren zijn behaald (zie tabel S.1). Voor het JenV-

project rapporteren we dit jaar voor het eerst over de realisatie van de programmaspecifieke resultaat-indicatoren. Voor deze doelgroepen wordt ook deelname aan onderwijs meegerekend als een verbetering van de arbeidsmarktpositie. Onder (ex-)gedetineerden is de programmaspecifieke resultaatindicator niet behaald, en voor jongeren (civiel- en strafrechtelijk) is deze wel behaald.

Tabel S.1 Programmaspecifieke resultaatindicatoren voor projecten voor ex-leerlingen vso/pro en JenV-project

Project	Indicator	Streefwaarde	Realisatie
Projecten voor ex-leerlingen vso/pro	(verbeterd) werk binnen 4 weken na afronding traject	20%	32%
	(verbeterd) werk binnen 12 maanden na afronding traject	25%	40%
JenV-project	(ex)gedetineerden – (verbeterd) werk* binnen 4 weken na afronding traject	22%	15%
	Jongeren (civiel- en strafrechtelijk) – (verbeterd) werk* binnen 4 weken na afronding traject	60%	87%

* Voor deze doelgroepen wordt ook deelname aan onderwijs meegerekend als een verbetering van de arbeidsmarktpositie.

Bron: CBS, juni 2019

Een analyse van de uitstroom naar werk per geslacht laat zien dat mannen en vrouwen er niet in gelijke mate in slagen om aan het werk te komen. Onder alle doelgroepen vinden mannen vaker (beter) werk vinden dan vrouwen, zowel na afronding van het traject als na een jaar. Dit is in lijn met eerder onderzoek, dat erop wijst dat de uitstroom naar werk vanuit de sociale zekerheid onder mannen hoger is dan onder vrouwen. De kansenongelijkheid varieert aanzienlijk tussen de verschillende doelgroepen, en is in het bijzonder hoog onder statushouders (21 procentpunt verschil een jaar na afronding traject) en arbeidsbelemmerden (10 procentpunt verschil een jaar na afronding traject) in de gemeentelijke begeleiding.

Conclusies

Doeltreffendheid

Voor dit onderzoek is benoemd dat het programma ESF Actieve Inclusie doeltreffend is als de inhoud en uitvoering van de projecten voldoen aan de aannames die hiervoor in de interventielogica zijn opgesteld en als de programmaspecifieke resultaatindicatoren zijn gerealiseerd. De uitkomsten zoals beschreven in deze vierde verdiepende rapportage wijzen op een redelijke mate van doeltreffendheid. De streefwaardes voor de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro zijn ruimschoots behaald, en binnen het JenV-project is de streefwaarde voor de jongere doelgroepen gehaald en voor (ex-)gedetineerden niet. Tezamen met de resultaten voor de gemeentelijke projecten en het UWV project (beschreven in het derde verdiepende onderzoek) zijn van de acht geformuleerde streefwaardes zes (ruimschoots) behaald en twee niet behaald (waarvan één met een zeer klein verschil). Juist in de gemeentelijke projecten en de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro, die relatief zeer veel deelnemers hebben en dus zwaar wegen, zijn alle streefwaardes (ruimschoots) behaald. Over het geheel genomen kan dus geconcludeerd worden dat ESF Actieve Inclusie doeltreffend is geweest.

In dit vierde verdiepende onderzoek zijn de aannames uit de interventielogica niet in brede zin getoetst. Het derde verdiepende onderzoek liet reeds zien dat de uitvoeringspraktijk in de projecten binnen ESF Actieve Inclusie voor een groot deel in lijn is met de aannames uit de interventielogica. In dit vierde verdiepende onderzoek zijn wel enkele aannames getoetst die (mede) betrekking hebben op de doelgroep (ex-)leerlingen vso/pro. Dit laat zien dat ook voor deze doelgroep de ESF activiteiten grotendeels in lijn is met de aannames. Zo is er vroegtijdige aandacht voor de arbeidsmarkt (aanname 2), wordt er een mix van verschillende typen instrumenten ingezet (aannames 3 en 4), vormen de activiteiten verplicht onderdeel van het curriculum en is de motivatie van leerlingen doorgaans hoog (aanname 5). De ESF activiteiten zijn gericht op specifieke beroepen en sectoren (aanname 7) en de samenwerking tussen gemeenten en scholen om de baankansen van leerlingen te vergroten wordt steeds hechter (aanname 14). Vooralsnog is alleen niet bekend in hoeverre gemeenten daarbij loonkostensubsidie en jobcoaching

inzetten (aanneمة 6). Samenvattend is de conclusie dat de uitvoeringspraktijk binnen ESF Actieve Inclusie grotendeels in lijn is met de interventielogica.

Doelmatigheid

Uit de cijfers over de financiële realisatie van ESF Actieve Inclusie komt naar voren dat het volledige subsidiebedrag is verleend aan de aanvragers, en dat in totaal 46 procent van het totale beschikbare subsidiebedrag is besteed. Met de lopende projecten zal naar verwachting het subsidiebedrag voor de gehele programmaperiode benut worden. De realisatie van het programma ligt dus op koers. Met de ingezette subsidie zijn in de AMR-projecten fors meer deelnemers bereikt dan voor het eerste tijdvak beoogd. De verklaring hiervoor ligt in de grote mate waarin, mede gestimuleerd door de inzet van de VCV-methode voor de verantwoording, het instrument casemanagement is ingezet in de gemeenteprojecten. Voor het JenV-project is de beoogde streefwaarde voor 2023 nog niet gerealiseerd, maar wel haalbaar.

Zoals we in het derde verdiepende onderzoek concludeerden, vinden we in de literatuur onderbouwing voor de effectiviteit voor de instrumenten die binnen ESF Actieve Inclusie veel worden ingezet, te weten casemanagement en beroepsgerichte scholing. Deze uitkomsten van het verdiepende onderzoek ondersteunen de doelmatige inzet van de beschikbare middelen voor ESF Actieve Inclusie.

Aanbevelingen

Uit dit vierde verdiepende onderzoek komt naar voren dat er een sterke relatie bestaat tussen de eisen omtrent administratie en verantwoording binnen ESF, en de activiteiten en doelgroepen binnen ESF. Vereenvoudigingen van de administratie en verantwoordingssystematiek in het ESF+ programma (2021–2027) kunnen worden gebruikt om te sturen op het type activiteiten binnen ESF Actieve Inclusie, en de doelgroepen die hiermee worden bereikt. Mogelijk kan zo gezorgd worden op meer inzet vanuit ESF op (1) matchings- en vraaggerichte instrumenten (zoals jobcoaching, jobhunting en accountmanagement), (2) innovatieve projecten en (3) inzet op statushouders en arbeidsbelemmerden. Tot slot is voor de aanvragers een duidelijke afbakening gewenst van wanneer activeringstrajecten voor personen met multi-problematiek al dan niet voldoende gericht zijn op arbeidsinpassing om subsidiabel te zijn binnen ESF.

Twee kanttekeningen die hierbij geplaatst dienen te worden:

1. De activiteiten die binnen ESF Actieve Inclusie vallen, vormen slechts een deel van de activiteiten die aanvragers uitvoeren. We kunnen dus niet op basis van alleen de aan- of afwezigheid van activiteiten of doelgroepen binnen ESF concluderen dat daar meer inzet op nodig is.
2. Het aanpassen van de kaders van ESF Actieve Inclusie zal in beperkte mate direct impact hebben op de activiteiten die aanvragers uitvoeren, of de doelgroepen die zij bedienen. ESF Actieve Inclusie wordt namelijk vaak ingezet binnen het reguliere beleid van de aanvragers. In die gevallen treden er tijdens het lopende tijdvak geen directe effecten op, maar treden wel indirecte effecten op wanneer het achteraf uitbetaalde subsidiebedrag wordt ingezet op re-integratie. Die middelen zijn vrij besteedbaar en vallen buiten de kaders van ESF Actieve Inclusie.

Tot slot doen we de volgende aanbevelingen, waarvan de eerste drie reeds geformuleerd zijn in het derde verdiepende onderzoek:

- Zet meer in op de re-integratie van ouderen.
- Concentreer de inzet op jongeren op de jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- Voor (ex-)leerlingen vso/pro dienen, ergens in de keten, vraaggerichte instrumenten ingezet te worden.
- Kies meer focus in de activiteiten ter bevordering van GKND en overweeg de inzet van andersoortige instrumenten om meer impact te creëren.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management Summary

Management Summary

Introduction

The ESF programme 2014-2020, **priority Active Inclusion**, provides funds to multiannual projects aimed at increasing the labour market integration of people with a distance to the labour market.⁴ The programme is open to a limited number of applicants – labour market regions (*arbeidsmarktregio's*, AMRs) (on behalf of municipalities and for the target group of (former) students of schools providing special education⁵), the Employee Insurance Agency (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, UWV) and the Dutch Ministry of Justice and Security (JenV) (for the target group of the Custodial Institutions Agency (*Dienst Justitiële Inrichtingen*, DJI)).

During the programming period, the ministry of Social Affairs and Employment, Implementation of Policy (*SZW, Uitvoering van Beleid*) conducts programme evaluations according to the Dutch ESF Evaluation Plan 2014-2020. With regard to Active Inclusion, initially an evaluation was conducted on the implementation and execution, which produced an interim report (April 2016) and a final report (April 2018). In addition, an in-depth study is carried out on the effectiveness of ESF Active Inclusion and 'the story behind the numbers'. To date, three reports of this in-depth study have been published, in October 2016, May 2017 and February 2019 respectively. This fourth in-depth study report forms a sequel to the previous three reports. This executive summary presents the findings of the study.

The central research question of the in-depth study is:

How have the parties receiving ESF Active Inclusion funding carried out the ESF-programme for the theme of Active Inclusion, to what extent has the programme been carried out in an effective and efficient manner and to what extent have the intended effects of the set objectives of the Operational Programme ESF 2014-2020 for the theme of Active Inclusion been achieved?

Figure S.1 shows the analytical framework of this in-depth study. Together with the information from the in-depth study reports the central research question can be answered. This fourth in-depth study also provides complementary insight in the relation between administrative and accountability requirements on the one hand and content and effects on the other hand.

Target groups

The ESF Active Inclusion programme is specifically aimed at the following target groups:

1. Target groups of the AMRs
 - a. Target groups of projects of municipalities: young people (under 28 years of age), older people (50 years and older), disabled job-seekers, persons who have received benefits for longer than six months (under one of the following acts: Participation Act, *IOAW*, *IOAZ*⁶ or a benefit awarded by the Employee Insurance Agency (*UWV*)), unemployed people who do not receive benefits (*niet-uitkeringsontvangers*, *NUO*), refugees
 - b. (Former) special education students (*vso* and *pro*)
2. Target groups of the Dutch Ministry of Justice and Security (specifically for DJI): (former) detainees, *TBS* detainees (detention under hospital order), young people in juvenile correctional institutions and secure (residential and correctional) youth care institutions
3. Target groups of the Employee Insurance Agency (*UWV*): broad *UWV* target group.⁷

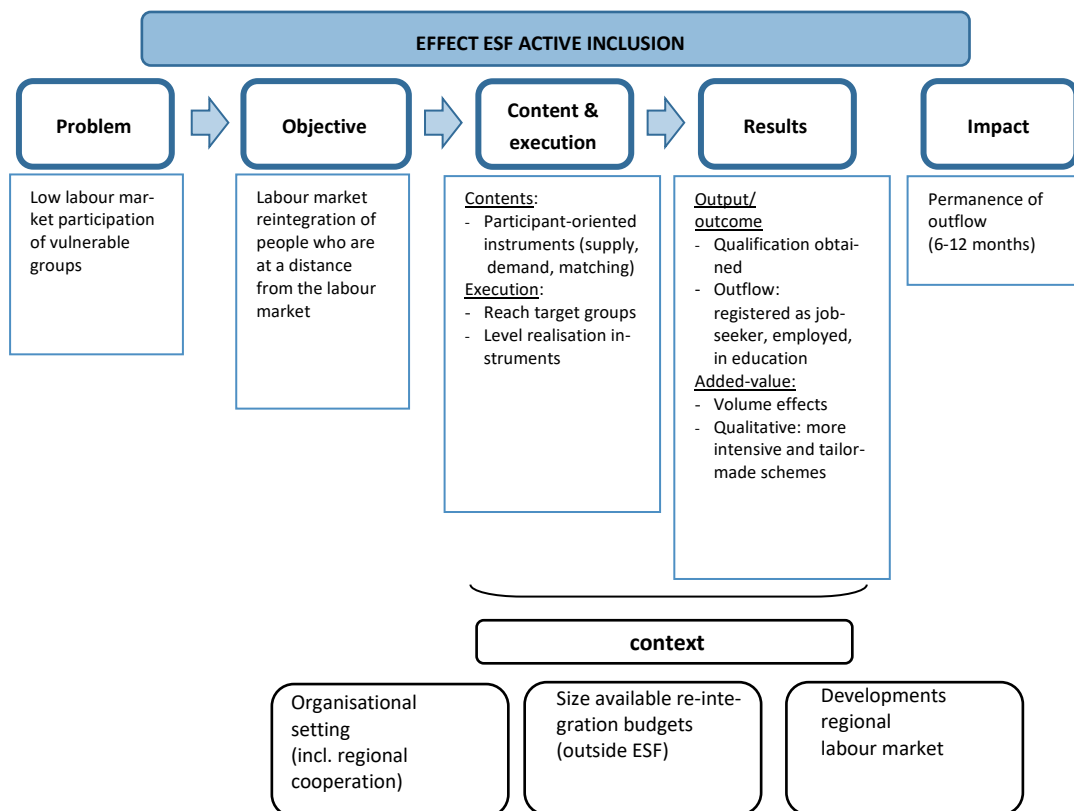
⁴ This aim is in accordance with the objective of the Operational Programme: '...increasing employment and employability and providing support in finding paid work' (Operational Programme, 2014, p. 13).

⁵ Namely *vso*-schools (schools providing secondary special education) and *pro*-schools (schools providing labour-oriented practical training).

⁶ Participation Act (*Participatiewet*); Act on Income Provisions for Older or Partially Disabled Unemployed Persons (*IOAW*); Act on Income Provisions for Older or Partially Disabled Formerly Self-employed Persons (*IOAZ*).

⁷ People who at the start of participating in a project receive a *UWV* benefit or are entitled to employment support within the framework of the *WIA*, *WAO*, *Sickness Act* and *Wajong*.

Figure S.1 Analytical framework in-depth study ESF Active Inclusion



Methods

For the in-depth studies the method of ‘theory-based evaluation’ is used. This combines research on the effects of labour market reintegration activities with theory-driven research on the underlying mechanisms that determine the effectiveness of the interventions. In this fourth in-depth study the following research activities are carried out:

- literature study on the labour participation of refugees and effective employer services;
- interviews with applicants;
- interviews with participants in activities within the framework of equal opportunities and non-discrimination;
- analysis of financial progress figures;
- analysis of CBS data on the participants reached and the results.

Just as we did in previous years, we again analysed CBS monitor data on characteristics of participants and results. These CBS data have been published online in a dashboard. Our analysis is limited to the special education projects (*vso* and *pro*) and the Justice and Security project, because as compared to last year the CBS dashboard only contains new participants for these projects.⁸

Programme theory

In the first in-depth study, a programme theory was established on the functioning of ESF Active Inclusion, by means of assumptions on effective use of re-integration instruments, based on scientific literature. The central question is to what extent the use that is made of ESF Active Inclusion is in line with these assumptions. In this fourth in-depth study a supplementary literature study was carried out on (1) the labour participation of refugees, and (2) effective employer services, which has led to several adjustments in the programme theory (marked below).

⁸ The CBS dashboard only contains ESF participants from periods that have been closed and audited. Due to the fact that the programme periods of the various projects do not run synchronously, the timing of the final declaration and final audit do not run synchronously either. As a result, as compared to the third in-depth report only for the Justice and Security project and the projects for (former) students of special education new participants have been added to the dashboard.

Re-integration in general

1. Reintegration instruments are relatively more effective for people with a large distance to the labour market than for those with a small distance to the labour market.
2. Reintegration instruments for people with a large distance to the labour market, including recipients of social assistance benefits, are less effective if a long period elapses before they are used.

Instruments

3. Using a mix of supply-oriented, demand-oriented and matching instruments is effective for people with a distance to the labour market.
4. Using a combination of intensive counselling, skills training and job mediation is effective for people with a distance to the labour market.
5. Counselling in which attention is paid to job opportunities, rights and obligations is effective.
6. Wage subsidies are effective for people with a large distance to the labour market.
7. Of all training programmes, vocational trainings and short courses are the most effective.
8. **On behalf of effective employer services attention needs to be paid to bridging negative stereotyping, a quick service process, transparent registration of job-seekers and adequate follow-up support.**

Target groups

9. Reintegration is more effective for older people than for other age categories.
10. Reintegration instruments for young people are most effective for young people with a distance to the labour market.
11. **Timely and intensive support by case managers and dual programmes that combine language acquisition and work contribute to increased labour participation of refugees.**
12. Direct work placements are effective for people with an occupational disability.
13. Job coaching is effective for disabled job-seekers.

Promotion of equal opportunities and non-discrimination

14. In order to reduce discrimination, the following efforts are effective: increasing knowledge and raising awareness of employers, providing information and trainings to employers and case managers about stereotyping and promoting diversity policies.

Contextual factors

15. Intensive cooperation between municipalities, schools and employers contributes to the effectiveness of the reintegration of vulnerable groups.
16. A tight regional labour market simplifies the reintegration of people with a distance to the labour market.

Financial progress

For ESF Active Inclusion (excluding Social Innovation and Transnational Cooperation) more than € 358 million is available in total. Mid-May 2019 nearly half (46%) of the total available budget had been spent. Taking into account the current projects, the subsidy amount for the entire programme period is expected to be fully utilized. Therefore, there are no more subsidies available. Consequently, as of 2019, no new phases will be opened for municipalities and schools for special education.

Impact accountability requirements on project contents

The second and third in-depth studies revealed that there is a connection between the accountability requirements within ESF on the one hand and the content and effects of ESF on the other. This means that the choices ESF Active Inclusion applicants make with regard to the activities and target groups that

they focus on are partly influenced by the requirements regarding administration and accounting within ESF. This connection was further investigated in this fourth in-depth study, partly because this may yield useful insights for the configuration of the accounting system for the future ESF+ programme (2021-2027).

For a majority of applicants, the administrative and accountability requirements within ESF play a major role in the choice of which activities they include within their ESF project. Their aim is to minimise both the administrative burden and possible risks of corrections during audits. The subsidy budget is therefore realised as far as possible with a small number of easily accountable activities that involve large costs. Other activities are financed with their regular budgets.

- Municipalities mainly include case management. This is easy to account for via the VCV method and it also forms a substantial cost item. Activities that are smaller and more difficult to account for are only included when necessary to realise the entire budget. In terms of target groups, municipalities indicate that activities aimed at young people, elderly people and long-term benefit recipients are easier to account for than activities aimed at refugees and disabled people. Activities aimed at the re-integration of people in multi-problem situations are rarely included in the ESF project because they are not always directly focused on labour market integration and therefore pose a risk in the audit.
- Just like municipalities, schools for special education also aim to keep their administration and accounting for ESF as simple as possible. They mainly include internal personnel costs in their ESF projects, because these involve large costs and are easy to account for with existing registration systems. Apprenticeship supervision is regarded by some, but not by all schools as an activity that is not easy to account for. Organisational activities and follow-up support given to former students are more difficult to account for.
- The Employee insurance agency's (UWV) ESF project consists almost exclusively of job coaching for handicapped young persons (*Wajongers*). Besides the fact that it is regarded as an effective instrument, it is easy to account for and it involves substantial costs with which the subsidy can be easily realised. This means there is no need to include other activities in their ESF project.
- The Ministry of Justice and Security (JenV) uses ESF for various activities and target groups. The choice of activities and target groups is not motivated by administrative and accountability requirements.

Simplification of administration and accounting

Municipalities put forward a number of suggestions to simplify the administration and accounting system. Examples are: (1) a fixed subsidy amount per client based on average costs, (2) reserving a part of the budget for innovative projects with fewer accounting requirements, and (3) accounting for both internal and external costs for the same participant. They also mention that the current system can be improved by tackling a number of existing bottlenecks.

Most applicants are opposed to awarding the subsidy based on output (work placements) instead of effort. The output depends on the labour market and the economic situation, which is a contingent factor to the applicants. Moreover, it is a challenge to accurately define and consistently register outflow to work. In addition, the efforts of the Ministry of Justice and Security are aimed at a step-by-step re-entry into society, in which paid employment is usually not yet possible. To conclude, awarding the subsidy based on output might make it attractive for applicants to focus on people with a shorter distance to the labour market, which does not suit the objective of ESF Active Inclusion. A small number of applicants also recognise advantages of output financing, namely that it makes accounting less complicated and that the subsidy reaches those projects that lead to outflow to work.

Projects for (former) special education students (*vso/pro*)

Due to high realisation, the available ESF funds for projects that focus on (former) students of schools for special education were exhausted earlier than expected, and most projects have been or will be completed in 2019. That is why this fourth in-depth study provides the last opportunity to ask these projects about the contents and effects of ESF Active Inclusion. According to schools for special education, the added value of ESF for their (former) students lies in more and better activities in the field of job counselling (apprenticeship supervision, education, apprenticeship companies and branch trainings).

This improves their chances of successfully transferring from school to paid work. Without the ESF subsidy there would be less room for individual tailor-made support and adequate follow-up support. The subsidy also contributes to the cooperation among schools, and between schools and municipalities.

Due to early exhaustion of the ESF subsidy for projects aimed at (former) students of schools for special education, there is a gap in funding until the start of the ESF+ programme (2021-2027). Half of the schools have always regarded the ESF funding as temporary and therefore do not experience the lost subsidy as a problem, however, the other half of the schools have regarded the subsidy as structural and the fact that it is no longer available is problematic to them. In order to (partly) compensate for the interruption in the ESF subsidy, at the end of 2018, extra government funding (€17 million) has been made available for the schools. This was the result of a motion by Member of Parliament Segers, and the funding has been distributed to the schools via municipalities. This 'impulse funding' (*impuls gelden*) are meant for schools for special education to improve the job opportunities of their students. In the second quarter of 2019, 9 labour market regions had formulated implementation plans for the allocation of this funding. Like ESF, the impulse funding is mainly used to help students transfer from school to sustainable employment in a smooth way, especially through apprenticeships. In about one third of the labour market regions the impulse funding is used to continue ESF activities; one third uses the impulse funding for new regional projects; and in the other labour market regions a combination of existing ESF activities and new activities are funded. Despite the impulse funding, spending on current ESF activities will have to be cut, especially as of school year 2019-2020, which means that less intensive and less individual tailor-made support can be offered. A number of applicants emphasise that in 2020 funding is also necessary to promote job opportunities for students of schools for special education, in order to fill the gap in funding until the start of the new ESF period (2021-2027), especially because the ESF subsidy is paid in retrospect.

Equal opportunities and non-discrimination

In 2018, UvB has once again commissioned activities to be organised in order to raise awareness about equal opportunities and non-discrimination. The activities concerned three bus tours (with a total of 65 participants) and two trainings (27 participants in total). Mostly professionals from municipalities, the Employee Insurance Agency (UWV) and the ministry of Social Affairs and Employment registered to participate. Very few employers participated. Telephone interviews with a selection of 12 participants indicate that they are positive about the activities. They stated that the activities were well organised, inspiring and interesting. Moreover, they appreciated the variation between visiting organisations which promote equal opportunities and dialogue and debate between participants. At the same time, however, the participants indicated that the activities did not provide them with new insights, nor did they inspire them to take specific initiatives to promote equal opportunities and non-discrimination. This means that the activities also had little impact on the employers and professionals with whom the participants are in contact. Organising these activities on the current scale does not seem to be the appropriate instrument to have a positive impact on equal opportunities and non-discrimination at the national level. These findings urge the Implementation of Policy department to reconsider the strategy regarding equal opportunities and non-discrimination. Within the current strategy, activities could focus more specifically on certain subthemes or target groups, so that the participants can expand their knowledge on them. Also, it is important to better manage the expectations of the participants by clearly communicating the aim of the activities.

Characteristics participants and results

Based on the CBS monitoring, the characteristics and achieved results of participants of ESF Active Inclusion have been described. Compared to the third in-depth report, this year the CBS monitor only contains new participants from the Justice and Security project (JenV) and the projects for (former) students of schools for special education. Therefore, we limit the analysis to these two types of projects.

In total, 50,920 participants were reached in the projects for (former) students of schools for special education. No target value has been formulated for this group alone, but there is a target value for the total number of ESF participants in the labour market regions (including the municipal projects). This target value was amply reached, mainly as a result of the frequent utilisation of case management by

municipalities. Although the intended number of participants within the Justice and Security (JenV) project (10,900) has not been reached, it is expected that this number will be reached before the end of the programme period. Moving on to the results, we see that within the projects for (former) students of schools for special education both programme-specific result indicators have been reached (see table S.1). For the Justice and Security project, this is the first year that we report on the realisation of the programme-specific result indicators. With regard to these target groups, participation in education is also considered an improvement of the labour market position. The programme-specific result indicator was not reached for (former) detainees, but for youth (civil and criminal), however, the indicator was reached (see table S.1).

Table S.2 Programme-specific result indicators for projects for (former) students of schools for special education and the JenV project

Project	Indicator	Target value	Realisation
Projects for (former) students of schools for special education	(improved) work within 4 weeks after finishing the programme	20%	32%
	(improved) work within 12 months after finishing the programme	25%	40%
JenV project	(former) detainees – (improved) work* within 4 weeks after finishing the programme	22%	15%
	Youth (civil and criminal) – (improved) work* within 4 weeks after finishing the programme	60%	87%

* For these target groups, participation in education is also considered an improvement of the labour market position.
Source: CBS, June 2019

An analysis of the outflow to work by sex shows that there is a pronounced difference between men and women with regard to their success in finding employment. Among all target groups men are more often successful in finding (better) work than women, both after completion of the programme and after a year. This is in line with previous research, which indicates that more men than women transition from social security to employment. Inequality of opportunity varies substantially between the various target groups, and is especially high among refugees (a difference of 21 percentage points a year after completion of the programme) and disabled job-seekers (a difference of 10 percentage points a year after completion of the programme) in municipal counselling.

Conclusions

Effectiveness

With regard to this study it was specified that the ESF Active Inclusion programme is effective if the contents and execution of the projects meet the assumptions described in the programme theory and if the programme-specific result indicators are achieved. The results as described in this fourth in-depth report point to a reasonable degree of effectiveness. The target values for the projects aimed at (former) students of schools for special education have been amply reached. Within the Justice and Security project the target value for young target groups was reached, but for (former) detainees it was not reached. Together with the results of the municipal projects and the UWV project (described in the third in-depth study), six of the eight formulated target values have been (amply) reached, whereas two have not been reached (one of which only by a very slight difference). Especially in the municipal projects and the projects for (former) students of schools for special education, that comprise the vast majority of the ESF participants and therefore are of great importance, all target values have been (amply) reached. On the whole, it can be concluded that ESF Active Inclusion has been effective.

In this fourth in-depth study the assumptions of the programme theory have not been tested in a broad sense. The third in-depth study already showed that the implementation of the projects within ESF Active Inclusion is largely in line with the assumptions of the programme theory. However, with regard to the target group of (former) students of schools for special education a number of assumptions have been tested in this fourth in-depth study. This shows that the ESF activities are largely in line with the assumptions for this target group. Attention is paid to the labour market in an early stage (assumption 2); a mix of various types of instruments is used (assumptions 3 and 4); the activities form an obligatory part of the curriculum and on the whole the motivation of students is high (assumption 5). The ESF

activities are aimed at specific professions and sectors (assumption 7) and the cooperation between municipalities and schools to improve the job opportunities of students has become closer (assumption 15). As yet, it is not known to what extent municipalities use wage subsidies and job coaching with regard to this (assumption 6). To summarise, we conclude that the implementation of ESF Active Inclusion is largely in line with the programme theory.

Efficiency

The figures on the financial realisation of ESF Active Inclusion show that the entire subsidy amount has been granted to the applicants, and that 46 percent of the total available subsidy has been spent. It is expected that the current projects will fully utilise the remaining funds available within of the programme period. Therefore, the realisation of the programme is on track. In the projects of the labour market regions many more participants have been reached with the subsidy than intended for the first period. This can be explained by the large extent to which the case management instrument was used in the municipal projects, which was partly encouraged by the VCV accounting method. For the Justice and Security project the intended target value of 2023 has not yet been reached, however, it is still feasible.

As we concluded in the third in-depth study, the literature underpins the effectiveness of the instruments that are often used within ESF Active Inclusion, viz. case management and vocational trainings. These outcomes of the in-depth study support the efficient use of the available means for ESF Active Inclusion.

Recommendations

This fourth in-depth study shows that there is a strong relation between the administrative and accountability requirements of ESF, and the activities and target groups within ESF. Simplification of the administration and accounting system in the ESF+ programme (2021-2027) can be used to influence the types of activities within ESF Active Inclusion, and the target groups that are reached by them. This may lead to more frequent use of ESF funding for: (1) matching and demand-oriented instruments (such as job coaching, job hunting and account management), (2) innovative projects, and (3) programmes aimed at refugees and disabled job-seekers. To conclude, it would help applicants if it was clear defined to what extent activation programmes for people in multi-problem situations must be oriented towards labour market participation in order to be eligible for the ESF subsidy.

Two comments should be made in this regard:

3. The activities carried out as part of ESF Active Inclusion, only form a part of all activities carried out by the applicants. Therefore, we cannot conclude whether more efforts must be made solely based on whether or not activities or target groups occur within ESF.
4. Adaptation of the ESF Active Inclusion framework will only have a limited direct impact on the activities carried out by applicants, or the target groups they serve. This is because the activities carried out within ESF Active Inclusion are often part of the regular policies of the applicants. In these cases there are no direct effects during the ongoing phase, but indirect effects do occur when the subsidy which is later received is used for the purpose of reintegration. These funds are freely disposable and fall outside the framework of ESF Active Inclusion.

To conclude, we make four recommendations, the first three of which were already formulated in the third in-depth study:

- Focus more on the reintegration of elderly people.
- Among young people, focus the support on those with a large distance to the labour market.
- For (former) students of schools for special education, demand-oriented instruments should be used at some point.
- Formulate a clear focus for the activities aimed at promoting equal opportunities and non-discrimination, and consider using different instruments to achieve a larger impact.



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland kiest ervoor om de Europese Sociaal Fonds-middelen voor de programmaperiode 2014-2020 in te zetten om de arbeidsparticipatie te verhogen en daarmee de economie te versterken en armoede tegen te gaan. De focus daarbij ligt op ‘...het vergroten van de werkgelegenheid en inzetbaarheid en ondersteuning bij het vinden van betaald werk’ (Operationeel Programma, OP), 2014, p. 9). Voor het Nederlandse programma ESF 2014-2020 is 510 miljoen euro beschikbaar. Daarvan is 71 procent beschikbaar voor de prioriteit Actieve Inclusie, waarvan één procent voor Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking (SITS). Deze rapportage betreft het vierde verdiepende onderzoek van de prioriteit Actieve Inclusie, exclusief SITS. De doelstelling van Actieve Inclusie is het verminderen van de jeugdwerkloosheid en het bevorderen van de arbeidstoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Tijdens de programmaperiode voert het ministerie van SZW, Uitvoering van Beleid de programma-evaluaties uit op basis van het Evaluatieplan ESF 2014-2020. Hiermee wordt voldaan aan de Algemene Verordening zoals die door de Europese Commissie is opgesteld voor deze ESF-programmaperiode.⁹ Voor Actieve Inclusie is in dit kader in eerste instantie een evaluatie uitgevoerd naar de implementatie en de uitvoering van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie van 2014. De eerste tussenrapportage van deze evaluatie is in april 2016 uitgebracht, de eindrapportage is gepubliceerd op 19 april 2018. Daarnaast wordt een jaarlijks verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van ESF Actieve Inclusie en ‘het verhaal achter de cijfers’. Hierin wordt ook gebruikgemaakt van de CBS-monitor van deelnemers aan ESF Actieve Inclusie. Tot op heden zijn drie rapportages van dit verdiepende onderzoek verschenen, respectievelijk in oktober 2016, mei 2017 en februari 2019.¹⁰ De voorliggende rapportage maakt melding van het vierde verdiepende onderzoek van ESF Actieve Inclusie, en vormt een vervolg op de eerdere drie rapportages.

1.2 Vraagstelling en activiteiten verdiepende onderzoek

De centrale vraagstelling van het verdiepende onderzoek luidt:

Op welke wijze is door de aanvragers in hun projecten invulling gegeven aan het ESF-programma voor het thema Actieve Inclusie, in welke mate is de uitvoering van de regeling doeltreffend en doelmatig en in welke mate is het beoogde effect van de gestelde doelen in het Operationeel Programma ESF 2014-2020 voor het thema Actieve Inclusie bereikt?

De deelvragen die horen bij deze centrale vraagstelling zijn opgenomen in bijlage 1 van deze rapportage.

Het verdiepende onderzoek naar ESF Actieve Inclusie wordt jaarlijks uitgevoerd en volgt de ontwikkeling van de uitvoering van het programma. Met de informatie uit de verdiepende rapportages tezamen kan een antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling.

Eerste drie verdiepende onderzoeken

In het eerste verdiepende onderzoek is een interventielogica opgesteld over de werking van ESF Actieve Inclusie, in de vorm van aannames; elke aanname doet een uitspraak over de effectiviteit van een re-integratie-instrument al dan niet voor een specifieke doelgroep (deze zijn weergegeven in paragraaf 1.5). Tevens is op basis van interviews met aanvragers en informatie uit tussenrapportages een eerste beeld gegeven van de opzet en de uitvoering van de projecten en zijn op basis van de CBS-monitoring kenmerken van deelnemers en voorlopige resultaten over 2014-2015 beschreven.

In het tweede verdiepende onderzoek is de interventielogica aangevuld voor de thema’s statushouders (vluchtelingen), de doelgroepen van het ministerie van JenV (specifiek van de Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI) en het horizontale thema Gelijke Kansen en Non-Discriminatie. Over deze thema’s zijn

⁹ Zie artikel 54 van de Verordening Nr. 1303/2013.

