



Evaluatie ESF Actieve Inclusie

Vijfde verdiepende onderzoek over 2019

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Adriaan Oostveen
Marjolein Bouterse
Mats Gorter
M.m.v. Joyce van de Schootbrugge (Bureau Bartels)

Amsterdam, 21 oktober 2020
Publicatienr. 15127

© 2020 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 veeleenvoudigd, 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	1
Management Summary	8
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Probleemanalyse, doelstelling en doelgroepen ESF Actieve Inclusie	15
1.3 Vraagstelling	18
1.4 Onderzoeksaanpak	18
2 Theoretisch kader en interventielogica	24
2.1 Inleiding	24
2.2 Re-integratie kwetsbare groepen door gemeenten	24
2.3 Samenwerking vso-/pro-scholen en gemeenten	31
2.4 Interventielogica: uitgangspunten op basis van theoretisch kader	34
3 Inhoud en uitvoering projecten	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Financiële voortgang	37
3.3 Bijdrage ESF-regeling aan ondersteunen kwetsbare groepen naar werk	38
3.4 Werking projecten op instrumentniveau	44
3.5 Samenwerking tussen vso- en pro-scholen en gemeenten	46
3.6 Regionale impuls baankansen kwetsbare jongeren	53
4 Kenmerken deelnemers en resultaten	58
4.1 Inleiding	58
4.2 Kenmerken deelnemers	58
4.3 Resultaten	61
4.4 Gendersverschillen in relatie tot Gelijke Kansen en Non-Discriminatie	64
4.5 Samenvattende conclusie	67
5 Bevindingen en conclusies	69
5.1 Inleiding	69
5.2 Belangrijkste bevindingen	69
5.3 Toetsing van de interventielogica	71
5.4 Voorlopige conclusie en aanbevelingen	73
Bijlage 1 Onderzoeksvragen	76
Bijlage 2 Literatuur	78
Bijlage 3 Tabellen bij hoofdstuk 4	84
Bijlage 4 Uitgewerkte casestudies	87
Gemeente Leeuwarden/ROC Friese Poort: Kansen voor statushouders in Friesland	87
Gemeente Rotterdam: WW@Work	90
Arbeidsmarktregio Groningen: Werkfestival 2018	93
Gemeente Den Helder: Jeugd Werkt!	96
Bijlage 5 Uitwerking interventielogica	99



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management- samenvatting

S

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 vier rapportages van dit verdiepende onderzoek verschenen. Het voorliggende vijfde verdiepende onderzoeksrapport vormt een vervolg op de eerdere vier 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 zijn 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. Voor dit onderzoek is benoemd dat het programma ESF Actieve Inclusie doeltreffend is als de inhoud en de uitvoering van de projecten voldoen aan de uitgangspunten die hiervoor in de interventielogica zijn opgesteld en als de programmaspecifieke resultaatindicatoren zijn gerealiseerd. Met de informatie uit de verdiepende rapportages tezamen wordt een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling.

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 jeugdinstelling en jongeren in een civielrechtelijke instelling.
3. Doelgroepen UWV: brede UWV-doelgroep.²

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 vijfde verdiepende onderzoek zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

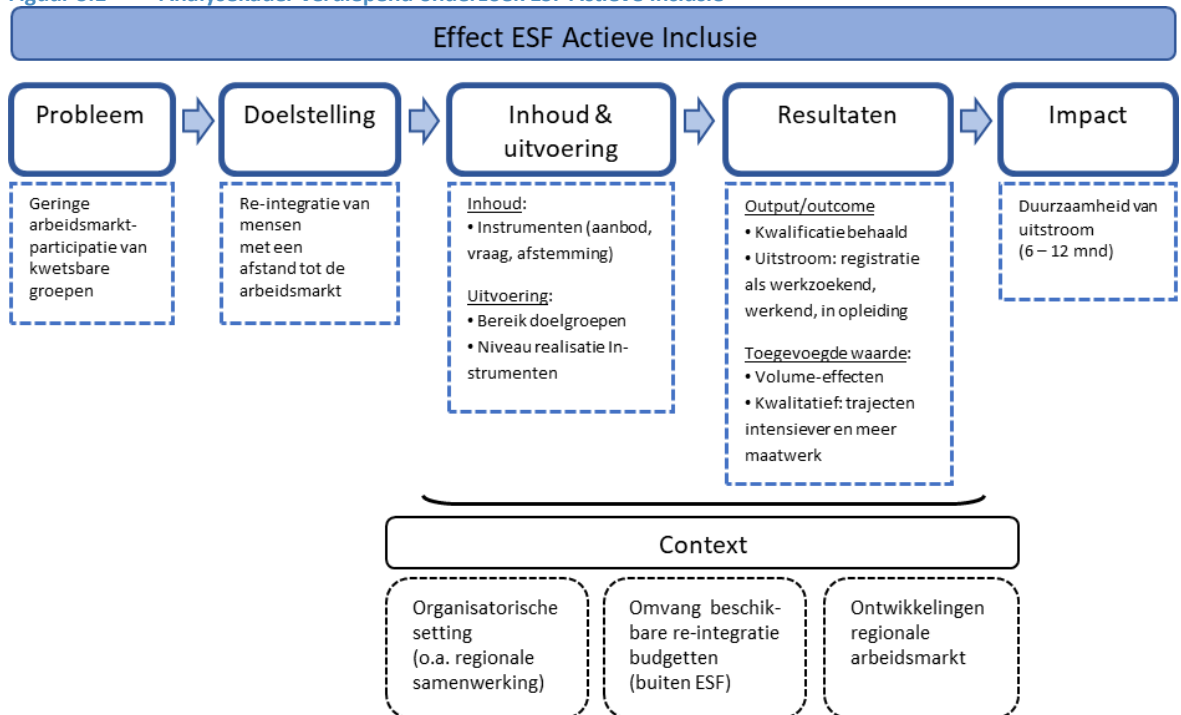
- literatuurstudie naar re-integratie van kwetsbare groepen door gemeenten en de samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen omtrent de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren;
- interviews met gemeenten en vso-/pro-scholen over hun onderlinge samenwerking;
- twee arenesprekken met gemeenten over de inzet op re-integratie van kwetsbare groepen;
- vier casestudies bij ESF-deelprojecten ter illustratie van de werking op instrumentniveau;

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.

- analyse van financiële voortgangscijfers;
- analyse van data van het CBS over de bereikte deelnemers en de resultaten.

Figuur S.1 Analyse kader verdiepend onderzoek ESF Actieve Inclusie



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 uitgangspunten over effectieve inzet van re-integratie-instrumenten, op basis van wetenschappelijke literatuur. Om het programma ESF Actieve Inclusie doeltreffend te laten zijn, is het van belang dat de inhoud en de uitvoering van de projecten voldoen aan deze uitgangspunten over effectieve re-integratie. De centrale vraag is in hoeverre de inzet vanuit ESF Actieve Inclusie in lijn is met deze uitgangspunten. In dit vijfde verdiepende onderzoek is aanvullend literatuuronderzoek verricht naar (1) arbeidstoeleiding van diverse kwetsbare groepen door gemeenten en (2) de samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen omtrent de arbeidstoeleiding van jonggehandicapten. Dit 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 vierde 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. Inzet op re-integratie is effectiever voor mensen met een grote dan voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt.
2. Inzet op 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
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, ontzorging van werkgevers en goede nazorg.

Doelgroepen

9. Re-integratie is voor ouderen effectiever dan voor andere leeftijdsgroepen.
10. **Voor ouderen zijn trainingen met aandacht voor sollicitatievaardigheden en het vergroten van het zelfvertrouwen van belang, evenals het verbreden van het zoekgedrag.**
11. De inzet van re-integratie voor jongeren is met name effectief voor jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
12. 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.
13. **Voor niet-westerse migranten is het overbruggen van negatieve beeldvorming door werkgevers van belang.**
14. Directe plaatsing in werk is voor mensen met een arbeidsbeperking effectief.
15. Voor arbeidsbelemmerden is de inzet van jobcoaching effectief.
16. **Voor langdurig uitkeringsgerechtigden is het van belang om de doelgroep (opnieuw) in beeld te krijgen en te houden en te investeren in het vertrouwen van de werkzoekende.**

Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND)

17. 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

18. Intensieve samenwerking tussen gemeenten, scholen en werkgevers draagt bij aan de effectiviteit van re-integratie van kwetsbare groepen.
19. Een krappe regionale arbeidsmarkt maakt de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt makkelijker.
20. **De mate waarin ESF Actieve Inclusie leidt tot meer arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, is mede afhankelijk van de effectiviteit van andere wet- en regelgeving.**

Financiële voortgang

Voor ESF Actieve Inclusie (exclusief SITS) is in totaal ruim €358 miljoen euro beschikbaar. Medio mei 2020 is met 54 procent ruim de helft van dit totaal beschikbare subsidiebedrag besteed. Met de lopende projecten zal naar verwachting het subsidiebedrag voor de gehele programmaperiode benut worden. Wel is er voor de periode 2020-2021 een nieuw tijdvak opgesteld voor vso-/pro-scholen ter waarde van €8,5 miljoen.

⁴ Aanbodgerichte instrumenten zijn gericht op het wegnemen van belemmeringen bij de werkzoekende, vraaggerichte instrumenten zijn gericht op werkgevers en matchingsgerichte instrumenten zijn gericht op het bij elkaar brengen van (en afstemmen tussen) de werkzoekende en de werkgever.

Bereik van ESF Actieve Inclusie onder kwetsbare groepen

Zoals eerder beschreven in deze verdiepende onderzoeken zetten gemeenten ESF Actieve Inclusie vooral in binnen het reguliere beleid van de Participatiewet. Middels twee groeps gesprekken met arbeidsmarktregio's is verkend of dit voldoende waarborgt dat kwetsbare doelgroepen bereikt worden met ESF. Zij bevestigen, zoals ook blijkt uit de wetsevaluatie, dat de Participatiewet gemeenten prikkelt om in te zetten op bemiddelbare werkzoekenden boven de meest kwetsbaren. Dit leidt ertoe dat de inzet van ESF op dit moment niet specifiek gericht is op het ondersteunen van de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Dit zien we onder meer terug in de ondervertegenwoordiging van oudere (en de oververtegenwoordiging van jongere) werkzoekenden onder de gemeentelijke ESF-deelnemers relatief tot hun aandeel in de bijstandspopulatie. Oorzaken hiervoor liggen zowel in de afbakening van de ESF-activiteiten (die soms te smal is om kwetsbaren te bedienen) als in de afbakening van de ESF-doelgroepen (die juist dermate breed is dat het ook minder kwetsbare werkzoekenden omvat). In de gesprekken zijn meerdere suggesties gedaan om gemeenten meer te prikkelen om vanuit ESF Actieve Inclusie in te zetten op de meer kwetsbare groepen. Te denken valt aan een smallere definitie van de ESF-doelgroepen, of het werken met gedifferentieerde kostprijzen afhankelijk van de mate van kwetsbaarheid. Tegelijkertijd komt naar voren dat dergelijke voorstellen op gespannen voet staan met (1) de eenvoud waarmee de ESF-subsidie benut kan worden, en (2) de eenvoud van de administratie en verantwoording.

Samenwerking tussen vso-/pro-scholen en gemeenten en besteding impuls gelden

Een goede samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen is van groot belang om ervoor te zorgen dat de kwetsbare groep leerlingen van deze scholen een soepele overgang doormaakt van school naar werk. In dit vijfde verdiepende onderzoek is nader ingezoomd op hoe deze samenwerking er in de praktijk uit ziet, hoe dit bijdraagt aan de baankansen van de doelgroep en wat daarbij bevorderende en belemmerende factoren zijn. De samenwerking is gegroeid sinds de invoering van de Participatiewet, en ook de samenwerking rondom ESF draagt hieraan bij. Op regionaal niveau voeren scholen en gemeenten overleg over onder andere de werkgevers(instrumenten), het signaleren van knelpunten, het delen van kennis en het oppakken van gezamenlijke projecten of initiatieven. Op het niveau van individuele leerlingen voeren zij casusoverleggen waarbij het toekomstperspectief van uitstromende leerlingen wordt besproken, en welke acties hier mogelijk voor nodig zijn. De vroege betrokkenheid van gemeenten draagt bij aan een warme overdracht, mocht de jongere zonder baan uitstromen. Een aandachtspunt is wel dat de leerlingen en ouders zelf niet altijd betrokken worden in de overleggen met de gemeente, en dat (met name kleinere) gemeenten niet altijd beschikken over 'dedicated' klantmanagers met kennis van de doelgroep.

Naar aanleiding van de vroegtijdige uitputting van de ESF-subsidie voor projecten gericht op (ex-)leerlingen vso en pro zijn in november 2018 en mei 2020 twee rondes 'impuls gelden' verstrekt zodat vso-/pro-scholen hun inzet voor de arbeidstoeleiding van hun (ex-)leerlingen kunnen voortzetten. Gemeenten zijn in principe vrij om deze middelen naar eigen inzicht te besteden. Daarnaast is, zoals eerder genoemd, een extra ESF-tijdvak opengesteld voor de scholen. Vorig jaar concludeerden we dat de middelen uit de eerste ronde impuls gelden gebruikt zouden worden voor een combinatie van het continueren van de bestaande ESF-activiteiten en het opzetten van nieuwe overkoepelende projecten. Dit is in de praktijk ook zo gebeurd, zo verklaren de scholen en gemeenten dit jaar. Voor de tweede ronde impuls gelden voorzien scholen en gemeenten eenzelfde wijze van besteding.

Met de impuls gelden zijn lagere bedragen gemoeid dan de scholen voorheen ontvingen vanuit ESF Actieve Inclusie. Bovendien komen zij niet in een vast ritme beschikbaar. Dit veroorzaakt financiële onzekerheid voor de scholen en maakt dat zij hun activiteiten hebben moeten versoberen, bijvoorbeeld door minder intensieve stagebegeleiding. Anderen teren in op hun financiële reserves of zoeken naar andere financieringsbronnen. Over het geheel merken de scholen dat de wisselende inkomsten vanuit ESF Actieve Inclusie het moeilijker maken om kennis en kunde te behouden en de aanpak duurzaam te borgen. Hoewel het ministerie van SZW de middelen als tijdelijke aanvulling beschouwt, blijkt dat veel scholen ze in de praktijk zijn gaan behandelen als een structurele financieringsstroom.

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 vierde 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 64.090 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) nog net 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 de JenV-project 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%	30%
	(verbeterd) werk binnen 12 maanden na afronding traject	25%	35%
JenV-project	(ex-)gedetineerden – (verbeterd) werk* binnen 4 weken na afronding traject	22%	14%
	Jongeren (civiel- en strafrechtelijk) – (verbeterd) werk* binnen 4 weken na afronding traject	60%	77%

* Voor deze doelgroepen wordt ook deelname aan onderwijs meegerekend als een verbetering van de arbeidsmarktpositie.
Bron: CBS, juni 2020

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 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 kansongelijkheid varieert aanzienlijk tussen de verschillende doelgroepen, en is in het bijzonder hoog onder statushouders (21 procentpunt verschil een jaar na afronding traject) en arbeidsbelemmerden (11 procentpunt verschil een jaar na afronding traject) in de gemeentelijke begeleiding.

Conclusies

Doeltreffendheid

De uitkomsten zoals beschreven in deze vijfde verdiepende rapportage wijzen op een redelijke mate van doeltreffendheid. De streefwaardes voor de resultaatindicatoren 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 er 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 de vorige rapportages is de uitvoering van ESF Actieve Inclusie reeds getoetst aan vele van de uitgangspunten uit de interventielogica. We concludeerden daarbij dat de uitvoering voor een groot deel in lijn is met de uitgangspunten. Dit gaat bijvoorbeeld op voor de inzet van de instrumenten trajectbegeleiding, loonkostensubsidie en scholing (uitgangspunten 5, 6 en 7) en de inzet op specifieke doelgroepen

zoals statushouders (uitgangspunt 12) en de doelgroep arbeidsbelemmerden (uitgangspunten 14 en 15). Dit vijfde verdiepende onderzoek laat zien dat gemeenten intensief samenwerken met vso-/pro-scholen (uitgangspunt 18) en dat zij hierbij loonkostensubsidie inzetten voor de (ex-)leerlingen (uitgangspunt 6). We zien echter ook (wederom) dat gemeenten relatief weinig inzetten op de doelgroep ouderen (uitgangspunten 9 en 10) en in bredere zin mogelijk de groep werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt in mindere mate bereiken (uitgangspunt 1). Voor de andere ESF-projecten gelden deze kanttekeningen niet. 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 inmiddels in totaal 54 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-methodiek voor de verantwoording, het instrument casemanagement is ingezet in de gemeente-projecten. 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 het beeld dat de beschikbare middelen voor ESF Actieve Inclusie doelmatig worden ingezet.

Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen doen we twee aanbevelingen voor de uitvoering van ESF Actieve Inclusie door het ministerie van SZW en de aanvragers. De eerste aanbeveling is reeds eerder gedaan in de tweede, derde en vierde verdiepende onderzoeken. Aangezien de huidige programmaperiode inmiddels bijna tot een einde is, zijn deze aanbevelingen vooral bedoeld voor de vormgeving van het nieuwe ESF+-programma, dat vanaf 2021 zal starten.

- 1. Meer inzetten op ouderen:** gemeenten zouden vanuit ESF Actieve Inclusie meer aandacht moeten hebben voor de re-integratie van oudere bijstandsgerechtigden. Deze kwetsbare doelgroep vindt zelfstandig nauwelijks de weg naar werk, terwijl er wel interventies zijn die hen hierbij kunnen helpen.
- 2. Bied gemeenten een prikkel om meer in te zetten op re-integratie van kwetsbare groepen:** de financieringssystematiek van de Participatiewet prikkelt gemeenten onvoldoende om in te zetten op de re-integratie van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. ESF Actieve Inclusie zou een sterkere aanvullende stimulans kunnen bieden om juist meer inzet te plegen op de kwetsbare doelgroepen. Om dit te bereiken zou een specifiekere afbakening van de ESF-doelgroepen nodig zijn, toegespitst op doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management summary

S

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.⁵ 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 education⁶), 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 annually on the effectiveness of ESF Active Inclusion and 'the story behind the numbers'. To date, four reports of this in-depth study have been published. This fifth in-depth study report forms a sequel to the previous four 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 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. For this study it was stated that the ESF Active Inclusion programme is considered effective if the contents and execution of the projects meet the basic principles that were formulated in the programme theory and if the programme-specific result indicators are realised. The information gathered in the in-depth study reports serves to answer the central research question.

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*⁷ 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.⁸

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

⁵ 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).

⁶ Namely *vso*-schools (schools providing secondary special education) and *pro*-schools (schools providing labour-oriented practical training).

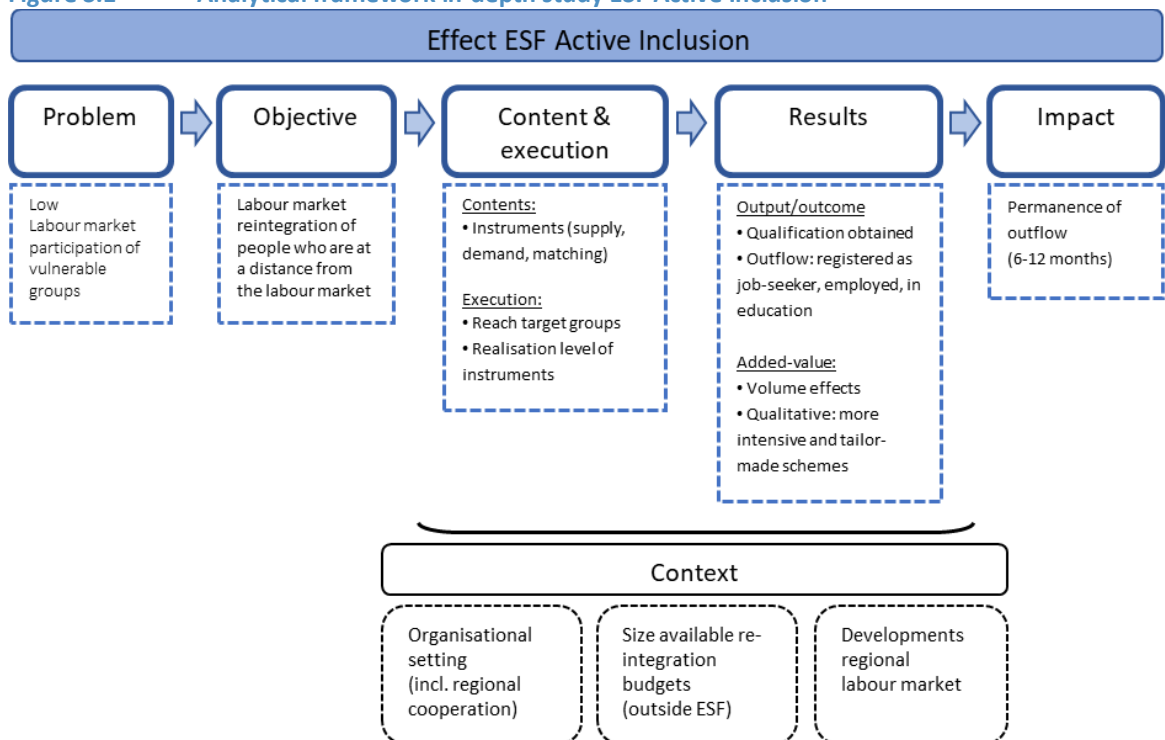
⁷ Participation Act (*Participatiewet*); Act on Income Provisions for Older or Partially Disabled Unemployed Persons (*IOAW*); Act on Income Provisions for Older or Partially Disabled Formerly Self-employed Persons (*IOAZ*).

⁸ 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*.

mechanisms that determine the effectiveness of the interventions. In this fifth in-depth study the following research activities have been carried out:

- literature study on the reintegration of vulnerable groups by municipalities and the cooperation between municipalities and schools for special education regarding job counselling offered to vulnerable youth;
- interviews with municipalities and schools for special education on their collaboration;
- two ‘arena’ conversations with municipalities on their efforts concerning the reintegration of vulnerable groups;
- four case studies of ESF subprojects to illustrate how individual instruments function;
- analysis of financial progress figures;
- analysis of CBS data on the participants reached and the results.

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



As was done in previous years, we 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.⁹

Programme theory

In the first in-depth study, a programme theory was established on the functioning of ESF Active Inclusion, in the form of basic principles on effective use of re-integration instruments, based on scientific literature. In order for the ESF Active Inclusion programme to be effective it is important that the contents and execution of the projects meet these basic principles regarding effective reintegration. The central question is to what extent the activities that are funded by ESF Active Inclusion are in line with these basic principles. In this fifth in-depth study a supplementary literature study was carried out on (1)

⁹ 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.

job counselling offered to various vulnerable groups by municipalities, and (2) cooperation between municipalities and schools for special education regarding job counselling offered to handicapped young persons. This has led to several adjustments in the programme theory (marked below).

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.¹⁰
4. Using a combination of intensive counselling, skills training and job mediation is effective for people with a distance to the labour market.
5. Job 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, **assisting employers**, and adequate follow-up support.

Target groups

9. Reintegration is more effective for older people than for other age categories.
10. **Older people benefit from trainings that pay attention to job application skills, increasing self-confidence, and broadening job search behaviour.**
11. Reintegration instruments for young people are most effective for young people with a distance to the labour market.
12. Timely and intensive support by case managers and dual programmes that combine language acquisition and work contribute to increased labour participation of refugees.
13. **Active inclusion of non-western migrants requires that employers are helped to reduce their negative stereotyping of this group.**
14. Direct work placements are effective for people with an occupational disability.
15. Job coaching is effective for disabled job-seekers.
16. **Active inclusion of long-term benefit recipients requires municipalities to keep monitoring their situation and to invest in building a relationship of trust with them.**

Promotion of equal opportunities and non-discrimination

17. 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

18. Intensive cooperation between municipalities, schools and employers contributes to the effectiveness of the reintegration of vulnerable groups.
19. A tight regional labour market simplifies the reintegration of people with a distance to the labour market.
20. **The extent to which ESF Active Inclusion leads to more labour participation of people with a distance to the labour market partly depends on the effectiveness of other laws and regulations.**

Financial progress

For ESF Active Inclusion (excluding Social Innovation and Transnational Cooperation) more than €358 million is available in total. Mid-May 2020 more than half (54%) 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 utilised. However, for the period 2020-2021 a new period is opened for schools for special education with a value of €8.5 million.

¹⁰ Supply-oriented instruments are aimed at removing obstacles for job-seekers, demand-oriented instruments are aimed at employers and matching instruments are aimed at the match between job-seekers and employers and bringing them together.

Reach of ESF Active Inclusion among vulnerable groups

As described earlier in these in-depth studies, municipalities mainly deploy ESF Active Inclusion within the regular policy of the Participation Act. By means of two group discussions with labour market regions, it was explored whether this sufficiently guarantees that vulnerable target groups are reached by ESF. They confirm, as is also apparent from the evaluation of the law, that the Participation Act stimulates municipalities to focus on employable jobseekers first before turning to the most vulnerable groups. This means that the use of ESF is currently not specifically aimed at supporting the unemployed who are most distant from the labour market. This is reflected in, among other things, the underrepresentation of older (and the overrepresentation of younger) jobseekers among the municipal ESF-participants relative to their share in the social assistance population. The reasons for this lie both in the demarcation of the ESF activities (which is sometimes too narrow to serve the vulnerable groups) and in the demarcation of the ESF target groups (which is so broad that it also includes less vulnerable jobseekers). In the interviews, several suggestions were made to stimulate municipalities more to deploy ESF Active Inclusion on behalf of the more vulnerable groups. This could include a narrower definition of the ESF target groups, or working with differentiated cost prices depending on the degree of vulnerability. At the same time, it turns out that such proposals are at odds with (1) the simplicity with which the ESF subsidy can be used, and (2) the simplicity of administration and accountability.

Cooperation between schools for special education and municipalities and spending of 'impulse funding' (*impulsgelden*)

Good cooperation between schools for special education is of high importance to make sure that the vulnerable group of students of these schools transfer from school to sustainable employment in a smooth way. This fifth in-depth study zooms in on what this collaboration looks like in practice, how it contributes to the job opportunities of the target group and what are the corresponding promoting and hindering factors. Collaboration has increased since the introduction of the Participation Act, and the collaboration on ESF contributes to this. At the regional level, schools and municipalities consult on topics such as employers' instruments, identifying bottlenecks, sharing knowledge, and taking up joint projects or initiatives. At the level of individual students, they discuss the prospects of graduating students, and the actions that may be necessary. The early involvement of municipalities contributes to a smooth transfer, in case the youngster leaves the school without a job prospect. A point of attention is that students and parents themselves are not always involved in the consultations with the municipality, and that (in particular smaller) municipalities do not always have 'dedicated' case managers with knowledge of vulnerable youths.

In response to the early exhaustion of the ESF subsidy for projects aimed at (former) students of schools for special education, in November 2018 and May 2020 'impulse funding' (*impulsgelden*) has been made available in order for schools for special education to continue their efforts to improve the job opportunities of their students. Municipalities may spend this impulse funding at their own discretion. As mentioned before, in addition, an extra ESF period has been opened for the schools. Last year, we concluded that the funding from the first round of impulse funding would be used for both continuing existing ESF activities and setting up new overarching projects. The schools and municipalities confirmed that this has been the case. They expect that the second round of impulse funding will be spent in a similar way. The impulse funding amounts are lower than the ESF Active Inclusion amounts that the schools received in the past. Moreover, they do not become available at fixed intervals. This causes financial insecurity for the schools, which means they have had to cut down their activities, for example by less intensive forms of apprenticeship supervision. Others use up their financial reserves or look for other sources of funding. On the whole, the schools observe that the varying levels of funding from ESF Active Inclusion make it harder to maintain knowledge and skills and to ensure a sustainable approach. Although the ministry of Social Affairs and Employment presents ESF as temporary additional funding, in practice many schools have started treating it as structural financing.

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 fourth 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, 64,090 unique 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 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.

Table S.1 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%	30%
	(improved) work within 12 months after finishing the programme	25%	35%
JenV project	(former) detainees – (improved) work* within 4 weeks after finishing the programme	22%	14%
	Youth (civil and criminal) – (improved) work* within 4 weeks after finishing the programme	60%	77%

* 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 one 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 one year after completion of the programme) and disabled job-seekers (a difference of 11 percentage points one year after completion of the programme) in municipal counselling.

Conclusions

Effectiveness

The results as described in this fifth in-depth report point to a reasonable degree of effectiveness. The target values for the result indicators 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 the previous reports, the implementation of ESF Active Inclusion was tested for compliance with many of the basic principles of the programme theory. We concluded that the execution is largely in line with the basic principles. This applies to, for instance, the utilisation of the instruments of job counselling, wage subsidies and training programmes (basic principles 5, 6, and 7) and the focus on specific target groups such as refugees (basic principle 12) and the disabled job-seekers (basic principles 14 and 15). This fifth in-depth study shows that municipalities collaborate intensively with schools for special education (basic principle 18) and that they use wage subsidies on behalf of the (former) students (basic principle 6). However, we also observe (again) that municipalities reach relatively few elderly people

with their ESF-activities (basic principles 9 and 10) and in a broader sense seem to reach fewer job-seekers with a large distance to the labour market (basic principle 1). These remarks do not apply to the other ESF projects. 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 up till now, 54% of the total available subsidy has been spent. It is expected that the current projects will fully utilise the remaining funds available within 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 triggered by the VCV accounting method. For the Justice and Security project the intended target value of 2023 has not yet been reached, but 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 conclusion that the available means for ESF Active Inclusion are used efficiently.

Recommendations

Based on the findings of the study we make two recommendations for the implementation of ESF Active Inclusion by the Ministry of Social Affairs and Employment and the applicants. The first recommendation was already formulated in the second, third and fourth in-depth studies. As the current programme period is nearly completed, these recommendations are mainly meant for the design of the new ESF+-programme, which will start in 2021.

- 1. Increased focus on elderly people:** municipalities should utilise ESF Active Inclusion to devote more efforts to the reintegration of elderly social assistance benefits. People in this vulnerable target group hardly ever find their way to employment on their own, whereas there are interventions that could be of assistance to them.
- 2. Offer an incentive to municipalities to focus more on the reintegration of vulnerable groups:** the system of financing of the Participation Act does not sufficiently encourage municipalities to focus their efforts on the reintegration of people with a larger distance to the labour market. ESF Active Inclusion could offer a larger additional incentive to focus more on the vulnerable target groups. To achieve this a more specific demarcation of the ESF target groups would be necessary, concentrating on target groups with a large distance to the labour market.



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 1 procent voor Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking (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.¹¹ 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 vier rapportages van dit verdiepende onderzoek verschenen, respectievelijk in oktober 2016, mei 2017, februari 2019 en augustus 2019.¹² De voorliggende rapportage doet verslag van het vijfde verdiepende onderzoek van ESF Actieve Inclusie, en vormt een vervolg op de eerdere vier rapportages.

1.2 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 jeuginrichting, niet-uitkeringsontvangers en statushouders (vluchtelingen).

Sinds het opstellen van het OP is de economische en arbeidsmarktcontext sterk veranderd. Tussen 2014 en 2019 waren er vijf opeenvolgende jaren van economische groei van gemiddeld rond de twee procent. Ook was er sprake van een sterk oplopende krapte op de arbeidsmarkt: waren er in het eerste kwartaal van 2014 nog 15 vacatures per 100 werklozen, in het vierde kwartaal van 2019 waren dit er 90 (bron: CBS). Deze hoogconjunctuur en krapte hebben het beter mogelijk gemaakt om de eerdergenoemde doelgroepen naar werk te begeleiden. Op het moment van schrijven zijn de economische voorspellingen echter een stuk minder rooskleurig. Als gevolg van de coronacrisis voorspelt het CPB voor 2020 een economische krimp van zes procent en een werkloosheidspercentage dat oploopt tot zeven procent in 2021 (CPB, 2020). Medio augustus 2020 werd duidelijk dat in het tweede kwartaal van 2020

¹¹ Zie artikel 54 van de Verordening Nr. 1303/2013.

¹² 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.

sprake was van een economische krimp van 8,5 procent.¹³ Het is zeer waarschijnlijk dat de ESF-resultaten in 2020 hieronder te lijden zullen hebben.

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.¹⁴ 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, 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>
R11	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

¹³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/33/economie-krimpt-met-8-5-procent-in-tweede-kwartaal-2020>

¹⁴ Wij gaan in deze rapportage niet verder in op de overige doelstellingen van ESF 2014-2020. Zie hiervoor het OP.

Vervolg tabel 1.1 Indicatoren Actieve Inclusie

Programmaspecifieke resultaatindicatoren			
Identificatie-code	Indicator	Meeteenheid	Streefwaarde 2023
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
RI4	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
RI5	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
RI6	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-uitkering¹⁵
 - iv. Personen die langer dan zes maanden een Wwb-uitkering, een aanvullende IOAW-uitkering, een aanvullende IOAZ-uitkering of een uitkering van UWV ontvangen¹⁶
 - v. Niet-uitkeringsontvangers
 - vi. Statushouders (vluchtelingen). Sinds 2016 worden statushouders (vluchtelingen) als specifieke doelgroep benoemd voor de gemeentelijke projecten.

¹⁵ 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.

¹⁶ En daarbij in de twaalf maanden voorafgaand aan hun deelname aan een project deze uitkering(en) in totaal zes maanden of langer hebben ontvangen.

- 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 doelgroep¹⁷

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.

1.3 Vraagstelling

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 zijn 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.

1.4 Onderzoeksaanpak

Theoriegestuurde effectevaluatie

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 veronderstelde werking en 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 uitgangspunten opgesteld over effectiviteit van ESF Actieve Inclusies. Elk uitgangspunt doet

¹⁷ 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.

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 uitgangspunten uit de literatuur. De uitgangspunten worden in dit vijfde verdiepende onderzoek verder uitgewerkt op basis van aanvullend literatuuronderzoek. De aangevulde interventielogica treft u in paragraaf 2.4.

Vervolgens moeten de **resultaten en 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.¹⁸ De volgende begrippen staan hierbij centraal:

Tabel 1.2 Definities van begrippen

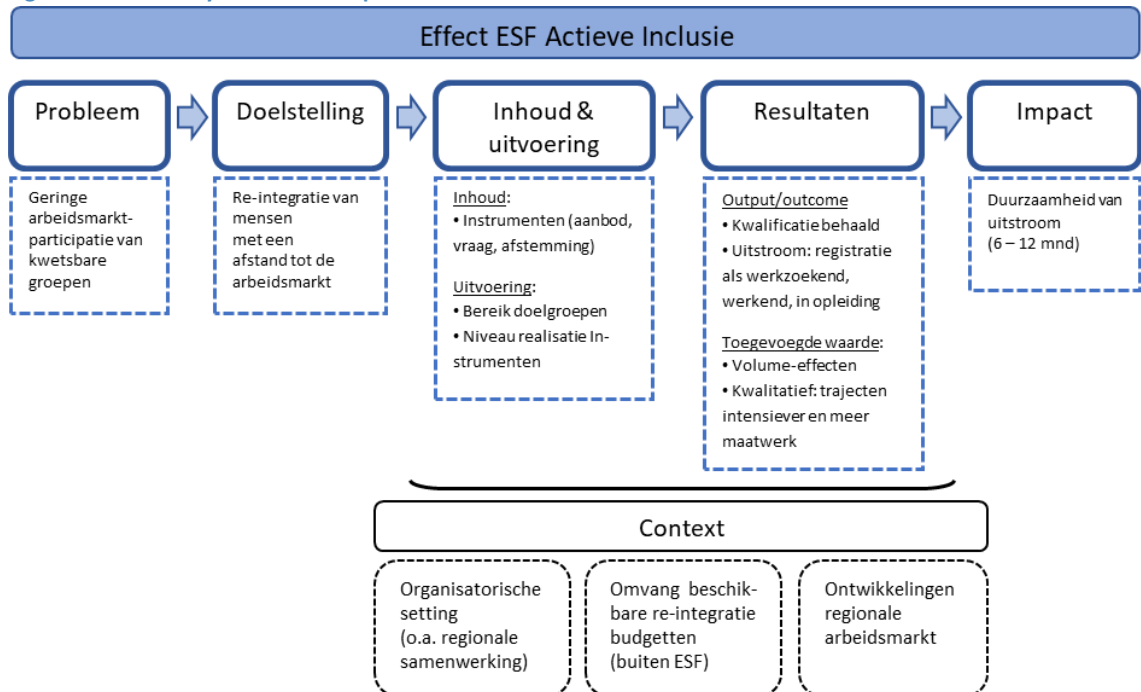
Concept	Definitie
Output/outcome	De directe resultaten van projecten. Dit betreft de positie van deelnemers na uitstroom. In kaart wordt gebracht of deelnemers na uitstroom een kwalificatie hebben behaald, een baan of opleiding hebben of een verbeterde arbeidsmarktpositie hebben bereikt. Dit wordt in 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 geïntensiverde 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.
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'.
Doelmatigheid¹⁹	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 uitgangspunten voor effectievere re-integratie 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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

Figuur 1.1 Analyse kader verdiepend onderzoek ESF Actieve Inclusie



Onderzoeksactiviteiten

In lijn met het bovenstaande wordt in de verdiepende onderzoeken een combinatie van de onderstaande onderzoeksactiviteiten toegepast:

- De interventielogica wordt regelmatig **geüpdatet** met nieuwe inzichten uit de literatuur.
- De kenmerken van de ESF-deelnemers en de resultaten van hun trajecten worden landelijk in kaart gebracht middels een **CBS-monitor**. Deze monitor wordt jaarlijks door ons geanalyseerd om zicht te krijgen op de output en de outcome van ESF Actieve Inclusie.
- Voor elke rapportage worden **aanvragers bevrraagd** over de inzet van de ESF-middelen en de toegevoegde waarde daarvan. Dit biedt tevens zicht op de inhoud en de uitvoering van het programma en op relevante contextfactoren.
- In een aantal rapportages is de werking van ESF op instrumentniveau bestudeerd door middel van verdiepende **casestudies** bij deelprojecten.
- Periodiek is het horizontale ESF-thema Gelijke Kansen en Non-Discriminatie onderwerp van onderzoek.

De precieze onderzoeks aanpak en inhoudelijke focus van het verdiepende onderzoek verschilt per jaar. Tabel 1.3 laat voor elk onderzoek zien welke methoden zijn uitgevoerd. Vervolgens beschrijven we de specifieke kennisvragen en bijbehorende onderzoeksactiviteiten voor dit vijfde verdiepende onderzoek.

Tabel 1.3 Onderzoeksactiviteiten in elk van de verdiepende onderzoeken

Verdiepend onderzoek	Interventiologica	CBS monitor	Interviews met aanvragers	Casestudies	GKND
1e, over 2015, gepubliceerd in 2016	Opgesteld o.b.v. literatuurstudie	Kenmerken deelnemers en voorlopige resultaten	Aanvragers AMR's geïnterviewd		
2e, over 2016, gepubliceerd in 2017	Actualisatie t.a.v. statushouders, JenV doelgroepen en GKND en eerste toetsing	Kenmerken deelnemers en voorlopige resultaten	Allen geïnterviewd Inzet instrumenten per doelgroep in kaart	Bij 6 deelprojecten	Aanvragers bevroegd
3e, over 2017, gepubliceerd in 2019		Inzicht in arbeidsmarktpositie na uitstroom	Allen geïnterviewd	Bij 13 deelprojecten naar diverse doelgroepen	
4e, over 2018, gepubliceerd in 2019	Actualisatie t.a.v. statushouders en werkgeversdienstverlening	Nieuwe data vso/pro en JenV	15 interviews met gemeenten 22 interviews met vso/pro		Interviews met deelnemers GKND activiteiten
5e, over 2019, gepubliceerd in 2020	Actualisatie t.a.v. gemeentelijke re-integratie kwetsbare groepen, samenwerking vso/pro gemeente en JenV doelgroepen	Nieuwe data vso/pro en JenV	2 groepsgesprekken met AMR's 20 interviews met vso/pro en centrumgemeenten	Bij 4 deelprojecten	

Vijfde verdiepende onderzoek

Dit vijfde verdiepende onderzoek kent grotendeels dezelfde opzet als de eerdere onderzoeken. Hieronder bieden we een kort overzicht van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten, in welke hoofdstukken ze beschreven worden en welke kennisvragen hiermee worden beantwoord.