¹⁰ De derde verdiepende rapportage had betrekking op het jaar 2017, maar verscheen op 1 februari 2019 omdat de cijfers uit de CBS-monitoring over het eerste tijdvak pas in augustus 2018 beschikbaar kwamen. Er is gekozen om de oplevering van deze derde rapportage uit te stellen, zodat alsnog gerapporteerd kan worden over de output en outcome van ESF Actieve Inclusie.

aannames aan de interventielogica toegevoegd, en daarnaast is een aantal aannames aangescherpt zodat deze toetsbaar zijn. Tot slot is een eerste toetsing uitgevoerd van de aannames van de interventielogica; we toetsen in welke mate de re-integratie-instrumenten waarvoor aanwijzingen voor effectiviteit zijn, in het kader van ESF Actieve Inclusie worden ingezet.

In het derde verdiepende onderzoek is voor het eerst gerapporteerd over uitstroom van deelnemers en de arbeidsmarktpositie van deelnemers na uitstroom in het eerste tijdvak (2014-2017) op basis van gecontroleerde cijfers. Dit bood voor het eerst de mogelijkheid uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het eerste tijdvak. Ook zijn projectcoördinatoren bevraagd over de inhoud en effecten van ESF. Tot slot zijn casestudies uitgevoerd bij individuele deelprojecten om meer inzicht te verkrijgen over de werking van ESF-activiteiten op instrumentniveau. Dit omvatte interviews met beleidsmakers, uitvoerders, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en werkgevers, om de werking en effectiviteit van de ingezette instrumenten in beeld te krijgen.

Vierde verdiepende onderzoek

Dit vierde verdiepende onderzoek kent deels dezelfde opzet als de eerdere rapportages, maar bevat ook enkele nieuwe elementen. Onderstaand bieden we een kort overzicht van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten, in welke hoofdstukken ze beschreven worden en welke kennisvragen hiermee worden beantwoord.

- **Literatuurstudie (H2):** *Wat is er (inmiddels) bekend over de arbeidsparticipatie van statushouders en over effectieve werkgeversdienstverlening?*

De interventielogica die ten grondslag ligt aan dit onderzoek dient regelmatig geactualiseerd en aangevuld te worden met de meest recente inzichten uit de literatuur. In dit vierde verdiepende onderzoek is aanvullende literatuurstudie gedaan met een focus op twee thema's. Allereerst is opnieuw gekeken naar de arbeidsintegratie van statushouders, omdat in de afgelopen twee jaar veel nieuwe onderzoeken zijn uitgevoerd naar de arbeidsintegratie van de recente asielinstroom in Nederland. Ten tweede is de literatuur over effectieve werkgeversdienstverlening onder de loep genomen. Hoewel inzet op werkgeversdienstverlening (vooral vanwege de administratie en verantwoording) beperkt terugkomt binnen ESF, is deze inzet zeer belangrijk om de verschillende ESF-doelgroepen aan het werk te helpen en daarmee een belangrijke contextfactor voor de resultaten van ESF.

- **Interviews met aanvragers (H3):** *Welke invloed hebben vereisten omtrent administratie en verantwoording op de inhoud en effecten van ESF?*

Uit onze tweede en derde verdiepende onderzoeken kwam naar voren dat er een relatie bestaat tussen vereenvoudiging van administratie/verantwoording binnen ESF en de inhoud van de projecten (en daarmee de effecten). Dat wil zeggen, activiteiten die eenvoudig te administreren en verantwoord zijn, worden vaker opgevoerd in het kader van ESF. Vanuit Uitvoering van Beleid (UvB) bestond de behoefte om hierover lessen te trekken uit de lopende ESF-periode met het oog op de inrichting van het nieuwe ESF+ programma (vanaf 2021). Het is dus belangrijk om meer zicht te krijgen op wat vereenvoudiging van de administratie/verantwoording betekent voor de keuzes van aanvragers voor de inzet van bepaalde instrumenten of op bepaalde doelgroepen vanuit ESF. Hierover is in verschillende arbeidsmarktregio's (AMR's) gesproken met zowel de ESF-projectcoördinator en de verantwoordelijke beleidsmedewerker (over het gemeentelijke project) als met de vso/pro-scholen. Ook zijn de coördinatoren van de projecten van UWV en het ministerie van JenV geïnterviewd.

- **Interviews met vso- en pro-scholen (H3):** *Welke toegevoegde waarde heeft ESF opgeleverd voor leerlingen van vso- en pro-scholen, en op welke wijze zal hier tussen 2019 en 2021 invulling aan worden gegeven (al dan niet met behulp van de nieuwe impuls baankansen)?*

De ESF-middelen voor de vso-/pro-projecten waren eind 2018 bijna geheel benut, waardoor de meeste vso-/pro-projecten zijn afgelopen. Dat betekent dat dit vierde verdiepende onderzoek de laatste kans was om deze projecten te bevragen over de toegevoegde waarde van ESF, waarbij ook nader ingegaan is op een aantal specifieke aannames uit de interventielogica. Tevens is besproken

hoe scholen vanaf 2019 de extra middelen voor het stimuleren van de baankansen van vso-/pro-leerlingen gaan besteden.¹¹

- **Interviews deelnemers GKND-activiteiten (H3):** *Hoe worden de activiteiten over het thema Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND) gewaardeerd door deelnemers en wat hebben deze opgeleverd?* Ter bevordering van het horizontale thema GKND zijn in 2018 in opdracht van UvB twee activiteiten uitgevoerd door bureau BKB, te weten een bustour in drie arbeidsmarktregio's en een tweetal trainingen. Deze activiteiten waren gericht op het verhogen van de bewustwording onder ESF-aanvragers over GKND, en hebben in totaal 140 deelnemers bereikt. Middels telefonische interviews met de deelnemers brachten wij hun ervaringen met deze activiteiten in kaart.
- **Analyse kenmerken deelnemers en resultaten (H4):** *Welke kenmerken hebben deelnemers in de vso-/pro- en JenV-projecten, en welke resultaten behalen zij na afronding van hun ESF-traject?* Evenals in voorgaande jaren analyseren we gegevens uit de CBS-monitor over de deelnemerskenmerken en resultaten. Deze CBS-gegevens zijn online gepubliceerd in een dashboard. Onze analyse beperkt zich tot de vso-/pro-projecten en het JenV-project, omdat het CBS-dashboard ten opzichte van vorig jaar alleen voor die projecten nieuwe deelnemers bevat.¹²

1.3 Probleemanalyse, doelstelling en doelgroepen ESF Actieve Inclusie

Probleemanalyse

Het OP signaleert dat de komende jaren sprake zal zijn van vergrijzing en ontgroening. Deze ontwikkeling en het streven om welvaartsvoorzieningen in stand te houden, vragen om een verhoging van de arbeidsparticipatie in Nederland. Met de verhoging van de arbeidsparticipatie zal tegelijkertijd worden bijgedragen aan de armoedebestrijding. Het OP redeneert dat het overwinnen van armoede overwegend plaatsvindt door betaald werk. Het bevorderen van de werkgelegenheid, re-integratie van werklozen en het zorgen dat vraag en aanbod effectief bij elkaar komen, zijn daarom van groot belang. Met name kwetsbare groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt hebben veelal ondersteuning nodig bij het vinden en behouden van een baan. Binnen deze groepen komt relatief veel langdurige werkloosheid voor. Kwetsbare groepen waar volgens het OP en de Regeling ESF 2014-2020 winst te behalen valt wat betreft de arbeidsparticipatie zijn jongeren, jonggehandicapten, ouderen, (ex-)gedetineerden, tbs'ers, jongeren in een jeugdinstelling, niet-uitkeringsontvangers en statushouders (vluchtelingen).

Inmiddels is de economische en arbeidsmarktcontext sterk veranderd. Medio 2019 is er sprake van hoogconjunctuur en krapte op de arbeidsmarkt. Echter, in de periode 2014-2018, waarover in dit rapport resultaten gerapporteerd worden, was dit nog in mindere mate het geval.

Doelstelling

Vanuit de uitdagingen om de arbeidsparticipatie de komende jaren te verhogen, worden de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en het verminderen van de jeugdwerkloosheid in het OP als een van de vier specifieke doelstellingen geformuleerd.¹³ Deze doelstelling valt binnen de investeringsprioriteit Actieve Inclusie.

Daarnaast is in het OP het horizontale thema 'Gelijke Kansen en Non-discriminatie' benoemd (GKND). Hiermee wordt aandacht gevraagd voor het bevorderen van de gelijkheid van mannen en vrouwen,

¹¹ Naar aanleiding van de vroegtijdige uitputting van de ESF-subsidie voor de vso/pro-projecten ontstonden er in 2018 bij meerdere partijen zorgen over de continuering van activiteiten van de vso- en pro-scholen gericht op arbeidstoeleiding van baankansen van de leerlingen. Vervolgens is er een motie aangenomen van kamerlid Segers (35000, nr. 25), waarin de regering verzocht werd om extra middelen vrij te maken voor activiteiten van vso-/pro-scholen gericht op creëren van baankansen voor hun leerlingen. Hierop is eind 2018 17 miljoen euro vrijgemaakt, die via een decentralisatie-uitkering zijn verstrekt aan de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's.

¹² Het CBS dashboard bevat alleen ESF-deelnemers uit tijdvakken die afgesloten en gecontroleerd zijn. Omdat de tijdvakken van de verschillende projecten in de tijd niet synchroon lopen, loopt ook de timing van de einddeclaratie en eindcontrole niet synchroon. Daardoor zijn er ten opzichte van de derde verdiepende rapportage alleen voor het JenV-project en de projecten voor (ex-)leerlingen van vso/pro nieuwe deelnemers in het dashboard opgenomen.

¹³ Wij gaan in deze rapportage niet verder in op de overige doelstellingen van ESF 2014-2020. Zie hiervoor het OP.

gelijke behandeling en gelijke kansen voor iedereen en non-discriminatie op de gronden van geslacht, ras, godsdienst/levensovertuiging, politieke gezindheid, handicap of chronische ziekte, leeftijd, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat of nationaliteit. De Europese Commissie vindt het belangrijk dat deze thema's die kortweg aangeduid worden met 'Gelijke Kansen en Non-discriminatie' (GKND) adequaat aandacht krijgen en geborgd worden binnen de ESF-projecten.

Nederland wijst circa zeventig procent van de ESF-middelen toe aan Actieve Inclusie (exclusief Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking; SITS). De middelen worden verdeeld over projecten van drie typen aanvragers: arbeidsmarktregio's (AMR's ten behoeve van gemeenten en vso-/pro-scholen), UWV en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

Voor het ESF-programma Actieve Inclusie zijn algemene en programmaspecifieke indicatoren betreffende de deelnemers en een financiële indicator opgesteld (zie tabel 1.1). In de huidige rapportage maken we in hoofdstuk 4 melding van de voortgang met betrekking tot de algemene en programmaspecifieke output- en resultaatindicatoren en in hoofdstuk 3 van de financiële indicator over het eerste tijdvak (2014-2017). De indicatoren richten zich op de resultaten van afgeronde projecten.

Tabel 1.1 **Indicatoren Actieve Inclusie**

Algemene en programmaspecifieke outputindicatoren			
<i>Identificatie-code</i>	<i>Indicator</i>	<i>Meeteenheid</i>	<i>Streefwaarde 2023</i>
OI1	Aantal deelnemers Actieve Inclusie (AMR's)	Aantal unieke deelnemers	72.500
OI2	Aantal deelnemers UWV	Aantal unieke deelnemers	5.700
OI3	Aantal deelnemers JenV	Aantal unieke deelnemers	10.900
Financiële indicator*			
<i>Identificatie-code</i>	<i>Meeteenheid</i>	<i>Streefwaarde 2018</i>	<i>Streefwaarde 2023</i>
PF1	Euro	96.500.000	363.000.000
Programmaspecifieke resultaatindicatoren			
<i>Identificatie-code</i>	<i>Indicator</i>	<i>Meeteenheid</i>	<i>Streefwaarde 2023</i>
RI1	Aantal deelnemers doelgroep Actieve Inclusie (AMR-projecten) dat hun individuele traject heeft afgerond op of voor einddatum project en binnen 4 weken na afronding van hun individuele traject betaald werk heeft gevonden of een verbetering in de arbeidsmarktpositie heeft bereikt.	Ratio (%)	20
RI2	Aantal deelnemers doelgroep Actieve Inclusie (AMR-projecten) met afgerond individueel traject op of voor einddatum project, dat 12 maanden na afronding van hun individuele traject betaald werk heeft gevonden of een verbetering in de arbeidsmarktpositie heeft bereikt.	Ratio (%)	25
RI3	Aantal deelnemers doelgroep UWV dat hun individuele traject heeft afgerond op of voor einddatum project en binnen 4 weken na afronding van hun individuele traject betaald werk heeft gevonden of een verbetering op de arbeidsmarktpositie heeft bereikt.	Ratio (%)	55

Vervolg tabel 1.1

Programmaspecifieke resultaatindicatoren			
Identificatie-code	Indicator	Meeteenheid	Streefwaarde 2023
R14	Aantal deelnemers doelgroep UWV met afgerond individueel traject op of voor einddatum project, dat 12 maanden na afronding van hun individuele traject betaald werk heeft of een verbetering in de arbeidsmarktpositie heeft bereikt.	Ratio (%)	65
R15	Aantal (ex-)gedetineerden/deelnemers ESF-project dat binnen 4 weken na beëindiging detentie betaald werk heeft, een opleiding volgt, of een verbetering in de arbeidsmarktpositie heeft bereikt.	Ratio (%)	22
R16	Aantal ex-strafrechtelijk respectievelijk civielrechtelijk geplaatste jongeren die een ESF-traject hebben gevolgd, dat 4 weken na verblijf in de inrichting betaald werk heeft, een opleiding volgt, of een verbetering in de arbeidsmarktpositie heeft bereikt.	Ratio (%)	60

* Deze indicator betreft prioriteit 1 van het ESF-programma 2014-2020, dus Actieve Inclusie inclusief SITS, dit betreft 71,16 procent van het totale budget.

Bron: OP ESF 2014-2020

Doelgroepen

Binnen de projecten wordt ingezet op een brede doelgroep: mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Binnen ESF Actieve Inclusie wordt ingezet op de volgende specifieke doelgroepen (Regeling ESF 2014-2020):

- Doelgroepen AMR's:
 - a. Doelgroepen gemeentelijke projecten
 - i. Jongeren (onder de 28 jaar)
 - ii. Ouderen (vanaf 50 jaar) met een Wwb-uitkering
 - iii. Arbeidsbelemmerden met een Wwb-uitkering¹⁴
 - iv. Personen die langer dan zes maanden een Wwb-uitkering, een aanvullende IOAW-uitkering, een aanvullende IOAZ-uitkering of een uitkering van UWV ontvangen¹⁵
 - v. Niet-uitkeringsontvangers
 - vi. Statushouders (vluchtelingen). Sinds 2016 worden statushouders (vluchtelingen) als specifieke doelgroep benoemd voor de gemeentelijke projecten.
 - b. (Ex-)leerlingen vso/pro
- Doelgroepen JenV:
 - c. (Ex-)gedetineerden
 - d. Tbs'ers
 - e. Jongeren in een justitiële jeugdinstelling
 - f. Jongeren in een civielrechtelijke instelling
- Doelgroepen UWV:
 - g. Brede UWV doelgroep¹⁶

¹⁴ Arbeidsbelemmerden bestaan uit twee groepen: de eerste groep omvat personen met een uitkering op basis van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, IOAW, IOAZ en Ziektewet dan wel personen met een recht op arbeidsondersteuning op grond van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten. De tweede groep bestaat uit personen die aanspraak kunnen maken op een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand en naar oordeel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar deze personen woonachtig zijn een lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale beperking hebben.

¹⁵ En daarbij in de twaalf maanden voorafgaand aan hun deelname aan een project deze uitkering(en) in totaal zes maanden of langer hebben ontvangen.

¹⁶ In de regeling ESF is de brede UWV-doelgroep als volgt aangeduid: personen die op het moment van hun start van deelneming aan een project een UWV-uitkering ontvangen dan wel recht hebben op arbeidsondersteuning in het kader van de WIA, WAO, ZW en Wajong.

Vanuit het horizontale thema ‘Gelijke Kansen en Non-discriminatie’ wordt binnen de doelgroepen van ESF Actieve Inclusie ingezet op het tegengaan van de verschillen die de toegang tot de arbeidsmarkt voor specifieke groepen bemoeilijken.

1.4 Verantwoording aanpak

We voeren het verdiepende onderzoek naar het ESF-programma Actieve Inclusie 2014-2020 uit volgens de onderzoeksmethode ‘theoriegestuurde effectevaluatie’. Centraal in deze methodiek staat het toetsen in hoeverre veronderstellingen over de werkzaamheid van een programma in de praktijk uitkomen (Weiss, 1995; White, 2009). Onderzoek naar de impact van ESF Actieve Inclusie (op basis van CBS-cijfers over de resultaten van deelnemers aan het programma) wordt gecombineerd met theoriegestuurd onderzoek naar de factoren en mechanismen die de werkzaamheid van de interventies bepalen.

Volgens de methodiek van de theoriegestuurde effectevaluatie is het van belang om, voorafgaand aan de toetsing van de resultaten van het programma, een interventielogica op te stellen. Deze interventielogica beschrijft de keten van aannames over de effectiviteit van het programma op de volgende niveaus:

1. Welke instrumenten moeten er worden ingezet?
2. Via welke mechanismen leidt de inzet van instrumenten tot effecten?
3. Bij welke doelgroepen is de inzet van de instrumenten effectief?
4. Welke factoren in de uitvoering van de instrumenten zijn van belang voor het welslagen van de inzet van deze instrumenten?
5. Binnen welke context is de inzet van de instrumenten effectief?

In de eerste en tweede rapportage is deze interventielogica opgesteld op basis van vakliteratuur over (bewezen) effectieve instrumenten en is een aantal experts/hoogleraren geraadpleegd. Op basis hiervan is een aantal aannames opgesteld over effectiviteit van ESF Actieve Inclusies. Elke aanname doet een uitspraak over de effectiviteit van een re-integratie-instrument al dan niet voor een specifieke doelgroep, op basis van wetenschappelijke literatuur over effectieve inzet van re-integratie. Belangrijke vraag is in hoeverre de inzet vanuit ESF Actieve Inclusie in lijn is met deze literatuur. De aannames worden in dit vierde verdiepende onderzoek verder uitgewerkt op basis van aanvullend literatuuronderzoek. De aangevulde interventielogica treft u in paragraaf 2.4. In deze rapportage worden alleen de aannames die betrekking hebben op de doelgroep (ex-)leerlingen in het vso/pro getoetst, in paragraaf 3.4.

Vervolgens moeten de effecten van het programma in kaart worden gebracht. We onderzoeken daarbij de effecten van het programma als geheel en niet van de afzonderlijk ingezette re-integratie-instrumenten.¹⁷ De volgende begrippen staan hierbij centraal:

Tabel 1.2 Definities van begrippen

Concept	Definitie
Output/outcome	De directe resultaten van projecten. Dit betreft de positie van deelnemers na uitstroom. In kaart wordt gebracht of deelnemers na uitstroom een kwalificatie hebben behaald, een baan of opleiding hebben of een verbeterde arbeidsmarktpositie hebben bereikt. Dit wordt in kaart gebracht met behulp van de CBS-monitoring.
Toegevoegde waarde	ESF Actieve Inclusie kan zowel toegevoegde waarde hebben op het gebied van kwantiteit (volume-effecten) als kwaliteit van het aanbod (intensievere trajecten en meer maatwerk). Een derde vorm van toegevoegde waarde betreft geïntensiveerde samenwerking als gevolg van het programma. Dit wordt vooral kwalitatief in kaart gebracht, via het bevragen van verschillende betrokkenen bij het programma. Een vierde vorm van toegevoegde waarde betreft de rol die partijen door ESF vervullen, met name die van de centrumgemeenten in de AMR's. Dit wordt vanaf de vierde verdiepende rapportage onderzocht.

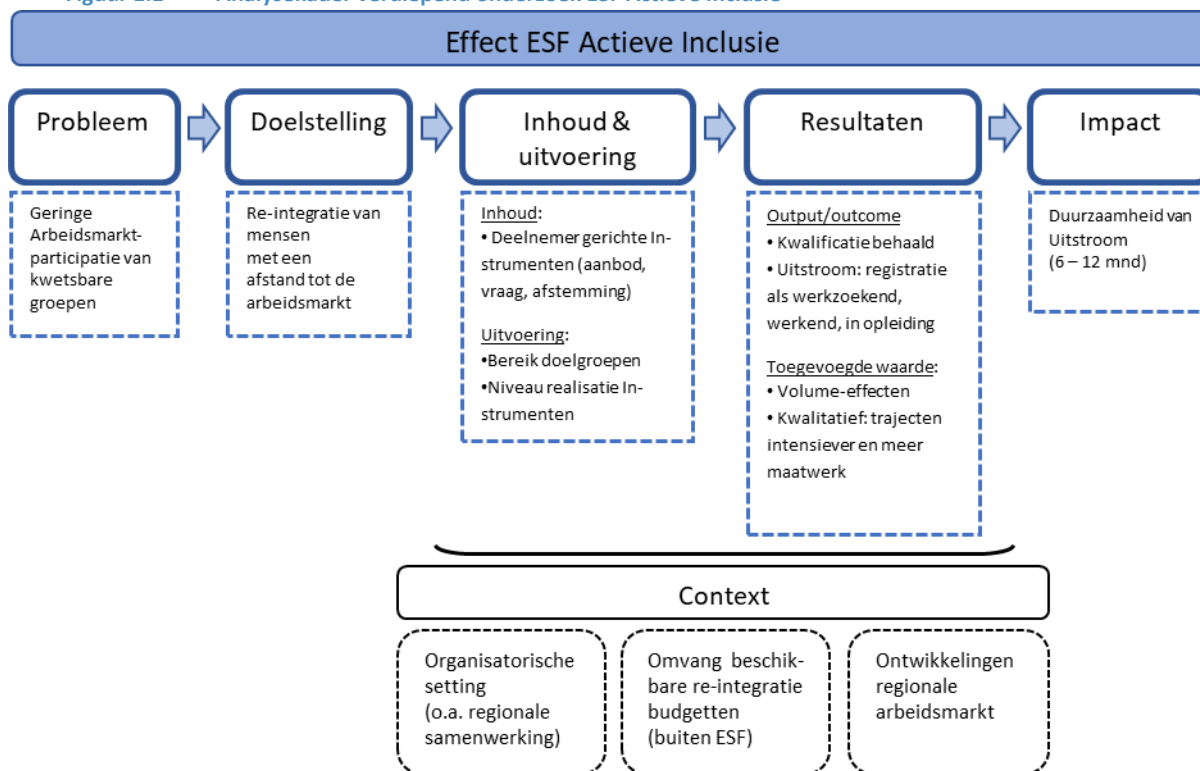
¹⁷ Binnen ESF Actieve Inclusie wordt namelijk een veelheid aan instrumenten ingezet. Bovendien is uit de CBS-monitoring niet op te maken welke instrumenten voor welke deelnemers zijn ingezet, waardoor de resultaten niet per ingezet instrument inzichtelijk zijn.

Vervolg tabel 1.2

Concept	Definitie
Directe resultaten	De directe resultaten van ESF Actieve Inclusie betreffen zowel de output/outcome als de toegevoegde waarde van het programma.
Impact	De resultaten op langere termijn. Dit betreft de positie van deelnemers twaalf maanden na uitstroom (baan, opleiding of verbeterde arbeidsmarktpositie). Dit wordt in kaart gebracht met behulp van de CBS-monitoring.
Relatief aandeel	De inspanningen die met ESF Actieve Inclusie worden geleverd ten opzichte van overige inspanningen vanuit het reguliere beleid voor de doelgroep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit begrip is bij de EC bekend als 'context'.
Doelmatigheid ¹⁸	De verhouding tussen de totale ingezette subsidie in het kader van ESF Actieve Inclusie aan de ene kant en de ingezette instrumenten en het aantal deelnemers waarmee het beoogde resultaat is bereikt aan de andere kant, in totaal en naar type aanvrager.
Doeltreffendheid	ESF Actieve Inclusie is doeltreffend als de inhoud en de uitvoering van de projecten voldoen aan de aannames die hiervoor in de interventielogica zijn opgesteld en als met deze inzet de beoogde resultaten en impact worden bereikt, dat wil zeggen dat de programmaspecifieke resultaatindicatoren zijn gerealiseerd.

Op basis van het voorgaande is de interventielogica als volgt schematisch weer te geven:

Figuur 1.1 Analyse kader verdiepend onderzoek ESF Actieve Inclusie



Om zicht te krijgen op het effect van ESF Actieve Inclusie, moeten de resultaten van het programma in kaart worden gebracht. Daarvoor maken we in dit onderzoek gebruik van de CBS-monitoring van de output en de outcome van deelnemers aan het programma. De toegevoegde waarde krijgen we vooral kwalitatief in beeld, door de verschillende betrokkenen bij het programma hierover te bevragen. Tevens is het essentieel om zicht te krijgen op de inhoud en de uitvoering van het programma en op relevante contextfactoren. Op deze manier kunnen verwachte effecten worden verklaard.

¹⁸ In de onderzoeken in het kader van de Evaluatie Implementatie en Uitvoering Eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014-2020 wordt ook ingegaan op de doelmatigheid van de uitvoering.

We voeren in dit vierde verdiepende onderzoek een combinatie van verschillende werkzaamheden uit om hier zicht op te krijgen, te weten:

- duo-interviews met ESF-projectcoördinator en beleidsmedewerker centrumgemeente
- interviews vso/pro-scholen
- interviews met deelnemers aan GKND-activiteiten
- analyse van financiële voortgangscijfers;
- analyse van CBS data over de bereikte deelnemers en de resultaten;
- casestudies op instrumentniveau met beleidsmakers, uitvoerders, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en werkgevers.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 maakt melding van de inhoud en uitvoering van de projecten in 2017. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de kenmerken en resultaten van de deelnemers. Hoofdstuk 4 biedt tot slot een overzicht van de belangrijkste bevindingen en conclusies.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Theoretisch kader en interventielogica

2

2 Theoretisch kader en interventielogica

2.1 Inleiding

In de eerste twee verdiepende onderzoeken is op basis van literatuurstudie relevante wetenschappelijke kennis over de effectieve inzet van re-integratie op een rij gezet. Op basis hiervan is een interventielogica opgesteld, bestaande uit een aantal aannames over de wijze waarop de inzet van re-integratie-instrumenten binnen ESF Actieve Inclusie effect zullen sorteren voor verschillende doelgroepen. Elke aanname doet een uitspraak over de effectiviteit van een re-integratie-instrument al dan niet voor een specifieke doelgroep, op basis van wetenschappelijke literatuur over effectieve inzet van re-integratie. Belangrijke vraag is in hoeverre de inzet vanuit ESF Actieve Inclusie in lijn is met deze literatuur.¹⁹ Daarom leggen we de uitvoering van ESF langs de aannames uit de interventielogica, om te bepalen in hoeverre sprake is van een naar verwachting effectieve inzet op re-integratie. Dit biedt de mogelijkheid om de uitkomsten over de resultaten en effecten (output/outcome, toegevoegde waarde en impact) van ESF Actieve Inclusie nader te duiden. In elk verdiepend onderzoek wordt een deel of het geheel van aannames getoetst. In deze rapportage worden alleen de aannames die betrekking hebben op de doelgroep (ex-)leerlingen in het vso/pro getoetst, in paragraaf 3.4.

Gaandeweg het onderzoek worden het theoretisch kader en de interventielogica waar nodig aangevuld met recente wetenschappelijke inzichten. In dit vierde rapport verrijken we de interventielogica op twee onderwerpen:

- **statushouders (vluchtelingen):** in het tweede verdiepende onderzoek (2017) is de literatuur over de recente instroom van statushouders reeds in kaart gebracht. In de afgelopen twee jaar is er echter veel nieuw onderzoek verschenen over effectieve arbeidsintegratie van deze doelgroep in Nederland, dat we in dit rapport zullen samenvatten.
- **werkgeversdienstverlening:** de eerdere verdiepende onderzoeken laten zien dat aanvragers binnen ESF beperkt inzetten op werkgeversdienstverlening, mede omdat dit moeilijker te administreren en verantwoorden is. Tegelijkertijd is de effectiviteit van ESF, afgemeten aan de uitstroom van deelnemers naar werk, wel in sterke mate afhankelijk van de mate waarin de aanvragers erin slagen personen uit de doelgroep te bemiddelen naar reguliere werkgevers. Daarom vatten we in dit rapport de meest recente inzichten samen over effectieve werkgeversdienstverlening.

2.2 Arbeidsintegratie van statushouders (vluchtelingen)

Inleiding

Uit de literatuurverkenning in het tweede verdiepende onderzoek kwam naar voren dat nog weinig bekend was over effectiviteit van re-integratie voor statushouders in Nederland. Op basis van veelal kwalitatief nationaal en internationaal onderzoek was wel zicht op enkele elementen, op basis waarvan de volgende aanname is toegevoegd aan de interventielogica (Bertelsmann Stiftung, 2016; Aslund and Johannson, 2011, in: European Parliament, 2016; Clausen et al. 2009, in: European Parliament, 2016).

‘Voor statushouders (vluchtelingen) draagt de inzet van intensieve begeleiding door klantmanagers en loonkostensubsidie bij aan een toename van de arbeidsparticipatie.’

Inmiddels zijn er twee jaar verstreken en is er ook in de Nederlandse context veel onderzoek gedaan naar de arbeidsintegratie van de recente instroom van statushouders. In deze korte literatuurverkenning schetsen we kort de inzichten uit het recente onderzoek, waarbij we achtereenvolgens ingaan op de kenmerken van de doelgroep, hun arbeidsparticipatie, het matchingsproces, ontwikkelingen in het gemeentelijke beleid en lessen voor effectieve arbeidsparticipatie van statushouders (vluchtelingen). Deze literatuurverkenning is gebaseerd op een eerder door Regioplan uitgevoerde literatuurverkenning, in opdracht van OpenEmbassy (Fase et al., 2019).

¹⁹ Hierbij merken wij op dat de gemeentelijke doelgroepen van ESF ook ondersteund worden vanuit de Participatiewet.

Kenmerken van de doelgroep statushouders (vluchtelingen)

De recente instroom (sinds 2014) van statushouders (vluchtelingen) in Nederland bestaat voor het grootste deel uit Syriërs (ongeveer 50%) en Eritreeërs (ongeveer 20%) (CBS, 2018). Deze doelgroep is relatief jong; de helft van hen is jonger dan 25 en driekwart is jonger dan 35. In de eerste jaren bestond de instroom vooral uit jonge mannen, later kwamen via gezinshereniging ook meer vrouwen en kinderen in Nederland.

Over het **opleidingsniveau** van de statushouders sinds 2014 is weinig bekend (Huijnk & Miltenburg, 2018). Cijfers van de VN laten zien dat met name in Eritrea gemiddeld minder opleidingsjaren worden genoten (4,1 jaar) dan in Nederland (bijna 18 jaar) (Verenigde Naties, 2015), hetgeen bevestigd wordt in onderzoek onder de recente asielinstroom (Ferrier, Kahmann & Massink, 2017). Met Syrië is het verschil minder groot (gemiddeld 12,3 opleidingsjaren). Hoewel over Syrische statushouders in Nederland het beeld heerst dat zij vaak hoogopgeleid zijn, zijn hier geen concrete cijfers over bekend. Uit niet officieel gepubliceerde cijfers van het COA komt naar voren dat van de inburgeringsplichtige vergunninghouders op 1 juli 2015 precies een derde (33%) hoger opgeleid was, tegenover ongeveer 36 procent middelbaar opgeleiden, 27 procent laagopgeleiden en 4 procent analfabeten (SER, 2016).

Recent onderzoek laat zien dat iets meer dan de helft van de Syrische statushouders **in het land van herkomst werkte**, daarnaast was 30 procent destijds scholier (Dagevos et al., 2018). Mannen (68%) werkten aanzienlijk vaker dan vrouwen (27%). Onder de Syrische statushouders zijn beroepen in de (laagere) middenklasse en het hoogste beroepsniveau oververtegenwoordigd ten opzichte van het laagste niveau (zoals schoonmaak- of productiewerk). Cijfers over de werkervaring van Eritrese nieuwkomers zijn niet voorhanden. Wel is bekend dat de meeste recent aangekomen Eritreeërs afkomstig zijn uit een op landbouw en ambachten georiënteerde economie. Dat vormt een belemmering voor de aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt (Ferrier et al., 2017).

Een belangrijke randvoorwaarde om in Nederland te kunnen werken is de **taalbeheersing**. Statushouders spreken bij aankomst in Nederland doorgaans geen tot weinig Nederlands. Als onderdeel van de inburgering zijn statushouders verplicht om de taal te leren, waarvoor zij een taalcursus volgen. Een belangrijk knelpunt is dat het minimale taalniveau om te voldoen aan de inburgeringsplicht (A2) onvoldoende is om op de Nederlandse arbeidsmarkt aan het werk te gaan evenals om met een mbo-opleiding op niveau 2 of hoger te starten (Algemene Rekenkamer, 2017, p. 49; MBO Raad, 2011; Van Hal et al., 2018).²⁰ Ook zijn de taalcursussen volgens velen te sterk gericht op het behalen van het inburgeringsexamen en te weinig op de praktijk (Blom et al., 2018; p. 7; Oostveen, Odé & Mack, 2018; p. 18). Daardoor vormt de Nederlandse taal ook na de inburgering dikwijls een struikelblok voor participatie (Dagevos & Odé, 2011; Oostveen et al., 2018).

Voor participatie op de arbeidsmarkt zijn ook **'soft skills'** van belang, zoals persoonlijke eigenschappen, sociale vaardigheden en communicatieve vaardigheden (Huijnk & Miltenburg, 2018; p. 154). Om door een sollicitatieprocedure te komen en goed te functioneren op de werkvloer is het van belang dat er een 'culturele match' is tussen statushouder en de normen, waarden en omgangsvormen bij de werkgever. Met name voor Eritrese statushouders wordt een gebrekkige 'culturele match' vaak gezien als een barrière voor hun deelname op de arbeidsmarkt (Ferrier & Massink, 2016; Ferrier et al., 2017). Zo vinden Eritreeërs het collectief belangrijker dan het individu en zijn ze minder assertief. Ook is sociale omgang in Eritrea minder formeel en gestructureerd dan in Nederland, waardoor Eritreeërs minder waarde hechten aan stiptheid en formele verplichtingen. Verder kunnen culturele opvattingen van statushouders over de positie van de vrouw een barrière vormen voor arbeidsparticipatie van vrouwen (Razenberg, Kahmann & De Gruijter, 2018b). Dit geldt voor meerdere nationaliteiten.

In relatie tot de arbeidsmarktpositie van statushouders is ook hun **mentale gezondheid** van belang. Diverse onderzoeken wijzen erop dat statushouders vaak kampen met psychische problemen (Huijnk & Miltenburg, 2018). Zo schat de Gezondheidsraad dat 13 tot 25 procent van de vergunninghouders te kampen heeft met posttraumatische stressstoornis (PTSS) of depressie (Gezondheidsraad, 2016). Deze zijn het gevolg van traumatische gebeurtenissen in het land van herkomst en tijdens de vlucht, en

²⁰ In het nieuwe inburgeringsstelsel (vanaf 2021) zal de minimale eis verhoogd worden naar B1.

worden na aankomst in Nederland niet geholpen door onzekerheid over de asielprocedure en mogelijke gezinshereniging, zorgen om familieleden, verveling en verhuizingen tussen azc's (Bakker et al., 2017). Dit vormt een grote belemmering, niet alleen voor het vinden van werk, maar ook indirect voor het leren van de Nederlandse taal, succesvolle inburgering en het opbouwen van sociale netwerken (Bakker et al., 2017; Bakker & Dagevos, 2017).

Arbeidsparticipatie in Nederland

Over het algemeen komt de arbeidsparticipatie van statushouders na vestiging langzaam op gang. Kijkend naar het cohort dat in 2014 instroomde, zien we dat na anderhalf jaar gemiddeld 4 procent werkte en na tweeënehalf jaar 11 procent werkte (CBS, 2018). Het cohort dat in 2015 een vergunning kreeg, vond na anderhalf jaar net iets vaker een baan dan het vergunning-cohort van 2014 (5 tegenover 4%). Van de statushouders die werk vinden, werkt bijna de helft in de horeca (CBS, 2018; p. 33). Daarnaast komen banen in de uitzendbranche en de handel veel voor. Statushouders werken meestal in een tijdelijke baan (85%) en in deeltijd (89%). Gecombineerd met het feit dat jongere statushouders veel vaker werken dan oudere, ontstaat het beeld dat het vooral om 'bijbaantjes' gaat (Dagevos et al., 2018; p. 122). Het werken in deeltijd laat zich verklaren doordat statushouders in de eerste jaren na vestiging een inburgeringscursus volgen. De taalles beslaat meestal drie dagdelen per week, aangevuld met zelfstudie. Als men daarnaast werkt, is dat vaak voor ongeveer 12 uur per week (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Zij behouden daardoor een aanvullende bijstandsuitkering.

Kijkend naar de arbeidsparticipatie bestaan er onder statushouders een aantal kwetsbare groepen:

- **Eritreeërs** vinden in verhouding minder vaak werk dan Syriërs; na tweeënehalf jaar blijven ze rond de zes procent steken (CBS, 2018). Zoals eerder beschreven vormt voor Eritrese statushouders een gebrekkige 'culturele match' met Nederland een barrière om aan het werk te komen (Ferrier & Mas-sink, 2016; Ferrier et al., 2017). Ook hebben Eritreeërs gemiddeld gezien veel minder opleidingsjaren genoten, en zijn zij minder bekend met de Nederlandse beroepsmogelijkheden en welke opleidingen daarvoor nodig zijn (Ferrier et al., 2017).
- **Vrouwen** komen in mindere mate aan het werk dan mannen (Oostveen et al., 2019). Door gemeenten wordt meermaals bevestigd dat het voor hen moeilijker is om vrouwen te activeren dan mannen (Razenberg, Kahmann, De Gruijter, 2018b; Oostveen et al., 2018). Dit komt doordat (1) vluchtelingvrouwen vaak minder opleiding en werkervaring hebben uit het land van herkomst, (2) onder statushouders de man wordt gezien als kostwinner en (3) gemeenten zich in de arbeidstoeleiding meer richten op de mannen dan op de vrouwen.
- **Oudere statushouders** komen minder snel aan het werk dan jongere statushouders (CBS, 2018; Dagevos et al., 2018; Oostveen & Klaver, 2019). Ook voor werkloze autochtone Nederlanders geldt dat jongeren doorgaans sneller (weer) aan het werk komen dan ouderen, bijvoorbeeld vanuit de WW (UWV, 2018b). Dit heeft er deels mee te maken dat werkgevers een voorkeur hebben voor jongere werknemers.

Uitsluitingsmechanismen in het matchingsproces

In het matchingsproces van statushouders (vluchtelingen) met werkgevers zijn er meerdere mechanismen die (bewust en onbewust) kunnen zorgen voor uitsluiting van statushouders (vluchtelingen).

Diploma's en werkervaring uit het buitenland hebben over het algemeen beperkte waarde op de Nederlandse arbeidsmarkt (Bakker, 2016; Odé & Dagevos, 2017). Nederlandse werkgevers weten vaak niet hoe ze de waarde van buitenlandse diploma's kunnen inschatten. In de praktijk vragen werkgevers veelal dan ook om Nederlandse diploma's. In bepaalde sectoren of beroepen, zoals in de kinderopvang en in de zorg, kan een Nederlands diploma ook verplicht zijn. Verder is voor Nederlandse werkgevers niet altijd duidelijk in hoeverre de vaardigheden opgedaan middels werkervaring in het buitenland in Nederland toegepast kunnen worden in hetzelfde beroep (Huijnk & Miltenburg, 2018).

Meerdere SCP-studies wijzen op het probleem van discriminerende selectiepraktijken door werkgevers (Andriessen, Fernée & Wittebrood, 2014; Den Ridder, Andriessen & Dekker, 2017). Werkgevers kunnen mensen met een niet-westerse achtergrond anders behandelen vanwege negatieve beeldvorming. Zo laat minder recent onderzoek zien dat onder werkgevers het beeld bestaat dat Marokkaanse en

Antilliaanse werknemers vaker onbetrouwbaar zijn, overlast geven en crimineel gedrag vertonen (Nievers, 2007).

Ontwikkelingen gemeentelijk re-integratiebeleid

Na vestiging van de statushouder in de gemeente ontvangt de statushouder meestal een uitkering op grond van de Participatiewet. Gemeenten staan voor de opgave om de recente instroom van statushouders naar werk te begeleiden. Van eerdere vluchtelingengroepen is bekend dat zij in Nederland moeilijk aan het werk kwamen, maar dat het aandeel werkenden met name in de eerste jaren behoorlijk steeg (WRR, 2015). Voor de recente asielinstroom zien we een vergelijkbaar beeld; anderhalf jaar na statusverlening werkte 4 procent, en na 3,5 jaar steeg dit naar ongeveer een kwart (CBS, 2018; CBS, 2019).

Sinds de invoering van de herziene Wet inburgering in 2013 is de regierol van de gemeente op de inburgering beëindigd en zijn inburgeraars zelf verantwoordelijk gemaakt voor het kiezen van een voor hen geschikte taal cursus. Diverse onderzoeken, waaronder de evaluatie van de Wet inburgering, wijzen erop dat de inrichting van het inburgeringsstelsel niet goed aansluit op het beleid omtrent participatie op de arbeidsmarkt en het onderwijs (Blom et al., 2018; Razenberg & De Gruijter, 2017). Doordat gemeenten geen regie hebben over de inburgering is het voor hen moeilijk om dit in samenhang met werkactiviteiten te organiseren. Als gevolg hiervan wachtten de meeste gemeenten met het naar werk begeleiden van vluchtelingen totdat men de verplichte inburgering had afgerond. Statushouders leerden dus eerst de Nederlandse taal, en gingen pas daarna gericht aan de slag met het zoeken naar werk (volgtijdelijke aanpak).

In 2015 deed de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in de policy brief 'Geen tijd te verliezen' aanbevelingen om de integratie van statushouders te versnellen (Engbersen et al., 2015). De WRR pleitte ervoor om in de opvangcentra al aandacht te besteden aan het leren van de Nederlandse taal en participatie, en riep gemeenten op om een parallelle aanpak te ontwikkelen waarin het leren van de taal, het volgen van een opleiding en werk niet na elkaar, maar op hetzelfde moment plaatsvinden. Deze policy brief heeft ertoe geleid dat er in de afgelopen jaren veel in beweging is gezet:

- Inmiddels kiezen gemeenten (in lijn met de WRR-policy brief) steeds meer voor een parallelle aanpak waarbij de statushouder na vestiging direct start met inburgering én maatschappelijke participatie (Razenberg en Gruijter, 2018).
- Gemeenten ontwikkelen vaker specifiek beleid voor deze groep; in 2018 betrof dit 60 procent van de gemeenten ten opzichte van 18 procent in 2016 (Razenberg, Kahmann, De Gruijter & Damhuis, 2018).
- Hierbij wordt steeds vaker gebruikgemaakt van 'dedicated klantmanagers' die uitsluitend statushouders begeleiden (84% van de gemeenten in 2018)(Razenberg et al., 2018).
- Deze dedicated klantmanagers voor statushouders hebben regelmatig een lagere caseload dan 'reguliere' klantmanagers, omdat het begeleiden van statushouders in de praktijk meer tijd kost (33% van de gemeenten in 2018)(Razenberg et al., 2018).
- Veel gemeenten bieden statushouders (vluchtelingen) extra ondersteuning aan bij de taalverwerving aanvullend op de inburgering, in de vorm van extra taallessen (65%), taalmaatjes (68%) en taalstages (49%)(Razenberg et al., 2018).

De uitvoering en visie tussen de gemeenten verschilt enorm. Een deel van de gemeenten kiest voor een *snelle uitstroom* naar werk (zo snel mogelijk een baan), terwijl een ander deel kiest voor *duurzame uitstroom* (waar nodig eerst investeren in een opleiding). Deze verschillen komen ook tot uitdrukking in de mogelijkheden die gemeenten bieden aan oudere nieuwkomers, die geen beroep op de Wet studiefinanciering kunnen doen, om met behoud van een uitkering te studeren. Dit is in de helft van de gemeenten wel, en in de andere helft niet mogelijk (Razenberg et al., 2018).

Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet inburgering en onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar achterblijvende inburgeringsresultaten heeft minister Koolmees in juli 2018 aangekondigd het inburgeringsbeleid anders te gaan invullen.²¹ De regie op inburgering wordt bij gemeenten gelegd, ten

²¹ Kamerbrief *Hoofdlijnen veranderopgave inburgering*, 2 juli 2018.

behoefte van een goede aansluiting met het participatiebeleid. Ook worden er meerdere leerroutes gecreëerd om beter om te kunnen gaan met verschillen in niveau en leerbaarheid. De nieuwe Wet inburgering wordt naar verwachting pas in januari 2021 geïmplementeerd, maar de minister nodigt gemeenten expliciet uit om alvast te beginnen met het ontwikkelen van nieuw beleid dat aansluit op de nieuwe wet. Veel gemeenten zijn hier dan ook mee gestart, bijvoorbeeld door duale trajecten te ontwikkelen waarbij inburgering en trajecten gericht op werk of opleiding werden gecombineerd. Overigens zullen statushouders die in de laatste jaren naar Nederland kwamen ook na 2021 nog steeds onder het huidige inburgeringsstelsel vallen.

Lessen voor effectieve arbeidsintegratie van statushouders (vluchtelingen)

In de afgelopen jaren is meer kennis vergaard over werkzame interventies met betrekking tot arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen. Deze inzichten zijn echter voornamelijk gebaseerd op kwalitatief onderzoek en in mindere mate op gefundeerde kwantitatieve impactstudies (Booijink, Van den Enden, & Keuzenkamp, 2017). Ondanks een gebrek aan empirisch onderzoek is in de literatuur groeiende aandacht voor een aantal elementen dat als good practice beschouwd wordt voor effectieve en impactvolle arbeidsparticipatie-interventies voor vluchtelingen. We behandelen er achtereenvolgens zeven.

1. vroegtijdige ondersteuning tijdens asielprocedure;
2. op maat gerichte ondersteuning ;
3. intensieve begeleiding;
4. integrale/duale trajecten;
5. ondersteuning in zoeken naar een baan;
6. samenwerking met werkgevers);
7. creëren van ontmoeting tussen vraag en aanbod.

1. *Vroegtijdige ondersteuning tijdens asielprocedure*

Vroegtijdige ondersteuning bij taalverwerving en arbeidsmarktoriëntatie tijdens het verblijf in het azc werkt bevorderlijk voor arbeidsmarktintegratie. Veelvoorkomende componenten van vroegtijdige ondersteuning als onderdeel van arbeidsintegratie zijn onder andere taallessen, begeleiding in kennismaking met de Nederlandse arbeidsmarkt en het creëren van werkervaringsmogelijkheden middels vrijwilligerswerk (Booijink, Van den Enden, & Keuzenkamp, 2017; SER, 2018). Met behulp hiervan zijn statushouders op het moment van vestiging in een gemeente beter voorbereid om te participeren (SER, 2018). Deze aanbeveling sluit aan op een bestaande aanname uit de interventielogica, namelijk dat re-integratie minder effectief is wanneer er lang mee gewacht wordt.

2. *Op maat gerichte ondersteuning*

Zoals eerder beschreven komen vrouwen, ouderen en Eritrese statushouders in verhouding minder vaak aan het werk, en kunnen onder andere psychische gezondheidsproblemen een belemmering vormen voor arbeidsparticipatie. Dit onderstreept dat een 'one-size-fits-all'-aanpak niet effectief is, en pleit juist voor individuele actieplannen op maat om op lange termijn vluchtelingen aan werk en scholing te helpen (Klaver & Oostveen, 2017; SER, 2018). Maatwerk betekent in deze context een ondersteuningsaanbod dat (1) aansluit op de behoeften en wensen van het individu, (2) aansluit op de mogelijkheden en capaciteiten (leerbaarheid, taalniveau) en (3) met aandacht voor eventuele belemmeringen (zoals psychische problemen). Voor de ene statushouder is de eerste stap om doorstroming naar een geïntegreerd taal- + mbo-traject te realiseren, de andere statushouder begint met het uitbreiden van het sociale netwerk of het inzetten op het versterken van het zelfvertrouwen (Van den Enden et al., 2018).

3. *Intensieve begeleiding*

Onderzoek duidt op positieve effecten voor vluchtelingen wanneer zij intensieve begeleiding ontvangen tijdens een arbeidstraject (Oostveen et al., 2019). Belangrijke randvoorwaarden voor begeleiding zijn onder andere: het aanbieden van één vaste begeleider, het werken met begeleiders die getraind zijn in het werken met de doelgroep, het vermogen van begeleiders om vertrouwen te kunnen scheppen zowel bij statushouder als bij de werkgever en om individuen te activeren en motiveren (Klaver & Oostveen, 2017; Van den Enden et al., 2018). Ook zijn er aanwijzingen dat vluchtelingen gebaat zijn bij langdurige ondersteuning na het verkrijgen van betaald werk of werkervaringsplaats (SER, 2018).

4. *Integrale/duale trajecten*

Er zijn aanwijzingen dat vroegtijdige en parallelle inzet op participatie (werk of een opleiding) en taalverwerving positieve effecten hebben op arbeidsmarktintegratie (Booijink et al., 2017; Razenberg & De Gruijter, 2017; Van den Enden et al., 2018; Oostveen et al., 2019). In integrale trajecten (ook wel duale trajecten genoemd) worden taallessen juist in de praktijk op de werkvloer aangeboden, in combinatie met een opleiding, of middels stages met het leren van de taal als hoofddoel. Een belangrijk voordeel van integrale trajecten is dat deelnemers middels deze trajecten hun opgedane taal- en beroepsvaardigheden in de praktijk direct kunnen toepassen en uitbreiden, en kennis kunnen maken met de werkcultuur. Dit versnelt de taalverwerving en het arbeidsintegratieproces (Booijink et al. 2017; SER, 2018; Razenberg & De Gruijter, 2017; Oostveen, Odé & Mack, 2018).

5. *Ondersteuning in zoeken naar een baan*

Voor statushouders is het lastig om in contact te komen met autochtone Nederlanders, wat hun aansluiting met de Nederlandse arbeidsmarkt beperkt en het zoeken naar een baan bemoeilijkt (Van den Enden et al., 2018). Internationaal en nationaal onderzoek toont aan dat interventies gericht op het versterken van netwerken, zoekvaardigheden en sollicitatievaardigheden de kans op het vinden van een baan verhogen (Booijink et al., 2017). Hierbij gaat het om praktische ondersteuning zoals het aanleren van bepaalde zoekstrategieën naar vacatures, het opstellen van een cv, netwerkuitbreiding en het voeren van sollicitatiegesprekken. Het inzetten van een mentor of coach en het geven van trainingen gericht op presentatie en zoekgedrag zijn genoemd als geschikte vormen van ondersteuning (Van den Enden et al., 2018). Ook zijn in de gemeente Amsterdam goede ervaringen opgedaan met een kleinschalige en intensieve training gericht op vakspecifiek taalgebruik en presentatie- en gespreksvaardigheden (Oostveen & Klaver, 2018).

6. *Samenwerking met werkgevers*

Het aanbieden van effectieve matching en integrale trajecten met kans op uitstroom naar werk vraagt om samenwerking met werkgevers en sectoren. Good practices op dit gebied laten zien dat een gezamenlijke aanpak kan leiden tot concrete arbeidsintegratiekansen voor vluchtelingen. Via de werkgeversbenadering kunnen vaste bemiddelaars ingezet worden op het vergroten van draagvlak onder (zowel private als publieke) werkgevers voor het aanbieden van werk- en stageplekken voor statushouders (SER, 2018; Van den Enden et al., 2018). De integrale/duale trajecten zoals genoemd onder punt 4 worden regelmatig in samenwerking met werkgevers georganiseerd, met name in sectoren waar personeelskrapte heerst (zoals de bouw, logistiek en schoonmaak). Deze monden regelmatig uit in bemiddeling naar betaald werk (Oostveen et al., 2018; SER, 2018).

7. *Creëren van persoonlijke ontmoetingen tussen vraag en aanbod*

Digitale matching en schriftelijk solliciteren volstaat voor veel nieuwkomers (en statushouders in het bijzonder) niet, omdat werkgevers in veel gevallen kiezen voor een gunstiger profiel van andere kandidaten (al dan niet op basis van stereotype beeldvorming). Gemeenten en particuliere initiatieven zetten daarom in op het organiseren van matchingsevents waarbij werkgevers en statushouders elkaar persoonlijk ontmoeten (SER, 2018). Zo krijgt de werkgever de kans om de specifieke meerwaarde (zoals motivatie of deskundigheid) van de nieuwkomer te ervaren, en kan stereotype beeldvorming worden doorbroken (Van de Maat, 2016). Zowel gemeenten als particuliere initiatieven geven aan dat deze aanpak effectief is (SER, 2018). Het is hierbij wel van belang dat de kennismaking (1) uitgaat van gelijkwaardigheid tussen werkgever en statushouder, goed begeleid wordt door een derde partij, voldoende tijd biedt om elkaar te leren kennen en tot slot empathie bevordert (Van de Maat, 2016).

2.3 Werkgeversdienstverlening

Inleiding

Ondanks de recent oplopende krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt²² staan nog veel mensen, met name mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zonder werk langs de kant. Het aantal bijstandsonvangers daalt pas sinds 2017 licht (tot dusver met 7%)²³ en de Wajong is in de laatste jaren stabiel gebleven (UWV, 2019). Om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen is dus meer nodig dan alleen voldoende banen.

Zoals beschreven door Sol & Kok (2011) heeft inzet op re-integratie drie mogelijke aangrijpingspunten:

1. **De aanbodzijde:** problemen die werkzoekenden met zich mee brengen die uitstroom naar werk in de weg staan (bijvoorbeeld gebrekkige arbeidsmarktvaardigheden).
2. **De vraagzijde:** problemen die werkgevers kunnen hebben met het aannemen van werkzoekenden (negatieve beeldvorming en gebrek aan aanpassingsvermogen).
3. **De match tussen beide:** werkzoekenden en werkgevers vinden elkaar niet.

Binnen ESF wordt (zoals beschreven in de eerste en tweede verdiepende onderzoeksrapportages) vooral ingezet op aanbodgerichte activiteiten, en in relatief mindere mate op matchingsgerichte en vraaggerichte activiteiten. Dit terwijl matchingsgerichte en vraaggerichte instrumenten wel worden uitgevoerd door de aanvragers, met name binnen de regionale werkgeversservicepunten. Het is belangrijk om stil te staan bij het grote belang van matchings- en vraaggerichte activiteiten om het beoogde resultaat van ESF te bereiken, namelijk uitstroom van de ESF-doelgroepen naar betaald of beter werk zoals gemeten in de CBS-monitoring. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk wat er bekend is over de inrichting en effectiviteit van de werkgeversdienstverlening. We beschrijven hierna eerst de inrichting van de werkgeversdienstverlening aan de hand van de wettelijke verplichtingen en diverse onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk. Vervolgens lichten we toe wat bekend is over effectieve werkgeversdienstverlening.

Wetgeving

Uitvoerders van re-integratie, met name gemeenten en UWV, bieden dienstverlening aan werkgevers met als doel om de vraag en het aanbod naar arbeid in de arbeidsmarktregio's beter op elkaar te laten aansluiten. Deze taak is wettelijk ingebed in de Participatiewet en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Binnen de 35 arbeidsmarktregio's zetten diverse partijen zich in om werkzoekenden te matchen met werkgevers. Dit zijn gemeenten (en hun SW-bedrijven), UWV, sociale partners, onderwijspartijen, uitzendbureaus en andere private intermediairs. Om te voorkomen dat werkgevers door meerdere organisaties worden benaderd, is samenwerking in de dienstverlening aan werkgevers gewenst.

De Participatiewet schrijft voor dat gemeenten in hun arbeidsmarktregio met UWV dienen samen te werken in het ondersteunen van werklozen naar werk. De inhoud en vormgeving van deze samenwerking is geregeld in de Wet SUWI. Daarin staat dat er per arbeidsmarktregio een overlegstructuur dient te zijn waarin gemeenten, UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties afspraken maken over arbeidsmarktbeleid en de opzet, inrichting en uitvoering van gecoördineerde dienstverlening (zie onderstaand kader). De voortrekkersrol ligt bij de gemeenten. Zij organiseren het overleg met de verschillende partijen binnen de regio. Dit regionale overleg kan in meerdere structuren plaatsvinden, zoals in RPA's (Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid), maar ook in de regionale werkbedrijven. Laatstgenoemde overlegstructuur is ontstaan sinds het sociaal akkoord voor de realisatie van de banenafpraak. In het regionale werkbedrijf dienen minimaal de gemeenten, UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties vertegenwoordigd te zijn, maar er mogen ook andere partijen aan deelnemen, zoals onderwijsinstellingen en sociale werkbedrijven.

²² Sinds 2013 is er sprake van een toenemende vraag naar arbeid, en met name in 2017 en 2018 was er ook toenemend sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Hierdoor konden niet alle vacatures vervuld worden, wat eind juni 2018 leidde tot een recordaantal van 251.000 openstaande vacatures (UWV, 2018a).

²³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/09/aantal-bijstandsonvangers-met-24-duizend-afgenomen>

Onderwerpen voor overleg tussen gemeenten, UWV, werkgevers en werknemers, o.b.v. Besluit SUWI

1. De samenwerkingsvorm en inrichting van het samenwerkingsverband.
2. Invulling voorzitterschap van het bestuur door de colleges van B en W.
3. De invulling van de regionale uitvoering en aansluiting bij bestaande regionale samenwerking.
4. Omgang met verordeningen van afzonderlijke gemeenteraden.
5. De digitale registratie van werkzoekenden.
6. De wijze waarop namens de gemeenten taken worden uitgevoerd en de verantwoording aan de afzonderlijke gemeenteraden.
7. De inrichting van de werkgeversdienstverlening.
8. De invulling van de financiële betrokkenheid van werkgevers.
9. De eisen aan de loonwaardemethodiek.
10. Het marktbeperkingsplan.

Bron: Besluit SUWI, art. 2.3

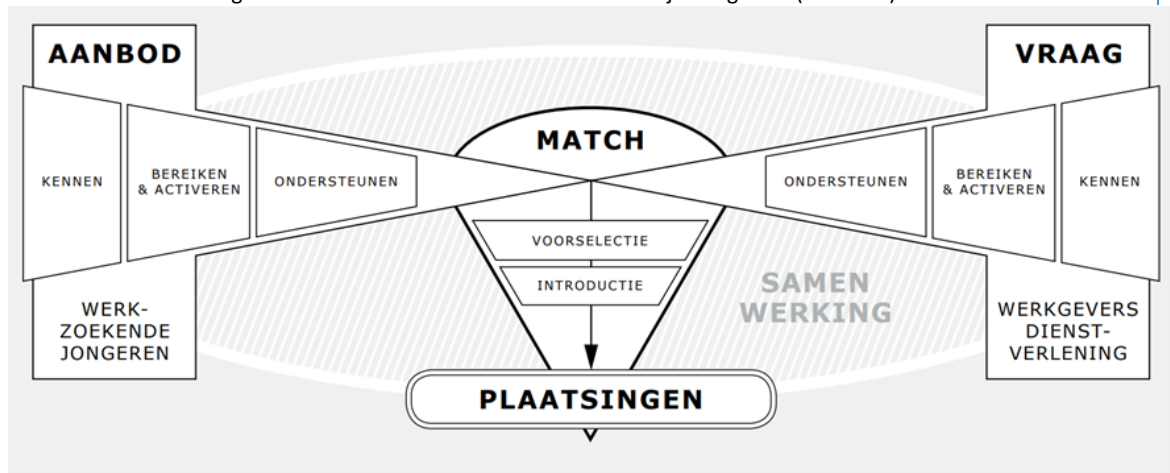
Programma Matchen op Werk

In 2016 zette het ministerie van SZW, naar aanleiding van meerdere onderzoeken van de Inspectie SZW, het programma 'Matchen op Werk' op. Het doel van het programma is het versterken van gecoördineerde werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's opdat vraag en aanbod beter bij elkaar komen. Matchen op werk bestaat uit werkgeversdienstverlening, werkzoekendendienstverlening en matching (zie kader).

Kader: definitie Matchen op werk

Matchen op werk is volgens de definitie van het ministerie van SZW²⁴ het 'in goede samenhang zorgen dat vraag en aanbod in de arbeidsmarktregio samen komen', door middel van:

1. het ophalen van vacatures bij werkgevers door contact te onderhouden en hun ondersteuning te bieden (werkgeversdienstverlening);
2. het verbeteren van de kansen op de arbeidsmarkt van minder zelfredzame werkzoekenden (werkzoekendendienstverlening, ook wel aanbodversterking genoemd);
3. het selecteren van geschikte kandidaten en hen introduceren bij werkgevers (matchen).



Bron: Regioplan (2017). Matchen op werk. Tweede monitor. Amsterdam: Regioplan.

Binnen de genoemde wettelijke kaders hebben de partijen in de arbeidsmarktregio's de vrijheid om een eigen inrichting en strategie te bepalen voor de werkgeversdienstverlening. Wel heeft het Ministerie van SZW een 'stip aan de horizon' geschetst met aandachtspunten voor een effectieve gecoördineerde werkgeversdienstverlening (zie figuur 2.1). Dit vergezicht is geen verplicht doel voor arbeidsmarktregio's, maar is bedoeld om houvast te bieden.

²⁴ Zie de Kamerbrief van 26 oktober 2016.

Figuur 2.1 Stip aan de horizon Matchen op Werk



Lessen voor effectieve werkgeversdienstverlening

In de bestaande onderzoeksliteratuur is relatief weinig bekend over de effectiviteit van (verschillende vormen van) werkgeversdienstverlening. Harde effectmetingen zoals regelmatig uitgevoerd zijn voor aanboderichte activiteiten bestaan niet over de werkgeversdienstverlening. Wel zijn er (voornamelijk kwalitatieve) onderzoeken gedaan naar:

- de inrichting van de werkgeversdienstverlening en de ervaringen hiermee van uitvoerders;
- de ervaringen van werkgevers met de werkgeversdienstverlening;
- het proces van plaatsing van werkzoekenden bij werkgevers, en succesfactoren daarbij;
- inclusief werkgeverschap en factoren die dit stimuleren.

Verder bestaan er vele handreikingen en inspiratiedocumenten, onder andere van de Programmaraad (te vinden via www.samenvoordeklant.nl), met daarin tips voor het verbeteren van de werkgeversdienstverlening. Deze zijn echter niet altijd expliciet gebaseerd op onderzoeksresultaten.

In de genoemde onderzoeken en handreikingen is een aantal hoofdaanbevelingen te vinden voor een effectieve werkgeversdienstverlening. Deze worden onderstaand toegelicht, waarbij telkens wordt aangegeven op welk empirisch bewijs de aanbeveling gebaseerd is.

1. *Wees bewust van mogelijke negatieve beeldvorming en vooroordelen bij werkgevers.*
2. *Hanteer één aanspreekpunt voor werkgevers in de arbeidsmarktregio.*
3. *Heb aandacht voor het proces.*
4. *Maak het werkzoekendenbestand inzichtelijk.*
5. *Ken de werkgever en de kandidaat, zodat een goede match kan worden gemaakt.*
6. *Beheers de verwachtingen.*
7. *Zorg voor één geharmoniseerd pakket van instrumenten en voorzieningen.*
8. *Werk samen vanuit gezamenlijke belangen.*
9. *Bied nazorg na de plaatsing.*

1. *Wees bewust van mogelijke negatieve beeldvorming en vooroordelen bij werkgevers.*

Diverse studies wijzen erop dat er bij werkgevers negatieve beeldvorming en vooroordelen bestaan tegenover bepaalde groepen werkzoekenden, zoals ouderen (Posthuma & Campion, 2009), stushouders (Den Ridder, Andriessen & Dekker, 2017; Andriessen, Fernee & Wittebrood, 2014) en mensen met een

psychische beperking (Adelmeijer et al., 2017). Hier zijn verschillende mogelijke oplossingen voor. Om werkgevers mensen met een psychische beperking aan te laten nemen, helpt het om concreet te benoemen wat de beperking betekent voor het functioneren en de noodzakelijke begeleiding (Aldemeijer et al., 2017). Negatieve beeldvorming kan ook overbrugd worden door matchingsevents te organiseren waarbij werkgevers en kandidaten elkaar persoonlijk ontmoeten (SER, 2018; Van de Maat, 2016; Engelen, Faun, De Ruig & Stroeker, 2016). Tot slot is het van belang om de mogelijke voordelen van inclusief werkgeverschap te benadrukken, zoals een hogere motivatie van collega's en een betere sfeer op de werkvloer (Hazelzet et al., 2017).

2. Hanteer één aanspreekpunt voor werkgevers in de arbeidsmarktregio.

Uit onderzoek van Regioplan en de Inspectie SZW komt naar voren dat in de meeste regio's gemeenten op subregionaal niveau met elkaar samenwerken (Inspectie SZW, 2018; Oostveen et al., 2017). Hierdoor hebben werkgevers binnen de regio vaak te maken met meerdere aanspreekpunten, terwijl werkgevers het belangrijk vinden om met één vaste contactpersoon (accountmanager) te werken (Adelmeijer et al., 2017; Accenture, 2015).

3. Heb aandacht voor het proces.

Het tweejaarlijkse onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet laat zien dat werkgevers veel waarde hechten aan het proces van de dienstverlening; zij vinden een servicegerichte overheid en maatwerk belangrijk (Adelmeijer e.a., 2017). Werkgevers zijn over het algemeen tevreden met de inhoud van werkgeversdienstverlening (inclusief de instrumenten die overheden bieden), maar minder tevreden met het proces (Adelmeijer e.a., 2017; Inspectie SZW, 2016). Dit omvat aspecten zoals informatievoorziening, snelheid van communicatie en levering, en de hoeveelheid en de eenvoud van administratieve handelingen. Werkgevers ontvangen bijvoorbeeld graag binnen twee werkdagen een reactie met een procesvoorstel en binnen één tot twee weken een inhoudelijke reactie, maar zij ervaren regelmatig dat overheden in de praktijk niet aan deze communicatiesnelheden voldoen. In november 2019 wordt de derde en laatste meting van het ervaringsonderzoek onder werkgevers gepubliceerd, wat een actueler beeld zal geven van de waardering van werkgevers.

4. Maak het zoekendebestand inzichtelijk.

Bekend is dat gemeenten en UWV de kenmerken en competenties van hun zoekendebestand vaak onvoldoende inzichtelijk hebben. Dit maakt het moeilijk om tijdig en adequaat te voldoen aan de verzoeken van werkgevers om personeel. Het gevolg hiervan is dat het vaak lange tijd duurt voordat de werkgever kandidaten voorgesteld krijgt, en/of dat de aangeboden kandidaten niet aansluiten bij de wens van de werkgever (Accenture, 2015; Inspectie SZW, 2016). Een goede interne informatievoorziening binnen gemeenten en/of UWV over de kenmerken en competenties van kandidaten draagt daarom bij aan effectieve werkgeversdienstverlening en matching; alle actoren moeten zicht hebben op alle vacatures en alle kandidaten (Groenewoud & Mallee, 2016; Accenture, 2015). Dit wordt bemoeilijkt door het feit dat de klantvolgsystemen van UWV (Sonar) en gemeenten in de meeste regio's niet op elkaar aansluiten, wat de uitwisseling van informatie over kandidaten bemoeilijkt (Inspectie SZW, 2016).