- Literatuurstudie (H2):** *Wat leert recent onderzoek ons over (1) de effectiviteit van re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en (2) de samenwerking tussen vso-/pro-scholen en gemeenten omtrent de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren?*

De interventieologica die ten grondslag ligt aan dit onderzoek dient regelmatig geactualiseerd en aangevuld te worden met de meest recente inzichten uit de literatuur. In dit vijfde verdiepende onderzoek is aanvullende literatuurstudie gedaan om de recente inzichten over re-integratie van kwetsbare groepen naar boven te halen. Specifiek kijken we hierbij naar de re-integratie van langdurig uitkeringsgerechtigden, ouderen en mensen met een migratieachtergrond door gemeenten. Ook de doelgroep (ex-)gedetineerden nemen we nader onder de loep. Tot slot gaan we in op de vormgeving van de samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen omtrent de arbeidstoeleiding van jonggehandicapten.
- Arenagesprekken met gemeenten (H3):** *In hoeverre zijn gemeenten bereid om in te zetten op de arbeidstoeleiding van groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt, en hoe kan de ESF-regeling zodanig worden vormgegeven dat het hier zo veel mogelijk aan bijdraagt?*

Eerder onderzoek wijst erop dat de financieringsstructuur van de Participatiewet gemeenten prikkelt om in te zetten op de meest kansrijke groep werklozen. Dit ligt niet in lijn met de doelstelling van ESF Actieve Inclusie om juist de kwetsbaardere groepen te ondersteunen. Daarom zijn gemeenten in twee 'arenagesprekken' bevroegd over hun bereidheid om meer ondersteuning te bieden aan kwetsbare groepen, en over hoe de ESF-regeling hier optimaal aan kan bijdragen.²⁰

²⁰ De opzet en werkwijze van de 'arenagesprekken' wordt nader toegelicht in paragraaf 3.3.

- Casestudies bij gemeenten (H3):** *Hoe krijgt de inzet van gemeente op kwetsbare groepen concreet vorm, en wat levert dit voor de betrokkenen op?*

Evenals in de eerste en derde verdiepende onderzoeken is de werking van ESF-activiteiten op instrumentniveau in kaart gebracht door middel van casestudies bij individuele deelprojecten. We richten ons dit jaar op vier deelprojecten bij gemeenten, gericht op specifieke kwetsbare groepen. Binnen de casestudies zijn interviews gehouden met de projectleiders, uitvoerders, deelnemers en eventueel betrokken werkgevers, om de werking en effectiviteit van de ingezette instrumenten in beeld te krijgen. De casestudies zijn verwerkt in casusbeschrijvingen, die te vinden zijn in bijlage 4.
- Interviews met vso- en pro-scholen (H3):** *Op welke wijze werken vso-/pro-scholen en gemeenten samen ten behoeve van de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren? En op welke wijze geven de scholen hier invulling aan met behulp van de impuls gelden die hiervoor verstrekt zijn vanuit het ministerie van SZW?*

De ESF-middelen voor de vso-/pro-projecten waren eind 2018 bijna geheel benut, waardoor de meeste vso-/pro-projecten inmiddels zijn afgelopen. Belangrijke vraag is hoe de scholen vanaf 2019 verder zijn gegaan met het stimuleren van de baankansen van vso-/pro-leerlingen, met behulp van de extra gelden die hiervoor (buiten ESF om) beschikbaar zijn gesteld door het ministerie van SZW.²¹ Hiervoor zijn 20 telefonische interviews gehouden met de contactpersonen. Verder verdiepen we ons in de precieze vormgeving van de samenwerking tussen de vso-/pro-scholen en de gemeente teneinde een sluitende aanpak te vormen van school naar werk.
- 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.²²

²¹ 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.

²² 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 vierde verdiepende rapportage alleen voor het JenV-project en de projecten voor (ex-)leerlingen van vso/pro nieuwe deelnemers in het dashboard opgenomen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Theoretisch kader en interventieo- gica

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 uitgangspunten over de wijze waarop de inzet van re-integratie-instrumenten binnen ESF Actieve Inclusie effect zal sorteren voor verschillende doelgroepen. Elk uitgangspunt 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. Een belangrijke vraag is in hoeverre de inzet vanuit ESF Actieve Inclusie in lijn is met deze literatuur.²³ Daarom leggen we de uitvoering van ESF langs de uitgangspunten 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 uitgangspunten getoetst.

Gaandeweg het onderzoek worden het theoretisch kader en de interventielogica waar nodig aangevuld met recente wetenschappelijke inzichten. In dit vijfde rapport verrijken we de interventielogica door het bestuderen van recent onderzoek naar arbeidstoeleiding van diverse kwetsbare groepen door gemeenten, waarbij we specifiek ingaan op langdurig uitkeringsgerechtigden, ouderen en mensen met een migratieachtergrond. Tot slot verdiepen we ons verder in de samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen omtrent de arbeidstoeleiding van jonggehandicapten.

2.2 Re-integratie kwetsbare groepen door gemeenten

Evaluatie Participatiewet

Gemeenten zetten de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie primair in voor bestaande activiteiten in het kader van de uitvoering van de Participatiewet, voornamelijk zijnde klantmanagement (Oostveen et al., 2017; Oostveen et al., 2018). De effectiviteit van de gemeentelijke ESF-inzet kan dus niet los gezien worden van de effectiviteit van (de uitvoering van) de Participatiewet. De lessen die getrokken worden in de evaluevaluatie van de Participatiewet, die in november 2019 door het SCP gepubliceerd is, zijn voor het voorliggende onderzoek dus zeer relevant (Echtelt, van et al., 2019). We beschrijven hieronder eerst kort de belangrijkste uitgangspunten van de Participatiewet, en gaan vervolgens in op de lessen uit de evaluatie ervan.

Uitgangspunten Participatiewet

De Participatiewet fungeert sinds 2015 als vangnet en inkomensbescherming voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De achterliggende gedachte is dat iedereen de kans moet krijgen om volwaardig te participeren in de maatschappij, het liefst in een reguliere baan. Hiertoe zijn in de Participatiewet drie bestaande regelingen samengevoegd die zich voorheen richtten op aan het werk helpen van groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Wet sociale werkvoorziening, Wajong en WWB).²⁴ Hiermee werd beoogd dat de doelgroep arbeidsbepikten niet langer primair in beschutte werkvormen participeerde (zoals in de Wsw) maar bij reguliere werkgevers. Ook zou hiermee op termijn een besparing van 1,7 miljard euro gerealiseerd worden.

Om de transitie van arbeidsbepikten naar regulier werk te faciliteren werd er als onderdeel van het Sociaal Akkoord tevens met werkgevers afgesproken dat zij tot 2026 125.000 werkplekken zouden creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze afspraak is vervolgens geformaliseerd in de Wet Banenafpraak en Quotum Arbeidsbepikten (Wbqa), die voorschrijft dat het niet behalen van deze banenafpraak zou leiden tot het activeren van een quotum (een verplichting voor werkgevers om arbeidsbepikten in dienst te nemen).

Het SCP kijkt op basis van kwantitatief onderzoek naar de effecten van de invoering van de Participatiewet voor vier afzonderlijke groepen. Over het algemeen concludeert men dat de invoering van de Participatiewet nauwelijks heeft geleid tot verhoging van de baankansen, zoals beoogd met de wet. Voor de

²³ Hierbij merken wij op dat de gemeentelijke doelgroepen van ESF ook ondersteund worden vanuit de Participatiewet.

²⁴ De instroom in de Wajong is beperkt tot duurzaam en volledig arbeidsongeschikten, en de instroom in de Wsw is gestopt.

grootste groep, de klassieke bijstandsgerechtigden, zijn de baankansen nauwelijks toegenomen en nog altijd zeer laag. Voor mensen die het recht op toegang tot de sociale werkvoorziening verloren, daalde de kans op werk. Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen stegen de baankansen, maar het ging hierbij vaker om tijdelijk werk en bovendien verslechterde hun inkomenspositie.

Voor de verklaring van deze bevindingen wijst het SCP erop dat de Participatiewet gestoeld is op vier aannames van beleidsmakers, die in de praktijk niet blijken te kloppen.

1. **De mensen uit de doelgroep kunnen en willen werken, al dan niet onder aangepaste omstandigheden.** De evaluatie leert dat meer dan de helft van de doelgroep meent wellicht later wel, maar op dit moment niet te kunnen werken. De meesten voeren daarvoor gezondheidsredenen aan. Gemeenten bevestigen dit beeld.
2. **De instrumenten van de wet werken als een stimulans voor de matching tussen vraag en aanbod.** Het onderzoek leert echter dat meer dan de helft van de werkgevers belangrijke instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching niet kent. Werkgevers die de instrumenten wél kennen, laten zich tegenhouden door de hoge administratieve lasten en de kosten van de noodzakelijke begeleiding. Werkgevers geven aan vooral behoefte te hebben aan ‘ontzorging’ in dit proces. Aan de kant van gemeenten speelt dat de financiële systematiek hen prikkelt om de instrumenten in te zetten voor de mensen die de grootste kans hebben om aan het werk te komen en daardoor niet langer een uitkering nodig hebben. Hiermee worden immers uitkeringslasten bespaard. De mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden daardoor niet goed bereikt. Sterker nog, gemeenten stellen dat zij een flink deel (een achtste tot een kwart) van de doelgroep niet in beeld hebben. Ook valt op dat een deel van de mensen zegt zonder ondersteuning van de gemeente in de vorm van begeleiding of gebruik van instrumenten aan het werk te zijn gekomen.
3. **Door het samenvoegen in de Participatiewet van drie bestaande regelingen, ontstaat een minder complexe regeling. Dit vergroot de kansen op werk, onder meer doordat het voor werkgevers makkelijker wordt om deze mensen aan te nemen.** Ook van deze aanname laat de evaluatie zien dat deze in de praktijk niet klopt. Er blijkt namelijk nog steeds sprake te zijn van verschillende regelingen voor verschillende groepen (valt iemand bijvoorbeeld wel of niet binnen het doelgroepregister), die vaak samenvallen met de voorheen gehanteerde onderscheiden. Ook de relatie met aanpalend beleid zoals de Wet banenafpraak maakt de uitvoering zeer ingewikkeld. Van een verminderde complexiteit is dan ook geen sprake. Dit zet een rem op het enthousiasme van werkgevers om mensen uit de doelgroep aan te nemen.
4. **Verplichtingen en financiële prikkels voor mensen met een Participatiewet-uitkering stimuleren om aan het werk te gaan.** Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat een strengere aanpak kan leiden tot meer uitstroom, maar ook dat sancties slechts effectief zijn wanneer deze worden afgestemd op de specifieke omstandigheden van de uitkeringsontvanger. In de wet zijn niet zozeer nieuwe prikkels, verplichtingen en sancties geïntroduceerd, maar is vooral geprobeerd om de bestaande verschillen tussen gemeenten te verkleinen en er op een uniformere manier mee om te gaan. In de praktijk blijkt hiermee niet veel vooruitgang te zijn geboekt, met name bij het opleggen van sancties. Betrokken klantmanagers wijzen erop dat het systematisch opleggen van sancties in veel gevallen de problematiek alleen maar verergert, waardoor de uitstroom naar werk verder uit zicht raakt.

Een zeer belangrijke conclusie in de context van ESF Actieve Inclusie is dat de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op dit moment in mindere mate bereikt wordt door gemeenten, omdat de financieringsstructuur gemeenten niet prikkelt om in te zetten op de re-integratie van deze groep. ESF Actieve Inclusie zou voor gemeenten een stimulans kunnen bieden om meer inzet te plegen op de kwetsbare doelgroepen. Uit onze eerdere verdiepende onderzoeken komt echter naar voren dat gemeenten de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie veelal inzetten binnen hun reguliere activiteiten, met name zijnde casemanagement. De afbakening van de gemeentelijke ESF-doelgroepen is bovendien dermate breed dat dit geen waarborg biedt dat hiermee uitsluitend mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden bereikt. Het lijkt zo bezien waarschijnlijk dat de bovengenoemde conclusie die voor de uitvoering van de Participatiewet in brede zin geldt, ook opgaat voor de ESF-inzet.

Tot slot wijst het SCP er in de evaluatie van de Participatiewet op dat sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 sprake was van hoogconjunctuur. Als mensen uit de doelgroep een baan vonden, betrof dit veelal een kleine, tijdelijke baan. In economisch mindere tijden zijn zij naar verwachting van het SCP de eersten die hun baan zullen verliezen, mede gelet op ervaringen uit het verleden (Echtelt, van et al., 2019). Dit scenario is met de komst van de coronacrisis zeer reëel geworden.

Het bovenstaande werpt licht op de effectiviteit van de Participatiewet als wettelijk kader. Binnen dit kader hebben gemeenten beleidsvrijheid om hun eigen werkwijze voor re-integratie van kwetsbare groepen te kiezen. De vraag resteert dan ook; hoe kunnen gemeenten hier binnen het wettelijke kader zo goed mogelijk vorm aan geven? En wat werkt voor welke doelgroepen? Ook hierover is recentelijk het nodige onderzoek verschenen. We belichten hieronder de belangrijkste lessen die hieruit te trekken zijn ten aanzien van drie specifieke groepen die vaak een afstand tot de arbeidsmarkt hebben: langdurig bijstandsgerechtigden, ouderen en statushouders.

Langdurig bijstandsgerechtigden

Een groot deel van de bijstandspopulatie verblijft langdurig in een uitkeringssituatie; eind 2016 ontving volgens het CBS **71 procent van de bijstandsontvangers al langer dan twee jaar een uitkering**. Dit betreft bovengemiddeld vaak vijftigplussers en mensen met weinig opleiding en werkervaring (Doove et al., 2019). Ook heeft deze groep vaker te kampen met een slechte beheersing van de Nederlandse taal, fysieke en psychische klachten, verslaving, schulden, een laag zelfbeeld en een leven in isolement (Kremer, Meer, van der & Ham, 2017). Langdurig verblijf in de bijstand is zeer onwenselijk; naast een groot beslag op de uitkeringsbudgetten van gemeenten geldt dat het risico geeft op (kinder)armoede en een verminderd welbevinden. Desalniettemin zetten veel gemeenten niet actief in op de re-integratie van langdurig bijstandsgerechtigden, vanwege de eerdergenoemde financiële prikkel om vooral in te zetten op degenen die sneller bemiddelbaar zijn naar werk (Andriessen et al., 2019; Echtelt, van et al., 2019). Daardoor raken de langdurig bijstandsgerechtigden op termijn uit beeld; de gemeente onderhoudt weinig klantcontact meer met hen, heeft geen zicht op hun situatie en investeert weinig in hun toekomstperspectief (Sax & Ruig, de 2018). Desondanks zijn er in de afgelopen jaren gemeenten aan de slag gegaan met de uitdaging om deze doelgroep te activeren en naar werk te begeleiden. We beschrijven de belangrijkste lessen die daaruit geleerd zijn.

De eerste stap is om de langdurig bijstandsgerechtigden **in beeld te krijgen**. Dit kan door hen op te roepen voor zogenaamde 'klant in beeld' gesprekken (Sax & Ruig, de 2018). Gemeenten pakken het voeren van klant-in-beeldgesprekken vaak als project op; deze inspanning komt immers bovenop de begeleiding van de bestaande 'actieve caseload'. De gesprekken worden over het algemeen breed ingestoken, zodat een integraal beeld ontstaat van de situatie van de klant, inclusief eventuele belemmeringen die de route naar werk in de weg kunnen staan. Het uitgangspunt is dat vervolgens de klant in beeld blijft en aanvullende gesprekken en instrumenten of trajecten ingezet kunnen worden om de weg naar werk te vinden. Hiervoor is wel **voldoende capaciteit** nodig binnen de organisatie, wat regelmatig een struikelblok blijkt (Sax & Ruig, de 2018). Het is zodoende moeilijk om de langdurig bijstandsgerechtigden blijvend in beeld te houden.

Voor de klanten kan een oproep voor een klant-in-beeldgesprek onverwachts komen en spanning oproepen. Om een goede opkomst te realiseren is het van belang dat de uitnodiging een **vriendelijke toon** heeft, en dat de klanten worden nagebeeld (Sax & Ruig, de 2018; Andriessen et al., 2019). Klanten reageren tijdens het eerste gesprek erg verschillend. Sommigen menen dat het gesprek ter verantwoording bedoeld is of om verplichtingen op te leggen, anderen voelen zich miskend omdat zij lange tijd niets gehoord hebben en weer anderen vinden het juist prettig om zich weer 'gezien' te voelen (Sax & Ruig, de 2018). Om de klant vervolgens in beweging te krijgen zijn goede gespreksvaardigheden van de klantmanager nodig. Het kost moeite om het vertrouwen van de klant te winnen, wat een positieve benadering vergt en de klant centraal dient te stellen (Andriessen et al., 2019). De klantmanager dient zich verder voornamelijk te richten op **doelmatigheid** (wat is er nodig om aan het werk te gaan) en niet primair op de rechtmatigheid (denken vanuit rechten en plichten) (Sax & Ruig, de 2018).

Vervolgens is de vraag wat ervoor nodig is om de langdurig bijstandsgerechtigden ook daadwerkelijk naar werk te begeleiden. Naast het inzetten van het reguliere instrumentarium voor re-integratie ontwikkelen sommige gemeenten hiervoor een specifieke aanpak. Deze kan gericht zijn op langdurig bijstandsgerechtigden in het algemeen, of op bepaalde subgroepen zoals ouderen, mensen met psychische klachten of alleenstaande moeders (Andriessen et al., 2019). In beide gevallen vindt er doorgaans een selectie plaats van deelnemers op kenmerken zoals motivatie en sociale vaardigheden. De insteek van dergelijke aanpakken varieert, zoals onderstaand beschreven. De literatuur doet geen uitspraken over welk van deze strategieën het meest effectief is.

- **Work first:** snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt door bijvoorbeeld het stimuleren van zoekactiviteiten of een werkgerichte training. Er worden sancties en prikkels gebruikt.
- **Human capital first:** vergroten van kansen op de arbeidsmarkt door verbetering van opleiding, vaardigheden, gezondheid en persoonlijke ontwikkeling.
- **Life first:** het oplossen van problemen, verbeteren van de persoonlijke levenssituatie en daarmee vergroten van kansen op participatie op de langere termijn.

Hoewel de resultaten van gemeentelijke inspanningen op langdurig uitkeringsgerechtigden wisselen, wordt er altijd enige uitstroom behaald (Andriessen et al., 2019). Omdat het alternatief is dat mensen nog lang een uitkering ontvangen, is de besparing op de uitkeringslasten zelfs met kleine aantallen al snel aanzienlijk te noemen. Het realiseren van uitstroom naar werk is een kwestie van een lange adem en vergt veel inspanning, en in de ervaring van gemeenten blijkt de afstand naar werk dan regelmatig toch overbrugbaar te zijn. Ook als betaald werk niet haalbaar is, maken de klanten regelmatig waardevolle stappen richting participatie en zelfredzaamheid (Andriessen et al., 2019; Sax & Ruig, de 2018). Bij een aanpak in de gemeente Zaanstad was de uitstroom bovendien duurzaam (Andriessen et al., 2019).

Ouderen

Kijkend naar **werkloosheidscijfers** zien we dat de werkloosheid van 55-65-jarigen – net zoals bij andere leeftijdsgroepen – een conjunctureel patroon volgt, met een stijging in de jaren vanaf 2008. Wel zien we dat de daling van het werkloosheidspercentage na de crisis voor ouderen (55 tot 65 jaar) pas later (vanaf 2015) inzette dan voor jongere leeftijdsgroepen (vanaf 2013) en lange tijd hoger bleef. Pas in 2019 was het werkloosheidscijfer voor personen van 55 tot 65 jaar weer gedaald tot hetzelfde niveau als dat van 25- tot 35-jarigen (rond de 3,3%).²⁵ Na baanverlies geldt dat de kans op werkherovating voor ouderen lager is dan voor andere leeftijdsgroepen. De arbeidsmarktpositie van werkloze ouderen is wat dat betreft problematisch: ongeveer twee derde van de werkloze groep 55-65-jarigen en 65-75-jarigen is langer dan twaalf maanden werkloos, terwijl dit voor jongeren tussen de 25 en de 35 minder dan dertig procent betreft (Bouterse et al., 2018). Ook geldt dat de doorstroom vanuit de WW naar de bijstand duidelijk het hoogst is voor de groep 55-plussers (UWV, 2016). De **slechtere arbeidsmarktpositie van ouderen** laat zich door twee typen factoren verklaren, zoals weergegeven in tabel 2.1 (Bouterse, Mallee & Visee, 2018).

²⁵ Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen/werkloosheid-naar-leeftijd-en-geslacht>

Figuur 2.1 Verklarende factoren voor slechte arbeidsmarktpositie van ouderen

Persoonlijke problematiek ouderen	Beeldvorming en wensen werkgevers
<ul style="list-style-type: none"> • Negatief zelfbeeld: laag zelfbeeld als gevolg van vele afwijzingen, waardoor men ontmoedigd raakt bij het zoeken naar werk. • Gezondheidsproblemen: ouderen zeggen vaker een slechtere gezondheid te hebben. Dit hangt samen met langere werkloosheid. Omgekeerd kan werkloosheid ook een negatieve invloed hebben op de mentale en mogelijk ook fysieke gezondheid. • Sociale omgeving: ouderen ontvangen minder sociale steun vanuit hun omgeving, wat de motivatie belemmert. • Minder effectief zoekgedrag: ouderen die na een lang dienstverband plotseling werkloos worden, hebben minder goede sollicitatievaardigheden. Bovendien zoeken ze vaak vooral in hun oude werkveld, terwijl breder zoeken naar werk meer kans biedt op succes. • Ontbreken van diploma's: oudere werkzoekenden missen vaker actuelere vaardigheden of diploma's die nodig zijn voor bepaalde functies. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vooroordelen over oudere werknemers: werkgevers denken dat oudere werknemers minder flexibel en creatief zijn, vaker en langer ziek zijn en minder leervermogen hebben. Hun 'ideale beeld' van een sollicitant is vaak jong. • Vergrijzing: veel bedrijven hebben te maken met een vergrijzend personeelsbestand, en zoeken daarom jonge medewerkers. • Hogere kosten: oudere werknemers vergen hogere pensioenpremies en werkgevers gaan ervan uit dat zij ook hogere lonen vragen. Daardoor ontstaat het beeld dat de arbeidsproductiviteit in verhouding tot de loonkosten minder gunstig is bij oudere werknemers dan bij jongeren.

Binnen de **bijstandspopulatie** zijn ouderen sterk vertegenwoordigd; in augustus 2019 was 55 procent van de bijstandspopulatie ouder dan 45 jaar (ministerie van SZW, 2019). Onder de groep bijstandsonvangers boven de 55 jaar gold bovendien dat 61 procent van hen al langer dan vijf jaar in de bijstand verbleef, gevolgd door 22 procent die tussen de twee en vijf jaar in de bijstand zat. Er is dus een sterke overlap tussen de groep oudere bijstandsonvangers en de groep langdurig bijstandsonvangers. Uit het derde verdiepende onderzoek kwam naar voren dat ouderen in zeer beperkte mate bereikt worden met ESF Actieve Inclusie (Oostveen et al., 2019). Dit lijkt in brede zin het geval te zijn bij de uitvoering van de Participatiewet; al in 2013 concludeerde de Inspectie SZW dat gemeenten weinig beleidsmatige aandacht hebben voor oudere werklozen (Inspectie SZW, 2013) en ook recentelijker werd dit gesignaleerd.²⁶ Dit hangt samen met de eerdergenoemde financiële prikkel vanuit de Participatiewet om te besparen op de uitkeringslasten door vooral in te zetten op de uitstroom kansrijkere bijstandsgerechtigden. Opvallend genoeg geldt in de WW juist het omgekeerde; daar worden de re-integratiemiddelen juist vooral ingezet voor WW'ers van wie het UWV inschat dat zij een lage kans hebben om zelfstandig werk te vinden. In de praktijk gaat dit voornamelijk om vijftigplussers (Bouterse et al., 2018). Vermoedelijk hangt deze andere prioritering samen met het feit dat het WW-recht afhangt van het arbeidsverleden; oudere werklozen hebben over het algemeen meer arbeidsjaren en daardoor langer recht op WW. Voor jongere WW'ers geldt juist dat zij gemiddeld gezien korter recht hebben op WW, waarmee de potentiële besparing op de uitkeringslast voor UWV kleiner is. Ook gaat UWV ervan uit dat jongeren meer kans hebben om op eigen kracht werk te vinden.

Als gemeenten wel specifiek inzetten op de re-integratie van ouderen; wat doen ze dan? Er is weinig recent onderzoek dat hier licht op werpt. Een inventarisatie van de Inspectie SZW uit 2013 laat zien dat gemeentelijke aanpakken voor re-integratie van ouderen veelal te omschrijven zijn als intensievere begeleiding (Inspectie SZW, 2013). Soms worden voor hen specifieke trajecten of trainingen ingezet. Ook wordt vaak ingezet op ontmoetingen met werkgevers via speeddates en netwerkbijeenkomsten. Grotere gemeenten hebben in verhouding meer aandacht voor ouderen dan kleinere gemeenten. Gemeenten die geen specifiek beleid voor ouderen hebben, geven vaak aan dat ze geen doelgroepbeleid hantieren, maar maatwerk centraal stellen.

²⁶ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/45-plussers-nog-niet-geholpen-met-participatiewet.9613194.lynkx>

Diverse effectiviteitsstudies laten zien welke **typen instrumenten** effectief kunnen zijn voor de re-integratie van ouderen (zie ook het literatuuroverzicht in Bouterse et al., 2018):

- Ouderen zijn gebaat bij de begeleiding van een **klantmanager** om het zelfvertrouwen en een positieve houding te stimuleren en tegelijkertijd te adviseren over effectief zoekgedrag (RWI, 2011).
- Ouderen hebben baat bij het aanleren van sollicitatievaardigheden en het verbreden van hun zoekgedrag. Dit vindt veelal plaats in **trainingen**, zoals de training 'Succesvol naar Werk' die door UWV wordt aangeboden aan WW'ers.²⁷ Deze training leidt ertoe dat deelnemers substantieel en significant sneller werk vinden (Groot, de & Klaauw, van der 2017). Een soortgelijke training werd ingezet in de gemeente Almere als onderdeel van een brede aanpak 45+ (Visee, Bouterse & Zwinkels, 2019).
- **Peer groups** voor oudere werkzoekenden, waarin zij ervaringen uitwisselen en elkaar steunen, worden positief gewaardeerd, maar kunnen juist ook confronterend zijn omdat ze zien hoe lastig het is om werk te vinden (Inspectie SZW, 2014).
- **Financiële prikkels** voor werkgevers om ouderen in dienst te nemen, zoals een mobiliteitsbonus of instroomsubsidie, hebben een positieve impact op hun baanvindkansen. Hetzelfde geldt voor (verlengde) proefplaatsingen (Werff, van der et al., 2012).
- Hoewel er aanwijzingen zijn dat het **verbeteren van de gezondheidsbeleving** effectief kan zijn voor re-integratie, is er geen onderzoek dat de effectiviteit specifiek heeft onderzocht voor ouderen (Schuring et al., 2011).
- Het blijkt weerbarstig te zijn om vanuit de werkgeversdienstverlening specifieke aandacht te krijgen voor het bemiddelen van ouderen naar werkgevers. Werkgeversadviseurs/accountmanagers zijn niet snel geneigd om in 'doelgroepen' te denken (Visee et al., 2019).

Mensen met een niet-westerse migratieachtergrond

In de tweede en vierde verdiepende onderzoeken is de interventielogica reeds geactualiseerd door literatuur te bestuderen over de arbeidstoeleiding van statushouders. Maar ook van de bredere groep mensen met een niet-westerse migratieachtergrond kan gesteld worden dat hun arbeidsmarktpositie ongunstig is. De onderstaande beschrijving is gebaseerd op een literatuurstudie die is uitgevoerd door het ministerie van SZW, ter ondersteuning van het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) (ministerie van SZW, 2018). Waar aanvullende of actuelere informatie is toegevoegd, is bronvermelding gebruikt.

De term '**niet-westerse migratieachtergrond**' wordt sinds jaren gebruikt om groepen aan te duiden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In Nederland wordt binnen deze groep onderscheid gemaakt naar Marokkaanse, Turkse, Surinaamse of Antilliaanse achtergrond en een categorie 'overig' (bijvoorbeeld met een Syrische, Somalische en Chinese achtergrond). 13 procent van de Nederlandse bevolking heeft een niet-westerse migratieachtergrond.

Kijkend naar verschillende aspecten van de arbeidsmarktpositie zoals de arbeidsparticipatie, het uurloon, werkloosheid en bijstandsafhankelijkheid, zien we dat mensen met een niet-westerse migratieachtergrond een **achterstand hebben op de arbeidsmarkt** ten opzichte van mensen zonder migratieachtergrond (en ook ten opzichte van mensen met een westerse migratieachtergrond). Dit verschil is in Nederland het grootst van alle OESO-landen. Hierbij past de kanttekening dat dit vooral komt doordat de arbeidsparticipatie van de groep zonder migratieachtergrond in Nederland relatief hoog is vergeleken met andere landen. De participatiegraad van personen met een migratieachtergrond in Nederland ligt dan ook ongeveer op het gemiddelde van de EU en de OECD. Over het algemeen geldt dat mensen met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond een betere arbeidsmarktpositie hebben dan mensen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond. De categorie 'overig', voornamelijk bestaand uit vluchtelingen, scoort het laagst. Onder niet-westerse migranten participeren vrouwen in veel mindere mate dan mannen. De achterstand van mensen met een migratieachtergrond verslechtert tot slot naarmate de conjuncturele situatie verslechtert. De ongunstige arbeidsmarktpositie van niet-westerse migranten vertaalt

²⁷ Deze training Succesvol naar Werk bestaat uit tien groepsbijeenkomsten en enkele individuele contacten waarin klanten ondersteund worden in alle facetten van het succesvol vinden van een baan (bv. zelfpresentatie, sociale media, netwerken, sollicitatiegesprekken voeren). De training is oorspronkelijk ontwikkeld voor de doelgroep 50-plussers, maar kan ook voor jongere WW'ers worden ingezet als UWV hun kans op werkherhvatting laag schat.

zich bovendien naar een sterk verhoogde afhankelijkheid van bijstandsuitkeringen. In 2019 was gemiddeld 9,5 procent van de mensen met een niet-westerse migratieachtergrond afhankelijk van een bijstandsuitkering, tegenover 1,3 procent van de mensen zonder migratieachtergrond (CBS Statline). Kijkend naar de bijstandspopulatie zien we dat in maart 2020, van de in totaal 413.000 personen met een bijstandsuitkering, met 211.000 personen ruim de helft een niet-westerse migratieachtergrond had (CBS Statline). Het belang van een goede aanpak voor re-integratie van deze doelgroep kan niet duidelijker uitgedrukt worden.

Er zijn **meerdere verklaringen** aan te wijzen voor de ongunstige arbeidsmarktpositie van niet-westerse migranten. Allereerst hebben mensen met een niet-westerse migratieachtergrond over het algemeen een minder hoge opleidingsgraad, wat in algemene zin een belangrijke determinant is van de arbeidsmarktpositie. Ook kiezen personen met een migratieachtergrond vaker voor studierichtingen met een minder goed arbeidsmarktperspectief (zoals economie en mbo-bol-opleidingen in plaats van bbl) en vallen zij vaker uit zonder startkwalificatie. Geen van de voorgenoemde aspecten heeft echter genoeg verklarende waarde om de achterstand van niet-westerse migranten geheel te verklaren; ook wanneer hiervoor gecontroleerd wordt, blijft er telkens een verschil over. Hier komen andere verklaringen in beeld, die wijzen op uitsluitingsmechanismen. Zo is er sprake van negatieve beeldvorming onder werkgevers over mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Onderzoeken naar selectieprocessen laten zien dat identieke sollicitatiebrieven met een Nederlandse naam 60 procent meer kans heeft op een uitnodiging dan met een Arabisch klinkende naam. Ook hebben mensen met een niet-westerse migratieachtergrond een minder goed netwerk bij werkgevers en recruiters. Dit leidt er al tijdens de opleiding toe dat jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond meer moeite hebben om een stageplek te vinden, en bemoeilijkt ook de latere toetreding tot de arbeidsmarkt. Negatieve effecten in de vroegere stadia van de loopbaan werken tot slot door in de latere stadia, door het ontbreken van werkervaring. Specifiek voor statushouders gelden nog enkele aanvullende verklaringen zoals een taalachterstand en mogelijke fysieke of psychische gevolgen van de vlucht uit een oorlogsgebied. Deze zijn reeds beschreven in het vierde verdiepende onderzoek.

Het arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid in Nederland is de laatste jaren steeds meer generiek geworden; er is geen sprake meer van 'doelgroepenbeleid'. Ondanks de maatwerkgedachte die hierachter zit, rijst de vraag in hoeverre voldoende aandacht is voor de specifieke problematiek van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Onder experts is geen consensus over wat beter is voor niet-westerse migranten; specifiek beleid of generiek beleid met daarin voldoende aandacht voor deze groep. Overigens geldt dat voor statushouders de laatste jaren juist veel specifieke beleidsaandacht is geweest (zoals beschreven in het vierde verdiepende onderzoek).

Er worden in Europa meerdere soorten beleid ingezet met als doel om de arbeidsmarktpositie van niet-westerse migranten te verbeteren. Sommigen zijn bewezen effectief, van anderen is dit nog niet bekend. Hieronder richten we ons op instrumenten die specifiek gericht zijn op niet-westerse migranten (en niet op generiek re-integratiebeleid).

Figuur 2.2 Beleidsopties voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van niet-westerse migranten

Gericht op	Bewezen effectief	Effectiviteit onbekend
Werkgevers	Vragen van referentiebrieven, diversiteitsbeleid, stimuleren (informele) kennismaking, instellen van quota, evenredigheidsprogramma's	Publiceren 'barometer diversiteit', sollicitatiecommissies, objectiveren sollicitatieprocedures
Brede doelgroep niet-westerse migranten		Verbeteren soft skills, vergroten bewustzijn over soft skills, investeren in cv en sollicitatiebrief
Vrouwen met niet-westerse migratieachtergrond		Interventies gericht op cultuur (rolverdeling man/vrouw), informeren over rechten en participatiekansen
Jongeren/onderwijs	Inzet op vroegtijdige en voorschoolse educatie, mentoring om netwerk te vergroten	Sturen op kansrijker studiekeuzes, numerus fixus voor studies met weinig arbeidsmarktperspectief
Statushouders		Inburgeringsprogramma's, beperkingen bijstandsrecht, maatschappelijke integratie, stimuleren ondernemerschap, omzetten van diploma's
Verbetering uitvoering	Intensievere begeleiding (effectief voor statushouders)	Profiling & targeting, gendersensitiviteit, investeren in vakmanschap

Het belang van intensieve begeleiding

Een opvallende parallel in de literatuur naar de bovenstaande doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt is het belang van intensieve begeleiding. Zowel waar het gaat om langdurig uitkeringsgerechtigden, ouderen als statushouders zien we dat beleidsprogramma's vaak inzetten op extra intensieve begeleiding om hun diverse belemmeringen te overwinnen. Effectiviteitsonderzoek wijst er vervolgens op dat dit bijdraagt aan hun arbeidsintegratie.

In dit verband dient ook verwezen te worden naar de uitkomsten van de recente experimenten met de Participatiewet.²⁸ Hierbij hebben zes gemeenten geëxperimenteerd met verplichtingen en dienstverlening voor uitkeringsontvangers, om te kijken of dit de kans op een baan vergroot. Eén van de onderzochte condities was het geven van extra intensieve begeleiding aan een groep bijstandsonvangers, waarna de resultaten vergeleken werden met een controlegroep. De resultaten lieten zien dat de intensieve begeleiding in één van de zes gemeenten een positief effect had op de kans dat mensen deeltijdwerk (geen voltijds werk) zouden gaan doen. Kwalitatieve resultaten laten zien dat dit vooral effectief is wanneer de begeleiding gericht is op het vergroten van de zelfstandigheid.

Zoals beschreven in de eerdere verdiepende onderzoeken zetten gemeenten vanuit ESF Actieve Inclusie veelvuldig in op casemanagement voor de diverse ESF-doelgroepen. In de casestudies zien we regelmatig terug dat kwetsbare groepen intensievere begeleiding krijgen, door uitvoerders met een lagere caseload. De bovenstaande bevindingen uit bestaand onderzoek wijzen erop dat deze werkwijze ten goede komt aan het arbeidsmarktperspectief van de doelgroep.

2.3 Samenwerking vso-/pro-scholen en gemeenten

Inleiding

Per 1 januari 2015 is de instroom tot de Wajong beperkt tot jongeren die 18 worden en die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Jongeren met een beperking die wel arbeidsvermogen hebben, vallen in plaats daarvan onder de Participatiewet, en zijn aangewezen op ondersteuning van de gemeente in het

²⁸ De gemeenten Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen hebben tussen oktober 2017 en januari 2020 toestemming gekregen van de staatssecretaris om te experimenteren met het versoepelen van beperkingen rondom Participatiewet-uitkeringen. De kwantitatieve resultaten van de experimenten zijn geanalyseerd door het CPB en zijn in mei 2020 gepubliceerd (De Boer et al., 2020). Er is daarnaast ook kwalitatief onderzoek uitgevoerd in de afzonderlijke gemeenten.

zoeken naar werk of een andere passende participatieplaats. Dit vormt sinds 2015 dus een nieuwe doelgroep voor gemeenten.

Jongeren met een arbeidsbeperking zitten tot hun 18^e levensjaar vaak op scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (pro) (Kok et al., 2019). Leerlingen die uitstromen van deze scholen worden dan ook zonder doelgroepbeoordeling opgenomen in het doelgroepregister. Indien deze leerlingen na afronding van de schoolloopbaan geen succesvolle overstap naar werk maken, lopen zij een groot risico om afhankelijk te worden van een uitkering. Voor de invoering van de Participatiewet werkte UWV (uitvoerder van de Wajong) met vso- en pro-scholen samen in zogenaamde 'Wajongnetwerken'. Deze richtten zich op het bevorderen van een goede overstap van school naar werk, en het voorkomen van instroom in de uitkering (Bleeker et al., 2015). Nu gemeenten voor deze doelgroep arbeidsbeperkte jongeren verantwoordelijk zijn, dienen zij hiervoor de samenwerking met de scholen in hun regio op te zoeken. Scholen en gemeenten hebben hier beide belang bij. Gemeenten hebben er (financieel) belang bij om instroom in de uitkering te beperken, en scholen worden door de Onderwijsinspectie gemonitord op het uitstroomprofiel van de jongeren en hebben een nazorgplicht gedurende twee jaar nadat de jongeren de school hebben verlaten (Bannink en Bosselaar, 2018). Na de schoolloopbaan zijn de gemeente en de school dus enige tijd samen verantwoordelijk voor het arbeidsmarktperspectief van de jongere. Het ligt daarom voor de hand dat zij samenwerken om de overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt zo soepel mogelijk te laten verlopen. In deze literatuurstudie beogen we te laten zien welke gezamenlijke activiteiten vso- en pro-scholen en gemeenten ondernemen om de (ex-)leerlingen te helpen met de overstap van school naar werk, en welke succesfactoren hierbij een rol spelen.