5. Ken de werkgever en de kandidaat, zodat een goede match kan worden gemaakt.

Een goede voorselectie is van belang voor het matchingsproces; de functie en werkomgeving moeten passen bij de kenmerken en motivatie van de medewerker. Allereerst moet het WSP de kandidaat goed kennen, en diens competenties en mogelijke beperkingen en wat voor werk men wel en niet zou willen doen (Groenewoud & Mallee, 2016). Ook is kennis over de vacature nodig, zoals het takenpakket, wel of geen klantcontact, mate van fysieke belasting, werktempo en werkuren (Hazelzet et al., 2017; Groenewoud & Mallee, 2016). Naast de functiekenmerken is het ook van belang dat het WSP de werkgever goed kent. Staat men bijvoorbeeld open om te werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt? En hoe ziet de bedrijfscontext eruit, in termen van bedrijfscultuur en begeleidings- en opleidingsmogelijkheden (Groenewoud & Mallee, 2016)? Als de werkgeversadviseur de werkgever goed kent, levert men meer geschikte kandidaten aan (Accenture, 2015). Hiervoor helpt het om, zoals eerder genoemd, met vaste accountmanagers te werken.

6. *Beheers de verwachtingen.*

Uit onderzoek blijkt dat werkgevers vrijwel altijd redeneren vanuit bestaande vacatures en het liefst weinig aanpassingen doen bij het realiseren van een plaatsing (Adelmeijer e.a., 2017). Het is van belang om bij de werkgever duidelijkheid te scheppen over (wederzijdse) verwachtingen bij het werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit omvat welke instrumenten van toepassing zijn (en bijbehorende voorwaarden), hoeveel begeleiding de werkzoekende nodig heeft en welke vaardigheden de werkzoekende wel en niet bezit. Indien dit vooraf niet duidelijk wordt gecommuniceerd, kan dat leiden tot teleurstelling, vervelende situaties op de werkvloer en op termijn mogelijk tot ontbinding van het contract (Hazelzet et al., 2017). Beter is het om vooraf te zorgen voor een realistische match door de werkgever breder te laten kijken naar de mogelijkheden voor een plaatsing, mogelijk met behulp van jobcarving of functiecreatie.

7. *Zorg voor één geharmoniseerd pakket van instrumenten en voorzieningen.*

Beleid en verordeningen over toepasbare instrumenten voor bemiddeling worden door gemeenten afzonderlijk vastgesteld. UWV gebruikt weer andere instrumenten. Daardoor weet een werkgever niet waar hij aan toe is wanneer hij een kandidaat aanneemt; afhankelijk van de woongemeente van de kandidaat kunnen verschillende voorwaarden gelden. Eén geharmoniseerd instrument op het niveau van de arbeidsmarktregio creëert meer duidelijkheid voor de werkgever. Dit is een onderdeel van het programma 'Matchen op Werk' zoals geformuleerd door het ministerie van SZW, en wordt in sommige arbeidsmarktregio's al gebruikt (Oostveen et al., 2017). Vooralsnog is niet bekend wat de ervaringen van werkgevers zijn met dergelijke geharmoniseerde instrumentenpakketten.

8. *Werk samen vanuit gezamenlijke belangen.*

Wanneer er geen sprake is van bestuurlijke saamhorigheid in de arbeidsmarktregio en er geen gezamenlijke doelen gesteld worden zullen de eigen (financiële) belangen en taakstellingen prevaleren. Gemeenten en UWV zijn er dan in eerste instantie op gericht om hun eigen doelgroepen te bemiddelen, waardoor in de uitvoering minder sprake is van samenwerking en uitwisseling van kandidaten en vacatures (Inspectie SZW, 2016). Een goede samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV is noodzakelijk om een werkgeversdienstverleningsconcept te kunnen ontwikkelen zoals beschreven in het programma 'Matchen op Werk', aangezien dit uitgaat van gezamenlijkheid op veel vlakken (instrumentarium, targets, management, budget en werkzoekendenbestand). Overigens is niet wetenschappelijk vastgesteld in hoeverre meer of betere samenwerking daadwerkelijk leidt tot betere dienstverlening of meer plaatsingen op werk.

9. *Bied nazorg na de plaatsing.*

Na een plaatsing van een werkzoekende op werk kunnen verschillende types problemen ontstaan. Het kan bijvoorbeeld blijken dat meer begeleiding nodig blijkt dan vooraf ingeschat (m.n. bij werknemers met een beperking) of er kunnen in de relatie tussen werkgever en werknemer problemen ontstaan (bijvoorbeeld als gevolg van culturele verschillen). Dergelijke problemen kunnen het functioneren van de werknemer negatief beïnvloeden, en kunnen zorgen voor uitval uit werk (Oostveen, Witvliet, Bouterse & Mallee, 2019). Daarom is het van belang dat de werkgeversadviseur de voortgang van de plaatsing proactief monitort en eventuele problemen tijdig signaleert en oplost. Uit onderzoek komt naar voren dat een deel van de werkgevers aandacht voor nazorg mist bij de werkgeversservicepunten (Inspectie SZW, 2016). Het bieden van nazorg kan gedaan worden door de werkgeversadviseur, of als de werknemer een arbeidsbeperking heeft door een jobcoach (deze begeleidt ook de werknemer). Het contact onderhouden met de werkgever na de plaatsing is voor de werkgeversadviseur bovendien een manier om de relatie met de werkgever te onderhouden, ook met het oog op mogelijke toekomstige plaatsingen.

2.4 Interventiologica: aannames op basis van theoretisch kader

In dit hoofdstuk zijn de meest recente inzichten uit bestaand onderzoek over de re-integratie van statushouders en effectieve werkgeversdienstverlening op een rij gezet. De inzichten die hieruit volgen volgen we in gecondenseerde vorm toe aan de interventiologica, in de vorm van nieuwe aannames

over effectieve re-integratie. Onderstaand treft u de interventielogica, waarin de nieuwe aannames zijn gemarkeerd.

Re-integratie algemeen

1. Re-integratie is relatief effectief voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
2. Re-integratie is voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder bijstandsgerechtigden, minder effectief als er lang mee gewacht wordt.

Instrumenten

3. De inzet van een *mix* van aanbodgerichte instrumenten, vraaggerichte instrumenten en instrumenten gericht op de afstemming tussen vraag en aanbod is, met name voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, effectiever dan de inzet van één re-integratie-instrument.
4. De inzet van een combinatie van bemiddeling naar werk, intensieve begeleiding aan werkzoekenden en het aanleren van vaardigheden draagt bij aan de effectiviteit van de re-integratie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
5. Trajectbegeleiding met aandacht voor baanmogelijkheden, rechten & plichten is effectief.
6. Loonkostensubsidie draagt bij aan een toename van de arbeidsparticipatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
7. Van scholingstrajecten zijn beroepsgerichte trainingen en korte cursussen het effectiefst.
8. **Een effectieve werkgeversdienstverlening, waarbij aandacht is voor het overbruggen van negatieve beeldvorming, een vlot dienstverleningsproces, een inzichtelijk werkzoekendenbestand en goede nazorg, draagt bij aan de arbeidsparticipatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.**

Doelgroepen

9. De inzet van re-integratie-instrumenten is voor ouderen over het algemeen effectiever dan voor andere leeftijdsgroepen.
10. De inzet van re-integratie voor jongeren is effectiever voor jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt dan voor jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt.
11. **Voor statushouders (vluchtelingen) dragen vroegtijdige en intensieve begeleiding door klantmanagers en duale trajecten waarin taalverwerving en werk gecombineerd worden bij aan een toename van de arbeidsparticipatie.**
12. Voor mensen met een arbeidsbeperking is het direct plaatsen in betaald werk effectiever dan eerst voorbereiding zoals assessment, trainingen en begeleiding.
13. Voor mensen met een arbeidsbeperking is de inzet van jobcoaching effectief.

GKND

14. In het kader van het horizontale thema 'Gelijke Kansen en Non-discriminatie' zijn de volgende activiteiten effectief om discriminatie te verminderen: inzet op kennis en bewustwording van werkgevers over discriminatie, voorlichting en training van werkgevers en toeleiders over de rol van stereotypering en het stimuleren van diversiteitsbeleid op de werkvloer.

Contextfactoren

15. Een intensieve samenwerking tussen gemeenten onderling, tussen de scholen voor vso/pro onderling, en tussen gemeenten, scholen en werkgevers, bevordert de mate waarin binnen de projecten kwetsbare doelgroepen effectief worden toegeleid naar de arbeidsmarkt.
16. In een krappe (regionale) arbeidsmarkt is het makkelijker om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen en houden dan in een ruime arbeidsmarkt.



Inhoud en uitvoering projecten

3

3 Inhoud en uitvoering projecten

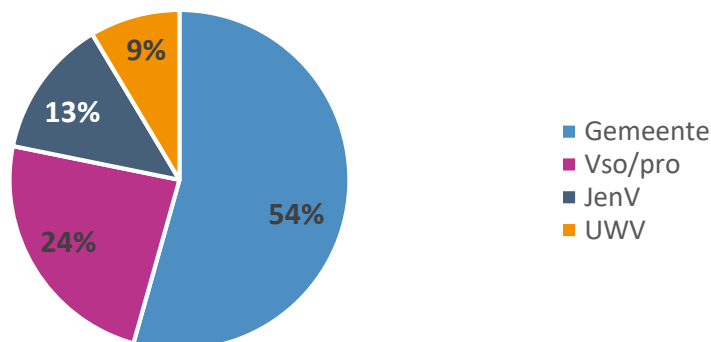
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de inhoud en de uitvoering van de ESF-projecten beschreven. We laten allereerst de financiële realisatie van ESF Actieve Inclusie zien (3.2). Vervolgens gaan we in op de wisselwerking tussen proces (administratie en verantwoording) en inhoud van ESF (doelgroepen en activiteiten) (3.3). Daarna wordt nader geschetst wat de toegevoegde waarde van ESF Actieve Inclusie is voor (ex-)leerlingen van het vso/pro (3.4), gevolgd door de inzet voor deze doelgroep vanuit de regionale impuls baankansen (3.5). Tot slot beschrijven we de activiteiten die ondernomen zijn om aandacht te vragen voor het thema Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND) en de ervaringen van de deelnemers hiermee (3.6).

3.2 Financiële voortgang

Van de middelen voor het Nederlandse programma ESF 2014-2020 is € 358 miljoen beschikbaar voor Actieve Inclusie (exclusief Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking).²⁵ Deze middelen worden verdeeld over drie typen aanvragers: arbeidsmarktregio's (AMR's), het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en UWV. Binnen de AMR's worden twee typen projecten uitgevoerd: gemeentelijke projecten en projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro. Figuur 3.1 laat de verdeling van het budget over de aanvragers zien.

Figuur 3.1 Verdeling budget ESF Actieve Inclusie over aanvragers



Medio mei 2019 zijn de meest recent beschikbare gecontroleerde cijfers over de financiële realisatie op een rij gezet. Omdat de tijdvakken van de verschillende projecten in de tijd niet synchroon lopen, loopt ook de timing van de einddeclaratie en eindcontrole niet synchroon. In mei 2019 was de financiële realisatie voor de volgende perioden bekend:

- Gemeenten: 2014 tot en met 2017 (eerste tijdvak)
- Vso/pro: 2014 tot en met het schooljaar 2017-2018 (eerste drie tijdvakken)
- UWV: 2015 tot en met 2016
- JenV: 2015 tot en met 2016 (eerste twee tijdvakken)

Voor de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro geldt dat alle 35 projecten over het tijdvak 2017-2018 de einddeclaratie hebben ingediend en dat bij 31 projecten de definitieve rapportages beschikbaar waren. Voor vier projecten is de realisatie dus vastgesteld op basis van de conceptrapporten. Op basis van de beschikbare cijfers is in tabellen 2,1 en 2.2 de financiële realisatie afgezet tegen het beschikbare budget:

²⁵ De overige middelen voor het Nederlandse programma ESF 2014-2020 zijn toebedeeld aan ESF Duurzame inzetbaarheid, GTI, horizontale thema's en uitvoeringskosten.

Tabel 3.1 Financiële realisatie AMR en vso/pro projecten ESF Actieve Inclusie (gehele programmaperiode 2014-2020)

Type aanvrager	Beschikbaar subsidiebudget	Gerealiseerde subsidie (na eindcontrole)*	Uitputtingsgraad
Gemeente	€ 194.548.334	€ 72.633.912	37%
Vso/pro	€ 85.231.262	€ 61.893.167	73%

Bron: overzicht financiële realisatie peildatum 23 mei 2019, Uitvoering van Beleid

* Voor de projecten waar nog geen definitieve rapportages beschikbaar waren, (n=4) zijn de gegevens op basis van het concept-rapport vermeld.

Tabel 3.2 Financiële realisatie JenV en UWV projecten ESF Actieve Inclusie (gehele programmaperiode 2014 - 2020)

Type aanvrager	Totaal beschikbaar subsidiebudget	Gerealiseerde subsidie	Uitputtingsgraad
JenV	€ 47.324.610	€ 18.401.496	39%
UWV	€ 30.730.918	€ 10.271.643	33%

Bron: overzicht financiële realisatie peildatum 23 mei 2019, Uitvoering van Beleid

Gemeentelijke projecten: in totaal is er € 72,6 miljoen aan subsidie uitgekeerd. Dit betreft uitsluitend het eerste tijdvak (2014 – 2017), omdat het tweede tijdvak is verlengd tot 2019 en hier derhalve nog geen eindcontroles over uitgevoerd zijn. Omdat de realisatie in het tweede tijdvak nog niet bekend is, kan tot nu toe alleen van 37% van het totaal beschikbare subsidiebudget vastgesteld worden dat het gerealiseerd is. De verwachting is echter dat, na controle over het tweede tijdvak, de volledige subsidie gerealiseerd zal worden.

Projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro: tot en met het schooljaar 2017-2018 (het 3^e tijdvak) is € 61,9 miljoen uitgekeerd, waarmee de realisatie over de gehele programmaperiode op 73% uitkomt. De verwachting is dat met de verlenging van dit derde (en tevens laatste) tijdvak het volledige subsidiebedrag gerealiseerd wordt.

UWV project: tot en met 2016 is € 10,2 miljoen aan subsidie gerealiseerd, wat overeenkomt met 33% van het beschikbare subsidiebudget over de gehele programmaperiode. Dit project loopt nog door tot en met 31 december 2020. Ook hier is verwachting dat het subsidiebedrag voor het einde van de programma volledig gerealiseerd wordt.

JenV-project: tot en met 2016 is ruim € 18,4 miljoen van de totaal beschikbare €47,3 miljoen aan subsidie gerealiseerd; een realisatie van 39% van de gehele programmaperiode. Dit project zal evenals het UWV project doorlopen tot 31 december 2020, en ook hier zal naar verwachting het volledige subsidiebedrag gerealiseerd worden.

Voor ESF Actieve Inclusie (exclusief SITS) is in totaal ruim € 358 miljoen euro beschikbaar (zie de programmaspecifieke indicatoren beschreven in hoofdstuk 1 in van dit rapport). De gecontroleerde cijfers tot en met mei 2019 laten zien dat binnen de verschillende projecten met 46% bijna de helft van dit totaal beschikbare subsidiebedrag besteed. Met de lopende projecten zal naar verwachting het subsidiebedrag voor de gehele programmaperiode benut worden. Er zijn dan ook geen subsidiemiddelen meer beschikbaar. Derhalve worden voor gemeenten en vso/pro scholen na 2019 geen nieuwe tranches meer opengesteld.

3.3 Wisselwerking tussen proces en inhoud

Overwegingen bij de inrichting van ESF Actieve Inclusie gemeentelijke projecten

In ons tweede verdiepende onderzoek kwam reeds naar voren dat in veel gemeenten er geen onderscheid is tussen de activiteiten die vallen onder ESF Actieve Inclusie en het reguliere beleid. De middelen vanuit ESF Actieve Inclusie worden primair gezien als een extra financieringsbron voor uitbreiding of

versterking van het bestaande reguliere beleid, en niet als aanleiding om nieuwe activiteiten te ontplooiën. Binnen ESF Actieve Inclusie wordt primair klantmanagement opgevoerd, en in mindere mate ook andere instrumenten zoals jobcoaching, externe re-integratietrajecten en loonkostensubsidie (Oostveen, Witvliet, Mallee & Mevissen, 2017). Deze keuze voor inzet van ESF binnen het reguliere beleid heeft deels te maken met beleidsinhoudelijke overwegingen (gemeenten zien klantmanagement als een effectief instrument), maar ook met de vereisten omtrent administratie en verantwoording binnen ESF Actieve Inclusie. In het derde verdiepende onderzoek kwam verder naar voren dat de invoering van de Vereenvoudigde Caseload Verantwoordingsystematiek (VCV) had geleid tot meer inzet op klantmanagement binnen ESF (Oostveen, Witvliet, Bouterse & Mallee, 2019). Dit laat zien dat er een verband bestaat tussen de verantwoordingseisen binnen ESF enerzijds en de inhoud en effecten van ESF anderzijds.

In dit vierde verdiepende onderzoek is dit verband nader onderzocht, middels vijftien telefonische duo-interviews met de betrokken ESF-coördinator en de betrokken beleidsmedewerker op gebied van werk en inkomen. Het doel hiervan was om beter te begrijpen welke ESF verantwoordingseisen op welke wijze sturend zijn bij de inrichting van ESF, en welke aanpassingen in de verantwoordingssystematiek mogelijk wenselijk zouden zijn in het toekomstige ESF Plus-programma (2021-2027).

Rol administratie en verantwoording bij keuze ESF-activiteiten gemeentelijke projecten

De meeste respondenten geven aan dat de vereisten voor administratie en verantwoording binnen ESF een rol spelen in de keuze voor het type activiteiten dat verantwoord wordt. De meeste respondenten geven aan dat de keuzes voor de opgevoerde activiteiten niet zozeer inhoudelijk gemotiveerd zijn, maar met name genomen worden op basis van de administratieve last en de kans op correcties bij controles. Het budget wordt zo veel mogelijk gerealiseerd met een klein aantal makkelijk te verantwoorden activiteiten waarmee veel kosten gemoeid zijn. Kleinere en moeilijker te verantwoorden activiteiten worden alleen opgevoerd wanneer dat nodig is om het subsidiebudget volledig te realiseren. Regelmatig geven regio's aan dat ze vooraf bewust een breed pakket van instrumenten opnemen in de aanvraag om later flexibel te zijn in wat ze uiteindelijk verantwoorden.

Bezien vanuit administratie en verantwoording zijn vormen van begeleiding van werkzoekenden het meest aantrekkelijk om op te voeren binnen ESF Actieve Inclusie. Het gaat dan met name om klantmanagement (en in mindere mate om jobcoaching) zoals ook naar voren kwam in het tweede verdiepende onderzoek (Oostveen, Witvliet, Mallee & Mevissen, 2017). De kosten van klantmanagement bestaan voornamelijk uit personele inzet en zijn omvangrijk; hiermee kan een groot deel van de ESF-subsidie worden benut. Bovendien maakt de VCV-methodiek (Vereenvoudigde Caseload Verantwoording) het sinds het eerste tijdvak administratief een stuk eenvoudiger om begeleiding van ESF-deelnemers door klantmanagers te verantwoorden (Oostveen, Witvliet, Bouterse & Mallee, 2019). De personele inzet van een klantmanager kan namelijk worden verantwoord op ESF naar rato van het aandeel ESF-subsidiabele klanten dat men in de caseload heeft. De koppeling tussen klantmanagers en hun caseload is op basis van de klantvolgsystemen gemakkelijk te maken. Voorheen moest ook de personele inzet per ESF-deelnemer nauwkeurig worden geadmistreerd, maar dit is niet langer nodig. Klantmanagement is dan ook in vrijwel alle aanvragen opgenomen. Per regio verschilt het wat er verder is opgenomen in de ESF-aanvraag, bijvoorbeeld leerwerkbedrijven, vouchers of scholing, om het eventueel resterende subsidiebedrag te kunnen realiseren.

“We hebben overwogen jobcoaching op te nemen onder ESF, maar het bleek te ingewikkeld: er is geen vaste caseload, er worden geen gedetailleerde verslagen bijgehouden en het is extern uitbesteed.”

Projectcoördinator ESF

Er zijn verschillende activiteiten die respondenten noemen die nu niet of lastig te verantwoorden zijn binnen ESF.

1. Trajecten gericht op **activering**. Klanten die te maken hebben met (multi)problematiek die eerst moeten worden opgelost, worden eerst richting activering begeleid met het uiteindelijke doel om weer aan het werk te gaan. Respondenten zien dit als een ‘grijs gebied’: wanneer valt een activiteit nog onder de noemer ‘activering’ en wanneer kan het onder begeleiding naar werk geschaard

worden? In dit kader wordt ook dagbesteding genoemd, wanneer dat mogelijk op termijn leidt tot de stap naar betaald werk.

2. **Jobcoaching, jobhunting en accountmanagement.** Deze kunnen in principe in ESF opgenomen worden, maar blijken in de praktijk lastig te verantwoorden. Dit komt allereerst doordat hier niet met een vaste caseload van klanten wordt gewerkt. Accountmanagers en jobhunters richten zich op werkgevers, waardoor hun uren lastig op een specifieke klant te verantwoorden zijn. Voor jobcoaches wordt genoemd dat zij bijvoorbeeld in één bezoek aan een werkgever meerdere klanten coachen, ook dat staat een duidelijke verantwoording op de persoon in de weg. Bovendien moeten klanten steeds tekenen dat een gesprek heeft plaatsgevonden, en regio's willen hun klanten niet op deze wijze belasten. Ten tweede geldt dat accountmanagers en jobcoaches vaak geen uitgebreide verslagen maken van hun werkzaamheden, waardoor zij niet tegemoet kunnen komen aan de eisen aan de ESF-verantwoording en het risico op correcties toeneemt. Dit verklaart de geringe inzet van vraaggerichte instrumenten binnen ESF, zoals vastgesteld in het tweede verdiepende onderzoek (Oostveen, Witvliet, Mallee & Mevissen, 2017).
3. **Innovatieve (kleinschalige) projecten.** Bij deze projecten is het van tevoren niet altijd duidelijk hoe ze gaan lopen, waardoor het risico op onvoldoende of verkeerde administratie (en dus correcties) toeneemt. Het verantwoorden van innovatieve projecten is bovendien veel werk en risicovol, zeker wanneer wordt samengewerkt met externe partners. Respondenten geven aan dat zij daarom liever zo veel mogelijk bekende activiteiten opvoeren binnen ESF. Dit maakt dat de bijdrage van ESF (in ieder geval in directe zin) aan innovatie beperkt is, zoals ook uit het derde verdiepende onderzoek naar voren kwam.

Een aantal respondenten licht overigens toe dat het toevoegen van bovenstaande activiteiten niet nodig is, omdat de subsidie binnengehaald kan worden op bestaande activiteiten zoals klantmanagement. Het uitgekeerde subsidiebedrag is vervolgens vrij besteedbaar, en kan dan alsnog breed ingezet worden op de bovenstaande activiteiten. Enkele andere regio's kiezen er juist voor om wel specifieke of innovatieve projecten op te nemen in ESF, omdat ze die belangrijk vinden. Zij lichten toe dat deze vaak wel lastig te verantwoorden zijn, waardoor ze er soms aan twijfelen of de administratieve lasten wel opwegen tegen de subsidie die het oplevert. Dit geldt met name voor kleine projecten waarbij er een aparte, nauwkeurige administratie speciaal voor de ESF-subsidie moet worden bijgehouden.

Rol administratie en verantwoording bij keuze ESF-doelgroepen gemeentelijke projecten

Ook voor wat betreft de doelgroepen die men verantwoordt op ESF spelen de administratieve last en het risico op correcties bij de eindcontrole een aanzienlijke rol. Niet van alle ESF-doelgroepen is namelijk even gemakkelijk aan te tonen dat ze tot de desbetreffende doelgroep behoren.

1. De groep langdurig uitkeringsontvangers zijn qua omvang een zeer grote groep en zijn eenvoudig inzichtelijk te maken (zij ontvangen zes maanden of langer een uitkering, wat zichtbaar is in Suwinet).
2. Ook jongeren en ouderen zijn op basis van hun leeftijd eenvoudig inzichtelijk te maken.
3. Het opvoeren van statushouders is moeilijker, omdat het een aanvullende administratieve handeling vergt (het aantonen van de verblijfsstatus).
4. Ook voor arbeidsbelemmerden is een extra administratieve handeling nodig om aan te tonen dat zij daadwerkelijk tot deze doelgroep behoren. Dit is namelijk niet inzichtelijk via SUWI, maar dient apart opgevraagd te worden via het doelgroepregister.

Opvallend is wel dat er tussen de AMR's verschillen kunnen bestaan in welke doelgroepen ze eenvoudig te administreren vinden. Zo vindt de ene regio bijvoorbeeld dat statushouders moeilijk te administreren zijn, terwijl andere regio's dit niet moeilijk vinden.

Net als we zagen bij de activiteiten nemen de meeste regio's in hun aanvraag ook een brede selectie van doelgroepen op, zodat ze in hun verantwoording flexibel zijn. Vaak wordt in de verantwoording dan wel de voorkeur gegeven aan de groepen die relatief makkelijk te verantwoorden zijn. Men begint met het identificeren van de makkelijkste doelgroepen en voegt andere groepen toe totdat het volledige subsidiebedrag benut is. Omdat er overlap bestaat tussen de doelgroepen (één persoon kan tegelijkertijd oudere, langdurig uitkeringsontvanger en statushouder zijn), kunnen bijvoorbeeld statushouders of arbeidsbelemmerden regelmatig ook onder een andere categorie opgevoerd worden.

Respondenten geven aan dat bijna al hun klanten wel onder één van de ESF-doelgroepen vallen; enkele geïnterviewden schatten dat dit 80 tot 90 procent van het bijstandsbestand betreft. Dit leidt echter tot twee verschillende conclusies: een deel van de respondenten zegt dat het nu goed is zoals het is, een ander deel vraagt zich af waarom er überhaupt met doelgroepen gewerkt wordt en of niet gewoon alle klanten onder ESF zouden kunnen vallen.

“Het zou fijn zijn als er één brede doelgroep was, in plaats van allemaal kleinere doelgroepen. Dat zou makkelijker te verantwoorden zijn en is ook beter vanuit een privacy-oogpunt.”

Projectcoördinator

Verder melden meerdere regio's dat het bijvoegen van gegevens uit Suwinet om de doelgroepstatus aan te tonen niet (meer) mogelijk is vanwege de AVG. In plaats daarvan zou het Inlichtingenbureau checken of de aangeleverde personen tot de doelgroep behoren (IB-toets), maar zij blijken dit slechts voor een aantal doelgroepen te kunnen. Indien dit verbeterd kan worden zou deze centrale controle door het Inlichtingenbureau een flinke verlaging van de administratieve last betekenen voor de arbeidsmarktregio's.

Tot slot benoemen respondenten één groep klanten die nu moeilijk mee te nemen is in ESF Actieve Inclusie: klanten die te maken hebben met (multi)problematiek die eerst moet worden opgelost voordat ze aan het werk kunnen. Juist nu er krapte heerst op de arbeidsmarkt maakt deze groep een steeds groter deel uit van het bijstandsbestand. Zoals reeds eerder beschreven wordt voor deze klanten in eerste instantie vooral op activering ingezet, hetgeen voor respondenten een 'grijs gebied' vormt omdat het niet direct gericht is op betaald werk. Dit probleem komt met name terug bij statushouders die nog bezig zijn met hun inburgering en het vergroten van hun maatschappelijke participatie. Zij zijn nog beperkt inzetbaar in de arbeidsmarkt, maar kunnen wel alvast voorbereidende trajecten volgen. Zijn deze trajecten wel of niet ESF-subsidiabel?

Mogelijke vereenvoudiging van administratie en verantwoording van gemeentelijke projecten

Respondenten zouden graag zien dat het administreren en verantwoorden minder tijd zou kosten. Ze noemen dat zowel het bijhouden van alle contactmomenten en handelingen als het uiteindelijk controleren en opgeven voor de verantwoording veel tijd kosten. Regio's proberen dit op verschillende manieren zo veel mogelijk te beperken, door bijvoorbeeld standaard een uitdraai uit Suwinet aan een dossier toe te voegen wanneer iemand langer dan zes maanden in de bijstand zit, of door zo veel mogelijk alleen de activiteiten van de centrumgemeente te verantwoorden. Respondenten geven verschillende suggesties voor vereenvoudiging van de administratie en verantwoording:

- Per klant zou een vast bedrag gesubsidieerd kunnen worden op basis van gemiddelde kosten in plaats van op werkelijk gemaakte kosten per klant. Dit zou een gedetailleerd dossier per klant overbodig maken, waardoor zowel in de administratie als in de verantwoording veel tijd bespaard zou worden.
- Een deel van het subsidiebedrag, bijvoorbeeld tien procent, zou vrijgemaakt kunnen worden om in te zetten voor innovatieprojecten. De wens is dat de administratie- en verantwoordingseisen voor dit deel van het subsidiebedrag meer regelluwer zou zijn.
- Maak het mogelijk om zowel interne als externe kosten te kunnen verantwoorden op hetzelfde traject. Respondenten vertellen dat het voor hen onduidelijk is waarom ze moeten kiezen tussen het verantwoorden van de interne en externe kosten en niet alle kosten van een traject mee kunnen nemen.

Ook noemen de respondenten een aantal knelpunten in de administratie en verantwoording, waarvoor een oplossing gewenst is:

- Om de VCV-methodiek toe te passen voor een groep klantmanagers, dient onder hen de genormaliseerde caseload berekend te worden (= het gemiddelde). Binnen die groep mag de caseload van de individuele klantmanagers maximaal 20 procent omlaag afwijken van dit gemiddelde. Wanneer klantmanagers werken met zeer verschillende caseloads volgt er een correctie.²⁶ Om dit te

²⁶ Dedicated klantmanagers voor statushouders hebben bijvoorbeeld vaak een lagere caseload dan andere klantmanagers.

voorkomen worden klantmanagers met lage caseloads in een aparte groep geplaatst met een afzonderlijk berekende genormaliseerde caseload. Dit compliceert het verantwoordingsproces, en is in kleine gemeenten bovendien niet altijd mogelijk omdat zij vaak te weinig klantmanagers met een lage caseload hebben om een aparte groep te vormen.

- Een soortgelijk probleem vindt plaats bij klantmanagers met een dynamische caseload, die regelmatig wisselt. Een caseload kan dan tijdens het peilmoment bijvoorbeeld net te laag zijn, of een klant is rond die tijd naar een andere klantmanager overgedragen. Ook dit zorgt voor correcties, terwijl er wel klanten begeleid worden.
- Op dit moment moet van tevoren ingeschat worden hoeveel klanten binnen de ESF-doelgroepen een klantmanager heeft. Dit is vaak erg lastig in te schatten, waardoor het voor de zekerheid standaard op honderd procent wordt gezet. Deze stap lijkt zodoende overbodig.
- Bij het voorbereiden van de verantwoording moeten alle klanten die niet actief gesproken worden door klantmanagers uit de caseloads gehaald worden. Dit is tijdrovend omdat dit handmatig moet gebeuren.
- Het wordt als vreemd en stressvol ervaren dat er soms een tweedelijns controle²⁷ plaatsvindt. Het geld is dan al uitgekeerd en zou bij eventuele correcties dus terugbetaald moeten worden. Daarnaast is het volgens de respondent vreemd dat iets dat eerst al door Uitvoering van Beleid is goedgekeurd, alsnog afgekeurd kan worden.
- Meerdere respondenten ervaren het als problematisch dat de regels gedurende het tijdvak van een subsidie worden aangepast. Daardoor blijken achteraf bepaalde activiteiten onvoldoende verantwoord en er is geen of weinig mogelijkheid tot herstel mogelijk. Respondenten geven aan dat het voor hen heel belangrijk is dat 'spelregels niet halverwege veranderen'.

Rol van de centrumgemeente in het aanvragen en verantwoorden van ESF

Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over het systeem waarbij de centrumgemeente de aanvraag indient en met de andere gemeenten afstemt over de administratie en verantwoording. Volgens respondenten draagt het bij aan overleg, samenwerking en afstemming. Een respondent noemde het een van de weinige instrumenten die de centrumgemeente heeft om het beleid in de regio bij te sturen. Centrumgemeenten blijven daarnaast beter op de hoogte van wat er speelt in de regio, doordat er regelmatig overleg plaatsvindt. Ook wordt als voordeel genoemd dat kleine gemeenten nu niet alle kennis over de ESF-regeling en bijbehorende verantwoordingseisen zelf in huis hoeven te halen, maar dat bij de centrumgemeente vinden.

“De samenwerking loopt nu goed, maar heeft wel wat aanloopproblemen gehad. Dit lag vooral in het zoeken naar het vormgeven van de samenwerking, omdat de regiogemeenten in de AMR liever niet hun autonomie willen verliezen. De centrumgemeente zit uiteindelijk in een lastige positie tussen enerzijds het Rijk en anderzijds de regiogemeenten in. De verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten komt op afstand te staan van het Rijk en de centrumgemeente zit ertussen. Daarom moet je echt goede afspraken maken.”

Projectcoördinator

Er worden echter ook enkele nadelen genoemd van het huidige systeem, met name voor de centrumgemeenten. Mogelijk ligt hier de focus op omdat de meeste geïnterviewde respondenten werken in of vooral contact hebben met de centrumgemeente. In het huidige systeem fungeert de centrumgemeente als verbindende schakel tussen de regiogemeenten en Uitvoering van Beleid, waardoor er meer afstemming en coördinatie nodig is. Fouten worden bijvoorbeeld door UvB teruggesteld bij de centrumgemeente, die dan naar de uitvoeringsgemeente moet om aanvullende informatie op te halen. Centrumgemeenten dragen bovendien wel de verantwoordelijkheid voor het project naar UvB toe, maar hebben niet altijd voldoende invloed in hun regio. Ten slotte zijn niet alle centrumgemeenten duidelijk de aangewezen gemeente om de expertise en verantwoordelijkheid in huis te halen (bijvoorbeeld omdat ze niet de grootste gemeente in de regio zijn).

²⁷ De tweedelijnscontrole wordt uitgevoerd door de Audit Autoriteit. In Nederland is de Audit Dienst Rijk van het ministerie van Financiën hiervoor aangewezen.

Wisselwerking tussen proces en inhoud UWV-project

UWV zet in het kader van ESF vrijwel uitsluitend in op jobcoaching, dat ingekocht wordt bij externe partijen (jobcoachorganisaties). Dit wordt voornamelijk ingezet voor Wajongers, verder kunnen het ook WIA-ontvangers met zwaardere problematiek zijn. Er waren meerdere redenen voor UWV om vanuit ESF Actieve Inclusie in te zetten op jobcoaching voor de doelgroep arbeidsbelemmerden.

- **Beleidsinhoudelijk:** UWV acht dit instrument effectief voor het ondersteunen van arbeidsbelemmerden (en hun werkgevers) ten behoeve van duurzame arbeidsparticipatie. Hiermee waren reeds goede ervaringen opgedaan. Bovendien bestond hiervoor ook draagvlak vanuit het ministerie van SZW.
- **Verantwoording:** Jobcoaching is qua financiële omvang een grote activiteit van UWV, waarmee de ESF-subsidie gemakkelijk volledig benut kan worden. Daarnaast is het een gemakkelijk te verantwoorden activiteit, met een laag risico op non-subsidiabiliteit. Dit maakt jobcoaching een aantrekkelijk instrument voor UWV om te verantwoorden op ESF. Vanuit de vorige ESF-periode was de ervaring dat andere activiteiten, zoals inzet van adviseurs op de werkpleinen, moeilijker te verantwoorden waren doordat die inzet moeilijker rechtstreeks gekoppeld konden worden aan individuele deelnemers.

UWV slaagt er al jaren in om de ESF-subsidie volledig te benutten met het opvoeren van jobcoaching voor Wajongers. De huidige administratieve last wordt als acceptabel ervaren. Ook zijn er momenteel geen doelgroepen binnen UWV met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die verstoken zijn van begeleiding, waarvoor men graag de ESF-subsidie zou willen benutten. De combinatie van het voorgaande maakt dat er binnen UWV geen sterke behoefte bestaat om de kaders omtrent administratie en verantwoording te veranderen om nieuwe activiteiten of doelgroepen te kunnen bedienen vanuit ESF.

Wisselwerking tussen proces en inhoud project Ministerie van JenV

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) zet vanuit ESF in op individuele trajectbegeleiding, scholing en het opdoen van werkervaring voor vier typen doelgroepen. Dit betreft (1) (ex-)gedetineerden, (2) tbs'ers, (3) jongeren in een justitiële jeugdinstelling en (4) jongeren in een civielrechtelijke instelling.

De keuze voor deze activiteiten is niet ingegeven vanuit de ESF-kaders omtrent administratie en verantwoording. De ESF-inzet vanuit JenV is gericht op een succesvolle terugkeer van de diverse doelgroepen in de maatschappij, door hen in staat te stellen om op termijn betaald werk te vinden. De ESF-middelen stellen de instellingen in staat om hiervoor extra inzet te kunnen plegen, voornamelijk door middel van intensievere begeleiding en meer scholingen en trainingen (= kwaliteitseffect). Wel zijn er activiteiten te noemen die momenteel niet binnen ESF worden opgevoerd vanwege de vereisten omtrent administratie en verantwoording. Binnen de instellingen van DJI worden namelijk ook vaardigheden geleerd waarvoor men interne certificaten ontvangt. Omdat deze certificaten niet extern geaccrediteerd zijn, worden deze activiteiten niet opgevoerd binnen ESF Actieve Inclusie.

Voor wat betreft de doelgroepen laat de projectcoördinator van het JenV-project desgevraagd weten dat er op dit moment geen behoefte bestaat aan uitbreiding van de ESF-doelgroepen met aanvullende doelgroepen. Andersom geldt dat de doelgroep jongeren in een civielrechtelijke instelling op dit moment onder het JenV-project vallen, terwijl deze instellingen niet formeel onder de verantwoordelijkheid van het DJI vallen. Vanuit administratief opzicht is dit niet logisch.

Subsidie op basis van inspanning of output?

De respondenten (zowel gemeenten als UWV en JenV) zijn, op verzoek van UvB, gevraagd hoe zij aankijken tegen de mogelijkheid om af te rekenen op basis van output in plaats van op basis van inspanning. De meeste respondenten zijn hier geen voorstander van. Hiervoor wordt een aantal argumenten gegeven, die als volgt kunnen worden samengevat.

Gerealiseerde output is afhankelijk van externe factoren

Er zijn verschillende factoren buiten de invloedssfeer van de aanvragers die invloed (kunnen) hebben op het aantal uitplaatsingen, waaronder met name de ontwikkeling van (en regionale verschillen in) werkgelegenheid en de conjunctuur. Dit betekent dat de realisatie van de subsidie lager zou zijn in perioden

van laagconjunctuur, terwijl er dan juist veel mensen werkloos zijn en er dus een grote behoefte is aan inzet op re-integratie. Bovendien zou een dergelijke systematiek ertoe leiden dat arbeidsmarktregio's met een zwakkere arbeidsmarkt minder middelen krijgen voor re-integratie, hetgeen ook onwenselijk is. Dit pleit ervoor om de financiering niet te koppelen aan output, maar aan inspanning. Tegelijkertijd waren er ook respondenten die juist van mening waren dat financiering op output de subsidie brengt waar hij hoort, namelijk daar waar uitstroom gerealiseerd wordt.

De projectcoördinator vanuit het ministerie van JenV lichtte toe dat binnen dit project relatief weinig uitstroom naar werk gerealiseerd wordt, aangezien de deelnemers tijdens deelname aan het ESF-traject in detentie zitten (met uitzondering van een nazorgfase van zes weken). De inzet vanuit ESF is dan ook vooral gericht op het stapsgewijs voorbereiden op een succesvolle terugkeer naar de maatschappij. Bij een afrekening op basis van plaatsingen op werk zou het subsidiebedrag per bemiddelde deelnemer zeer hoog moeten zijn om de totale inspanning voor de doelgroep vanuit DJI te kunnen bekostigen.

Focus op mensen met afstand tot de arbeidsmarkt komt onder druk te staan

In de ogen van de respondenten is het afrekenen op output een beperkte manier om naar de werkzaamheden te kijken. Soms kost het namelijk veel inspanning om een resultaat te bereiken bij een klant, maar daar wordt in de financiering geen rekening mee gehouden. En soms lukt het niet om een klant naar werk uit te laten stromen ondanks veel inspanningen hiertoe. Deze inspanningen zouden vervolgens niet gefinancierd worden. Dit maakt het aantrekkelijker voor aanvragers om de inzet vooral te richten op personen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt ('laaghangend fruit') waarmee snelle uitstroom naar werk gerealiseerd kan worden. Dit terwijl ESF Actieve Inclusie juist gericht is op het ondersteunen van klanten die verder van de arbeidsmarkt staan.

Grote verandering in verantwoordingssystematiek, maar die wordt wel simpeler

Verder geldt dat uitstroom naar werk niet door alle aanvragers precies wordt bijgehouden. Afrekening op uitstroom zou daarom grote aanpassingen in de systematiek vergen. Wel geldt dat na deze aanpassing de administratie en verantwoording aanzienlijk eenvoudiger zouden worden en minder inspanning zouden vergen. Ook merkt een aanvrager op dat het vertrouwen zou uitstralen naar de aanvragers, namelijk dat zij zelf het beste kunnen bepalen welke inzet in hun specifieke context het meest zinvol is. Beide kunnen gezien worden als voordelen van outputfinanciering.

Meer onzekerheid, minder innovatie

Met het koppelen van de financiering aan output wordt de te verwachten financiële opbrengst van ESF Actieve Inclusie onzekerder voor de aanvragers, omdat de hoeveelheid plaatsingen zich lastig laat voorspellen. Ook maakt deze financieringsvorm het minder aantrekkelijk om een nieuwe aanpak te ontwikkelen waarvan de effectiviteit nog niet bekend is, wat de mate van innovatie beperkt. Overigens zag een andere respondent financiering op output juist als een aanleiding om 'out-of-the-box' te denken over nieuwe vormen om zo veel mogelijk mensen naar werk te krijgen, en de inzet van bestaande instrumenten kritisch te heroverwegen. Mogelijk heeft dit ermee te maken dat de administratie en verantwoording met een outputfinanciering simpeler zouden zijn, waardoor men ook moeilijker te registreren activiteiten zou ondernemen.

Definiëring en registratie

Het is moeilijk om een goede en eerlijke wijze te bedenken hoe 'output' gemeten moet worden. Wanneer uitgegaan wordt van een bepaald bedrag per plaatsing naar werk, werpt zich een aantal vragen op: vanaf hoeveel uren werk per week geldt het als een plaatsing? En in hoeverre wordt bijvoorbeeld de duurzaamheid van plaatsing meegerekend? Ook is nog onduidelijk hoe er een prijs bepaald wordt voor een plaatsing. Maakt het bijvoorbeeld uit hoe ver de klant van de arbeidsmarkt afstond en hoe lang het traject duurde? Wordt in het tarief ook rekening gehouden met het gegeven dat er altijd niet-succesvolle trajecten zullen zijn?

Tot slot geldt dat de inspanningen gedurende de ESF periode voor een deel van de deelnemers pas na de subsidieperiode tot resultaat zal leiden in de vorm van uitstroom naar werk. Deze resultaten zouden dan niet meegenomen kunnen worden in de uitbetaling van de subsidie.

3.4 Vso- en pro-projecten: toegevoegde waarde ESF

Op het moment van onderzoek (Q1 2019) was van 28 projecten van vso- en pro-scholen de eindcontrole uitgevoerd over het derde tijdvak. Projecten in dit tijdvak konden verlengd worden tot het schooljaar 2017-2018, waarna geen nieuw tijdvak is opengesteld. Dat betekent dat dit vierde verdiepende onderzoek de laatste kans was om deze projecten te bevragen over de toegevoegde waarde van ESF. De projectcoördinatoren zijn bevraagd over wat voor hen de toegevoegde waarde is geweest van ESF Actieve Inclusie. Voor 14 regio's werd het project gecoördineerd door een subsidiebureau, in welk geval de subsidieadviseur hierover bevraagd is.

Toegevoegde waarde ESF voor (ex-)leerlingen vso/pro

De toegevoegde waarde van ESF Actieve Inclusie voor (ex-)leerlingen vso/pro is dat er meer en betere activiteiten worden uitgevoerd op het gebied van arbeidstoeleiding. Het gaat om stagebegeleiding, scholing, leerwerkbedrijven en branchecursussen. Deze activiteiten vergroten de kansen van de leerlingen om aansluitend op hun schoolperiode de overstap naar betaald werk te maken. De scholen zijn dankzij de ESF-subsidie beter in staat om maatwerk te bieden gericht op individuele gevallen, en de begeleiding is van betere kwaliteit. Dankzij de subsidie kan men de hiervoor benodigde formatie aanhouden. Zonder de subsidie zou deze formatie niet beschikbaar zijn en zouden scholen deze activiteiten minder intensief kunnen uitvoeren. Ook benut een deel van de aanvragers de ESF-subsidie om meer nazorg te geven aan leerlingen nadat zij van school zijn.

Verder noemen meerdere aanvragers dat ESF bijdraagt aan de samenwerking tussen scholen onderling. Regelmatig wordt gekozen voor gezamenlijke projecten en er is meer overleg en uitwisseling tussen de scholen. Ook de samenwerking met gemeenten wordt hechter. Regelmatig zijn bijvoorbeeld gemeentelijke jobcoaches betrokken bij overleg op scholen over de leerlingen in hun laatste studiejaar. In deze overleggen bespreekt de gemeente samen met de school wat er nodig is om de kansen van de leerlingen op uitstroom naar werk te vergroten. Dit is niet alleen het gevolg van ESF; ook vanuit de Participatiewet en Wet banenafpraak hebben gemeenten hun inspanningen hierop vergroot.

Interventiologica

Met de projectcoördinatoren is besproken in hoeverre de uitvoeringspraktijk binnen de vso- en pro-scholen in lijn is met de (voor deze doelgroep relevante) aannames uit de interventiologica (zoals weergegeven in paragraaf 2.4). Het gaat hier niet uitsluitend om de inzet van de scholen vanuit ESF Actieve Inclusie, maar meer in brede zin over hun werkwijze gericht op arbeidstoeleiding van de leerlingen. Hier van geven we onderstaand per aanname een beknopt overzicht.

2. Re-integratie is voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder bijstandsgerechtigden, minder effectief als er lang mee gewacht wordt.

Al in de eerste en tweede leerjaren volgen leerlingen op de vso- en pro-scholen activiteiten gericht op de arbeidsmarkt, zoals interne stages en praktijkgerichte vakken, hetgeen doorgaans niet met ESF-subsidie bekostigd wordt. Vanaf het derde leerjaar beginnen leerlingen met het volgen van externe stages, mede bekostigd vanuit ESF, behalen ze waar mogelijk een (deel)certificaat en wordt uiteindelijk geprobeerd de stage om te zetten in een baan. Samenvattend kan gesteld worden dat de aandacht voor arbeidstoeleiding voor de leerlingen vroeg begint, waarmee de uitvoering in lijn is met deze aanname.

3. De inzet van een mix van aanbodgerichte instrumenten, vraaggerichte instrumenten en matchingsgerichte instrumenten is effectief voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

4. De inzet van een combinatie van intensieve begeleiding, aanleren vaardigheden en bemiddeling is effectief voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Vanuit ESF wordt ingezet op stagebegeleiding, scholing, leerwerkbedrijven en branchecursussen. Iedere leerling volgt een eigen ontwikkelpad naar een bepaalde uitstroomrichting (bijvoorbeeld handel en administratie, zorg, techniek, horeca etc.), en neemt gedurende de schoolloopbaan deel aan meerdere van deze ESF-gefinancierde activiteiten. Er is enige variatie tussen de scholen, maar in de basis worden de stagebegeleiding en scholing voor alle leerlingen ingezet en branchecursussen in de meeste gevallen ook (al zijn deze voor sommige leerlingen niet haalbaar, met name voor leerlingen in cluster 3.²⁸) Leerwerkbedrijven worden niet in alle gevallen ingezet. Samenvattend is sprake van een mix van aanbodgerichte (scholing en branchecursussen) en matchingsgerichte instrumenten (in het kader van de stage) (aanname 3). Ook is sprake van een combinatie van begeleiding, het aanleren van vaardigheden en bemiddeling (naar stagebedrijven)(aanname 4).

5. Trajectbegeleiding met aandacht voor baanmogelijkheden, rechten en plichten is effectief.

De achtergrond van deze aanname is dat in de begeleiding van werklozen, naast individuele aandacht ook soms een 'strengere' houding van de trajectbegeleider nodig is door te wijzen op rechten en plichten van de persoon (bijvoorbeeld de inspanningsverplichting binnen de Participatiewet)(Behncke, Frölich & Lechner, 2007). Uit de interviews met de coördinatoren komt naar voren dat dit voor de leerlingen van de vso- en pro-scholen geen issue is. De ervaring is dat de leerlingen over het algemeen het liefst leren door zaken in de praktijk te brengen. Ze zijn daardoor gemotiveerd voor de activiteiten gericht op arbeidstoeleiding, waaronder met name de stages. Evenwel zijn deze activiteiten verplicht onderdeel van het curriculum. Er kunnen uiteraard gedrags- of motivatieproblemen spelen, maar die zijn eerder inherent aan de leeftijd en de doelgroep dan specifiek te wijten aan activiteiten gericht op arbeidstoeleiding. Het personeel van de vso- en pro-scholen kent de doelgroep en hun behoeften/gedrag, en is voldoende competent om hiermee om te gaan. Aan deze aanname is daarom voldaan.

6. Loonkostensubsidie is effectief voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

14. Intensieve samenwerking tussen gemeenten, scholen en werkgevers draagt bij aan de effectiviteit van re-integratie van kwetsbare groepen.

Er is in toenemende mate sprake van samenwerking tussen scholen en gemeenten omtrent de uitstroom van leerlingen. In het laatste jaar worden de leerlingen vaak al besproken door stagebegeleiders van de school en een professional van de gemeente, om in te schatten hoe groot de kans is op uitstroom naar werk respectievelijk naar de gemeentelijke begeleiding. Deze toegenomen samenwerking is in lijn met aanname 14.

Loonkostensubsidie is een instrument vanuit de Participatiewet en wordt ingezet door gemeenten, en niet door de scholen zelf. Belangrijke vraag is of dit instrument al aan werkgevers kan worden aangeboden voordat de leerling van de school af komt en instroomt in de gemeentelijke begeleiding. Het precieze beleid omtrent de inzet van loonkostensubsidie (en jobcoaching) verschilt per gemeente, wat het voor de respondenten moeilijk maakte om hier een eenduidig antwoord over te geven. Wel geven meerdere scholen aan dat zij al voor uitstroom van de leerling uit de school in overleg met de gemeente zorgen dat de leerlingen in het doelgroepregister staan (zodat zij voor de werkgever meetellen voor de banenafpraak) en ook alvast jobcoaching of loonkostensubsidie kunnen regelen indien nodig. Het is dus in een deel van de gemeenten mogelijk om loonkostensubsidie in te zetten voor de matching van leerlingen naar werkgevers, voordat zij de school verlaten (in lijn met aanname 6). Niet bekend is echter of dit de minderheid of de meerderheid van de gemeenten betreft.

7. Van scholingstrajecten zijn beroepsgerichte trainingen en korte cursussen het effectiefst.

De instrumenten branchecursussen, arbeidstraining en leerwerkbedrijven zijn gericht op specifieke beroepen of sectoren. Leerlingen worden in staat gesteld om een door de branche erkend certificaat te

²⁸ Leerlingen in het speciaal onderwijs worden ingedeeld in vier categorieën (clusters). Cluster 3 omvat lichamelijk gehandicapte kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK) en langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap, of meervoudig gehandicapte kinderen die één van deze handicaps hebben.

behalen. Leerlingen die uitstromen uit vso- en pro-scholen krijgen geen diploma mee. Een branchecertificaat is voor de leerlingen een goede manier om aan werkgevers te kunnen laten zien welke vaardigheden ze hebben. De branchecertificaten worden volgens de scholen door werkgevers gewaardeerd. De leerlingen kunnen tijdens hun schoolloopbaan kiezen voor een breed aanbod aan uitstroomprofielen gericht op verschillende sectoren. Een aantal belangrijke sectoren is in nagenoeg alle scholen terug te vinden, zoals techniek, logistiek, horeca en schoonmaak. Wel bestaan er verschillen tussen regio's; een deel van de scholen kijkt specifiek naar het type werkgelegenheid in de arbeidsmarktregio en legt in lijn daarmee meer focus op bepaalde sectoren. Samenvattend is voldaan aan deze aanname.

Wisselwerking tussen proces en inhoud ESF in projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro

Ook is aan de projectcoördinatoren gevraagd in hoeverre en op welke manier de eisen omtrent administratie en verantwoording sturend zijn geweest in de activiteiten waar ESF Actieve Inclusie op is ingezet. Over het algemeen geven scholen aan dat de ESF-subsidie eenvoudig gerealiseerd kon worden, omdat het in verhouding tot het reguliere budget slechts een klein bedrag betreft. Evenals gemeenten streven scholen vaak naar een zo eenvoudig mogelijke verantwoording van ESF door de activiteiten op te voeren waarmee de meeste kosten verantwoord kunnen worden met de minste administratieve last. De meeste scholen kiezen er daarom voor om binnen ESF vooral de interne personele kosten op te voeren, omdat interne kosten hoger zijn dan de externe kosten en tevens makkelijker te verantwoorden zijn via bestaande registratiesystemen. Meerdere respondenten noemen dat het verantwoorden van stagebegeleiding op ESF een hoge administratieve last met zich meebrengt, omdat de bestede tijd per afzonderlijk contactmoment geregistreerd dient te worden. Daarom voeren zij stagebegeleiding niet op in het kader van ESF. Dit is opvallend, omdat veel andere respondenten juist aangeven dat stagebegeleiding wel op ESF verantwoord wordt, en dat de bestaande registratie van contactmomenten hiervoor volstaat. Mogelijk bestaat er tussen de scholen verschil in de mate waarin zij de contactmomenten van stagebegeleiders met leerlingen standaard registreren. Verder zijn coördinerende activiteiten, die niet aan individuele leerlingen gekoppeld zijn, lastig te verantwoorden waardoor deze minder vaak opgevoerd worden binnen ESF. Hetzelfde geldt tot slot voor de nazorg voor ex-leerlingen; dit wordt minder systematisch geregistreerd en betreft bovendien slechts kleine aantallen uren. Het is geen probleem voor de scholen om deze activiteiten buiten ESF te laten, omdat het subsidiebedrag zoals eerder gezegd relatief laag is en gemakkelijk gerealiseerd wordt.

Uitputting ESF-middelen en toekomstige borging activiteiten

Vanwege een hoge realisatie van de ESF-subsidie binnen de projecten voor (ex-)leerlingen vso- en pro-projecten, werd eind 2017 duidelijk dat de beschikbare budgetten voor de programmaperiode 2014-2020 reeds uitgeput waren. Er kwam dan ook geen nieuw aanvraagtijdvak voor de scholen, waardoor ze tot de volgende ESF-periode (2021) geen subsidie meer ontvangen. Een belangrijke vraag is hoe scholen hiermee omgaan en wat dit betekent voor de arbeidstoeleiding van de leerlingen. Onder de geïnterviewde professionals bestaan hierop twee verschillende visies.

1. De ene helft van de scholen heeft de ESF-middelen altijd als tijdelijk gezien. Met het wegvallen van de subsidie ontstaan in de optiek van deze scholen geen grote problemen, maar zal de begeleiding wel iets minder intensief worden en is er minder ruimte voor maatwerk. Dit betekent vaak ook het snijden in de formatie.
2. De andere helft van de scholen heeft de ESF-middelen juist als de facto structurele middelen gezien. Het wegvallen van de ESF-subsidie wordt door hen wel als problematisch gezien omdat hiermee deze extra voorzieningen/dit extra personeel zal wegvallen.

Overigens wijzen meerdere scholen erop dat de daadwerkelijke budgettaire gevolgen pas later zichtbaar worden (vanaf 2019-2020), omdat de ESF-subsidie achteraf wordt uitbetaald. Verder zijn er eind 2018 naar aanleiding van een motie van kamerlid Segers (35000, nr. 25) extra middelen (€17 miljoen) beschikbaar gesteld voor activiteiten van vso-/pro-scholen gericht op creëren van baankansen voor hun leerlingen. Deze middelen zijn bedoeld om de onderbreking in de ESF-subsidie (deels) op te vangen. In de volgende paragraaf gaan we in op de precieze invulling daarvan door de arbeidsmarktregio's.

3.5 Vso en pro-projecten: regionale impuls baankansen

Van ESF naar impuls gelden

Na de vroegtijdige uitputting van de ESF-middelen voor vso- en pro-scholen zijn er naar aanleiding van een motie van kamerlid Segers (35000, nr. 25) extra middelen (€17 miljoen) beschikbaar gesteld voor activiteiten van vso-/pro-scholen gericht op creëren van een regionale impuls voor de baankansen voor hun leerlingen (we verwijzen hiernaar als de 'impuls gelden'). Deze impuls gelden zijn bedoeld om de onderbreking in de ESF-subsidie (deels) op te vangen en zijn via een decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds verstrekt aan de centrumgemeenten in de verschillende arbeidsmarktregio's.²⁹ Omdat het een decentralisatie-uitkering betreft zijn deze middelen in feite vrij besteedbaar. Wel dienden de centrumgemeenten in overleg met de regiogemeenten en scholen een intentieverklaring te ondertekenen voor een regionale impuls voor het creëren van baankansen voor kwetsbare jongeren uit het pro en vso. Vervolgens dienden zij een gezamenlijk uitvoeringsplan op te stellen voor de besteding van de gelden. Verantwoording over de besteding van de middelen vindt alleen plaats in de gemeenteraden. De regels omtrent administratie en verantwoording vanuit ESF-gelden dus niet voor de impuls gelden. De omvang van de impuls gelden is met 17 miljoen euro iets kleiner dan de jaarlijks uitgekeerde ESF-subsidie (in de tijdvakken 2016-2017 en 2017-2019 werd jaarlijks rond de 25 miljoen euro verleend aan projecten voor (ex-) leerlingen vso/ pro).

Belangrijke vraag is of en zo ja hoe de impuls gelden gebruikt worden om de onder ESF gesubsidieerde activiteiten te continueren. Daarom voeren we in dit onderzoek telefonische interviews met de coördinatoren van deze impuls gelden in 22 arbeidsmarktregio's waarvan het ESF-project eind 2018 afliep. In veel gevallen betreft dit dezelfde personen die ook de rol van ESF-projectcoördinator vervulden. Voor acht regio's werden de impuls gelden gecoördineerd door een subsidiebureau, in welk geval de subsidieadviseur hierover bevestigd is.

Opstellen uitvoeringsplannen

Op het moment van bevragen (Q2 2019) hadden negen AMR's het uitvoeringsplan gereed, hadden tien AMR's het plan in concept gereed en was in drie AMR's nog geen plan opgesteld. In de uitvoeringsplannen worden afspraken over de besteding van de impuls gelden vastgelegd tussen gemeenten en scholen en wat men van de scholen verwacht qua verantwoording. Gemeenten zijn hier meer inhoudelijk bij betrokken dan onder ESF; toen voerden de scholen naar eigen inzicht activiteiten op binnen ESF (uiteraard binnen de kaders van de regeling). Vaak worden de uitvoeringsplannen opgesteld tijdens één of meerdere bijeenkomsten tussen de betrokkenen.

Inhoud activiteiten

Van de geïnterviewde scholen geeft ongeveer een derde deel aan dat de impuls gelden tussen de scholen verdeeld worden en gebruikt worden voor het continueren van de ESF-activiteiten. Tevens een derde deel van de scholen gebruikt de impuls gelden voor nieuwe veelal overkoepelende projecten. Voorbeelden van overkoepelende (regionale) projecten zijn een pilot voor het naar school krijgen van thuiszitters, een onderzoek naar de haalbaarheid van een e-portfolio, een netwerkoverleg tussen stagecoördinatoren en een 'werkteam' dat op regionaal niveau de instanties rondom de doelgroep verbindt. De coördinatoren lichten toe dat de impuls gelden veel meer uitnodigen tot overkoepelende en innovatieve projecten dan ESF, omdat de besteding van de impuls gelden niet centraal verantwoord hoeft te worden. Dit wordt door hen positief gewaardeerd. Tot slot gebruikt een derde deel van de scholen de impuls gelden voor een combinatie van de bestaande ESF-activiteiten en nieuwe activiteiten.

Zoals genoemd zijn de impuls gelden lager dan de subsidie vanuit ESF Actieve Inclusie. Zelfs als deze gelden uitsluitend gebruikt zouden worden van continuering van de ESF-activiteiten, zou er een gat blijven bestaan. Zeker gezien het feit dat de impuls gelden deels voor nieuwe initiatieven gebruikt zullen worden, zal er bezuinigd moeten worden op de met ESF gefinancierde activiteiten (stagebegeleiding, scholing, leerwerkbedrijven en branchecursussen). Dit betekent dat de begeleiding van de leerlingen minder intensief zal worden en er minder ruimte is voor maatwerk, bijvoorbeeld doordat er minder personeel is

²⁹ Kamerbrief staatssecretaris Van Ark d.d. 20 november 2018 'Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen'.

voor stagebegeleiding, nazorg en praktijkvakken. Ook zullen er minder branchegerichte cursussen worden ingekocht. Dit zal vooral vanaf het schooljaar 2019-2020 zichtbaar worden, omdat de ESF-subsidie achteraf wordt uitbetaald en de laatste betaling vanuit de huidige ESF-periode dus nog niet heeft plaatsgevonden.

Samenwerking

Zeven van de geïnterviewden geven aan dat er in de samenwerking niets veranderd is als gevolg van de impuls gelden. De samenwerking tussen de scholen en met de gemeente lag er al als gevolg van de eerdere ESF-perioden. Met de impuls gelden wil men voortbouwen op deze samenwerking. Enkele regio's geven aan dat het voor de samenwerking niet bevorderlijk is dat de impuls gelden een kleinere omvang hebben. Tot slot zijn er ook drie AMR's waar de samenwerking wél is veranderd sinds de impuls gelden, met name vanwege het opstarten van regionale projecten. De impuls gelden bieden meer vrijheid en daarom was er meer aanleiding voor beleidsinhoudelijk overleg, en de gemeente is hier graag bij betrokken.

Beoogde opbrengsten

De meerwaarde die met de impuls gelden wordt beoogd komt grotendeels overeen met de meerwaarde van ESF Actieve Inclusie. Wat domineert is dat scholen hun leerlingen graag willen helpen om de overstap te maken van een stage naar een duurzame baan. Dit doel komt in vrijwel alle projecten terug. Sommige AMR's leggen met de impuls gelden een specifieke focus, door het financieren van nieuwe (vaak regionale) activiteiten die hier naar verwachting aan zullen bijdragen.

Meerdere aanvragers geven aan dat het van belang is dat ook in 2020 financiering komt voor een baanimpuls voor de vso- en pro-leerlingen. Indien dit niet gebeurt zal er aanzienlijk financieel gat vallen voor de start van de nieuwe ESF-periode (2021-2027), te meer omdat de ESF-subsidie achteraf wordt uitbetaald. Hierdoor zullen deze aanvragers er naar verwachting niet in slagen de opgebouwde infrastructuur en aanpakken te behouden.

3.6 Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND)

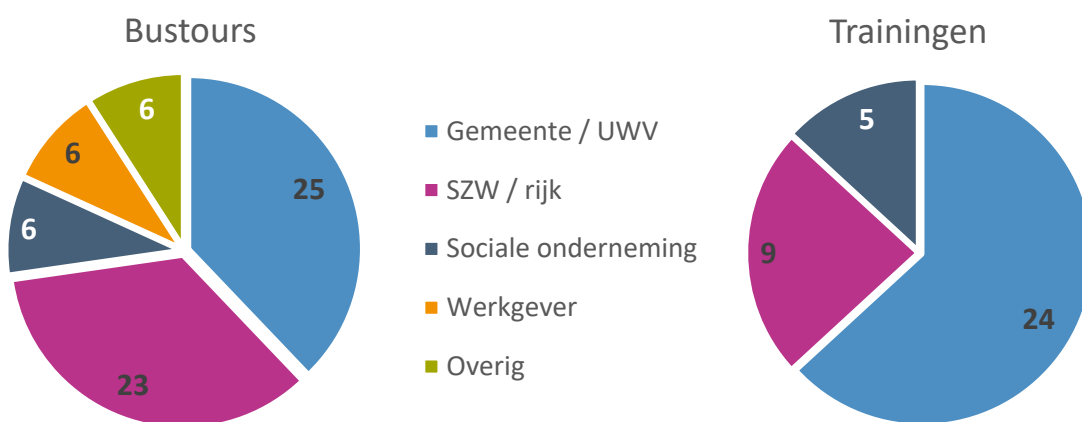
Activiteiten GKND

In opdracht van UvB is campagnebureau BKB eind 2017 begonnen met het aanschrijven van arbeidsmarktregio's, om in kaart te brengen welke activiteiten op het gebied van Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND) al werden ondernomen, wat men op dit gebied verder nog van plan was en op welke vlakken men nog kon worden ondersteund. In totaal heeft BKB 19 arbeidsmarktregio's gesproken. De opgehaalde goede voorbeelden zijn gepresenteerd op de website durfdoedivers.nl en de gesprekken dienden als input voor twee activiteiten, te weten bustours en trainingen. Deze worden hieronder nader toegelicht.

- **Bustours:** BKB heeft drie bustours georganiseerd, in Noord-Nederland (Zwolle, Enschede en Deventer, op 14 mei 2018), in Midden-Nederland (Amersfoort, Zoetermeer en Utrecht, op 15 mei 2018) en in Zuid-Nederland (Den Bosch, Tilburg en Helmond, op 16 mei 2018). Het concept van de bustour was dat de bus de deelnemers langs verschillende inspirerende voorbeelden van projecten op het gebied van GKND voerde. Onderweg was ruimte voor onderlinge kennismaking, dialoog, debat en presentaties, onder leiding van een presentator. In totaal hebben 66 mensen zich aangemeld voor de bustours (waarvan 65 uiteindelijk deelnamen).
- **Trainingen:** BKB heeft twee trainingen georganiseerd. De eerste training, op 25 juni 2018, werd verzorgd door discriminatiebureau Art. 1 en ging over 'hoe je als klantmanager of andere dienstverlener bij de gemeente kunt werken aan gelijke kansen op de arbeidsmarkt en hoe je omgaat met (onbewuste) vooroordelen'. De tweede training, op 27 juni 2018, werd verzorgd door Seba Cultuurmanagement en ging in op de vraag 'hoe je werkgevers kunt overtuigen van de meerwaarde van diversiteit op de werkvloer en hoe je de thema's diversiteit en inclusie kunt aansnijden'. In totaal hebben 38 mensen zich aangemeld voor de trainingen (waarvan 27 uiteindelijk deelnamen).

Figuur 3.2 laat zien wat de achtergrond is van de deelnemers die zich hebben aangemeld voor respectievelijk de bustours en de trainingen. Te zien is dat de grootste groep wordt gevormd door professionals van gemeenten en UWV, gevolgd door ambtenaren vanuit het ministerie van SZW of andere ministeries. Met name bij de trainingen waren gemeenten en UWV sterk vertegenwoordigd, wat begrijpelijk is aangezien deze zich richten op klantmanagers of andere gemeentelijke dienstverleners. Verder zien we bij beide activiteiten een aantal deelnemers vanuit social firms, voornamelijk sociale werkbedrijven of aanverwante organisaties. We zien tot slot dat in totaal zes werkgevers zich aanmeldden voor de bustour, wat op het totaal bezien een kleine minderheid is. De categorie 'overig' bestaat voornamelijk uit ervaringsdeskundigen.