Jongeren vroegtijdig in beeld krijgen

De scholen zetten zich gedurende de schoolloopbaan in om de jongere zich te laten oriënteren op de arbeidsmarkt, onder andere met behulp van ESF-gesubsidieerde activiteiten zoals stagebegeleiding, scholing, leerwerkbedrijven en branchecursussen. De scholen leren de jongeren gedurende hun schoolloopbaan goed kennen en hebben zodoende een duidelijk beeld van hun mogelijkheden en beperkingen. De gemeente moet dit klantbeeld nog ontwikkelen. Daarom sluiten veel gemeenten aan bij zogenaamde 'casusoverleggen' of 'uitstroomgesprekken' die op de scholen plaatsvinden, en waarbij de situatie en het toekomstperspectief van de jongeren besproken worden. Zo leert de gemeente de jongeren kennen, en kunnen zij samen met de school inschatten welke van de jongeren mogelijk extra hulp nodig hebben om succesvol de overstap naar werk te kunnen maken (Kok et al., 2019; Bleeker et al., 2015). In de meeste gevallen zijn de casusoverleggen gericht op de jongeren die in hun laatste schooljaar zitten, maar in sommige gevallen wordt de gemeente al in een eerder stadium betrokken (Bannink en Bosselaar, 2018). De casusoverleggen kunnen zich richten op alle jongeren, of alleen op de jongeren van wie ingeschat wordt dat zij zonder extra ondersteuning niet aan het werk zullen komen. Kok et al. (2019) concluderen dat het in een vroeg stadium voeren van het uitstroomgesprek de kans verkleint dat jongeren na hun opleiding thuis komen te zitten.

Opvallend is dat relatief weinig gemeenten ervoor kiezen om ook met de jongere zelf in gesprek te gaan (Kok et al., 2019). Dit wordt in eerder onderzoek wel als succesfactor geïdentificeerd, omdat het de jongere eigenaar maakt van zijn/haar eigen leer- en transitieproces. Ook het betrekken van de ouders is van belang voor het draagvlak voor de vervolgstappen richting werk (Baan & Zwaveling, 2017; Bleeker et al., 2015; Deen et al., 2017; Kok et al., 2019).

Verdere acties om overstap naar werk te bevorderen

Wanneer uit het casusoverleg naar voren komt dat een jongere weinig perspectief heeft om met een baan van school te gaan, bespreken de school en de gemeente welke acties in gang gezet kunnen worden om hun kansen op werk te vergroten. Zo is van belang dat de jongeren worden opgenomen in het doelgroepregister, zodat werkgevers kunnen zien dat zij meetellen voor de banenafpraak (en een eventueel toekomstig quotum).²⁹ De stagebegeleider en een accountmanager van de gemeente kunnen vervolgens samen met mogelijke werkgevers in gesprek gaan om te kijken of een betaalde baan haalbaar is

²⁹ Vso-jongeren worden automatisch opgenomen in het doelgroepregister, voor pro-jongeren moet eerst een Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen (ABA) gedaan worden bij UWV.

(Kok et al., 2019). De gemeente kan hierbij meerdere instrumenten vanuit de Participatiewet inzetten om de match te bevorderen, zoals loonkostensubsidie, jobcoaching en de no-riskpolis. De betrokkenheid van de gemeente bij de matching heeft nog een ander voordeel, namelijk dat ze later (wanneer de jongere van school is en aan het werk is) bekend zijn bij de jongere en werkgever en waar nodig eventueel aanvullende ondersteuning kunnen bieden (Bleeker et al., 2015).

Ondanks deze inspanningen zullen sommige jongeren zonder baanperspectief uitstromen uit de school. In dat geval is een goede samenwerking tussen school en gemeente van belang zodat sprake is van een 'warme overdracht'. Dit vermindert de kans dat jongeren hun kennis, motivatie, ritme en vaardigheden kwijtraken, tussen wal en schip vallen en uit beeld verdwijnen (Groenewoud et al., 2014; Regioplan, 2015; Baan & Zwaveling, 2017; Bannink en Bosselaar, 2018). De jongeren hebben tijdens hun schoolloopbaan een vertrouwensrelatie opgebouwd met hun stagebegeleider, maar zullen voortaan door een medewerker van de gemeente begeleid worden. Deze overgang verloopt soepeler als de gemeente al in een vroeg stadium kennis heeft gemaakt met de jongere, zodat zij ook een vertrouwensband kunnen opbouwen met de jongere (Bleeker et al., 2015). Andersom kan de school ook na afronding van de schoolloopbaan de vinger aan de pols houden bij de jongere en zo vormgeven aan hun nazorgplicht. In de praktijk blijkt echter dat zij hier niet altijd de tijd en capaciteit voor hebben (Bleeker et al., 2015; Kok et al., 2019).

Inrichting van de samenwerking

Hoewel de meeste gemeenten en scholen het belang van samenwerking onderschrijven, verschilt in de praktijk de intensiteit en inrichting van deze samenwerking per regio (Kok et al., 2019; Bannink & Bosselaar, 2018). Bij sommige gemeenten beperkt de samenwerking zich tot het hoogst noodzakelijke, namelijk op de hoogte zijn van de jongeren die na hun schooltijd zullen aankloppen bij de gemeente. Andere gemeenten werken intensiever samen om de beste route naar werk vorm te geven.

Zoals toegelicht is de doelgroep jonggehandicapten voor gemeenten sinds 2015 een nieuwe doelgroep. UWV heeft arbeidsdeskundigen in dienst die veel ervaring hebben met de doelgroep, maar gemeenten hebben deze deskundigheid moeten ontwikkelen. De aanwezigheid van deze expertise bij gemeenten is een succesfactor voor een goede samenwerking tussen scholen en gemeenten (Bleeker et al., 2015). Regelmatig zetten gemeenten hiervoor 'dedicated' medewerkers in die zich specialiseren op de begeleiding van de doelgroep jonggehandicapten. Scholen waarderen het als de samenwerking met de gemeente verloopt via een vaste contactpersoon (Kok et al., 2019). Met deze vaste contactpersoon kunnen samenwerkingsafspraken gemaakt worden en vindt regelmatig overleg plaats.

Voor een goed functionerende samenwerking tussen scholen en gemeenten geldt tot slot een aantal succesfactoren die veelal in bredere zin van toepassing zijn op samenwerkingsverbanden (Bleeker et al., 2015). Zo moet er consensus zijn over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en over de doelstellingen die men nastreeft, evenals draagvlak en onderling vertrouwen. Ook moet er voldoende capaciteit beschikbaar gesteld worden en sprake zijn van duurzaam commitment.

Werkzame elementen en succesfactoren voor de samenwerking

Samenvattend kunnen de belangrijkste succesfactoren voor de samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen als volgt worden samengevat:

- gemeenten en scholen dienen vroegtijdig met elkaar om tafel te gaan om het uitstroomperspectief van de jongeren te bespreken;
- vervolgens dienen zij gezamenlijk op te trekken om waar nodig de kansen op werk te vergroten;
- voor jongeren die zonder werk uitstromen dient een warme overdracht plaats te vinden van de school naar gemeente, waar de jongere verder begeleid wordt;
- eerder beginnen met deze overdracht en vroeg contact leggen met de jongere en de ouders maakt de kans op thuiszitters kleiner;
- de samenwerking tussen gemeente en school verloopt het beste als er een vaste contactpersoon is vanuit de gemeente, die beschikt over de juiste kennis en expertise;

- andere succesfactoren voor de samenwerking (die breder toepasbaar zijn) zijn consensus over de taakverdeling en doelstellingen, draagvlak en onderling vertrouwen, voldoende capaciteit en duurzaam commitment.

2.4 Interventiologica: uitgangspunten op basis van theoretisch kader

In dit hoofdstuk zijn de meest recente inzichten uit bestaand onderzoek over de re-integratie van diverse kwetsbare groepen op een rij gezet. De nieuwe inzichten die hieruit volgen voegen we toe aan de interventiologica, in de vorm van nieuwe uitgangspunten over effectieve re-integratie. Onderstaand treft u de interventiologica, waarin de nieuwe uitgangspunten zijn gemarkeerd. De wetenschappelijke onderbouwing voor elk van de uitgangspunten uit de interventiologica is toegelicht in bijlage 5.

Re-integratie algemeen

1. Inzet op re-integratie is relatief effectief voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
2. Inzet op 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, met name voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, effectiever dan de inzet van één re-integratie-instrument.³⁰
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 & 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, **ontzorging van werkgevers** 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. **Voor ouderen zijn trainingen met aandacht voor sollicitatievaardigheden en het vergroten van het zelfvertrouwen van belang, evenals het verbreden van het zoekgedrag.**
11. 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.
12. 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.
13. **Voor niet-westerse migranten is het overbruggen van negatieve beeldvorming door werkgevers van belang.**
14. Voor mensen met een arbeidsbeperking is het direct plaatsen in betaald werk effectiever dan eerst voorbereiding zoals assessment, trainingen en begeleiding.
15. Voor mensen met een arbeidsbeperking is de inzet van jobcoaching effectief.
16. **Voor langdurig uitkeringsgerechtigden is het van belang om de doelgroep (opnieuw) in beeld te krijgen en te houden en te investeren in het vertrouwen van de werkzoekende.**

³⁰ Aanbodgerichte instrumenten zijn gericht op het wegnemen van belemmeringen bij de werkzoekende; vraaggerichte instrumenten zijn gericht op werkgevers en matchingsgerichte instrumenten zijn gericht op het bij elkaar brengen van (en afstemmen tussen) de werkzoekende en de werkgever.

GKND

17. 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

18. 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.

19. 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.

20. De mate waarin ESF Actieve Inclusie leidt tot meer arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is mede afhankelijk van de effectiviteit van andere wet- en regelgeving.



Inhoud en uitvoe- ring projecten

3

3 Inhoud en uitvoering projecten

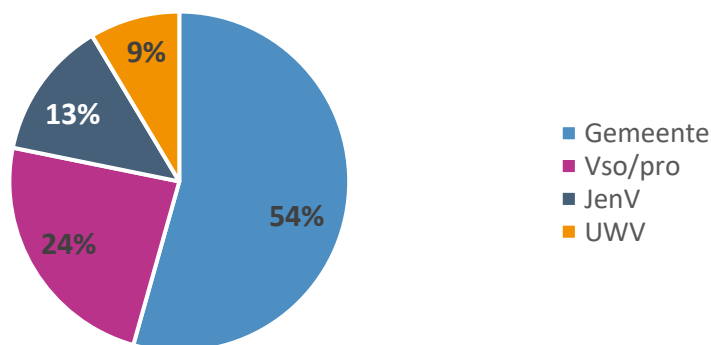
3.1 Inleiding

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 mate waarin ESF bijdraagt aan het bereiken van kwetsbare groepen door gemeenten (3.3), en illustreren we de werking van ESF-deelprojecten op instrumentniveau aan de hand van casestudies (3.4). Tot besluit gaan we in op de samenwerking tussen scholen en gemeenten in het kader van de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren (3.5) en daarbij de besteding van de regionale impuls baankansen die hiervoor in 2018 en 2019 ter beschikking is gesteld (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).³¹ 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 2020 zijn de recentst 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 2020 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 2017 (eerste drie tijdvakken)

Voor de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro geldt dat alle 35 projecten over het schooljaar 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 3.1 en 3.2 de financiële realisatie afgezet tegen het beschikbare budget:

³¹ 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	€91.197.039	47%
Vso/pro	€85.231.262	€67.836.352	80%

Bron: overzicht financiële realisatie peildatum 14 mei 2020, 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	€24.580.593	52%
UWV	€30.730.918	€10.271.643	33%

Bron: overzicht financiële realisatie peildatum 14 mei 2020, Uitvoering van Beleid

Gemeentelijke projecten: in totaal is er €91,2 miljoen aan subsidie uitgekeerd. Dit betreft grotendeels het eerste tijdvak (2014-2017), omdat het tweede tijdvak is verlengd tot 2019 en hier tot nu toe voor 10 projecten eindcontroles uitgevoerd zijn. Tot nu toe is 47 procent van het totaal beschikbare subsidiebudget gerealiseerd. De verwachting is echter dat, na afronding van de 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 €67,8 miljoen uitgekeerd, waarmee de realisatie over de gehele programmaperiode op 80 procent uitkomt. De verwachting is dat met de verlenging van dit derde tijdvak en het openen van een vierde tijdvak het volledige subsidiebedrag gerealiseerd wordt.³²

JenV-project: tot en met 2016 is ruim €24,5 miljoen van de totaal beschikbare €47,3 miljoen aan subsidie gerealiseerd; een realisatie van 52 procent van de gehele programmaperiode. Ook hier zal naar verwachting het volledige subsidiebedrag gerealiseerd worden.

UWV-project: tot en met 2016 is €10,3 miljoen aan subsidie gerealiseerd, wat overeenkomt met 33 procent 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 het programma volledig gerealiseerd wordt.

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 2020 laten zien dat binnen de verschillende projecten met 54 procent ruim de helft van dit totaal beschikbare subsidiebedrag is gerealiseerd. Met de lopende projecten zal naar verwachting het subsidiebedrag voor de gehele programmaperiode benut worden.

3.3 Bijdrage ESF-regeling aan ondersteunen kwetsbare groepen naar werk

Worden kwetsbare groepen bereikt met ESF?

Gemeenten zijn een centrale spil in de uitvoering van ESF Actieve Inclusie en nemen ruim de helft van het beschikbare budget voor hun rekening. Een belangrijke vraag is dus in hoeverre de inzet van de ESF-middelen door gemeenten aansluit bij de doelstelling van de regeling om bij te dragen aan de actieve inclusie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Op basis van de eerdere verdiepende onderzoeken hebben we een goed beeld van de keuzes die gemeenten maken bij de inzet van ESF. Zij zetten

³² Voor de periode 2020-2021 is vanuit ESF Actieve Inclusie een nieuw ESF-tijdvak opengesteld voor vso- en pro-scholen ter waarde van €8,5 miljoen.

de middelen vooral in binnen **reguliere activiteiten** die zij uitvoeren in het kader van de Participatiewet, voornamelijk zijnde **casemanagement** en **trajectbegeleiding**, gevolgd door trainingen werkzoekvaardigheden en bemiddeling naar werk.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 komt uit de evaluatie van de Participatiewet naar voren dat bijstandsgerechtigden met een **grote afstand** tot de arbeidsmarkt **in mindere mate bereikt** worden door gemeenten, omdat de financieringsstructuur gemeenten niet prikkelt om in te zetten op de re-integratie van deze groep. ESF Actieve Inclusie zou voor gemeenten een stimulans kunnen bieden om meer inzet te plegen op de kwetsbare doelgroepen, mits er voldoende sturing is op de besteding van de middelen voor de doelgroepen die daadwerkelijk een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De afbakening van de gemeentelijke ESF-doelgroepen is op dit moment echter breed geformuleerd, waardoor niet alleen mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt worden bereikt. Zo hebben niet alle jongeren en niet-uitkeringsontvangers een afstand tot de arbeidsmarkt. Het lijkt zo gezien waarschijnlijk dat de bovengenoemde conclusie die voor de uitvoering van de Participatiewet in brede zin geldt, ook opgaat voor de ESF-inzet. Om dit spanningsveld verder te verkennen, zijn twee digitale ‘arenagesprekken’ gevoerd met gemeenten en het ministerie van SZW.

Arenagesprekken

Aan elk arenagesprek namen twee groepen deel: (1) een **‘actieve groep’** bestaande uit ESF-coördinatoren en gemeentelijke beleidsmedewerkers, en (2) een **‘toehoordersgroep’** bestaande uit medewerkers van het ministerie van SZW.³³ Bij de start van het gesprek gaf Regioplan een korte presentatie waarin het hiervoor genoemde spanningsveld werd toegelicht aan de hand van de uitkomsten van de eerdere verdiepende onderzoeken en de evaluatie van de Participatiewet. Vervolgens ging de gespreksleider van Regioplan met de actieve groep van gemeentelijke professionals in gesprek over hun inzet van ESF Actieve Inclusie en de mate waarin kwetsbare groepen hiermee worden bereikt. De toehoordersgroep luisterde naar het gesprek en had op enkele momenten de gelegenheid om verhelderende vragen te stellen of reacties te geven. De uitkomsten van de arenagesprekken, die dus primair afkomstig zijn van de deelnemende gemeentelijke professionals (hierna: deelnemers), worden hieronder beschreven.

ESF-activiteiten onderdeel van regulier beleid en niet specifiek gericht op kwetsbare groepen

De deelnemers herkennen dat de ESF-middelen vooral worden ingezet binnen het **reguliere beleid** van de Participatiewet. Ze wijzen erop dat de ESF-middelen op dit moment vooral gebruikt worden om de personele kosten van klantmanagers te bekostigen. Zoals beschreven in het derde verdiepende onderzoek is dit een reguliere kostenpost en worden met ESF zodoende extra middelen ‘vrijgemaakt’. Deze worden in de meeste gevallen gebruikt voor re-integratiedoelinden (en leiden dus tot toegevoegde waarde), maar het is niet bekend voor welke activiteiten of doelgroepen. Meerdere deelnemers zijn hier kritisch over, omdat er geen zicht is op de aard van deze toegevoegde waarde en de ESF-activiteiten voor de burger niet herkenbaar zijn als zijnde additionele ESF-inzet.

Ook herkent men dat de reguliere inzet vanuit de Participatiewet in het algemeen meer gericht is op de re-integratie van **bemiddelbare werkzoekenden** dan op de meer **kwetsbare groepen**, omdat de Participatiewet hiervoor een financiële prikkel biedt.

“Ik herken het geschetste beeld. In mijn regio vloeien de ESF-gelden naar de afzonderlijke gemeenten en wordt het behandeld als financieringsstroom van regulier beleid. Er zijn nu kwetsbare groepen die minder aandacht krijgen. ESF zou dat meer moeten bevorderen.”

“Het werkgeversservicepunt redeneert vanuit de vraag van werkgevers; hoe kunnen we hun vraag naar werknemers vervullen? Daar zijn mensen met een grotere afstand minder snel geschikt voor. Dit maakt ook dat het ‘slappende bestand’ minder aandacht krijgt.”

- Deelnemers arenagesprekken

³³ Aan het eerste arenagesprek namen zes vertegenwoordigers van AMR's deel en drie vertegenwoordigers van het ministerie van SZW. Aan het tweede arenagesprek namen vier vertegenwoordigers van AMR's deel en zes vertegenwoordigers van het ministerie van SZW.

In het vervolg van deze paragraaf verklaren we de bovenstaande bevinding vanuit drie invalshoeken: (1) de ESF-activiteiten, (2) de ESF-doelgroepen en (3) de regels omtrent administratie en verantwoording binnen ESF.

Relatie met ESF-activiteiten

Afbakening ESF-activiteiten in regeling

Een belangrijke verklaring voor de bovenstaande bevinding is de afbakening van de ESF-activiteiten. De regeling is namelijk bedoeld voor activiteiten die **'direct gericht'** zijn op het vergroten van de mogelijkheden tot **arbeidsinpassing**' (zie het onderstaande kader). Tijdens de arenagesprekken komt echter herhaaldelijk naar voren dat de re-integratie van de meest kwetsbare groepen regelmatig vergeet dat problemen op **aanpalende leefdomeneinen** worden aangepakt, zoals gezondheid, schulden of taalvaardigheid. Deze inzet is niet rechtstreeks gericht op arbeidsinpassing en daardoor niet subsidiabel binnen ESF. In sommige gevallen vinden gemeenten het moeilijk om in te schatten of ondersteuning al dan niet direct gericht is op werk: hier bestaat in hun ervaring een **'grijs gebied'**. Omdat ze liever geen risico lopen dat opgevoerde activiteiten worden afgekeurd, voeren gemeenten bij twijfel de ondersteuning meestal niet op binnen ESF Actieve Inclusie. Dit maakt het voor gemeenten moeilijker om trajecten voor de meer kwetsbare groepen vanuit ESF te bekostigen.

"Een project (...) heeft tot doel het bevorderen van actieve inclusie, door middel van het vergroten van mogelijkheden tot arbeidsinpassing van personen."

"Voor subsidie komen enkel de volgende activiteiten in aanmerking, voor zover zij de doelstelling (...) ondersteunen:

- a. activiteiten direct gericht op de bestrijding van jeugdwerkloosheid;
- b. activiteiten direct gericht op de bevordering van de aansluiting praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs op de arbeidsmarkt of vervolgonderwijs;
- c. activiteiten direct gericht op het vergroten van de mogelijkheden tot arbeidsinpassing."

- Regeling Europees Sociaal Fonds 2014 - 2020

Keuzes van gemeenten met betrekking tot ESF-activiteiten

Daarnaast zetten enkele deelnemers vraagtekens bij de keuzes die gemeenten maken ten aanzien van de activiteiten waarvoor ze de ESF-gelden inzetten. Op dit moment kiezen gemeenten voornamelijk voor klantmanagement, en de hiervoor genoemde deelnemers vragen zich af of dit de meest effectieve besteding van ESF-middelen is. Hun voornaamste kritiekpunt is dat er onvoldoende aandacht is voor **vraaggerichte en matchingsgerichte activiteiten**, zoals vacatureverwerving, jobcoaching en loonkosten-subsidie, terwijl deze activiteiten essentieel zijn om de doelgroep duurzaam aan het werk te krijgen. Ook uit de eerdere verdiepende onderzoeken is bekend dat hier vanuit ESF relatief weinig op wordt ingezet.

"Het ESF-geld verdwijnt nu te veel in de 'loonkosten van klantmanagers' en dus op de begeleiding van werkzoekenden. De inzet van ESF zou ook meer gericht zou moeten zijn op de vraagkant van de arbeidsmarkt: werkgevers benaderen en betrekken, zorgen dat zij banen creëren voor de doelgroep. Dit zou meer gestimuleerd kunnen worden via ESF. Je moet creatief zijn om meer kansen te bieden aan de doelgroep met grote afstand tot de arbeidsmarkt."

- Deelnemer arenagesprek

De deelnemers doen meerdere suggesties voor vraaggerichte en matchingsgerichte inzet van ESF die mogelijk sterker kunnen bijdragen aan de arbeidsinpassing van kwetsbare groepen, en die bovendien voor de burger en deelnemer beter herkenbaar zouden zijn als ESF-activiteiten.

1. ESF kan worden gebruikt om werkgevers **tijdelijke loonkostensubsidies/plaatsingsubsidies** te bieden voor het in dienst nemen van ESF-doelgroepen, wat hen kan bewegen om kwetsbare werkzoekenden in dienst te nemen. Bovendien geldt dat gemeenten hiervoor zeer beperkt ruimte hebben vanuit hun reguliere Participatiebudget. Hier kan ESF dus een mooie toevoeging leveren.
2. ESF zou kunnen worden ingezet om samen met werkgevers **arrangementen** op te zetten gericht op de instroom van werkzoekenden in hun organisatie of sector. Te denken valt aan trajecten waarin scholing en het opdoen van werkervaring worden gecombineerd, en waarbij de werkgever een baan-garantie geeft.

3. Meerdere deelnemers zouden ESF graag gebruiken om **regionale overlegstructuren** of instanties op te zetten waarin samengewerkt wordt met werkgevers en onderwijsinstellingen om kansen te bieden voor de doelgroep. Dit sluit aan bij de Wet SUWI, die gemeenten en UWV voorschrijft dat zij regionaal met elkaar en met werknemers- en werkgeversorganisaties dienen samen te werken omtrent de arbeidstoeleiding van kwetsbare groepen. Een relevante nuancering bij deze suggesties is dat de ESF-inzet altijd gekoppeld moet zijn aan individuele deelnemers, en niet bedoeld is om structurele financiering te bieden voor instanties.

Relatie met ESF-doelgroepen

Afbakening ESF-doelgroepen in regeling

De deelnemers herkennen dat de huidige afbakening van de gemeentelijke ESF-doelgroepen (zoals weergegeven in paragraaf 1.2) op dit moment relatief **breed** is. De meerderheid van de bijstandspopulatie is onder één van deze doelgroepen te scharen, wat betekent dat gemeenten de subsidie aan het einde van het jaar eenvoudig kunnen benutten met hun reguliere activiteiten binnen de Participatiewet. De huidige doelgroepafbakening dwingt gemeenten dus niet om specifiek extra inzet te plegen op kwetsbare groepen om de subsidie te kunnen benutten. Tijdens de arenagesprekken zijn twee mogelijkheden benoemd om de ESF-doelgroepen **specifieker te definiëren** als zijnde kwetsbare groepen:

1. De doelgroep 'jongeren' zou gespecificeerd kunnen worden tot '**jongeren zonder startkwalificatie**', een subgroep die naar verwachting in meerdere mate kwetsbaar is. Hier werd tegenin gebracht dat ook sommige jongeren met een startkwalificatie kwetsbaar zijn.
2. De doelgroep '**langdurig uitkeringsgerechtigden**' zou versmald kunnen worden van 'langer dan 6 maanden in de uitkering' naar 'langer dan **12 maanden** in de uitkering'.

Suggesties om de doelgroep specifieker af te bakenen tot de meer kwetsbare groepen lopen bij de deelnemers echter al snel tegen het bezwaar aan dat deze het voor gemeenten moeilijker maken om de **ESF-subsidie volledig te benutten**. Zij zouden immers niet langer in staat zijn om met hun reguliere activiteiten het gehele subsidiebedrag te benutten: hiervoor zouden ze mogelijk extra moeten sturen op het ondersteunen van bepaalde kwetsbare doelgroepen. De voorkeur voor een eenvoudige benutting van de ESF-subsidie wordt geïllustreerd door een deelnemer die er juist voor pleit om de doelgroep 'langdurig uitkeringsgerechtigden' te verbreden (naar 'langer dan drie maanden in de uitkering') in plaats van deze te versmallen. Tot slot noemt een deelnemer dat een 'waterbedeffect', waarbij toegenomen inzet op bepaalde doelgroepen ten koste gaat van de inzet op andere doelgroepen, voorkomen moet worden.

"Het is een afweging hoe nauw of breed je de doelgroepen afbakent. Ik weet niet waar het omslagpunt is waar het ten koste begint te gaan van de realisatie van de subsidie. Maar er is een druk vanuit de politiek om de subsidie op te maken, geen staatssecretaris wil de subsidie terug overmaken naar Brussel. Dus hoe zorgen we dat we de middelen helemaal realiseren, en tegelijkertijd zo dicht mogelijk bij de beleidsmatige doelstelling blijven? Dit zijn verschillende belangen, je moet zoeken naar het optimale punt."

- Deelnemer arenagesprek

Keuzes van gemeenten met betrekking tot ESF-doelgroepen

Veel arbeidsmarktregio's hanteren in hun ESF-projectaanvragen bewust een brede insteek door nagenoeg alle ESF-doelgroepen te vermelden, zo bleek al uit het eerste verdiepende onderzoek. Vervolgens voeren ze, zoals blijkt uit het tweede verdiepende onderzoek, voornamelijk reguliere inzet die is gepleegd vanuit de Participatiewet, op in het kader van ESF. De deelnemers aan het arenagesprek herkennen dit beeld, en lichten toe dat de reguliere inzet vanuit de Participatiewet in het algemeen meer gericht is op de re-integratie van **bemiddelbare werkzoekenden** dan op de meer **kwetsbare groepen**, omdat de Participatiewet hiervoor een financiële prikkel biedt.

Het CBS-dashboard over de ESF-deelnemerspopulatie laat zien hoe sterk de verschillende ESF-doelgroepen vertegenwoordigd zijn. Dit laat niet zien in hoeverre zij een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Wel zien we dat **ouderen** (50+) binnen de gemeentelijke projecten in veel mindere mate worden bereikt

dan **jongeren**. Dit terwijl de bijstandspopulatie juist relatief veel ouderen bevat, en de oudere bijstandsgerechtigden er in mindere mate in slagen om werk te vinden dan jongeren.³⁴ Dat desondanks vooral jongeren bereikt worden met ESF, kan als een indicatie gezien worden dat gemeenten hun inzet op re-integratie vooral richten op kansrijkere werkzoekenden. Deze bevinding wordt door de deelnemers over het algemeen herkend. Zij wijzen hiervoor meerdere verklaringen aan:

- Ouderen in de bijstand zouden vaker te maken hebben met **multiproblematiek** (zoals gezondheidsproblemen en schulden).
- Hun indruk is dat ouderen **minder gemotiveerd** zijn dan jongeren.
- **Werkgevers** nemen liever jongeren in dienst dan ouderen.
- Investeren in jongeren zou **rendabeler** zijn dan in ouderen, omdat jongeren nog meer werkzame jaren voor zich hebben.
- Vanwege bovengenoemde multiproblematiek zijn ouderen gemiddeld **minder intensief** in begeleiding. Omdat er minder contactmomenten zijn, zijn zij minder geschikt om op te voeren binnen ESF.

“Ik herken dat ouderen minder bereikt worden dan jongeren. Als je het vanuit financieel perspectief bekijkt: een euro investeren in een jongere heeft meer zin dan in een oudere, omdat jongeren nog 40-50 werkzame jaren voor de boeg hebben. Een oudere heeft veel minder tijd resterend tot aan het pensioen, dus de potentiële besparing op de uitkering is minder.”

“Jongeren zijn over het algemeen gemotiveerder om te gaan werken dan ouderen. Ouderen zijn vaak niet bereid om genoeg te nemen met een laagbetaalde baan. Jongeren hebben nog meer kansen om te groeien in hun inkomen.”

- Deelnemers arenagesprekken

Eén deelnemer noemt twee nuanceringen bij de genoemde cijfers over ouderen en jongeren uit het verdiepende onderzoek. Allereerst geldt dat jongeren een **hogere doorstroom** kennen: zij zitten vaak maar voor een korte periode in de bijstand. Op een peilmoment (bijvoorbeeld juli 2020) zal het aandeel jongeren in de bijstand daarom lager zijn dan wanneer je het cumulatief bekijkt over het hele jaar. Dit kan deels verklaren waarom jongeren in de ESF-deelnemerspopulatie (cumulatief) oververtegenwoordigd zijn ten opzichte van hun aandeel in het bijstandsbestand (op een gegeven peilmoment). Verder omvat de ESF-populatie naast bijstandsgerechtigden ook **niet-uitkeringsontvangers** (NUO's), en deze groep bestaat voor meer dan driekwart uit jongeren. Hoewel beide nuanceringen correct zijn en naar verwachting bijdragen aan de oververtegenwoordiging van jongeren in verhouding tot ouderen, bieden deze hiervoor op zichzelf geen voldoende verklaring. Zo is de groep NUO's klein in verhouding tot de totale ESF-populatie en is het verschil in doorstroom tussen jongeren en ouderen niet voldoende om het geobserveerde verschil te verklaren.³⁵⁻³⁶

Impact economische situatie

Uit de gesprekken komt naar voren dat de mate waarin gemeenten vanuit de Participatiewet (en ESF) inzetten op kwetsbare groepen, samenhangt met de **economische situatie**. Zo noemt een deelnemer dat tussen 2016 en 2019, door de economische groei, de meeste bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt zijn uitgestroomd naar werk (met name jongeren).³⁷ Het resterende bijstandsbestand bestaat dus voor een relatief groter deel uit kwetsbare groepen, zoals langdurig uitkeringsgerechtigden, statushouders, ouderen en arbeidsbelemmerden. Daardoor is de focus van gemeenten 'noodgedwongen' meer komen te liggen op de re-integratie van deze kwetsbare groepen. Door de huidige coronacrisis ziet men vanuit de geraakte sectoren nieuwe groepen werklozen instromen in de bijstand, die veelal relatief goed bemiddelbaar zijn. Hoewel het nog te vroeg is om te zeggen hoe gemeenten hiermee om zullen gaan, verwachten meerdere deelnemers dat de focus vooral zal komen te liggen op het naar werk bemiddelen van de recente instroom. Mogelijk zullen meer kwetsbare groepen daardoor minder aandacht krijgen dan voor de coronacrisis.

³⁴ Zo rapporteerde het CBS dat in 2019 onder jonge bijstandsgerechtigden de uitstroom 13 procent was, terwijl dit onder ouderen slechts 1 procent was: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/09/19-duizend-personen-minder-in-bijstand-in-2019>

³⁵ Onder de 170.360 gemeentelijke ESF-deelnemers zijn in totaal 7.970 NUO's.

³⁶ Volgens Berge, van den, Koot en Zweerink (2020) was de uitstroomkans uit de bijstand in 2015 voor jongeren 30% tegenover 12% voor ouderen.

³⁷ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/09/19-duizend-personen-minder-in-bijstand-in-2019

Relatie met administratie en verantwoording

Vereenvoudiging van administratie en verantwoording

Een algemene doelstelling van het ministerie van SZW is om de regels omtrent administratie en verantwoording van ESF te vereenvoudigen. Zo verkent men momenteel de mogelijkheden om te werken met vaste kostprijzen voor bepaalde activiteiten, zoals klantmanagement, jobcoaching en loonkostensubsidie. Dit zou betekenen dat de personele inzet per activiteit niet langer geadmistreerd hoeft te worden. Dergelijke vereenvoudigingsvoorstellen worden door de aanvragers gewaardeerd, omdat dit het gemakkelijker maakt om de subsidie te benutten en er bovendien minder kosten hoeven worden gemaakt voor de administratie en verantwoording. Zo verklaart één deelnemer dat hiervoor externen worden ingehuurd, en dat dit momenteel beslag legt op tien procent van de totale subsidie. Als dit percentage verminderd kan worden, komt een groter deel van de subsidie ten goede aan de doelgroep.

Behoud van administratieve capaciteit en kennis

Vanwege een hoge realisatie van de ESF-subsidie door gemeenten is de beschikbare subsidie voor de periode 2014-2020 al eerder benut dan gepland. Daarom is ervoor gekozen om na 2017 geen nieuw aanvraagtijdvak open te stellen voor gemeenten. Pas bij de openstelling van het nieuwe ESF+ 2021-2027 programma zal er voor gemeenten dus een nieuw tijdvak worden opengesteld. Tijdens de arenagesprekken is aan de AMR's gevraagd of dit gevolgen zou kunnen hebben voor het **behoud van administratieve capaciteit en kennis** in die periode. Zij lichtten toe zich hier geen zorgen over te maken. Ook in de tussenliggende periode vinden er nog controles plaats waarvoor administratieve capaciteit nodig is. Er is dus geen reden om aan te nemen dat deze capaciteit zal verdwijnen of vervangen zal moeten worden. Wel lichten enkele deelnemers toe dat de vele externe inhuur van administratieve capaciteit en kunde er al langere tijd voor zorgt dat de benodigde kennis binnen veel gemeenten niet goed geborgd is.

Impact administratie en verantwoording op bereikte groepen

Uit het vierde verdiepende onderzoek kwam naar voren dat de regels omtrent de administratie en verantwoording van ESF, invloed hebben op de doelgroepen die met ESF bereikt worden. Voor statushouders en arbeidsbelemmerden geldt dat er een extra administratieve handeling vereist is om aan te tonen dat zij tot de ESF-doelgroep behoren (respectievelijk de verblijfsstatus en opname in het doelgroepregister). Daarom voeren gemeenten inzet op deze groepen minder snel op binnen ESF. Dit betekent uiteraard niet dat deze doelgroepen niet ondersteund worden door gemeenten, maar het heeft wel invloed op de samenstelling van de ESF-deelnemerspopulatie. De gemeentelijke professionals uit het arenagesprek herkennen dit, en pleiten ervoor om te zoeken naar manieren om deze doelgroepen eenvoudiger administratief aan te tonen. Hoewel dit aansluit bij het eerdergenoemde streven van het ministerie naar een zo eenvoudig mogelijke administratie en verantwoording, geeft het ministerie ook aan dat een juridisch zuivere afbakening van doelgroepen noodzakelijk blijft.

In aansluiting op het eerdergenoemde voornemen van het ministerie van SZW om met vaste kostprijzen te gaan werken, deed één deelnemer de suggestie om deze **vaste kostprijzen te differentiëren** afhankelijk van de mate van kwetsbaarheid van de deelnemer die bediend wordt. Zo zouden voor 'casemanagement' bijvoorbeeld twee tarieven gehanteerd kunnen worden: één 'regulier' tarief en een hoger tarief voor 'kwetsbare werkzoekenden'. Het hogere tarief zou gemeenten compenseren voor de extra begeleidingstijd en eventuele flankerende voorzieningen die nodig zijn om kwetsbare werkzoekenden naar werk te begeleiden, wat hun een extra prikkel zou geven om op deze groep in te zetten. Het differentiëren van vaste kostprijzen vergt echter een zuivere afbakening van welke werkzoekenden als 'kwetsbaar' aangemerkt worden, wat op zijn beurt juist zou leiden tot een complexere administratie en verantwoording.

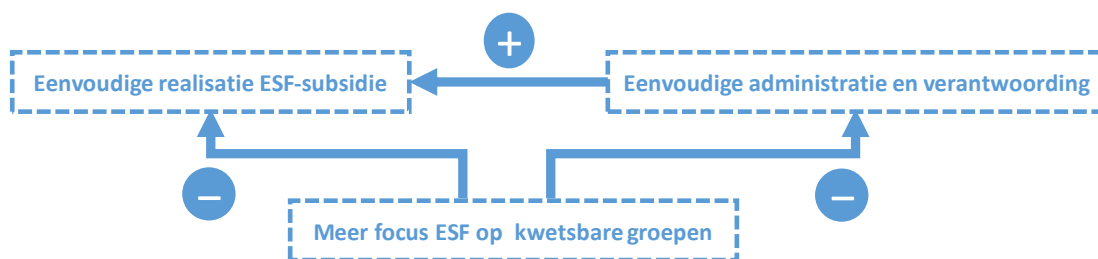
Impact administratie en verantwoording op gekozen activiteiten

Zoals eerder genoemd vormt klantmanagement momenteel de voornaamste bestemming van de gemeentelijke ESF-gelden. Zoals beschreven in het derde verdiepende onderzoek is dit mede ingegeven vanuit het feit dat klantmanagement administratief eenvoudig te verantwoorden is. Vraaggerichte en matchingsgerichte activiteiten daarentegen, zoals vacatureverwerving, zijn moeilijker aan individuele deelnemers te koppelen en daardoor moeilijker op te voeren binnen ESF. Meerdere deelnemers aan de arenagesprekken pleiten er daarom voor om hier flexibeler mee om te gaan. Het ministerie van SZW stelt in reactie daarop dat verantwoording op deelnemersniveau een uitgangspunt is van de ESF-verantwoording, en dat dit helaas niet aangepast kan worden.

Samenvattend: spanningsveld tussen realisatie, focus op kwetsbaren en eenvoud administratie

In algemene zin kunnen we stellen dat de gemeentelijke professionals in de arenagesprekken bevestigen dat de inzet van ESF op dit moment niet specifiek gericht is op het ondersteunen van de meest kwetsbare groepen werkzoekenden. Oorzaken hiervoor liggen zowel in de afbakening van de ESF-activiteiten (die soms te smal is om kwetsbaren te bedienen) als in de afbakening van de ESF-doelgroepen (die juist dermate breed is dat deze ook minder kwetsbare werkzoekenden omvat). In de gesprekken zijn meerdere suggesties beschreven om gemeenten meer te prikkelen om vanuit ESF Actieve Inclusie in te zetten op de meer kwetsbare groepen. Te denken valt aan een smallere definitie van de ESF-doelgroepen, of het werken met gedifferentieerde kostprijzen. Tegelijkertijd komt naar voren dat dergelijke voorstellen op gespannen voet staan met (1) de eenvoud waarmee de ESF-subsidie benut kan worden, en (2) de eenvoud van de administratie en verantwoording.