Figuur 3.2 Type personen dat zich heeft aangemeld voor de bustours en de trainingen (N = 104)



Evaluatie

Alle deelnemers aan de bustours en trainingen hebben in het kader van dit evaluatieonderzoek van UvB een uitnodiging tot deelname aan een telefonisch interview ontvangen. Hierbij is, in lijn met de AVG, gekozen voor actieve aanmelding: Regioplan benaderde de deelnemer alleen als deze hiervoor nadrukkelijk toestemming had gegeven. Dit heeft 12 respondenten opgeleverd, waarvan er tien hadden deelgenomen aan de busreis en twee aan de training.³⁰ Dit lage aantal is te verklaren door de keuze voor actieve aanmelding en vermoedelijk ook door de tijd die is verstreken tussen het moment van de training en het moment van de evaluatie. Omdat we slechts een gering aantal deelnemers aan de training hebben kunnen interviewen, dienen onze bevindingen ten aanzien van de training vooral als indrukken geïnterpreteerd te worden.

Tijdens het telefonische interview zijn vragen gesteld met betrekking tot de aanleiding voor deelname (waarom nam men deel), het oordeel over de activiteit (wat vond men van de activiteit), de informerende functie van de activiteit (wat heeft men geleerd) en de inspirerende dan wel activerende functie van de activiteit (wat heeft men gedaan met het geleerde). Met behulp van deze vraagstelling konden de opbrengsten van de GKND-activiteiten in brede zin opgehaald worden, zowel in termen van informeren en inspireren als in termen van aanzetten tot concrete acties of veranderingen. Volgens diezelfde structuur rapporteren wij hieronder de uitkomsten van de interviews. Belangrijk om te vermelden is dat er veel tijd lag tussen de deelname aan de activiteit (mei-juni 2018) en de deelname aan het interview hierover (maart-april 2019). Hierdoor konden de respondenten zich niet alle details meer herinneren. Wel betekent dit dat er voldoende tijd was verstreken om te kunnen inschatten in hoeverre men de opgedane kennis heeft toegepast in de praktijk. Hierbij moet worden opgemerkt dat in eventuele vervolgstudies een snellere benadering gewenst is. De details zullen de respondenten dan nog verser in het geheugen zitten en als gevolg hiervan zal de respons waarschijnlijk hoger zijn.

³⁰ Het is niet bekend of deze twee deelnemers aan dezelfde training of aan verschillende trainingen hebben deelgenomen.

Aanleiding

De voornaamste reden voor deelname is eigen interesse. Deelnemers zijn veelal zelf bezig met GKND-gerelateerde projecten en willen zien 'hoe men dit elders in het land aanpakt'. Men hoopt in contact te komen met collega's en inspiratie op te doen voor eigen projecten. Enkele deelnemers hoopten, naast het ontvangen van informatie van anderen, ook informatie over hun eigen project voor het voetlicht te kunnen brengen of waren door BKB uitgenodigd om dit te doen als onderdeel van het programma.

Oordeel over de activiteiten

Over het algemeen beoordeelden deelnemers de activiteiten positief. Men vond de activiteiten goed georganiseerd en de afwisseling tussen de bezoeken aan goede voorbeelden (busreis) en de ruimte voor uitwisseling en debat (zowel busreis als training) worden het vaakst genoemd als positieve punten. Deelnemers die minder positief zijn over de busreis geven veelal aan dat de bezochte voorbeelden voor hen niet of minder interessant en/of vernieuwend waren. Binnen de busreis werd een breed scala aan aanpakken voor arbeidsintegratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt gepresenteerd, terwijl sommigen van de deelnemers zich in hun werk specifiek toeleggen op één doelgroep (bijvoorbeeld ouderen of vrouwen). Als verbeterpunt noemt men dan ook het vaakst dat meer inhoudelijke diepgang gewenst is. Dit is een gevolg van de gekozen opzet van de bijeenkomsten, waarbij een breed scala aan thema's en doelgroepen aan bod kwam. Dit terwijl de deelnemers zich in hun dagelijkse praktijk veelal toespitsen op een specifieke doelgroep of thema. Hierdoor konden de activiteiten niet voorzien in hun wens om inhoudelijke verdieping in hun eigen thematiek.

Als verbeterpunt voor de training werd meegegeven dat een terugkoppeling, bijvoorbeeld in de vorm van 'een samenvatting van de dag' of een herinnering aan de gegeven tips, bijvoorbeeld in de vorm van 'geplastificeerde kaartjes om later nog eens te kunnen bekijken' welkome aanvullingen waren geweest, die de bruikbaarheid van de training hadden vergroot.

Informereren

De meeste deelnemers geven aan het gevoel te hebben dat ze iets van hun deelname hebben opgestoken, maar vinden het veelal moeilijk om te benoemen wat dan precies.³¹ De meeste deelnemers beklijft eerder een gevoel van passie, enthousiasme en/of inspiratie dan concrete ideeën en/of lessen.

Deelnemers aan de bustour is vervolgens gevraagd of zij:

- een beter beeld hebben gekregen van bestaande aanpakken om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen;
- nieuwe dingen hebben gehoord met betrekking tot omgaan met vooroordelen;
- door hun deelname beter weten hoe discriminatie kan worden vastgesteld en voorkomen, en;
- door hun deelname beter weten hoe (andere) werkgevers kunnen worden aangemoedigd om diverser te werven.

Uit de beantwoording van bovenstaande vragen ontstaat een minder positief beeld. Het algemene beeld is dat het merendeel van de deelnemers weinig concrete handvatten heeft overgehouden aan hun deelname. Een vergelijkbaar beeld bestaat bij de trainingen. De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt te zijn dat de deelnemers door hun eigen dagelijkse praktijk al een grote hoeveelheid kennis van en ervaring met het thema hebben. Deelnemers zijn al goed op de hoogte van (een groot deel van) de gedeelde kennis en aanpakken. Temeer omdat binnen de GKND-activiteiten breed werd gekeken naar het bevorderen van arbeidsparticipatie voor alle groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt, bood het voor de deelnemers veelal weinig verdieping in hun eigen vakgebied. Tot slot noemen enkele deelnemers dat de busreis vooral gericht was op succesvolle voorbeelden, en dat in de presentaties weinig werd ingegaan op knelpunten in de uitvoering (hetgeen zij wel interessant hadden gevonden).

Wel geven enkele deelnemers (nogmaals) aan dat zij één of meerdere onderdelen van de bustour specifiek waardeerden, dat de bustour hen aan het denken heeft gezet over een specifiek onderwerp of dat het prettig was om met gelijkgestemden na te denken over een belangrijk thema.

³¹ Dit kan ook te maken hebben met het feit dat er veel tijd is verstreken tussen de busreis/training en de evaluatie.

Inspireren en activeren

Wanneer gevraagd wordt of deelnemers na hun deelname nog concrete acties hebben ondernomen in het kader van GKND geeft het merendeel van de deelnemers aan dat dit niet het geval is. Enkele deelnemers hebben de activiteit en hun ervaring besproken binnen de eigen organisatie, één deelnemer heeft dit ook gedaan met samenwerkende professionals in andere organisaties.

De voornaamste redenen voor de beperkte mate waarin actie is ondernomen zijn dat hetgeen men heeft opgestoken al bekend was bij de deelnemer of niet direct toepasbaar op de dagelijkse praktijk (de deelnemer is zelf bijvoorbeeld niet actief in de uitvoering). Deelnemers noemen ook dat zij als enkeling niet de stootkracht hebben om concrete wijzigingen door te voeren in de dagelijkse praktijk van een organisatie.

Conclusie activiteiten GKND

In totaal hebben 104 personen zich aangemeld voor de GKND activiteiten georganiseerd door BKB, waarna 92 deelnemers daadwerkelijk deelnamen. Onder de deelnemers waren vooral professionals van gemeenten, UWV en het ministerie van SZW. Er zijn in totaal slechts zes werkgevers bereikt met de activiteiten. Dit is niet geheel in lijn met aanname 14 uit de interventielogica, waarin gesteld wordt dat inzet op kennis en bewustwording, voorlichting en training onder werkgevers en het stimuleren van diversiteitsbeleid op de werkvloer effectief zijn voor het bevorderen van gelijke kansen en non-discriminatie. De activiteiten zetten hier wel indirect op in via het voorlichten van dienstverleners van gemeenten en UWV over hoe zij beter met werkgevers kunnen omgaan. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat het bereikte aantal van 49 uitvoerders binnen gemeenten en UWV zeer klein is in vergelijking met het landelijke aantal uitvoerders. Het is daarom niet aannemelijk dat deze activiteiten een verandering kunnen bewerkstelligen op landelijk niveau.

De door ons geïnterviewde deelnemers, waarvan de meesten aan de bustours deelnamen, beoordelen de GKND-activiteiten over het algemeen positief. Van hun deelname aan de activiteiten beklijft hen een positief en gepassioneerd gevoel. Ze vonden de activiteiten goed georganiseerd, inspirerend en interessant om aan deel te nemen. Deelnemers van de bustours spreken hun waardering uit voor de afwisseling tussen de bezoeken aan goede voorbeelden en de ruimte voor uitwisseling en debat. Tegelijkertijd hebben de deelnemers van beide activiteiten weinig concrete nieuwe kennis opgedaan, noch heeft men concrete handvatten gekregen om hun dagelijkse praktijk te verbeteren ter bevordering van GKND. De activiteiten hebben zich dan ook niet vertaald naar concrete acties door de deelnemers. Ook in termen van het verspreiden of nabespreken van de opgedane kennis met collega's of samenwerkingspartners is de impact van de busreis en trainingen gering. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat de impact van de activiteiten, voor zover die er is, beperkt is gebleven tot de deelnemers zelf.

Binnen de bustours is ervoor gekozen om de GKND-thematiek breed aan bod te laten komen; er werden uiteenlopende aanpakken belicht gericht op arbeidsintegratie van verschillende doelgroepen. Het deelnemersveld was ook breed, met daarin professionals die zich in hun dagelijkse werk richten op verschillende doelgroepen. Hierdoor was slechts een deel van de activiteit direct relevant voor de individuele deelnemer, en kwam men ook beperkt toe aan verdieping en het opdoen van nieuwe kennis. Een aanbeveling voor een volgende reeks activiteiten zou zijn om elke activiteit specifiek te richten op bepaalde subthema's (bijvoorbeeld discriminatie door werkgevers) of doelgroepen (bijvoorbeeld statushouders of ouderen). Hierdoor trekt de activiteit een bepaalde groep professionals aan die in dat specifieke onderwerp geïnteresseerd is, en kan ook tot meer inhoudelijke verdieping gekomen worden. Mocht Uitvoering van Beleid toch willen vasthouden aan deze brede thematiek, dan verdient het aanbeveling om de verwachtingen van de deelnemers beter te managen. Als de opzet van de bijeenkomst duidelijker is, kan hiermee worden voorkomen dat deelnemers teleurgesteld worden. Dit verwachtingsmanagement kan vooraf plaatsvinden, maar ook aan het begin van de activiteit zelf. Een andere aanbeveling betreft de genodigden: het uitnodigen van teamleiders en leidinggevendenden is relevant, omdat zij (in tegenstelling tot uitvoerders) de stootkracht hebben om na hun deelname wijzigingen door te voeren in hun beroepspraktijk. Tot slot lijkt het ook wenselijk om, naast het uitlichten van succesfactoren, juist ook knelpunten en worstelingen van uitvoerders te bespreken, omdat dit ook leerzaam is.

Over het geheel genomen kan geconcludeerd worden dat de GKND-activiteiten positief gewaardeerd worden voor de deelnemers, maar geringe impact hebben gehad op het gedrag van de deelnemers (voornamelijk zijnde professionals van gemeenten en UWV), en daarmee ook op het gedrag van de werkgevers en professionals waarmee zij in contact staan. Het organiseren van bijeenkomsten op deze schaal lijkt niet het juiste instrument om op landelijk niveau daadwerkelijk bij te dragen aan gelijke kansen en non-discriminatie. Deze bevindingen nopen tot een heroverweging van de inzet van instrumenten voor GKND door Uitvoering van Beleid.



Kenmerken deelnemers en resultaten

4

4 Kenmerken deelnemers en resultaten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de behaalde resultaten van deelnemers van ESF Actieve Inclusie. We relateren de resultaten aan de voor het programma opgestelde programmaspecifieke indicatoren (zie hoofdstuk 1 van dit rapport). Alvorens we ingaan op de behaalde resultaten, zetten we het aantal deelnemers en de kenmerken van deze deelnemers aan de verschillende projecten van ESF Actieve Inclusie op een rij. De beschreven gegevens in dit hoofdstuk zijn afkomstig van de CBS-monitoring van ESF Actieve Inclusie, waarvan de resultaten gepubliceerd zijn in een dashboard.³² De CBS-monitoring is gebaseerd op beschikbare bronnen van het ministerie van SZW en het CBS. De gegevens over deelnemers worden beschreven op basis van de Nederlandse definitie van deelnemers aan ESF-projecten. Personen die aan meerdere ESF-trajecten deelnemen worden hierbij eenmaal geteld ('unieke deelnemers').

Het CBS-dashboard bevat alleen ESF-deelnemers uit tijdvakken die afgesloten en gecontroleerd zijn. In de derde verdiepende rapportage zijn reeds gecontroleerde cijfers gepresenteerd over de periode 2014 tot en met 2017 (het eerste tijdvak van gemeenten). Omdat de tijdvakken van de verschillende projecten in de tijd niet synchroon lopen, loopt ook de timing van de einddeclaratie en eindcontrole niet synchroon.

- Het tweede tijdvak van gemeenten loopt nog, wat betekent dat voor deze projecten nog geen extra gecontroleerde gegevens beschikbaar zijn.
- Het UWV-project is niet opgedeeld in tijdvakken, maar ook hier konden geen extra deelnemers in het CBS-dashboard worden opgenomen.
- Voor het JenV-project is ten opzichte van de vorige rapportage wél een nieuw tijdvak afgesloten en gecontroleerd, te weten het jaar 2016. Deze deelnemers zijn nieuw opgenomen in het dashboard.
- Voor de projecten voor (ex-)leerlingen van vso/pro nieuwe deelnemers is het tijdvak 2017-2018 inmiddels afgesloten en zijn voor bijna alle projecten de definitieve rapporten beschikbaar.³³ Deze deelnemers zijn ook nieuw opgenomen in het dashboard.

Aangezien ten opzichte van de vorige rapportage alleen voor het JenV-project en de projecten voor (ex-)leerlingen van vso/pro nieuwe deelnemers in het dashboard zijn opgenomen, worden in dit hoofdstuk alleen deze projecten geanalyseerd. De tabellen behorende bij dit hoofdstuk zijn te vinden in bijlage 2 van dit rapport.

4.2 Kenmerken deelnemers

Aantal deelnemers

Uit de definitieve cijfers die beschikbaar zijn in de CBS-monitoring bleek al eerder dat de opgestelde streefwaarde voor het aantal ESF-deelnemers in de arbeidsmarktregio's tot en met 2023 al in het eerste tijdvak fors was overschreden. Deze streefwaarde is alleen geformuleerd op AMR niveau (dus gemeentelijke projecten en projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro gecombineerd). Te zien is dat inmiddels 217.430 deelnemers zijn bereikt in de AMR's, driemaal zoveel als de beoogde 72.500. Het gros van deze deelnemers (166.510) was afkomstig uit de gemeentelijke projecten; binnen de projecten voor (ex-)leerlingen van het vso/pro waren er 50.920 unieke deelnemers. In het derde verdiepende onderzoek verklaarden de projectcoördinatoren het hoge aantal ESF-deelnemers in gemeenten met de veelvuldige inzet van het instrument klantmanagement, in combinatie met de toepassing van de Vereenvoudigde Caseload Verantwoording methodiek (VCV). Hierdoor kon klantmanagement, dat veel wordt ingezet door gemeenten, eenvoudig verantwoord worden op ESF.

Gevraagd naar een verklaring voor de overrealisatie van deelnemersaantallen in de AMR's wijzen nagenoeg alle geïnterviewde projectcoördinatoren op de nieuw ingevoerde VCV-methodiek (Vereenvoudigde Caseload Verantwoording). Deze systematiek maakt het administratief een stuk eenvoudiger om begeleiding van klantmanagers op ESF-deelnemers te verantwoorden. De personele inzet van een

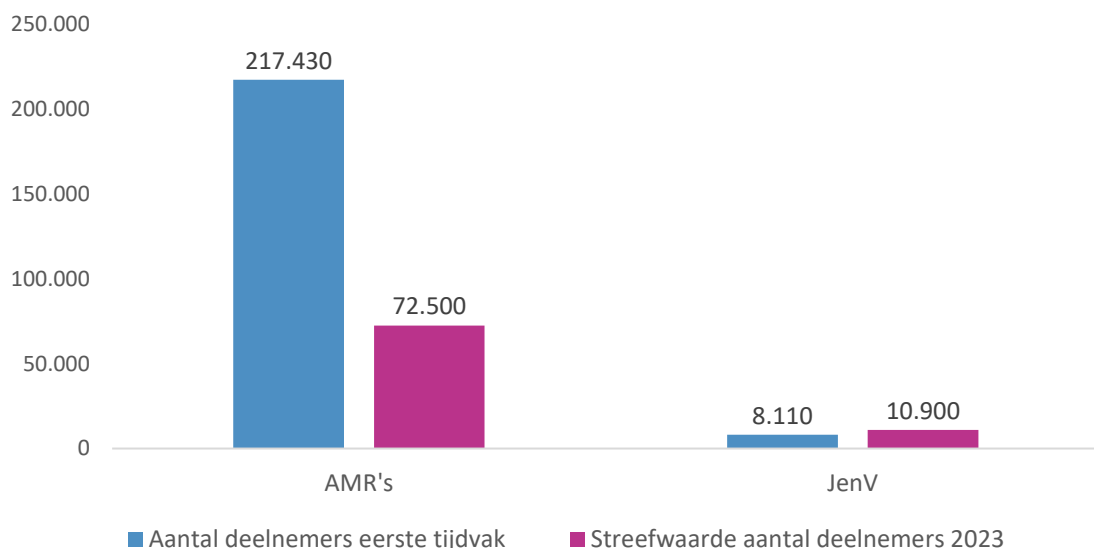
³² Dit dashboard is openbaar toegankelijk via https://dashboards.cbs.nl/v2/ESF_2014tm2020/

³³ Voor 4 projecten voor (ex-)leerlingen van vso/pro is de definitieve rapportage nog niet beschikbaar en is de realisatie dus vastgesteld op basis van de conceptrapporten.

klantmanager kan namelijk worden verantwoord op ESF naar rato van het aandeel ESF-subsidiabele klanten dat men in de caseload heeft. Dit terwijl voorheen de personele inzet per ESF-deelnemer nauwkeurig moest worden geadmistreerd. De VCV-methodiek maakt het dus mogelijk om op een eenvoudige wijze klantmanagement geboden aan personen binnen de ESF-doelgroep te verantwoorden op ESF. Daarnaast is het mogelijk dat een andere vereenvoudigingsmaatregel, namelijk de flat-rate op directe loonkosten³⁴, heeft geleid tot meer inzet op verantwoording van interne uren van klantmanagement, al is dit niet door de geïnterviewde gemeenten genoemd.

Aan het JenV-project hebben tot en met 2016 8.110 unieke personen deelgenomen. Dat is driekwart van het geformuleerde streefaantal van 10.900 unieke deelnemers, dat dus nog niet is behaald. Het huidige aantal deelnemers is aanzienlijk hoger dan ten tijde van de derde verdiepende rapportage (3.530 unieke deelnemers), omdat voor dit project nieuwe gecontroleerde cijfers zijn toegevoegd aan het CBS-dashboard met daarin nieuwe deelnemers. Hoewel voor het JenV-project het streefaantal nog niet is bereikt, lijkt het wel op koers te liggen om dit aantal voor 2023 te behalen.

Figuur 4.1 Aantal unieke deelnemers ESF Actieve Inclusie ten opzichte van de opgestelde streefwaarde voor 2023, uitgesplitst naar type aanvrager (N=229.390)



Bron: CBS, juni 2019

Kenmerken van de deelnemers

Hierna gaan we achtereenvolgens in op de leeftijd, het geslacht en de arbeidsmarktpositie aan de start van het traject van deelnemers. In bijlage 2 van deze rapportage staan tabellen met daarin aantallen deelnemers en een meer gedetailleerde beschrijving van de kenmerken van de deelnemers aan de verschillende projecten.

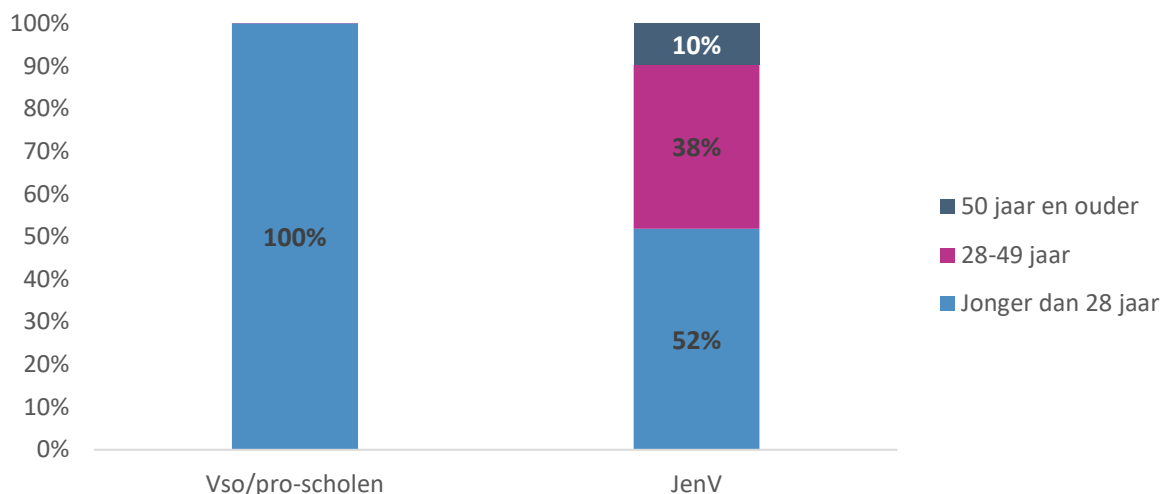
Leeftijd deelnemers

Zoals te zien in figuur 4.2 zijn jongeren onder de 28 bij zowel projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro- als JenV-projecten de grootste groep deelnemers. Dit hangt samen met de doelgroepen waar de projecten zich op richten. Projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro zijn gericht op jongeren. Twee van de JenV deelprojecten zijn op jongeren gericht, respectievelijk in civielrechtelijke instellingen en strafrechtelijke jeugdinstellingen. Ook zijn jongeren in de gehele populatie (ex-)gedetineerden oververtegenwoordigd.³⁵

³⁴ De flat-rate is een opslag van 40 procent die op de directe loonkosten kan worden toegepast om overheadkosten te dekken. Deze kosten hoeven dan niet nader gespecificeerd en verantwoord te worden. In de evaluatie van de implementatie en uitvoering van het eerste tijdvak kwam naar voren dat gemeenten en vso-/pro-scholen deze vereenvoudigingen positief waarden.

³⁵ CBS Statline laat zien dat in 2016, 17 procent van de gedetineerden jonger was dan 25, en dat 58 procent tussen de 25 en de 45 was. Een gedetailleerdere leeftijdsuitsplitsing treffen we in een onderzoek uit 2013, waarin staat dat in 2012 40 procent van de gedetineerden jonger was dan 30 jaar (Linckens & De Looff, 2013).

Figuur 4.2 Deelnemers ESF Actieve Inclusie verdeeld naar leeftijd, voor JenV-project en projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro (N=59.020)

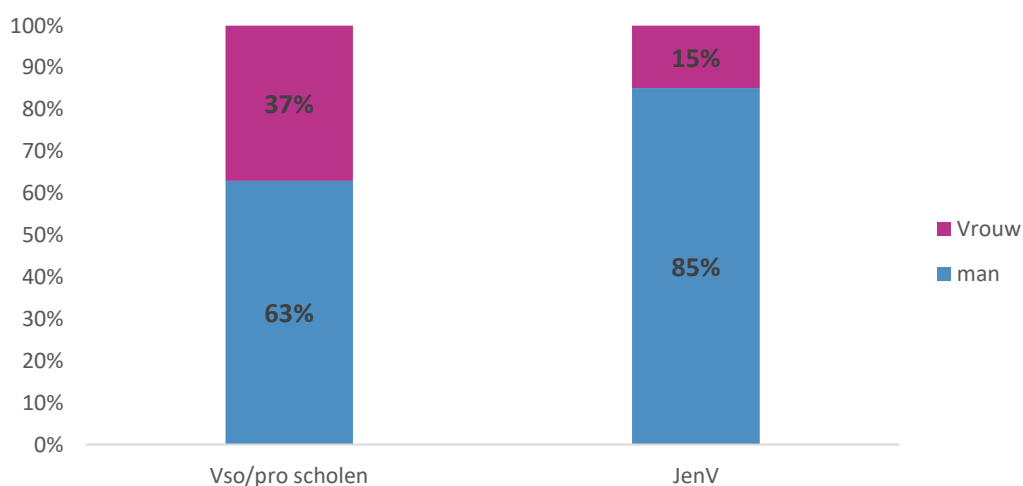


Bron: CBS, juni 2019

Geslacht deelnemers

In figuur 4.3 valt te zien dat mannen zowel bij projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro als bij het JenV-traject oververtegenwoordigd zijn. In beide gevallen komt dit door de oververtegenwoordiging van mannen in de totale groep. Op vso-/pro-scholen zijn meer mannelijke leerlingen (www.onderwijsincijfers.nl). Ook is het merendeel van de (ex-)gedetineerden man (CBS Statline).

Figuur 4.3 Deelnemers ESF Actieve Inclusie verdeeld naar geslacht, voor JenV-project en projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro (N=59.020)



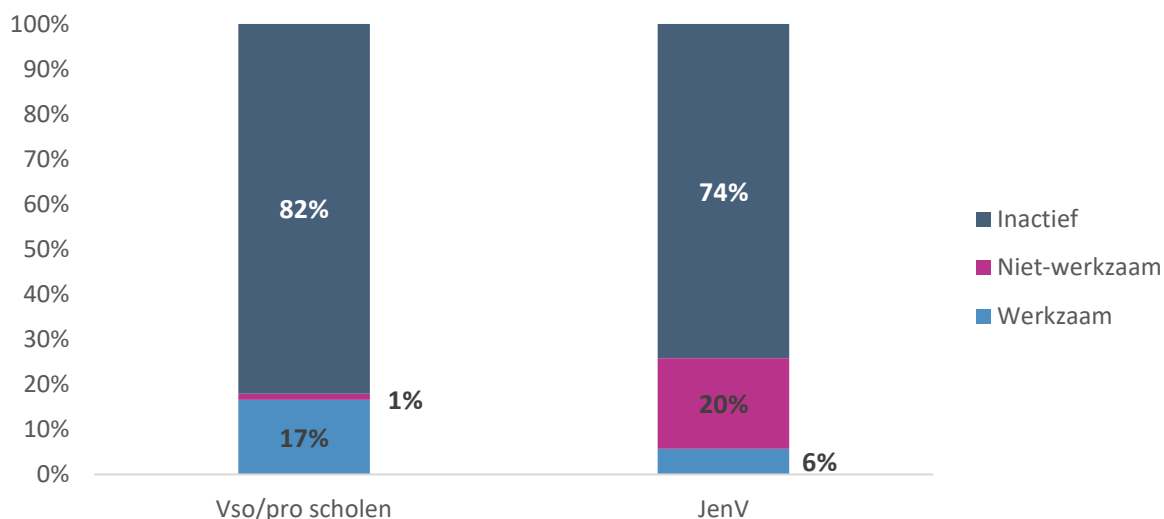
Bron: CBS, juni 2019

Arbeidsmarktpositie start traject

Deelnemers zijn bij de start van het traject inactief, niet-werkzaam of werkzaam. Bij ESF-deelnemers die niet-werkzaam zijn gaat het om personen met een WW- of Wwb-uitkering, werkzoekenden bij UWV WERKbedrijf en personen in een SRG-voorziening of UWV-traject. Bij ESF-deelnemers die werkzaam zijn, gaat het om personen die een beperkt aantal uren per week werken en daardoor nog deels afhankelijk zijn van een (Wwb- of ao-)uitkering of personen die werken met behulp van een SRG-voorziening, loonkostensubsidie of als zelfstandige. De rest van de deelnemers is gecategoriseerd als inactief omdat ze

onderwijs volgen of in detentie zitten. In figuur 4.4 staat de arbeidsmarktpositie bij de start van het traject weergegeven voor deelnemers uit het vso/pro en het JenV-project.

Figuur 4.4 Deelnemers ESF Actieve Inclusie verdeeld naar arbeidsmarktpositie bij de start van het traject, in JenV-project en projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro (N=59.020)



Bron: CBS, juni 2019

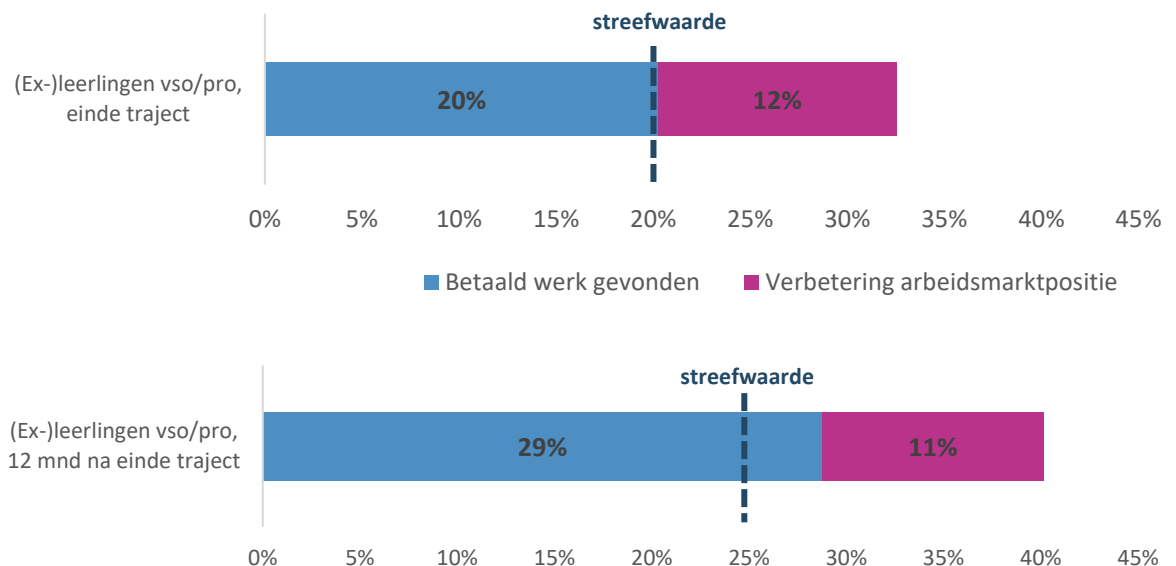
De arbeidsmarktpositie aan de start van het traject hangt sterk samen met de doelgroepen van de verschillende projecten. Onderwijsvolgenden zijn een belangrijke doelgroep van de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het leeuwendeel van de deelnemers inactief was aan de start van het traject. De deelnemers die bij de start werkten waren vermoedelijk ex-leerlingen aan wie nazorg werd geboden door de school. Ook een groot deel van de JenV-deelnemers was inactief aan de start van het traject, dit in verband met hun detentie of verblijf in een jeugdinrichting of -instelling.

4.3 Resultaten

Deelnemers projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro

Voor projecten gericht op (ex-)leerlingen vso/pro (en gemeentelijke projecten) is een streefwaarde van twintig procent geformuleerd voor het aandeel deelnemers dat een individueel traject heeft afgerond – op of voor de einddatum van het project – en dat binnen vier weken na afronding van het traject betaald werk heeft gevonden of een verbetering in de arbeidsmarktpositie heeft bereikt. In figuur 4.5 is te zien dat voor de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro de streefwaarde ruimschoots is behaald. In totaal heeft een derde deel van de deelnemers binnen vier weken na het einde van het individuele traject (beter) werk gevonden. Dit bestaat uit 20 procent (4.870 deelnemers) die binnen vier weken na afronding van het traject betaald werk heeft gevonden en 12 procent (2.950 deelnemers) die een verbeterde arbeidsmarktpositie heeft bereikt.

Figuur 4.5 Aandeel deelnemers Vso/pro-projecten dat binnen 4 weken na afronding traject (streefwaarde 20%) en binnen 12 maanden na afronding traject (streefwaarde 25%) uitstroomt naar (verbeterd) werk (N = 24.040)



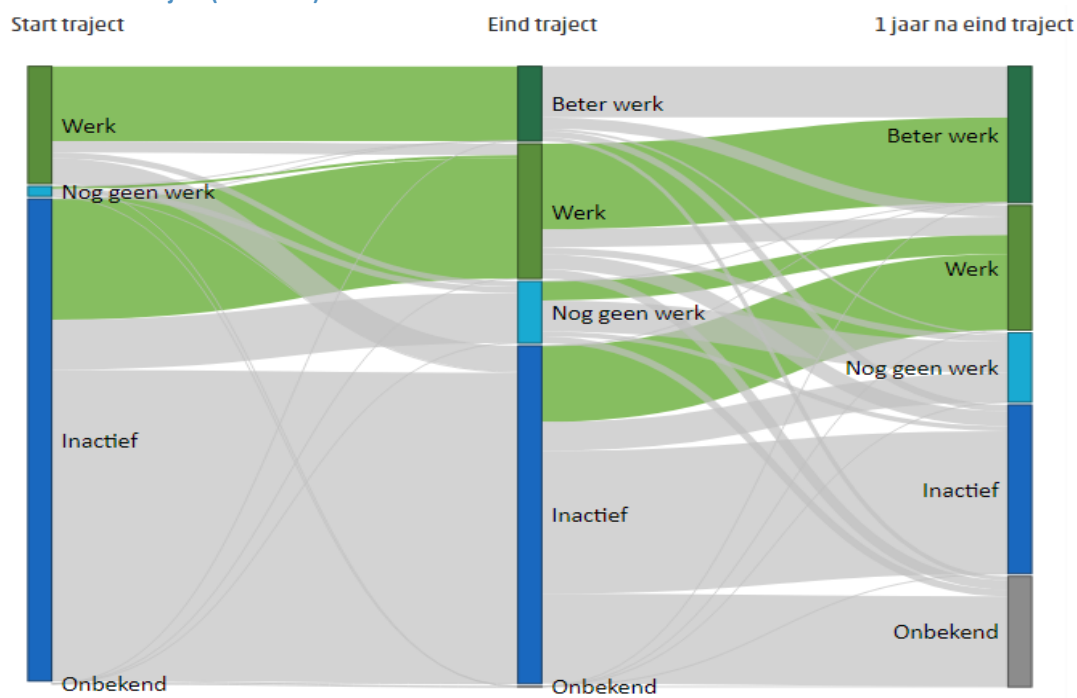
Bron: CBS, juni 2019

De streefwaarde voor het aandeel deelnemers dat een jaar na afronding van het traject betaald werk heeft of een verbeterde arbeidsmarktpositie heeft bereikt, bedroeg voor de (ex-)leerlingen vso/pro 25 procent. Zoals te zien in figuur 4.5 is ook deze streefwaarde ruimschoots behaald. Volgens de huidige beschikbare cijfers in de CBS-monitoring hebben 6.910 deelnemers (29%) na een jaar betaald werk gevonden en 2.740 deelnemers (11%) beter werk gevonden. In totaal heeft dus 40 procent van de deelnemers een jaar na afronding van het traject (beter) werk gevonden. Het percentage van 29 procent is vergelijkbaar met de resultaten van eerder onderzoek, dat liet zien dat van de groep jongeren met een arbeidsbeperking die instroomt in de Participatiewet binnen een jaar 28 procent uitstroomt naar werk (Kok et al., 2019).

In figuur 4.6 staat de dynamiek in arbeidsmarktpositie vanaf de start van het individuele traject tot een jaar na afronding weergegeven voor projecten van (ex-)leerlingen vso/pro. In het stroomschema is te zien dat de grootste stroom heeft plaatsgevonden van inactief naar werkend. Daarnaast is er een aanzienlijke stroom van werk naar beter werk. Een deel was zowel aan het begin van het traject als een jaar na beëindiging van het traject inactief. Deze groep was naar verwachting op beide meetmomenten onderwijsvolgend. Overigens is voor een deel van de deelnemers met een beëindigd traject nog onbekend wat hun situatie een jaar na het afronden van het traject was, vanwege time-lags.³⁶

³⁶ Gegevens over zelfstandigen komen bijvoorbeeld relatief laat beschikbaar (ongeveer een jaar na het verslagjaar), omdat deze worden afgeleid uit de belastingaangiften van zelfstandigen en aangiften gedurende een lange periode mogen worden ingediend. Zolang de gegevens over zelfstandigen nog niet beschikbaar zijn, wordt de categorie 'werkzaam' alleen gebaseerd op gegevens over werknemers. Wanneer andere gegevens die nodig zijn om de arbeidsmarktpositie van een persoon te bepalen nog niet beschikbaar zijn, wordt de arbeidsmarktpositie op 'onbekend' gezet.

Figuur 4.6 Arbeidsmarktpositie deelnemers aan de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro met een afgerond traject (N=24.040)



Bron: CBS, juni 2019

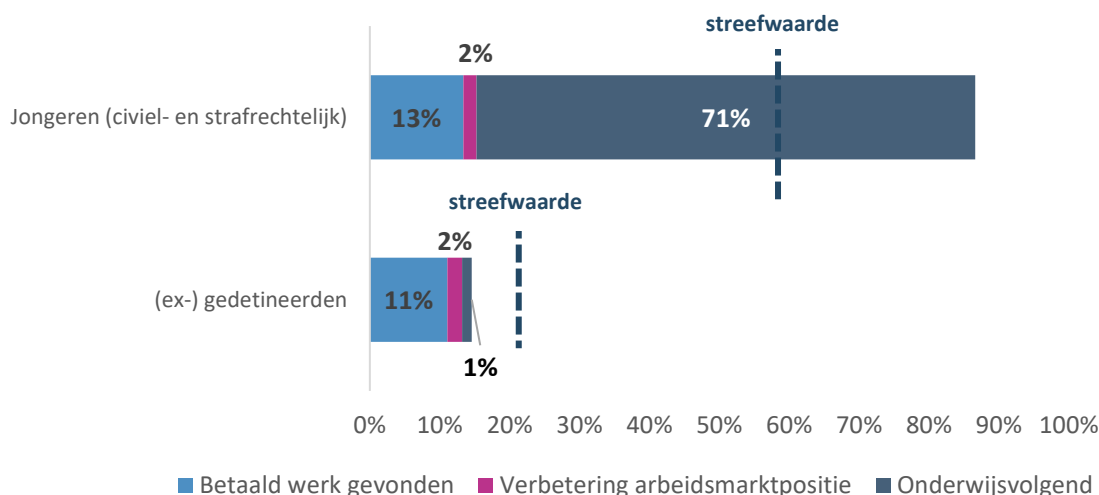
Resultaten deelnemers JenV-project

Voor het JenV-project rapporteren we dit jaar voor het eerst over de realisatie van de programmaspecifieke resultaatindicatoren. Voor de deelnemers van JenV-projecten geldt dat naast het vinden van (beter) werk, ook het continueren van een eerder gestarte opleiding als verbeterde arbeidsmarktpositie beschouwd moet worden. Vooral voor jongeren in een civielrechtelijke instelling of justitiële jeugdinrichting zijn bij instroom in de inrichting nog leerplichtig en zodoende al bezig met een opleiding. Begeleiding in de inrichting is er dan ook veelal op gericht dat zij blijven deelnemen aan een opleiding aangezien het behalen van een diploma ook een verbeterde arbeidsmarktpositie oplevert. Daarom is in de CBS-monitoring ook het volgen van onderwijs meegenomen als resultaatindicator.

Voor het JenV-project zijn twee streefwaardes geformuleerd. Voor (ex-)gedetineerden wordt ernaar gestreefd dat 22 procent van de deelnemers binnen vier weken na afronding van hun traject een verbeterde arbeidsmarktpositie heeft bereikt. Uit figuur 4.7 valt op te maken dat deze streefwaarde niet is behaald. In totaal vijftien procent van hen heeft namelijk een betere arbeidspositie gekregen, waarvan elf procent bestaat uit het vinden van betaald werk, twee procent uit het vinden van beter werk en één procent uit het volgen van onderwijs.³⁷ Voor de doelgroepen jongeren in civielrechtelijke instellingen en justitiële jeugdinrichtingen tezamen is de streefwaarde dat zestig procent een verbeterde arbeidsmarktpositie bereikt. Zoals te zien in figuur 4.7 heeft hier maar liefst 87 procent een verbeterde arbeidsmarktpositie bereikt, waarmee de streefwaarde ruimschoots gehaald is. Hiervan is het grootste deel onderwijsvolgend (71%), gevolgd door dertien procent in betaald werk en twee procent in beter werk. Voor de doelgroep TBS'ers is tot slot geen specifieke streefwaarde opgenomen in het Operationeel Programma. Van de in totaal 220 TBS'ers vonden binnen vier weken na het beëindigen van het traject veertig personen betaald werk (en behaalde niemand een verbeterde arbeidsmarktpositie), wat gelijk staat aan achttien procent.

³⁷ Vanwege afronding tellen de afzonderlijk afgeronde percentages op tot 14. Het totaal komt echter afgerond uit op 15%.

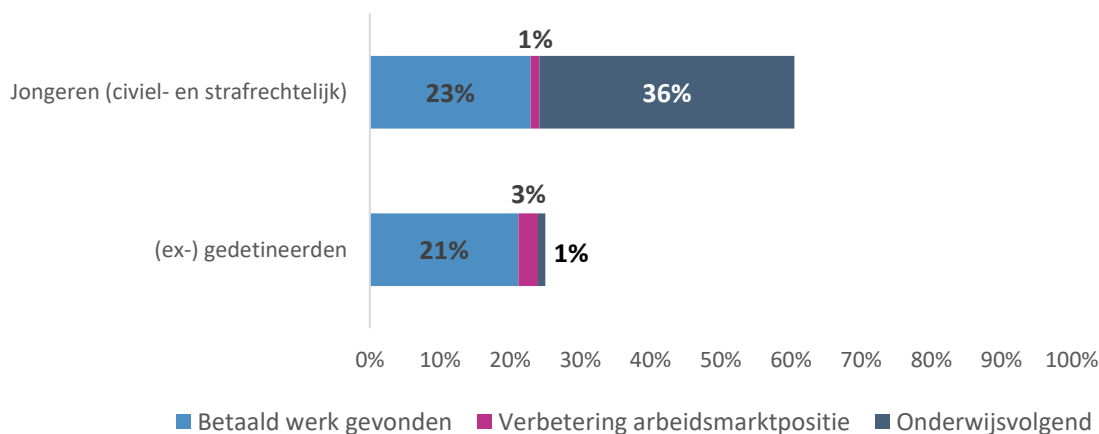
Figuur 4.7 Aandeel deelnemers JenV-projecten dat binnen 4 weken na afronding traject uitstroomt naar (verbeterd) werk (N=6.650)



Bron: CBS, juni 2019

Voor de arbeidsmarktpositie een jaar na afronding van het traject, zijn voor de JenV-doelgroepen geen streefwaardes benoemd. Wel is het interessant om te bezien hoe hun arbeidsmarktpositie zich ontwikkelt. Tijdens het ESF-traject zijn ze immers veelal niet beschikbaar voor werk, vanwege hun verblijf in detentie of een inrichting of instelling. Mogelijk loopt het aandeel dat werk vindt dus verder op na afronding van het traject. De CBS-monitor laat zien dat dit onder (ex-)gedetineerden inderdaad het geval is (zie figuur 4.8); na een jaar heeft 25 procent een verbeterde arbeidsmarktpositie, waarvan 21 procent werk heeft gevonden, drie procent beter werk heeft en één procent onderwijsvolgend is. Onder de jongeren (civiel- en strafrechtelijk) ligt het totale percentage met een verbeterde arbeidsmarktpositie lager (61%)³⁸, voornamelijk omdat een lager aandeel actief is in het onderwijs (36%) dan vlak na afronding van het traject. Hiervan is een deel terug te vinden onder de groep die werk vond (23%), die in omvang toenam.

Figuur 4.8 Aandeel deelnemers JenV-projecten dat binnen 12 maanden na afronding traject uitstroomt naar (verbeterd) werk (N=6.650)

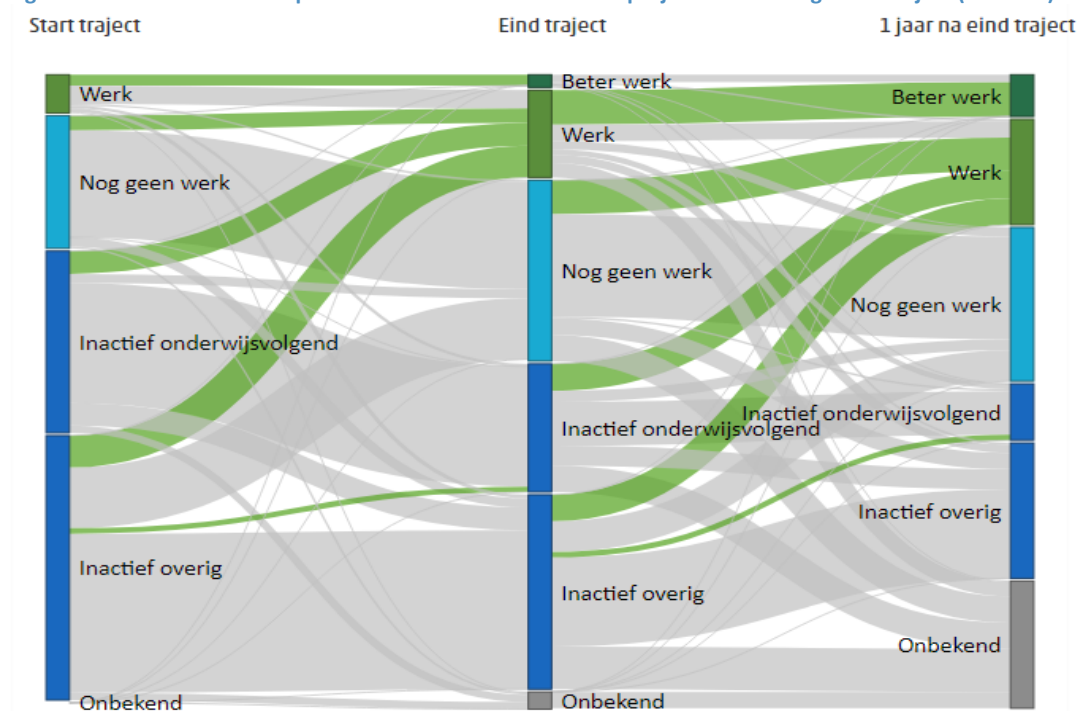


In figuur 4.9 is voor deelnemers van JenV-projecten met een afgerond traject, de verandering in arbeidsmarktpositie weergegeven. De belangrijkste stromen gaan van inactief overig (naar verwachting

³⁸ Vanwege afronding tellen de afzonderlijk afgeronde percentages op tot 60. Het totaal komt echter afgerond uit op 61%.

gedetineerd) naar betaald werk en van inactief onderwijsvolgend naar betaald werk. Ook is er sprake van een stroom van nog geen werk naar betaald werk en van werk naar beter werk. Deze stromen zijn aanzienlijk groter tussen het einde van het traject en twaalf maanden daarna, dan tussen het begin en het einde van het traject.

Figuur 4.9 Arbeidsmarktpositie deelnemers aan het JenV-project met een afgerond traject (N=6.790)



Bron: CBS, juni 2019

4.4 Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND)

Tabel B2.7 in bijlage 2 toont de resultaten voor de verschillende doelgroepen, uitgesplitst naar geslacht. Dit laat zien in hoeverre mannen en vrouwen gelijke kansen hebben om, na deelname aan een ESF-traject, (beter) werk te vinden. Figuur 4.10 laat per doelgroep zien hoe groot het verschil in procentpunten is tussen mannen en vrouwen, zowel binnen vier weken na afronding van het traject als twaalf maanden na afronding. Een getal boven nul betekent dat onder mannen een hoger percentage werk vindt dan onder vrouwen. Wat allereerst opvalt is dat onder alle doelgroepen sprake is van een verschil in het nadeel van vrouwen, zowel direct na afronding van het traject als twaalf maanden na afronding. Dit is in lijn met eerder onderzoek, dat erop wijst dat in verschillende regelingen voor sociale zekerheid (bijstand, WW, WIA/WAO) de uitstroom naar werk onder mannen hoger is dan onder vrouwen (Inspectie SZW, 2015). De omvang van het verschil tussen mannen en vrouwen varieert aanzienlijk tussen de verschillende doelgroepen.

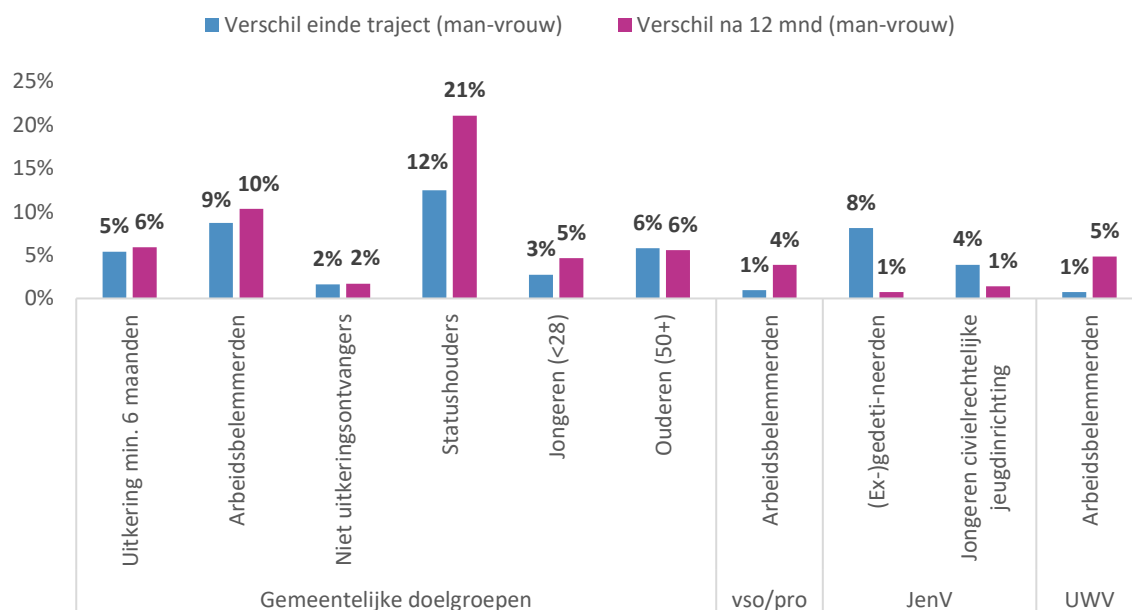
We zien dat de verschillen tussen mannen en vrouwen het sterkst aanwezig zijn bij de doelgroep statushouders; zowel binnen vier weken na afronding van het traject, als binnen 12 maanden na afronding zien we hier het grootste verschil in procentpunten. Binnen 4 weken na afronding van het ESF-traject bereikt namelijk vijftien procent van de mannen, en slechts drie procent van de vrouwen (beter) werk. twaalf maanden na afronding gaat het om dertig procent tegenover negen procent. Deze uitkomst is in lijn met de literatuur over statushouders, zoals beschreven in paragraaf 2.2 van dit rapport. De achtergrond van de lagere deelname aan werk onder vrouwelijke statushouders is dat (1) zij vaak minder opleiding en werkervaring hebben uit het land van herkomst, (2) de culturele opvatting onder statushouders vaak is dat de man wordt gezien als kostwinner en (3) gemeenten zich in de arbeidstoeleiding meer richten op de mannen dan op de vrouwen.

Naast statushouders zijn er ook aanzienlijke verschillen te zien bij meerdere gemeentelijke doelgroepen, te weten arbeidsbelemmerden (rond de 10%). We hebben geen inhoudelijke verklaring voor dit relatief hoge verschil onder arbeidsbelemmerden. Opvallend is dat onder de UWV-deelnemers met een arbeidsbeperking minder sprake is van verschil tussen mannen en vrouwen. Mogelijk heeft dit ermee te maken dat jobcoaching voor Wajongers pas wordt ingezet als er een plaatsing op werk is gerealiseerd, waar gemeentelijke ESF-inzet meestal voorafgaand aan de matching plaatsvindt. Dit is mogelijk een indicatie dat het verschil in kansen op werk tussen mannen en vrouwen onder arbeidsbeperkten wordt veroorzaakt voorafgaand aan de matching.

Ook onder andere gemeentelijke doelgroepen is er sprake van een verschil in de kans op (beter) werk tussen mannen en vrouwen, met name onder langdurig uitkeringsgerechtigden en ouderen (beiden rond de 6 procentpunt verschil). Eerder onderzoek van de Inspectie SZW bevestigt dat uitstroom uit de bijstand significant lager is voor vrouwen dan voor mannen (Inspectie SZW, 2015). Een van de geboden verklaringen is dat gemeenten actiever inzetten op de re-integratie van mannen dan van vrouwen: zo hebben mannen vaker gesprekken met een klantmanager en krijgen zij vaker re-integratietrajecten aangeboden. Daarnaast tonen mannen in de bijstand echter een significant positievere en actievere houding tegenover werk dan vrouwen; mannen geven vaker aan te willen werken en zich hiervoor in te spannen. Verder valt op dat het hebben van kinderen een verschillende rol speelt bij de re-integratie van mannen en vrouwen. Onder bijstandsgerechtigden met kinderen geven vrouwen namelijk veel vaker dan mannen aan dat de zorg voor kinderen een belemmering vormt voor hen om te werken (51% tegenover 14%). Ook wanneer alleen wordt gekeken naar samenwonende bijstandsontvangers (dus exclusief alleenstaanden) blijft hierin een fors verschil bestaan tussen mannen en vrouwen. Tot slot geven mannen met kinderen veel vaker dan vrouwen met kinderen aan dat mensen in hun omgeving vinden dat ze zouden moeten werken.

Wat opvalt bij de JenV-doelgroepen is dat binnen vier weken na afronding van het traject, mannen vaker (beter) werk hebben gevonden dan vrouwen, maar dat dit verschil na twaalf maanden nagenoeg verdwijnt. Dit geldt zowel voor de doelgroep (ex-)gedetineerden als bij jongeren in een civielrechtelijke instelling. Hiervoor hebben we geen inhoudelijke verklaring.

Figuur 4.10 Verschil tussen mannen en vrouwen met betrekking tot het vinden van (beter) werk, per doelgroep, respectievelijk binnen 4 weken en 12 maanden na afronding van het ESF-traject, in procentpunten (N=67.770)



Vier doelgroepen zijn niet weergegeven in figuur 4.10:

1. De doelgroep TBS'ers, omdat binnen deze kleine groep van 220 deelnemers slechts tien vrouwen waren, wat het vergelijken van percentages onbetrouwbaar maakt.
2. De doelgroep jongeren in een justitiële jeugdinrichting, omdat onder hen geen vrouwen waren.
3. De doelgroep statushouders binnen het UWV-project, omdat er onder de deelnemers aan het UWV-project in het geheel geen statushouders waren.
4. De doelgroep statushouders binnen de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro, omdat binnen deze groep niemand (beter) werk vond (zowel onder de mannen als de vrouwen) en deze groep qua omvang bovendien zeer klein is (200 deelnemers).

4.5 Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk zijn de deelnemerskenmerken en behaalde resultaten van deelnemers van ESF Actieve Inclusie beschreven op basis van monitoring door CBS. Ten opzichte van de derde verdiepende rapportage zijn er dit jaar alleen nieuwe deelnemers in het dashboard opgenomen voor het JenV-project (tot en met 2016) en de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro (tot en met schooljaar 2017-2018). Daarom zijn in dit hoofdstuk alleen deze projecten geanalyseerd.

Zoals reeds in de vorige rapportages geconcludeerd is het beoogde aantal ESF-deelnemers in de arbeidsmarktregio's (waar de (ex-)leerlingen van het vso/pro deel van uitmaken) ruimschoots behaald. De verklaring hiervoor ligt in de veelvuldige inzet van het instrument klantmanagement, in combinatie met de toepassing van de Vereenvoudigde Caseload Verantwoording methodiek (VCV). Binnen het JenV-project is het beoogde deelnemersaantal weliswaar nog niet bereikt, maar ligt men wel op koers om dit voor het einde van de programmaperiode te behalen. De (ex-)leerlingen vso/pro zijn uitsluitend jongeren, en veelal man. Binnen het JenV-project is ruim de helft jongere en eveneens een meerderheid man. Voor beide groepen geldt dat dit in lijn is met de verdeling in de populatie. Bij de start van het traject zijn in beide projecten verreweg de meeste deelnemers inactief. De verklaring hiervoor ligt in het gegeven dat zij op dat moment overwegend onderwijsvolgend respectievelijk in detentie zijn.

Kijkend naar de resultaten zien we dat binnen de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro beide programmaspecifieke resultaatindicatoren zijn behaald. Voor het JenV-project rapporteren we dit jaar voor het eerst over de realisatie van de programmaspecifieke resultaatindicatoren. Voor deze doelgroepen wordt ook deelname aan onderwijs meegerekend als een verbetering van de arbeidsmarktpositie. Onder (ex-)gedetineerden is de programmaspecifieke resultaatindicator niet behaald. Voor jongeren (civiel- en strafrechtelijk) is de programmaspecifieke resultaatindicator wel behaald.

Vanuit het oogpunt van GKND valt op dat onder alle doelgroepen mannen vaker (beter) werk vinden dan vrouwen, zowel binnen vier weken na afronding van het traject als twaalf maanden na afronding. Dit is in lijn met eerder onderzoek, dat erop wijst dat de uitstroom naar werk vanuit de sociale zekerheid onder mannen hoger is dan onder vrouwen. De omvang van het verschil tussen mannen en vrouwen varieert aanzienlijk tussen de verschillende doelgroepen. Het verschil is bijzonder uitgesproken onder statushouders in de gemeentelijke begeleiding, wat in lijn is met eerder onderzoek hierover. Ook onder arbeidsbelemmerden in de gemeentelijke projecten vinden mannen aanzienlijk vaker (beter) werk dan vrouwen. De verschillen tussen mannen en vrouwen onder de JenV-doelgroepen nemen door de tijd af, terwijl ze onder (ex-)leerlingen vso/pro en bij UWV-deelnemers na verloop van tijd juist toenemen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bevindingen en conclusies

5

5 Bevindingen en conclusies

5.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk van het vierde verdiepende onderzoek van het ESF-programma Actieve Inclusie, worden de belangrijkste uitkomsten en inzichten uit de voorgaande hoofdstukken samengevat.

De vraagstelling die in het verdiepende onderzoek centraal staat, is:

Op welke wijze is door de aanvragers in hun projecten invulling gegeven aan het ESF-programma voor het thema Actieve Inclusie, in welke mate is de uitvoering van de regeling doeltreffend en doelmatig en in welke mate is het beoogde effect van de gestelde doelen in het Operationeel Programma ESF 2014-2020 voor het thema Actieve Inclusie bereikt?

Het verdiepende onderzoek wordt uitgevoerd volgens de onderzoeksmethode theoriegestuurde effectevaluatie. Centraal in deze methodiek staat het toetsen in hoeverre veronderstellingen over de werkzaamheid van het ESF-programma Actieve Inclusie in de praktijk uitkomen. Dit analyseren we deels door het analyseren van de resultaten van ESF, maar ook door te toetsen of de inhoud en uitvoering van ESF in lijn is met wetenschappelijke inzichten over effectiviteit van re-integratie.

Aangezien de eerste openstellingsronde van ESF Actieve Inclusie, die in 2014 is gestart, nog niet is afgerond, beantwoorden we de onderzoeksvragen (zie bijlage 1) in deze rapportage ten dele. In de eerste drie verdiepende onderzoeken is reeds ingegaan op de opzet en de uitvoering van het programma, evenals de tussentijdse resultaten en de toegevoegde waarde van ESF Actieve Inclusie. Dit vierde verdiepende onderzoek kent deels dezelfde opzet als de eerdere rapportages, maar bevat ook enkele nieuwe elementen.

- Middels extra literatuurstudie zijn twee aannames aan de interventielogica toegevoegd over de doelgroep statushouders en effectieve werkgeversdienstverlening.
- Voor de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro is gekeken naar de meerwaarde van ESF Actieve Inclusie, het toetsen van de interventielogica en de besteding van de impuls gelden.
- Met de gemeentelijke projectcoördinatoren is gesproken over de relatie tussen eisen omtrent administratie en verantwoording binnen ESF Actieve Inclusie en de inhoud en effecten.
- Aanvullend is onderzocht wat de meerwaarde is geweest van activiteiten gericht op het thema Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND).
- De deelnemerskenmerken en resultaten van ESF Actieve Inclusie zijn geanalyseerd.

Paragraaf 5.2 biedt een overzicht van de belangrijkste bevindingen over de inhoud en uitvoering van ESF, de kenmerken van de deelnemers en de resultaten. Vervolgens treft u in paragraaf 5.3 onze voorlopige conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van ESF Actieve Inclusie.

5.2 Belangrijkste bevindingen

Financiële realisatie

De gecontroleerde cijfers tot en met mei 2019 laten zien dat binnen de verschillende projecten met 46 procent bijna de helft van dit totaal beschikbare subsidiebedrag is gerealiseerd. Met de lopende projecten zal naar verwachting het subsidiebedrag voor de gehele programmaperiode worden benut.

Verband tussen proces enerzijds en inhoud en effecten anderzijds

De vereisten voor administratie en verantwoording spelen binnen ESF een aanzienlijke rol in de keuze voor het type activiteiten dat verantwoord wordt. De opgevoerde activiteiten en doelgroepen worden zodanig gekozen dat zowel de administratieve last als de kans op latere correcties minimaal gehouden worden. Dit zien we bij bijna alle aanvragers terug:

- **Gemeenten:** Voornamelijk inzet op klantmanagement voor jongeren, ouderen en langdurig uitkeringsgerechtigden, wat dankzij de VCV-methodiek eenvoudig verantwoord kan worden.
- **Vso/pro scholen:** Veelal interne personele kosten, omdat deze eenvoudig te verantwoorden zijn en de (in verhouding lage) subsidie hiermee gemakkelijk gerealiseerd kan worden.

- **UWV:** Men voert jobcoaching voor Wajongers op binnen ESF, niet alleen omdat men jobcoaching een effectief instrument vindt, maar ook omdat het eenvoudig te verantwoorden is en qua kosten groot genoeg is om de gehele ESF-subsidie te benutten.
- **JenV:** Hier zijn eisen omtrent administratie en verantwoording minder leidend voor de invulling van ESF Actieve Inclusie. Men voert in de breedte verschillende activiteiten gericht op een succesvolle terugkeer in de maatschappij, en bedient hiermee verschillende doelgroepen.

Gemeenten signaleren meerdere knelpunten in de administratie- en verantwoordingseisen. Zo leveren verschillen in omvang van, en dynamiek in, de caseloads van klantmanagers problemen op in de verantwoording. Ook ervaren projectcoördinatoren onzekerheid omdat de regels gedurende het lopende tijdvak worden aangepast vanuit UvB, en er soms ook een tweedelijns controle wordt uitgevoerd waarbij eerder goedgekeurde kosten alsnog afgekeurd kunnen worden. Men is overwegend tevreden over het systeem waarbij de centrumgemeente de aanvraag indient namens de gehele arbeidsmarktregio.

De meeste projectcoördinatoren zijn er geen voorstander van om de ESF-subsidie te verstrekken op basis van resultaten (aantal personen aan het werk) in plaats van op inspanning. Het aantal plaatsingen op werk is immers sterk afhankelijk van de conjunctuur en arbeidsmarkt, zowel landelijk als lokaal. Ook zou het ertoe kunnen leiden dat aanvragers meer inzetten op mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt, omdat hiermee sneller resultaat geboekt wordt.

Projecten voor (ex-)leerlingen van vso/pro

De toegevoegde waarde van ESF Actieve Inclusie voor (ex-)leerlingen vso/pro is dat er meer en betere activiteiten worden uitgevoerd op het gebied van arbeidstoeleiding. Het gaat om stagebegeleiding, scholing, leerwerkbedrijven en branchecursussen. Deze activiteiten vergroten de kansen van de leerlingen om aansluitend op hun schoolperiode de overstap naar betaald werk te maken. Verder draagt de ESF-subsidie bij aan de samenwerking tussen scholen onderling, en tussen scholen en gemeenten.

De scholen reageren gemengd op de vroegtijdige uitputting van de ESF-middelen voor hun projecten. De ene helft heeft de ESF-middelen altijd als tijdelijk gezien en voorziet geen problemen, terwijl de andere helft de middelen als de facto structureel ziet en nu personeel zal moeten ontslaan. Omdat de subsidie achteraf betaald wordt, zullen de gevolgen pas vanaf de tweede helft van 2019 daadwerkelijk zichtbaar worden.

De extra middelen die vanuit het ministerie van SZW beschikbaar zijn gesteld voor activiteiten van vso-/pro-scholen gericht op het vergroten van de baankansen voor hun leerlingen ('impulsgelden') zijn in feite vrij besteedbaar en vallen dan ook niet onder ESF Actieve Inclusie. In Q2 2019 had iets minder dan de helft van de AMR's een uitvoeringsplan opgesteld voor de besteding van de impulsgelden. Men zal de middelen deels inzetten voor het continueren van de ESF-activiteiten, maar ook deels voor nieuwe (veelal overkoepelende) projecten. Het voornaamste doel is om de leerlingen te helpen om de stap te maken van een stage naar een duurzame baan. Aanvragers benadrukken dat het van belang is dat ook voor 2020 middelen beschikbaar worden gesteld, om het gat tot de nieuwe ESF-periode (2021 – 2027) te kunnen overbruggen.

Inzet op Gelijke Kansen en Non-discriminatie

Aan de GKND-activiteiten georganiseerd door BKB (3 bustours en 2 trainingen) namen in totaal 92 personen deel, voornamelijk professionals van gemeenten, UWV en het ministerie van SZW. Werkgevers werden zeer beperkt bereikt. De activiteiten worden positief beoordeeld door de deelnemers. Van hun deelname aan de activiteiten bekijft hen een positief en gepassioneerd gevoel. Tegelijkertijd hebben de activiteiten hen weinig concrete nieuwe kennis opgeleverd, en hen niet aangezet tot concrete acties ter bevordering van GKND in hun uitvoeringspraktijk. Hiermee hebben de activiteiten ook geringe impact gehad op het gedrag van de werkgevers en professionals waarmee de deelnemende professionals in contact staan. Het organiseren van bijeenkomsten op deze schaal lijkt niet het juiste instrument om op landelijk niveau daadwerkelijk bij te dragen aan gelijke kansen en non-discriminatie. Deze bevindingen nopen tot een heroverweging van de inzet van instrumenten voor GKND door Uitvoering van Beleid. Binnen de huidige aanpak zouden dergelijke activiteiten zich specifiekere kunnen richten op bepaalde

subthema's of doelgroepen, zodat tot meer inhoudelijke verdieping gekomen kan worden. Ook is het van belang om de verwachtingen van de deelnemers beter te managen, door de opzet van de bijeenkomst duidelijk te communiceren.

Resultaten

In hoofdstuk 4 van dit rapport zijn de deelnemerskenmerken en behaalde resultaten van deelnemers van ESF Actieve Inclusie beschreven op basis van monitoring door CBS. Ten opzichte van de derde verdiepende rapportage zijn er dit jaar alleen nieuwe deelnemers in de monitoring opgenomen voor het JenV-project (tot en met 2016) en de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro (tot en met schooljaar 2017-2018). Daarom beperken we ons in de analyse tot deze twee projecten.

Zoals eerder vastgesteld is het beoogde aantal ESF-deelnemers in de arbeidsmarktregio's (waaronder de (ex-)leerlingen vso/pro) ruimschoots behaald, voornamelijk dankzij de veelvuldige inzet van het instrument klantmanagement door de gemeenten. Binnen het JenV-project is het beoogde deelnemersaantal weliswaar nog niet bereikt, maar ligt men wel op koers om dit voor het einde van de programmaperiode te behalen. Kijkend naar de resultaten zien we dat binnen de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro beide programmaspecifieke resultaatindicatoren zijn behaald. Voor het JenV-project rapporteren we dit jaar voor het eerst over de realisatie van de programmaspecifieke resultaatindicatoren. Voor deze doelgroepen wordt ook deelname aan onderwijs meegerekend als een verbetering van de arbeidsmarktpositie. Onder (ex-)gedetineerden is de programmaspecifieke resultaatindicator niet behaald, en voor jongeren (civiel- en strafrechtelijk) is deze wel behaald.