Figuur 3.3 Spanningsveld tussen focus op kwetsbare groepen, realisatie subsidie en administratie en verantwoording



3.4 Werking projecten op instrumentniveau

Overzicht casestudies

Ter illustratie van de inzet van ESF op instrumentniveau zijn casestudies uitgevoerd bij vier ESF-deelprojecten. Hiermee kunnen we op het niveau van individuele instrumenten zien welke werkzame mechanismen bijdragen aan de actieve inclusie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De volgende vier deelprojecten zijn geselecteerd voor een casestudy, en deze zijn nader uitgewerkt in bijlage 4 van dit rapport.

Tabel 3.3 Overzicht uitgevoerde casestudies binnen vijfde verdiepende onderzoek

Gemeente/arbeidsmarktregio	Naam deelproject	Doelgroep	Beschrijving op pag.
Gemeente Leeuwarden i.s.m. ROC Friese Poort	Kansen voor statushouders in Friesland	Statushouders	87
Gemeente Rotterdam	WW@Work	WW'ers	90
Arbeidsmarktregio Groningen (Werk in Zicht)	Werkfestival 2018	Werkzoekenden in brede zin	93
Gemeente Den Helder	Jeugd Werkt!	Kwetsbare jongeren	96

Bij elk deelproject zijn de werkzame mechanismen op instrumentniveau in kaart gebracht; hoe beoogt het deelproject bij te dragen aan de actieve inclusie van de desbetreffende doelgroep? Onder de geïnterviewde betrokkenen zijn de projectleiders/uitvoerders, deelnemers en werkgevers (indien betrokken). Het gaat hier nadrukkelijk om werking in de ogen van de betrokkenen. Binnen dit onderzoek is niet gekeken naar de effectiviteit van individuele instrumenten of deelprojecten.

Een belangrijke opmerking vooraf is dat deze vier casussen geen representatief beeld geven van de deelprojecten die in het kader van ESF Actieve Inclusie zijn uitgevoerd. De ESF-middelen worden immers ook ingezet voor reguliere instrumenten die niet gericht zijn op specifieke doelgroepen, zoals regulier klantmanagement. Er is bewust voor gekozen om deelprojecten uit te lichten waarbij de activiteiten specifiek gericht zijn op bepaalde doelgroepen en/of sprake is van innovatieve activiteiten, omdat dit onderscheidend is en inspiratie kan bieden aan andere ESF-aanvragers. Zo laten deze casestudies zien dat het goed mogelijk is om ESF te benutten voor vernieuwing van de dienstverlening aan mensen met een afstand

tot de arbeidsmarkt. De bovengenoemde vier casestudies waren in 2019 dan ook alle genomineerd voor de ESF-award.³⁸

De vier casestudies richten zich op verschillende doelgroepen en instrumenten. Dit beperkt ons in het trekken van onderlinge parallellen. Daarom vergelijken we ze met soortgelijke casestudies uit de tweede en derde verdiepende onderzoeken, en wat we weten uit eerder onderzoek.

Casestudy: statushouders

Zie uitgebreide beschrijving op p. 87

Gemeente Leeuwarden/ROC Friese Poort

Statushouders ondersteunen tijdens hun mbo opleiding

Werkzame mechanismen: De loopbaancoach bouwt een vertrouwensrelatie op met de student, en is ervaren met het begeleiden van anderstaligen. De coaching is gericht op het ondersteunen van studenten bij het nemen van regie over hun eigen leven. Hiertoe helpen de coaches de studenten na te denken over wat zij belangrijk vinden en willen, en vervolgens zelf actie te ondernemen om daar te komen. Ook problemen in de persoonlijke sfeer kunnen onderwerp van gesprek zijn, om te voorkomen dat zij een negatieve invloed hebben op de studievoortgang en -resultaten. De coach biedt dus zowel begeleiding als steun en aanmoediging.



Gemeente Leeuwarden
ROC FRIESE POORT

Verhouding tot eerder onderzoek: Bij eerdere ESF-casestudies gericht op statushouders aan het werk (uit het derde verdiepende onderzoek) was ook sprake van intensieve begeleiding met aandacht voor specifieke problematiek en belemmeringen, zoals taalverwerving, gezinshereniging, analfabetisme, trauma's en culturele verschillen. Dit komt ook uit landelijk onderzoek naar voren als trend in gemeentelijke re-integratie (Razenberg et al., 2018). Hoewel het doel in het geval van Friesland anders is (het voltooiën van een opleiding in plaats van het vinden van werk) komen de werkzame mechanismen uit de aanpak dus duidelijk overeen met andere aanpakken voor statushouders.

Casestudy: WW'ers

Zie uitgebreide beschrijving op p. 90

Gemeente Rotterdam en UWV

WW'ers naar werk begeleiden voor instroom in de bijstand

Werkzame mechanismen: WW@Work in Rotterdam richt zich op het beperken van de doorstroom van WW'ers naar de bijstand, door hen te activeren middels voorlichting, training en begeleiding. De aanpak wordt ingezet voor alle WW'ers in Rotterdam-Zuid die nog minder dan zes maanden recht op WW hebben en daarna aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering. De deelnemers van WW@Work kunnen in principe van alle leeftijden zijn, maar in de praktijk betreft het veel oudere werkzoekenden aangezien zij oververtegenwoordigd zijn in de WW en ook vaker doorstromen van de WW naar de bijstand. Het voorlichten van WW'ers over de Participatiewet draagt eraan bij dat de urgentie om werk te gaan zoeken groter wordt. Dit zet klanten er soms toe aan om harder op zoek te gaan naar werk. De adviseur ondersteunt bij de zoektocht naar werk en stimuleert klanten om beter en breder te gaan zoeken naar vacatures in andere werkvelden. Omscholing en training worden geboden waar dit nodig is om van functie of sector te veranderen, wat de baankansen van klanten vergroot. Tot slot zorgen workshops met andere werkzoekenden ervoor dat klanten (nieuwe) vaardigheden ontwikkelen of versterken, en bovendien putten ze steun uit elkaar.



Gemeente Rotterdam

Verhouding tot eerder onderzoek: Interessant is dat de aanpak gelijkenis vertoont met andere aanpakken die gericht zijn op activering van oudere werkzoekenden, zoals de training Succesvol naar Werk en de Almeerse 45+ aanpak (zie paragraaf 2.2 van het voorliggende rapport). Dit zien we terug in de nadruk op groepsgewijze trainingen over sollicitatievaardigheden, het verbreden van het zoekgedrag en het ervaren van onderlinge steun tussen deelnemers.

³⁸ De ESF-Award is een prijs die jaarlijks tijdens het ESF-Event wordt uitgereikt aan een bijzonder project dat mede mogelijk is gemaakt dankzij het Europees Sociaal Fonds (ESF 2014-2020). Projecten kunnen pitches indienen, waarna een jury de beste tien projecten selecteert. Uiteindelijk wordt via publieksstemmen een winnaar gekozen.

Casestudy: brede doelgroep werkzoekenden

Zie uitgebreide beschrijving op p. 93

Arbeidsmarktregio Groningen
Matching van werkzoekenden en werkgevers op Werkfestival

Werkzame mechanismen: Het Werkfestival vond plaats op 31 oktober 2018 op het Suikerunieterrein in Groningen, en werd georganiseerd door de gehele arbeidsmarktregio. Het doel was om werkzoekenden en werkgevers op een gelijkwaardige en spontane manier met elkaar in contact te brengen. Hiertoe heeft men de sfeer van een festival nagebootst, en werkgevers gevraagd om hun werk op een aansprekende manier te laten zien aan werkzoekenden. De nadruk lag dus op 'beleving'. Ook waren er verspreid over de dag diverse workshops en bijeenkomsten waar deelnemers hun sollicitatievaardigheden konden opfrissen. Het Werkfestival is breed toegankelijk voor alle werkzoekenden, zowel met als zonder uitkering.



Verhouding tot eerder onderzoek: In tegenstelling tot de meeste ESF-deelprojecten, die veelal uitgaan van intensieve individuele begeleiding en directe matching, creëert het Werkfestival éénmalig een omgeving waarin ontmoetingen tussen werkgevers en werkzoekenden 'vanzelf' plaatsvinden. Een mogelijk aandachtspunt hierbij is dat dit niet noodzakelijkerwijs hoeft bij te dragen aan de baankansen van kwetsbaardere deelnemers. Uit eerder onderzoek komt namelijk naar voren dat matchingevenementen (zoals speeddates) vooral bijdragen aan de baankansen van 'kansrijke' werkzoekenden en minder aan die van werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (Klaauw, van der & Ziegler, 2019).

Casestudy: kwetsbare jongeren

Zie uitgebreide beschrijving op p. 96

Gemeente Den Helder
Kwetsbare jongeren begeleiden naar werk

Werkzame mechanismen: Dit jaar is voor het eerst een casestudy uitgevoerd bij een gemeentelijke aanpak gericht op jongeren, namelijk 'Jeugd Werkt!'. Het project Jeugd Werkt! beoogt te voorkomen dat kwetsbare jongeren zonder startkwalificatie instromen in de uitkering. Deze jongeren kunnen op vrijwillige basis in een vroeg stadium (dus ook voordat ze een uitkering hebben) aankloppen voor hulp bij het zoeken naar werk. Een jobcoach gaat met hen aan de slag door veel persoonlijke aandacht en écht maatwerk te bieden, en gaat zo snel mogelijk op zoek naar een passende werkplek (het is dus geen 'voorbereidend traject'). De jobcoach ondersteunt de werkgever en jongere waar nodig, voorkomt miscommunicaties en focust op wat wél kan. De nadruk op vrijwilligheid van de jongere biedt een goede basis om het initiatief en de regie in handen van de jongere zelf te leggen.



Verhouding tot eerder onderzoek: Hoewel niet eerder ESF-casestudies zijn uitgevoerd naar een gemeentelijke aanpak gericht op jongeren, kunnen wel parallellen getrokken worden met eerdere casestudies bij deelprojecten die gericht waren op (ex-)leerlingen vso/pro en UWV (Wajongers). Dit betreft immers ook jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De aanpak van Jeugd Werkt! toont sterke gelijkenis met de aanpak van jobcoachorganisaties die door UWV worden ingeschakeld voor de doelgroep Wajongers. Zoals beschreven in de derde verdiepende rapportage is ook daar het vertrekpunt om deelnemers zo snel mogelijk in een baan te plaatsen en daarna middels individuele begeleiding gericht te werken aan hun ontwikkeling ('first place, then train') (Oostveen et al., 2019). Doordat de jobcoach zowel de jongere als de werkgever ondersteunt, wordt de kans op uitval verkleind.

3.5 Samenwerking tussen vso- en pro-scholen en gemeenten

Groeiende samenwerking tussen scholen en gemeenten

In de eerdere verdiepende onderzoeken kwam regelmatig naar voren dat ESF bijdraagt aan een hechtere samenwerking tussen scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (pro) enerzijds en gemeenten anderzijds. We zien bijvoorbeeld dat gemeentelijke jobcoaches of klantmanagers vaak betrokken worden bij casusbesprekingen op de scholen over het toekomstperspectief van 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. De voornaamste aanleiding voor deze groeiende samenwerking was de invoering van de Participatiewet in 2015, waarmee gemeenten verantwoordelijk werden voor de arbeidstoeleiding van jonggehandicapten (Oostveen

et al., 2019). Zoals aanvragers echter toelichten, heeft ook ESF Actieve Inclusie bijgedragen aan deze samenwerking omdat het extra aanleiding geeft voor overleg, namelijk over de besteding van de ESF-middelen (Oostveen, Bouterse & Gorter, 2019).

In dit vijfde verdiepende onderzoek gaan we nader in op hoe deze samenwerking er in de praktijk uit ziet, hoe dit bijdraagt aan de baankansen van de doelgroep en wat daarbij bevorderende en belemmerende factoren zijn. Uit de onderzoeksliteratuur is al een aantal succesfactoren naar voren gekomen, zoals beschreven in paragraaf 2.2. Zo is het zinvol als gemeenten en scholen al tijdens het laatste schooljaar met elkaar om de tafel gaan om de baankansen van individuele leerlingen te bespreken. Middels twintig duo-interviews met scholen en centrumgemeenten hebben we meer verdiepend inzicht gekregen in de samenwerking op twee niveaus:

1. De samenwerking van scholen en gemeenten op regionaal (en soms lokaal) niveau. Hierbinnen bespreken we thema's als kennisdeling, regionale afspraken en gezamenlijke projecten en pilots.
2. De samenwerking op casusniveau; oftewel op welke wijze de gemeenten betrokken zijn bij de arbeidstoeleiding van de uitstromende leerlingen. Hierbinnen hebben we onder andere besproken op welk moment gemeenten betrokken zijn, welke instrumenten gemeenten inzetten voor (oud-)vso-/pro-leerlingen en in hoeverre er gezamenlijk door scholen en gemeenten wordt opgetrokken richting werkgevers in de regio.

Regionale netwerken en samenwerkingsverbanden

De mate van regionale samenwerking tussen scholen en gemeenten op het gebied van aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt verschilt behoorlijk tussen de arbeidsmarktregio's (AMR's). Aan de ene kant van het spectrum zijn er AMR's met een duidelijke gedeelde visie (en soms projectplan) over dit thema, waar overleggen en afspraken bestaan op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend niveau. En aan de andere kant zijn er AMR's waar helemaal geen regionale overleggen of afspraken bestaan over de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren. De meeste regio's bevinden zich echter ergens tussen deze uitersten in. Daar komen gemeenten en scholen elkaar wel tegen en zijn er soms ook regionale afspraken over enkele zaken, maar wordt dat niet door een duidelijk uitgesproken visie of plan bijgehouden.

Het belang van regionale samenwerking

De meeste geïnterviewden vinden het belangrijk dat er enige vorm van regionale samenwerking is. Scholen hebben vaak te maken met verschillende gemeenten, zeker wanneer de school een regiofunctie heeft en de leerlingen uit diverse gemeenten afkomstig zijn. Andersom hebben gemeenten vaak leerlingen op verschillende scholen zitten, waarvan soms op scholen in een andere gemeente. Om te voorkomen dat scholen en gemeenten steeds een andere werkwijze moeten hanteren, kunnen regionale afspraken handig zijn. Bijvoorbeeld over het aanwijzen van vaste contactpersonen op de scholen en in de gemeenten (of dier uitvoeringsorganisaties) die het aanspreekpunt vormen voor overleg. Daarnaast zijn ook werkgevers, en daarmee de uitstroomkansen van leerlingen, gebaat bij regionale afspraken, bijvoorbeeld over loonwaardemetingen en de inzet van jobcoaching. Wanneer werkgevers te maken hebben met (oud-)leerlingen van verschillende scholen en/of uit verschillende gemeenten, hebben zij ook regelmatig te maken met verschillende regelingen. De geïnterviewde scholen en centrumgemeenten merken beide op dat het 'ontlasten' van werkgevers, ook door het verkleinen van verschillen in regelingen, de mogelijkheden voor de leerlingen vergroot. In sommige regio's is er daarnaast sprake van het zo veel mogelijk bundelen van de communicatie naar werkgevers toe, waardoor bedrijven niet gelijktijdig door de gemeenten, het werkgeversservicepunt (wsp) en de scholen benaderd worden voor arbeidsplekken. Een andere reden voor regionaal overleg en afstemming is kennisdeling over relevante ontwikkelingen en knelpunten in de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren. Wanneer een ontwikkeling aanleiding geeft om nieuwe activiteiten of initiatieven te ontplooiën, kan dit tot slot gezamenlijk opgepakt worden. Door hier gezamenlijk in op te trekken kunnen schaalvoordelen behaald worden, omdat meer leerlingen kunnen deelnemen aan een project, of is er betere samenwerking met de relevante gemeentelijke afdelingen. Hieronder lichten we enkele van dit soort gezamenlijke initiatieven uit.

Voorbeelden van gezamenlijke projecten rondom arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren

De combinatiefunctionaris (Arnhem)

De combinatiefunctionarissen Arbeid zijn trajectbegeleiders voor jongeren die extra ondersteuning nodig hebben. Ze starten de begeleiding tijdens de schoolperiode en gaan hiermee door nadat de jongere van school is. Werkgevers vinden het ook prettig dat er na de plaatsingsstage continuïteit is in de begeleiding, zo lichten de school en de gemeente toe. Bovendien is de nazorg voor deze jongeren goed geregeld: bij uitval is er een duidelijke regiehouder. Door de combinatiefunctionaris zijn de lijnen tussen school en werk wat minder hard: zo kan de combinatiefunctionaris ook na de schooltijd kijken op welke gebieden de jongere werkgerelateerd nog een ontwikkeling door kan maken.

Traject op Maat (Den Bosch)

In Traject op Maat (T.O.M.) worden jaarlijks 100 jongeren tussen de 16 en 23 jaar begeleid naar werk. Het gaat om jongeren die geen startkwalificatie hebben of die een bijstandsuitkering ontvangen van de gemeente. Onder de deelnemers bevinden zich ook jongeren vanuit het vso en pro die zijn uitgestroomd zonder werk of na baanverlies thuis zijn komen te zitten. T.O.M. biedt een dagvullend programma, deels in groepsverband en deels individueel. Het richt zich op het ontdekken van wensen en competenties ten aanzien van opleiding en werk, en de stappen die de jongeren moeten zetten om hun doelen te bereiken. Het intensieve programma zorgt ervoor dat de jongeren niet thuis komen te zitten en actief blijven. Juist voor deze doelgroep is dat belangrijk. Vanaf schooljaar 2020-2021 gaat een pilot lopen waarin ook jongeren tussen 23 en 27 jaar en jongeren met een startkwalificatie worden begeleid.

Jobhunter voor plaatsingsstage (Utrecht)

In Utrecht is een jobhunter aangenomen die zich specifiek richt op het vinden van transitie- of plaatsingsstages voor leerlingen in het vso en pro. De plaatsingsstage betreft de laatste stage van de jongere in hun laatste schooljaar. De bedoeling is dat de stage wordt omgezet in een arbeidscontract wanneer de leerling de stage met goed gevolg volbrengt. Het vinden van een passende plaatsingsstage is daardoor belangrijk voor de vso-/pro-leerlingen.

Organisatie van de samenwerking

De meeste regio's waar sprake is van regionale samenwerking op de overgang van school naar werk voor kwetsbare jongeren, hebben hiervoor een specifiek overleg opgezet waarin kennis wordt gedeeld of casussen worden besproken. Deze overleggen vinden plaats op het niveau van de uitvoering (bijvoorbeeld stagecoördinatoren en klantmanagers), beleid (met bijvoorbeeld schoolleiders en gemeentelijk beleidsmakers) en in een enkel geval op bestuurlijk niveau (met bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de scholen en wethouders). In sommige regio's is er contact op zowel uitvoeringsniveau als beleidsniveau, in andere regio's gaat het om een van de twee. Overleggen op uitvoeringsniveau gaan vaak over kennisdeling, over onder andere de doelgroep en initiatieven en instrumenten rondom arbeidstoeleiding. Bovendien is er regelmatig ruimte om ingewikkelde casussen voor te leggen en in breder verband een oplossing te zoeken. Aan de overleggen doen vaak ook andere partijen mee zoals het werkgeversservicepunt (wsp) en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC).

Binnen een aantal AMR's is de overgang van school naar werk voor vso- en pro-jongeren opgenomen binnen een breder kader, bijvoorbeeld dat van kwetsbare jongeren, vroegtijdig schoolverlaten of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij zien we vaker dat scholen en gemeenten elkaar op bestuurlijk of beleidsniveau ontmoeten. In enkele regio's sluiten de scholen bijvoorbeeld aan bij het overleg van het Regionaal Werkbedrijf. Ook overleggen op beleidsniveau beperken zich meestal niet tot gemeenten en scholen. Vooral UWV, het wsp en het werkplein worden regelmatig genoemd als partijen, net als het mbo (of specifiek de entree-opleiding), RMC en bureau Leerplicht. Af en toe worden ook regionale partijen uit het sociaal domein genoemd.

Andere vormen van overleg en afstemming

Naast overleg tussen scholen en gemeenten zijn er in veel regio's ook overleggen tussen de scholen onderling en soms tussen de gemeenten onderling. Dit kan zowel op beleids- als op uitvoeringsniveau zijn. Zo hebben scholen soms een schoolleidersoverleg of een stagebegeleidersoverleg. Verschillende geïnterviewden noemen dat de gemeente hier, wanneer relevant, wordt uitgenodigd om bij deze gesprekken aanwezig te zijn. Gemeenten hebben soms onderling overleg op bestuurs- of beleidsniveau, waarbij het thema vso-pro ook aan de orde komt. Hier worden bijvoorbeeld regionale afspraken ten aanzien van loonwaardemetingen gemaakt.

De rol van ESF en impuls gelden in de samenwerking

De ESF-gelden en de impuls gelden (zie par. 3.6) zijn in een aantal regio's katalysator geweest voor (intensievere) samenwerking. Scholen en (centrum)gemeenten moesten voor ESF in overleg treden. De impuls gelden worden bovendien aan gemeenschappelijke projecten uitgegeven. Dit heeft in een aantal regio's het startsein gegeven voor meer initiatieven en kennisdeling. Hierin speelt mee dat centrumgemeenten een duidelijke coördinerende rol hebben bij het bepalen van de inzet van de gelden. Sommige centrumgemeenten grijpen die gelegenheid aan om de scholen meer aan zich te binden. In de regio Twente zijn er bijvoorbeeld drie bijeenkomsten per jaar rondom de impuls gelden en worden er nu ook leerbijeenkomsten georganiseerd.

Samenwerking op casusniveau in de uitstroom naar werk

Vrijwel alle geïnterviewde scholen en gemeenten lichten toe dat zij op het niveau van individuele (ex-) leerlingen samenwerken om hen van school naar werk te helpen. Deze samenwerking krijgt voornamelijk vorm tussen de desbetreffende school en gemeente, maar er zijn ook regionale overleggen waarin casussen besproken worden.

Organisatie van de samenwerking tussen individuele scholen en gemeenten

Op bijna alle scholen vinden casuoverleggen plaats, waar de uitstroomrichting van alle leerlingen die in het laatste schooljaar zitten worden besproken (arbeid, beschut werk, dagbesteding). Vaak schuift een medewerker van de gemeente bij dit casuoverleg aan om samen met de stagebegeleiders of stagecoördinator de leerlingen te bespreken. Waar nodig bespreken ze eventuele acties van de gemeente, zoals het uitvoeren van een loonwaardemeting of het bieden van jobcoaching, een beschutte werkplek of hulp bij de bemiddeling naar werk.

Wat voor gemeentelijke medewerker (of van een uitvoeringsorganisatie) bij het casuoverleg aansluit, verschilt: soms een speciale jobcoach of klantmanager die zich richt op de doelgroep kwetsbare jongeren, soms een contactpersoon uit het 'algemene' team jobcoaches of klantmanagers. Meestal is deze persoon tevens de vaste contactpersoon voor de school vanuit de gemeente. Daarnaast sluiten op een aantal plekken ook medewerkers van het wsp of het RMC aan bij de casuoverleggen. In de meeste gevallen vinden de casuoverleggen tussen school en gemeente twee of drie keer per jaar plaats. Op sommige plaatsen is er eenmaal per jaar overleg, op andere plekken is er juist intensiever contact. Hieronder geven we daarvan enkele voorbeelden.

Voorbeelden van intensief contact tussen scholen en gemeenten

Dedicated accountmanagers (Coevorden)

Scholen hebben een dedicated accountmanager bij de gemeente. De accountmanagers komen elke zes weken op school langs om deel te nemen aan de uitstroomoverleggen. Onderling wordt gekeken wie het beste aan de slag kan gaan met de matching voor een leerling: de docent vanuit school of de accountmanager vanuit de gemeente.

Jongerenloket (Purmerend)

De gemeente Purmerend heeft een jongerenloket (ook voor jongeren uit kleinere, omliggende gemeenten). Bij dit loket kunnen jongeren terecht met al hun vragen, bijvoorbeeld wanneer zij na school werkloos raken en een uitkering nodig hebben. Tijdens de schoolperiode zorgen ze dat jongeren het loket leren kennen. Medewerkers van het jongerenloket verzorgen een lessenserie over omgaan met geld. Jongeren weten daardoor ook waar het loket is. Daarnaast is er een wekelijks spreekuur op school door een medewerker waar leerlingen laagdrempelig langs kunnen gaan.

Jobcoaches en een wijkteammedewerker op de scholen (Arbeidsmarktregio Groningen)

Jobcoaches en loopbaancoaches van de gemeenten en Werkpleinen worden voor het eerst betrokken wanneer leerlingen 16 zijn. Jongeren zitten tot hun 17^e of 18^e jaar op school, dus er is een overlap van een à twee jaar waarin de leerlingen nog op school zitten, maar ook al gekoppeld zijn aan een loopbaancoach of jobcoach vanuit hun woongemeente. Deze vroege kennismaking zorgt ervoor dat de begeleiding tijdens en na school goed op elkaar aansluiten en de jobcoach en leerling elkaar al kennen. Na school is er bovendien nog twee jaar nazorg vanuit school. De overgang van begeleiding door school naar begeleiding door de gemeente gaat daardoor geleidelijk. Daarnaast is er een wijkteammedewerker die op de school komt en een liaison vormt voor alle ondersteuning die nodig is buiten school. Wanneer er vanuit school gesignaleerd wordt dat er hulp nodig is, bijvoorbeeld in de thuissituatie, kan dat via de wijkteammedewerker snel opgepakt worden.

In de interviews is vooral gefocust op de samenwerking tussen de school en de centrumgemeente, daarover werd bijna altijd gezegd dat de gemeente standaard langskomt om alle leerlingen in het laatste jaar te bespreken. Over andere, vaak kleinere gemeenten zeiden de scholen echter dat er niet altijd een vaste contactpersoon is, en dat niet alle leerlingen besproken worden, maar dat de school contact zoekt met de gemeente voor een individuele leerling. In de ervaring van de scholen hebben de kleinere gemeenten niet altijd de middelen die een grotere gemeente heeft en zijn er minder medewerkers (bijvoorbeeld klant- en accountmanagers) gespecialiseerd in de doelgroep. Tegelijk kan het voor scholen soms wel makkelijker zijn om contact te leggen wanneer een contactpersoon ontbreekt, omdat de gemeentelijk organisatie overzichtelijker is.

Organisatie van de casuoverleggen op regionaal niveau

Behalve uitstroomoverleggen op de scholen zijn er in een aantal regio's ook casuoverleggen op regionaal niveau. Deze overleggen bestaan altijd naast de casuoverleggen op de scholen zelf. In deze overleggen worden dan ook niet alle leerlingen besproken, maar enkel de leerlingen bij wie de school dat nodig acht, bijvoorbeeld omdat er geen geschikte stage- of werkplek gevonden kan worden. Andere partijen kunnen dan meedenken over een mogelijke oplossing. Zo heeft de regio Zuid-Kennemerland 'uitstroomtafels' waarin jongeren die (nog) geen uitstroomplek hebben, besproken worden door de scholen, de gemeenten, het werkbedrijf en het RMC³⁹. In de regio Groot-Amsterdam sluit bij het stagecoördinatorenoverleg in de regio Groot-Amsterdam naast de gemeente ook het wsp aan. Dit soort overleggen vinden meestal met enige regelmaat plaats: ongeveer elke zes tot acht weken.

Inzet van gemeentelijke instrumenten

De meeste centrumgemeenten zetten hun instrumenten voor arbeidstoeleiding van mensen met een Participatiewetuitkering (of specifieker de doelgroep banenafpraak) ook in voor vso-/pro-leerlingen. Dit betreft voornamelijk loonkostensubsidie en jobcoaching. Daarnaast zeggen enkele gemeenten dat zij ook aanvullende benodigdheden financieren wanneer dit de kans op werk vergroot, zoals veiligheidsschoenen. Ook in dit verband wordt door scholen opgemerkt dat het voor kleinere gemeente soms lastig is om instrumenten in te zetten door een beperktere financiële ruimte. Scholen vinden bovendien dat verschillen tussen gemeenten omtrent de inzet van instrumenten lastig zijn, omdat het ongelijkheid creëert tussen leerlingen van de ene en de andere gemeente.

"Het voorzieningenniveau van gemeenten verschilt. (...) Er is soms wel frustratie bij scholen over de verschillen. Het meest extreme voorbeeld dat ik ken is een school die een leerling aanraadt te verhuizen naar zijn oma in een andere gemeente zodat hij een jobcoach kon krijgen."

- directeur pro-school

Nazorg en uitval uit werk

De eerste jaren na uitstroom van school hebben over het algemeen zowel de school als de gemeente een rol in de nazorg. Scholen monitoren hun oud-leerlingen nog minimaal twee jaar; en bovendien kloppen veel leerlingen na baanverlies weer aan bij hun oude stagebegeleider of mentor. Tegelijkertijd heeft

³⁹ Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. RMC's richten zich op jongeren (tot 23 jaar) die niet naar school gaan en zonder startkwalificatie thuiszitten. Zij dragen ervoor zorg deze jongeren (terug) te begeleiden naar school en/of werk en coördineren samenwerking hierin met andere partijen. Zie https://www.ingrado.nl/onderwerp/wat_is_rmc (geraadpleegd op 17 juni 2020).

de gemeente ook een rol in het opnieuw ondersteunen naar werk, bijvoorbeeld wanneer de oud-leerling een Participatiewetuitkering aanvraagt, maar ook wanneer deze zich als niet-uitkeringsontvanger bij de gemeente meldt voor ondersteuning.

In de meeste interviews werd gezegd dat hoewel er geen vaste afspraken zijn over wie een oud-leerling na baanverlies oppakt, school en gemeente elkaar goed weten te vinden. Over het algemeen zien respondenten dat gedurende de eerste twee jaar na school de verantwoordelijkheid in de nazorg verschuift van school naar gemeente. Geïnterviewden vinden wel dat het gebrek aan afspraken soms tot onduidelijkheid leidt.

“Wij maken mee dat een leerling naar beschut werk is uitgestroomd, uitvalt en op het werkplein terecht komt. Onze leerlingen geven vaak sociaal wenselijke antwoorden. Dan denkt het werkplein soms: deze persoon kan gewoon werken; er is geen beschut werk meer nodig. Dan mis ik het overleg met de school. Het is geen automatisme dat ze contact met school zoeken en er zijn geen afspraken over.”

- directeur vso-school

“We zien dat klantmanagers eigenlijk standaard zeggen ‘je moet een startkwalificatie gaan halen’, wanneer er een uitkering wordt aangevraagd. Maar het mbo is niet voor iedereen de beste plek. (...) Daarin moeten we elkaar beter vinden en meer maatwerk leveren.”

- directeur pro-school

Nadat een jongere werk heeft gevonden is het van belang dat deze waar nodig ‘nazorg’ ontvangt om uitval uit de baan te voorkomen. In een aantal regio’s zijn hierover duidelijke afspraken gemaakt. Op verschillende plekken (o.a. AMR Achterhoek, AMR Zuidoost Brabant en gemeente Zutphen) zijn er uitstroommonitoren die voor alle vso-/pro-leerlingen nog een aantal jaar meten of er een inkomen is. Wanneer daaruit blijkt dat er geen inkomen meer is, biedt de gemeente ondersteuning aan. In Zuidoost-Brabant is aanvullend daarop afgesproken dat degene die een leerling het laatst bemiddeld heeft het eerste aanspreekpunt is bij uitval. In Flevoland organiseert een school een terugkomavond voor oud-leerlingen, waarbij ook gemeente en uitvoeringsorganisatie aanwezig zijn. Oud-leerlingen die geen werk meer blijken te hebben, worden dan meteen gekoppeld aan de juiste ondersteuning.

Samen richting werkgevers

Er wordt, zo blijkt uit de interviews, op casusniveau weinig samengewerkt richting werkgevers. De samenwerking richting werkgevers beperkt zich meestal tot het naleven van regionale afspraken zoals het onderling afstemmen van de systematiek voor loonwaardemetingen en jobcoaching. Waar wel op casusniveau wordt samengewerkt, gaat dit veelal om het betrekken van het werkplein en/of het wsp bij casusoverleggen. Zo kunnen accountmanagers van UWV of gemeente meekijken naar een passende plek voor een jongere. Daarnaast zijn er in enkele regio’s jobhunters bij de gemeenten waarop de scholen een beroep kunnen doen. Het verschilt per regio in hoeverre er behoefte wordt gevoeld om deze samenwerking te intensiveren. In sommige regio’s zeggen scholen dat stagebegeleiders hun eigen contacten met bedrijven hebben en zij ook bij voorkeur zelf contact leggen. In andere regio’s wordt er wel behoefte gevoeld voor een verdergaande samenwerking. Betere samenwerking kan er ten eerste voor zorgen dat werkgevers niet door én scholen én wsp of werkplein benaderd worden voor plekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt; en ten tweede kan het de netwerken van zowel scholen als gemeenten vergroten.

Belemmerende en bevorderende factoren in de samenwerking

Er worden door respondenten meerdere factoren genoemd die bijdragen aan een goede samenwerking tussen gemeenten en scholen, zowel op regionaal als op casusniveau.

- Mensen (van gemeenten en scholen) moeten elkaar kennen en vertrouwen, dat kan alleen als er persoonlijk contact is.
- Er moeten korte lijnen zijn, zodat er laagdrempelig contact mogelijk is. Dat contact moet vervolgens ook gezocht worden. Vaste contactpersonen helpen om de lijnen kort te houden.
- Zowel scholen als gemeenten, maar ook relevante derde partijen als het werkplein en RMC, moeten over de eigen (organisatie)kaders heen durven kijken. Door niet te strak vast te houden aan alleen de eigen taken en verantwoordelijkheden is er meer mogelijk voor de leerlingen.

- Er moet prioriteit zijn voor de doelgroep vanuit de gemeente(politiek).
- Ervaring met de doelgroep bij klantmanagers, accountmanagers, jobhunter van de gemeente (of uitvoeringsorganisatie) is belangrijk en maakt het makkelijker voor scholen om bij hen aan te kloppen.

Er wordt daarnaast een aantal belemmerende factoren genoemd:

- Kleinere gemeenten missen soms de middelen en schaalgrootte om medewerkers zich te laten specialiseren op deze doelgroep. Bovendien hebben kleine gemeenten soms een minder groot aanbod aan instrumenten voor de doelgroep. Hierdoor ontstaan verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten in het voorzieningenniveau.
- Personeelwisselingen (zowel op scholen als bij gemeenten) kunnen de continuïteit van de samenwerking in gevaar brengen.
- Door verschillen tussen scholen (o.a. doelgroep, beleid, grootte), tussen gemeenten (o.a. instrumenten, beleid, grootte) en binnen de doelgroep (o.a. niveau, wensen) is het lastig om (regionale) afspraken te maken.
- Er zijn veel schotten tussen aan elkaar grenzende beleidsterreinen, bijvoorbeeld kwetsbare jongeren, jeugdwerkloosheid, voortijdig schoolverlaten en vso-/pro-scholen. Ontschotting maakt het makkelijker om breed op deze thema's samen te werken.

De praktijk vergeleken met literatuur

In paragraaf 2.4 presenteerden we wat uit eerder onderzoek bekend is over de samenwerking tussen vso-/pro-scholen en gemeenten. Het beeld dat daar werd gepresenteerd komt in grote mate overeen met de uitkomsten uit onze interviews. De meeste scholen en gemeenten hebben inderdaad een vorm van samenwerking rondom de uitstroom van vso- en pro-jongeren naar werk. Meestal bestaat dit uit het doorspreken van de verwachte uitstroom voor alle jongeren in hun laatste schooljaar. De gepresenteerde succesfactoren komen in een aantal regio's terug in hun werkwijze, maar in veel regio's niet of beperkt. De succesfactor die we het vaakst horen in de regio's is het hebben van een vaste contactpersoon. Ook een warme overdracht van school naar gemeente, vooral bij het verlaten van school zonder werk, wordt in veel regio's gedaan. Minder vaak komt het voor dat gemeenten standaard spreken met alle jongeren (en hun ouders). Ook hebben gemeenten regelmatig geen 'dedicated' klantmanagers voor de doelgroep met specifieke expertise. Waar deze twee elementen wel plaatshebben in de samenwerking zijn gemeenten en scholen er positief over.

Uit de interviews kunnen we ook een aantal elementen destilleren die door scholen en gemeenten belangrijk worden gevonden in de samenwerking (zie de figuur hieronder). Hiervan komt een deel overeen met wat we weten uit eerder onderzoek, waaronder het hebben van een vaste contactpersoon en het bespreken van alle jongeren. Er wordt daarnaast ook een aantal andere elementen genoemd, zoals het hebben van een regionale, gedeelde visie op het thema en het hebben van regionale afspraken om verschillen tussen gemeenten voor scholen en werkgevers te verkleinen.



Overleg, kennisdeling en afstemming op regionaal niveau

- Veel partijen zijn **betrokken**: UWV/wsp, RMC, welzijn, ROC, enz.
- Er is een gedeelde **visie** en het thema wordt breed opgepakt. Het omvat bijvoorbeeld kwetsbare jongeren, jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten (ontschotting)
- Er worden **afspraken** gemaakt over de samenwerking rondom een jongere, de inzet van instrumenten en de afname van loonwaardemetingen
- Er wordt **informatie en kennis** gedeeld over relevante (beleids)ontwikkelingen
- **Knelpunten** rondom arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren worden besproken en (gezamenlijk) aangepakt



Samenwerking rondom een jongere

- Er zijn **vaste contactpersonen** vanuit de scholen en gemeenten
- Er is regelmatig en laagdrempelig **contact**
- **Alle jongeren** worden besproken met de gemeente voordat ze van school gaan
- Er is **specialistische kennis** van de doelgroep bij de medewerkers (klantmanagers, jobcoaches, accountmanagers enz.) van de gemeente die met de jongeren aan de slag gaan
- **Gemeentelijke instrumenten** kunnen worden ingezet voor jongeren wanneer ze van school gaan
- Er zijn duidelijke afspraken over de **monitoring en begeleiding van ex-leerlingen**, in het bijzonder wanneer er sprake is van baanverlies
- Er is een **regionaal of lokaal overleg** waar leerlingen die extra aandacht nodig hebben, besproken worden. Bijv. wanneer er geen passende plek gevonden kan worden

3.6 Regionale impuls baankansen kwetsbare jongeren

Van ESF naar impuls gelden

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 zou dan ook geen nieuw aanvraagstijdvak voor de scholen komen, waardoor ze in de huidige ESF-periode geen subsidie meer zouden ontvangen. Dit zou met name vanaf het schooljaar 2019-2020 budgettaire gevolgen hebben voor de scholen (omdat de ESF-subsidie achteraf wordt uitbetaald), en leiden tot een versoering van de activiteiten gericht op de arbeidstoeleiding van hun leerlingen.

In het vierde kwartaal van 2018 zijn er naar aanleiding van een motie van Kamerlid Segers (35000, nr. 25) extra middelen (€17 miljoen) beschikbaar gesteld voor de vso- en pro-scholen. Deze middelen zijn bedoeld voor het creëren van een regionale impuls voor de baankansen voor hun leerlingen (we verwijzen hiernaar als de 'impuls gelden'). In 2018 ging het om 17 miljoen euro, een iets lager bedrag dan de jaarlijks uitgekeerde ESF-subsidie (in de tijdvakken 2016-2017 en 2017-2019 werd jaarlijks rond de €25 miljoen verleend aan projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro). In mei 2020 volgde een tweede ronde impuls gelden ter waarde van €8,5 miljoen. Daarnaast is vanuit ESF Actieve Inclusie een nieuw ESF-tijdvak opengesteld voor vso- en pro-scholen ter waarde van nog eens €8,5 miljoen. Tezamen omvatten de tweede ronde impuls gelden en het nieuwe ESF-tijdvak een totaalbedrag van €17 miljoen (hetzelfde als de eerste ronde impuls gelden uit 2018).

De impuls gelden zijn in beide jaren via een decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds verstrekt aan de centrumgemeenten in de verschillende arbeidsmarktregio's.⁴⁰ Omdat het een decentralisatie-uitkering betreft, zijn gemeenten in principe vrij om deze middelen naar eigen inzicht te besteden. De regels omtrent administratie en verantwoording vanuit ESF gelden dus niet voor de impuls gelden. Wel dienden de centrumgemeenten in 2018 in overleg met de regiogemeenten en scholen een intentieverklaring te ondertekenen en een gezamenlijk uitvoeringsplan op te stellen voor de besteding van de gelden. In de tweede ronde impuls gelden in 2020 is deze eis losgelaten. Verantwoording over de besteding van de middelen vindt voor beide ronde impuls gelden alleen plaats in de gemeenteraden. Voor het nieuwe ESF-tijdvak geldt dat het aanvraagtijdvak ligt tussen 1 juni 2020 en 31 juli 2020, en de projectperiode ligt tussen 1 augustus 2020 en 31 juli 2021. De administratie en verantwoording zijn sterk vereenvoudigd met behulp van de 'simplified cost option', wat inhoudt dat de scholen per leerling per schooljaar een vast subsidiebedrag ontvangen van €1.720.

Besteding impuls gelden

In het vierde verdiepende onderzoek is reeds met de arbeidsmarktregio's gesproken over de voorgenomen besteding van de impuls gelden. Destijds concludeerden we het volgende:

"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. (...) Tot slot gebruikt een derde deel van de scholen de impuls gelden voor een combinatie van de bestaande ESF-activiteiten en nieuwe activiteiten."

Oostveen, Bouterse & Gorter, 2019; p. 54

In het voorliggende onderzoek zijn opnieuw twintig arbeidsmarktregio's bevestigd, ditmaal over de besteding van de eerste ronde impuls gelden (van november 2018) en de plannen voor de besteding van de tweede ronde impuls gelden (mei 2020). Dit verliep via telefonische duo-interviews met telkens een vertegenwoordiger van de vso- en pro-scholen en een vertegenwoordiger van de centrumgemeente. In het overgrote deel van de regio's zijn de gelden uitgegeven volgens het plan dat opgesteld was in 2019. Dat betekent dat we opnieuw concluderen dat het geld deels over de scholen wordt verdeeld en deels wordt gebruikt voor overkoepelende activiteiten.

Wanneer het geld over de scholen wordt verdeeld, gaat dat meestal naar rato van het aantal leerlingen van 16 jaar en ouder (soms specifiek met de uitstroomrichting arbeid). Scholen besteden het geld meestal aan zaken die ze eerder vanuit ESF bekostigden: stages, werkplekleren, praktijkleren, stagebegeleiding en nazorg. In het bijzonder worden stagebegeleiding en branchecursussen genoemd. Doordat de verstrekte impuls gelden lager zijn dan vanuit ESF beschikbaar waren, moeten scholen keuzes maken. Branchecursussen en stagebegeleiding worden genoemd als de belangrijkste activiteiten om de uitstroom te bevorderen en worden daarom het vaakst in stand gehouden met de impuls gelden.

"Impuls gelden zijn in deze regio niet zo hoog. Als school kan je er een aantal dingen van doen. (...) Die branchegerichte cursussen vinden we belangrijk. Omdat die in het bedrijfsleven erkend worden. Dat is heel belangrijk. Dat blijven we zeker doen. En stage is een van de hoofdzaken. Dat blijven we ook zeker doen."

- Schoolleider uit AMR Zuid-Kennemerland en IJmond

"Het [de impuls gelden] wordt ingezet op drie extra stagebegeleiders per school, specifiek gericht op de plaatsingsstage. (...) Dat is de meest kritische periode. Dat vraagt iets anders van stagebegeleiders. Deze stagebegeleiders zijn op de hoogte van de subsidieregelingen en de beoordeling arbeidsvermogen. Ze kunnen werkgevers inlichten over de subsidies."

- Stagecoördinator uit AMR Gorinchem

Naast de individuele scholen worden de impuls gelden ook gebruikt voor het ontplooiën van gezamenlijke projecten. Voorbeelden hiervan zijn:

- het financieren van interne entreeopleidingen in samenwerking met roc's in Zaanstreek en Groot-Amsterdam;

⁴⁰ Kamerbrief staatssecretaris Van Ark d.d. 20 november 2018 'Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen'.

- het opzetten van Topacademies samen met het bedrijfsleven (voor een vorm van praktijkleren) in Haaglanden;
- het aanstellen van een jobhunter (ook deels gefinancierd vanuit de gemeente) die zich speciaal richt op plaatsingsstages in Midden-Utrecht;
- het aanstellen van diverse functionarissen om efficiënter en beter samen te werken, zoals een regio-coördinator (Midden-Gelderland), een werkteam (Zeeland) en regioversterkers (Friesland).

In veel arbeidsmarktregio's namen één of meerdere scholen niet deel aan de laatste ESF-periode, onder andere vanwege de administratieve last die dit met zich meebrengt. In sommige regio's worden de impuls gelden ook met deze scholen gedeeld, in andere regio's worden deze scholen alleen betrokken in gezamenlijke initiatieven die met de gelden worden gefinancierd en in nog weer andere regio's worden deze scholen helemaal niet betrokken bij de besteding van de impuls gelden.

Ten tijde van de interviews was de hoogte van de tweede ronde impuls gelden per regio nog niet bekend, evenals de openstelling van een nieuw ESF-tijdvak voor de scholen. Daarom waren er in de geïnterviewde AMR's nog geen definitieve plannen gemaakt voor de besteding ervan. In de meeste regio's wordt verwacht dat zij de gelden in lijn met die van 2019 zullen besteden: deels aan activiteiten van de individuele scholen en deels aan gezamenlijke projecten.

Gevolgen van verdwijnen ESF

Scholen vertellen dat ze de effecten van het stoppen van de ESF-subsidie beginnen te voelen. Het vaakst wordt genoemd dat er minder stage-uren beschikbaar zijn per leerling, omdat de caseload voor de stagebegeleiders is verhoogd. Eén school heeft het stagebureau moeten stoppen. Daarnaast wordt er kritischer gedacht over welke leerlingen een branchecursus mogen volgen of worden er minder verschillende branchecursussen aangeboden.

Een aantal scholen gebruikt haar reserves om te zorgen dat zij dezelfde activiteiten als onder ESF kunnen blijven aanbieden aan de leerlingen, omdat zij die activiteiten als noodzakelijk beschouwen. In combinatie met de impuls gelden verwachten zij dan niet te hoeven bezuinigen tot de volgende ESF-subsidie start. Naast reserves kunnen scholen in een aantal regio's gebruikmaken van andere financiering. Hierbij gaat het over het algemeen niet om het financieren van stagebegeleiding of andere 'ESF-activiteiten', maar over extra ondersteuning voor de arbeidstoeleiding:

- innovatiemiddelen vanuit het samenwerkingsverband voor scholen;
- de SITS-subsidie;⁴¹
- er is een aanvraag gedaan voor gelden uit een provinciale subsidie;
- Perspectief op Werk-gelden⁴² worden ingezet voor de doelgroep;
- de gemeente stelt middelen beschikbaar, bijvoorbeeld door branchecursussen te co-financieren.

Daarnaast dragen activiteiten vanuit gelden voor voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid soms ook bij aan de arbeidsmarktpositie van vso-/pro-jongeren. In Arnhem wordt de eerdergenoemde combinatiefunctionaris bijvoorbeeld gefinancierd vanuit gelden tegen voortijdig schoolverlaten. In verschillende regio's wordt in dit kader het belang van 'ontschotting' genoemd: het hebben van overkoepelend beleid, inclusief financiering, voor jongeren met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

Een neveneffect van het wegvallen van de ESF-subsidie is een intensievere samenwerking tussen de scholen. Zo worden impuls gelden ingezet om gezamenlijk branchecursussen in te kopen of mogen leerlingen bij andere scholen een branchecertificaat gaan halen wanneer hun school dit zelf niet aanbiedt. Deze samenwerking is niet nieuw, maar wordt wel geïntensiveerd.

⁴¹ De SITS subsidie is onderdeel van ESF Actieve Inclusie, en is gericht op het bevorderen van Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking op het terrein van actieve inclusie. Zie <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/actieve-inclusie-esf-2014-2020-sociale-innovatie-en-transnationale-samenwerking/over-actieve-inclusie-sits> (geraadpleegd op 17 juni 2020).

⁴² In Perspectief op Werk werken gemeenten, UWV, werkgevers en onderwijs samen om de matching van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te verbeteren. De gelden zijn bedoeld om de samenwerking een impuls te geven. Zie <https://www.perspectiefopwerk.info/> (geraadpleegd op 17 juni 2020).

Scholen vinden dat de huidige situatie laat zien dat het lastig is om afhankelijk te zijn van tijdelijke gelden. Veel geïnterviewde lichten toe dat het lastig is om een duurzame aanpak op te zetten met tijdelijke gelden. Het aflopen van de gelden zorgt ervoor dat er kennis en kunde verloren gaat, die opnieuw opgebouwd moet worden als er weer meer geld beschikbaar komt. Daarom kiezen scholen er nu soms voor om hun reserves in te zetten om de activiteiten in stand te houden. Ze stellen echter ook dat ze dit niet lang vol kunnen houden; en dat het belangrijk is dat ze weer van de volgende ESF-subsidie gebruik kunnen maken.

“Er zit geen lijn en structuur in de gelden, die zijn per jaar verschillend in hoogte en vorm. Terwijl die structuur wel van onze plannen wordt verwacht. Voor het welslagen van onze plannen is het van belang dat er meer structuur komt in de gelden. Dat we niet elk jaar weer hoeven af te wachten of en wat er komt. Het gaat om de duurzaamheid van de subsidiestroom, zodat we ook op lange termijn onze plannen kunnen uitvoeren.”

- directeur samenwerkingsverband scholen

Het ministerie van SZW licht desgevraagd toe dat de ESF-middelen altijd zijn gepresenteerd als tijdelijke middelen als aanvulling op de reguliere budgetten, en niet als een structurele financieringsbron. In de praktijk zien we echter dat veel scholen de ESF-middelen wel als structureel hebben behandeld, en dat het wegvallen ervan tot problemen kan leiden zoals hierboven beschreven. We constateren zodoende dat er een verschil in perceptie bestaat tussen het ministerie en de scholen waar het gaat om het karakter van de ESF-financiering.



Kenmerken deelne- mers 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.⁴³ 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. Omdat de tijdvakken van de verschillende projecten in de tijd niet synchroon lopen, loopt ook de timing van de einddeclaratie en eindcontrole niet synchroon. Ten opzichte van de vierde rapportage zijn alleen voor het JenV-project en de projecten voor (ex-)leerlingen van vso/pro nieuwe deelnemers in het dashboard opgenomen (zie het onderstaande kader). Daarom worden in dit hoofdstuk alleen deze projecten geanalyseerd. De tabellen behorende bij dit hoofdstuk zijn te vinden in bijlage 3 van dit rapport.

Toelichting nieuwe data in ESF-dashboard

- 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 2018. Deze deelnemers zijn nieuw opgenomen in het dashboard.
- Voor de projecten voor (ex-)leerlingen van vso/pro nieuwe deelnemers is het schooljaar 2017-2018 inmiddels afgesloten en zijn voor bijna alle projecten de definitieve rapporten beschikbaar.⁴⁴ Deze deelnemers zijn ook nieuw opgenomen in het dashboard.

4.2 Kenmerken deelnemers

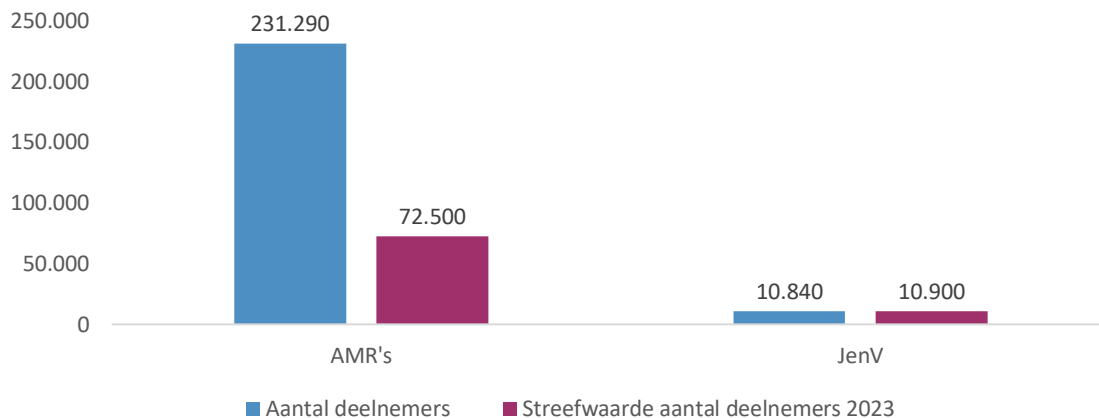
Aantal deelnemers

De streefwaarde voor het aantal deelnemers voor AMR-projecten (een combinatie van gemeentelijke projecten en projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen) is voor 2023 vastgesteld op 72.500. Uit de vierde verdiepende rapportage (2019) bleek al dat deze streefwaarde ruimschoots was gepasseerd; in de periode van 2014-2018 waren er namelijk al 217.430 deelnemers bereikt, driemaal het beoogde aantal. In 2019 zijn daar nog 13.860 deelnemers bij gekomen, wat de teller op 231.290 unieke deelnemers brengt. Daaronder zijn 170.360 deelnemers van gemeentelijke projecten en 64.090 deelnemers van projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen. Er is sprake van een overlap in de populatie (circa 3.100 deelnemers) tussen de gemeentelijke projecten en de vso-/pro-projecten. Deze overlap ontstaat bijvoorbeeld wanneer leerlingen na afronding van de vso-/pro-opleiding geen werk vinden en door de gemeente met behulp van ESF-middelen worden begeleid naar werk. Ook zijn er gemeenten die vanuit ESF activiteiten ontplooiën voor schoolgaande jongeren, die zij vervolgens onder de doelgroep 'jongeren' verantwoordt. Doordat sprake is van een overlap kunnen de afzonderlijke deelnemersaantallen voor gemeentelijke projecten en vso-/pro-projecten niet bij elkaar opgeteld worden om tot het totaal aantal unieke deelnemers te komen.

⁴³ Dit dashboard is openbaar toegankelijk via https://dashboards.cbs.nl/v2/ESF_2014tm2020/

⁴⁴ Voor vier 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.

Figuur 4.1 Aantal unieke deelnemers ESF Actieve Inclusie ten opzichte van de opgestelde streefwaarde voor 2023, uitgesplitst naar type aanvrager (N=242.130)

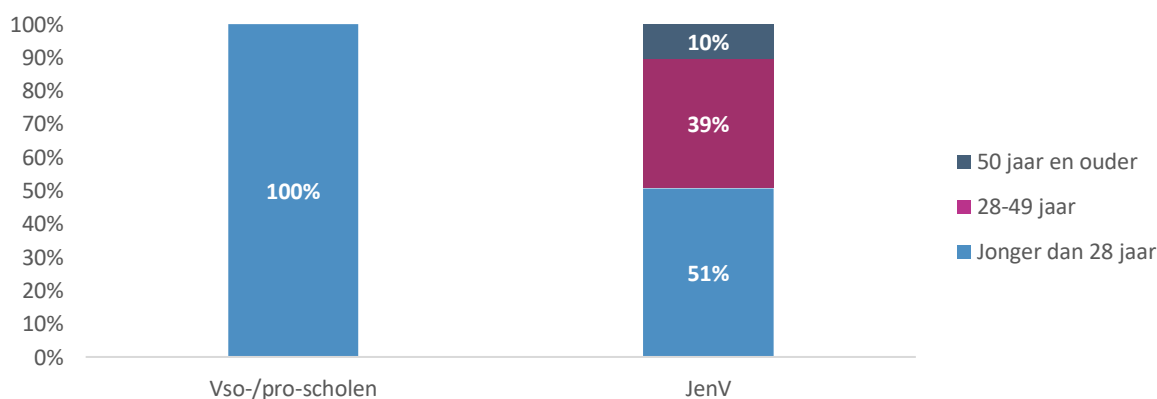


Voor het JenV-project is de streefwaarde voor 2023 vastgesteld op 10.900 deelnemers. Tot dusver hebben 10.840 personen deelgenomen, wat betekent dat de streefwaarde nog net niet behaald is. Wel zijn er ten opzichte van de vierde verdiepende rapportage 2.730 deelnemers bijgekomen; toen lag het deelnemersaantal namelijk nog op 8.110 deelnemers. Het aantal deelnemers ligt dus nog steeds op koers om de streefwaarde te behalen in 2023.

Leeftijd deelnemers

In figuur 4.2 is de leeftijdsopbouw van de deelnemers aan het JenV-project en projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen getoond. Allereerst valt op dat alle deelnemers aan projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen jonger dan 28 jaar zijn, wat te verklaren is door het feit dat deze projecten gericht zijn op schoolgaande jongeren. Bij het JenV-project bestaat circa de helft van de deelnemers uit jongeren, gevolgd door 39 procent die tussen de 28 en 49 jaar is en 10 procent die vijftig jaar of ouder is. Ook hier is de sterke vertegenwoordiging van jongeren onder de deelnemers te verklaren; zo zijn twee JenV-deelprojecten gericht op jongeren in civielrechtelijke instellingen en strafrechtelijke jeugdinrichtingen. Verder geldt dat de doelgroep (ex-)gedetineerden over het algemeen veel jongeren bevat.⁴⁵

Figuur 4.2 Deelnemers ESF Actieve Inclusie verdeeld naar leeftijd, voor JenV-project (N= 10.840) en projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro (N=64.090)



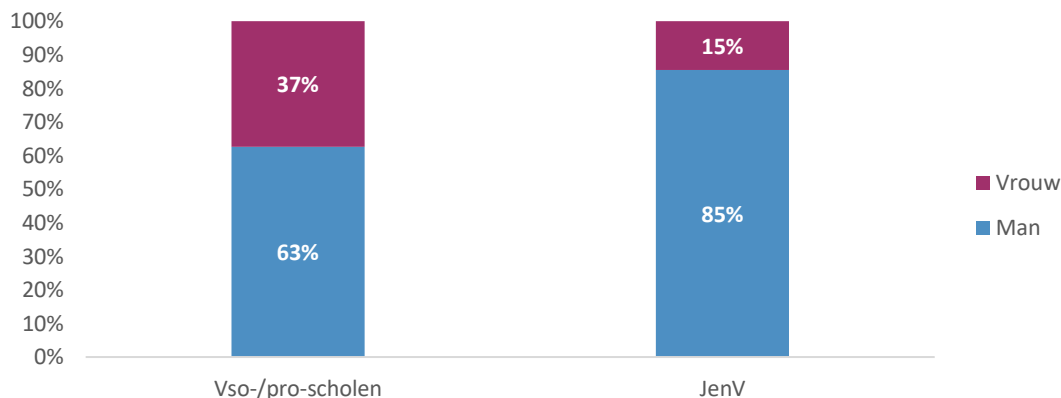
Geslacht deelnemers

In figuur 4.3 zijn de deelnemers van JenV-projecten en projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen weergegeven naar geslacht. De verhouding tussen mannen en vrouwen is bij beide projecten gelijk gebleven ten opzichte van de vierde verdiepende rapportage, wat betekent dat in beide projecten de meerderheid van de deelnemers uit mannen bestaat. Dit is te wijten aan de oververtegenwoordiging

⁴⁵ 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).

van mannen in de totale doelgroep. Zo zijn er op vso-/pro-scholen meer mannelijke leerlingen (www.onderwijsin cijfers.nl) en is ook het merendeel van de (ex-)gedetineerden man (bron: CBS Statline).

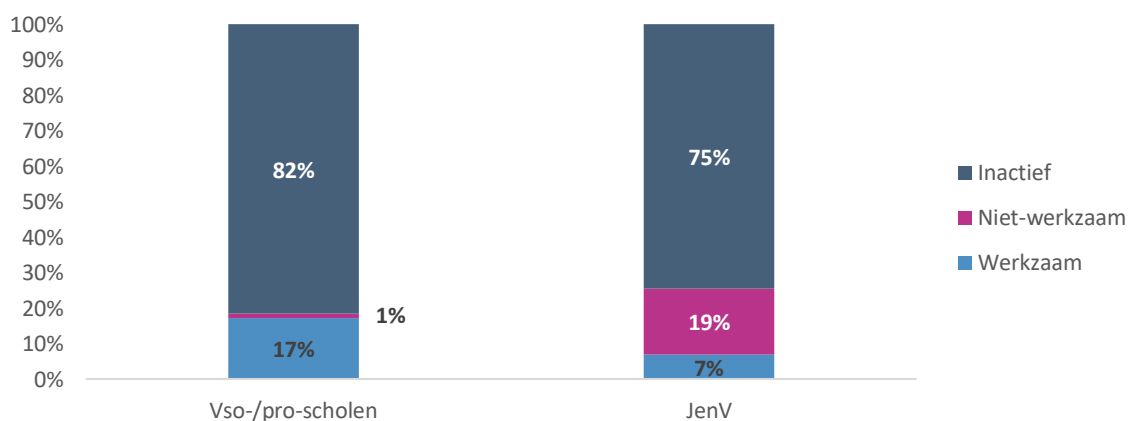
Figuur 4.3 Deelnemers ESF Actieve Inclusie verdeeld naar geslacht, voor JenV-project (N=10.840) en projecten voor (ex-) leerlingen vso/pro (N=64.090)



Arbeidsmarktpositie start traject

Bij de start van een traject kunnen deelnemers ingedeeld worden in drie categorieën: werkzaam, niet-werkzaam, en inactief. Deze indeling wordt gemaakt zodat aan het eind van een traject gemeten kan worden of de arbeidsmarktpositie van een deelnemer verbeterd is. Onder deelnemers die aan de start van een traject werkzaam zijn, vallen 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. 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. De rest van de deelnemers is gecategoriseerd als inactief. Zij volgen onderwijs of verblijven in detentie.

Figuur 4.4 Deelnemers ESF Actieve Inclusie verdeeld naar arbeidsmarktpositie bij de start van het traject, in JenV-project (N=10.840) en projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro (N=64.090)



In figuur 4.4 is de arbeidsmarktpositie getoond van deelnemers bij de start van het traject, bij zowel het JenV-project als ook de projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen. Ten opzichte van de vierde verdiepende rapportage zijn beide verdelingen grofweg gelijk gebleven. Bij beide projecten is het merendeel van de deelnemers bij de start van hun traject inactief. Dit kan logisch verklaard worden aan de hand van de beoogde en doelgroep van de projecten. Leerlingen van vso-/pro-scholen zijn immers onderwijsvolgend en daardoor veelal (nog) niet beschikbaar voor werk, en de JenV-projecten richten zich deels op (ex-)gedetineerden en jongeren die verblijven in een civielrechtelijke of strafrechtelijke jeugd-inrichting.

4.3 Resultaten

In deze paragraaf beschrijven we de resultaten van de deelnemers aan de projecten en relateren we dit aan de bijbehorende programmaspecifieke indicatoren. Hierin staat centraal of deelnemers na afronding van hun individuele traject (beter) werk hebben gevonden. Dit omvat twee vormen van resultaat:

1. Deelnemers die bij de start van hun traject geen werk hadden en na afronding van het traject **werk vinden**.
2. Deelnemers die bij de start van hun traject al werk hadden en na afronding van het traject een **verbeterde arbeidsmarktpositie** hebben verkregen.

Er is sprake van een verbeterde arbeidsmarktpositie als deelnemers:

- aan de start van hun traject een baan hebben met een tijdelijk contract en aan het einde van hun traject een baan met een vast contract, of;
- aan het einde van hun traject een baan hebben met meer contracturen, of;
- aan het einde van hun traject een baan hebben met een hoger uurloon, of;
- bij de start van hun traject een baan hebben met een SRG-voorziening en aan het einde van het traject een baan hebben zonder SRG-voorziening⁴⁶.

Meer gedetailleerde uitsplitsingen van de cijfers met betrekking tot de behaalde resultaten van deelnemers treft u in bijlage 3 van dit rapport.

Deelnemers projecten voor (ex-)leerlingen van vso/pro-scholen

Voor projecten gericht op (ex-)leerlingen vso/pro (en gemeentelijke projecten) is een streefwaarde van 20 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 zijn de resultaten van de projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen weergegeven. Met een totale uitstroom van 30 procent is de streefwaarde van 20 procent ruimschoots behaald. Er is echter wel een kleine procentuele achteruitgang op te merken ten opzichte van de vorige meting; destijds stond de uitstroom naar (beter) werk namelijk op 32 procent.

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=50.620)

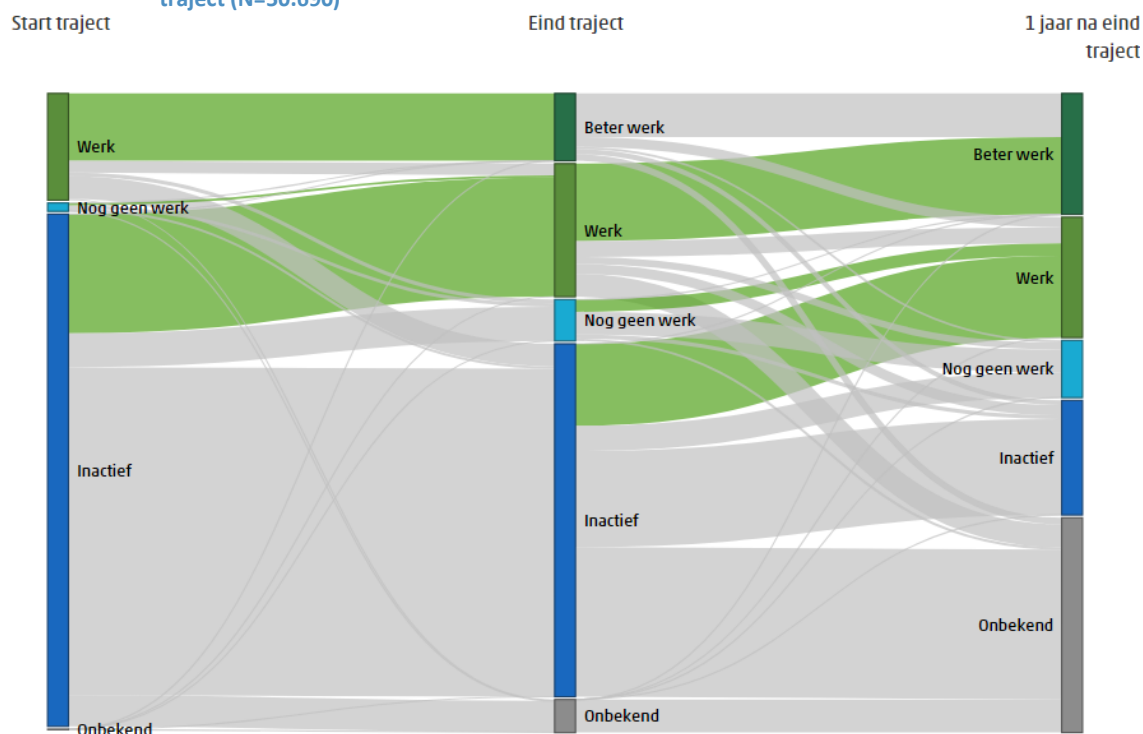


⁴⁶ Een SRG-voorziening is en re-integratietraject opgenomen in de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG). SRG-voorzieningen zijn: tijdelijke loonkostensubsidie, WIW/ID-baan, loonkostensubsidie Participatiewet, beschut werk, participatieplaats, begeleiding op werkring/jobcoach, vervoersvoorzieningen (woon-werk), andere voorzieningen voor arbeidsbeperkten en overige voorzieningen.

De streefwaarde voor het aantal deelnemers van de projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen, dat binnen twaalf maanden na afronding van het traject (beter) werk heeft gevonden, bedraagt 25 procent. Ook deze streefwaarde is ruimschoots gehaald met 35 procent. Wel is op dit punt (opnieuw) een procentuele achteruitgang te zien ten opzichte van de vorige meting; destijds stroomde namelijk 40 procent uit naar (beter) werk.

De complete dynamiek van de veranderende arbeidsmarktposities is weergegeven in figuur 4.6. Dit stroomschema laat de ontwikkeling zien vanaf de start van het traject tot en met twaalf maanden na de afronding van het traject. De groene stromen symboliseren de uitstroom naar (beter) werk. Van deze stromen is de groep die van inactief naar werkzaam is gegaan het grootst. Verder zijn er deelnemers die inactief zijn gebleven. Aangezien het hier gaat om (ex-)leerlingen van vso- en pro-scholen was deze groep naar verwachting op beide peilmomenten onderwijsvolgend. Verder 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. Deze ontbrekende informatie wordt veroorzaakt door time-lags.⁴⁷

Figuur 4.6 Arbeidsmarktpositie deelnemers aan de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro met een afgerond traject (N=50.690)



Resultaten deelnemers JenV-project

De resultaten van het JenV-project zijn net als de projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen gemeten aan de hand van de uitstroom naar (beter) werk. Voor de deelnemers van het JenV-project geldt ook het continueren van een eerder gestarte opleiding als een verbetering in de arbeidsmarktpositie.⁴⁸ Deze categorie is daarom toegevoegd aan figuren 4.7, 4.8 en 4.9.

Voor het JenV-project zijn twee verschillende soorten streefwaarden opgesteld. Eén voor jongeren in een civielrechtelijke instelling of strafrechtelijke jeugdinstelling (60%) en één voor (ex-)gedetineerden

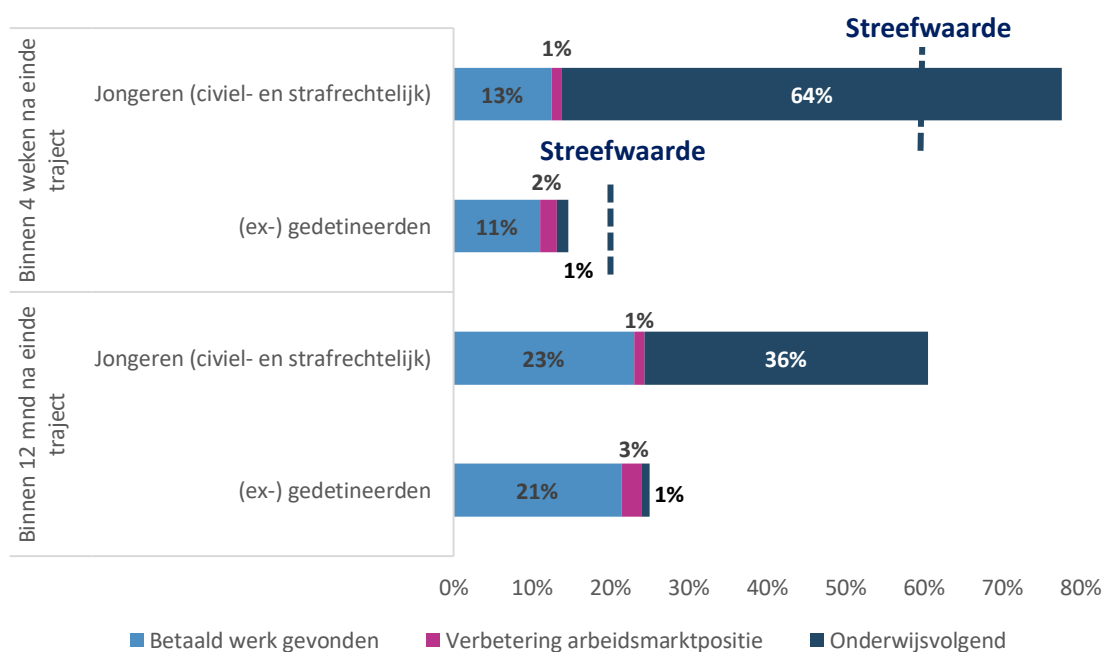
⁴⁷ Gegevens over zelfstandigen komen bijvoorbeeld relatief laat beschikbaar (ongeveer een jaar na het verslagjaar), omdat deze worden afgeleid uit de belastingaangiftes van zelfstandigen en aangiftes gedurende een lange periode mogen worden ingediend. Zolang de gegevens over zelfstandigen nog niet beschikbaar 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.

⁴⁸ Vooral jongeren in een civielrechtelijke instelling of justitiële jeugdinstelling zijn bij instroom in de instelling nog leerplichtig en zodoende al bezig met een opleiding. Begeleiding in de instelling 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.

(22%). Voor tbs'ers is er geen streefwaarde opgesteld. De streefwaarde voor jongeren in een civielrechtelijke instelling of strafrechtelijke jeugdinstelling is bereikt, met een realisatie van 77 procent bereikt. Dit is vooral te danken aan het grote percentage dat bezig is met een opleiding (63%). Procentueel gezien is er wel een achteruitgang te zien in vergelijking met de cijfers van de vorige rapportage: toen vond in totaal 86 procent (beter) werk. Het verschil wordt voornamelijk veroorzaakt doordat destijds nog een hoger percentage (71%) onderwijsvolgend was.

De resultaten voor de doelgroep (ex-)gedetineerden zijn gelijk gebleven ten opzichte van de vorige meting. Opnieuw heeft 14 procent (beter) werk gevonden, waarmee de streefwaarde van 22 procent wederom niet behaald is (zie figuur 4.7). Mogelijk is de streefwaarde te ambitieus gesteld, aangezien deze indicator kijkt naar de situatie binnen vier weken na het einde van het ESF-traject (= einde detentie), en treedt uitstroom naar werk voor deze doelgroep pas later op. De doelgroep tbs'ers is niet opgenomen in figuur 4.7 omdat er voor deze groep geen streefwaarde is opgesteld in het Operationeel Programma. Van de 210 tbs'ers vond 14 procent betaald werk binnen vier weken na afronding van het traject, tegenover 18 procent in de vorige meting.

Figuur 4.7 Aandeel deelnemers JenV-project dat binnen 4 weken na afronding traject uitstroomt naar (beter) werk (jongeren N=1.520, (ex-)gedetineerden N=2.800)

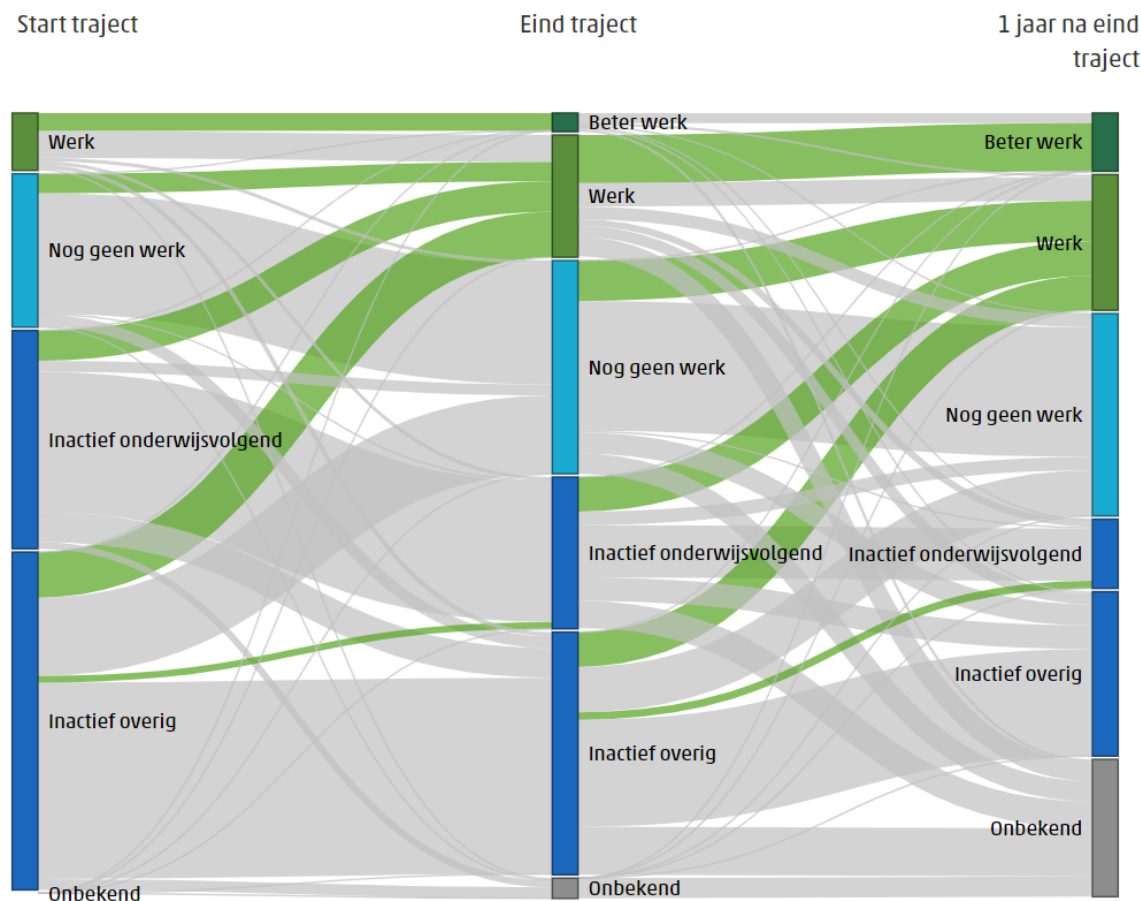


Figuur 4.7 toont ook de resultaten van deelnemers van het JenV-project twaalf maanden na afronding van het traject. Hiervoor zijn geen streefwaarden vastgesteld. Wel kunnen deze resultaten vergeleken worden met de resultaten die geboekt zijn binnen vier weken na de afronding van het traject. In deze vergelijking valt op dat de uitstroom naar (beter) werk onder jongeren in civielrechtelijke en strafrechtelijke jeugdinstellingen 12 maanden na afronding van het traject is gedaald van 77 procent naar 61 procent. Dit komt voornamelijk door de afname van het aandeel onderwijsvolgenden (van 63 naar 37%). Hiertegenover staat de toename van het aandeel deelnemers dat betaald werk vond (van 13 naar 23%). Onder deelnemers uit de categorie (ex-)gedetineerden is met name het aandeel dat betaald werk vond aanzienlijk gestegen, van 11 naar 21 procent. Dit bevestigt het beeld dat deze doelgroep in veel gevallen meer dan vier weken nodig heeft om betaald werk te vinden.

In figuur 4.8 is de complete dynamiek in arbeidsmarktposities van deelnemers van het JenV-project weergegeven. Hierin zijn veranderingen in arbeidsmarktpositie tussen de verschillende peilmomenten weergegeven. De grootste 'groene stromen' gaan van inactief overig naar betaald werk, en vervolgens van betaald naar verbeterd werk. Een andere belangrijke stroom is die van inactief onderwijsvolgend

naar betaald werk. Deze stroom representeert een groot gedeelte van de jongeren in civielrechtelijke of strafrechtelijke jeugdinrichtingen. Hierbij valt op dat deze stromen aanzienlijk groter zijn in de twaalf maanden na het traject, dan tussen het begin en het einde van het traject.

Figuur 4.8 Arbeidsmarktpositie deelnemers aan het JenV-project met een afgerond traject (N=9.080)



4.4 Genderverschillen in relatie tot Gelijke Kansen en Non-Discriminatie

Omdat specifieke groepen een beperkte toegang hebben tot de arbeidsmarkt vanwege onder meer discriminatie op de arbeidsmarkt en stereotiepe beeldvorming is het bevorderen van Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND) binnen ESF Actieve Inclusie benoemd als horizontaal thema. Op basis van de CBS-monitor kan inzicht worden verkregen in genderverschillen wat betreft het succes van re-integratie. Eerder onderzoek wijst er namelijk op dat vrouwen oververtegenwoordigd zijn in de sociale zekerheid en diverse belemmeringen kunnen ervaren om aan het werk te gaan (Stavenuiter et al., 2020). De meest genoemde redenen hiervoor zijn gezondheidsproblemen en de zorg voor het gezin (met name kinderen) of het huishouden. Specifiek bij vrouwelijke statushouders zijn taalachterstand, gebrek aan werkervaring en beroepsidentiteit en psychische factoren nog aanvullende belemmeringen.

Figuur 4.9 toont de resultaten voor de verschillende doelgroepen, uitgesplitst naar geslacht. Dit laat zien in hoeverre mannen en vrouwen erin slagen om, na deelname aan een ESF-traject, (beter) werk te vinden. Op hoofdlijnen is te zien dat mannen procentueel vaker (beter) werk vinden; zowel binnen vier weken na afronding van het traject als binnen twaalf maanden na afronding van het traject. Bij de gemeentelijke projecten valt het op dat vooral tussen mannelijke en vrouwelijke statushouders het verschil groot is: na vier weken vindt respectievelijk 15 procent van de mannen en 6 procent van de vrouwen

(beter) werk, en na twaalf maanden ligt dit respectievelijk op 30 en 9 procent. Dit is in lijn met de bevindingen uit eerder onderzoek naar statushouders.⁴⁹ Ook onder arbeidsbelemmerden zijn de verschillen aanzienlijk. Alleen binnen de doelgroep niet-uitkeringsontvangers slagen mannen en vrouwen er in ongeveer dezelfde mate in om (beter) werk te vinden. In dit verband is het relevant om op te merken dat de groep niet-uitkeringsontvangers voor 78 procent uit jongeren (onder de 28) bestaat, en vermoedelijk veel mensen bevat die zich uit eigen beweging bij de gemeente hebben gemeld voor ondersteuning naar werk. Mogelijk treedt hier een selectie-effect op, zodanig dat de vrouwen in deze groep in mindere mate te kampen hebben met de eerdergenoemde belemmeringen (gezondheidsproblemen en de zorg voor kinderen).

Figuur 4.9 Aandeel deelnemers van gemeentelijke projecten dat (beter) werk vindt, verdeeld naar geslacht, per doelgroep, respectievelijk binnen 4 weken en 12 maanden na afronding van het ESF-traject

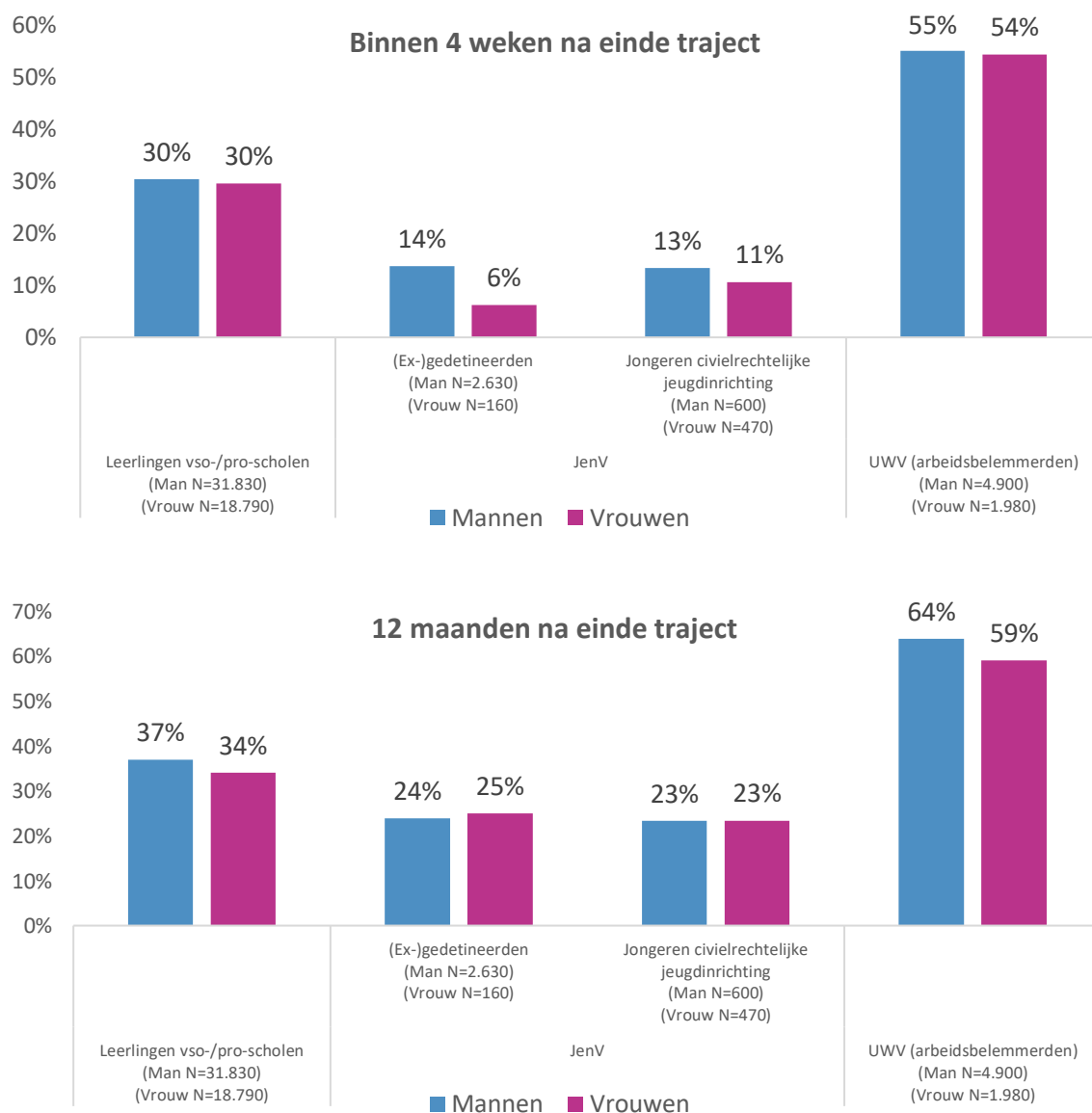


In figuur 4.10 worden de verschillen tussen de deelnemende mannen en vrouwen binnen de projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen, het JenV-project en het UWV-project weergegeven. Ook bij deze doelgroepen vinden mannen na afronding van hun traject over het algemeen vaker (beter) werk

⁴⁹ Deze onderzoeken zijn reeds besproken in de literatuurstudie van het vierde verdiepende onderzoek. Zie onder andere Razenberg, I., Kahmann, M. & Gruijter, M. de (2018). *Mind the gap. Barrières en mogelijkheden Voor de arbeidsparticipatie van Vluchtelingen-vrouwen.*

dan vrouwen, maar de verschillen zijn gemiddeld minder uitgesproken dan bij de gemeentelijke doelgroepen. Het grootste verschil tussen mannen en vrouwen zien we bij de doelgroep (ex-)gedetineerden binnen vier weken na afronding van het traject; het gaat hier om respectievelijk 14 versus 6 procent. Opvallend is dat dit verschil na twaalf maanden verdwenen is. Ook bij jongeren in een civielrechtelijke jeugdinstelling hebben mannen bij afronding van het traject een (weliswaar klein) voordeel ten opzichte van vrouwen, maar is dit na twaalf maanden weg. Bij zowel projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/proscholen als bij het UWV-project zien we echter een tegengestelde beweging: hier is na afronding van het traject geen sprake van een verschil, en is twaalf maanden later toch enig verschil ontstaan in het nadeel van vrouwen.

Figuur 4.10 Aandeel deelnemers van projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro, JenV-project, en UWV-project dat (beter) werk vindt verdeeld naar geslacht, per doelgroep, respectievelijk binnen 4 weken en 12 maanden na afronding van het ESF-traject



De volgende doelgroepen zijn niet weergegeven in figuur 4.10:

1. De doelgroep tbs'ers, omdat binnen deze kleine groep van 210 deelnemers slechts 10 vrouwen waren, wat het vergelijken van percentages onbetrouwbaar maakt.
2. De doelgroep jongeren in een justitiële jeugdinstelling, omdat onder hen geen vrouwen waren.

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 vierde verdiepende rapportage zijn er dit jaar alleen nieuwe deelnemers in het dashboard opgenomen voor het JenV-project (tot en met 2018) en de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro (tot en met schooljaar 2017-2018). Daarom zijn in dit hoofdstuk alleen deze projecten geanalyseerd. De conclusies zijn komen nagenoeg geheel overeen in lijn met de conclusies uit het vierde verdiepende onderzoek.

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 bijna bereikt, en ligt men 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 (overgrote) 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. Binnen het JenV-project wordt naast deelname aan (beter) werk ook deelname aan onderwijs meegerekend als een verbetering van de arbeidsmarktpositie. Onder (ex-)gedetineerden is de programmaspecifieke resultaatindicator, evenals vorig jaar, 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.



Bevindingen en conclusies

5

5 Bevindingen en conclusies

5.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk van het vijfde 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 zijn 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 de uitvoering van ESF in lijn zijn 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 vier 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 vijfde verdiepende onderzoek kent qua behandelde thema's en ingezette onderzoeksmethoden grotendeels dezelfde opzet als de eerdere onderzoeken. De belangrijkste nieuwe elementen zijn.

- Middels extra literatuurstudie zijn vier nieuwe uitgangspunten aan de interventielogica toegevoegd over effectieve re-integratie voor langdurig uitkeringsgerechtigden, ouderen en niet-westerse migranten, evenals over de Participatiewet als contextfactor.
- Er is verdiepend onderzoek gedaan naar de inrichting van de samenwerking tussen vso-/pro-scholen en gemeenten omtrent de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren.
- Middels twee arenagesprekken is met gemeenten nagedacht over de wijze waarop ESF kan bijdragen aan meer inzet op doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Paragraaf 5.2 biedt een overzicht van de belangrijkste bevindingen over de inhoud en de uitvoering van ESF, de kenmerken van de deelnemers en de resultaten. In paragraaf 5.3 laten we zien hoe de uitvoering van ESF Actieve Inclusie zich verhoudt tot de uitgangspunten voor effectieve re-integratie uit de interventielogica. Vervolgens treft u in paragraaf 5.4 onze voorlopige conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van ESF Actieve Inclusie, inclusief onze aanbevelingen voor de toekomst.

5.2 Belangrijkste bevindingen

Financiële realisatie

De gecontroleerde cijfers tot en met mei 2020 laten zien dat binnen de verschillende projecten met 54 procent bijna de helft van het totaal beschikbare subsidiebedrag is gerealiseerd. Met de lopende projecten zal naar verwachting het subsidiebedrag voor de gehele programmaperiode worden benut.

Bijdrage ESF-regeling aan bereiken kwetsbaarste groepen

Gemeenten zetten de middelen vooral in binnen reguliere activiteiten die zij uitvoeren in het kader van de Participatiewet, voornamelijk zijnde casemanagement. De effectiviteit van de gemeentelijke ESF-inzet kan dus niet los gezien worden van de effectiviteit van (de uitvoering van) de Participatiewet. De evaluatie van de Participatiewet laat zien dat gemeenten in mindere mate investeren in de re-integratie van bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, omdat dit voor hen financieel niet aantrekkelijk is. ESF Actieve Inclusie zou voor gemeenten een stimulans kunnen bieden om meer inzet te plegen op de kwetsbare doelgroepen, mits er voldoende sturing is op de besteding van de middelen voor de doelgroepen die daadwerkelijk een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Het is echter de vraag of hiervan op dit moment sprake is.

Middels twee groepsgesprekken met arbeidsmarktregio's is verkend of kwetsbare doelgroepen op dit moment bereikt worden met ESF. Zij bevestigen, zoals ook blijkt uit de wetsevaluatie, dat de Participatiewet gemeenten prikkelt om in te zetten op bemiddelbare werkzoekenden boven de meest kwetsbaren. Dit leidt ertoe dat de inzet van ESF op dit moment niet specifiek gericht is op het ondersteunen van de meest kwetsbare groepen werkzoekenden. Dit zien we onder meer terug in de ondervertegenwoordiging van oudere (en de oververtegenwoordiging van jongere) werkzoekenden in de ESF populatie relatief tot hun aandeel in de bijstandspopulatie. Oorzaken hiervoor liggen zowel in de afbakening van de ESF-activiteiten (die soms te smal is om kwetsbaren te bedienen) als in de afbakening van de ESF-doelgroepen (die juist dermate breed is dat deze ook minder kwetsbare werkzoekenden omvat). In de gesprekken zijn meerdere suggesties beschreven om gemeenten meer te prikkelen om vanuit ESF Actieve Inclusie in te zetten op de meer kwetsbare groepen. Te denken valt aan een smallere definitie van de ESF-doelgroepen, of het werken met gedifferentieerde kostprijzen afhankelijk van de mate van kwetsbaarheid. Tegelijkertijd komt naar voren dat dergelijke voorstellen op gespannen voet staan met (1) de eenvoud waarmee de ESF-subsidie benut kan worden, en (2) de eenvoud van de administratie en verantwoording.

Werking op instrumentniveau

In dit vijfde verdiepende onderzoek zijn opnieuw vier casestudies uitgevoerd ter illustratie van de werking van de ingezette instrumenten voor verschillende doelgroepen op het niveau van deelprojecten. De gevonden werkzame mechanismen voor de doelgroepen kwetsbare jongeren en statushouders komen grotendeels overeen met het beeld uit eerdere casestudies. Wederom valt op dat weinig specifieke deelprojecten gericht zijn op de re-integratie van ouderen, zoals ook uit de literatuur naar voren kwam.

Samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen

Een goede samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen is van groot belang om ervoor te zorgen dat de kwetsbare groep leerlingen van deze scholen een soepele overgang doormaakt van school naar werk. Deze samenwerking is gegroeid sinds de invoering van de Participatiewet, en ook de samenwerking rondom ESF draagt hieraan bij. Op regionaal niveau voeren scholen en gemeenten overleg over onder andere de werkgevers(instrumenten), het signaleren van knelpunten, het delen van kennis en het oppakken van gezamenlijke projecten of initiatieven. Op het niveau van individuele leerlingen voeren zij casusoverleggen waarbij het toekomstperspectief van uitstromende leerlingen wordt besproken, en welke acties hier mogelijk voor nodig zijn. De vroege betrokkenheid van gemeenten draagt bij aan een warme overdracht, mocht de jongere zonder baan uitstromen. Een aandachtspunt is wel dat de leerlingen en ouders zelf niet altijd betrokken worden in de overleggen met de gemeente, en dat (met name kleinere) gemeenten niet altijd beschikken over 'dedicated' klantmanagers met kennis van de doelgroep.

Besteding middelen impuls baankansen kwetsbare jongeren

Ook in 2020 is extra financiering verstrekt zodat vso-/pro-scholen hun inzet voor de arbeidstoeleiding van hun (ex-)leerlingen kunnen voortzetten. Dit gebeurt via een tweede ronde impuls gelden, aangevuld met een extra ESF-tijdvak. Gemeenten zijn in principe vrij om de tweede ronde impuls gelden, evenals de eerste ronde in 2018, naar eigen inzicht te besteden. Vorig jaar concludeerden we dat de middelen uit de eerste ronde impuls gelden gebruikt zouden worden voor een combinatie van het continueren van de bestaande ESF-activiteiten en het opzetten van nieuwe overkoepelende projecten. Dit is in de praktijk ook zo gebeurd, zo verklaren de scholen en gemeenten dit jaar. Voor de tweede ronde impuls gelden voorzien scholen en gemeenten eenzelfde wijze van besteding.

Hoewel het ministerie van SZW de middelen als tijdelijke aanvulling op de reguliere budgetten beschouwt, blijkt dat veel scholen het in de praktijk zijn gaan behandelen als een structurele financieringsstroom. Met de impuls gelden zijn lagere bedragen gemoeid dan de scholen voorheen ontvingen vanuit ESF Actieve Inclusie. Bovendien komen zij niet in een vast ritme beschikbaar. Dit veroorzaakt financiële onzekerheid voor de scholen en maakt dat zij hun activiteiten hebben moeten versoberen, bijvoorbeeld door minder intensieve stagebegeleiding. Anderen teren in op hun financiële reserves of zoeken naar andere financieringsbronnen. Over het geheel merken de scholen dat de wisselende inkomsten vanuit

ESF Actieve Inclusie het moeilijker maken om kennis en kunde te behouden en de aanpak duurzaam te borgen.

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 het vierde verdiepende rapportage zijn er dit jaar alleen nieuwe deelnemers in de monitoring opgenomen voor het JenV-project (tot en met 2018) 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 bijna bereikt, en ligt men 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. Binnen het JenV-project wordt naast deelname aan (beter) werk ook deelname aan onderwijs meegerekend als een verbetering van de arbeidsmarktpositie. Onder (ex-)gedetineerden is de programmaspecifieke resultaatindicator, evenals vorig jaar, niet behaald. Voor jongeren (civiel- en strafrechtelijk) is de programmaspecifieke resultaatindicator 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 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 kansongelijkheid varieert aanzienlijk tussen de verschillende doelgroepen, en is in het bijzonder hoog onder statushouders en arbeidsbelemmerden in de gemeentelijke begeleiding.

5.3 Toetsing van de interventielogica

Op basis van de bevindingen uit de eerste vier verdiepende onderzoeken is inzicht verkregen in de wijze waarop vanuit ESF wordt ingezet op re-integratie. Om deze inzet doeltreffend te laten zijn, is het van belang dat de verrichte inspanningen in lijn zijn met de bestaande kennis over effectieve inzet van re-integratie. In de eerdere verdiepende onderzoeken is op basis van wetenschappelijke literatuur over re-integratie een aantal uitgangspunten opgesteld over effectieve vormen van re-integratie. De mate waarin de inzet van re-integratie-instrumenten binnen ESF Actieve Inclusie in lijn is met deze uitgangspunten, laat zien in hoeverre deze effect zal sorteren voor verschillende doelgroepen.⁵⁰ In de eerdere vier verdiepende rapportages is een groot deel van de uitgangspunten reeds getoetst. Hierna bespreken we welke nieuwe inzichten dit vijfde verdiepende onderzoek oplevert wat betreft de mate waarin de ESF-inzet overeenkomt met de bestaande kennis over effectieve re-integratie.

1. Inzet op re-integratie is effectiever voor mensen met een grote dan voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

In de Regeling ESF (2014-2022) is vastgesteld op welke doelgroepen ESF zich in Nederland richt. Dit zijn doelgroepen die, vanwege uiteenlopende belemmeringen, een afstand (kunnen) hebben tot de arbeidsmarkt en waarvan bekend is dat zij minder dan gemiddeld deelnemen aan werk. Voor enkele gemeentelijke doelgroepen, zoals jongeren en niet-uitkeringsontvangers, hoeft dit niet altijd zo te zijn. De evaluatie van de Participatiewet laat verder zien dat gemeenten in mindere mate investeren in de re-integratie van bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, omdat dit voor hen financieel niet aantrekkelijk is. Dit zien we ook binnen de groep gemeentelijke ESF-deelnemers terug, waar bijvoorbeeld ouderen sterk ondervertegenwoordigd zijn en jongeren juist oververtegenwoordigd. Ook in twee groeps gesprekken met arbeidsmarktregio's wordt bevestigd dat ESF op dit moment door gemeenten niet primair gebruikt wordt om werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

⁵⁰ Hierbij merken wij op dat de gemeentelijke doelgroepen van ESF ook ondersteund worden vanuit de Participatiewet.

naar werk te begeleiden. Voor de andere ESF-projecten, te weten de projecten voor (ex-)leerlingen vso-/pro-scholen, UWV en JenV is wel voldaan aan dit uitgangspunt.

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

De actualisatie van de literatuurstudie bevestigt opnieuw het belang van de inzet van intensieve begeleiding voor de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het beeld uit de eerdere verdiepende rapportages is in het voorliggende rapport ongewijzigd gebleven, namelijk dat de rode draad door alle ESF-projecten gevormd wordt door het bieden van intensieve begeleiding (aanbodgericht). In de projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen wordt daarnaast ook gebruikgemaakt van matchingsgerichte instrumenten, maar bij gemeenten is hiervan minder sprake. In algemene zin wordt er vanuit ESF in beperkte mate ingezet op vraaggerichte instrumenten. Dit is in het eerste verdiepende onderzoek reeds als aandachtspunt benoemd.

6. Loonkostensubsidie draagt bij aan een toename van de arbeidsparticipatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

In het vierde verdiepende onderzoek konden we nog niet met zekerheid zeggen of gemeenten loonkostensubsidie inzetten voor de doelgroep vso-/pro-leerlingen. Zij ontvangen immers (nog) geen uitkering en de inzet van loonkostensubsidie wordt door gemeenten veelal gerechtvaardigd als een manier om te besparen op de uitkeringslasten. Hoewel het precieze beleid per gemeente verschilt, kunnen we op basis van de interviews met vso-/pro-scholen en gemeenten stellen dat de meeste gemeenten loonkostensubsidie (evenals jobcoaching) inzetten voor het bemiddelen van (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen naar werk. Aan dit uitgangspunt is dus voldaan. Wel geldt dat deze loonkostensubsidie doorgaans niet vanuit ESF-subsidie gefinancierd wordt, maar uit de gebundelde uitkering (het 'BUIG budget').⁵¹

9. Re-integratie is voor ouderen effectiever dan voor andere leeftijdsgroepen.

10. Voor ouderen zijn trainingen met aandacht voor sollicitatievaardigheden en het vergroten van het zelfvertrouwen van belang, evenals het verbreden van het zoekgedrag.

Over het geheel genomen worden met ESF verhoudingsgewijs veel jongeren bereikt. Voor de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro, het JenV-project en het UWV-project geldt dat dit goeddeels inherent is aan de doelgroep die zij bedienen. Ook onder de gemeentelijke ESF-deelnemers zijn in verhouding veel jongeren, maar dit staat in contrast met de bijstandspopulatie die juist vooral uit ouderen bestaat. Niet alleen binnen de ESF-projecten, maar in brede zin zetten gemeenten beperkt in op de re-integratie van oudere bijstandsontvangers. Dit is mede het gevolg van de eerdergenoemde financiële prikkel om in te zetten op kansrijkere werkzoekenden. De gemeentelijke ESF-projecten voldoen dus niet aan uitgangspunt 9. De beperkte aandacht van gemeenten voor oudere bijstandsontvangers komt ook tot uiting in een gebrek aan specifiek beleid voor deze doelgroep. Dit is een gemiste kans, daar deze doelgroep toch een eigen problematiek heeft. De gemeentelijke ESF-inzet voldoet daarmee ook niet aan uitgangspunt 10.

18. 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.

Zowel de literatuur als onze gesprekken met scholen en gemeenten laten zien dat in de afgelopen jaren een goede samenwerking is ontstaan tussen gemeenten en vso-/pro-scholen. Deze samenwerking is gegroeid sinds de invoering van de Participatiewet, en ook de samenwerking rondom ESF draagt hieraan

⁵¹ Dit is het budget waaruit gemeenten de uitkeringslasten van bijstandsontvangers betalen. Ook loonkostensubsidie die op basis van de Participatiewet verstrekt wordt, wordt bekostigd vanuit dit BUIG-budget. Een voorwaarde hiervoor is dat middels een loonwaardemeting aangetoond is dat sprake is van een verminderde loonwaarde.

bij. Op regionaal niveau worden afspraken gemaakt en gezamenlijke initiatieven genomen. Ook op casusniveau bespreken scholen en gemeenten het toekomstperspectief van de uitstromende leerlingen en werken ze gezamenlijk aan het vergroten van de uitstroomkansen naar werk. Er is ruimte voor verbetering; zo is de samenwerking niet overal even hecht en kunnen de leerlingen en hun ouders zelf nog beter betrokken worden. Over het algemeen is echter voldaan aan dit uitgangspunt.

5.4 Voorlopige conclusie en aanbevelingen

Doeltreffendheid

Voor dit onderzoek is benoemd dat het programma ESF Actieve Inclusie doeltreffend is als de inhoud en de uitvoering van de projecten voldoen aan de uitgangspunten over effectieve re-integratie die hiervoor in de interventielogica zijn opgesteld, en als de programmaspecifieke resultaatindicatoren zijn gerealiseerd. De uitkomsten zoals beschreven in deze vijfde verdiepende rapportage wijzen op een redelijke mate van doeltreffendheid. De streefwaardes voor de resultaatindicatoren 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 de afgelopen twee 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 er 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.

In de vorige rapportages is de uitvoering van ESF Actieve Inclusie reeds getoetst aan vele van de uitgangspunten uit de interventielogica. We concludeerden daarbij dat de uitvoering voor een groot deel in lijn is met de uitgangspunten. Dit gaat bijvoorbeeld op voor de inzet van de instrumenten trajectbegeleiding, loonkostensubsidie en scholing (uitgangspunten 5, 6 en 7) en de inzet op specifieke doelgroepen zoals statushouders (uitgangspunt 12) en de doelgroep arbeidsbelemmerden (uitgangspunten 14 en 15). Dit vijfde verdiepende onderzoek laat zien dat gemeenten intensief samenwerken met vso-/pro-scholen (uitgangspunt 18) en dat zij hierbij loonkostensubsidie inzetten voor de (ex-)leerlingen (uitgangspunt 6). We zien echter ook (wederom) dat gemeenten relatief weinig inzetten op de doelgroep ouderen (uitgangspunten 9 en 10) en in bredere zin de groep werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt in mindere mate bereiken (uitgangspunt 1). Voor de andere ESF-projecten gelden deze kanttekeningen niet. Samenvattend blijft de conclusie dat de uitvoeringspraktijk binnen ESF Actieve Inclusie grotendeels in lijn is met de interventielogica. Het beperkte bereik onder kwetsbare groepen vormt wel een aandachtspunt.

Over het geheel genomen kan op basis van de programmaspecifieke resultaatindicatoren en de toetsing van de interventielogica dus geconcludeerd worden dat ESF Actieve Inclusie doeltreffend is geweest.

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 inmiddels in totaal 54 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-methodiek 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 het beeld dat de beschikbare middelen voor ESF Actieve Inclusie doelmatig worden ingezet.

Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen doen we twee aanbevelingen voor de uitvoering van ESF Actieve Inclusie door het ministerie van SZW en de aanvragers. De eerste aanbeveling is reeds eerder gedaan in de tweede, derde en vierde verdiepende onderzoeken. Aangezien de huidige programmaperiode inmiddels bijna ten einde is, zijn deze aanbevelingen vooral bedoeld voor de vormgeving van het nieuwe ESF+-programma, dat vanaf 2021 zal starten.

- 1. Meer inzetten op ouderen:** gemeenten zouden meer aandacht moeten hebben voor de re-integratie van oudere bijstandsgerechtigden. Deze kwetsbare doelgroep vindt zelfstandig nauwelijks de weg naar werk en is oververtegenwoordigd in de groep langdurig bijstandsgerechtigden, terwijl er wel interventies zijn die hen hierbij kunnen helpen. Als gemeenten oudere bijstandsgerechtigden vaker actief in begeleiding zouden nemen en meer specifieke trajecten voor hen zouden ontwikkelen, zou deze groep vaker terug te vinden zijn onder ESF-deelnemers en zou het arbeidsmarktperspectief voor deze groep verbeteren.⁵²
- 2. Bied gemeenten een prikkel om meer in te zetten op re-integratie van kwetsbare groepen:** de financieringssysteem van de Participatiewet prikkelt gemeenten onvoldoende om in te zetten op de re-integratie van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Deze systematiek valt buiten de afbakening van dit onderzoek, maar moet gezien worden als zeer invloedrijke contextfactor. ESF Actieve Inclusie zou voor gemeenten een stimulans kunnen bieden om juist meer inzet te plegen op de kwetsbare doelgroepen. De afbakening van de gemeentelijke ESF-doelgroepen is echter dermate breed dat dit geen waarborg biedt dat hiermee uitsluitend mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden bereikt.⁵³ Om hiervoor een sterkere stimulans te bieden, zou in het ESF+-programma een specifiekere definitie nodig zijn dan doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

⁵² Zoals uit het vierde verdiepende onderzoek naar voren kwam, besluiten gemeenten in de praktijk doorgaans pas achteraf welke personen worden opgevoerd in het kader van ESF. We zagen dat hierbij vooral administratieve argumenten een rol spelen. Ouderen zijn als doelgroep relatief eenvoudig inzichtelijk te maken binnen de ESF verantwoording. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat ouderen wel actief in begeleiding zijn van gemeenten, maar zich niet in de ESF-populatie bevinden.

⁵³ Zoals uit het vierde verdiepende onderzoek naar voren kwam, besluiten gemeenten in de praktijk doorgaans pas achteraf welke personen worden opgevoerd in het kader van ESF. Dankzij de huidige brede afbakening van de ESF-doelgroepen kunnen zij het beschikbare budget doorgaans eenvoudig benutten; grofweg 80 tot 90 procent van het bijstandsbestand kan onder de ESF-doelgroepen geschaard worden, zo lichtten gemeenten in het vierde verdiepende onderzoek toe. Hierdoor is geen extra sturing vooraf nodig op het specifiek inzetten op de meer kwetsbare doelgroepen.



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 rapportage(s)
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?	1, 2
2. Op welke doelgroepen richten de projecten zich; welke (typen) activiteiten worden ingezet en welke kwantitatieve doelstellingen zijn er geformuleerd?	1, 2
3. Hoe kunnen de activiteiten in de projecten op basis van interventielogica geclusterd worden?	1, 2
4. Hoe wordt er in de projecten aandacht besteed aan het horizontale thema Gelijke Kansen en Non-Discriminatie?	2, 4
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?	1, 2, 3
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?	1, 2, 3, 4
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.	1, 2, 3, 4, 5
C. Resultaten	
8. Hoeveel deelnemers hebben zich na deelname geregistreerd als werkzoekende, hebben werk gevonden of zijn een opleiding gaan volgen? Uitgesplitst naar type project en doelgroep?	3, 4, 5
9. In hoeverre is sprake van duurzame resultaten (6 tot 12 maanden na deelname aan traject)? Uitgesplitst naar type project en doelgroep?	3, 4, 5
D. Doeltreffendheid/effectiviteit	
10. In hoeverre zijn de beoogde resultaten zoals geformuleerd in het Operationeel Programma gerealiseerd?	1, 2, 3, 4, 5
11. In hoeverre zijn met het ESF-programma de horizontale gerealiseerd?	2, 4
12. In hoeverre zijn de doelstellingen van de projecten gerealiseerd?	3, 4, 5
13. 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)	3, 4, 5

Onderzoeksvraag	Aan bod in deze rapportage?
14. 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)?	2, 3, 4, 5
15. In hoeverre is sprake van onvoorziene neveneffecten van de ESF-projecten? Om wat voor effecten gaat het?	2, 3, 4, 5
E. Doelmatigheid	
16. Hoeveel ESF-middelen zijn er door de aanvragers voor de verschillende projecten begroot en hoeveel cofinanciering wordt ingezet?	1, 2, 3
17. Hoeveel ESF-middelen zijn er voor de verschillende projecten uiteindelijk ingezet en hoeveel cofinanciering wordt ingezet?	2, 3, 4, 5
18. In hoeverre is sprake van een doelmatige uitvoering van de ESF-regeling?	2, 3, 4, 5
19. In welke mate verschillen de projecten wat betreft doelmatigheid? Welke factoren zijn van invloed geweest op deze verschillen?	3, 4, 5

Bijlage 2 Literatuur

- Accenture (2015) *Wajongers versneld aan het werk. Onderzoek naar de plaatsingsketen van Wajongers bij Ahold en UWV*. Amsterdam: Accenture.
- Adelmeijer, M., Schenderling, P., Urk, F. van, Hoor, J. ten (2017). *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 2 (2017)*. Utrecht: Berenschot.
- Agentschap SZW (2014). Operationeel Programma ESF 2014-2020.
- Agentschap SZW (2015). Evaluatieplan ESF 2014-2020.
- Akkermans, J., Nykänen, M., & Vuori, J. (2015). Practice makes Perfect? Antecedents and Consequences of an Adaptive School-to-Work Transition. In J. Vuori, R. W. B. Blonk, & R. Price (Eds.), *Sustainable Working Lives - Managing Work Transitions and Health throughout the Life Course* London: Springer Publishers.
- Akkermans, J. (2013). *Well Begun is Half Done: Investigating the Work and Career of the Young Workforce*. Enschede: Ipskamp Drukkers.
- Andriessen, I., Fernee, H. & Wittebrood, K. (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Andriessen, S., Huberts, S., Veen, S. van der, Steege, N. van der, Blom, M. (2019). *Succesvol uit de bijstand. Kansrijke aanpakken en hun werkzame elementen*. Utrecht: Significant.
- Baan, A., Zwaveling, E. (2017). *Kwetsbare jongeren van school naar werk. Praktijkgericht onderzoek in de regio Noord-Limburg*. Utrecht: Berenschot.
- Bannink, D., Bosselaar, H. (2018). *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- 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.
- Berg, G.J. van den, Kjærsgaard, L., Rosholm, M. (2012). *To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) – That is the Question*, IZA DP, No. 6476.
- Berge, W. van den, Koot, P., Zweerink, J. (2020). *Stromen en ongelijkheid op de arbeidsmarkt. CPB Notitie*. Den Haag: CPB.
- Bertelsmann Stiftung (2016) *From refugees to workers. Mapping labour market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU Member States. Volume I: Comparative analysis and policy findings*. Bertelsmann Stiftung.
- Bleeker, Y., Blommesteijn, M., Wel, J. van der, Witvliet, M. (2015). "Zonder netwerk gooi je de leerling over de schutting in de hoop dat hij wordt opgepakt." *Varianten, ervaringen en succesfactoren in de regionale samenwerking arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren*. Amsterdam: Regioplan.
- Blonk, R.W.B., Twuijver, M.W., van de Ven, H.A. & Hazelzet, A.M. (2015). *QuickScan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk*. TNO rapportage voor ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Boer, H.W. de, Bolhaar, J., Jongen, E., Zulkarnain, A. (2020). *Evaluatie experimenten Participatiewet. Effecten op de uitstroom naar werk*. Den Haag: CPB.

- Bohmert, M., & Duwe, G. (2012). Minnesota's Affordable Homes Program Evaluating the Effects of a Prison Work Program on Recidivism, Employment and Cost Avoidance. *Criminal Justice Policy Review*, 23(3), 327-351.
- Bond, G.R., Drake, R.E., & Becker, D.R. (2008). An update on randomized controlled trials of evidence-based Supported Employment. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 31(4), 280-290.
- Booijink, M., Enden, T. van den, & Keuzenkamp, S. (2017). *De werking van de PiëzoMethodiek. Een tussenrapportage: methodiekb beschrijving, veronderstelde werkzame mechanismen en theoretische onderbouwing*. Utrecht: Movisie.
- Bouterse, M., Mallee, L., Visee, H. (2018). *Effectiviteit Aanpak 45+. Deelrapport 1*. Amsterdam: Regio-plan.
- Bouterse, M., Dekker, F., Gorter, M., Mevissen, J., Oostveen, A. (2018). *Actieplan 'perspectief voor vijftigplussers'*. Monitorrapportage. Amsterdam: Regio-plan.
- Bredgaard, T. (2016). Evaluating what works for whom in active labour market policies. *European Journal of Social Security*, 17(4), 436-452.
- Bureau Bartels & Regio-plan (2016). Tussenevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014-2020. In opdracht van het Agentschap SZW.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *NBER Working Paper No. 21431*.
- CPB (2020). *Juniraming 2020*. Den Haag: CPB.
- Deen, C., Donker, A., Fafieanie, V., Hublart, P., Schaardenburgh, E. van, Wagemans, R., Wijnen, B. (2017). *Kansen voor jongeren in kwetsbare posities. Vooronderzoek programmering Kansen voor jongeren II*. Utrecht: NJI.
- Den Ridder, J., Andriessen, I., Dekker, P. (2017). *Burgerperspectieven 2017-2*. Den Haag: SCP.
- DJI (2015). Visiedocument ESF 2014-2020 (update juli). Den Haag.
- Europese Commissie (2015). Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt.
- Doove, S., Dill, A., Joosten, M., Rouw, B. (2019). *Uitstroom uit de langdurige bijstand*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS.
- Drijvers, A., Engelen, M. (2018). *Met de jobcoach lukt het wel! De meerwaarde van jobcoaching op de werkplek*. Leiden/Utrecht/Den Haag: De Beleidsonderzoekers/Cedris/SBCM.
- DuBois, D.L., Portillo, N., Rhodes, J.E. (2011). How Effective Are Mentoring Programs for Youth? A Systematic Assessment of the Evidence, *Psychological Science in the Public Interest*, 12, 2, p. 57 – 91.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., Versantvoort, M., m.m.v. Putman, L. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Enden, T. van den, De Winter-Koçak, S., Booijink, M., & De Gruijter, M. (2018). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Engelen, M., Faun, H., Ruig, L. de, Stroeker, N. (2016). *Werkgevers nudgen om collega's met karakter aan te nemen. Succesvolle plaatsing op basis van gedragswetenschappen*. Zoetermeer: Panteia.

Europese Commissie (2015). Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt.

Europese Parlement (2016) *Labour market integration of refugees: strategies and good practices. Study for the EMPL Committee*. IP/A/EMPL/2016-08. European Union. Onderzoek beschikbaar via: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

Geling, K. & van Lieshout, H. (2014). *Mogelijkheden voor job carving: een explorerend onderzoek*. Groningen: Kenniscentrum Arbeid, Hanzehogeschool Groningen.

Gilde Re-integratie/Regioplan (2011). *Een stap voorwaarts. Effectiviteit van re-integratie, een praktische handreiking om te meten of interventies doen wat ze moeten doen. Deel 1*.

Groenewoud, M. (2013). Zijn werkgevers gevoelig voor loonkostensubsidies? *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 29(2).

Groenewoud, M., Mallee, L., Witvliet, M., & Blommesteijn, M. (2014). *Op weg naar een effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten; Lessen voor gemeenten*. Amsterdam: Regioplan.

Groot, N. de, Klaauw, B. van der (2017). *De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

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.

Horssen, C.P. van, Berg, B. van den, Heuts, L., & Kruis, G. (2013). *Ondersteuning van jongeren met een LVB: Onderzoek naar doeltreffende en goedkopere ondersteuning gericht op arbeidsparticipatie*. Amsterdam: Regioplan.

Inspectie SZW (2011). *Iedereen aan de slag*. Den Haag: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2013). *Gemeentelijk beleid oudere werklozen. Nota van bevindingen*. Den Haag: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2014). *Kansen voor 45 oudere ww-ers (45+)!* Den Haag: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2016). *Werk aan de ... uitvoering. Programmarapportage*. Den Haag: Inspectie SZW.

Klaauw, B. van der, & Ziegler, L. (2019). *Een veldexperiment met speeddates tussen werkzoekenden en uitzendbureaus*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Klaver, J., & Oostveen, A. (2017). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Deelrapport 1: werkwijze en beleidstheorie*. Amsterdam: Regioplan.

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918.

Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., 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*. Amsterdam / Zoetermeer: SEO, VU, Panteia.

- Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., Sax, M., Witkamp, A., Stroeker, N. m.m.v. Koning, P., Lindeboom, M., Linssen, M., Engelen, M. (2018). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Eerste rapportage januari 2018*. Amsterdam / Zoetermeer: SEO, VU, Panteia.
- Koning, P. (2009). The effectiveness of public employment service workers in the Netherlands. *Empirical Economics*, 37, 393-409.
- Koning, P. (2012). *Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk. In: Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*. Red: Uitermark, J., Gielen, A., & Ham, M. Amsterdam: vangenep.
- Koning, P. (2013). Activerend arbeidsmarktbeleid: een beknopte handleiding. *TPE digitaal*, 7, 60-66.
- Koning, J. de (2012). Zijn hervormingen van arbeidsmarktinstuties hét antwoord op de arbeidsmarktproblematiek? *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 28(4).
- Kremer, M., Meer, J. van der, en Ham, M. (2017). *Meedoen in de bijstand*.
- Kuijpers, M. A. C. T., Strijk, M., Schie, L. van, & Lusse, M. (2018). *Ouderbetrokkenheid bij loopbaanontwikkeling van vmbo-leerlingen. Onderzoek m.b.t. het City Deal project preventie jeugdwerkloosheid migrantenjongeren*.
- Laura S. Abrams, L., Terry, D., & Franke, T. (2011): Community-Based Juvenile Reentry Services: The Effects of Service Dosage on Juvenile and Adult Recidivism, *Journal of Offender Rehabilitation*, 50:8, 492-510
- Liu., S., Huang, J.L., & Wang, M. (2014). Effectiveness of Job Search Interventions: A Meta-Analytic Review. *Psychological Bulletin*, 140(4), 1009-1041.
- Mallee, L., Oostijen, J., Timmerman, J.P.H.K., Horssen, C. van, & Wissink, C.E. (2013). *Meer werkplekken bij werkgevers. Literatuuronderzoek in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots 'Werken naar vermogen' pilot 1*. Regioplan: Amsterdam.
- Marshall T, Goldberg R.W., Braude L., et al. (2014). Supported employment: assessing the evidence. *Psychiatric Services*, 65, 16-23.
- Michon, H. & Weeghel, J. van. (2010). Rehabilitatieonderzoek in Nederland; overzicht van onderzoek en synthese van recente bevindingen. *Tijdschrift voor Psychiatrie* 52, 683-694.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012). Kamerbrief Effectiviteit re-integratiebeleid en handhaving.
- Ministerie van SZW (2018). *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA). Een analyse van wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). *Factsheet uitvoering participatiewet*.
- Ministerie van SZW (2018). *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA). Een analyse van wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*.
- Nazar, A. (2010). *Wat werkt? Wat weten we over effectiviteit*. Amsterdam: Dienst Werk en Inkomen.
- Nieuwenhuis, L., Coenen, J., Fouarge, D., Harms, T., Oosterling, M. (2012). *De creatie van publieke waarde in het middelbaar beroepsonderwijs*. PROO Review studie.

- Nijhuis, F.J.N., et al. (2014). *Eindrapportage Wajongproject "Een passende baan bij het Slotervaartziekenhuis"*. Maastricht: Maastricht University.
- Oostveen, A., Klaver, J. & Born, M. (2019). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Overkoepelende rapportage*. Amsterdam: Regioplan.
- Oostveen, A., Odé, A., Mack, A. (2018). *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam: Regioplan.
- Oostveen, A., Bouterse, M., Gorter, M. (2019). *Evaluatie ESF Actieve Inclusie. Vierde verdiepende onderzoek over 2018*. Amsterdam: Regioplan.
- Oostveen, A., Witvliet, M., Bouterse, M., Mallee, L. (2019). *Evaluatie ESF Actieve Inclusie. Derde verdiepende onderzoek over 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.
- Petit, R. & Sligte, H. (2016). *Voortijdig Schoolverlaten en Risicjongeren*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam en Kohnstamm Instituut.
- 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.
- Raad voor Werk en Inkomen (2011). *(G)oud! Kansen creëren voor werkloze ouderen*. Den Haag: RWI.
- Razenberg, I., & De Gruijter, M. (2017). *De rol van gemeenten bij arbeidsparticipatie van vluchtelingen: inspirerende voorbeelden*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Regeling ESF 2014-2020 (2014). Staatscourant nr. 9796, 8 april 2014.
- Sanders, J. (2016). *Sustaining the employability of the low skilled worker; development, mobility and work redesign. Dissertation*. Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market.
- Sax, M., Ruig, L. de (2018). *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?* Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Schuring M., Reijenga, F., Carlier, B. & Burdorf, A. (2011) *Gezondheidsbeleving van werklozen: Wat is bekend en wat zijn witte vlekken?* Rotterdam/Leiden: Afdeling Maatschappelijke Gezondheidszorg, Erasmus MC, Rotterdam: AStri Beleidsonderzoek en –advies.
- Sociaal Economische Raad (SER)(2014). *Discriminatie werkt niet! Advies over het tegengaan van discriminatie bij arbeid*. Uitgebracht aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Nr.3, april 2014.
- 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.
- Sol, C.C.A.M. & Kok, K. (2014). *'Fit or unfit'. Theorie en praktijk van re-integratie*. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, RVO 11.
- Stame, N. (2004). Theory-based evaluation and types of complexity. *Evaluation*, 10, 58-76.
- Stavenuiter, M., Kahmann, M., Kok, E., Mourik, K. van, Out, M., Gruijter, M. de (2020). *Re-integratie van vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Kennissynthese*. Utrecht: Verwey-Jonker.

- Taouanza, I., & Keuzenkamp, S. (2016). *Mentoring tegen jeugdwerkloosheid. Werkt deze aanpak bij migrantenjongeren?* Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Tsiachristas, A., Jong, P. de & Hout, C. van (2008). *Wat werkt? Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzieningen voor gehandicapten.* Den Haag, APE.
- UNHCR (2013). *The labour market integration of resettled refugees.* UNHCR: Genève.
- UWV (2016). *Na de ww in de bijstand.* Amsterdam: UWV.
- Visee, H., Bouterse, M., m.m.v. Zwinkels, W. (2019). *Effectiviteit Aanpak 45+. Eindrapport.* Amsterdam: Regioplan.
- Weijters, G., Noordhuizen, S., Verweij, S., Wartna, B.S.J., Vergouw, S.J. (2013). *Effect deelname ESF-projecten op werk/opleiding en strafrechtelijke recidive.* Den Haag: WODC.
- Weiss, C.H. (1995). *Nothing as practical as good theory: Exploring theorybased evaluation for comprehensive community initiatives for children and families.* In: *New approaches to evaluating community initiatives.* Eds: Connell, J.I., Kubisch, A.C., Schorr, L.B., & Weiss, C.H. New York: The Aspen Institute
- Werff, S. van der, M. Volkerink, A. Heyma & P. Bisschop (2012). *Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk?* SEO-rapport 2012-63. Amsterdam: SEO.
- White, H. (2009). *Theory-based impact evaluation: Principles and practice.* Working paper International Initiative for Impact Evaluation.
- Wilson, D. B., Gallagher, C. A., & MacKenzie, D. L. (2000), A meta-analysis of corrections-based education, vocation, and work programs for adult offenders. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 37(4), 347-368.
- Witkamp, A., Verhoeven, W., Grijpstra, D., & Ruig, L. de (2013). *Ex-ante evaluatie ESF 2014-2020.* Zoetermeer: Panteia.
- Wijk, van, E. & Emmerink, van, M. (2013). *Optimalisering van re-integratie-dienstverlening in relatie tot werkgevers.* Hoofddorp: TNO.
- Witvliet, M., Mevissen, J., Oostveen, A. (2016). *Verdiepend onderzoek Evaluatie ESF Actieve Inclusie over de periode 2014 – 2015.* Amsterdam: Regioplan.

Bijlage 3 Tabellen bij hoofdstuk 4

Tabel B3.1 Unieke deelnemers (2014-2018) vso/pro scholen en JenV naar doelgroep

Doelgroep	Streefwaarde 2023	Totaal	Behaald
Gemeentelijke projecten		170.360	323%
Vso-/pro-scholen	72.500	64.090	
JenV	10.900	10.840	99%

Tabel B3.2 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.	64.090	10	0	64.090
Man	40.430	10	0	40.440
Vrouw	23.640	10	0	23.640
JenV	5.490	4.220	1.120	10.840
Man	4.280	3.930	1.030	9.230
Vrouw	1.210	300	90	1.600

Tabel B3.3 Unieke deelnemers naar arbeidsmarktpositie bij start traject voor vso/pro scholen en JenV, totaal en per doelgroep*

Doelgroep	Werkzaam	Niet-werkzaam	Inactief	Onbekend	Totaal
Vso/pro totaal, w.v.:	10.950	850	52.250	40	64.090
arbeidsbelemmerden	10.950	850	52.250	40	64.090
statushouders	50	10	540	0	600
JenV totaal, w.v.:	750	2.010	8.080	0	10.840
(ex-)gedetineerden	220	970	1.720	0	2.910
jongeren civiel	30	10	1.040	0	1.080
jongeren justitieel	20	30	400	0	460
tbs	10	40	160	0	210

* Het totaal aantal deelnemers met een beëindigd traject in het JenV-project is hoger dan de som van de afzonderlijke subtotaal voor de subdoelgroepen. Dit komt doordat het ministerie van JenV niet voor alle ESF deelnemers in staat was om vast te stellen tot welke doelgroep ze behoren.

Tabel B3.4 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	9.790	13.350	5.440	4.800	-	-	50.620
Man	6.310	8.770	3.350	2.990	-	-	31.830
Vrouw	3.470	4.580	2.080	1.810	-	-	18.790
JenV, totaal	1.200	1.980	210	230	1.840	840	8.860
Man	1.050	1.670	190	210	1.190	520	7.520
Vrouw	160	300	20	20	640	310	1.340

* Binnen het JenV-project is er een groep van 220 ESF-deelnemers waarvan niet vastgesteld kon worden of ze bij de start van het traject werkzaam, niet-werkzaam of inactief waren. Zodoende kon voor hen niet worden vastgesteld of ze zijn uitgestroomd naar (verbeterd) werk, en daarom zijn zij niet weergegeven in bovenstaande tabel.

Tabel B3.5 Resultaten deelnemers vso-/pro-scholen en JenV naar doelgroep*

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	9.790	13.350	5.440	4.800	-	-	50.620
Arbeidsbelemmerden	9.790	13.350	5.440	4.800	-	-	50.620
Statushouders	120	140	20	20	-	-	540
JenV, totaal	1.200	1.980	210	230	1800	820	8.860
(Ex-)gedetineerden	310	600	60	70	40	30	2.800
Jongeren civielrechtelijke jeugdinstelling	120	230	10	10	740	430	1.070
Jongeren justitiële jeugdinstelling	70	120	10	10	210	130	450
Tbs'ers	30	40	0	10	0	0	210

* Het totaal aantal deelnemers met een beëindigd traject in het JenV-project is hoger dan de som van de afzonderlijke subgroepen. Dit komt doordat het ministerie van JenV niet voor alle ESF-deelnemers in staat was om vast te stellen tot welke doelgroep ze behoren.

* Binnen het JenV-project is er een groep van 220 ESF-deelnemers waarvan niet vastgesteld kon worden of ze bij de start van het traject werkzaam, niet-werkzaam of inactief waren. Zodoende kon voor hen niet worden vastgesteld of ze zijn uitgestroomd naar (verbeterd) werk, en daarom zijn zij niet weergegeven in bovenstaande tabel.

Tabel B3.6 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	19.650	9.280	9.400	-	-	68.650
Uitkering min. 6 maanden	Man	60.580	7.720	8.450	2.410	2.370	-	-	25.580
	Vrouw	58.610	4.560	5.070	2.820	2.780	-	-	21.580
Arbeidsbelemmerden	Man	11.380	1.060	1.400	400	400	-	-	4.410
	Vrouw	7.430	450	630	220	200	-	-	2.790
Niet uitkeringsontvangers	Man	4.170	460	550	670	670	-	-	2.200
	Vrouw	3.800	300	370	660	650	-	-	1.930
Statushouders	Man	4.770	130	270	20	20	-	-	980
	Vrouw	1.960	10	30	10	0	-	-	350
Jongeren (<28)	Man	32.310	3.800	4.880	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.		64.090	9.790	13.350	5.440	4.800	-	-	50.620
Arbeidsbelemmerden	Man	40.440	6.310	8.770	3.350	2.990	-	-	31.830
	Vrouw	23.640	3.470	4.580	2.080	1.810	-	-	18.790
Statushouders	Man	370	80	90	20	20	-	-	340
	Vrouw	230	40	50	10	0	-	-	210
JenV totaal w.v.		10.840	1.200	1.980	210	230	1.800	820	8.860
(Ex-)gedetineerden	Man	2.740	300	560	60	70	30	30	2.630
	Vrouw	170	10	30	0	0	0	0	160
Jongeren civielrechtelijke jeugdinrichting	Man	600	70	130	10	10	410	220	600
	Vrouw	480	50	100	0	10	350	220	470
Jongeren justitiële jeugdinrichting	Man	450	70	120	10	10	210	120	450
	Vrouw	0	0	0	0	0	0	0	0
Tbs'ers	Man	200	30	40	0	10	0	0	200
	Vrouw	10	0	0	0	0	0	0	10
UWV totaal w.v.		6.890	940	1.090	2.860	3.240	-	-	6.890
Arbeidsbelemmerden	Man	4.680	660	770	1.920	2.220	-	-	4.680
	Vrouw	1.930	280	320	770	820	-	-	1.930
Statushouders	Man	0	0	0	0	0	-	-	0
	Vrouw	0	0	0	0	0	-	-	0

* Het totaal aantal deelnemers met een beëindigd traject in het JenV-project is hoger dan de som van de afzonderlijke subgroepen. Dit komt doordat het ministerie van JenV niet voor alle ESF-deelnemers in staat was om vast te stellen tot welke doelgroep ze behoren.

* Binnen het JenV-project is er een groep van 220 ESF-deelnemers waarvan niet vastgesteld kon worden of ze bij de start van het traject werkzaam, niet-werkzaam of inactief waren. Zodoende kon voor hen niet worden vastgesteld of ze zijn uitgestroomd naar (verbeterd) werk, en daarom zijn zij niet weergegeven in bovenstaande tabel.

Bijlage 4 Uitgewerkte casestudies

Gemeente Leeuwarden/ROC Friese Poort: Kansen voor statushouders in Friesland

Overzicht	
Uitvoerder	ROC Friese Poort
Doel	Uitval tegengaan en obstakels wegruimen voor statushouders op het mbo
Doelgroep	Jonge statushouders die inburgeren of een mbo-opleiding volgen aan ROC Friese Poort
Kern van de aanpak	Coaching door een loopbaancoach

Achtergrond en aanleiding

ROC Friese Poort, een grote mbo-instelling, biedt inburgeringslessen aan voor statushouders. Daarnaast stroomt een deel van de (jonge) statushouders na hun inburgering in in een van de mbo-opleidingen die ze hebben. Het roc wilde de doorstroom en uitstroom van statushouders verbeteren, zowel in de inburgering als in de reguliere opleidingen. Ze merkten dat statushouders tegen andere problemen aanlopen dan Nederlandse studenten en andere vragen hebben. Door een taalachterstand en weinig kennis over de Nederlandse samenleving en het schoolstelsel en arbeidsmarkt, lopen ze achter op Nederlandse studenten. Specifiek voor statushouders wilde het roc daarom coaching en ondersteuning bieden. Met dit plan is het roc naar het ESF-bureau van de gemeente Leeuwarden gegaan. Er is een ESF-aanvraag ingediend voor het begeleiden van 125 statushouders. Op vier locaties van het roc (Leeuwarden, Drachten, Sneek en Emmeloord) zijn vervolgens coaches aangesteld.



Doelgroep

De doelgroep van de coaching zijn jonge statushouders (max. dertig jaar) die relatief kort in Nederland zijn (max. zes jaar) en een inburgeringstraject of een mbo-opleiding volgen aan het ROC Friese Poort. Deelname is vrijwillig. Studenten worden gewezen op de mogelijkheid van de coaching, en kunnen ervoor kiezen zich aan te melden. Het wijzen op de mogelijkheid gebeurt op verschillende manieren: door aanschrijving van iedereen die in de doelgroep valt en door gericht aanspreken van studenten door de docenten en studieloopbaanbegeleiders.

Beschrijving aanpak

Statushouders die meedoen aan het project krijgen gedurende een jaar, naast hun inburgering of opleiding, begeleiding van een loopbaancoach. Het algemene doel van de coaching bestaat uit het weg nemen van obstakels die het studeren hinderen en het bevorderen van zelfredzaamheid van studenten.

De studenten stellen in de coaching vervolgens hun eigen doelen, waardoor de coaching geen vaste invulling heeft. Voorbeelden van doelen kunnen zijn: betere leerstrategieën en planning, een groter (sociaal) netwerk, een bijbaan of stage vinden en een beter beeld hebben van hun toekomst in Nederland. Doelen kunnen tussentijds worden bijgesteld, bijvoorbeeld als er een voorliggend probleem blijkt of als de behoefte van de student verandert.

“Ik had gezegd dat ik meer contact met andere mensen wilde. Ze [de coach] heeft tips gegeven hoe ik dat kan doen. Ze heeft goed advies gegeven. Toen ik aan mijn niveau 3-opleiding begon heb ik mij gelijk in de eerste week bij een groepje aangesloten, dat heeft geholpen.”

- Deelnemer

De loopbaancoaches hebben per student twintig klokuren die ze aan de begeleiding kunnen besteden. Hoe deze precies worden ingezet verschilt per student: soms ziet een coach de student wekelijks een halfuur, soms zit er wat langer tussen de afspraken, en het contact kan ook digitaal (e-mail, WhatsApp) plaatsvinden. Naast de coachingsgesprekken heeft de coach ook een signalerende en doorverwijzende rol, bijvoorbeeld richting psychische of maatschappelijke ondersteuning.

“Ik merk dat ik als coach de spin in het web ben. Ik neem bijvoorbeeld contact op met de opleiding of de mentor als er in de opleiding iets speelt; of met het wijkteam of de gemeente. Ik signaleer als er iets niet goed gaat. In overleg met de student neem ik dan soms contact op. Zelf kunnen ze soms moeilijk uitleggen wat er aan de hand is of komen ze er niet doorheen.”

- Loopbaancoach

Wanneer nodig zorgt de coach voor een warme overdracht, bijvoorbeeld naar een andere school of de gemeente (die ondersteunt studenten met het vinden van werk).

Werking (interventiologica)

Een belangrijke voorwaarde voor goede coaching is een vertrouwensband tussen de coach en de student. De coach besteedt, vooral bij de start van de coaching, daaraan veel aandacht. De coach moet verder bekend zijn met en begrip kunnen opbrengen voor de culturele achtergrond van de studenten. Alle coaches zijn daarom getraind in het geven van loopbaancoaching aan anderstaligen. Vanwege de doorverwijzende functie die de coaches ook hebben, is het belangrijk dat zij het maatschappelijke veld goed kennen en een breed netwerk aan contacten hebben.

De coaching is gericht op het ondersteunen van studenten bij het nemen van regie over hun eigen leven. Sommige statushouders hebben in hun opvoeding weinig mogelijkheid gehad om zelf keuzes te maken, door omstandigheden of culturele verwachtingen. De coaches helpen de studenten na te denken over wat zij belangrijk vinden en willen, en vervolgens acties te ondernemen om daar te komen. De coaches ondernemen daarom niet zelf (te veel) acties voor de studenten, maar ondersteunen hen dat zelf te doen; door onder andere vragen te stellen en acties (bijvoorbeeld een sollicitatiegesprek voor een stage) samen voor te bereiden. Voor deelnemers is de ervaren steun en aanmoediging belangrijk, ze hebben vaak weinig anderen die die rol voor hen kunnen vervullen.

“Ik praat met haar over alles, over mijn stage en school, over mijzelf en over mijn kinderen. Ze zegt: ‘probeer maar, je komt er wel!’ Ik wist niet goed hoe het werkt in Nederland, ik mocht haar alles vragen. En ze hielp met de aanmelding voor niveau 2. Alles hier is met de computer. Ik had geen computer in mijn eigen land, maar nu ben ik er beter in.”

- Deelnemer

De coaching brengt vooral rust bij de studenten, waardoor ze zich beter kunnen focussen op hun studie. Ze kunnen hun vragen laagdrempelig kwijt en obstakels worden kleiner of weggehaald. De ondersteuning is nadrukkelijk ook bedoeld voor leefgebieden anders dan onderwijs. Problemen in de persoonlijke sfeer kunnen van (grote) invloed zijn op de studievoortgang en -resultaten. De begeleiding moet daarom ook breed ingezet kunnen worden.

Rol ESF

ESF gaf de mogelijkheid om studenten extra te ondersteunen. Omdat het cofinanciering betrof gaf het de directie van de vestigingen ‘een duwtje in de rug’ om hiervoor geld beschikbaar te stellen. Omdat de subsidie van ESF inmiddels is gestopt, kan echter niet op alle locaties de begeleiding doorgang vinden.

Resultaten

Er zijn 146 studenten begeleid. De subsidie was aangevraagd om 20 klokuren begeleiding te kunnen bieden aan 125 studenten. Door voortijdige uitval uit of eerdere afronding van de begeleiding, was er uiteindelijk ruimte voor meer studenten.

Een aanzienlijk deel zit nog op een opleiding, de studieloopbaan duurt immers vaak langer dan de begeleiding. Een ander deel is aan het werk gegaan of wordt door de gemeente geholpen werk te vinden.

Randvoorwaarden en geleerde lessen

Het belang van de begeleiding moet binnen de school breed gedragen worden, onder andere onder het management (voor financiering en faciliteiten) en de docenten (die studenten moeten wijzen op de coaching en bereid moeten zijn met de coaches in gesprek te gaan over studenten). In de voorbereiding moet er aandacht zijn voor het creëren van interne bekendheid met en draagvlak voor het project.

Een andere randvoorwaarde is het werken met goede coaches. Een goede coach kan werken met studenten met een andere culturele achtergrond en een beperkt Nederlands taalniveau, ondersteunt de studenten in het zelf nemen van de regie en neemt deze niet over, en is in staat een vertrouwensband op te bouwen met de studenten. Hierbij is het belangrijk om de tijd te nemen de coaches te vinden en te trainen.

“Een coach moet beschikken over empathie, geduld, inlevingsvermogen, een netwerk en kennis van cultuurverschillen. Ook moet je je eigen grenzen kunnen bewaken: ik ben niet voor hen [de studenten] verantwoordelijk, ze moeten het uiteindelijk zelf doen.”

- Loopbaancoach

Zie ook:

- Contactpersoon: Magda Matoren, ROC Friese Poort, mmatoren@rocfriesepoort.nl
- Video nominatie ESF-award: https://youtu.be/Bo3Mo_UsXu4

Gemeente Rotterdam: WW@Work

Overzicht	
Uitvoerder	Gemeente Rotterdam
Samenwerkende partijen	UWV (incl. het wsp) en NPRZ
Doel	Voorkomen dat werklozen van de WW doorstromen in een Participatiewetuitkering
Doelgroep	Werklozen uit Rotterdam Zuid die nog max. zes maanden recht hebben op WW en daarna recht hebben op een Participatiewetuitkering
Kern van de aanpak	Intensieve ondersteuning bij het zoeken naar werk

Achtergrond en aanleiding

In Rotterdam Zuid woont een groep burgers die, wanneer zij werkloos zijn, meer ondersteuning kan gebruiken bij het vinden van werk. De gemeente wil graag voorkomen dat deze groep in de bijstand terecht komt, en ondersteunt hen daarom al intensiever bij het vinden van werk wanneer ze nog in de WW zitten.



Gemeente Rotterdam

Er was al een samenwerking met het UWV, bijvoorbeeld in het voorlichten van klanten over het einde van de WW en het ontvangen van een Participatiewetuitkering. Deze samenwerking is steeds verder uitgebreid. De ESF-subsidie is aangevraagd om intensieve begeleiding te bieden aan het einde van de WW en daarmee een uitkering te voorkomen.

Betrokken partijen en samenwerking

De uitvoering wordt gedaan door een apart team van de gemeente specifiek gericht op deze doelgroep. Er wordt goed samengewerkt met het UWV; er is wekelijkse afstemming. Zij sturen alle klanten uit Rotterdam Zuid die nog maximaal zes maanden WW ontvangen een uitnodiging voor de informatiebijeenkomst. Bovendien zijn de adviseurs goed op de hoogte wat er vanuit het UWV eventueel voor de klanten gedaan zou kunnen worden.

De adviseurs van WW@Work kunnen daarnaast klanten aanmelden voor activiteiten (bijvoorbeeld banenmarkten) van de gemeente Rotterdam en van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Voor het voorstellen van klanten bij werkgevers hebben de adviseurs contacten met het Team Uitzenden van de gemeente en het werkgeversservicepunt.

Doelgroep

De ondersteuning bij het vinden van werk wordt geboden aan klanten woonachtig in Rotterdam Zuid die nog drie tot zes maanden een WW-uitkering ontvangen en die daarna recht hebben op een Participatiewetuitkering. Aangezien meer dan de helft van de WW-populatie boven de 45 is en ouderen ook nog eens vaker dan gemiddeld van de WW doorstromen naar de bijstand, bedient het project WW@Work relatief veel oudere werklozen.

Klanten doen mee op vrijwillige basis, er is geen verplichting vanuit het UWV of de gemeente. Adviseurs merken dat de klanten die de ondersteuning accepteren vaak gemotiveerde mensen zijn die niet goed weten hoe ze moeten solliciteren. De meeste hebben een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt, mede omdat ze redelijk recent nog werk hadden.

Beschrijving aanpak

De begeleiding start met een voorlichtingsbijeenkomst waarin wordt uitgelegd wat de klanten van de begeleiding kunnen verwachten. Daar kunnen ze meteen een afspraak maken voor een intakegesprek. De intake is met degene die vervolgens ook hun vaste adviseur wordt. Tijdens de intake wordt gekeken waar iemand ondersteuning bij nodig heeft.

De adviseurs hebben een vrij lage caseload, gemiddeld tussen de 35 en 40 klanten, waardoor ze tijd hebben om klanten te begeleiden. Ze hebben minimaal eens per twee weken contact met een klant, maar

als dat nodig is kan dat oplopen tot meerdere keren per week. Het contact kan bestaan uit een afspraak op het kantoor, maar kan ook per e-mail of telefonisch zijn.

“Hij [de adviseur] gaf tips over brieven en hoe ik beter kan zoeken. Hij liet me nadenken over wat ik wil doen en wat bij me past. Ik moest hem uitleggen wat ik wil en een profiel maken over wie ik ben voor mijn cv. Zodat ik dat op een sollicitatiegesprek dat beter kan vertellen.”

- Deelnemer

Het doel van de begeleiding is mensen ondersteunen om werk te vinden en hen te helpen meer zelfredzaam te worden in het zoeken van werk. De werkzoekende staat centraal in de dienstverlening. Per klant wordt bepaald wat er nodig is om deze doelen te bereiken; daaraan wordt tijdens de intake aandacht besteed. Bij de een is het vooral ondersteunen bij het vinden van vacatures en bij de ander richt het zich op sollicitatievaardigheden oefenen. Het is belangrijk dat de klant zelf ervaart dat hulp gewenst is en openstaat voor de ondersteuning.

“Ik raad klanten vaak aan breder te kijken naar andere sectoren/ functies dan ze eerst deden. Dat doen ze vaak niet zolang ze nog in de WW zitten. Als ze in de bijstand zitten, is alles passend. En de bijstand is een stuk lager dan de WW-uitkering. Veel mensen willen daar niet graag in komen en gaan daardoor breder gaan kijken. Dan denk ik mee over waar ze nog meer aan kunnen denken. UWV heeft een beroepenkaart met kansen en mogelijkheden; die gebruik ik bijvoorbeeld.”

- Adviseur WW@Work

WW@Work organiseert om de week een workshop voor klanten, bijvoorbeeld over presenteren, netwerken en ondernemen. Hiervan worden klanten per mail op de hoogte gesteld. Gemiddeld komen er ongeveer vijftien klanten naar een workshop toe. Naast het leren van nieuwe vaardigheden staat steun van klanten onderling hierin centraal.

Werking (interventiologica)

Er zijn verschillende onderdelen van de aanpak die bijdragen aan het vinden van werk. Ten eerste draagt de voorlichting die klanten krijgen eraan bij dat de urgentie om werk te gaan zoeken groter wordt. Tijdens de voorlichting wordt inzichtelijk gemaakt wat het betekent om na de WW een Participatiewetuitkering te ontvangen. Dit zet klanten er soms toe aan om harder op zoek te gaan naar werk.

Ten tweede zorgen een vast aanspreekpunt en een adviseur die proactief ondersteunt bij de zoektocht naar werk ervoor dat klanten beter en breder gaan zoeken. De adviseur kan klanten inzicht bieden in wat ze anders kunnen doen in het zoeken van werk: bijvoorbeeld werken aan hun sollicitatievaardigheden of op andere plekken kijken voor vacatures.

Ten derde kan er een budget worden ingezet voor omscholing en training waardoor een verandering van functie of sector beter mogelijk is. Dit vergroot de baankansen van klanten.

“Ik heb vijf maanden zonder werk gezeten. Ik kwam uit een andere sector, ik kreeg vacatures doorgestuurd. We zagen deze en ik heb gesolliciteerd. Voor deze functie [die hij nu heeft] moest ik mijn VCA halen. Hij [de adviseur] heeft geregeld dat dat kon.”

- Deelnemer

Ten vierde zorgen de workshops ervoor dat klanten (nieuwe) vaardigheden ontwikkelen of versterken. De ontmoeting tijdens de workshops biedt daarnaast steun.

Rol ESF

Door de ESF-subsidie kunnen ze intensieve begeleiding bieden op een moment dat dat voor klanten heel belangrijk is. De overstap van WW naar Participatiewetuitkering is vaak lastig, onder andere vanwege de inkomensval. Het projectmatige karakter zorgt ervoor dat het team heel flexibel is en goed kan samenwerken met het UWV en andere onderdelen van de gemeente.

Resultaten

De totale caseload in 2019 bestond uit bijna 750 klanten, waarvan vonden er 285 werk voordat hun WW-uitkering stopt. Dit komt neer op zo'n 38 procent.

Randvoorwaarden en geleerde lessen

De samenwerking met het UWV is een belangrijke voorwaarde. Omdat de klanten nog geen uitkering van de gemeente krijgen, is de medewerking van het UWV nodig in het bereiken van de doelgroep.

WW@Work is een apart team binnen de gemeente, waardoor ze flexibel kunnen zijn en er ruimte is voor innovatie. Ze sturen hun aanpak bij naar aanleiding van de feedback van klanten en hun eigen ervaringen.

Van de adviseurs is het belangrijk dat zij zich als coaches (kunnen) opstellen.

Zie ook

- Contactpersoon: Astrid van Aalst, a.vanaalst@rotterdam.nl
- Website: <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/wwatwork/>
- Video nominatie ESF-award: <https://youtu.be/YxpwNVwvPdg>

Arbeidsmarktregio Groningen: Werkfestival 2018

Overzicht	
Uitvoerder	Arbeidsmarktregio Groningen ('Werk in Zicht')
Samenwerkende partijen	Gemeenten, roc's, sw-bedrijven en UWV
Doel	Werkzoekenden koppelen aan werkgevers
Doelgroep	Alle werkzoekenden in de arbeidsmarktregio Groningen
Kern van de aanpak	Laagdrempelige en spontane ontmoetingen creëren tussen werkzoekenden en werkgevers in een festivalsetting

Achtergrond en aanleiding

In 2016 is in Winschoten (Oost-Groningen) een zogenaamd 'werkfestival' georganiseerd, waarbij werkgevers en werkzoekenden elkaar op een laagdrempelige en spontane manier konden ontmoeten. De ervaringen hiermee waren goed, waarop het idee ontstond om dit op grotere schaal nogmaals te organiseren met de gehele arbeidsmarktregio Groningen. Deze editie heeft plaatsgevonden op 31 oktober 2018, en is deels gefinancierd met ESF-subsidie.



Betrokken partijen en samenwerking

De gehele arbeidsmarktregio Groningen, ook wel 'Werk in Zicht' genaamd, was betrokken bij de organisatie van het Werkfestival. Dit betrof zowel gemeenten, roc's, sw-bedrijven als UWV. Zij werkten samen in een regiegroep waarin alle subregio's vertegenwoordigd waren en waren vooral bezig met het werven van werkgevers en het promoten van het festival onder werkzoekenden. De praktische organisatie van het festival (voorzieningen, locatie) is uitbesteed aan een externe partij.

Beschrijving aanpak

Het Werkfestival vond plaats op het Suikerunieterrein in Groningen; een locatie waar regelmatig festivals georganiseerd worden. De bezoekers van het festival waren werkzoekenden, en verspreid over het festivalterrein stonden werkgevers die zich op een leuke manier presenteerden. Sleutelwoorden hierbij waren 'beleving' en 'doen'; het is dan ook nadrukkelijk anders ingestoken dan 'traditionele' banenmarkten. Het festivalterrein was opgedeeld in sectorpleinen waar werkgevers uit een bepaalde sector bezoekers lieten ervaren hoe het is om bij hen te werken. Er was bijvoorbeeld een 'bouw- en techniekplein' waar onder andere een hijskraan stond, en een zorgplein met echte ziekenhuisbedden. Daarnaast konden bezoekers aan allerlei workshops deelnemen zoals een cv-check, leren presenteren, gesprekstechnieken en inspiratiesessies. Men kon een nieuwe LinkedIn-foto laten maken en er was een reuzenrad waar werkzoekenden en werkgevers een rondje in konden maken voor een kort kennismakingsgesprek. Tot slot was er ook een netWORKapp waarin werkgevers vacatures konden zetten, waar bezoekers vervolgens op konden reageren.

Ons bedrijf produceert en monteert luchtklimaatssystemen, bijvoorbeeld binnen ziekenhuizen. Op het Werkfestival hadden we een opstelling gemaakt waar de bezoekers kennis konden maken met ons werk. Er stond een stukje luchtkanaalwerk dat mensen van dichtbij konden bekijken en er waren computers waar mensen zelf digitaal een stukje kanaalwerk konden intekenen en testen. Zo werd ons werk voor de werkzoekenden tastbaar, en gingen de gesprekken met hen sneller de diepte in.

- Deelnemende werkgever

Mijn doel was om me breed te oriënteren op de arbeidsmarkt en in een informele setting kennis te maken met werkgevers. Het Werkfestival was hier zeer geschikt voor. De opzet was erg divers, met vele activiteiten en workshops en daarnaast de verschillende sectorpleinen. Je kon daardoor in korte tijd heel gericht de dingen zien en doen die jij interessant vindt.

- Deelnemende werkzoekende

De doelgroep van het Werkfestival was breed; alle werkzoekenden in de arbeidsmarktregio Groningen waren welkom. Wel was er speciale aandacht voor bepaalde kwetsbare groepen. Leerlingen van vso- en pro-scholen konden bijvoorbeeld vroeg op de dag komen in een prikkelarme omgeving, voor statushouders was er een apart aanbod met extra aandacht voor taal en voor werkloze 50-plussers was er een lezing van John de Wolf.⁵⁴ Het Werkfestival was daarnaast ingericht om zo toegankelijk mogelijk te zijn voor de bezoekers. Denk bijvoorbeeld aan gratis busvervoer vanuit de omliggende gebieden, kinderopvang op het festivalterrein, gratis entree voor bezoekers (werkgevers betaalden een bijdrage) en betaalbaar eten op het terrein. Alle bezoekers werden persoonlijk welkom geheten en begeleid naar de activiteiten waarvoor ze zich hadden aangemeld.



Werking (interventiologica)

Het doel van het Werkfestival was om werkzoekenden en werkgevers op een gelijkwaardige en spontane manier met elkaar in contact te brengen. Traditionele banenmarkten slagen hier niet goed in, zo vinden de initiatiefnemers, omdat deze vaak nogal statisch zijn. De werkgever staat bij een informatiekraam en het initiatief voor een gesprek ligt bij de werkzoekenden, wat hen onzeker kan maken. Bovendien worden werkzoekenden soms verplicht om hieraan deel te nemen.

Tijdens het Werkfestival is de insteek totaal anders. De sfeer van een festival is feestelijk en ontspannen en niemand wordt verplicht om naar het festival te komen. Bezoekers worden persoonlijk ontvangen en naar hun workshops gebracht. De werkgevers krijgen de opdracht om de bezoekers te laten beleven hoe het is om voor hen te werken, en daarbij de interactie op te zoeken. Daardoor vindt op een gelijkwaardiger en laagdrempeliger manier ontmoeting plaats.

Wat ik heel mooi vond is dat werkgevers zich ontzettend hadden uitgesloofd om zich te presenteren aan werkzoekenden. Dat raakte me. Ik dacht: dit is voor het eerst dat men elkaar in gelijkwaardigheid zoekt.

- Deelnemende werkzoekende

Het leuke is dat het echt een festival is. Er hing een heel andere sfeer dan op een 'traditionele banenmarkt'. Die zijn vaak wat stoffiger en minder prikkelend; mensen lopen langs wat standjes en nemen gratis pennen mee. Een festival op zo'n mooi terrein geeft een veel actievere en speelsere sfeer.

- Deelnemende werkgever

Rol ESF

Het Werkfestival is deels met ESF-subsidie gefinancierd. Deze activiteit past binnen de beleidsmatige doelstelling van ESF om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in contact te brengen met werkgevers. Via het Werkfestival zijn de middelen rechtstreeks ten goede gekomen aan werkzoekenden, waaronder de ESF-doelgroepen.



Resultaten

De doelstelling van het Werkfestival was om 10.000 bezoekers en 250 werkgevers naar het evenement te trekken. Beide doelstellingen zijn behaald, met 11.433 bezoekers en 300 werkgevers/ondernemers. Er is geen doelstelling geformuleerd voor het aantal plaatsingen op werk dat als gevolg van het festival tot stand moest komen. Wel is bekend dat er naar aanleiding van het festival:

- 4.600 vervolgspraken hebben plaatsgevonden tussen werkgever (of opleider) en werkzoekende;
- 380 bezoekers zijn geplaatst op een baan;
- 25 bezoekers zich hebben ingeschreven voor een opleiding.

⁵⁴ John de Wolf was lange tijd het boegbeeld van het landelijke Actieplan Perspectief voor Vijftigplussers.

Ik was op weg van de ene naar de andere workshop, toen ik een oude bekende tegenkwam van de middelbare school. We bespraken mijn banenzoektocht en vervolgens bracht hij me in contact met zijn werkgever, en daar werk ik inmiddels ook. Zonder het Werkfestival was ik hier niet terecht gekomen.

- Deelnemende werkzoekende

We hebben drie werkvoorbereiders/tekenaars geworven via het Werkfestival, en het heeft ons ook elf hbo-stagiars opgeleverd. Dat is dus een mooie opbrengst!

- Deelnemende werkgever

De ervaringen met het Werkfestival 2018 waren zeer positief, waarop besloten is om een nieuwe editie te organiseren op 13 mei 2020. In verband met de overheidsmaatregelen in verband met het coronavirus is deze editie helaas uitgesteld, een nieuwe datum wordt nog gezocht.

Randvoorwaarden en geleerde lessen

Bij de organisatie en uitvoering van het Werkfestival is nuttige ervaring opgedaan met de randvoorwaarden die van belang zijn voor het behalen van succes. De projectleider licht toe:

- Het organiseren van een Werkfestival vergt dat de betrokkenen 'buiten de gebaande paden' durven te denken. Om hiervoor draagvlak te vinden in de hele arbeidsmarktregio is een enthousiast kernteam nodig waarin alle organisaties vertegenwoordigd zijn.
- Het festival moet zo toegankelijk mogelijk zijn, middels eerdergenoemde voorzieningen zoals busvervoer en kinderopvang.
- Het organiseren van een Werkfestival kost veel tijd. Met name de werving van bezoekers en werkgevers vergt veel inspanning, evenals de logistiek omtrent busvervoer. In 2018 nam men hiervoor drie maanden de tijd, dat bleek krap.

Zie ook

- Contactpersoon: Gina Olthoff, Manager dienstverlening bij Afeer, gina.olthoff@afeer.nl
- Website: www.werkfestival.nl
- Video Werkfestival (n.a.v. nominatie ESF-award): <https://youtu.be/47vc60JBbzI>
- Video Werkfestival (eigen productie Werk in Zicht): <https://youtu.be/LkA78pImIN8>

Gemeente Den Helder: Jeugd Werkt!⁵⁵

Overzicht	
Uitvoerder	Gemeente Den Helder
Samenwerkende partijen	Gemeenten, roc's, sw-bedrijven en UWV
Doel	Kwetsbare jongeren begeleiden naar werk
Doelgroep	Alle werkzoekende jongeren die zich melden voor ondersteuning
Kern van de aanpak	Begeleiding, matching naar werk en nazorg door een jobcoach

Achtergrond en aanleiding

Sinds 2014 ondersteunt de gemeente Den Helder via Jeugd Werkt! kwetsbare jongeren bij het vinden en behouden van werk. Onder andere vanuit het Actieplan Jeugdwerkloosheid en vanuit ESF zijn inspanningen gepleegd om jongeren zonder startkwalificatie naar werkgevers te begeleiden, onder andere met behulp van plaatsingsvouchers. Dit bleek niet echter voldoende om de doelgroep kwetsbare jongeren bij bedrijven binnen te krijgen, en met de introductie van de Participatiewet werd de gemeente verantwoordelijk voor deze groep. Dit vormde de aanleiding voor het opzetten van een intensieve aanpak genaamd Jeugd Werkt!



Betrokken partijen en samenwerking

De aanpak wordt uitgevoerd op het Jongerenpunt. Dit is een fysieke locatie in een pand dat losstaat van de gemeente, waar jongeren ook bredere ondersteuning kunnen krijgen op meerdere levenssterreinen (zoals huisvesting, financiën, dagbesteding, relaties, opleiding, eenzaamheid, thuissituatie, verslavingen). Hier is ook een jobcoach aanwezig die jongeren helpt met vragen op het gebied van werk. Jongeren kunnen door verschillende partijen doorverwezen worden naar het jongerenpunt, zoals het RMC (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten), de sociale dienst, jongerenwerkers of vanuit de Wmo.

Doelgroep

De doelgroep van de aanpak is breed gedefinieerd; elke jongere tussen de 16 en 27 jaar die hulp zoekt om aan het werk te komen kan zichzelf melden bij het Jongerenpunt. Zij hoeven geen uitkering te hebben en hoeven niet doorverwezen te zijn door een andere instantie. Op deze manier hoopt de gemeente ook jongeren te bereiken die nog nergens in beeld zijn en die stappen willen zetten naar werk. In de praktijk zijn de meeste jongeren die zich melden al in beeld bij andere instanties, en de meesten hebben geen uitkering. Vaak betreft het jongeren die zonder startkwalificatie uitstromen uit het pro/vso, thuiszitters en voortijdig schoolverlaters. Zij hebben vaak te maken met een (arbeids)beperking, een detentieverleden, dakloosheid, schulden, psychosociale stoornissen of gedragsproblemen. Verder zijn ook jongeren tussen 23 en 27 jaar zonder uitkering, opleiding en werk actief door de gemeente benaderd om te vragen of zij begeleiding naar werk nodig hebben.

Beschrijving aanpak

Jongeren die zich melden krijgen een intakegesprek met een jobcoach en worden daarna begeleid om stappen te zetten naar hun toekomstdoel. De uitgangspunten zijn persoonlijke aandacht, maatwerk en gelijkwaardigheid. Met maatwerk wordt bedoeld dat jongeren bijvoorbeeld niet bediend worden met een standaardpakket van vier soorten sectorgerichte trajecten, maar dat begonnen wordt met de vraag 'wat wil jij?'. Vervolgens is de insteek niet om eerst allerlei voorbereidende trajecten in te zetten, maar juist zo snel mogelijk op zoek te gaan naar werk. Afhankelijk van de jongere en diens behoefte vinden nog aanvullende gesprekken plaats, variërend van wekelijks tot maandelijks. De jongere heeft zelf de

⁵⁵ Voor deze casestudy zijn geen interviews gevoerd met deelnemers en werkgevers. Door de overheidsmaatregelen in verband met het coronavirus is voor veel van de jongeren de werksituatie veranderd of onzeker geworden. Ook werkgevers zijn druk bezig zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Daarom werd het als te belastend gezien om hen te bevragen over hun ervaringen met het project. Wel is gebruikgemaakt van eerdere interviews met jongeren en werkgevers die in diverse lokale kranten zijn gepubliceerd.

regie en de begeleiding is vrijwillig. De zelfredzamere jongeren die zich melden zijn vaak al in één of twee gesprekken voldoende op weg geholpen.

“Een jongere zei behoefte te hebben aan afwisseling op de werkplek. De jobcoach vroeg door; wat betekent dat concreet voor jou? Uiteindelijk bleek dat de jongere kassawerk als afwisselend zag. Het bestaat uit verschillende taken; klantcontact, het scannen van artikelen en afrekenen. Dat was voor haar afwisselend genoeg.”

- Uitvoerder Jeugd Werkt!

De jobcoach zoekt samen met de jongere naar potentieel geschikte werkplekken via verschillende kanalen zoals uitzendbureaus en vacaturesites. Ook werkt men hiervoor samen met het werkgeversservicepunt. Om plaatsingen tot stand te brengen kunnen meerdere instrumenten ingezet worden vanuit de Participatiewet, zoals jobcoaching of een no-riskpolis. Ook loonkostensubsidie kan worden ingezet indien sprake is van een verminderde loonwaarde. Waar nodig wordt een indicatie banenafpraak en een loonwaardemeting aangevraagd.

Wanneer er een passende werkplek in beeld is, zorgt de jobcoach voor een laagdrempelige persoonlijke kennismaking. De jongere krijgt bijvoorbeeld ook een rondleiding op de werkvloer om een beter beeld te krijgen van wat het werk inhoudt. Vervolgens worden zowel de werkgever als de jongere goed voorbereid op de plaatsing door een jobcoach. Deze heeft aandacht voor de behoeften en mogelijkheden van beide partijen en functioneert als een ‘vertaler’, die de communicatie versoepelt en de taal van beide partijen spreekt.

“Een jongere zei tijdens zijn traject: ‘Als ik van meerdere collega’s te horen krijg wat ik moet doen, dan weet ik het niet meer.’ Dat communiceert de jobcoach vervolgens naar de werkgever; er moet op de werkvloer één begeleider zijn die de jongere duidelijke instructies geeft en begeleidt.”

- Uitvoerder Jeugd Werkt!

Een jongere die een opleiding had gedaan tot paardenverzorging kwam erachter dat dit niets voor haar was, en kwam thuis te zitten. Sollicitaties leverden niets op en ze raakte gedemotiveerd. Via haar maatschappelijk begeleidster kwam ze in contact met Jeugd Werkt! Met hun hulp vond ze een baan in een bakkerij, waar ze inmiddels een jaarcontract heeft. *“Ik begon met het snijden van aardbeien, maar kan nu al zo veel meer”,* aldus de jongere. Ook de werkgever is enthousiast: *“Als je werkt met mensen die in de gewone samenleving niet helemaal mee kunnen komen, maakt dat je organisatie ‘zacht’. Het voedt het begrip en de onderlinge verbinding.”*

Na een plaatsing op werk blijft de jobcoach van Jeugd Werkt! betrokken om de monitoren hoe het verloopt en waar nodig nazorg te bieden. Zo wordt uitval voorkomen en duurzaam werk bevorderd. De nazorg kan zo lang doorlopen als de jongere wil. Soms wordt de begeleiding even stopgezet en kan de jongere het aangeven als ze ergens hulp bij nodig hebben.

Werking (interventiologica)

Het project Jeugd Werkt! is ontstaan vanuit bezorgdheid over de groep kwetsbare jongeren die zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt betreedt. Zij worden in eerste instantie door het RMC terug naar school begeleid. Wanneer dit niet lukt of zij buiten beeld geraken is een alternatief aanbod nodig. Zonder ondersteuning belandt deze groep uiteindelijk vaak in de uitkering, maar het bieden van ondersteuning vóór de poort is in veel gemeenten onderbelicht. Dit terwijl signaleren en interveniëren in een vroeg stadium leidt tot kortere en effectievere interventies, omdat de problematiek dan nog beheersbaar is. Daarom investeert de gemeente Den Helder bewust in de participatie van niet-uitkeringsgerechtigde jongeren, als vorm van preventie.

De jongeren hebben vaak een onrealistisch arbeidsmarktperspectief en missen algemene werknemersvaardigheden. Veelal gaat dit samen met een negatief zelfbeeld en contraproductief gedrag. Werkgever interpreteren dit vaak als een ongemotiveerde werkhouding en gebrek aan arbeidsethos, terwijl de jongere vaak wel wil, maar niet weet hoe. De jobcoach zet zich in om miscommunicaties te voorkomen en te focussen op wat wél kan.

De aanpak is bewust gebaseerd op vrijwilligheid. Dat is een natuurlijkere uitgangspositie om vervolgens het initiatief en de regie in handen van de jongere te leggen. Daarnaast krijgen de jongeren veel persoonlijke aandacht van de jobcoach, onder het motto 'wat je aandacht geeft, groeit'.

Rol ESF

Het project Jeugd Werk! is ontstaan vanuit het Actieplan jeugdwerkloosheid, die van tijdelijke aard was. Daarna kwam eerste tranche ESF Actieve Inclusie, wat de mogelijkheid bood om de aanpak voor te zetten. Zonder ESF was de aanpak waarschijnlijk toen al verdwenen. Met behulp van de subsidie heeft het project meer aandacht kunnen geven aan de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden; een groep die vaak wordt vergeten.

Resultaten

Sinds 2014 zijn er in totaal zo'n 400 jongeren begeleid. Rond de 60 tot 70 procent wordt vervolgens begeleid naar een werkplek of een opleiding. Een werkplek kan ook de vorm van een stage of leerwerkbaan hebben.

"Ik werk hier nu een jaar. Op den duur leer je omgaan met het alledaagse leven. Je wordt sterker in je hoofd en kan meer dingen aan. Je leert dat het soms ook wel goed is om iets gewoon te doen, en jezelf over de drempel te zetten. Dan blijkt het ineens toch te kunnen."

- Deelnemer

Randvoorwaarden en geleerde lessen

Een belangrijke randvoorwaarde voor het uitvoeren van een aanpak als Jeugd Werk! is om een brede afbakening te hanteren van de doelgroep. Het is niet nodig om dit op voorhand af te bakenen tot alleen de kwetsbaarste groep. De jongeren melden zich vrijwillig en hebben een ondersteuningsbehoefte, veelal voortkomend uit achterliggende problematiek. De zelfredzamere jongeren die zich melden zijn vaak na één gesprek voldoende op weg geholpen, en kosten dus niet veel capaciteit. Een brede toegankelijkheid maakt het beter mogelijk om jongeren in beeld te krijgen die vooraf nog niet in beeld waren. Het helpt daarbij niet om in schotten te denken.

Zie ook

- Contactpersoon: Selma de Koning, Accountmanager Jeugd Werk! bij de gemeente Den Helder, s.de.koning@denhelder.nl
- Website: https://www.rpa-nhn.nl/projecten/jeugd_werkt
- www.Helderzichtopwerk.nl
- Video nominatie ESF-award: <https://youtu.be/yDT0xDHDFKI>

Bijlage 5 Uitwerking interventielogica

Om het programma ESF Actieve Inclusie doeltreffend te laten zijn, is het van belang dat de inhoud en de uitvoering van de projecten in lijn ligt met wat we weten over effectieve re-integratie. In de eerste twee verdiepende onderzoeken is daarom op basis van literatuurstudie de 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 uitgangspunten over de wijze waarop de inzet van re-integratie-instrumenten binnen ESF Actieve Inclusie effect zal sorteren voor verschillende doelgroepen. Elk uitgangspunt 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. In elk verdiepend onderzoek wordt voor een deel of het geheel van de uitgangspunten getoetst of de inhoud en uitvoering van ESF ermee in lijn is.

In de latere verdiepende onderzoeken is het theoretisch kader en de interventielogica waar nodig aangevuld met aanvullende en recentere inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Zo ook in dit vijfde rapport, waarin we ons nader verdiept hebben in de arbeidstoeleiding van diverse kwetsbare groepen door gemeenten en de samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen omtrent de arbeidstoeleiding van jonggehandicapten. Zodoende is de interventielogica een groeiend en ontwikkelend geheel van wetenschappelijke kennis.

In hoofdstuk 2 is de interventielogica verkort weergegeven. In deze bijlage geven we de uitgangspunten meer in detail weer, evenals de literatuur waarop deze gebaseerd is.

Re-integratie algemeen

- 1. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat re-integratie relatief effectief is voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is conform de doelstelling van ESF Actieve Inclusie, waarbinnen gericht wordt op de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.**

Koning (2013) betoogt dat voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die niet productief genoeg zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen, de productiviteitsval dreigt. Deze mensen willen wel aan het werk, maar kunnen niet. Voor deze mensen is de inzet van loonkostensubsidie van nut om productiviteitsverlies op te vangen. Uit het overzicht van effectstudies van Nazar (2010) komt tevens naar voren dat de inzet van loonkostensubsidie met name effectief is als deze specifiek wordt ingezet bij mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook training en scholing hebben meer effect bij mensen met een arbeidshandicap en bij langdurig werklozen dan bij andere groepen (Card et al., 2015). De compensatie-, activerings-, informatie- en leermechanismen zijn vooral van toepassing voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, gezien de werkzaamheid van de instrumenten loonkostensubsidie en kennisverwerving voor deze doelgroep. De specifieke doelgroepen waar ESF Actieve Inclusie zich op richt en die aansluiten bij deze bevindingen, zijn arbeidsbelemmerden, (ex-)leerlingen vso/pro (die een grote overlap vertonen met de doelgroep jonggehandicapten), mensen die minimaal zes maanden een Wwb-uitkering ontvangen en de JenV-doelgroep (bestaande uit (ex-)gedetineerden, tbs'ers en jongeren in een justitiële jeugdinstelling). Instrumenten gericht op het zoeken van werk en solliciteren zijn daarentegen minder effectief voor mensen die langdurig werkloos zijn en mensen met een arbeidshandicap in vergelijking met kortdurend werklozen en werkzoekenden in het algemeen (Liu et al., 2014).

Zoals beschreven in het eerste verdiepende onderzoek

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

Uit onderzoek van de Inspectie SZW (2011) komt naar voren dat voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zo snel mogelijk aan de slag gegaan moet worden met re-integratie (Inspectie SZW, 2011). De inzet van instrumenten is bij bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden minder effectief als men hier langer mee wacht. Ook een studie in Denemarken wijst erop dat gesprekken met

klantmanagers met name leiden tot uitstroom naar werk wanneer het eerste gesprek snel na de start van de werkloosheid wordt gehouden (Berg, van den et al., 2012).

Zoals beschreven in het eerste verdiepende onderzoek

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.⁵⁶**

Aanbodgerichte instrumenten zijn gericht op het wegnemen van belemmeringen bij de werkzoekenden (zoals trajectbegeleiding, sollicitatietrainingen en scholing). Vraaggerichte instrumenten zijn gericht op werkgevers (jobcoaching en loonkostensubsidie) en matchingsgerichte instrumenten zijn tot slot gericht op het bij elkaar brengen van (en afstemmen tussen) de werkzoekende en de werkgever (bemiddeling, werkplekaanpassing, vacatureverwerving).

Er bestaat zowel bewijskracht voor de effectiviteit van aanbodgerichte en vraaggerichte instrumenten als voor matchingsgerichte instrumenten. Dit komt ook in de volgende stellingen aan bod. In de praktijk is de inzet van één re-integratie-instrument te beperkt om werkzoekenden effectief aan het werk te helpen, met name wanneer zij een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Om deze afstand te overbruggen, is vaak een combinatie van verschillende instrumenten nodig. Effectieve strategieën voor re-integratie die door Sol en Kok (2014) worden geïdentificeerd maken ook gebruik van een mix van instrumenten. Er zijn hierbij meerdere combinaties mogelijk.

Zoals beschreven in de eerste en tweede verdiepende onderzoeken

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

Onderzoek naar de meerwaarde van re-integratie laat zien dat aanbieders vaak een combinatie toepassen van aanbodversterkende, vraaggerichte en matchingsgerichte instrumenten (Sol & Kok, 2014). Een analyse van het succes van de toegepaste combinaties laat zien dat de inzet van aanbodversterkende en vraaggerichte instrumenten zonder matchingsgerichte instrumenten de kans op werkherleving flink verminderen. Het onderzoek laat zien welke beleidsstrategieën voor re-integratie dominant zijn. Voor werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt wordt, zo laat het onderzoek zien, vooral ingezet op een breed palet aan instrumenten met als bemiddelingsstrategie het plaatsen van cliënten via stages, proefplaatsingen en/of werkervaringsplaatsen. Men wint het vertrouwen van de potentiële werkgever en brengt deze op een constructieve manier in contact met de werkzoekende. Waar nodig kunnen werkzoekenden elders werkervaring opdoen tot ze productief genoeg zijn voor de werkgever. Onderdeel van deze interventiestrategie is het bieden van een intensieve begeleiding, in combinatie met het aanleren van de benodigde vaardigheden, evenals het bieden van oplossingen voor praktische niet direct werkgerelateerde belemmeringen (zoals schulden of huisvestingsproblemen). In de praktijk zijn trajecten in lijn met deze strategie langdurig – en dus duur – maar leveren deze wel een relatief hoog plaatsingsresultaat op.

Zoals beschreven in de eerste en tweede verdiepende onderzoeken

⁵⁶ Aanbodgerichte instrumenten zijn gericht op het wegnemen van belemmeringen bij de werkzoekende, vraaggerichte instrumenten zijn gericht op werkgevers en matchingsgerichte instrumenten zijn gericht op het bij elkaar brengen van (en afstemmen tussen) de werkzoekende en de werkgever.

5. Trajectbegeleiding met aandacht voor baanmogelijkheden, rechten en plichten, draagt bij aan een succesvolle re-integratie.

Meerdere studies (Behncke et al., 2009; Koning, 2009; Berg, van den et al., 2012) wijzen uit dat trajectbegeleiding, waarin werkzoekenden worden gewezen op baanmogelijkheden en hun rechten en plichten worden besproken, bijdraagt aan een succesvolle re-integratie. Behncke et al (2009) laten zien dat de klantmanager twee rollen vervult: (1) het ondersteunen van de werkzoekende in het vinden van werk en (2) het monitoren of de werkzoekende zich voldoende inspant en bereid is acceptabel werk te aanvaarden. Klantmanagers verschillen onderling in de nadruk die ze op elk van deze twee rollen leggen; sommigen stellen zich vooral 'coöperatief' op en anderen leggen meer nadruk op rechten en plichten. Kwantitatief onderzoek laat zien dat de klantmanagers die de nadruk leggen op rechten en plichten, hogere uitstroom naar werk realiseren (Behncke et al., 2009). Een andere studie laat zien dat meer klantmanagers per werkzoekende zorgen voor hogere uitstroom van werkzoekenden naar werk, waarbij dit effect vooral optreedt bij mensen die sinds kort werkloos zijn. Tot slot vindt een andere studie ook dat gesprekken met klantmanagers leiden tot een hogere kans op uitstroom naar werk, met name wanneer frequenter gesprekken worden gehouden (Berg, van den et al., 2012). Dit komt grotendeels door directe matching naar vacatures, en daarnaast ook door hulp bij het zoeken op de langere termijn.

Zoals beschreven in het tweede verdiepende onderzoek

6. Het inzetten van loonkostensubsidie 'ontzorgt' de werkgever en zal dan ook bijdragen aan een toename van de arbeidsparticipatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

In de meeste landen waar de inzet van loonkostensubsidie is geëvalueerd, zijn de ervaringen positief (Kluve, 2010). Nederlands onderzoek van Mallee et al. (2013) laat zien dat het verkleinen van risico's voor werkgevers van belang is bij het inzetten van werknemers met een beperking. Via loonkostensubsidie kunnen deze risico's worden verkleind. Hoewel de inzet van loonkostensubsidie in eerste instantie geen grote rol lijkt te spelen bij het selectieproces van werkgevers, kan het wel bijdragen aan het wegnemen van angst of onzekerheden die bij werkgevers leven, vooral als het gaat om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (Groenewoud, 2013). Meta-analyses wijzen uit dat loonkostensubsidie en financiering van aanpassingen van werkplekken een matig positief effect hebben op de arbeidsparticipatie (Card, Kluve en Weber, 2015; Koning, de 2012; Koning, 2012).

Zoals beschreven in het eerste verdiepende onderzoek

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

Op het gebied van scholing komt uit de meta-analyse van Card, Kluve en Weber (2015) naar voren dat dit, in ieder geval wanneer het gericht wordt op een brede doelgroep waaronder deelnemers met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt, op de korte termijn weinig impact heeft, maar wel een gematigd positieve impact heeft op de middellange en lange termijn. Voor de effectiviteit van scholing is het van belang dat de trainingen gericht zijn op vaardigheden en competenties die aansluiten bij de vraag van de werkgever. Beroepsgerichte trainingen en korte cursussen zijn daarom over het algemeen ook het effectiefst (Blonk et al., 2015). Kluve (2010) beschrijft dat scholingstrajecten mensen er ook van kunnen weerhouden om in deze periode actief naar werk te zoeken. De positieve effecten van scholing kunnen hiermee teniet worden gedaan. Dit noemt men het 'locking-in effect'.

Zoals beschreven in het eerste verdiepende onderzoek

8. Een effectieve werkgeversdienstverlening, waarbij aandacht is voor het overbruggen van negatieve beeldvorming, een vlot dienstverleningsproces, een inzichtelijk werkzoekendenbestand, ontzorging van werkgevers en goede nazorg, draagt bij aan de arbeidsparticipatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

In het vierde verdiepende onderzoek is de literatuur over effectieve werkgeversdienstverlening in kaart gebracht. Dit leert ons de volgende lessen:

- **Overbrug negatieve beeldvorming:** Diverse studies wijzen erop dat er bij werkgevers negatieve beelden en vooroordelen bestaan tegenover bepaalde groepen werkzoekenden, zoals ouderen (Posthuma & Campion, 2009), statushouders (Den Ridder, Andriessen & Dekker, 2017; Andriessen, Fernee & Wittebrood, 2014) en mensen met een psychische beperking (Adelmeijer et al., 2017). Negatieve beeldvorming kan onder andere overbrugd worden door matchingevents te organiseren waarbij werkgevers en kandidaten elkaar persoonlijk ontmoeten (SER, 2018; Maat, van de, 2016; Engelen, Faun, Ruig, de & Stroeker, 2016). Ook 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).
- **Heb aandacht voor het dienstverleningsproces:** Werkgevers vinden het belangrijk om met één vaste contactpersoon (accountmanager) te werken (Adelmeijer et al., 2017; Accenture, 2015), en hechten waarde aan een vlot en servicegericht dienstverleningsproces waar ruimte is voor maatwerk. Op dit vlak zijn zij echter veelal niet tevreden (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.
- **Maak het werkzoekendenbestand inzichtelijk:** Gemeenten en UWV hebben de kenmerken en competenties van hun werkzoekendenbestand vaak onvoldoende inzichtelijk. Dit maakt het moeilijk om tijdig en adequaat te voldoen aan de verzoeken van werkgevers om personeel (Accenture, 2015; Inspectie SZW, 2016). Een goede interne informatievoorziening binnen gemeenten en/of UWV over de kenmerken en competenties van kandidaten is daarom van belang; alle actoren moeten zicht hebben op alle vacatures en alle kandidaten (Groenewoud & Mallee, 2016; Accenture, 2015).
- **Bied nazorg:** Na een plaatsing van een werkzoekende op werk kunnen problemen ontstaan, die kunnen leiden tot uitval. Er kan bijvoorbeeld meer begeleiding nodig zijn dan vooraf ingeschat of er kunnen in de relatie tussen werkgever en werknemer problemen ontstaan (Oostveen, Witvliet, Bouterse & Mallee, 2019). Daarom is het van belang dat de werkgeversadviseur of een eventuele jobcoach nazorg bieden door de plaatsing proactief te monitoren en eventuele problemen tijdig te signaleren en op te lossen. Een deel van de werkgevers mist aandacht voor nazorg bij werkgeversservicepunten (Inspectie SZW, 2016).

Aanvullend liet de eindevaluatie van de Participatiewet in 2019 zien dat het ontzorgen van de werkgever van belang is. Werkgevers laten zich soms namelijk tegenhouden om mensen met een beperking in dienst te nemen door de hoge administratieve lasten van de benodigde instrumenten (zoals loonkostensubsidie) en de kosten van de noodzakelijke begeleiding. Werkgevers geven aan vooral behoefte te hebben aan 'ontzorging' in dit proces (Echtelt, van et al., 2019).

Zoals beschreven in de vierde en vijfde verdiepende onderzoeken

Doelgroepen

9. De inzet van re-integratie-instrumenten is voor ouderen over het algemeen effectiever dan voor andere leeftijdsgroepen.

Uit de meta-analyses van Kluge (2010) en Card et al. (2015) blijken over het algemeen kleinere effecten voor programma's die specifiek zijn gericht op jongeren in het algemeen, dus inclusief jongeren met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt. De inzet van training is bijvoorbeeld overwegend ineffectief voor jongeren in het algemeen. Preventie in de vorm van het voorkomen van voortijdige schooluitval werkt daarentegen beter voor jongeren. In tegenstelling tot de gevonden

effecten voor jongeren, zijn de effecten van scholing, met de bijbehorende activerings-, informatie- en leermechanismen, relatief groot voor werklozen ouder dan veertig jaar. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat re-integratie relatief effectief is voor ouderen (Nazar, 2010).

Zoals beschreven in het tweede verdiepende onderzoek

10. Voor ouderen zijn trainingen met aandacht voor sollicitatievaardigheden en het vergroten van het zelfvertrouwen van belang, evenals het verbreden van het zoekgedrag.

Werkloze ouderen hebben vaak moeite om weer aan het werk te komen (Bouterse et al., 2018). Dit heeft enerzijds te maken met persoonlijke problematiek, en anderzijds met beeldvorming onder werkgevers. Onderzoek laat zien dat ouderen gebaat zijn bij begeleiding van een klantmanager om het zelfvertrouwen en een positieve houding te stimuleren en tegelijkertijd te adviseren over effectief zoekgedrag (RWI, 2011). Ook het aanleren van sollicitatievaardigheden en het verbreden van hun zoekgedrag vergroot hun kansen op werk, bijvoorbeeld in groepsgewijze trainingen (Groot, de & Klaauw, van der, 2017; Visee, Bouterse & Zwinkels, 2019).

Zoals beschreven in het vijfde verdiepende onderzoek

11. 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.

Uit internationale meta-analyses van trainingsprogramma's (Kluve, 2010; Card et al., 2015) blijkt dat de inzet op training weinig effect sorteert onder jonge werklozen. Voor deze groep kan beter preventief ingezet worden op het opdoen van vaardigheden voordat jongeren werkloos worden.

In het bijzonder voor jongeren die zijn opgeleid op de lagere mbo-niveaus (entree-opleiding en mbo niveau 2) en afkomstig zijn vanuit het vso/pro is het van belang om extra ondersteuning te bieden bij de overgang van onderwijs naar werk. De toegenomen diploma-eisen op de arbeidsmarkt en dynamiek en complexiteit van de hedendaagse werkomgevingen (Nieuwenhuis et al., 2012; Sanders, 2016) maken dat juist deze jongeren moeite hebben om zelfstandig passend werk te vinden en te behouden. Lager opgeleide jongeren blijken bijvoorbeeld gemiddeld dubbel zo lang (10 maanden) te doen over het vinden van hun eerste baan en hebben een grotere kans om uit te vallen (Akkermans, Nykänen & Vuori, 2015). Bovendien hebben deze jongeren meer ondersteuning nodig om goed, gezond en gemotiveerd te kunnen functioneren op de werkvloer (Akkermans, 2013; Sanders, 2016). Belangrijk is om te realiseren dat deze ondersteuning bij de transitie van school naar werk al een plek moet krijgen tijdens de onderwijsloopbaan, bijvoorbeeld bij het vinden van een passende stageplek of leer-werkplek (Taouanza & Keuzenkamp, 2016).

Bij het versterken van de positie van jongeren op de arbeidsmarkt moet er rekening mee gehouden worden dat sommige jongeren obstakels ervaren op verschillende leefgebieden die de weg naar werk belemmeren. Zo kan het hebben van financiële problemen, verslavingsproblematiek, problemen met justitie, een moeilijke thuissituatie en een combinatie van diverse problemen de kans aanzienlijk vergroten dat jongeren thuis op de bank belanden (Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jongeren met (een risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt, 2019; Petit & Sligte, 2016). Verschillende typen activiteiten lijken met name werkzaam voor deze groep jongeren die belemmeringen ervaren op meerdere vlakken, zoals de inzet van persoonlijke coaching en mentoring (Dubois et al., 2011), aandacht voor het wegnemen van financiële problemen (Jungmann & van Beek, 2016), het betrekken van ouders bij loopbaanontwikkeling (Kuijpers et al., 2018) en het aanleren van werknemersvaardigheden (Card et al., 2015).

Zoals beschreven in het tweede verdiepende onderzoek

12. 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.

In het tweede verdiepende onderzoek is met name op basis van internationaal onderzoek een kennisbasis gelegd over de arbeidstoeleiding van statushouders (vluchtelingen). In het vierde verdiepende onderzoek zijn recentere inzichten beschreven die in Nederland zijn opgedaan omtrent de verhoogde asielinstroom van 2015 en 2016. Dit leert ons het volgende:

- Vroegtijdige ondersteuning bij taalverwerving en arbeidsmarktorientatie 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, Enden, van den & 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.
- 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; Enden, van den et al., 2018). Ook zijn er aanwijzingen dat vluchtelingen gebaat zijn bij langdurige ondersteuning na het verkrijgen van betaald werk of werkervaringsplaats (SER, 2018).
- 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 & Gruijter, de, 2017; Enden, van den 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).

Zoals beschreven in de tweede en vierde verdiepende onderzoeken

13. Voor niet-westerse migranten is het overbruggen van negatieve beeldvorming door werkgevers van belang, evenals het bevorderen van stage- en werkervaringsplaatsen voor jongeren.

Niet-westerse migranten hebben een minder gunstige arbeidsmarktpositie dan mensen zonder migratieachtergrond, en zijn vaker bijstandsafhankelijk. Een belangrijke oorzaak hiervan is negatieve beeldvorming over mensen met een niet-westerse migratieachtergrond onder werkgevers. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat sollicitatiebrieven met een Nederlandse naam 60 procent meer kans hebben op een uitnodiging dan brieven met een Arabisch klinkende naam. Onderzoeken in binnen- en buitenland wijzen op meerdere mogelijke beleidsopties gericht op werkgevers, zoals diversiteitbeleid, het stimuleren van informele kennismaking en het vragen van referentiebrieven (ministerie van SZW, 2018). De SER adviseerde verder in 2014 al om niet-westerse migrantenjongeren te helpen met het vinden van stage- en werkervaringsplaatsen, zodat werkgevers een positiever beeld krijgen over het in dienst nemen van deze doelgroep (SER, 2014).

Zoals beschreven in de tweede en vijfde verdiepende onderzoeken

14. Voor mensen met een arbeidsbeperking is het direct plaatsen in betaald werk effectiever dan eerst voorbereiding zoals assessment, trainingen en begeleiding.

Meta-analyses naar de methode Supported Employment, die de re-integratie van mensen met een arbeidshandicap tot doel heeft, laten zien dat (onder andere) het direct plaatsen van mensen in betaald werk, in plaats van eerst voorbereiding zoals assessment, trainingen en begeleiding, effectief is voor deze doelgroep (Bond, Drake & Becker, 2008; Marshall et al., 2014; Michon en Weeghel, van, 2010). Mallee et al. (2013) noemen in hun onderzoek onder Nederlandse werkgevers dat de inzet van proefplaatsingen volgens de werkgevers een belangrijk instrument is voor de beheersing van de risico's van werkgevers.

Zoals beschreven in het eerste verdiepende onderzoek

15. Voor mensen met een arbeidsbeperking is de inzet van jobcoaching effectief.

Tsiachristas (2008) vond dat begeleiding op de werkplek (jobcoaching) leidt tot een lagere werkloosheid onder de doelgroep gehandicapten. Jobcoaching is effectiever als dit bij één coach is belegd. Recenter onderzoek naar jobcoaching in Nederland laat twee belangrijke werkzame mechanismen zien in het werk van een jobcoach. Allereerst gaat het om communicatie; werkgever en werknemer moeten 'elkaars taal' leren spreken en de jobcoach treedt waar nodig op als 'vertaler'. Daarnaast biedt de jobcoach maatwerk door responsief te handelen naar de situatie (Drijvers & Engelen, 2018).

Zoals beschreven in het tweede verdiepende onderzoek

16. Voor langdurig uitkeringsgerechtigden is het van belang om de doelgroep (opnieuw) in beeld te krijgen en te houden en te investeren in het vertrouwen van de werkzoekende.

Een groot deel van de bijstandspopulatie verblijft langdurig in een uitkerings situatie. Veel gemeenten zetten niet actief in op hun re-integratie, omdat gemeenten hun inspanningen concentreren op degenen die sneller bemiddelbaar zijn naar werk (Andriessen et al., 2019; Echtelt, van et al., 2019). Daardoor raken de langdurig bijstandsgerechtigden op termijn uit beeld; de gemeente onderhoudt weinig klantcontact meer met hen, heeft geen zicht op hun situatie en investeert weinig in hun toekomstperspectief (Sax & Ruig, de 2018).

De eerste stap om dit op te lossen is om de langdurig bijstandsgerechtigden in beeld te krijgen. Dit kan door hen op te roepen voor zogenoemde 'klant in beeld' gesprekken (Sax & Ruig, de 2018). Zo'n oproep kan bij klanten spanning oproepen. Sommigen menen dat het gesprek ter verantwoording bedoeld is of om verplichtingen op te leggen, anderen voelen zich miskend omdat zij lange tijd niets gehoord hebben en weer anderen vinden het juist prettig om zich weer 'gezien' te voelen (Sax & Ruig, de 2018). Om de klant vervolgens in beweging te krijgen zijn goede gespreksvaardigheden van de klantmanager nodig. Het kost moeite om het vertrouwen van de klant te winnen, wat een positieve benadering vergt waarbij de klant centraal gesteld dient te worden (Andriessen et al., 2019). Het uitgangspunt is dat de klant vervolgens in beeld blijft en aanvullende gesprekken en instrumenten of trajecten ingezet kunnen worden om de weg naar werk te vinden. Hiervoor is voldoende capaciteit nodig (Sax & Ruig, de 2018).

Zoals beschreven in het vijfde verdiepende onderzoek

GKND

17. 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.

De Sociaal Economische Raad (SER) heeft in 2014 in samenspraak met (ervarings)deskundigen en belangenorganisaties een advies geformuleerd genaamd Discriminatie werkt niet! (2014). Dit advies bevat verschillende bouwstenen om discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan, waaronder:

- vergroten van kennis en bewustzijn van discriminatie;
- verkleinen van de rol van stereotypering door voorlichting en training;
- stimuleren van diversiteitsbeleid op de werkvloer.

Zoals beschreven in het tweede verdiepende onderzoek

Contextfactoren

18. Een intensieve samenwerking tussen de gemeenten binnen de AMR's, de scholen voor vso/pro binnen de AMR's, en onderling tussen de gemeenten, scholen en werkgevers, bevordert de mate waarin binnen de projecten kwetsbare doelgroepen effectief worden toegeleid naar de arbeidsmarkt.

Een intensieve regionale samenwerking is volgens het OP van belang voor een effectieve re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Binnen ESF Actieve Inclusie zijn de centrumgemeenten van de 35 AMR's de aanvragers van de projecten. De centralisatie van de aanvragen bij de centrumgemeenten is mede ingegeven vanuit het idee dat hiermee de regionale samenwerking bevorderd kan worden rondom de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De betrokkenen (gemeenten en vso-/pro-scholen) kunnen zo profiteren van elkaars ervaring.

Het bevorderen van de regionale samenwerking sluit ook aan bij wet- en regelgeving met het oog op de bevordering van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zo dienen gemeenten en vso-/pro-scholen sinds de Participatiewet samen te werken om de (ex-)leerlingen naar werk te begeleiden. Zoals uit dit vijfde verdiepende onderzoek naar voren komt, dienen zij vroegtijdig het arbeidsperspectief van de jongere te bespreken en (waar nodig) te zorgen voor een warme overdracht van school naar gemeente (Kok et al., 2019; Bleeker et al., 2015; Bannink en Bosselaar, 2018). De Wet SUWI (Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen) schrijft bovendien voor dat er binnen arbeidsmarktregio's (AMR's) wordt samengewerkt middels een arbeidsmarktagenda, het vormen van één aanspreekpunt voor werkgevers (het werkgeversservicepunt) en een gedeelde registratie van werkzoekenden en van vacatures.

Zoals beschreven in het eerste en vijfde verdiepende onderzoek

19. De mate waarin binnen de projecten ESF Actieve Inclusie effecten worden gesorteerd, is mede afhankelijk van de stand en ontwikkeling van de economie in Nederland en binnen de verschillende AMR's.

De mogelijkheid om de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te verhogen is afhankelijk van de stand en de ontwikkeling van de economie. In een krappe arbeidsmarkt is het lastiger om kwetsbare groepen aan het werk te krijgen en te houden dan wanneer er sprake is van een ruime arbeidsmarkt. Behalve de conjunctuur, is ook de regionale werkgelegenheid van invloed op de mate van arbeidsparticipatie. Groenewoud et al. (2014) constateren bijvoorbeeld dat in Nederland de regio's waar relatief weinig werkgelegenheid is, vaak ook de regio's zijn waar relatief veel Wajongers en mensen in de Wsw (Wet sociale werkvoorziening)

wonen. De opgaven die regio's zich stellen en de inzet op bepaalde doelgroepen is daarom ook regio-afhankelijk. Verschillen in resultaten van ESF Actieve Inclusie tussen arbeidsmarktregio's zouden daarom (mede) verklaard kunnen worden door deze regionale verschillen.

Zoals beschreven in het eerste verdiepende onderzoek

20. De mate waarin de projecten binnen ESF Actieve Inclusie zullen leiden tot een toename van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, is mede afhankelijk van de effectiviteit van andere relevante beleidsmaatregelen, zoals de Participatiewet, de Wet SUWI, het sociaal akkoord, de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wbqa), de Wajong en het convenant re-integratie (ex)-gedetineerden.

De middelen die beschikbaar zijn binnen ESF Actieve Inclusie worden ingezet in een bredere context van wet- en regelgeving die gericht is op de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze wet- en regelgeving vormt een complex samenspel. De Participatiewet zette bijvoorbeeld de beweging in van beschutte arbeid voor arbeidsbeperkten in sociale werkvoorzieningen, naar zo regulier mogelijk werk voor deze doelgroep. Tegelijkertijd werd met de Wbqa een prikkel geboden voor werkgevers om deze arbeidsplaatsen ook daadwerkelijk te gaan creëren. Als één van beide wetten niet goed functioneert, heeft dat gevolgen voor het gezamenlijke einddoel van actieve inclusie voor de doelgroep. Zoals beschreven in het derde verdiepende onderzoek worden de ESF-middelen door gemeenten vaak ingezet binnen het reguliere beleid. De mogelijke effecten van Actieve Inclusie kunnen daarom niet los gezien worden van de overige ingezette beleidsmaatregelen.

In het vijfde verdiepende onderzoek zien we dat de recente evaluatie van de Participatiewet tamelijk kritisch is over de effecten van deze wet (Echtelt, van et al., 2019). Geconcludeerd wordt dat de invoering van de Participatiewet nauwelijks heeft geleid tot verhoging van de baankansen. Meerdere knelpunten zijn hier debet aan, waaronder de complexiteit van de wet en de bevinding dat de doelgroep veelal niet in staat blijkt om te werken. Een zeer belangrijke bevinding is bovendien dat de financiering van de wet gemeenten prikkelt om hun inspanningen te richten op de mensen die de grootste kans hebben om aan het werk te komen. De mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden daardoor niet goed bereikt en zijn vaak niet goed in beeld. Dit betekent dat een beleidsmatige focus van gemeenten op het investeren in groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt nodig is om te borgen dat deze groep bereikt wordt.

Zoals beschreven in het eerste en vijfde verdiepende onderzoek



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

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