De resultaten laten zien dat er geen sprake is van gelijke kansen tussen mannen en vrouwen. Onder alle doelgroepen vinden mannen vaker (beter) werk vinden dan vrouwen, zowel na afronding van het traject als na een jaar. Dit is in lijn met eerder onderzoek, dat erop wijst dat de uitstroom naar werk vanuit de sociale zekerheid onder mannen hoger is dan onder vrouwen. De kansenongelijkheid varieert aanzienlijk tussen de verschillende doelgroepen, en is in het bijzonder hoog onder statushouders en arbeidsbelemmerden in de gemeentelijke begeleiding.

5.3 Voorlopige conclusie en aanbevelingen

Doeltreffendheid

Voor dit onderzoek is benoemd dat het programma ESF Actieve Inclusie doeltreffend is als de inhoud en uitvoering van de projecten voldoen aan de aannames die hiervoor in de interventielogica zijn opgesteld en als de programmaspecifieke resultaatindicatoren zijn gerealiseerd. De uitkomsten zoals beschreven in deze vierde verdiepende rapportage wijzen op een redelijke mate van doeltreffendheid. De streefwaardes voor de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro zijn ruimschoots behaald. Binnen het JenV-project is het beeld gemengd; voor de jongere doelgroepen is de streefwaarde gehaald maar voor (ex-)gedetineerden niet. Over de doeltreffendheid van de gemeentelijke projecten en het UWV-project zijn in het afgelopen jaar geen nieuwe gegevens beschikbaar gekomen. De derde verdiepende rapportage liet echter al zien dat de streefwaardes binnen de gemeentelijke projecten (ruimschoots) behaald zijn, en binnen het UWV-project (bijna of geheel) behaald zijn. In totaal zijn van de acht geformuleerde streefwaardes zes (ruimschoots) behaald en twee niet behaald (waarvan één met een zeer klein verschil). Aangezien de gemeentelijke projecten en de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro qua deelnemersaantallen verreweg het grootste deel van de totale populatie ESF-deelnemers uitmaken, wegen de resultaten van deze projecten zwaar in de algehele doeltreffendheid van ESF Actieve Inclusie. Juist hier zijn alle streefwaardes (ruimschoots) behaald. Over het geheel genomen kan dus geconcludeerd worden dat ESF Actieve Inclusie doeltreffend is geweest.

In dit vierde verdiepende onderzoek is de nadruk gelegd op het onderzoeken van het verband tussen het proces van ESF (administratie en verantwoordingsen) en de inhoud en effecten (activiteiten en doelgroepen). Zodoende zijn de aannames uit de interventielogica niet in brede zin getoetst. Het derde verdiepende onderzoek liet reeds zien dat de uitvoeringspraktijk in de projecten binnen ESF Actieve Inclusie voor een groot deel in lijn is met de aannames uit de interventielogica. Zo wordt re-integratie

geboden aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (aanname 1), en worden de instrumenten trajectbegeleiding, loonkostensubsidie en scholing ingezet (aannames 5, 6, en 7). Kijkend naar specifieke doelgroepen zagen we dat de uitvoeringspraktijk (deels) in lijn is met de aanname voor effectieve inzet voor statushouders (aanname 11) en arbeidsbelemmerden (aannames 12 en 13). Tegelijkertijd zijn ouderen ondervertegenwoordigd in de projecten, wat niet strookt met de aanname dat inzet voor ouderen effectief is (aanname 9). Er is nog onvoldoende zicht op de mate waarin de projecten zich onder jongeren met name richten op de jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (aanname 10).

In dit vierde verdiepende onderzoek zijn wel enkele aannames getoetst die (mede) betrekking hebben op de doelgroep (ex-)leerlingen vso/pro, omdat de scholen dit jaar voor het laatst bevestigd konden worden over ESF Actieve Inclusie. Dit laat zien dat ook voor deze doelgroep de uitvoering grotendeels in lijn is met de aannames. Zo is er vroegtijdige aandacht voor de arbeidsmarkt (aanname 2), wordt er een mix van verschillende typen instrumenten ingezet (aannames 3 en 4), vormen de activiteiten verplicht onderdeel van het curriculum en is de motivatie van leerlingen doorgaans hoog (aanname 5). De ESF-activiteiten zijn gericht op specifieke beroepen en sectoren (aanname 7) en de samenwerking tussen gemeenten en scholen om de baankansen van leerlingen te vergroten, wordt steeds hechter (aanname 14). Alleen voor één aanname, namelijk de inzet van loonkostensubsidie voor de doelgroep (ex-)leerlingen vso/pro vóórdat zij instromen in de gemeentelijke begeleiding (aanname 6), kon niet vastgesteld worden of hieraan is voldaan. Samenvattend blijft de conclusie dat de uitvoeringspraktijk binnen ESF Actieve Inclusie grotendeels in lijn is met de interventielogica.

Doelmatigheid

Uit de cijfers over de financiële realisatie van ESF Actieve Inclusie komt naar voren dat het volledige subsidiebedrag is verleend aan de aanvragers, en dat in totaal 46 procent van het totale beschikbare subsidiebedrag is besteed. Met de lopende projecten zal naar verwachting het subsidiebedrag voor de gehele programmaperiode benut worden. De realisatie van het programma ligt dus op koers. Met de ingezette subsidie zijn in de AMR-projecten fors meer deelnemers bereikt dan voor het eerste tijdvak beoogd. De verklaring hiervoor ligt in de grote mate waarin, mede gestimuleerd door de inzet van de VCV-methode voor de verantwoording, het instrument casemanagement is ingezet in de gemeenteprojecten. Voor het JenV-project is de beoogde streefwaarde voor 2023 nog niet gerealiseerd, maar wel haalbaar.

Zoals we in het derde verdiepende onderzoek concludeerden, vinden we in de literatuur onderbouwing voor de effectiviteit voor de instrumenten die binnen ESF Actieve Inclusie veel worden ingezet, te weten casemanagement en beroepsgerichte scholing. Deze uitkomsten van het verdiepende onderzoek ondersteunen de doelmatige inzet van de beschikbare middelen voor ESF Actieve Inclusie.

Aanbevelingen

Uit dit vierde verdiepende onderzoek komt duidelijk naar voren dat er een sterke relatie bestaat tussen de eisen omtrent administratie en verantwoording binnen ESF, en de activiteiten en doelgroepen binnen ESF. Met het oog op de invulling van het ESF+ programma (2021–2027) is het van belang hiervan bewust te zijn. Vereenvoudigingen van de administratie en verantwoordingssystematiek kunnen worden gebruikt om te sturen op het type activiteiten binnen ESF Actieve Inclusie, en de doelgroepen die hiermee worden bereikt. Op dit moment wordt een aantal doelgroepen en activiteiten nog zelden door aanvragers in hun ESF-projecten opgenomen:

- **Trajecten gericht op activering:** in de ESF-regeling is vastgelegd dat projecten zich dienen te richten op arbeidsinpassing. Het is echter niet altijd duidelijk of inzet gericht op het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsdeelname voldoet aan deze eis, en dus subsidiabel zijn. Om geen risico te lopen, kiezen aanvragers er regelmatig voor om deze activiteiten niet te verantwoorden op ESF.
- **Matchings- en vraaggerichte instrumenten** zoals jobcoaching, jobhunting en accountmanagement worden minder vaak opgevoerd binnen ESF, omdat deze inzet moeilijk aan individuele ESF-deelnemers te koppelen is en hier minder wordt geadministreerd.
- Aanvragers zijn terughoudend in het uitvoeren van **innovatieve projecten** binnen de kaders van ESF, omdat ze het risico op correcties willen voorkomen.
- Aanvragers (m.n. gemeenten) voeren minder snel **statushouders** en **arbeidsbelemmerden** op binnen ESF, omdat dit een extra administratieve handeling vergt.

Met betrekking tot (1) geldt dat een duidelijke afbakening is gewenst, die aansluit op de beleidsmatige doelstelling van ESF Actieve Inclusie en inzichtelijk is voor aanvragers. Beoogt het programma bij te dragen aan het verminderen van de afstand tot de arbeidsmarkt, ook als werk nog niet in zicht is? Of bedient het programma alleen werkzoekenden, die in staat zijn om binnen afzienbare tijd aan het werk te gaan? De bevindingen (2), (3) en (4) zijn allen in principe minder wenselijk. Inzet op matching- en vraaggerichte instrumenten, innovatie en het bedienen van statushouders en arbeidsbelemmerden kunnen allen namelijk bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van ESF Actieve Inclusie. Dit noopt tot het heroverwegen van de kaders omtrent administratie en verantwoording binnen het ESF+ programma: mogelijk kunnen aanpassingen hierin ertoe leiden dat vanuit ESF meer inzet wordt gepleegd op deze activiteiten en doelgroepen.

Hierbij dienen echter twee belangrijke kanttekeningen geplaatst te worden:

1. **Het gegeven dat bepaalde activiteiten of doelgroepen in geringe mate opgevoerd worden binnen ESF Actieve Inclusie betekent niet dat deze doelgroepen niet worden bediend of deze activiteiten niet worden uitgevoerd door de aanvragers.** De aanvragers beschikken naast de ESF-subsidie ook over andere middelen van waaruit zij inzet plegen om de arbeidsinpassing van de doelgroep te bevorderen. Hetgeen terug te zien is binnen ESF, is dus een selectie van wat er in brede zin gebeurt. We weten bijvoorbeeld dat gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's werkgevers bedienen met vraaggerichte instrumenten (zie hierover paragraaf 2.3 van dit rapport), ook al wordt deze inzet zelden opgevoerd binnen ESF Actieve Inclusie vanwege de administratie- en verantwoordingseisen. We kunnen dus niet op basis van alleen de aan- of afwezigheid van activiteiten of doelgroepen binnen ESF concluderen dat daar meer inzet op nodig is.
2. **Het aanpassen van de kaders van ESF Actieve Inclusie zal in beperkte mate direct impact hebben op de activiteiten die aanvragers uitvoeren, of de doelgroepen die zij bedienen, omdat de effecten van ESF in belangrijke mate indirect verlopen.** In het de tweede en derde verdiepende onderzoek stelden we reeds vast dat ESF Actieve Inclusie vaak wordt ingezet binnen het reguliere beleid van de aanvragers (voor zover gericht op personen die binnen ESF-doelgroepen vallen). Dit geldt met name voor de projecten binnen gemeenten, vso/pro-scholen en UWV.³⁹ In deze gevallen treedt er tijdens het lopende ESF-tijdvak geen direct effect op in termen van intensievere begeleiding of het bereiken van meer klanten, maar wordt het achteraf uitbetaalde subsidiebedrag (dat vrij besteedbaar is) naar eigen inzicht van de aanvrager ingezet, in de meeste gevallen op re-integratie (indirect effect). Deze indirecte inzet valt buiten de kaders van ESF Actieve Inclusie, wat betekent dat het wijzigen van de administratie- en verantwoordingseisen hierop geen invloed zal hebben. Alleen wanneer de ESF-kaders zodanig gewijzigd worden dat alleen activiteiten worden gesubsidieerd die niet al worden uitgevoerd door de aanvragers, en de effecten dus uitsluitend direct (gedurende het lopende tijdvak) optreden, kunnen de kaders daadwerkelijk sturend zijn voor wat betreft de activiteiten en doelgroepen waarop wordt ingezet vanuit ESF.

Tot slot doen we de volgende aanbevelingen, waarvan de eerste drie reeds geformuleerd zijn in het derde verdiepende onderzoek:

- **Meer inzetten op de re-integratie van ouderen:** ouderen zijn zeer sterk ondervertegenwoordigd binnen de gemeentelijke projecten in verhouding tot de bijstandspopulatie. Er zijn geen indicaties dat dit veroorzaakt wordt door moeizame administratie en verantwoording binnen ESF voor deze groep. De indruk bestaat daarom dat deze groep ook buiten ESF in mindere mate bediend wordt.
- **De inzet op jongeren concentreren op jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.** De projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro, JenV en UWV (Wajongers) richten zich per definitie op jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt vanwege hun arbeidsbeperking of verblijf in detentie of een jeugdinstelling. Jongeren met een bijstandsuitkering hebben echter niet allemaal noodzakelijkerwijs een grote afstand tot de arbeidsmarkt, en de inzet vanuit de gemeentelijke projecten lijkt niet

³⁹ Alleen binnen het JenV-project is overwegend sprake van directe effecten van ESF Actieve Inclusie gedurende het lopende tijdvak. Hier zal het bijsturen van de eisen omtrent administratie en verantwoording dus de meeste impact hebben op de ESF-inzet. In het JenV-project is echter al sprake van een gespreide inzet op verschillende activiteiten en doelgroepen, wat bijsturing minder noodzakelijk maakt.

specifiek gericht te zijn op de jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit wordt nader onderzocht in de volgende verdiepende onderzoeken.

- **Zet voor (ex-)leerlingen vso/pro, ergens in de keten, vraaggerichte instrumenten in.** Uit het tweede verdiepende onderzoek kwam naar voren dat vraaggerichte instrumenten (loonkostensubsidie en jobcoaching) binnen de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro zelden werden ingezet. De inzet van deze instrumenten is echter ook niet de taak van de scholen zelf, maar van gemeenten, en vindt dus elders in de keten plaats. De scholen lichten toe dat het per gemeente verschilt of vraaggerichte instrumenten al (kunnen) worden ingezet voor de leerlingen als zij nog geen uitkering ontvangen. Dit vormt onderwerp van onderzoek in de latere verdiepende onderzoeken.
- **Kies meer focus in de activiteiten ter bevordering van GKND en overweeg de inzet van andere instrumenten.** Het organiseren van bijeenkomsten op de huidige schaal lijkt niet het juiste instrument om op landelijk niveau daadwerkelijk bij te dragen aan gelijke kansen en non-discriminatie. Deze bevindingen nopen tot een heroverweging van de inzet van instrumenten voor GKND door Uitvoering van Beleid. Verder geldt dat de huidige activiteiten ter bevordering van bewustwording over GKND een brede insteek hanteren, maar (mede) daardoor tot weinig concrete nieuwe kennis of acties leiden bij de aanwezigen. Dergelijke activiteiten zouden zich specifiek kunnen richten op bepaalde subthema's of doelgroepen, zodat tot meer inhoudelijke verdieping gekomen kan worden. Binnen de huidige opzet is het van belang om de verwachtingen van de deelnemers beter te managen, door de opzet van de bijeenkomst duidelijk te communiceren.



Bijlage

B

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen behorende bij het verdiepende onderzoek komen in deze rapportage ten dele aan bod. Een aantal vragen komt in deze rapportage deels aan bod en wordt in de volgende rapportages verder uitgediept. Tevens is er een aantal vragen die nu nog niet beantwoord kunnen worden, omdat we daarvoor nog over onvoldoende informatie beschikken, of omdat de vragen van toepassing zijn op andere verslagjaren. In het onderstaande overzicht valt af te lezen welke onderzoeksvragen in deze rapportage (deels) aan bod komen.

Onderzoeksvraag	Aan bod in deze rapportage?
A. Opzet en uitvoering van de projecten	
1. Hoeveel (deel)projecten van arbeidsmarktregio's, UWV en het ministerie van JenV zijn ondersteund met ESF-middelen?	Aan bod
2. Op welke doelgroepen richten de projecten zich; welke (typen) activiteiten worden ingezet en welke kwantitatieve doelstellingen zijn er geformuleerd?	Aan bod
3. Hoe kunnen de activiteiten in de projecten op basis van interventielogica geclusterd worden?	Aan bod
4. Hoe wordt er in de projecten aandacht besteed aan het horizontale thema Gelijke Kansen en Non-discriminatie?	Niet aan bod
5. Welke (typen) doelgroepen worden daadwerkelijk bereikt in de projecten? Is er sprake van een afwijking ten opzichte van de oorspronkelijke plannen? Indien, ja: wat is de reden voor deze afwijking?	Aan bod
6. Welke activiteiten worden uitgevoerd? Is er sprake van een afwijking ten opzichte van de oorspronkelijke plannen? Indien, ja: wat is de reden voor deze afwijking?	Aan bod
B. Output	
7. Hoeveel deelnemers zijn ingestroomd in de projecten en hoeveel deelnemers hebben het traject afgerond? Uitgesplitst naar de vier hoofdprojecten (gemeenten, vso/pro, UWV, JenV) en de doelgroepen die op basis van de CBS-data onderscheiden kunnen worden.	Aan bod
8. Hoeveel deelnemers hebben een (branchespecifieke) training/opleiding gevolgd?	Volgend verslagjaar (nog onvoldoende informatie)
C. Resultaten	
9. Hoeveel deelnemers hebben na deelname aan het traject een kwalificatie behaald (inclusief branche-specifieke opleidingen), uitgesplitst naar type project en doelgroep?	Aan bod
10. Hoeveel deelnemers hebben zich na deelname geregistreerd als werkzoekende, hebben werk gevonden of zijn een opleiding gaan volgen? Uitgesplitst naar type project en doelgroep?	Aan bod
11. In hoeverre is sprake van duurzame resultaten (6 tot 12 maanden na deelname aan traject)? Uitgesplitst naar type project en doelgroep?	Volgend verslagjaar (nog onvoldoende informatie)
D. Doeltreffendheid/effectiviteit	
12. In hoeverre zijn de beoogde resultaten zoals geformuleerd in het Operationeel Programma gerealiseerd?	Aan bod
13. In hoeverre zijn met het ESF-programma de horizontale en klimaatdoelstellingen gerealiseerd?	Aan bod
14. In hoeverre zijn de doelstellingen van de projecten gerealiseerd?	Aan bod
15. Welke aanvragers/projecten springen er wat betreft resultaten en doeltreffendheid in positieve of negatieve zin uit en wat zijn daarvan de oorzaken? (projectgebonden en contextuele factoren, onder meer op basis van de opgestelde interventielogica)	Aan bod

Onderzoeksvraag	Aan bod in deze rapportage?
16. Wat is de toegevoegde waarde van de inzet van ESF in de begeleiding van de doelgroep naar de arbeidsmarkt? In hoeverre zijn de met ESF gefinancierde activiteiten additioneel op het reguliere instrumentarium (bijvoorbeeld in termen van bereik van doelgroep, intensiteit van begeleiding)?	Aan bod
17. In hoeverre is sprake van onvoorziene neveneffecten van de ESF-projecten? Om wat voor effecten gaat het?	Deels aan bod (op basis van beschikbare gegevens)
E. Doelmatigheid	
18. Hoeveel ESF-middelen zijn er door de aanvragers voor de verschillende projecten begroot en hoeveel cofinanciering wordt ingezet?	Aan bod
19. Hoeveel ESF-middelen zijn er voor de verschillende projecten uiteindelijk ingezet en hoeveel cofinanciering wordt ingezet?	Deels aan bod (op basis van beschikbare gegevens)
20. In hoeverre is sprake van een doelmatige uitvoering van de ESF-regeling?	Deels aan bod (op basis van voorlopige cijfers)
21. In welke mate verschillen de projecten wat betreft doelmatigheid? Welke factoren zijn van invloed geweest op deze verschillen?	Aan bod

Bijlage 2 Tabellen bij hoofdstuk 4

Tabel B2.1 Unieke deelnemers (2014-2018) vso/pro scholen en JenV naar doelgroep

Doelgroep	Streefwaarde 2023	Totaal	Behaald
Gemeentelijke projecten		170.360	299%
Vso/pro-scholen	72.500	50.920	
JenV	10.900	8.110	74%

Tabel B2.2 Unieke deelnemers vso/pro scholen en JenV naar leeftijd en geslacht

Doelgroep	Jonger dan 28 jaar	28-49 jaar	50 jaar en ouder	Totaal
Vso/pro-scholen totaal, w.v.	50.910	10	0	50.920
Man	32.030	0	0	32.040
Vrouw	18.870	0	0	18.880
JenV	4.200	3.110	790	8.110
Man	3.240	2.920	730	6.890
Vrouw	960	190	70	1.210

Tabel B2.3 Unieke deelnemers naar arbeidsmarktpositie bij start traject voor vso/pro scholen en JenV, totaal en per doelgroep

Doelgroep	Werkzaam	Niet-werkzaam	Inactief	Totaal
Vso/pro totaal, w.v.:	8.430	680	41.820	50.920
arbeidsbelemmerden	8.430	680	41.820	50.920
statushouders	10	0	190	200
JenV totaal, w.v.:	460	1.630	6.020	8.110
(ex)gedetineerden	230	990	1.780	3.000
jongeren civiel	30	10	1.070	1.110
jongeren justitieel	20	30	420	480
TBS	20	40	160	220

Tabel B2.4 Resultaten deelnemers vso/pro-scholen en JenV

Doelgroep	Betaald werk gevonden		Verbetering arbeidsmarktpositie		Onderwijsvolgend		Totaal aantal deelnemers met beëindigd traject
	Eind	Na jaar	Eind	Na jaar	Eind	Na jaar	
Vso/pro-scholen	4.870	6.910	2.950	2.740	-	-	24.040
JenV	820	1.400	120	140	1.410	620	6.650

Tabel B2.5 Resultaten deelnemers vso/pro-scholen en JenV naar geslacht

Doelgroep	Betaald werk gevonden		Verbetering arbeidsmarktpositie		Onderwijsvolgend		Totaal aantal deelnemers met beëindigd traject
	Eind	Na jaar	Eind	Na jaar	Eind	Na jaar	
Vso/pro-scholen, totaal	4.870	6.910	2.950	2.740	-	-	24.040
Man	3.220	4.640	1.790	1.690	-	-	15.210
Vrouw	1.650	2.280	1.170	1.050	-	-	8.820
JenV, totaal	820	1.400	120	140	1.410	620	6.650
Man	710	1.180	110	130	920	370	5.660
Vrouw	110	220	10	20	490	230	990

Tabel B2.6 Resultaten deelnemers vso/pro-scholen en JenV naar doelgroep

Doelgroep	Betaald werk gevonden		Verbetering arbeidsmarkt-positie		Onderwijsvol-gend		Totaal aan-tal deelne-mers met be-eindigd tra-ject
	Eind	Na jaar	Eind	Na jaar	Eind	Na jaar	
Vso/pro-scholen, totaal	4.870	6.910	2.950	2.740	-	-	24.040
Arbeidsbelemmerden	4.870	6.910	2.950	2.740	-	-	24.040
Statushouders	0	10	0	0	-	-	40
JenV, totaal	820	1.400	120	140	1.410	620	6.650
(Ex-)gedetineerden	320	610	60	80	40	30	2.880
Jongeren civielrechtelijke jeugdinrichting	130	240	10	10	890	450	1.100
Jongeren justitiële jeugd-inrichting	80	120	20	10	230	120	470
TBS'ers	40	40	0	0	0	0	220

Tabel B2.7 Unieke deelnemers en resultaten AMR naar doelgroep, uitgesplitst naar geslacht

Doelgroep		Aantal unieke deelnemers	Betaald werk gevonden		Verbetering arbeidsmarktpositie		Onderwijsvolgend		Totaal aantal deelnemers met beëindigd traject
			Eind	Na jaar	Eind	Na jaar			
Gemeenten totaal w.v.		170.360	17.030	19.610	9.280	9.400	-	-	68.650
Uitkering min. 6 maanden	Man	60.580	7.720	8.430	2.410	2.370	-	-	25.580
	Vrouw	58.610	4.560	5.060	2.820	2.780	-	-	21.570
Arbeidsbepemmerden	Man	11.140	1.050	1.400	410	400	-	-	4.380
	Vrouw	7.230	450	640	230	210	-	-	2.760
Niet uitkeringsontvangers	Man	4.170	460	1.180	670	670	-	-	2.200
	Vrouw	3.790	300	940	660	650	-	-	1.930
Statushouders	Man	4.770	130	270	20	20	-	-	980
	Vrouw	1.960	10	30	0	0	-	-	350
Jongeren (<28)	Man	32.310	3.800	4.870	2.300	2.410	-	-	14.380
	Vrouw	28.030	2.490	3.160	2.220	2.300	-	-	11.870
Ouderen (50+)	Man	17.170	1.520	1.620	560	530	-	-	6.470
	Vrouw	13.740	630	700	610	600	-	-	4.700
Vso/pro-scholen totaal w.v.		50.920	4.870	6.910	2.950	2.740	-	-	24.040
Arbeidsbepemmerden	Man	32.040	3.220	4.640	1.790	1.690	-	-	15.210
	Vrouw	18.880	1.650	2.280	1.170	1.050	-	-	8.820
Statushouders	Man	110	0	0	0	0	-	-	20
	Vrouw	90	0	0	0	0	-	-	10
JenV totaal w.v.		8.110	820	1.400	120	140	1.410	620	6.650
(Ex-)gedetineerden	Man	2.820	320	580	60	80	40	30	2.720
	Vrouw	180	10	40	0	0	0	0	170
Jongeren civielrechtelijke jeugdinstelling	Man	630	80	130	10	10	480	230	630
	Vrouw	490	50	100	0	0	410	230	480
Jongeren justitiële jeugdinstelling	Man	470	80	120	20	10	230	120	470
	Vrouw	0	0	0	0	0	0	0	0

TBS'ers	Man	200	30	40	0	0	0	0	200
	Vrouw	10	0	0	0	0	0	0	10
UWV totaal w.v.		6.890	940	1.090	2.860	3.030	-	-	6.890
Arbeidsbe- lemmerden	Man	4.680	660	770	1.920	2.220	-	-	4.680
	Vrouw	1.930	280	320	770	820	-	-	1.930
Statushou- ders	Man	0	0	0	0	0	-	-	0
	Vrouw	0	0	0	0	0	-	-	0

Bijlage 3 Literatuur

- Accenture (2015) *Wajongers versneld aan het werk. Onderzoek naar de plaatsingsketen van Wajongers bij Ahold en UWV*. Amsterdam: Accenture.
- Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering. De eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andriessen, I., Fernee, H. Wittebrood, K. (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Bakker, L. (2016). *Seeking sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*. Rotterdam: Erasmus University Press.
- Bakker, L. & Dagevos, J. (2017). Arbeidsmarktparticipatie asielmigranten: stoeve start en blijvende achterstand. In: Maliepaard, M., Witkamp, B., & Jennissen, R. (red.), *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek*. Den Haag: WODC.
- Bakker, L. Dagevos, J., Engbersen, G. (2017). Explaining the refugee gap: a longitudinal analysis on labour market participation of refugees in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43 (11), 1775-1791.
- Behncke, S., Frolich, M. & Lechner, M. (2010). Unemployed and their caseworkers: should they be friends or foes? *Journal of the Royal Statistical Society: Series A*, 173, 67-92.
- Blom, M., J. Bakker, Goedvolk, M., Van der Maas – Vos, G. en Van Plaggenhoef, W. (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*. Barneveld: Significant.
- Booijink, M., Van den Enden, T., & Keuzenkamp, S. (2017). *De werking van de PiëzoMethodiek. Een tussenrapportage: methodiekbeschrijving, veronderstelde werkzame mechanismen en theoretische onderbouwing*. Utrecht: Movisie.
- CBS (2018). *Uit de startblokken. Cohortstudie vluchtelingen*. Den Haag / Heerlen: CBS.
- CBS (2019). *Asiel en integratie. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag / Heerlen: CBS.
- Dagevos, J., Huijnk, W., Maliepaard, M., Milteburg, E. (red.)(2018). *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Dagevos, J. en Maliepaard, M. (2018). *Oriëntatie op Nederland en op het herkomstland. In: Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. Den Haag, SCP.
- Dagevos, J. & Odé, A. (2011). Inburgering en taal. In: Dourleijn, E. & Dagevos, J. (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland; Over de integratie, van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Den Ridder, J., Andriessen, I., Dekker, P. (2017). *Burgerperspectieven 2017-2*. Den Haag: SCP.
- Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L. & Leerkes, A. m.m.v. J. Klaver en A. Odé (2015). *'Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten'*. WRR-Policy Brief 4. Den Haag: WRR.
- Engelen, M., Faun, H., De Ruig, L., Stroeker, N. (2016). *Werkgevers nudgen om collega's met karakter aan te nemen. Succesvolle plaatsing op basis van gedragswetenschappen*. Zoetermeer: Panteia.

- Fase, D., Klaver, J., Odé, A., Oostveen, A., Witkamp, B. (2019). *Nieuwkomers aan het werk. Inzichten uit de literatuur*. Amsterdam: Regioplan.
- Ferrier, J., Kahmann, M., Massink, L. (2017). *Handreiking ondersteuning Eritrese nieuwkomers bij integratie*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Ferrier, J. en L. Mansink (2016). *Overleven in Nederland. Onderzoek naar de integratie van Eritrese statushouders op woonlocatie Grijfdijk te Lent*. Bergen op Zoom, PeciesAdvies.
- Hazelzet, A., Putnik, K., Otten, W., Goudswaard, A., Blonk, R. (2017). *Inclusief werkgeversgedrag. Een onderzoek naar factoren die samenhangen met het in dienst hebben (genomen) van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*. Leiden: TNO.
- Huijnk, W. & Miltenburg, E. (2018). Moeizaam aan het werk: over de arbeidsmarktpositie van statushouders. In: *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland*, (red. J. Dagevos e.a.). Amsterdam: AUP.
- Inspectie SZW (2015). *Mannen en vrouwen in de sociale zekerheid*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2018). *Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Klaver, J., & Oostveen, A. (2017). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Deelrapport 1: werkwijze en beleidstheorie*. Amsterdam: Regioplan.
- Kok, L., Kroon, L., Oomkens, R., Geijssen, T., Linssen, M., m.m.v. Koning, P., Lindeboom, M., Luiten, W., Sax, M., Witkamp, A. (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*. Tweede rapportage april 2019. SEO, Panteia & VU.
- MBO Raad (2011). *Bevindingen wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs*. Brief aan de minister van BZK van de voorzitter MBO Raad, d.d. 27 april 2011. Kenmerk: JZi/MHa/182502/2011. Woerden: MBO Raad.
- Muller, P. (2011). Identificatie, acceptatie en discriminatie. In: E. Dourleijn en J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag, SCP.
- Nievers, E. (2007). Ervaren discriminatie en gedragsconsequenties. In: I. Andriessen, J. Dagevos, E. Nievers en I. Boog (red.), *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Odé, A. en J. Dagevos (2017). Statushouders aan het werk. De moeizame positieverwerving op de arbeidsmarkt en de betekenis van beleidsfactoren. *Mens & Maatschappij*, 4de kwartaal, 2017.
- Oostveen, A., & Klaver, J. (2018). *Versnelde participatie en Integratie van vluchtelingen: De Amsterdamse aanpak. Deelrapport 2: praktijktoets en procesevaluatie*. Amsterdam: Regioplan.
- Oostveen, A., Klaver, J. & Born, M. (2019). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Overkoepelende rapportage*. Amsterdam: Regioplan.
- Oostveen, A., Mevissen, J., Rossing, H., Van Der Wel, J., Bleeker, Y. (2017). *Tweede monitor Matchen op Werk*. Amsterdam: Regioplan.
- Oostveen, A., Odé, A., Mack, A. (2018). *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam: Regioplan.

- Oostveen, A., Witvliet, M., Bouterse, M., Mallee, L. (2019). *Evaluatie ESF Actieve Inclusie. Derde verdiepende onderzoek over de periode 2014-2017*. Amsterdam: Regioplan.
- Oostveen, A., Witvliet, M., Mallee, L., Mevissen, J. (2017). *Verdiepend onderzoek Evaluatie ESF Actieve Inclusie over de periode 2014-2016*. Amsterdam: Regioplan.
- Posthuma, R.A. & Campion, M.A. (2009). Age Stereotypes in the Workplace: Common Stereotypes, Moderators, and Future Research Directions. *Journal of Management*, 35 (1), 158-188.
- Razenberg, I., & De Gruijter, M. (2017). *De rol van gemeenten bij arbeidsparticipatie van vluchtelingen: inspirerende voorbeelden*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Razenberg, I. & De Gruijter, M., m.m.v. Wróblewska, A. & Hommes, R. (2017). *Hoe ondersteunen gemeenten werkgevers bij aannemen vluchtelingen*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Razenberg, I., & De Gruijter, M. (2018). Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen. In: J. Dagevos, A. Odé, P. Beckers en K de Vries (red.). *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland. Over opvang en beleid*. Amsterdam University Press.
- Razenberg, I, Kahmann, M., De Gruijter, M., Damhuis, E. (2018a). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2018. Het belang van blijvende aandacht voor (stappen naar) werk*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Razenberg, I, Kahmann, M., De Gruijter, M. (2018b). *Mind the gap. Barrières en mogelijkheden in arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2016). *Signalering Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2018). *Signalering Vluchtelingen en Werk: een nieuwe tussenbalans. Inventarisatie en analyse initiatieven gericht op vergroten maatschappelijke participatie statushouders*. Den Haag: SER.
- UWV (2018a). *Duiding Arbeidsmarktontwikkelingen. September 2018*. Amsterdam: UWV.
- UWV (2018b). *Toename werkhervattingen van 50-plussers*. Amsterdam: UWV.
- UWV (2018c). *UWV Kennisverslag 2018-11. Volumeontwikkelingen 2018-II*. Amsterdam: UWV.
- Van de Maat, J.W. (2016). *Overbruggen van vooroordelen door kennismaking. Onder welke omstandigheden werkt het?* Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Van den Enden, T., De Winter-Koçak, S., Booijink, M., & De Gruijter, M. (2018). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Van Hal, L. & Razenberg, I., m.m.v. De Gruijter, M., Hommes, R., Yohannes, R., Chin, A. (2018). *Meer jongvolwassen statushouders naar school: een kwestie van samenwerken?! Belemmeringen en oplossingsrichtingen voor meer onderwijsparticipatie van jongvolwassen statushouders*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Verenigde Naties (CN) (2015). *Human Development Report*. New York: Verenigde Naties.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl