



Evaluatie ESF Actieve Inclusie 2014 - 2020

Syntheserapport

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Adriaan Oostveen (Regioplan)

Henk Tissing (Bureau Bartels)

Amsterdam, 4 november 2021

Publicatienr. 15127

© 2021 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 vervoelvoudigd, 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	10
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding	19
1.2 Probleemanalyse, doelstelling en doelgroepen ESF Actieve Inclusie	20
1.3 Vraagstelling	21
1.4 Onderzoeksaanpak	22
1.5 Leeswijzer	24
2 Implementatie en uitvoering van ESF	26
2.1 Inleiding	26
2.2 Aanvraag- en uitvoeringsfase	26
2.3 Monitoring en verantwoording	28
2.4 Eindcontrole	30
2.5 Dienstverlening UVB	31
2.6 Wisselwerking tussen proces en inhoud ESF	32
3 De projecten in de arbeidsmarktregio's	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Inhoud van de gemeentelijke projecten	35
3.3 Inhoud van de vso-/pro-projecten	38
3.4 Resultaten gemeentelijke en vso-/pro-projecten	39
3.5 Toegevoegde waarde van de projecten in de arbeidsmarktregio's	41
4 De UWV- en JenV-projecten	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Inhoud, toegevoegde waarde en resultaten van het UWV-project	45
4.3 Inhoud, toegevoegde waarde en resultaten van het JenV-project	47
5 Gelijke kansen en Non-Discriminatie	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Rol aanvragers	53
5.3 Acties vanuit UVB	53
5.4 Inzicht in Gelijke Kansen	55
6 Doeltreffendheid ESF Actieve Inclusie	58
6.1 Opstellen van de interventielogica	58
6.2 Toetsing van de interventielogica	59
6.3 Doeltreffendheid per instrument	65
7 Conclusie	69
7.1 Inleiding	69
7.2 Implementatie en uitvoering van het ESF-programma	69
7.3 De inhoud van de projecten: activiteiten en doelgroepen	71
7.4 Toegevoegde waarde	72
7.5 Doeltreffendheid	73
7.6 Doelmatigheid	74
Bijlage 1 – Deelvragen	77
Bijlage 2 – Onderzoeksactiviteiten per verdiepend onderzoek	78
Bijlage 3 – Literatuur	79
Bijlage 4 – Bronnen per paragraaf	86



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management- samenvatting

S

Managementsamenvatting

Inleiding

Vanuit het ESF-programma 2014-2020, investeringsprioriteit Actieve Inclusie, wordt subsidie beschikbaar gesteld voor meerjarige activiteiten gericht op arbeidsinpassing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Een afgebakend aantal partijen – centrumgemeenten van arbeidsmarktregio's (namens gemeenten en 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.

Het ministerie van SZW, Uitvoering Van Beleid, treedt tijdens de programmaperiode op als managementautoriteit en laat de programma-evaluaties uitvoeren 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 is een jaarlijks verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid van ESF Actieve Inclusie en 'het verhaal achter de cijfers'. Tot op heden zijn vijf rapportages van dit verdiepende onderzoek verschenen.

Het voorliggende synthesrapport biedt een toegankelijke samenvatting van de bevindingen uit de zeven voorgenoemde rapporten met de conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van ESF Actieve Inclusie. Het vormt daarmee het sluitstuk van de evaluatie van ESF Actieve Inclusie. Deze samenvatting geeft de belangrijkste bevindingen weer.

Vraagstelling

Het onderzoek kent afzonderlijke doel- en vraagstellingen voor enerzijds de evaluatie van de implementatie en uitvoering en anderzijds de verdiepende onderzoeken naar inhoud en effecten. De twee hoofdvragen luiden:

Evaluatie implementatie en uitvoering: *Hoe zijn de organisatie en de uitvoering van respectievelijk de aanvraag- en uitvoeringsfase en de einddeclaratiefase van het eerste tijdvak van ESF Actieve Inclusie verlopen en welke lessen kunnen daaruit worden gedestilleerd voor volgende tijdvakken?*

Verdiepende onderzoek inhoud en effecten: *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?*

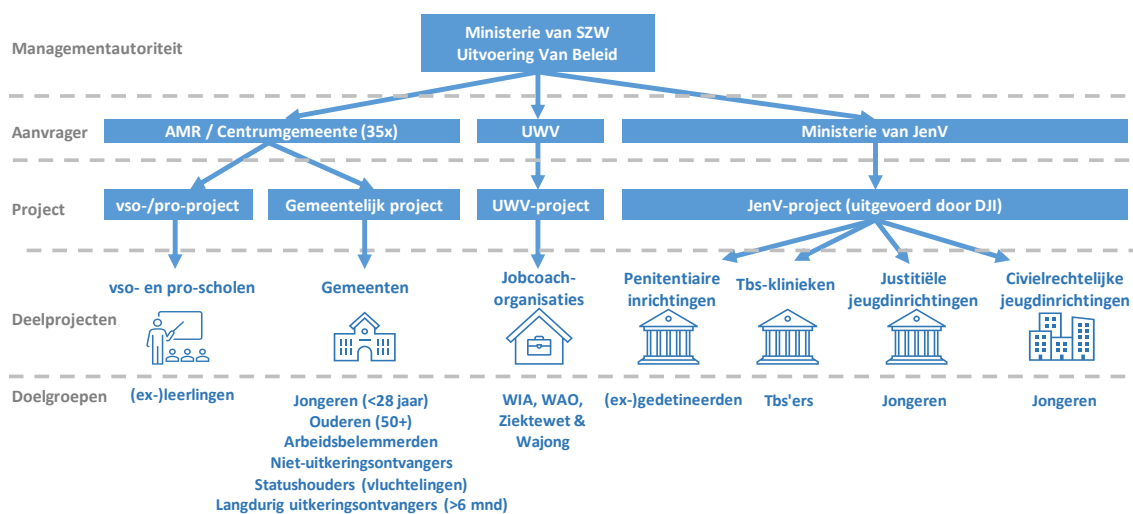
Voor het verdiepende onderzoek naar inhoud en effecten is een aantal deelvragen geformuleerd. Deze zijn opgenomen in bijlage 1 van deze rapportage.

Probleemanalyse, doelstelling en doelgroepen ESF Actieve Inclusie

Het Operationeel Programma signaleert dat kwetsbare groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt ondersteuning behoeven bij het vinden en behouden van een baan. De middelen vanuit ESF Actieve Inclusie worden verdeeld over de diverse aanvragers om deze benodigde ondersteuning te bieden aan een brede doelgroep van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De Regeling ESF 2014-2020 heeft hiervoor per aanvrager een aantal specifieke doelgroepen benoemd, zoals weergegeven in figuur S.1. Voor de monitoring van de resultaten zijn indicatoren en streefwaardes opgesteld, zowel over het bereik (deelnemersaantallen), benutting (financiële realisatie) als resultaten (uitstroom naar werk). Tot slot wordt via het horizontale thema 'Gelijke Kansen en Non-discriminatie' (GKND) aandacht gevraagd voor het bevorderen van de gelijkheid, gelijke behandeling en gelijke kansen voor iedereen.¹

¹ Specifiek wordt gesproken over 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.

Figuur S.1 Aanvraagstructuur en doelgroepen ESF Actieve Inclusie



Methoden van onderzoek

Evaluatie implementatie en uitvoering

De evaluatie van de implementatie en uitvoering is gebaseerd op deskresearch, interviews met landelijke vertegenwoordigers vanuit het ministerie van SZW en telefonische interviews met subsidieaanvragers van ESF Actieve Inclusie.

Verdiepende onderzoek naar inhoud en effecten

Als methode voor de verdiepende onderzoeken is de 'theoriegestuurde effectevaluatie' gebruikt. Hierin wordt onderzoek naar de directe resultaten en impact van de re-integratieactiviteiten gecombineerd met theoriegestuurd onderzoek naar de mechanismen die de werkzaamheid van de interventies bepalen. Op basis van wetenschappelijke literatuur over effectieve inzet van re-integratie is een **interventie-logica** opgesteld, die bestaat uit een aantal uitgangspunten over de effectiviteit van een re-integratie-instrument al dan niet voor een specifieke doelgroep (zie onderstaand). Binnen de verdiepende onderzoeken is gekeken hoe de inzet vanuit ESF Actieve Inclusie er in de praktijk uit ziet, middels regelmatige interviews met aanvragers en verdiepende casestudies bij deelprojecten. Vervolgens is gekeken in hoeverre de uitvoering in lijn is met de uitgangspunten uit de interventielogica. Het programma ESF Actieve Inclusie wordt doeltreffend beschouwd indien de doelstellingen zijn gerealiseerd en de inhoud en de uitvoering van de projecten voldoen aan de uitgangspunten over effectieve re-integratie uit de interventielogica.

Voorbeelden van uitgangspunten uit de interventielogica

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.
6. Loonkostensubsidie draagt bij aan een toename van de arbeidsparticipatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
15. Voor mensen met een arbeidsbeperking is de inzet van jobcoaching effectief.

Verder zijn de **resultaten en effecten** van het programma als geheel jaarlijks in kaart gebracht.² Hiertoe zijn de kenmerken van de ESF-deelnemers en de resultaten van hun trajecten landelijk in kaart gebracht

² 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.

middels een **CBS-monitor**.³ Tot slot was het horizontale ESF-thema **Gelijke Kansen en Non-Discriminatie** periodiek onderwerp van gesprekken met aanvragers en uitvoerders.

Implementatie en uitvoering van het ESF-programma

In de tussentijdse procesevaluatie in 2016 en de eindevaluatie in 2018 is de implementatie en uitvoering van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie onder de loep genomen. Uit deze evaluatie bleek dat vanaf de start een groot draagvlak bij aanvragers bestond voor de **inhoud** en **voorwaarden** van dit programma. Vooral de brede afbakening van de doelgroepen en de typen subsidiabele activiteiten sloten goed aan bij de behoeften van de aanvragers. Ook de vereenvoudigingen ten opzichte van het voorgaande ESF-programma werden door aanvragers verwelkomd.

De **informatievoorziening** vanuit UVB aan aanvragers over de inhoud en mogelijkheden van ESF Actieve Inclusie is adequaat geweest. Met name de website, de accounthouders en de regiobijeenkomsten bleken effectieve middelen om de aanvragers te bereiken en te informeren. De informatievoorziening werd door de aanvragers positief gewaardeerd. Zo wist men wat er tijdens de eindcontrole ging gebeuren en welke medewerking verwacht werd. Wel werden onduidelijkheden ervaren over de gestelde eisen aan de projectadministratie en de typen subsidiabele activiteiten voor vso/pro. Ook waren aanvragers kritisch over de informatievoorziening over de BSN-rapportages, vanwege late communicatie en tussentijdse aanvullende instructies.

De **centrumgemeenten** vervullen in het programma ESF Actieve Inclusie een **centrale rol**, door namens de andere gemeenten en de vso/pro-scholen in hun arbeidsmarktregio de aanvraag voor ESF Actieve Inclusie in te dienen. Voor deze 'constructie' bestond onder alle partijen in de regio draagvlak, en de onderlinge samenwerking verliep daarbij doorgaans goed. Deze constructie heeft in het eerste tijdvak nauwelijks, zoals beoogd, bijgedragen aan meer inhoudelijke samenwerking tussen gemeenten enerzijds en vso/pro-scholen anderzijds in de vorm van gezamenlijke projecten binnen het ESF programma. De samenwerking vond wel buiten het programma om plaats.

De **aanvraagprocedure** voor de eerste openstelling is adequaat verlopen. Belangrijke succesfactoren daarbij zijn de vroegtijdige informatievoorziening over (de procedures van) het programma, de rol van de accounthouders en de inzet van ervaren adviesbureaus door de aanvragers zelf. Wel ontbrak het lange tijd aan een geactualiseerde, definitieve Handleiding Projectadministratie. Deze wordt door aanvragers vaak gebruikt als 'de norm' waaraan voldaan moet worden om het project op een juiste wijze financieel af te rekenen.

Nieuw in het huidige ESF-programma is de **accountstructuur** bij UVB: aanvragers kregen een vast aanspreekpunt binnen UVB die hen gedurende de verschillende fasen van hun project integraal begeleidde. Dit werd positief gewaardeerd door de aanvragers en droeg bij aan een goed samenspel tussen UVB en de aanvragers gedurende de uitvoering van ESF Actieve Inclusie.

Het opzetten en beheren van de **projectadministratie** voor ESF Actieve Inclusie bleek voor aanvragers in de praktijk lastig. Zij hadden moeite met de registratie van de contactmomenten met de ESF-deelnemers en het bepalen van het aantal subsidiabele uren van een medewerker. Ook de jaarlijkse BSN-rapportages over de ESF-deelnemers werd door een belangrijk deel van de aanvragers als belastend ervaren, vooral vanwege de jaarlijkse frequentie en de tussentijdse aanvullende instructies hierover. Bovendien hadden de tussentijdse BSN-rapportages van de arbeidsmarktregio's een voorlopig karakter, en maakten zij bij de eindafrekening pas een definitieve lijst op. Daardoor konden de definitieve resultaten afwijken van de tussentijdse resultaten uit de BSN-rapportages.

³ De cijfers die in deze synthesestudie zijn gepubliceerd zijn gebaseerd op de eerdere verdiepende onderzoeksrapporten. De meest actuele cijfers zijn te raadplegen via een online ESF-dashboard van CBS, en worden nog altijd geactualiseerd op basis van gecontroleerde projectgegevens. Naar verwachting in 2023 (afhankelijk van de voortgang van de controles) zal de definitieve eindstand in kaart gebracht en gepubliceerd worden.

De ervaringen met de **einddeclaratie** waren overwegend positief. Bij ruim drie kwart van de aanvragers verliep dit naar eigen zeggen soepel. De andere aanvragers waren neutraal vanwege de hoeveelheid gevraagde gegevens voor de einddeclaratie. Positief zijn de ervaringen met de flatrate (40% 'opslag' op de loonkosten voor overheadkosten), de Simplified Cost Options (vaste subsidiebedragen voor bepaalde typen activiteiten) en de Vereenvoudigde Caseload Verantwoording (verantwoording van de personele inzet van een klantmanager naar rato van het aandeel ESF-deelnemers in de caseload).

Uit de evaluatie blijkt dat er sprake is geweest van een gedegen en adequaat **controleproces**. Om uniformiteit in de controles te borgen heeft UVB verschillende maatregelen getroffen, waaronder een inhoudelijke vraagbaakfunctie voor controleteams, Q&A-documenten en interne bijeenkomsten van controleleiders. De tweede uitdaging was om te zorgen dat de afspraken die accounthouders met hun aanvrager maakten zo veel mogelijk in overeenstemming waren met de bevindingen van het controleteam. In het begin was dit niet altijd het geval door onvoldoende afstemming tussen accounthouders en de rest van de UVB-organisatie, gaandeweg is dit probleem opgelost. Bij vier op de vijf afgewikkelde aanvragen haalde UVB de norm (van 90 dagen) voor het opstellen van het conceptrapport van de eerste lijnscontrole.⁴ Waar dit niet lukte kwam dit door lastig te plannen controlebezoeken of een lange reactietijd van aanvragers. Aanvragers waren tevreden over het moment van het controlebezoek, maar minder tevreden met de doorlooptijd tussen controlebezoek en oplevering van het eindrapport.

In het Operationeel Programma waren voor de uitvoering van ESF Actieve Inclusie door UVB twee indicatoren opgenomen, namelijk een **rechtmatige uitvoering** en een **volledige benutting** van het beschikbare subsidiebudget. Uit de evaluatie van het eerste tijdvak blijkt dat UVB deze indicatoren heeft weten te realiseren. Daartoe heeft UVB sterk gestuurd op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn. Ook het ontwerpen van een vereenvoudigde regeling, periodieke monitorbezoeken door de accounthouders en de voortgangsrapportages om zicht te houden op de financiële realisatie, hebben hieraan bijgedragen.

De inhoud van de projecten: activiteiten en doelgroepen

Gemeenten: ESF inzet binnen regulier beleid, voornamelijk via klantmanagement

Gemeenten zetten de ESF-middelen in voor de re-integratie van werkzoekenden. De ESF-middelen zijn een relatief beperkte, maar evengoed belangrijke toevoeging aan de reeds bestaande middelen voor uitvoering van de Participatiewet. Over het algemeen is er geen onderscheid tussen de activiteiten die vallen onder ESF Actieve Inclusie en het reguliere beleid. Arbeidsmarktregio's nemen in de gemeentelijke ESF-aanvraag op voorhand meestal een breed scala van activiteiten en doelgroepen op, zodat ze achteraf flexibel zijn in welke inzet ze daadwerkelijk verantwoorden op ESF. Op deze manier streven gemeenten naar een zo eenvoudig mogelijke benutting van de subsidie met weinig extra administratieve lasten en een laag risico op non-subsidiabiliteit. Dit is mede het gevolg van de sterke sturing vanuit UVB op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn. Evengoed zijn er arbeidsmarktregio's die de ESF-subsidie inzetten om nieuwe activiteiten te ontplooiën of te innoveren. In de praktijk voeren gemeenten klantmanagement verreweg het meeste op als ESF-activiteit. Deze activiteit is omvangrijk, eenvoudig te verantwoorden en komt zowel in de ervaring van gemeenten als in eerder onderzoek naar voren als effectief.⁵ Verder zet men in mindere mate ook in op andere instrumenten zoals loonkostensubsidie, jobcoaching, sollicitatietrainingen, scholing en bemiddeling naar werk. Er wordt in verhouding minder ingezet op vacatureverwerving, omdat dit binnen ESF moeilijker te verantwoorden is. Dit wil echter niet zeggen dat er voor de ESF-deelnemers niet gezocht wordt naar vacatures; deze activiteiten worden simpelweg niet opgevoerd binnen het ESF-project.

Binnen de Regeling ESF 2014-2020 zijn zes doelgroepen gespecificeerd voor de gemeentelijke projecten. De meerderheid van de bijstandspopulatie is onder één van deze groepen te plaatsen, wat gemeenten veel vrijheid biedt om de subsidie te benutten. Tegelijkertijd stimuleert dit gemeenten niet om specifiek extra inzet te plegen op afgebakende groepen kwetsbare werkzoekenden met een grotere afstand tot

⁴ Omdat deze norm in de praktijk soms moeilijk haalbaar bleek, is in het najaar van 2017 de norm aangepast: de nieuwe norm is 90 dagen voor de periode tussen de einddeclaratie en de uitbetaling van de subsidie.

⁵ Voor een uitgebreidere bespreking van deze eerdere onderzoeken, zie bijlage 5 van het vijfde verdiepende onderzoek (uitgangspunt 5).

de arbeidsmarkt om de subsidie te kunnen benutten. Onder de ESF-deelnemers zijn jongeren sterk oververtegenwoordigd ten opzichte van ouderen, terwijl de bijstandspopulatie juist relatief veel ouderen bevat en zij vaak langdurig werkloos zijn. Dit wijst erop dat gemeenten hun inzet op re-integratie vooral richten op meer kansrijke werkzoekenden binnen de bijstandspopulatie. Tegelijkertijd vormt de eis dat ESF-inzet direct gericht moet zijn op arbeidsinpassing, een belemmering voor gemeenten om inzet op de meest kwetsbare werkzoekenden te verantwoorden op ESF. Deze groep heeft immers ook hulp nodig bij aanpalende problematiek, zoals gezondheid, schulden of taalvaardigheid.

Vso/pro-scholen: stagebegeleiding en vormen van scholing, vooral voor leerlingen

Voor vso-/pro-scholen vormen de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie een relatief grote toevoeging op de bestaande middelen voor arbeidstoeleiding. Ook hier worden de ESF-middelen vaak grotendeels in het reguliere beleid ingezet met het oog op een simpele administratie en verantwoording en een laag risico. Het meest ingezette instrument binnen de projecten voor de (ex-)leerlingen vso/pro is stagebegeleiding, gevolgd door vormen van kennisverwerving zoals branchecursussen en leerwerkbedrijven. Sommige scholen zetten de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie (ook) in voor nieuwe of aanvullende activiteiten op gebied van arbeidstoeleiding. De inzet concentreert zich voornamelijk op leerlingen van de scholen en in mindere mate op het bieden van nazorg aan ex-leerlingen.

UWV: jobcoaching voor Wajongers

UWV besteedt ESF Actieve Inclusie uitsluitend aan jobcoaching voor Wajongers. Dit instrument voorziet in ondersteuning op de werkvloer voor zowel de arbeidsbelemmerde als de werkgever. De inzet van jobcoaching voor Wajongers is onderdeel van het reguliere beleid van UWV. Het is een omvangrijke en eenvoudig te verantwoorden kostenpost waarmee de ESF subsidie eenvoudig volledig benut kan worden. De ESF-middelen zijn relatief beperkt in verhouding tot het reguliere budget voor re-integratie van UWV.

JenV: breed instrumentarium om ESF- doelgroepen goede start te geven in de samenleving

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) zet ESF Actieve Inclusie in voor vier doelgroepen: (ex-)gedetineerden, tbs'ers, jongeren in een civielrechtelijke inrichting en jongeren in een justitiële jeugdinrichting. Voor deze doelgroepen worden verschillende instrumenten ingezet. In algemene zin betreft het met name inzet op participatie in onderwijs, het opdoen van concrete vaardigheden gericht op de vraag vanuit de arbeidsmarkt, en nazorg. Zo worden deze doelgroepen geholpen om na hun verblijf in een penitentiële inrichting, tbs-kliniek, justitiële jeugdinrichting of civielrechtelijke instelling een goede start te maken in de samenleving. Het gaat in alle gevallen om regulier beleid. ESF Actieve Inclusie vormt een substantiële toevoeging aan de middelen die het ministerie van JenV beschikbaar heeft voor de arbeidstoeleiding van de genoemde doelgroepen.

Toegevoegde waarde

ESF Actieve Inclusie kan op verschillende manieren leiden tot toegevoegde waarde.

1. Het meest voorkomend zijn **kwaliteitseffecten**, waarbij de inzet van meer personeel op re-integratie meer ruimte biedt voor intensieve begeleiding en maatwerk. Dit zien we in alle projecten terug, behalve dat van UWV. Zo kunnen vso/pro-leerlingen intensiever begeleid worden tijdens hun stage en kunnen gedetineerden meer scholingen en trainingen volgen gericht op werk.
2. Daarnaast zien we in de gemeentelijke en UWV projecten ook **volume-effecten** terug. Deze treden op wanneer de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie het mogelijk maken om meer klanten te bedienen met de bestaande instrumenten. Zo kunnen er meer bijstandsgerechtigden actief begeleid worden naar werk, omdat er meer capaciteit voor is. Hiervan is binnen vso/pro scholen en DJI-instellingen geen sprake, omdat zij per definitie hun hele doelgroep bereiken met hun reguliere activiteiten.
3. ESF kan er ook aan bijdragen dat nieuwe activiteiten worden gefinancierd die eerder niet werden uitgevoerd (**innovatie-effecten**). Hoewel we soms innovatieve activiteiten gefinancierd zien worden vanuit ESF, vormt dit niet de hoofdmoot. Dit hangt mede samen met de eerdergenoemde sterke sturing vanuit UVB op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn.
4. Tot slot kan ESF bijdragen aan **meer en intensievere samenwerking** tussen de betrokken partijen in de arbeidsmarktregio. Zowel gemeenten als vso/pro-scholen geven aan dat ESF hieraan bijdraagt, omdat er extra overleg plaatsvindt over de besteding van de ESF-middelen. Dit bevordert zowel de

samenwerking tussen scholen onderling, als tussen de scholen enerzijds en de gemeenten anderzijds. De samenwerking tussen scholen en gemeenten komt weliswaar niet zozeer binnen ESF tot stand in de vorm van gezamenlijke projecten, maar wel in beleidsinhoudelijke samenwerking buiten ESF om.

De toegevoegde waarde van ESF Actieve Inclusie kan tijdens het lopende ESF-tijdvak optreden (**direct**), of na afloop van het tijdvak (**indirect**). Directe toegevoegde waarde treedt op wanneer de subsidie wordt gebruikt om in het lopende tijdvak additionele activiteiten uit te voeren. Deze directe toegevoegde waarde is opgetreden bij alle gesubsidieerde activiteiten binnen het JenV-project en een deel van de activiteiten binnen de projecten van gemeenten en vso-/pro-scholen.

Indirecte toegevoegde waarde treedt op wanneer reguliere activiteiten worden opgevoerd binnen ESF, en de uitbetaalde subsidie achteraf wordt gebruikt voor extra inzet op re-integratie. Deze extra inzet vindt plaats buiten het blikveld van ESF (we spreken over een 'vrijgemaakt budget'). Deze indirecte toegevoegde waarde is gerealiseerd bij de rest van de projecten van gemeenten en vso-/pro-scholen en bij alle gesubsidieerde activiteiten binnen het UWV-project.

Gelijke Kansen en Non-Discriminatie

Het Operationeel Programma van ESF signaleert dat specifieke groepen een beperkte toegang hebben tot de arbeidsmarkt vanwege onder meer discriminatie op de arbeidsmarkt en stereotype beeldvorming (bijvoorbeeld LHBT's, mensen met een niet-westerse achtergrond en vrouwen). ESF Actieve Inclusie beoogt bij te dragen aan het bevorderen van 'Gelijke Kansen en Non-Discriminatie' (GKND) als horizontaal thema. Vanuit UVB zijn er meerdere acties ondernomen om GKND bij aanvragers onder de aandacht te brengen, waaronder een reeks rondetafelgesprekken in de arbeidsmarktregio's, handreikingen, een bustour, trainingen en werkbezoeken. Hoewel aanvragers een deel van deze acties positief waarderen, zien zij de toegevoegde waarde hiervan als beperkt. De genoemde acties hebben weliswaar geleid tot iets meer bewustwording onder aanvragers, maar niet tot veranderingen in gedrag of andere concrete initiatieven op het vlak van GKND (binnen de eigen organisatie noch richting werkgevers). De acties vanuit UVB waren tot slot vooral gericht op ESF-aanvragers en hebben weinig werkgevers bereikt. Deze bevindingen geven aanleiding om na te denken over de inzet van andere instrumenten voor de bevordering van GKND.

Mede als gevolg van deze bevindingen heeft het ministerie van SZW het CBS gevraagd een Gelijke Kansenspiegel uit te voeren. Het CBS heeft per regio gekeken of specifieke groepen in de bijstand in gelijke mate aan het werk komen en daarin in gelijke mate ondersteund worden met arbeidsmarktinstrumenten. De uitkomsten van deze analyses zijn tijdens intervisiegesprekken besproken met gemeenteambtenaren, waarbij zij hun ervaringen en knelpunten deelden. Dit heeft inzicht gegeven in de beleevingswereld en behoeften van de klantmanagers in de gemeentelijke re-integratiepraktijk. Het ministerie van SZW gaat deze inzichten gebruiken om in de komende periode van het Europees Sociaal Fonds (ESF 2021-2027) betere ondersteuning aan de arbeidsmarktregio's te bieden.

Doeltreffendheid

In dit onderzoek wordt ESF Actieve Inclusie als doeltreffend beschouwd wanneer de programmaspecifieke resultaatindicatoren zijn gerealiseerd en de inhoud en de uitvoering van de projecten voldoen aan de uitgangspunten over effectieve re-integratie uit de interventielogica.

Resultaatindicatoren

Het CBS stelt in opdracht van UVB jaarlijks een ESF-dashboard op met daarin gegevens over de kenmerken van ESF-deelnemers en de resultaten van hun ESF-trajecten. Hierin staan alleen gegevens over ESF-deelnemers uit tijdvakken die afgesloten en gecontroleerd zijn. De resultaten van de ESF-projecten meten we af aan de mate waarin deelnemers na afronding van hun individuele traject (beter) werk hebben gevonden. Dit omvat zowel de transitie van werkloos naar werkend, als de transitie naar 'beter werk'.

Hieronder wordt verstaan een baan met een vast contract, meer contracturen, hoger uurloon of waarvoor geen SRG-voorziening⁶ meer nodig is. Tezamen wordt gesproken over het vinden van (beter) werk. We bekijken deze programmaspecifieke indicator op twee momenten: binnen 4 weken na afronding van het traject, en binnen 12 maanden na afronding van het traject. Per doelgroep en meetmoment zijn aparte streefwaardes geformuleerd.

Tabel S.1 laat zien dat de streefwaardes voor de gemeentelijke projecten ruimschoots behaald zijn. Hetzelfde geldt voor de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro, en binnen het UWV-project zijn de resultaat-indicatoren bijna of geheel behaald. Het JenV-project laat tot slot een gemengd beeld zien; voor de jongere doelgroepen is de streefwaarde gehaald, maar voor (ex-)gedetineerden niet. Mogelijk is de streefwaarde voor (ex-)gedetineerden te ambitieus gesteld, omdat uitstroom naar werk in veel gevallen niet binnen vier weken na einde detentie zal plaatsvinden maar daarna. De realisatiecijfers uit tabel S.1 vormen een tussenstand en kunnen op basis van de laatste tijdvakken nog veranderen.

Tabel S.1 Realisatie van programmaspecifieke resultaatindicatoren voor het vinden van (verbeterd) werk⁷

Aanvrager	Doelgroep	Einde traject		1 jaar na einde traject	
		Streefwaarde	Realisatie	Streefwaarde	Realisatie
Gemeenten	Alle deelnemers	20%	36%	25%	28%
Vso/pro	Alle deelnemers	20%	30%	25%	35%
UWV	Alle deelnemers	55%	56%	65%	63%
JenV	Jongeren (civiel- en strafrechtelijk) ^A	60%	77%		
	(ex-)gedetineerden	22%	14%		

A: Voor jongeren in een civielrechtelijke of justitiële inrichting geldt ook dat het continueren van een eerder gestarte opleiding telt als het vinden van (beter) werk.

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.

Toetsing praktijk ESF aan Interventielogica

In hoofdstuk 6 wordt de uitvoering van ESF Actieve Inclusie getoetst aan de uitgangspunten uit de interventielogica. De interventielogica beschrijft onder welke voorwaarden de instrumenten die binnen ESF zijn ingezet voor de verschillende doelgroepen doeltreffend (kunnen) zijn. De toetsing laat zien in hoeverre de inzet van die instrumenten binnen ESF aan die voorwaarden voldeed. Als aan deze voorwaarden is voldaan en de resultaatindicatoren zijn behaald, is dit een aanwijzing dat de inzet van ESF doeltreffend is geweest.

We concluderen dat de uitvoering voor een groot deel in lijn is met de uitgangspunten uit de interventielogica, hoewel hierin verschillen te zien zijn tussen de verschillende ESF-projecten. De projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro, UWV en JenV zijn grotendeels in lijn met de interventielogica. Zij bedienen doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en zetten voor hen een redelijke mix van passende en effectieve instrumenten in, wat duidt op een doeltreffende inzet. Binnen de gemeentelijke projecten is sprake van een vrij éénzijdige inzet op klantmanagement. Dit is (mede) het gevolg van een sterke sturing vanuit UVB op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn. Een bredere spreiding van instrumenten zou de doeltreffendheid kunnen verhogen. Klantmanagement is op basis van de literatuur een effectief instrument, en is conform de interventielogica vroegtijdig ingezet

⁶ Een SRG-voorziening is een 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.

⁷ De streefwaardes verwijzen naar het aandeel van de ESF-deelnemers dat binnen de genoemde termijn (beter) werk heeft gevonden. Hiervan is sprake wanneer een werkloze deelnemer werk vindt, of wanneer een werkende deelnemer een vast contract, meer contracturen of hoger uurloon krijgt of geen SRG-voorziening meer nodig heeft.

met aandacht voor baanmogelijkheden, rechten en plichten. Kijkend naar de doelgroepen aan wie gemeenten klantmanagement hebben geboden, is een meer doeltreffende inzet mogelijk. De brede afbakening van de ESF-doelgroepen heeft namelijk ruimte gelaten om ook mensen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt in de gemeentelijke ESF-projecten te betrekken. De doeltreffendheid kan hier verder verhoogd worden door een sterkere inzet op oudere werkzoekenden en langdurig uitkeringsgerechtigden die buiten beeld zijn geraakt.

Samenvattend oordeel doeltreffendheid

Over het geheel genomen kan op basis van de programmaspecifieke resultaatindicatoren en de toetsing van de interventielogica dus geconcludeerd worden dat ESF Actieve Inclusie een redelijke mate van doeltreffendheid kent. De doeltreffendheid kan verhoogd worden door een meer specifieke inzet op personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder ouderen.

Doelmatigheid

Een doelmatige inzet van ESF Actieve Inclusie is voor deze evaluatie gedefinieerd als de verhouding tussen enerzijds de totale ingezette subsidie en anderzijds de ingezette instrumenten en het aantal deelnemers waarmee het beoogde resultaat is bereikt.

Het totale beschikbare subsidiebedrag is €363 miljoen. Ten tijde van de eindevaluatie van de implementatie en uitvoering (2018) was 94 procent van de beschikbare financiële middelen al benut. Kijkend naar het bereik zien we dat in de projecten in de arbeidsmarktregio's ruim driemaal zoveel deelnemers bereikt zijn (ruim 230.000) dan beoogd werd (72.500). Het grootste deel van de bereikte deelnemers is afkomstig van de gemeentelijke projecten. Ook binnen het UWV project is het beoogde deelnemersaantal behaald. Het JenV-project had de beoogde streefwaarde voor 2023 op basis van de eerste twee tijdvakken nog niet, maar na toevoeging van het derde tijdvak inmiddels ruimschoots behaald. Over het geheel genomen zijn er dus (veel) meer ESF-deelnemers bereikt dan vooraf beoogd, wat een gunstig beeld oplevert voor de doelmatigheid.

Daarnaast zien we, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf, dat de programmaspecifieke resultaatindicatoren grotendeels behaald zijn. Het 'uitsmeren' van de ESF-subsidie (€363 miljoen) over meer deelnemers dan beoogd heeft dus niet geleid tot een lager doelbereik. Hierbij is het van belang om op te merken dat de gesubsidieerde activiteiten in sterke mate verweven zijn met de uitvoering van regulier beleid. Dit betekent dat de behaalde resultaten ook deels de uitkomst zijn van andere reguliere activiteiten.

In de literatuur vinden we tot slot onderbouwing voor de effectiviteit van de instrumenten die binnen ESF Actieve Inclusie veel worden ingezet, te weten klantmanagement en beroepsgerichte scholing. Deze uitkomsten van het verdiepende onderzoek ondersteunen het beeld dat de beschikbare middelen voor ESF Actieve Inclusie doelmatig zijn ingezet.



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.⁸ The programme is open to a limited number of applicants – central municipalities of labour market regions (*arbeidsmarktregio's*, *AMRs*) (on behalf of municipalities and schools providing special education⁹), 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, UVB*) 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 was carried out annually on the effectiveness of ESF Active Inclusion and 'the story behind the numbers'. To date, five reports of this in-depth study have been published.

This synthesis report offers an accessible summary of the findings of the seven reports mentioned above including the conclusions regarding effectiveness and efficiency of ESF Active Inclusion. It is the final piece of the ESF Active Inclusion evaluation. This summary provides the key findings.

Research questions

The study has separate objectives and questions for the evaluation of the implementation and execution on the one hand, and the in-depth studies into content and effects on the other. The two main questions are:

Evaluation of implementation and execution: *How did the organisation and the execution of the application and execution phase and the final declaration of expenditure phase of the first period of ESF Active Inclusion progress and what lessons can be drawn from this for future periods?*

In-depth study into content and effects: *How have the applicants implemented the ESF programme for the Active Inclusion theme in their projects, to what extent is the implementation of the scheme effective and efficient, and to what extent are the objectives set in the Operational Programme ESF 2014-2020 for the Active Inclusion theme reached?*

A number of sub-questions have been formulated for the in-depth study into the contents and effects. These sub-questions are presented in annex 1 of this report.

Problem analysis, objective, and target groups of ESF Active Inclusion

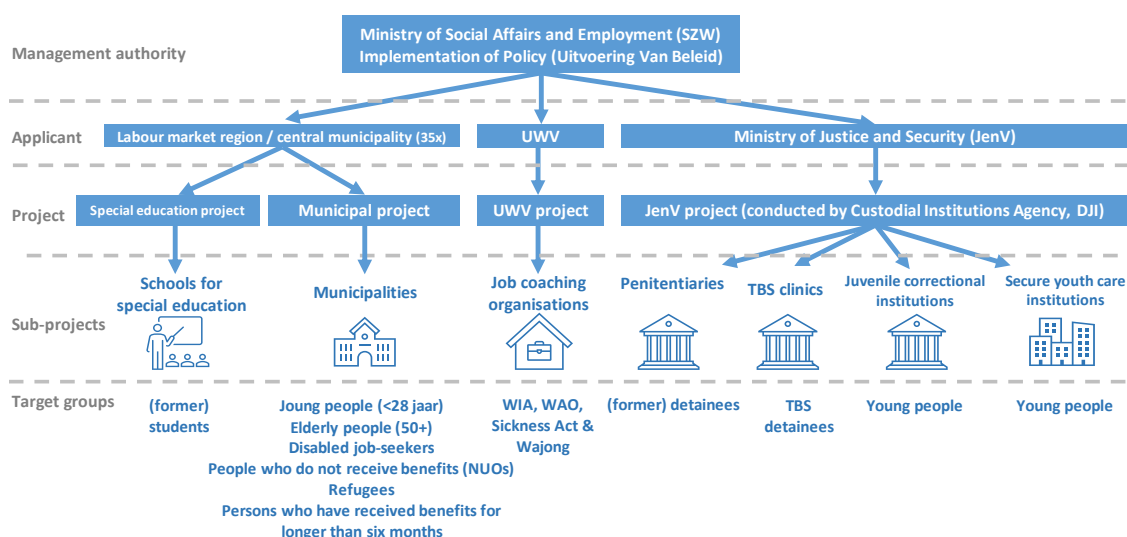
The Operational Programme observes that vulnerable groups with a distance to the labour market need support in finding and keeping jobs. The ESF Active Inclusion subsidies are divided among the various applicants in order to provide the necessary support to a broad group of people with a distance to the labour market. The ESF 2014-2020 Regulation identified a number of specific target groups per applicant, as described in figure S.1. To be able to monitor the results, indicators and target values have been formulated regarding the reach (number of participants), take-up (financial realisation) and results (out-flow to work). Finally, the horizontal theme 'Equal Opportunities and Non-Discrimination' (*GKND*) aims to draw attention to the promotion of equality, equal treatment, and equal opportunities for all.¹⁰

⁸ 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).

⁹ Namely *vso*-schools (schools providing secondary special education) and *pro*-schools (schools providing labour-oriented practical training).

¹⁰ Specifically, mention is made of promoting equality of men and women, equal treatment and equal opportunities for all, and non-discrimination on the grounds of race, religion/philosophy of life, political persuasion, handicap or chronic illness, age, sexual orientation, civil state, or nationality.

Figure S1 Application structure and target groups ESF Active Inclusion



Research methods

Evaluation of implementation and execution

The evaluation of the implementation and execution is based on desk research, interviews with national representatives of the Ministry of Social Affairs and Employment and telephone interviews with applicants of ESF Active Inclusion.

In-depth study into content and effects

The in-depth studies are based on a ‘theory-driven effect evaluation’ method. In this method, research into the direct results and impact of reintegration activities is combined with theory-driven research into the mechanisms that determine the efficacy of the interventions. Based on scientific literature on effective deployment of reintegration, an **analytical framework** was formulated, which consists of a number of basic principles on the effectiveness of a reintegration instrument, whether or not for a specific target group (see below). The in-depth studies investigated the actual activities funded by ESF Active Inclusion in practice, by means of recurrent interviews with applicants and in-depth case studies at sub-projects. In addition, the extent to which the execution is in line with the basic principles of the analytical framework was investigated. The ESF Active Inclusion programme is considered effective if the objectives have been realised and the content and execution of the projects meet the basic principles of effective reintegration in the analytical framework.

Examples of basic principles of the analytical framework

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.
6. Wage subsidies are effective for people with a large distance to the labour market.
15. Job coaching is effective for disabled jobseekers.

In addition, the **results and effects** of the programme in its entirety were monitored annually.¹¹ This was done by nationally monitoring the characteristics of the ESF participants and their programme results by means of a **Statistics Netherlands (CBS) monitor**.¹² Finally, applicants and professionals were periodically interviewed on the horizontal ESF theme **Equal Opportunities and Non-Discrimination**.

¹¹ Within ESF Active Inclusion a large number of instruments is deployed. Moreover, the Statistics Netherlands (CBS) monitor does not show which instruments have been deployed for which participants, and therefore the results cannot be related to specific instruments.

¹² De figures published in this synthesis study are based on the previous in-depth reports. The latest figures can be consulted by means of an online ESF dashboard of Statistics Netherlands (CBS), and are still being updated based on verified project data. Expectations are that (depending on the progress of the verification process) the final score will be mapped out and published in 2023.

Implementation and execution of the ESF programme

The implementation and execution of the first period of ESF Active Inclusion were reported on in the 2016 interim process evaluation and the 2018 final evaluation. These reports showed that the **contents** and **conditions** of this programme were broadly supported by applicants. Especially the broad demarcation of the target groups and the types of eligible activities fitted the needs of the applicants well. Moreover, simplifications as compared to the previous ESF programme were welcomed by applicants.

The **information supplied** to applicants by Implementation of Policy (UVB) about the contents and possibilities of ESF Active Inclusion has been sufficient. Especially the website, the account holders and the regional meetings proved to be effective in reaching and informing the applicants, who evaluated the information provision positively. Applicants knew what to expect during the final audit and what cooperation was required of them. Applicants did, however, experience uncertainty regarding the required project administration and the types of eligible activities for schools providing special education. Applicants were also critical of the information provided on the Social Service Number (BSN) reports, because of the late communication and interim additional instructions.

The **central municipalities** play a key role in the ESF Active Inclusion programme because they submit the application for ESF Active Inclusion on behalf of other municipalities and the schools for special education in their labour market region. There was support for this 'construction' among all parties in the region, and they generally worked well together. The assumption was that this communal application procedure would also lead municipalities and schools for special education to initiate more shared projects within ESF Active Inclusion. However, this was rarely the case in the first ESF period. Cooperation did occur outside the programme.

The **application procedure** for the first period went well. Important success factors are the early provision of information about (the procedures of) the programme, the role of the account holders and the use of experienced consultancy agencies by the applicants themselves. For a long time, however, an updated, definitive Project Administration Manual (*Handleiding Projectadministratie, HPA*) was lacking. Applicants often use this as the 'standard' that must be met to properly settle the account of the project.

A new feature of the current ESF programme is the **account holder structure** at UVB: applicants were assigned a dedicated UVB contact person who would provide integral support to them during the various phases of their project. This was assessed positively by the applicants and contributed to a good interplay between UVB and the applicants during the execution of ESF Active Inclusion.

In practice, setting up and managing the **project administration** for ESF Active Inclusion proved difficult for applicants. They had difficulty registering the contact moments with the ESF participants and determining how many hours worked were eligible for the subsidy. A large part of the applicants indicated that the annual BSN-reports on the ESF participants caused a high administrative burden, especially due to the annual frequency and the additional instructions that were later given. Moreover, the intermediate BSN reports of the labour market regions were provisional, and the list of participants would only be finalised when settling the final declaration of expenditure. This meant that the final results could deviate from the intermediate results of the BSN reports.

Experiences with the **final declaration of expenditure** were predominantly positive. According to over three quarters of the applicants, this procedure proceeded smoothly. The other applicants gave a neutral evaluation due to the amount of administrative data they had to provide for the final declaration of expenditure. Experiences with the flat rate (compensation for overhead costs equal to a flat rate of 40% of the labour costs), the Simplified Cost Options (fixed subsidy amounts for certain types of activities) and the Simplified Caseload Accountability method (VCV) (accounting for staff deployment of case managers in proportion to the share of ESF participants in the caseload) were positive.

The evaluation shows that there has been a thorough and adequate **control process**. UVB has taken various measures to ensure uniformity in the audits, including providing timely answers to questions from

audit teams, Q&A documents, and internal meetings of audit leaders. The second challenge was to ensure that the agreements made by account holders with their applicants were as consistent as possible with the findings of the audit team. In the beginning, this was not always the case due to insufficient coordination between account holders and the rest of the UVB organisation, but this problem has gradually been resolved. UVB met the standard (of 90 days) for preparing the draft report of the primary check for four out of five completed applications.¹³ Where this failed, this was due to planning problems of inspection visits or a long response time from applicants. Applicants were satisfied with the timing of the audit visit, but less satisfied with the time it then took to deliver the final report.

Two indicators were included in the Operational Programme for the implementation of ESF Active Inclusion by UVB, namely **lawful implementation** and **full utilisation** of the available subsidy budget. The evaluation of the first period shows that UVB has managed to achieve these indicators. To this end, UVB has focused strongly on project activities that are easy to account for in terms of eligible costs. The design of a simplified scheme, periodic monitoring visits by the account holders and progress reports to monitor the financial realisation have also contributed to this.

The content of the projects: activities and target groups

Municipalities: ESF is utilised within regular policy, mainly through case management

Municipalities utilise the ESF means for the reintegration of jobseekers. The ESF means are a relatively limited, but nevertheless important addition to the existing budget that is available to execute the Participation Act. In general, there is no distinction between the activities funded by ESF Active Inclusion and those carried out as part of regular policy. Usually, labour market regions include a broad range of activities and target groups in the municipal ESF application in advance, which gives them flexibility later on in deciding which activities they will actually account for on ESF. In this way, municipalities strive for the simplest possible use of the subsidy with little additional administrative burden and a low risk of non-eligibility. This is partly the result of UVB promoting that applicants should focus on project activities that are easy to account for in terms of eligible costs. There are also labour market regions that use the ESF subsidy to develop or innovate new activities. In practice, municipalities enter case management most often as an ESF activity. This activity is carried out on a large scale and is easy to account for. Moreover, it has been shown to be effective both in the experience of municipalities and in previous research.¹⁴ In addition, to a lesser extent, other instruments such as wage subsidies, job counselling, job application skills training, other training programmes and job mediation are also used within the ESF programme. Searching for job vacancies is a less common ESF activity because this is more difficult to account for. However, this does not mean that looking for vacancies for ESF participants does not occur; these activities are simply not part of the ESF project.

Six target groups have been specified for the municipal projects within the ESF 2014-2020 Regulation. The majority of the population receiving social assistance can be categorised in one of these groups, which offers municipalities a lot of freedom to utilise the subsidy. At the same time, this does not encourage municipalities to devote additional efforts to specific target groups of vulnerable jobseekers with a larger distance to the labour market in order to be able to use the subsidy. Among the ESF participants, young people are strongly overrepresented compared to the elderly, while the population of social assistance recipients actually consists of relatively many elderly people, and they are often long-term unemployed. This indicates that within the social assistance population, municipalities mainly focus their reintegration efforts on those with better job opportunities. At the same time, the requirement that ESF activities must be aimed directly at integration into the labour market prevents municipalities from funding activities aimed at the most vulnerable jobseekers from ESF. After all, this group also needs help with related problems, such as health, debts, or language skills.

Schools for special education: apprenticeship supervision and forms of training, especially for students

For schools for special education, the ESF Active Inclusion funds are a relatively large addition to the existing funds for job counselling. Here too, the ESF funds are often largely used in regular policies so as to

¹³ Because this standard sometimes proved difficult to achieve in practice, the standard was adjusted in the autumn of 2017: the new standard is 90 days for the period between the final declaration of expenditure and the payment of the subsidy.

¹⁴ For a more extensive discussion of these earlier studies, see Appendix 5 of the fifth in-depth study (basic principle 5).

keep the administration and accountability simple and minimise risk. The instrument that is most commonly used by the schools for special education is apprenticeship supervision, followed by forms of knowledge acquisition such as sector courses and providing on-the-job-training companies. Some schools (also) use the ESF Active Inclusion funds for new or additional activities in the field of job counselling. The focus is mainly on students at the schools and to a lesser extent on providing follow-up support to former students.

Employee Insurance Agency (UWV): job coaching for Wajong population

UWV spends ESF Active Inclusion exclusively on job coaching for Wajong claimants. This instrument provides support in the workplace to both the disabled person and their employer. The use of job coaching for the Wajong population is part of the regular policy of UWV. It is a large and easily accountable activity with which the ESF subsidy can easily be fully utilised. The ESF funds are relatively limited in relation to UWV's regular budget for reintegration of Wajong claimants.

Ministry of Justice and Security (JenV): broad set of instruments to provide ESF target groups a good start in society

The Ministry of Justice and Security (JenV) uses ESF Active Inclusion on behalf of four target groups: (former) detainees, TBS detainees (detention under hospital order), young people in juvenile correctional institutions and secure youth care institutions (residential and correctional). Various instruments are used for these target groups. Generally, this mainly concerns efforts to participate in education, the acquisition of concrete skills that are in high demand in the labour market, and follow-up support. These instruments aim to help these target groups to make a good start in society after their stay in a penitentiary, TBS clinic, juvenile correctional institution, or secure youth care institution. In all cases, this is regular policy. ESF Active Inclusion is a substantial addition to the resources that the Ministry of Justice and Security have available for job counselling of the aforementioned target groups.

Added value

ESF Active Inclusion can lead to added value in various ways.

1. **Quality effects** are most common: the deployment of more staff for reintegration offers more room for intensive counselling and tailored support. We have seen this in all projects, except that of UWV. For example, students at schools for special education can be supervised more intensively during their apprenticeship and detainees can follow more education and training courses aimed at work.
2. In addition, we also see **volume effects** in the municipal en UWV projects. These occur when the funds from ESF Active Inclusion make it possible to support more people with the existing instruments. For example, more people entitled to social assistance can be actively guided to work, because there is more capacity for it. This is not the case at schools for special education and DJI institutions, because by definition they reach their entire target group with their regular activities.
3. ESF can also contribute to financing new activities that have not been carried out before (**innovation effects**). Although we sometimes see innovative activities being financed from ESF, this is not often the case. As mentioned before, this is partly the result UVB promoting that applicants should focus on project activities that are easy to account for in terms of eligible costs.
4. Finally, ESF can contribute to **more and more intensive cooperation** between the parties involved in the labour market region. Both municipalities and schools for special education indicate that ESF contributes to this, because extra collaboration takes place about the spending of the ESF funds. This promotes cooperation among schools and between the schools on the one hand and the municipalities on the other. Although cooperation between schools and municipalities does not so much take place within ESF in the form of joint projects, it does develop through policy-related cooperation outside ESF.

The added value of ESF Active Inclusion can occur during the current ESF period (**directly**), or after the end of the period (**indirectly**). Direct added value occurs when the subsidy is used to carry out additional activities in the current period. This direct added value occurred in all subsidised activities within the JenV project and part of the activities within the projects of municipalities and schools for special education.

Indirect added value occurs when regular activities are entered within ESF, and the subsidy paid out is used afterwards for extra effort on reintegration. This extra effort takes place outside the scope of ESF (we refer to a 'freed up budget'). This indirect added value was realised in the rest of the projects of municipalities and schools for special education, and in all subsidised activities within the UWV project.

Equal Opportunities and Non-Discrimination

The ESF Operational Programme points out that specific groups have limited access to the labour market because of, among other things, discrimination in the labour market and stereotyping (for example, LGBT people, people with a non-Western background and women). ESF Active Inclusion aims to contribute to the promotion of Equal Opportunities and Non-Discrimination (GKND) as a horizontal theme. UVB has taken several actions to bring GKND to the attention of applicants, including a series of round table discussions in the labour market regions, guidelines, a bus tour, training courses and work visits. Although applicants were positive about some of these actions, they regard their added value as limited. The actions mentioned have led to a little more awareness among applicants, however, they have not led to changes in behaviour or other concrete initiatives to promote GKND (neither within their own organisation nor towards employers). Finally, the actions from UVB were mainly aimed at ESF applicants and have reached few employers. These findings call for a reconsideration of the use of other instruments for the promotion of GKND.

Partly as a result of these findings, the Ministry of Social Affairs and Employment has asked Statistics Netherlands (CBS) to carry out an Equal Opportunity Monitor. Statistics Netherlands has examined per region whether specific groups of social assistance recipients find work to an equal extent and are equally supported with labour market instruments. The results of these analyses were discussed with municipal officials in intervision sessions, during which they shared their experiences and bottlenecks. This has provided insight into the perception and needs of case managers in the municipal reintegration practice. The Ministry of Social Affairs and Employment will use these insights to provide better support to the labour market regions in the coming period of the European Social Fund (ESF 2021-2027).

Effectiveness

In this study, ESF Active Inclusion is considered effective when the programme-specific result indicators have been achieved and the content and implementation of the projects meet the basic principles of effective reintegration from the analytical framework.

Result Indicators

On behalf of UVB, Statistics Netherlands annually compiles an [ESF dashboard](#) containing data on the characteristics of ESF participants and their programme results. This only contains data about ESF participants from periods that have been completed and audited. We assess the results of the ESF projects in terms of the extent to which participants have found (better) work after completing their individual programmes. This includes two types of transitions: first, the transition from unemployed to working and second, the transition to 'better work'. The latter refers to finding employment with either a permanent contract, more contract hours, higher hourly wages or for which no SRG provision¹⁵ is required. The two transitions together are referred to as finding (improved) work. We look at this programme-specific indicator on two occasions: within 4 weeks after completion of the programme, and within 12 months after completion of the programme. Separate target values have been formulated for each target group and measurement moment.

Table S.1 shows that the target values for the municipal projects have been amply achieved. The same applies to the projects for (former) students at schools for special education, and within the UWV project the result indicators have nearly or completely been achieved. Finally, the JenV project shows mixed results; the target value has been achieved for the younger target groups, but not for (former) detainees. The target value for (former) detainees may have been set too ambitiously, because in many cases the outflow to work will not take place within four weeks after the end of detention, but afterwards.

¹⁵ An SRG-provision is a re-integration trajectory that is registered in the Statistics on Re-integration by Municipalities. SRG-provisions are: temporary wage cost subsidy, subsidised jobs, wage cost subsidies based on the Participation Act, sheltered employment, participation jobs, jobcoaching, travel provisions, other provisions for handicapped workers and other provisions.

The results shown in table S.1 reflect the data that are now available and can still change when more recent data becomes available.

Table S.1 Realisation of programme-specific result indicators for finding (improved) work¹⁶

Applicant	Target group	When finishing programme		1 year after finishing programme	
		Target value	Realisation	Target value	Realisation
Municipalities	All participants	20%	36%	25%	28%
Vso/pro	All participants	20%	30%	25%	35%
UWV	All participants	55%	56%	65%	63%
JenV	Young people (civil and criminal) ^A	60%	77%		
	(former) Detainees	22%	14%		

A: For young people in juvenile correctional institutions and secure youth care institutions, continuing their education also counts as finding (improved) work.

In total, six of the eight formulated target values were (amply) achieved and two were not achieved (one by a very small margin). Since the municipal projects and the projects for (former) students at schools for special education make up by far the largest part of the total population of ESF participants in terms of participation numbers, the results of these projects weigh heavily in the overall effectiveness of ESF Active Inclusion. It is precisely here that all the target values were (amply) achieved.

Testing ESF practice against analytical framework

In chapter 6, the implementation of ESF Active Inclusion is tested against the basic principles of the analytical framework. The analytical framework describes the conditions under which the instruments that were funded by ESF are or can be effective for the various target groups. The assessment shows to what extent the deployment of those instruments within ESF met those conditions. If the conditions have been met and the result indicators have been achieved, this is an indication that the deployment of ESF has been effective.

We conclude that the implementation is largely in line with the basic principles of the analytical framework, although there are differences between the various ESF projects. The projects for (former) students at schools for special education, UWV projects and JenV projects are largely in line with the analytical framework. They serve target groups with a large distance to the labour market and deploy a mix of appropriate and effective instruments on behalf of them, which indicates effective deployment. Within the municipal projects there is a fairly one-sided focus on case management. This is (partly) the result UVB promoting project activities that can easily be accounted for in terms of eligible costs. A wider spread of instruments could increase effectiveness. On the basis of the literature, case management is an effective instrument and, in accordance with the analytical framework, it is used at an early stage with attention to job opportunities, rights and obligations. When looking at the target groups to which municipalities have offered case management, a more effective deployment is possible. The broad definition of the ESF target groups has left room to incorporate people with a smaller distance to the labour market in the municipal ESF projects. The effectiveness here can be further increased by a stronger focus on older jobseekers and long-term benefit claimants who are no longer being actively supported by their municipalities.

Assessment of effectiveness in a nutshell

Overall, on the basis of the programme-specific result indicators and the testing of the analytical framework, it can be concluded that ESF Active Inclusion has a reasonable degree of effectiveness. Effectiveness can be increased by a more specific focus on people with a large distance to the labour market, including the elderly.

¹⁶ The target values refer to the share of ESF participants that have found (better) work within the stated term. This is the case when an unemployed participant finds work, or when a working participant receives a permanent contract, more contract hours, or higher hourly wages, or no longer needs an SRG provision.

Efficiency

An efficient use of ESF Active Inclusion is defined for this evaluation as the ratio between the total subsidy deployed on the one hand, and the instruments used and the number of participants who have achieved the intended result on the other.

The total available subsidy amount is €363 million. At the time of the final evaluation of the implementation and execution (2018), 94 percent of the available funds had already been used. Looking at the number of participants, we see that the projects in the labour market regions reached more than three times as many participants (more than 230,000) than was intended (72,500). In terms of participants, the municipal projects constitute the majority of ESF. The intended number of participants has also been achieved within the UWV project. The JenV project had not yet achieved the intended target value for 2023 based on the first two periods, but after the addition of the third period, it has now been amply achieved. Overall, therefore, (many) more ESF participants have been reached than originally intended, which in terms of efficiency is favourable.

In addition, as described in the previous section, we see that the programme-specific result indicators have largely been achieved. Spreading the ESF subsidy (€363 million) over more participants than intended has not resulted in targets not being reached. It is important to note that the subsidised activities are strongly intertwined with the implementation of regular policy. This means that the results achieved are also partly the result of other regular activities.

Finally, we find support in the literature for the effectiveness of the instruments that are widely used within ESF Active Inclusion, namely case management and vocational training. These results of the in-depth study support the view that the resources available for ESF Active Inclusion have been used efficiently.



Inleiding



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

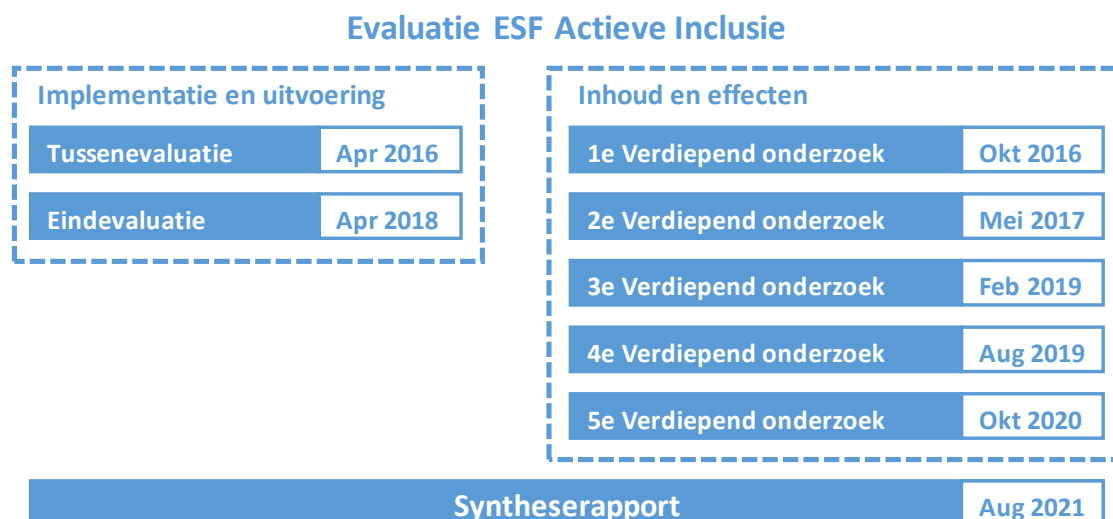
Nederland heeft ervoor gekozen om de Europese Sociaal Fonds-middelen voor de programmaperiode 2014-2020 in te zetten om de arbeidsparticipatie te verhogen en daarmee de economie te versterken en armoede tegen te gaan. De focus daarbij ligt op ‘... het vergroten van de werkgelegenheid en inzetbaarheid en ondersteuning bij het vinden van betaald werk’ (Operationeel Programma (OP), 2014, p. 9). In Nederland zijn drie investeringsprioriteiten benoemd voor ESF, te weten Actieve Inclusie, actief en gezond ouder worden (DI) en toegang werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven (GTI). Het voorliggende onderzoek evalueert de investeringsprioriteit Actieve Inclusie, en daarbinnen het deel met als specifieke doelstelling het bevorderen van de arbeidstoeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het onderdeel van Actieve Inclusie met als specifieke doelstelling sociale innovatie en transnationale samenwerking (SITS) valt buiten de scope van deze evaluatie.

Het ministerie van SZW, afdeling Uitvoering Van Beleid (UVB), treedt op als managementautoriteit voor ESF.¹⁷ Tijdens de programmaperiode voert 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.¹⁸ Voor Actieve Inclusie zijn in dit kader zeven onderzoeken uitgevoerd binnen twee ‘onderzoekslijnen’:

- Allereerst zijn er een tussen- en eindevaluatie uitgevoerd naar de **implementatie en de uitvoering** van het eerste tijdvak van ESF Actieve Inclusie (tijdvak 2014 – 2016). Hierbij is gekeken naar de ervaringen met het ‘proces’ van ESF, inclusief de aanvraag, verantwoording, declaratie en controle. Het doel hiervan was om lessen te genereren voor navolgende tijdvakken van ESF Actieve Inclusie.
- Daarnaast zijn vijf jaarlijkse **verdiepende onderzoeken** uitgevoerd naar de inhoud en effecten van ESF Actieve Inclusie. Hierin is (onder andere) gekeken naar de uitgevoerde activiteiten, bereikte doelgroepen, behaalde resultaten en toegevoegde waarde van ESF.¹⁹

Het voorliggende synthesrapport biedt een toegankelijke samenvatting van de bevindingen uit deze zeven onderzoeken en de conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van ESF Actieve Inclusie.

Figuur 1.1 **Overzicht rapporten in het kader van evaluatie ESF Actieve Inclusie+**



¹⁷ Voor 1 januari 2018 heette de afdeling Uitvoering Van Beleid nog ‘Agentschap SZW’. Omwille van consistentie spreken we in dit rapport alleen over Uitvoering Van Beleid, ook als het gaat om activiteiten die hebben plaatsgevonden voor 2018.

¹⁸ Zie artikel 54 van de Verordening Nr. 1303/2013.

¹⁹ 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 voor gekozen om de oplevering van deze derde rapportage uit te stellen, zodat alsnog gerapporteerd kon worden over de output en outcome van ESF Actieve Inclusie.

1.2 Probleemanalyse, doelstelling en doelgroepen ESF Actieve Inclusie

Probleemanalyse

Het Operationeel Programma 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. Dit draagt tegelijkertijd bij aan de bestrijding van armoede, zo redeneert het Operationeel Programma. 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. Het Operationeel Programma en de Regeling ESF 2014-2020 wijzen in dit verband specifiek naar de volgende groepen: jongeren, jonggehandicapten, ouderen, (ex-)gedetineerden, tbs'ers, jongeren in een jeugdinrichting, niet-uitkeringsontvangers en statushouders (vluchtelingen).

Sinds het opstellen van het Operationeel Programma is de economische context en arbeidsmarkt sterk veranderd. Tussen 2014 en 2019 waren er vijf opeenvolgende jaren van economische groei van gemiddeld rond de 2%. 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. In het eerste kwartaal van 2020 sloeg echter de coronacrisis toe, die in 2020 leidde tot een zeer forse economische krimp van 3,7%.²⁰ Het is waarschijnlijk dat de ESF-resultaten in 2020 hieronder te lijden hebben gehad.

Doelstelling

Het Operationeel Programma formuleert als doelstelling voor de investeringsprioriteit Actieve Inclusie de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en het verminderen van de jeugdwerkloosheid als een van vier specifieke doelstellingen.²¹ Daarnaast wordt via het horizontale thema 'Gelijke Kansen en Non-discriminatie' (GKND) aandacht gevraagd voor het bevorderen van de gelijkheid, gelijke behandeling en gelijke kansen voor iedereen.²² De Europese Commissie vindt het belangrijk dat hieraan aandacht besteed wordt en dat dit geborgd wordt binnen de ESF-projecten.

Voor het ESF-programma Actieve Inclusie zijn programmaspecifieke outputindicatoren opgesteld betreffende de bereikte deelnemersaantallen. Ook is een financiële indicator opgesteld, die ziet op de benutting van de ESF-middelen.²³ Tot slot is een aantal programmaspecifieke resultaatindicatoren opgesteld, op het niveau van de uitstroom naar (beter) werk van de deelnemers aan de verschillende ESF-projecten. Deze worden in de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport beschreven, inclusief de realisatie daarvan.

Aanvraagstructuur en doelgroepen

Nederland wijst ruim 70% van de ESF-middelen toe aan Actieve Inclusie. In totaal is €363 miljoen (inclusief Sociale Innovatie en Transnationale Samenwerking; SITS) bestemd voor Actieve Inclusie. De middelen voor Actieve Inclusie 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). Op het moment van schrijven is aan de arbeidsmarktregio's €292 miljoen verleend, gevolgd door €46 miljoen aan het ministerie van JenV en €30 miljoen aan UWV.²⁴

²⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/in-de-klas/conjunctuurbekering/te-voorspellen-indicatoren/bruto-binnenlands-product--bbp-->

²¹ Wij gaan in deze rapportage niet verder in op de overige doelstellingen van ESF 2014-2020. Zie hiervoor het OP.

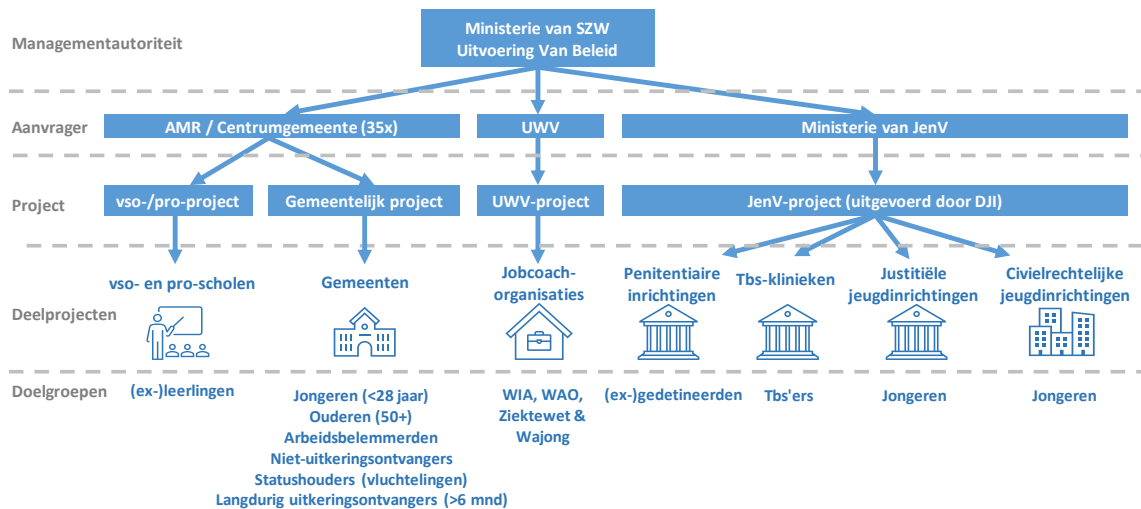
²² Specifiek wordt gesproken over het bevorderen van de gelijkheid van mannen en vrouwen, gelijke behandeling en gelijke kansen voor iedereen en non-discriminatie op de gronden van geslacht, ras, godsdienst/levensovertuiging, politieke gezindheid, handicap of chronische ziekte, leeftijd, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat of nationaliteit.

²³ In deze syntheses studie wordt niet gerapporteerd over de financiële realisatie van de subsidie.

²⁴ De som van de verleende subsidiebedragen is hoger dan het totaal beschikbare bedrag van €363 miljoen. Hier kiest UVB bewust voor, omdat in de praktijk doorgaans niet de volledige subsidie wordt benut. Dit komt doordat de aanvragers niet altijd alles declareren en doordat een deel van de kosten waarvoor subsidie is aangevraagd na controle niet declarabel blijkt.

Binnen deze projecten wordt ingezet op een brede doelgroep: mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De Regeling ESF 2014-2020 heeft hiervoor per aanvrager een aantal specifieke doelgroepen benoemd, zoals onderstaand weergegeven.

Figuur 1.2 Aanvraagstructuur en doelgroepen ESF Actieve Inclusie



1.3 Vraagstelling

Het onderzoek kent afzonderlijke doel- en vraagstellingen voor enerzijds de evaluatie van de implementatie en uitvoering en anderzijds de verdiepende onderzoeken naar inhoud en effecten.

Evaluatie implementatie en uitvoering

De hoofdvraag van de evaluatie van de implementatie en uitvoering luidt:

Hoe zijn de organisatie en de uitvoering van respectievelijk de aanvraag- en uitvoeringsfase en de eind-declaratiefase van het eerste tijdvak van ESF Actieve Inclusie verlopen en welke lessen kunnen daaruit worden gedestilleerd voor volgende tijdvakken?

In lijn met deze hoofdvraag is in de tussen- en eindevaluatie aandacht geschonken aan de onderstaande thema's. Daarbij zijn de perspectieven van zowel de aanvragers als van Uitvoering Van Beleid in kaart gebracht.

1. Aanvraag- en beoordelingsprocedure
2. Uitvoering, monitoring en verantwoording projecten
3. Eindcontrole
4. Dienstverlening Uitvoering Van Beleid
5. Lessen naar de toekomst

Verdiepende onderzoeken

Het verdiepende onderzoek naar ESF Actieve Inclusie wordt jaarlijks uitgevoerd en volgt de ontwikkeling van de uitvoering van het programma. 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. De precieze inhoud van het verdiepende onderzoek verschilt per jaar, waarbij verschillende accenten zijn gelegd. Met de informatie uit de verdiepende rapportages tezamen kan een antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling.

Synthesestudie

Het voorliggende syntheserapport biedt een toegankelijke en beknopte beschrijving van de lessen met betrekking tot zowel het proces als de inhoud en de effecten, als sluitstuk van de evaluatie van ESF. Het is gebaseerd op de eerdere zeven rapporten over respectievelijk de inhoud en effecten, en de implementatie en uitvoering van ESF. Bijlage 4 laat per paragraaf zien op welke (onderdelen van de) rapporten ze gebaseerd zijn.

1.4 Onderzoeksaanpak

Evaluatie implementatie en uitvoering

Voor de evaluatie van de implementatie en uitvoering zijn de onderstaande activiteiten uitgevoerd. Voor meer detail over de precieze functionarissen die zijn geïnterviewd, verwijzen we naar de afzonderlijke rapporten van de tussen- en eindevaluaties.

- **Deskresearch:** raadpleging van schriftelijke en digitale bronnen, zoals digitale formats voor de vaststelling van de subsidie, verstrekte informatie vanuit UVB over de afrondingfase, ingediende einddeclaraties en (concept)rapportages naar aanleiding van de eindcontroles.
- **Interviews met landelijke vertegenwoordigers** van het ministerie van SZW (als beleidsmatig verantwoordelijke) en Uitvoering Van Beleid (UVB) die nauw betrokken zijn (geweest) bij de einddeclaratiefase van het eerste tijdvak van ESF Actieve Inclusie.
- **Telefonische interviews met aanvragers**, te weten het ministerie van JenV, UWV, gemeenten en vso-/pro-scholen.

Verdiepende onderzoeken

Theoriegestuurde effectevaluatie

Het verdiepende onderzoek naar het ESF-programma Actieve Inclusie 2014-2020 is uitgevoerd 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/hogleraren geraadpleegd. Deze interventielogica bevat een aantal uitgangspunten 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 uitgangspunten uit de literatuur, wat een indicatie is voor de doeltreffendheid van ESF. De uitgangspunten uit de interventielogica en de toetsing daarvan aan de ESF-praktijk treft u in hoofdstuk 5.

Vervolgens zijn de **resultaten en effecten** van het programma als geheel in kaart gebracht.²⁵ De volgende evaluatiecriteria staan hierbij centraal:

Tabel 1.1 Definities van evaluatiecriteria

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 genomen samenwerking tussen de betrokken partijen als gevolg van ESF, met name binnen de arbeidsmarktregio'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 aan-deel	De inspanningen die met ESF Actieve Inclusie worden geleverd ten opzichte van overige inspanningen vanuit het reguliere beleid voor de doelgroep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit begrip is bij de EC bekend als 'context'.
Doelmatigheid	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.

Onderzoeksactiviteiten

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

- De interventielogica is regelmatig **geactualiseerd** met nieuwe inzichten uit de literatuur.
- De kenmerken van de ESF-deelnemers en de resultaten van hun trajecten zijn landelijk in kaart gebracht middels een **CBS-monitor**. Deze monitor is jaarlijks geanalyseerd om zicht te krijgen op de output en de outcome van ESF Actieve Inclusie. De cijfers die in deze synthesestudie zijn gepubliceerd zijn gebaseerd op de eerdere verdiepende onderzoeksrapporten. De meest actuele cijfers zijn te raadplegen via een online ESF-dashboard van CBS, en worden nog altijd geactualiseerd op basis van gecontroleerde projectgegevens. Naar verwachting in 2023 (afhankelijk van de voortgang van de controles) zal de definitieve eindstand in kaart gebracht en gepubliceerd worden.
- Voor elke rapportage werden **aanvragers bevragd** 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.²⁶
- Periodiek was het horizontale ESF-thema **Gelijke Kansen en Non-Discriminatie** onderwerp van onderzoek.

²⁵ 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.

²⁶ In het tweede verdiepende onderzoek zijn vier casestudies uitgevoerd bij deelprojecten, gevolgd door dertien casestudies in het derde verdiepende onderzoek en vier casestudies in het vijfde verdiepende onderzoek.

De precieze onderzoeksaanpak en inhoudelijke focus van het verdiepende onderzoek verschilt per jaar. Een gedetailleerder overzicht is te vinden in bijlage 2 van dit rapport.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze syntheses studie beschrijft de ervaringen met de implementatie en uitvoering van ESF, waarbij onder andere ingegaan wordt op de aanvraag- en beoordelingsprocedure, de controlesystematiek, de verantwoording en de einddeclaratie. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de inhoud en de resultaten van de projecten in de arbeidsmarktregio's (zowel gemeentelijk als vso/pro), waarna hoofdstuk 4 hetzelfde behandelt voor de UWV- en JenV-projecten. De inspanningen die binnen ESF zijn gepleegd ter bevordering van Gelijke Kansen en Non-Discriminatie (GKND) worden in hoofdstuk 5 beschreven, waarna hoofdstuk 6 op basis van de toetsing van de aannames uit de interventielogica ingaat op de doeltreffendheid van ESF Actieve Inclusie. Hoofdstuk 7 biedt tot slot de overkoepelende conclusies ten aanzien van de organisatie en uitvoering, inhoud en effecten van ESF Actieve Inclusie.



Implementatie en uitvoering van ESF

2

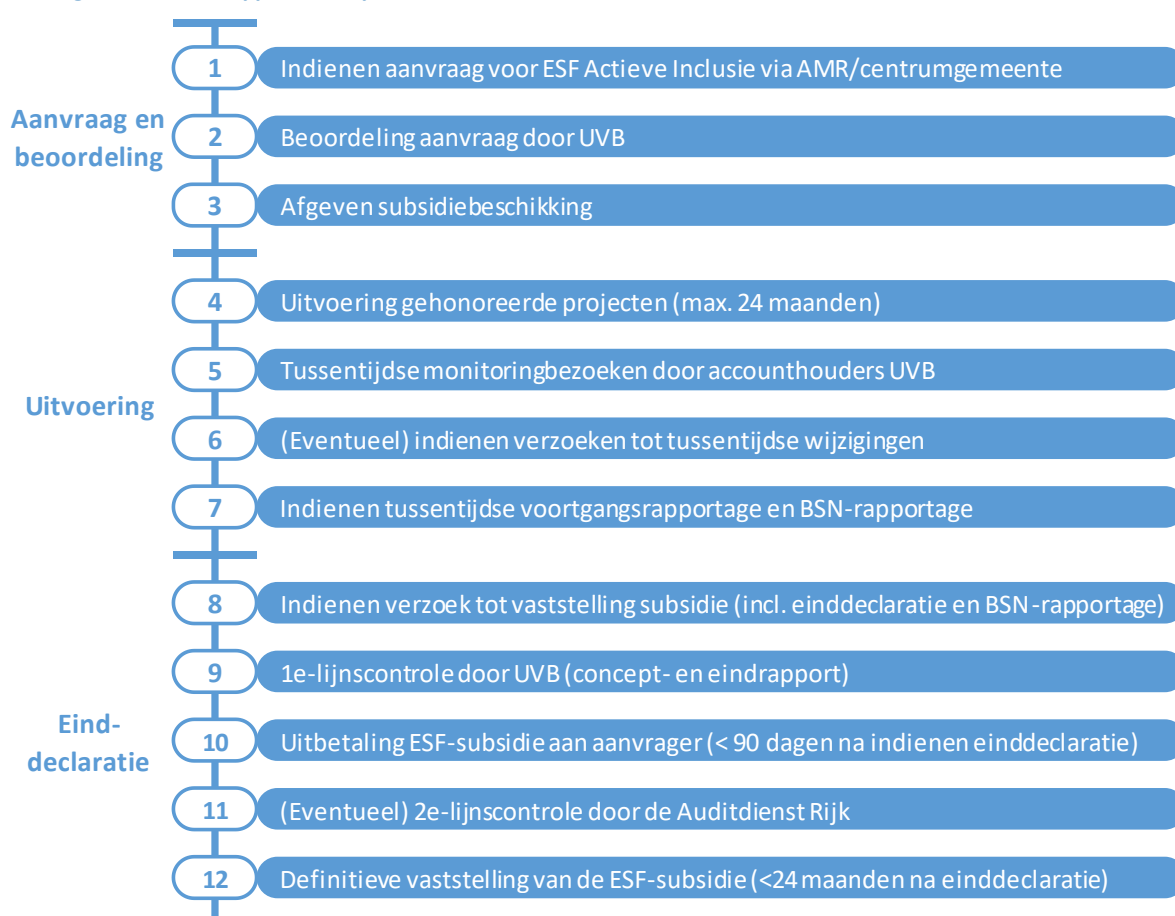
2 Implementatie en uitvoering van ESF

2.1 Inleiding

Binnen dit onderzoek is op een tweetal momenten door Bureau Bartels een evaluatie uitgevoerd van de implementatie en de uitvoering van het ESF-programma Actieve Inclusie 2014-2020. In de tussentijdse procesevaluatie stonden de ervaringen met de informatievoorziening, de aanvraag- en beoordelingsprocedure en de inrichting van de monitoring- en controlesystematiek centraal.²⁷ De ervaringen met de verantwoording en de einddeclaratiefase kwamen in de eindevaluatie aan bod.²⁸ Beide procesevaluaties hadden betrekking op het eerste tijdvak van het programma (2014-2016).

De onderstaande figuur biedt een overzicht van de stappen die de aanvragers en UVB doorlopen, vanaf het indienen van de aanvraag tot het vaststellen van de ESF-subsidie.

Figuur 2.1 Stappen in het proces van ESF



2.2 Aanvraag- en uitvoeringsfase

UVB is vroegtijdig begonnen met de organisatie van en de communicatie over het eerste tijdvak van ESF Actieve Inclusie. Ruim een half jaar voor de formele goedkeuring van het Operationeel Programma werd de regeling voor het eerst opengesteld. Rondom dit eerste tijdvak zijn diverse communicatiemiddelen ingezet: vooral de website, de accounthouders en regiobijeenkomsten bleken effectieve middelen om

²⁷ Bureau Bartels/Regioplan, *Tussenevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014-2020*, 22 april 2016.

²⁸ Bureau Bartels/Regioplan, *Eindevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014-2020*, 19 april 2018.

aanvragers te bereiken. Deze inspanningen hebben ertoe geleid dat alle beoogde aanvragers – arbeidsmarktregio's (voor gemeentelijke projecten en projecten van vso-/pro-scholen), UWV en het ministerie van JenV/DJI – ook daadwerkelijk aanvragen hebben ingediend. Rondom de horizontale doelstelling 'gelijke kansen en non-discriminatie' (GKND) is enige tijd onduidelijkheid en weinig enthousiasme geweest bij aanvragers. Gedurende de uitvoering van het programma is extra ingezet op de communicatie over en ondersteuning bij de realisatie van deze doelstelling. Op dit thema wordt in hoofdstuk 6 van dit rapport nader ingegaan.

Hoewel de regeling al vanaf 1 mei 2014 open stond, kwam driekwart van de aanvragen in de laatste maand (oktober 2014) binnen, waarvan ruim 80% van de gemeentelijke aanvragen in de allerlaatste week. Verklaringen voor dit indieningspatroon vormen de opzet van de regeling (de ESF-middelen zijn bij voorbaat al verdeeld over aanvragers), onervarenheid met de centralisatie (gemeenten moesten samen een aanvraag opstellen en scholen moesten hun gezamenlijke plan via de centrumgemeenten indienen) en het ongunstige moment (gemeenten waren volop bezig met de implementatie van de Participatiewet). Hierdoor ontstond een grote piekbelasting voor UVB in de maanden daarop en schoof de afgifte van beschikkingen op naar begin 2015. Overigens werden deze beschikkingen wel tijdig verleend. De beoordeling van de ingediende aanvragen is goed verlopen.

Vanaf de start van het programma bestond een groot draagvlak bij aanvragers voor de inhoud en de voorwaarden van de ESF-regeling Actieve Inclusie. Door de brede afbakening van de doelgroepen en de typen activiteiten die subsidiabel waren, bestond er een goede 'fit' tussen enerzijds de invulling van de regeling en anderzijds de behoeften van aanvragers. Bovendien ervoeren aanvragers de flatrate op de directe loonkosten²⁹ als een geslaagde vereenvoudiging ten opzichte van vorige ESF-programma's. Ook voor het indienen van aanvragen via de centrumgemeenten bestond draagvlak vanuit de centrumgemeenten, de overige gemeenten en vso-/pro-scholen. Deze rol van centrumgemeenten had als belangrijke voordelen dat de centrumgemeenten regie konden voeren en een efficiëntere aanpak van arbeidstoeleiding konden organiseren. De samenwerking tussen de gemeenten onderling bij de uitvoering van de ESF-activiteiten verliep volgens negen op de tien respondenten goed. Heel incidenteel was er weinig interesse voor deelname bij kleinere gemeenten of was er sprake van een uiteenlopende coöperatieve houding onder de overige gemeenten. Van de beoogde inhoudelijke samenwerking tussen enerzijds gemeenten en anderzijds scholen was in het eerste tijdvak nauwelijks sprake: in veel arbeidsmarktregio's kwamen de aanvraag voor gemeenten en die voor de scholen volledig separaat tot stand. Een belangrijke reden hiervoor was dat de kosten van samenwerkingsprojecten moeilijk te verantwoorden waren voor ESF Actieve Inclusie. De inhoudelijke 'cross-over' tussen gemeenten en scholen vond dan ook vooral buiten het ESF-programma om plaats. In die gevallen waarin wel binnen het ESF-programma samengewerkt werd, verliep dit zonder uitzondering goed.

Blijkens de ervaringen van UVB en de aanvragers verliep de aanvraagprocedure in grote lijnen adequaat. Mede door de vroegtijdige informatievoorziening, de rol van de accounthouders en de inzet van 'ESF-ervaren' adviesbureaus verliep het opstellen en het indienen van aanvragen doorgaans goed. Wel ondervonden sommige arbeidsmarktregio's knelpunten omdat de regionale samenwerking in de aanvraagperiode nog onvoldoende ontwikkeld was. Ook werd het ontbreken van de geactualiseerde, definitieve Handleiding Projectadministratie (HPA) als een gemis ervaren. Aanvragers zagen de HPA niet zozeer als een hulpmiddel zoals die bedoeld was, maar als 'de norm' om problemen later bij de afrekening (lees: kortingen op de ESF-subsidie) te voorkomen. Dit vanwege ervaringen met ESF uit het verleden en vernieuwingen als de Vereenvoudigde Caseload Verantwoording (VCV)-methode³⁰ en de centrale rol van centrumgemeenten in de aanvraagprocedure. Met de inhoud van de HPA konden gebruikers in grote lijnen goed uit de voeten.

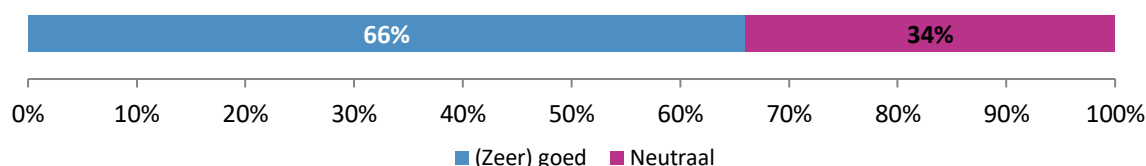
²⁹ In de einddeclaratie kan een 'opslag' van 40% op de loonkosten worden gevraagd om overheadkosten te dekken. Deze kosten hoeven dan niet nader gespecificeerd en verantwoord te worden.

³⁰ De VCV-methodiek (Vereenvoudigde Caseload Verantwoording) is nieuw ingevoerd voor klantmanagement, de meest voorkomende projectactiviteit. Deze systematiek maakt het administratief een stuk eenvoudiger om begeleiding van klantmanagers op ESF-deelnemers te verantwoorden. De personele inzet van een klantmanager kan namelijk worden verantwoord op ESF naar rato van het aandeel ESF-subsidiabele klanten dat men in de caseload heeft. Dit terwijl voorheen de personele inzet per ESF-deelnemer nauwkeurig moest worden geadmistreerd.

Voor de informatievoorziening rondom de aanvraagprocedure gaven respondenten een voldoende (gemiddeld rapportcijfer 7,1). Onduidelijkheden die werden ervaren hadden betrekking op de gestelde eisen aan de projectadministratie en, specifiek bij vso/pro, de typen subsidiabele activiteiten. Het contact met en de begeleiding door de accounthouder vanuit UVB werd door een ruime meerderheid van de aanvragers positief gewaardeerd. De accounthouders vormden een belangrijke vraagbaak voor de inrichting van de projectadministratie voor ESF Actieve Inclusie. Regelmatig kwam het voor dat UVB maakte afspraken met afzonderlijke arbeidsmarktregio's over de projectadministratie niet tijdig breed verspreide onder andere arbeidsmarktregio's. Bovendien werden vragen over de projectadministratie niet in alle gevallen duidelijk beantwoord en van de nodige 'voorbehouden' voorzien. Hierdoor was tijdens de tussentijdse evaluatie sprake van de nodige onzekerheid en zorg over de controles rondom de eindafrekening.

Per saldo was twee derde van de arbeidsmarktregio's positief over de aanvraag- en beoordelingsprocedure van het eerste tijdvak van ESF Actieve Inclusie. De overige arbeidsmarktregio's oordeelden neutraal over deze procedure.

Figuur 2.2 Ervaringen van vertegenwoordigers van arbeidsmarktregio's met aanvraag- en beoordelingsprocedure eerste tijdvak ESF Actieve Inclusie (N=35)



Uit de eindevaluatie bleek dat bij ongeveer de helft van de projecten uit het eerste tijdvak gedurende de uitvoering veranderingen doorgevoerd zijn in typen projectactiviteiten en/of doelgroepen. Bij de vso-/pro-projecten kwam dit vaker voor dan bij gemeentelijke projecten. Dit had bij vso-/pro-projecten vooral te maken met de verruiming van de definitie van praktijklessen (namelijk de toevoeging van praktijklessen die op school werden gegeven). Bij gemeentelijke projecten werden soms loonkostensubsidies en branchecursussen achterwege gelaten, terwijl in andere gevallen juist nieuwe type activiteiten alsnog opgevoerd werden (zoals startersbanen, versnelde re-integratietrajecten en projecten voor statushouders). Bij een ruime meerderheid van de projecten kwam het aantal deelnemers in de einddeclaratie overeen met de aanvraag. Bij vijf projecten werden minder ESF-deelnemers opgevoerd, bij twee juist meer.

2.3 Monitoring en verantwoording

In het Operationeel Programma waren voor UVB twee indicatoren opgenomen, namelijk een rechtmatige uitvoering van het programma en een volledige benutting van de beschikbare subsidies. Om dit te realiseren heeft UVB sterk gestuurd op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn. De consequentie hiervan is dat in het eerste tijdvak vooral projectactiviteiten zijn uitgevoerd die aanvragers voorheen ook al deden en dat – als spiegelbeeld – vernieuwende activiteiten weinig voorkomen. Voor een volledige benutting van het beschikbare subsidiebudget werden verschillende maatregelen getroffen, zoals het ontwerpen van een vereenvoudigde regeling en de monitoring- en controleactiviteiten. Wat dit laatste betreft vormden de periodieke monitorbezoeken door de accounthouders en de voortgangsrapportages belangrijke methoden om zicht te krijgen of de financiële realisatie 'op schema' lag bij de aanvragers. In het Operationeel Programma was voor de uitvoeringskosten van UVB als norm opgenomen dat dit maximaal 4% van de totale uitgaven mag zijn. Ten tijde van de eindevaluatie bedroegen de uitvoeringskosten voor het eerste tijdvak (tot op dat moment) 3,4%.

Het opzetten en het beheren van de projectadministratie bleek geen sinecure. Alle geraadpleegde vertegenwoordigers van arbeidsmarktregio's hadden hierbij knelpunten ervaren. Deze knelpunten hadden

vooral betrekking op de registratie van het aantal uren van en/of contactmomenten met ESF-deelnemers en het bepalen van het aantal subsidiabele uren van een medewerker. Hiermee samenhangend ervoer ruim de helft van de vertegenwoordigers van arbeidsmarktregio's knelpunten bij het samenstellen van de tussenrapportages.

Aanvragers moesten na afloop van elk kalenderjaar een BSN-rapportage aanleveren. Door de deelnemers aan de ESF-activiteiten aan de hand van BSN-nummers te koppelen aan CBS-data kon zicht worden verkregen op de effecten bij deze deelnemers. De aanvragers waren gematigd positief over de informatievoorziening over de BSN-rapportages (gemiddeld rapportcijfer 6,5). Met name het late moment waarop deze informatie werd verstrekt en de tussentijdse aanvullende instructies werden kritisch beschouwd. Bij het opvoeren van de BSN-nummers in deze rapportages bleken de arbeidsmarktregio's een voorzichtige koers te varen. In de tussentijdse BSN-rapportages leverden zij dikwijls een voorlopige lijst met deelnemers aan. Dit omdat zij er zeker van wilden zijn dat van op te voeren deelnemers in voldoende mate 'hard' gemaakt kon worden dat er de nodige ESF-inspanningen waren verricht. Bij de eindafrekening werd dan een definitieve lijst met ESF-deelnemers opgemaakt. Hierdoor ontstond het risico dat de voorlopige resultaten af konden wijken van de definitieve resultaten. In de eindevaluatie bleek twee derde van de respondenten knelpunten met de BSN-rapportages te ervaren. Vooral de extra belasting als gevolg van de tussentijdse aanvullende instructies en de jaarlijkse frequentie waarmee BSN-rapportages aangeleverd moeten worden, werden als knelpunten ervaren.³¹

De ervaringen met de einddeclaratie waren overwegend positief. Bij ruim drie kwart van de aanvragers verliep dit naar eigen zeggen soepel. Een klein deel is neutraal vanwege de hoeveelheid gevraagde gegevens voor de einddeclaratie. De ervaringen met de flatrate – de 'opslag' van 40% op de loonkosten om overheadkosten te dekken – waren positief. Dit werd als een vereenvoudiging ervaren ten opzichte van de methodiek die in het vorige programma werd gehanteerd. Iets vergelijkbaars geldt voor de Simplified Cost Options (SCO), waarmee JenV/DJI heeft geëxperimenteerd. Bij deze methodiek worden voor bepaalde typen activiteiten vaste subsidiebedragen verstrekt zonder dat de kosten hiervan verder verantwoord hoeven te worden. Voor de DJI-inrichtingen die de ESF-activiteiten uitvoeren en hierover gegevens aan dienen te dragen is het een sterke vereenvoudiging gebleken. De implementatie van deze innovatie kostte wel de nodige tijdsinzet van het ESF Bureau Noord van DJI.

Hoewel de invoering als lastig werd ervaren en veel begeleiding vanuit UVB heeft geleverd, heeft een groot deel van de arbeidsmarktregio's gebruikgemaakt van de Vereenvoudigde Caseload Verantwoording (VCV) bij de verantwoording van de tijdsinzet en kosten voor klantmanagement. Dit gold vooral voor gemeentelijke projecten. Scholen pasten de VCV-methode minder toe omdat hun verantwoording al vrij eenvoudig was en de VCV bij kleine teams tot grote correcties kon leiden. De kennisdeling over VCV vanuit UVB is niet optimaal geweest: er was te lang onduidelijkheid en telkens nieuwe situaties waarover gecommuniceerd moest worden. Dit neemt niet weg dat 69% van de aanvragers die de VCV gebruikt heeft, dit als een vereenvoudiging heeft ervaren.

Bij UWV zijn de kosten voor het jaar 2015 alsnog binnen ESF 2014-2020 gedeclareerd (terwijl dit voorzien was voor ESF 2007-2013). Bij deze aanvrager is dit zonder problemen verlopen. Bij JenV/DJI daarentegen is de 'overgang' van ESF 2007-2013 naar ESF 2014-2020 niet goed verlopen. Doordat jaargang 2015 alsnog onder het regime van ESF 2014-2020 werd geplaatst, is de financiële afwikkeling van de DJI-projecten uit dat jaar ernstig vertraagd. Dit had vervolgens ook een vertragend effect op de controle van het jaar daarop (waarin voor het eerst werd geëxperimenteerd met de hierboven beschreven Simplified Cost Option). Aan de kant van deze aanvrager bestond op dat moment ontevredenheid over de relatie met en communicatie vanuit UVB. Vanuit UVB is dan ook na het eerste tijdvak geïnvesteerd in het 'resetten' van de relatie met deze aanvrager.

³¹ UVB heeft gedurende de programmaperiode de eisen met betrekking tot de oplevering van de BSN rapportages aangescherpt. Hiermee is de kwaliteit van, zowel de voorlopige als de definitieve data, verder gewaarborgd. UVB geeft aan dat uit eigen analyse is gebleken dat het verschil tussen voorlopige data en definitieve data minimaal is.

2.4 Eindcontrole

Nadat een subsidieaanvrager het verzoek tot vaststelling van de ESF-subsidie indient bij UVB, gaat de controlefase van start. Deze fase bestaat uit een aantal deelstappen, namelijk voorbereiding van de eindcontrole, het controlebezoek, het opstellen van het conceptrapport en – na een reactie vanuit de aanvrager – het opstellen van het eindrapport van bevindingen. Na ontvangst van het eindrapport en nadat is vast komen te staan dat er geen tweedelijscontrole plaatsvindt, verstrekte UVB een verlenningsbeschikking. Voor de definitieve vaststelling van de ESF-subsidie – na een eventuele tweedelijscontrole – gold als norm dat deze binnen 24 maanden na ontvangst van de einddeclaratie plaatsvindt. Of deze norm is behaald, kon niet worden vastgesteld. Ten tijde van de eindevaluatie waren nog geen ervaringen opgedaan met deze laatste controlestep.

Naast het betrachten van een grote mate van nauwkeurigheid en zorgvuldigheid stond UVB voor twee uitdagingen bij de uitvoering van de eindcontrole. Een eerste uitdaging was dat de controleurs de controles op een vergelijkbare wijze moesten uitvoeren. Om dit te borgen werden verschillende maatregelen getroffen, zoals een inhoudelijke vraagbaakfunctie voor controleteams, het beschikbaar stellen van Q&A-documenten, interne bijeenkomsten van controleleiders (om de aanpak en de interpretatie van bevindingen door te nemen), het reviewen van conceptversies van controlerapporten door een andere controleleider en de inzet van een teamaudit om de uniformiteit in de werkwijze van controles te bewaken.

De tweede uitdaging was om te zorgen dat de afspraken die accounthouders met hun aanvrager maakten zo veel mogelijk in overeenstemming waren met de bevindingen van het controleteam. Het mocht niet zo zijn dat de leden van het controleteam wezenlijk anders oordeelden dan wat met de aanvrager was afgesproken. Bij de eerste controles bleek hiervan toch sprake, mede door onvoldoende afstemming tussen accounthouders en de rest van de organisatie. Hierdoor werden vanuit accounthouders soms andere signalen afgegeven (bijvoorbeeld over aspecten van de VCV) dan wat uiteindelijk de toets kon doorstaan bij de eindcontrole. Gaandeweg is dit beter geworden.

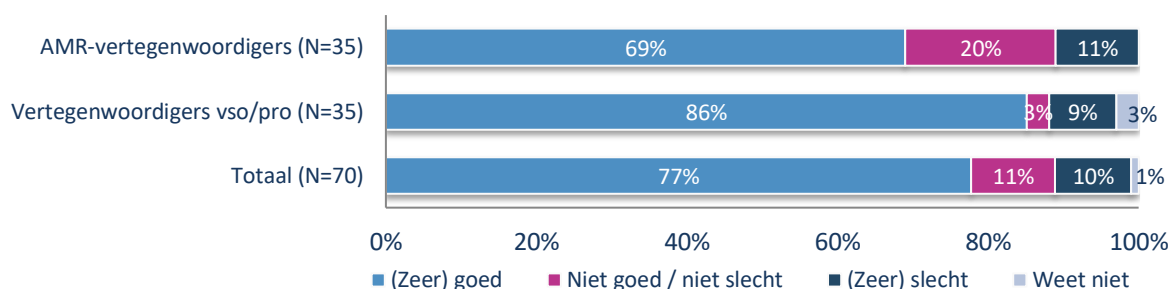
De informatievoorziening vooraf over de eindcontrole is adequaat geweest: voor bijna vier op de vijf aanvragers was duidelijk wat er ging gebeuren en welke medewerking werd verwacht. Voor het opstellen van het conceptrapport van de eerstelijscontrole door UVB was in de regeling een norm van 90 dagen gesteld.³² Bij vier op de tien afgewikkelde aanvragen is het conceptrapport binnen deze termijn verschenen. In de overige gevallen heeft dit langer op zich laten wachten, door lastig te plannen controlebezoeken (vanwege piekbelasting en vakanties), reactietijd aan de kant van aanvragers en in incidentele gevallen afgebroken controlebezoeken (door onvoldoende voorbereiding aan de kant van deze aanvragers). Over het moment van het controlebezoek waren aanvragers goed te spreken (gemiddeld rapportcijfer 7,5). Over de doorlooptijd tussen controlebezoek en oplevering van het eindrapport bestond – onder meer door onvoldoende verwachttingsmanagement aan de kant van UVB – wat minder waardering (6,3 gemiddeld).

De interne maatregelen voor uniform uitgevoerde controles, het forse tijdsbeslag voor het controlebezoek en de mate waarin correcties werden doorgevoerd, zijn kenmerkend voor het controleproces. 83% van de geraadpleegde vertegenwoordigers van de arbeidsmarktregio's en vso/pro hadden met correcties te maken. Deze correcties hadden vooral betrekking op VCV-aspecten (prestatieverantwoording en caseload), loonkosten en opgevoerde deelnemers.

Ondanks deze correcties waren vier op de vijf respondenten positief over de eindcontrole zoals die door UVB uitgevoerd is (zie figuur 2.3). De eindcontrole was in hun geval soepel en goed verlopen. Bovendien was er bij hen veel waardering voor de goede afstemming met en ondersteuning door (de accounthouder van) UVB.

³² Omdat deze norm in de praktijk soms moeilijk haalbaar bleek, is in het najaar van 2017 de norm aangepast: de nieuwe norm is 90 dagen voor de periode tussen de einddeclaratie en de uitbetaling van de subsidie.

Figuur 2.3 Oordeel over de eindcontrole



De respondenten die neutraal of negatief over de eindcontrole oordeelden droegen vooral twee argumenten aan. In de eerste plaats werden de eindcontrole en de voorbereiding daarop als erg tijdsintensief aangemerkt. In de tweede plaats ervoeren enkele respondenten tussentijdse wijzigingen in de spelregels rondom de verantwoording en het normenkader voor de controles als vervelend. Hierdoor ontstond onduidelijkheid en discussie tussen de controleurs en aanvragers.

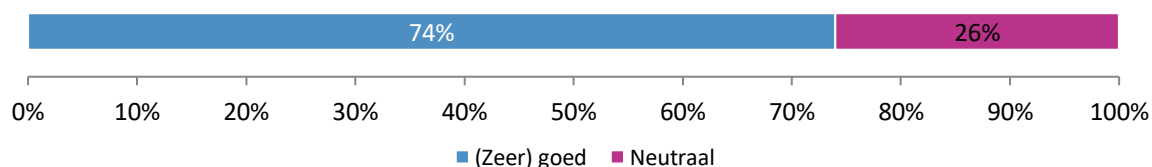
Dat verreweg de meeste aanvragers positief oordeelden over de eindcontrole heeft mogelijk te maken met het feit dat financiële consequenties in veel gevallen beperkt zijn gebleven. Bij 29% van de vaststellingsverzoeken is de ESF-subsidie naar beneden bijgesteld. In de andere gevallen zijn weliswaar correcties in de totale subsidiabele kosten doorgevoerd, maar resteerden door overvraging bij de einddeclaratie voldoende subsidiabele projectkosten om de gereserveerde subsidie volledig uitgekeerd te krijgen. Ook waren voor vrijwel alle respondenten de redenen voor correcties duidelijk.

2.5 Dienstverlening UVB

UVB is bij ESF Actieve Inclusie gaan werken met een accountstructuur. Met de instelling van de accounthouders hadden de aanvragers een vast aanspreekpunt binnen de organisatie van UVB. De accounthouders begeleidden aanvragers integraal gedurende de verschillende fasen van hun project.

In de tussenevaluatie bleek dat de accounthouders op veel waardering van de aanvragers konden rekenen in de aanvraagfase van ESF Actieve Inclusie en het eerste deel van de uitvoering van de ESF-projecten. Driekwart van de vertegenwoordigers van de arbeidsmarktregio's was positief over de verkregen begeleiding door de accounthouders. Aanvragers die op dit punt neutraal oordeelden hadden opmerkingen over de lange duur van de beantwoording van vragen en een niet optimale overdracht bij de wisseling van een accounthouder.

Figuur 2.4 Oordeel vertegenwoordigers arbeidsmarktregio's over begeleiding accounthouders bij aanvraag en uitvoering (N=35)

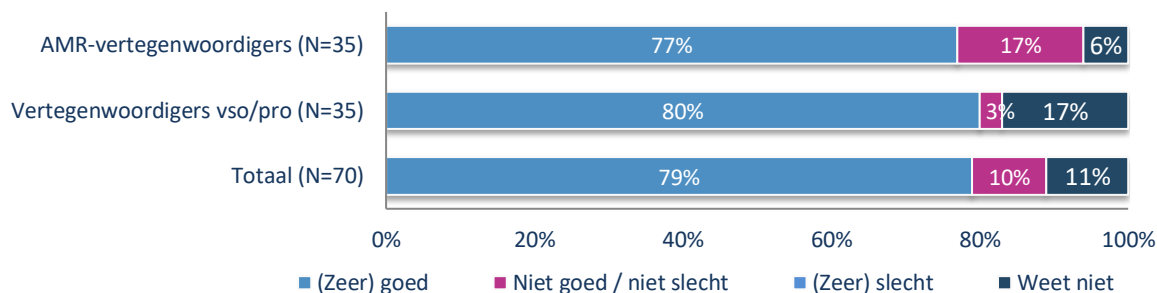


In de tussenevaluatie bleken ook het ministerie van JenV/DJI en UWV zeer te spreken te zijn over de rol en de dienstverlening vanuit hun accounthouder bij UVB.

Ook het contact met en de begeleiding door de accounthouder rondom de einddeclaratiefase van het eerste tijdvak werden over het algemeen positief gewaardeerd door de aanvragers. Ruim driekwart van de respondenten was hierover goed te spreken. Het contact met de accounthouder verliep in hun optiek

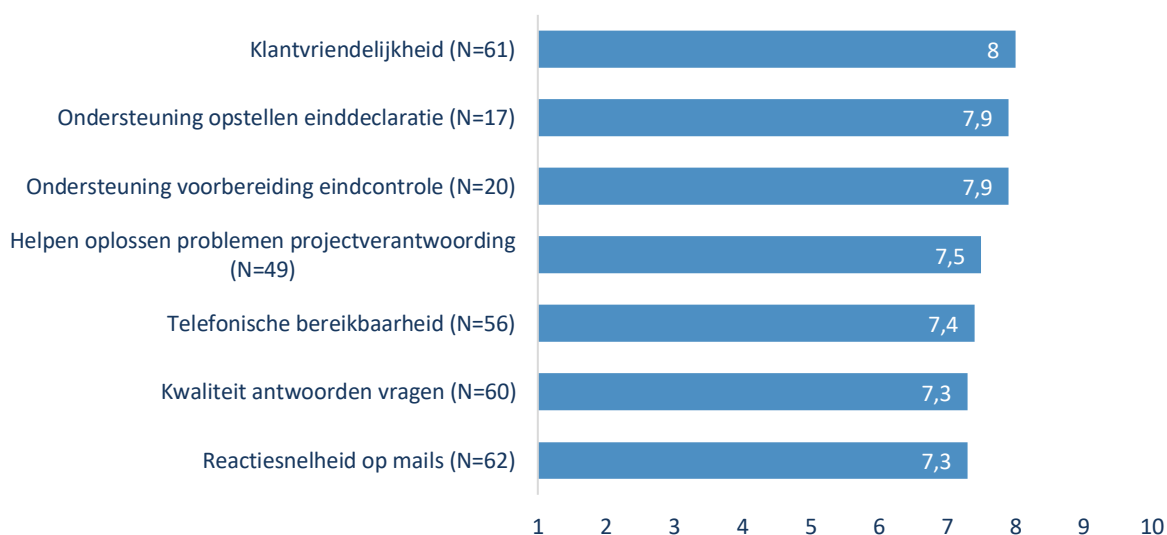
prettig. Bovendien werden de accounthouders als hulpvaardigheid en toegankelijk omschreven. Slechts een enkele respondent was hierover neutraal, omdat het controleteam alsnog vragen stelde over gemaakte afspraken met de accounthouder dan wel deze niet accepteerde.

Figuur 2.5 Beoordeling accounthouder rondom afwikkeling eerste tijdvak



In zowel de tussenevaluatie als de eindevaluatie zijn respondenten in de gelegenheid gesteld om verschillende aspecten van de dienstverlening van de accounthouders – aan de hand van rapportcijfers – te beoordelen. In figuur 2.6 staan de gemiddelde rapportcijfers voor deze aspecten, zoals die in de eindevaluatie zijn gegeven. Daaruit blijkt dat bij de aanvragers sprake was van een grote mate van tevredenheid over de dienstverlening van de accounthouders: de gemiddelde rapportcijfers voor aspecten van deze dienstverlening varieerden van 7,3 tot 8,0. Het meest gewaardeerd werden de klantvriendelijkheid, ondersteuning bij de einddeclaratie en bij voorbereiding op de eindcontrole. Enkele respondenten waren kritisch over de bereikbaarheid van hun accounthouder als deze in andere arbeidsmarktregio's controles uitvoerde.

Figuur 2.6 Beoordeling aspecten van dienstverlening accounthouder voor arbeidsmarktregio- en vso/pro-vertegenwoordigers



2.6 Wisselwerking tussen proces en inhoud ESF

In het voorgaande zijn de ervaringen met de implementatie en de uitvoering van ESF beschreven, inclusief de aanvraag, verantwoording en controle. De resterende hoofdstukken van dit rapport gaan in op de inhoud en de effecten van de ESF-activiteiten. Het is echter van belang om te benadrukken dat het proces en de inhoud van ESF niet los van elkaar gezien kunnen worden, maar met elkaar in verband staan. Voor een meerderheid van de aanvragers spelen de vereisten voor administratie en verantwoording binnen ESF namelijk een grote rol in de keuze voor de opgevoerde activiteiten en doelgroepen.

Men streeft ernaar om zowel de administratieve last als eventuele risico's op correcties bij controles te minimaliseren. Het subsidiebudget wordt derhalve zo veel mogelijk gerealiseerd met een klein aantal gemakkelijk te verantwoorden activiteiten waarmee veel kosten gemoeid zijn. Andere activiteiten worden met reguliere middelen gefinancierd.

Hieronder worden de gemaakte keuzes en overwegingen daarbij per aanvrager toegelicht:

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



De projecten in de arbeidsmarktregio's

3

3 De projecten in de arbeidsmarktregio's

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de inhoud, resultaten en toegevoegde waarde van de projecten in de arbeidsmarktregio's. Dit omvat zowel de activiteiten uitgevoerd door gemeenten als die door de vso- en pro-scholen. We beschrijven de inhoud van de projecten (ingezette instrumenten en activiteiten), waarna we de behaalde resultaten tonen op basis van gegevens van CBS. Tot besluit lichten we toe tot welke vormen van toegevoegde waarde de projecten leiden.

3.2 Inhoud van de gemeentelijke projecten

Relatief aandeel: ESF-middelen beperkt in verhouding met reguliere middelen Participatiewet

Gemeenten zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet, en ontplooiën van daaruit activiteiten gericht op de re-integratie van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. De middelen vanuit ESF Actieve Inclusie vormen voor gemeenten een toevoeging op de reeds bestaande middelen voor re-integratie vanuit de Participatiewet (het participatiebudget). Het budget voor ESF Actieve Inclusie is qua omvang beperkt (gemiddeld €27,8 miljoen per jaar) in verhouding tot het participatiebudget (rond de €600-700 miljoen per jaar).³³ Tegelijkertijd vormt ESF voor gemeenten wel een belangrijke toevoeging omdat het participatiebudget sinds 2010 in omvang met meer dan 50% is teruggelopen.³⁴ Gemeenten vinden het daarom belangrijk om deze subsidiemogelijkheid te benutten voor het uitbreiden/intensiveren van hun re-integratie-activiteiten.

Inzet middelen ESF Actieve Inclusie primair binnen reguliere beleid Participatiewet

Een ruime meerderheid van de geïnterviewde projectcoördinatoren geeft aan dat er geen onderscheid is tussen de activiteiten die vallen onder ESF Actieve Inclusie en het reguliere beleid. De middelen vanuit ESF Actieve Inclusie worden primair gezien als een extra financieringsbron voor uitbreiding of versterking van het bestaande reguliere beleid, en niet als aanleiding om nieuwe activiteiten te ontplooiën. De geïnterviewde projectcoördinatoren noemen diverse redenen voor deze inzet van de ESF-middelen:

- 1. Benutting en eenvoud:** men streeft ernaar enerzijds de ESF-subsidie volledig te benutten, en anderzijds de administratie en de verantwoording voor ESF Actieve Inclusie zo eenvoudig mogelijk te houden door in te zetten op een beperkt aantal instrumenten.
- 2. Administratie en verantwoording:** voor bestaande instrumenten bestaat al een registratiesysteem, waarvan bepaald kan worden of dit voldoet aan de eisen omtrent administratie en verantwoording in het kader van ESF. Voor nieuwe projecten of activiteiten zou een 'ESF-proof' administratiesysteem ingericht moeten worden.
- 3. Innovatie risicovol:** inzet van ESF Actieve Inclusie via nieuwe 'innovatieve' projecten ziet men als een risico omdat niet op voorhand duidelijk is of ze subsidiabel zullen zijn volgens de ESF-richtlijnen. Zo zijn kosten mogelijk niet altijd direct te relateren aan individuele deelnemers, of kan inzet op arbeidstoeleiding moeilijk uit te splitsen zijn van inzet op andere doelen (zoals taalverwerving of het wegnemen van belemmeringen). Dit brengt het risico met zich mee dat een deel van de opgevoerde activiteiten niet goedgekeurd wordt en de subsidie niet volledig gerealiseerd wordt, zo leert men uit eerdere ervaringen met ESF.
- 4. Voorfinanciering:** gemeenten dienen de ESF-activiteiten volledig voor te financieren, en ontvangen de subsidie pas na afronding van het betreffende aanvraagstadium. Voorfinanciering van nieuwe activiteiten betekent dat extra budget vrijgemaakt moet worden bovenop de reguliere uitvoering. Hierdoor hebben gemeenten doorgaans beperkte budgettaire ruimte. Gemeenten maken weinig gebruik van de mogelijkheid om een voorschot te ontvangen van het toegekende subsidiebedrag.³⁵

³³ De totale beschikbare ESF-subsidie voor gemeenten bedraagt €194,5 miljoen voor de gehele periode van 2014 tot 2020, wat zich vertaalt naar €27,8 miljoen per jaar.

³⁴ Zie <https://www.divosa.nl/nieuws/meer-aandacht-voor-bijstandsgerechtigden-hard-nodig>

³⁵ Het ministerie van SZW biedt gemeenten de mogelijkheid om een voorschot te ontvangen van (maximaal 50% van) het toegekende subsidiebedrag, zoals is vermeld in het aanvraagformulier en in de beschikking. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid door gemeenten in beperkte mate gebruikgemaakt, in tegenstelling tot de vso-/pro-scholen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeenten het risico op non-subsidiabiliteit van de opgevoerde activiteiten, en daardoor eventuele terugvordering van het verstrekte voorschot op de subsidie, willen vermijden.

Sommige arbeidsmarktregio's zetten ESF Actieve Inclusie ook in voor innovatieve projecten

Ondanks het bovenstaande wordt in een minderheid van de gemeentelijke ESF-projecten (ongeveer 1 op de 5) de subsidie juist wel ingezet om extra initiatieven en instrumenten te ontplooiën. Zij zien ESF Actieve Inclusie als kans om bijvoorbeeld innovatieve instrumenten te ontwikkelen, regionale samenwerking te stimuleren, de begeleiding te intensiveren of specifieke doelgroepen te bedienen die vanuit het reguliere beleid nog onvoldoende bediend worden. De overweging hiervoor is dat men met behulp van ESF Actieve Inclusie juist graag een extra gerichte inzet wil plegen. Deze coördinatoren van de gemeentelijke projecten geven, in tegenstelling tot het eerder genoemde derde argument, aan dat ook binnen innovatieve projecten met externe partijen een goede administratie en verantwoording mogelijk is. Een voorbeeld van een innovatief project is het 'Werkfestival' dat in Groningen is gefinancierd met ESF-middelen (zie kader verderop).

Arbeidsmarktregio's kiezen achteraf welke activiteiten ze opvoeren binnen ESF

Gegeven dat gemeenten de ESF-middelen voornamelijk binnen het reguliere beleid besteden, kunnen zij daarbinnen kiezen voor verschillende instrumenten en doelgroepen. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we welke activiteiten en doelgroepen we voornamelijk terugzien binnen de gemeentelijke ESF-projecten. Voordat we hierop ingaan, lichten we graag toe hoe deze selectie tot stand komt. In de subsidieaanvraag nemen arbeidsmarktregio's vooraf vaak bewust een breed pakket van instrumenten en doelgroepen op, zodat ze later flexibel zijn in wat ze uiteindelijk verantwoorden. Pas bij de einddeclaratie aan het einde van het tijdvak besluiten gemeenten welke activiteiten en doelgroepen ze precies opvoeren in het kader van ESF. Hierbij stuurt men vooral op activiteiten en doelgroepen die eenvoudig te verantwoorden zijn, zoals ook beschreven in paragraaf 2.6. Dit levert twee belangrijke noties op, die van belang zijn bij het interpreteren van onze resultaten omtrent de ingezette instrumenten en bereikte doelgroepen:

1. **De binnen ESF-opgevoerde activiteiten en doelgroepen zijn geen representatieve weergave van alle uitgevoerde activiteiten en bereikte doelgroepen.** Een arbeidsmarktregio die bijvoorbeeld alleen klantmanagement opvoert binnen ESF, kan daarnaast voor dezelfde ESF-deelnemers andere instrumenten zoals jobcoaching of scholing hebben ingezet vanuit reguliere middelen. Hetzelfde geldt voor de bereikte doelgroepen: als een gemeentelijk ESF-project uitsluitend activiteiten voor ouderen opvoert, wil dit niet zeggen dat deze arbeidsmarktregio geen andere groepen werkzoekenden heeft begeleid.
2. **De toegevoegde waarde van ESF komt binnen de gemeentelijke projecten vooral indirect tot stand.** Aangezien arbeidsmarktregio's veelal pas aan het einde van het tijdvak bepalen welke activiteiten en doelgroepen binnen ESF worden opgevoerd, leidt ESF gedurende het lopende tijdvak over het algemeen niet of beperkt tot extra inzet op deze activiteiten en doelgroepen. Deze zijn immers uitgevoerd als onderdeel van het reguliere beleid. De toegevoegde waarde van ESF zit hem vooral in wat er later met de uitbetaalde subsidie gebeurt. Wel kan er ook (deels) sprake zijn van directe toegevoegde waarde, wanneer gemeenten ESF benutten voor nieuwe of extra activiteiten in het lopende tijdvak. Hierop komen we in paragraaf 3.6 uitgebreider terug.

Gemeenten zetten vooral in op klantmanagement

Het instrument 'klantmanagement' is verreweg het populairste ESF-instrument onder gemeenten. Dit instrument behelst dat een klantmanager periodieke begeleidingsgesprekken voert met de werkzoekende, en dit wordt (op enig moment) voor alle bijstandsontvangers ingezet. Op één na hebben alle arbeidsmarktregio's klantmanagement als instrument opgenomen in hun ESF-aanvraag. Bovendien lichten de geïnterviewde projectcoördinatoren toe dat het gros van de ESF-subsidie op dit instrument verantwoord wordt. De motivatie voor de sterke inzet op klantmanagement is dat dit instrument bij uitstek aansluit bij de eerdergenoemde vier argumenten voor inzet van ESF Actieve Inclusie binnen het reguliere beleid. Klantmanagement is namelijk (1) in verhouding een grote kostenpost, (2) eenvoudig te verantwoorden, (3) een vastomlijnde activiteit waarvan op voorhand duidelijk is dat het subsidiabel is en (4) een bestaande en zekere uitgave voor gemeenten die geen aanvullende voorfinanciering vergt. Een andere verklaring voor de inzet op klantmanagement is dat gemeenten dit zien als een belangrijk en effectief instrument in het kader van re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Voorbeeld van inzet van klantmanagement: intensieve begeleiding statushouders in gemeente Montferland

De gemeente Montferland zet ESF-middelen in voor de inzet van klantmanagement voor statushouders. De klantmanagers zijn gespecialiseerd in deze doelgroep en hebben een lage caseload, zodat ze de statushouders voldoende individuele begeleiding op maat kunnen geven. De klantmanagers stimuleren de statushouders om naast hun inburgering actief te worden in een vorm van werk.



Naast klantmanagement wordt vanuit ESF Actieve Inclusie ook in mindere mate ingezet op andere instrumenten zoals jobcoaching, sollicitatietrainingen, scholing, bemiddeling naar werk en loonkostensubsidie. Er wordt in verhouding minder ingezet op vacatureverwerving. Deze laatste activiteit is moeilijker te verantwoorden binnen ESF Actieve Inclusie, omdat deze inspanningen moeilijker te relateren zijn aan individuele ESF-deelnemers.

Voorbeeld van inzet van bemiddeling naar werk: Werkfestival in arbeidsmarktregio Groningen

Op 31 oktober 2018 heeft de arbeidsmarktregio Groningen op het Suikerunieterrein het 'Werkfestival' georganiseerd. Het doel hiervan 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. Ook waren er verspreid over de dag diverse workshops en bijeenkomsten waar deelnemers hun sollicitatievaardigheden konden opfrissen. Het Werkfestival was breed toegankelijk voor alle werkzoekenden, zowel met als zonder uitkering.



Uit groepsgesprekken met projectcoördinatoren en gemeenten komt naar voren dat de afbakening van de ESF-activiteiten soms te smal is om de meest kwetsbare werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te bedienen. De regeling is namelijk bedoeld voor activiteiten die 'direct gericht zijn op het vergroten van de mogelijkheden tot arbeidsinpassing'. Dit terwijl de arbeidstoeleiding van de meest kwetsbare groepen regelmatig vergt dat problemen op aanpalende leefdoelgebieden in samenhang met re-integratieactiviteiten worden aangepakt. Het gaat dan om problemen rond de gezondheid, schulden of taalvaardigheid. Deze inzet is niet rechtstreeks gericht op arbeidsinpassing en daardoor (mogelijk) niet subsidiabel binnen ESF. Omdat ze liever geen risico lopen dat opgevoerde activiteiten worden afgekeurd, voeren gemeenten bij twijfel de ondersteuning meestal niet op binnen ESF Actieve Inclusie.

Niet alle doelgroepen worden in gelijke mate bereikt

Voor de gemeentelijke ESF-projecten zijn zes doelgroepen geformuleerd, te weten jongeren (< 28 jaar), ouderen (≥ 50 jaar), arbeidsbelemmerden, langdurig uitkeringsontvangers (≥ 6 maanden), niet-uitkeringsontvangers en statushouders (sinds 2016). Goed om te realiseren is dat er overlap bestaat tussen deze doelgroepen; één ESF-deelnemer kan zowel statushouder, als jongere, als langdurig uitkeringsontvanger zijn. Gemeenten bevestigen dat de huidige afbakening van ESF-doelgroepen relatief **breed** is: de meerderheid van de bijstandspopulatie is onder één van deze doelgroepen te scharen. Immers, alleen bijstandsonvangers die minder dan 6 maanden een uitkering ontvangen, tussen de 27 en 50 jaar zijn en géén arbeidsbeperkte of statushouder zijn, vallen buiten de ESF-doelgroep. Het voordeel hiervan is dat gemeenten de subsidie aan het einde van het jaar eenvoudig kunnen benutten met hun reguliere activiteiten binnen de Participatiewet. Tegelijkertijd geldt dat de huidige doelgroepafbakening gemeenten niet stimuleert om specifiek extra inzet te plegen op kwetsbare werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt om de subsidie te kunnen benutten.

De keuze voor welke doelgroepen vanuit ESF Actieve Inclusie bediend worden, kan naast beleidsinhoudelijke overwegingen ook deels ingegeven worden door overwegingen met betrekking tot de administratie en verantwoording. De arbeidsmarktregio's moeten namelijk aantonen dat de bereikte personen daadwerkelijk tot een van de ESF-doelgroepen behoren. Voor sommige doelgroepen is dit betrekkelijk eenvoudig; bijvoorbeeld voor ouderen en jongeren hoeft men alleen de leeftijd aan te tonen, hetgeen beschikbaar is in het BRP. Echter, aantonen dat iemand bijvoorbeeld arbeidsbelemmerde is, vergt dat deze persoon is ingeschreven in het doelgroepregister, wat niet voor alle arbeidsbelemmerden het geval is. Dit kan ertoe leiden dat inzet voor sommige doelgroepen minder snel wordt opgenomen in ESF, ondanks dat ze wel begeleid worden door de gemeente. Overigens geldt vanwege eerdergenoemde

overlap tussen de doelgroepen dat bijvoorbeeld een arbeidsbelemmerde soms ook onder een andere noemer verantwoord kan worden, bijvoorbeeld omdat het tevens een oudere is.

Op basis van gegevens van het CBS is te zien wat de kenmerken van de ESF-deelnemers zijn.³⁶ Hieruit valt het volgende op:

- **Jongeren zijn sterk oververtegenwoordigd ten opzichte van ouderen.** Onder de gemeentelijke ESF-deelnemers zijn tweemaal zoveel jongeren (36%) als ouderen (18%). Dit is opvallend, aangezien de bijstandspopulatie juist relatief veel ouderen bevat, en de oudere bijstandsgerechtigden er in mindere mate in slagen om werk te vinden dan jongeren.³⁷ Deze bevinding wordt door de projectcoördinatoren over het algemeen herkend; zij wijzen erop dat ouderen vaker te maken hebben met multi-problematiek en dat werkgevers geïnteresseerder zijn in het aannemen van jongeren dan ouderen. Verder geldt dat oudere bijstandsgerechtigden veel vaker dan jongere bijstandsgerechtigden langer dan twee jaar in de bijstand zitten (CBS, 2018). Dit maakt dat oudere bijstandsgerechtigden vaak niet langer actief in begeleiding zijn bij gemeenten; die richten hun inzet op re-integratie vooral op de (kansrijkere) jongeren in de bijstand.
- **Arbeidsbelemmerden, NUO's en statushouders zien we minder vaak terug binnen ESF.** Naast jongeren zien we ook veel langdurig (≥ 6 maanden) uitkeringsgerechtigden terug binnen ESF (119.480). Arbeidsbelemmerden (18.870), statushouders (6.750) en niet-uitkeringsontvangers (8.010) zien we minder vaak terug binnen ESF. Voor arbeidsbelemmerden en statushouders kan dit deels komen doordat deze doelgroepen administratief lastiger inzichtelijk te maken zijn, en daardoor minder snel opgenomen worden in het ESF-project. Dit betekent dus niet dat deze groepen (buiten ESF) niet begeleid worden door hun gemeente. Bovendien betreft dit relatief kleine groepen in verhouding tot de totale bijstandspopulatie. Voor NUO's is geen verklaring gegeven door de projectcoördinatoren, maar kan een rol spelen dat gemeenten er in algemene zin (zowel binnen de Participatiewet als binnen ESF) liever voor kiezen om hun (schaarse) middelen voor re-integratie in te zetten voor uitkeringsontvangers, aangezien hiermee een besparing gerealiseerd kan worden op de uitkeringslasten.

Groepsgesprekken met projectcoördinatoren en gemeenten bevestigen het beeld dat de inzet van ESF op dit moment niet specifiek gericht is op het ondersteunen van de meest kwetsbare groepen werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. 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).

3.3 Inhoud van de vso-/pro-projecten

Relatief aandeel: ESF fors in verhouding tot reguliere middelen

Hoewel exacte cijfers hierover ontbreken, lichten de geïnterviewde vso-/pro-scholen toe dat de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie een relatief grote toevoeging vormen op de bestaande middelen voor arbeidstoeleiding. Dit in tegenstelling tot de gemeentelijke projecten, waar ESF qua omvang verhoudingsgewijs klein is. Het is voor de vso-/pro-scholen dus van groot belang om de subsidie te benutten.

Inzet ESF Actieve Inclusie ook hier primair binnen regulier beleid, al zien we ook innovatievere projecten

Evenals bij de gemeentelijke projecten geldt dat de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie bij de vso-/pro-scholen vaak grotendeels in het reguliere beleid worden ingezet. De overwegingen hiervoor zijn grotendeels hetzelfde als bij de gemeentelijke projecten: inzet van ESF Actieve Inclusie op regulier beleid verkleint de kans op non-subsidiabiliteit en onderbenutting van de subsidie, en versimpelt tevens de administratie en verantwoording.

³⁶ Hierbij maakt het niet uit onder welke doelgroep ze door de arbeidsmarktregio verantwoord zijn: een oudere arbeidsbelemmerde komt in de cijfers twee keer terug: zowel onder de noemer 'oudere' als onder de noemer 'arbeidsbelemmerde'. Daarom tellen de aantallen van de losse doelgroepen niet op tot het totale aantal unieke deelnemers (dan zouden sommige deelnemers immers dubbel geteld worden).

³⁷ In maart 2021 hadden volgens CBS Statline in totaal 433.000 personen een bijstandsuitkering, waarvan 236.000 45 jaar of ouder was (55%), tegenover 41.500 personen die jonger waren dan 27 (10%). Verder rapporteerde het CBS dat in 2019 het aantal jonge bijstandsgerechtigden met 13% afnam, terwijl het aantal ouderen slechts met 1% afnam: <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2020/09/19-duizend-personen-minder-in-bijstand-in-2019>

Desondanks zetten de scholen de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie soms ook in voor nieuwe of aanvullende activiteiten op gebied van arbeidstoeleiding. De scholen hebben vanuit hun reguliere bekostiging doorgaans weinig vrij besteedbaar budget om innovatieve en/of schooloverstijgende initiatieven te bekostigen. ESF Actieve Inclusie biedt hiervoor de mogelijkheid.

Vso- en pro-projecten zetten voornamelijk in op stagebegeleiding en kennisverwerving

Het meest ingezette instrument binnen de projecten voor de (ex-)leerlingen vso/pro is stagebegeleiding. Tijdens een stage kunnen de leerlingen werkervaring opdoen en hun vaardigheden laten zien richting een werkgever. In het gunstigste geval leidt dit ertoe dat de leerling na afronding van de schoolloopbaan bij de stagewerkgever kan blijven in een betaalde baan. Verder zien we dat de scholen steeds intensiever samenwerken met gemeenten, om een sluitende aanpak en doorlopende leerlijn te creëren voor leerlingen die de school verlaten zonder baan.

Voorbeeld van inzet van stagebegeleiding op vijf vso- en pro-scholen in Tilburg

In Tilburg werken vijf vso- en pro-scholen samen in de uitvoering van ESF. De stage vormt een kans voor leerlingen om met een baan de school te verlaten. Dit wordt bevorderd doordat de stagebegeleider begeleiding op maat biedt aan de leerling, en de werkgever ontzorgt in het aanvragen van voorzieningen. Doordat er al gedurende de schooltijd wordt overlegd met de gemeente over het toekomstperspectief van de leerlingen en een eventuele warme overdracht, vallen er geen leerlingen tussen wal en schip.

Daarnaast zetten vso- en pro-scholen in op verschillende vormen van kennisverwerving (zowel branchecursussen en scholing als leer-werkbedrijven). Dit helpt de leerlingen om te wennen aan een arbeidsmatige omgeving en zich te kwalificeren richting werkgevers.

Voorbeeld van inzet van branchecertificaten in arbeidsmarktregio Noord-Holland Noord

In Noord-Holland Noord werken drie samenwerkingsverbanden van scholen samen in ESF. In totaal beslaan de subregio's West-Friesland, Noord-Kennemerland en Kop van Noord-Holland Noord elf vso-/pro-scholen. Alle scholen bieden cursussen aan waarbij hun leerlingen certificaten kunnen halen, zoals VCA of een lasdiploma. Hiermee kunnen leerlingen hun bekwaamheid tonen aan werkgevers. Daarnaast is er een arbeidstrainingcentrum waarin leerlingen op een laagdrempelige manier zowel arbeids- als werknemersvaardigheden leren, ter voorbereiding op hun stage.

Andere instrumenten zoals jobcoaching, loonkostensubsidie en vacatureverwerving worden door vso- en pro-scholen niet of nauwelijks ingezet. Dit is begrijpelijk aangezien dit niet hun rol is; nadat de jongeren de schoolloopbaan hebben afgerond, is de gemeente aan zet om indien nodig werk te zoeken voor de jongeren en loonkostensubsidie voor hen in te zetten.

Bereikte doelgroepen

Binnen de vso- en pro-projecten is slechts één doelgroep benoemd, te weten de (ex-)leerlingen van vso- en pro-scholen. Het CBS-dashboard biedt geen inzicht in de mate waarin ingezet wordt op huidige dan wel ex-leerlingen. Op basis van de interviews met aanvragers is duidelijk dat in elk geval stevig wordt ingezet op het ondersteunen van leerlingen met de bovengenoemde instrumenten. Een deel van de aanvragers benut de subsidie ook om meer nazorg te geven aan leerlingen nadat zij van school zijn. Tegelijkertijd wordt door aanvragers vermeld dat in verhouding minder wordt ingezet op de nazorg aan ex-leerlingen en dat dit bovendien minder systematisch geregistreerd wordt.

3.4 Resultaten gemeentelijke en vso-/pro-projecten

CBS dashboard

Het CBS stelt in opdracht van UVB jaarlijks een ESF-dashboard op met daarin gegevens over de kenmerken van ESF-deelnemers en de resultaten van hun ESF-trajecten. Hierin staan alleen gegevens over 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. In elke verdiepende rapportage zijn daarom alleen de projecten geanalyseerd

waarvoor nieuwe deelnemers in het dashboard waren opgenomen ten opzichte van de vorige rapportage. De cijfers uit het voorliggende syntheserapport hebben voor de diverse aanvragers betrekking op de volgende tijdvakken.³⁸ Dit kan afwijken van de meest actuele stand van zaken, die online te raadplegen is via het CBS dashboard.³⁹

- **gemeenten:** eerste tijdvak, dat opengesteld is in 2014;
- **vso/pro:** eerste drie tijdvakken, die opengesteld zijn in respectievelijk 2014, 2016 en 2017;
- **JenV:** eerste twee tijdvakken, die opengesteld zijn in respectievelijk 2017 en 2018;
- **UWV:** gegevens tot en met 2018 (dit project heeft één doorlopend tijdvak);

Aantal deelnemers

De streefwaarde voor het aantal deelnemers voor projecten in de arbeidsmarktregio's (een combinatie van gemeentelijke projecten en projecten voor (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen) is voor 2023 vastgesteld op 72.500. De meest recente cijfers laten zien dat deze streefwaarde ruimschoots is gepasseerd; in de periode van 2014-2019 zijn er namelijk 231.290 unieke deelnemers bereikt, ruim driemaal het beoogde aantal. Als verklaring voor de overrealisatie van de deelnemersaantallen in de arbeidsmarktregio's wijzen de projectcoördinatoren op de introductie van de 'VCV-methodiek' (Vereenvoudigde Caseload Verantwoording). Deze heeft het administratief een stuk eenvoudiger gemaakt om begeleiding van klantmanagers op ESF-deelnemers te verantwoorden. We zien dan ook dat het grootste deel van de bereikte deelnemers afkomstig is van de gemeentelijke projecten (170.360 deelnemers).

Arbeidsmarktpositie bij start traject

Bij de start van het traject kunnen deelnemers inactief, niet-werkzaam of werkzaam zijn.⁴⁰ De gemeentelijke projecten zijn grotendeels gericht op personen die (langdurig) een bijstandsuitkering ontvangen. In deze projecten is een groot deel van de deelnemers dan ook niet-werkzaam (74%). De doelgroep van de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro bestaat voor een groot deel uit onderwijsvolgenden, die inactief zijn (82%).

Resultaten

De resultaten van de ESF-projecten meten we af aan de mate waarin 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, vinden na afronding van het traject **werk**.
2. Deelnemers die bij de start van hun traject al werk hadden, verkrijgen na afronding van het traject een **verbeterde arbeidsmarktpositie** (vast contract verkregen, meer contracturen, hoger uurloon of geen SRG-voorziening⁴¹ meer nodig).

Tezamen wordt gesproken over het vinden van (beter) werk. Deze programmaspecifieke indicator wordt op twee momenten bekeken: binnen vier weken na afronding van het traject, of binnen twaalf maanden na afronding van het traject. Per doelgroep en per meetmoment zijn aparte streefwaardes geformuleerd in het Operationeel Programma.

³⁸ Dit rapport geeft per aanvrager de meest actuele cijfers weer uit de eerdere verdiepende rapportages. Voor de gemeentelijke en UWV-projecten betreft dit het derde verdiepende onderzoek, omdat sindsdien geen nieuwe deelnemers in het dashboard zijn opgenomen. De vso-/pro- en JenV-projecten zijn in de vijfde verdiepende rapportage voor het laatst geanalyseerd.

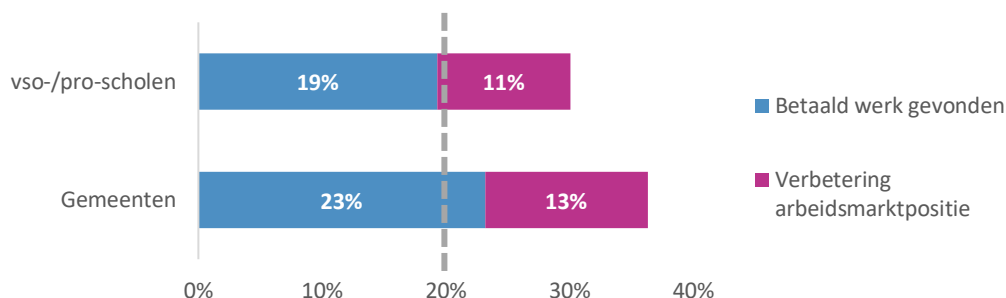
³⁹ Het dashboard is te vinden via https://dashboards.cbs.nl/v3/ESF_2014tm2020/. Afwijkingen kunnen veroorzaakt worden door dat inmiddels meer deelnemers hun ESF-traject hebben afgerond, en dus meetellen in de resultaatgegevens.

⁴⁰ Niet-werkzaam betreft personen met een WW- of Wwb-uitkering, werkzoekenden bij UWV WERKbedrijf en personen in een SRG-voorziening of UWV-traject. ESF-deelnemers die werkzaam zijn, werken vaak een beperkt aantal uren per week en zijn daarvoor nog wel deels afhankelijk van een (Wwb- of ao-)uitkering, werken met behulp van een SRG-voorziening, loonkostensubsidie of als zelfstandige. De rest van de deelnemers behoort niet tot de categorie werkzaam of niet-werkzaam en is daarmee inactief, bijvoorbeeld omdat ze onderwijs volgen of in detentie zitten.

⁴¹ Een SRG-voorziening is een 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 werkkring/jobcoach, vervoersvoorzieningen (woon-werk), andere voorzieningen voor arbeidsbeperkten en overige voorzieningen.

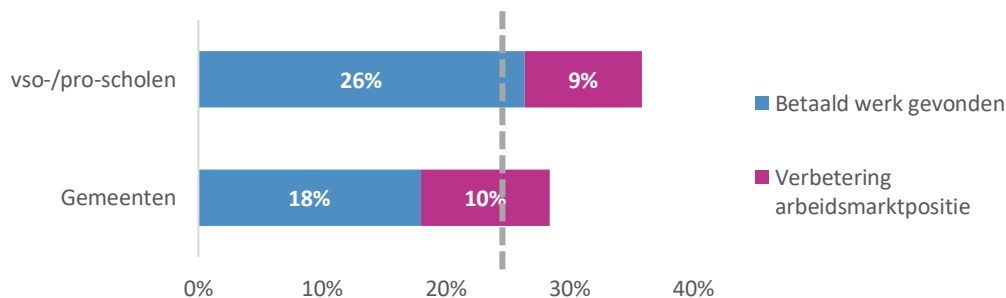
Voor zowel projecten gericht op (ex-)leerlingen vso/pro als de gemeentelijke projecten is als streefwaarde geformuleerd dat 20% van de deelnemers binnen vier weken na afronding van het traject (beter) werk heeft gevonden. Figuur 3.1 laat zien dat deze streefwaarde in beide groepen projecten (ruimschoots) behaald is.

Figuur 3.1 Aandeel deelnemers vso-/pro-projecten en gemeenteprojecten dat binnen vier weken na afronding traject uitstroomt naar (verbeterd) werk (streefwaarde 20%) (vso/pro N=50.620, gemeente N=73.290)



Kijkend naar de situatie twaalf maanden na afronding van het traject, is als streefwaarde geformuleerd dat 25% van de deelnemers (beter) werk heeft gevonden, zowel in de gemeentelijke projecten als in de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro. Figuur 3.2 laat zien dat ook deze streefwaarde in beide groepen projecten (ruimschoots) behaald is. Wel valt op dat de arbeidsmarktpositie van de gemeentelijke deelnemers een jaar na afronding van het traject verslechterd is ten opzichte van kort na afronding van het traject.

Figuur 3.2 Aandeel deelnemers vso-/pro-projecten en gemeenteprojecten dat binnen 12 maanden na afronding traject uitstroomt naar (verbeterd) werk (streefwaarde 25%) (N=50.620)



3.5 Toegevoegde waarde van de projecten in de arbeidsmarktregio's

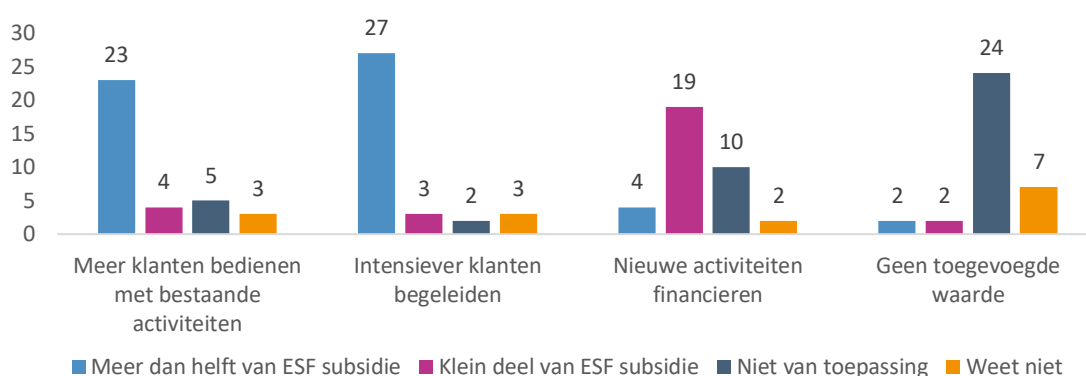
Vormen van toegevoegde waarde

Aanvragers van ESF Actieve Inclusie benoemen meerdere manieren waarop de subsidie kan leiden tot toegevoegde waarde. Welke vormen optreden, hangt ervan af hoe de ESF-subsidie wordt ingezet.

- **Volume-effecten:** de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie kunnen het mogelijk maken om meer klanten te bedienen met de bestaande instrumenten.
- **Kwaliteits-effecten:** doordat er met behulp van ESF Actieve Inclusie meer formatie ingezet kan worden binnen re-integratie, is er meer ruimte voor intensieve begeleiding en maatwerk. Dit komt de kwaliteit van de begeleiding ten goede.
- **Innovatie-effecten:** met behulp van ESF Actieve Inclusie kunnen er nieuwe activiteiten worden gefinancierd die eerder niet werden uitgevoerd.
- **Meer en intensievere samenwerking:** ESF Actieve Inclusie kan bijdragen aan de regionale samenwerking. Zo biedt het aanleiding voor beleidsinhoudelijk overleg, het formuleren van gezamenlijke doelen, het uitwisselen van kennis en ervaringen of het ontplooiën van regionale initiatieven.

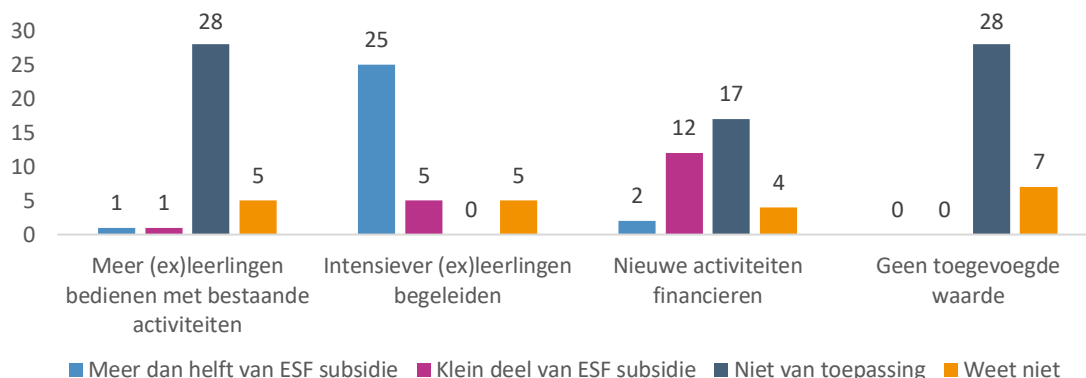
De projectcoördinatoren schatten in dat de ESF-subsidie binnen de gemeentelijke projecten (zie figuur 3.3) vooral wordt ingezet om klanten intensiever te begeleiden (= kwaliteitseffect), en daarnaast om meer klanten te kunnen bereiken met de bestaande activiteiten (= volume-effect). Regelmatig wordt ook een deel van de subsidie ingezet om nieuwe activiteiten te financieren (= innovatie-effect), maar dit vormt niet de hoofdzak. Tot slot geven enkele projectcoördinatoren aan dat in hun arbeidsmarktregio een deel van de ESF-subsidie er niet toe heeft geleid dat er meer of andere activiteiten zijn uitgevoerd.

Figuur 3.3 Tot welke vorm(en) van toegevoegde waarde leidt de inzet van ESF-middelen in gemeenten (bron: interviews met projectcoördinatoren arbeidsmarktregio's)



Bij de vso-/pro-scholen ziet het beeld er anders uit (zie figuur 3.4). Hier ligt de toegevoegde waarde vooral in het intensiever begeleiden van de jongeren; dit is op vrijwel alle scholen van toepassing op meer dan de helft van de ESF-inzet (= kwaliteitseffect). ESF leidt er doorgaans niet toe dat er meer jongeren bediend kunnen worden (= geen volume-effect). Dit is begrijpelijk omdat in beginsel alle leerlingen van de scholen met perspectief op werk op enige manier begeleid worden naar werk, al kunnen scholen er wel voor kiezen om meer ex-leerlingen te begeleiden. Het financieren van nieuwe activiteiten vormt niet de kern van de ESF-inzet; dit gebeurt in iets minder dan de helft van de arbeidsmarktregio's en maakt dan een klein gedeelte uit van de totale besteding (= beperkt innovatie-effect). Tot slot geven alle projectcoördinatoren aan dat de ESF-middelen gebruikt zijn om meer of andere activiteiten te financieren.

Figuur 3.4 Tot welke vorm(en) van toegevoegde waarde leidt de inzet van ESF-middelen in vso-/pro-scholen (bron: interviews met projectcoördinatoren arbeidsmarktregio's)



Tot slot lichten zowel gemeenten als vso-/pro-scholen toe dat ESF Actieve Inclusie heeft bijgedragen aan regionale samenwerking omdat het extra aanleiding geeft voor overleg over de besteding van de ESF-middelen. Dit geldt zowel voor de samenwerking tussen scholen onderling, als tussen de scholen enerzijds en de gemeenten anderzijds.

ESF subsidie leidt zowel tot directe als indirecte vormen van toegevoegde waarde

Zoals beschreven in paragrafen 3.2 en 3.3 voeren gemeenten en vso-/pro-scholen in het kader van ESF vaak hun reguliere activiteiten op die zij uitvoeren in het kader van de Participatiewet. Er wordt tijdens

het lopende tijdvak vaak niet direct intensievere begeleiding geboden en ook worden er niet meer klanten bediend: in die gevallen is er dus geen 'direct effect' in het lopende tijdvak. Nadat de einddeclaratie en controle hebben plaatsgevonden, ontvangen de gemeenten en scholen echter de ESF-subsidie, die in feite vrij besteedbaar is (we spreken over een 'vrijgemaakt budget'). Dit vrijgemaakte budget kan vervolgens gebruikt worden om nieuwe, meer of intensievere begeleiding te bieden. Deze inzet valt buiten het blikveld van ESF, maar kan desalniettemin leiden tot (indirecte) toegevoegde waarde. Aanvragers kunnen echter ook besluiten dit vrijgemaakte budget voor andere doeleinden in te zetten, of het toe te voegen aan de algemene reserve van de gemeente dan wel van de school.

De projectcoördinatoren zijn gevraagd waar de uitbetaalde ESF-subsidie in hun arbeidsmarktregio aan besteed wordt. We zien een soortgelijke verdeling voor de gemeentelijke projecten en de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro, zoals onderstaand beschreven. Overigens is het mogelijk dat in één arbeidsmarktregio meerdere situaties van toepassing zijn, of dat het binnen de arbeidsmarktregio verschilt per gemeente of school.

- Het vrijgemaakte budget wordt het vaakst gebruikt voor de **financiering van nieuwe activiteiten gericht op re-integratie** buiten ESF om. Het kan zowel gaan om nieuwe (regionale of lokale) projecten als om intensivering van bestaand beleid. Dit wijst erop dat er sprake is van 'indirecte' of 'uitgestelde' toegevoegde waarde die pas optreedt in het volgende ESF-tijdvak. Omdat over deze activiteiten geen administratie of verantwoording afgelegd hoeft te worden in het kader van ESF, is niet bekend welke activiteiten het specifiek betreft.
- Verder benoemt ruim de helft van de projectcoördinatoren dat de ESF-subsidie (deels) is gebruikt ter **dekking van voorgefinancierde activiteiten**. Hier heeft dus (deels) al tijdens het lopende ESF-tijdvak extra inzet plaatsgevonden op re-integratie, wat wederom zowel kan gaan om nieuwe activiteiten als om intensivering van bestaand beleid. In die gevallen treden er als gevolg van ESF ook directe innovatie-, kwaliteits- en volume-effecten op tijdens het ESF-tijdvak.
- Tot slot wordt in enkele arbeidsmarktregio's aangegeven dat een gedeelte van het vrijgemaakte budget wordt **toegevoegd aan de algemene reserve** van de gemeente of vso-/pro-school. Waar dit het geval was, ging het altijd om een kleiner bedrag dan de omvang van de ESF-subsidie. Voor de middelen die zijn toegevoegd aan de algemene reserve, is niet bekend of dit heeft geleid tot additionele inzet op re-integratie. Het (deels) toevoegen van het vrijgemaakte budget aan de algemene reserve komt in verhouding iets vaker voor bij vso-/pro-scholen dan bij gemeenten.

Concluderend blijkt dat ESF Actieve Inclusie niet alleen tijdens het lopende ESF-tijdvak zorgt voor toegevoegde waarde, maar dat de toegevoegde waarde in belangrijke mate optreedt na afloop van het tijdvak.

ESF-kaders hebben geen sturende invloed op indirecte vormen van toegevoegde waarde

Uit het voorgaande blijkt dat een groot deel van de ESF-subsidie leidt tot indirecte vormen van toegevoegde waarde, via besteding van het vrijgemaakte budget aan activiteiten op het gebied van re-integratie. Deze besteding vindt plaats buiten de kaders van ESF Actieve Inclusie, wat betekent dat de gekozen afbakening van doelgroepen en activiteiten, evenals de administratie- en verantwoordingseisen, hierop geen invloed hebben. Daarom is niet bekend in hoeverre de toegevoegde waarde van ESF is neergeslagen bij de ESF-doelgroepen versus bij andere doelgroepen.⁴² Dit is een belangrijke notie voor de toekomstige uitvoering van ESF. Als de wens bestaat om via de ESF-kaders te sturen op waar de toegevoegde waarde van ESF neerslaat, dan is het van belang om activiteiten te subsidiëren die niet al worden uitgevoerd door de aanvragers. Alleen dan treden de effecten van ESF immers direct (gedurende het lopende tijdvak) op bij de activiteiten en doelgroepen die binnen de ESF-kaders vallen. Voor zover er vanuit ESF-activiteiten gesubsidieerd worden die vanuit het reguliere beleid al worden uitgevoerd door de aanvragers, bestaat er de ruimte voor hen om het achteraf uitgekeerde vrijgemaakte budget naar eigen inzicht te besteden. De ESF kaders zijn dan niet langer sturend voor waar de toegevoegde waarde neerslaat.

⁴² Het is desalniettemin waarschijnlijk dat de toegevoegde waarde voornamelijk bij ESF-doelgroepen is neergeslagen, aangezien de meerderheid van de bijstandspopulatie onder één van de ESF-doelgroepen te scharen valt.



De UWV- en JenV-projecten

4

4 De UWV- en JenV-projecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de inhoud, de resultaten en de toegevoegde waarde van de ESF-projecten die uitgevoerd zijn door UWV en door het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna JenV). Eerst gaan we in op de inhoud en de toegevoegde waarde van het UWV project, gevolgd door de behaalde resultaten op basis van gegevens van CBS. Vervolgens behandelen we dezelfde onderwerpen voor het JenV-project.

4.2 Inhoud, toegevoegde waarde en resultaten van het UWV-project

Inzet op jobcoaching voor arbeidsbeperkten

UWV zet ESF Actieve Inclusie uitsluitend in voor jobcoaching voor de doelgroep Wajongers, zo licht UVB toe. Dit instrument voorziet in ondersteuning op de werkvloer voor zowel de arbeidsbelemmerde als voor de werkgever. De achterliggende gedachte is dat deelnemers in hun baan middels individuele begeleiding gericht werken aan hun ontwikkeling ('first place, then train'), en de kans op uitval te verkleinen. De inzet van jobcoaching voor Wajongers is onderdeel van het reguliere beleid van UWV.

Voorbeeld van inzet van jobcoaching voor Wajongers door Baanplus

Jobcoachorganisatie Baanplus begeleidt voornamelijk Wajongers. Deze organisatie begeleidt werkzoekende Wajongers richting werk, en begeleidt hen op de werkvloer. De jobcoach voert geregeld gesprekken met de Wajonger, soms ook met de werkgever erbij. Hierin wordt besproken hoe het gaat en welke problemen het werk mogelijk belemmeren. De jobcoach biedt vervolgens ondersteuning op maat. Dit kan heel praktische hulp zijn, bijvoorbeeld met het plannen van het werk, het maken van een stap-voor-stap-takenlijst, de omgang met collega's of gedragsregels zoals op tijd komen. Daarnaast kan de jobcoach collega's en leidinggevendenden tips geven voor de omgang met de Wajonger. Hierdoor wordt de kans op uitval verkleind.

Er waren meerdere redenen voor UWV om vanuit ESF Actieve Inclusie in te zetten op jobcoaching voor de doelgroep arbeidsbelemmerden:

- **Beleidsinhoudelijk:** jobcoaching helpt de arbeidsbelemmerde om goed te functioneren op de werkvloer, en de werkgever om goed om te gaan met de belemmeringen van de werknemer. Deze begeleiding is in de ogen van UWV een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle plaatsing en duurzame arbeidsparticipatie van de doelgroep.
- **Cofinanciering:** UWV heeft geen vrij besteedbare re-integratiemiddelen voor de doelgroep WW. Voor deze doelgroep kan UWV dus geen cofinanciering bieden, waardoor inzet van ESF Actieve Inclusie niet mogelijk is.
- **Verantwoording:** jobcoaching vormt een omvangrijke kostenpost van UWV, waarmee de ESF-subsidie gemakkelijk volledig benut kon worden. Daarnaast is het een gemakkelijk te verantwoorden activiteit, met een laag risico op non-subsidiabiliteit.

Relatief aandeel ESF beperkt in verhouding tot totale re-integratiebudget UWV

In de programmaperiode 2014-2020 vormt ESF Actieve Inclusie, met ongeveer 5%, een relatief klein aandeel van het totale budget voor re-integratie van UWV over dezelfde periode.

ESF leidt tot indirecte toegevoegde waarde voor de activering van Wajongers

Zoals toegelicht is de inzet van jobcoaching voor Wajongers onderdeel van het reguliere beleid van UWV. Alle UWV-klanten die voor jobcoaching in aanmerking komen, kunnen hier aanspraak op maken. Er wordt in het lopende tijdvak als gevolg van ESF dus geen grotere groep klanten bereikt met jobcoaching, noch is de jobcoaching intensiever.

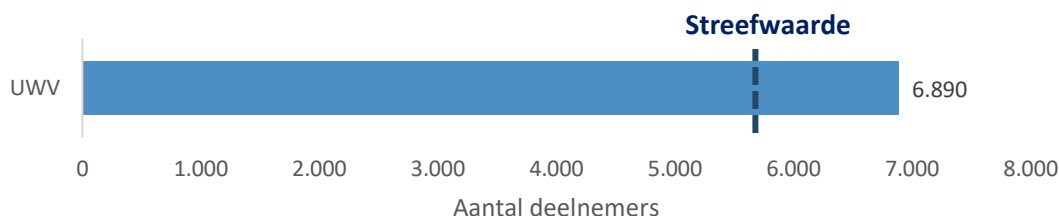
Het door ESF 'vrijgemaakte budget' wordt meerjarig toegevoegd aan de beschikbare ruimte voor re-integratie, en wordt door UWV gebruikt voor tijdelijke extra inzet ten behoeve van activering van Wajongers. Dit is dus een extra inzet bovenop bestedingen uit het reguliere re-integratiebudget als indirect volume-effect van ESF.

Aantal deelnemers

Evenals het geval is voor de deelnemers aan de gemeentelijke en vso-/pro-projecten, biedt het ESF-dashboard van CBS inzicht in de deelnemerskenmerken en resultaten van het UWV-project. Hierin staan alleen gegevens over ESF-deelnemers uit tijdvakken die afgesloten en gecontroleerd zijn. Hieronder presenteren we voor UWV de cijfers tot en met 2018 (dit project heeft één doorlopend tijdvak) zoals gepresenteerd in het derde verdiepende onderzoek. De cijfers kunnen afwijken van de meest actuele stand van zaken, die online te raadplegen is via het CBS-dashboard.⁴³

Het UWV-project heeft de opgestelde streefwaarde voor het aantal te bereiken deelnemers in 2023 al in 2018 ruim gehaald. UWV licht toe dat jobcoaching voor Wajongers dermate veel wordt ingezet, dat het geen probleem is om de beoogde deelnemersaantallen voor ESF te behalen.

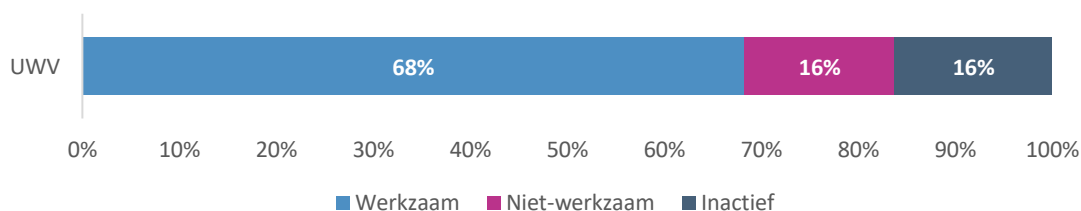
Figuur 4.1 Aantal unieke deelnemers UWV project ten opzichte van de opgestelde streefwaarde voor 2023 (N = 6.890)



Arbeidsmarktpositie bij start traject

De deelnemers in het UWV-project zijn bij de start van hun ESF-traject relatief vaak werkzaam. Dit is begrijpelijk, aangezien zij vanuit het ESF-programma Actieve Inclusie jobcoaching ontvangen en deze deelnemers dus veelal een betaalde baan hebben. Soms is de matching naar werk echter onderdeel van de jobcoaching en is de Wajonger bij aanvang van het traject dus nog niet aan het werk.

Figuur 4.2 Deelnemers UWV project verdeeld naar arbeidsmarktpositie bij de start van het traject (N=6.890)



Resultaten

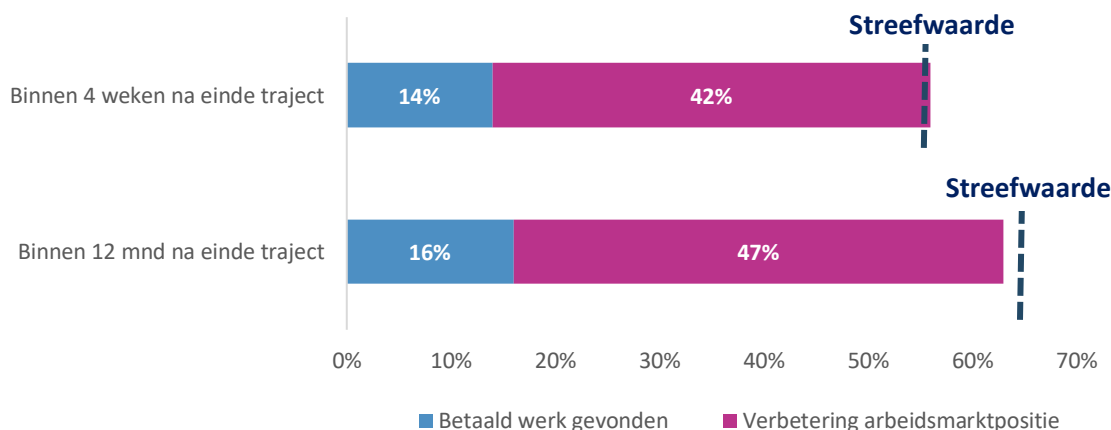
Voor het UWV-project is als streefwaarde opgenomen dat 55% van de deelnemers binnen vier weken na afronding van hun ESF-traject betaald werk heeft gevonden of een verbetering in de arbeidsmarktpositie heeft bereikt. Hiervan is sprake wanneer een werkloze deelnemer werk vindt, of wanneer een werkende deelnemer een vast contract, meer contracturen of hoger uurloon krijgt of geen SRG-voorziening⁴⁴ meer nodig heeft. Tezamen wordt gesproken over het vinden van (beter) werk. Deze programma-specifieke indicator wordt op twee momenten bekeken: binnen vier weken na afronding van het traject, of binnen twaalf maanden na afronding van het traject. Zoals te zien valt in figuur 4.3, is deze streefwaarde behaald. 14% van de UWV-deelnemers heeft binnen vier weken na afronding van het traject betaald werk gevonden. Zoals hierboven beschreven is een aanzienlijk deel van de deelnemers werkend

⁴³ Het dashboard is te vinden via https://dashboards.cbs.nl/v3/ESF_2014tm2020/. Afwijkingen kunnen veroorzaakt worden doordat inmiddels meer deelnemers hun ESF-traject hebben afgerond, en dus meetellen in de resultaatgegevens.

⁴⁴ Een SRG-voorziening is een 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.

aan de start van het traject (zie ook figuur 4.2). Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel deelnemers een verbetering hebben ervaren in hun arbeidsmarktpositie, namelijk 42%.

Figuur 4.3 Aandeel deelnemers UWV-project eerste tijdvak dat vier weken na afronding traject uitstroomt naar (verbeterd) werk (streefwaarde 55%; N=6.890)



Voor het UWV-project is verder als streefwaarde benoemd dat 65% van de deelnemers binnen twaalf maanden na afronding het einde van het ESF-traject (beter) werk heeft gevonden. De CBS-cijfers laten zien dat binnen deze periode 16% betaald werk heeft gevonden en 47% een verbetering in de arbeidsmarktpositie heeft bereikt. In totaal telt dit op tot 63% die binnen een jaar (verbeterd) werk heeft gevonden. Een deel van de uitstroomcijfers voor deelnemers aan het UWV-project is (wegens time-lags) vooralsnog onbekend.

Samenvattende conclusie

UWV besteedt ESF Actieve Inclusie aan jobcoaching voor Wajongers. Dit instrument voorziet in ondersteuning op de werkvloer voor zowel de arbeidsbelemmerde als de werkgever. Jobcoaching is onderdeel van het reguliere beleid voor Wajongers van UWV, en is een omvangrijke en eenvoudig te verantwoorden kostenpost waarmee de ESF-subsidie makkelijk volledig benut kan worden. De ESF-middelen zijn relatief beperkt in verhouding tot het reguliere budget voor re-integratie van UWV. De beoogde deelnemersaantallen zijn door UWV behaald. Bij aanvang van het traject zijn de deelnemers vooral werkend. De resultaten in termen van uitstroom naar (beter) werk liggen op de korte termijn (vier weken) net boven de streefwaarde, maar op de langere termijn (twaalf maanden) net onder de streefwaarde.

4.3 Inhoud, toegevoegde waarde en resultaten van het JenV-project

Doelgroep

Vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) wordt ESF Actieve Inclusie ingezet voor vier doelgroepen, voor wie verschillende instrumenten worden ingezet (zoals in het onderstaande beschreven). In algemene zin betreft het met name inzet op participatie in onderwijs, het opdoen van concrete vaardigheden gericht op de vraag vanuit de arbeidsmarkt, en nazorg bij de overgang van detentie naar re-integratie. Het gaat in alle gevallen om regulier beleid.

- **(ex-)gedetineerden:** gedurende de laatste twee jaar van de detentieperiode zet JenV ESF in voor het aanleren van praktische en concrete vaardigheden die nuttig zijn op de arbeidsmarkt. De gedetineerde stelt samen met een casemanager een plan op met doelen voor de ontwikkeling, en bereikt deze stap voor stap door middel van korte gerichte cursussen, zoals vca, lasopleidingen of een vorkheftruckcertificaat. Men helpt de gedetineerden om zich te specialiseren, op basis van de behoefte vanuit de arbeidsmarkt en de individuele interesse van de gedetineerde. Verder wordt er ook naar 'soft skills' gekeken zoals de Nederlandse taal en sollicitatievaardigheden. Met de opgedane vaardigheden en behaalde certificaten kan de gedetineerde zich kwalificeren richting werkgevers.

De inzet voor ex-gedetineerden betreft nazorg gedurende een periode van zes weken na hun ontslag uit de Penitentiaire Inrichting (PI). In deze periode zet de PI voornamelijk in op een warme overdracht naar de gemeente, omdat de meeste ex-gedetineerden (rond de 85%) in eerste instantie in een bijstandsuitkering terechtkomen. In deze warme overdracht worden zaken overgedragen zoals aandachtspunten in de omgang, eerdere opleidingsactiviteiten, vaardigheden en interesses. Ook om trent huisvesting werkt de PI samen met gemeenten, omdat huisvesting na detentie van groot belang is om recidive en andere problematiek te voorkomen. Daarnaast draagt de PI bij aan matching van de ex-gedetineerde naar werk, door een netwerk te onderhouden met werkgevers en zo te zoeken naar mogelijkheden voor werk of een stage.

Voorbeeld van ESF-inzet voor (ex-)gedetineerden door de Penitentiaire Inrichting (PI) Dordrecht

De PI Dordrecht biedt intensieve begeleiding om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen en stapsgewijs toe te werken naar arbeidsparticipatie. Binnen het gesloten regime van de Penitentiaire Inrichting (PI) doet men arbeidsritme op in de interne praktijkschool en kan men erkende certificaten behalen. In de Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting (ZBBI) kan men vervolgens hele dagen bij een reguliere werkgever aan de slag, en tot slot woont en werkt de gedetineerde tijdens het Penitentiaire Programma (PP) zelfstandig onder begeleiding. Het verkrijgen van een duurzame arbeidsplaats helpt de ex-gedetineerde aansluiting te vinden bij de samenleving en verkleint de kans op recidive.

- **Tbs'ers:** de inzet vanuit ESF Actieve Inclusie voor tbs'ers is vergelijkbaar met de inzet voor gedetineerden.
- **Jongeren in een justitiële jeugdinrichting en jongeren in een civielrechtelijke inrichting:** het onderscheid tussen deze twee doelgroepen is dat jongeren in een justitiële jeugdinrichting een strafbaar feit hebben begaan, terwijl jongeren in een civielrechtelijke inrichting in de meeste gevallen onder toezicht staan vanwege een onhoudbare thuissituatie. De problematiek van deze twee groepen is grotendeels hetzelfde. Met behulp van ESF Actieve Inclusie stimuleert JenV dat deze jongeren een opleiding volgen, voornamelijk vmbo en mbo. De ESF-middelen worden benut voor enerzijds extra inzet van docenten en anderzijds extra individuele begeleiding om de jongeren op school te houden. Deze inzet is nodig omdat deze jongeren vaak met meervoudige problematiek te maken hebben en daardoor moeilijk in opleiding te houden zijn. Door de jongeren een opleiding te laten volgen en afronden beoogt het ministerie van JenV hun kans op een succesvolle terugkeer in de maatschappij te bevorderen. Indien de jongere geen onderwijs kan of wil volgen kan eventueel ook naar werk toe geleid worden.

Voorbeeld van inzet van individuele trajectbegeleiders voor jongeren in JJI Lelystad

Justitiële Jeugdinrichting (JJI) Lelystad voert de voorlopige hechtenis, jeugddetentie en PIJ-maatregel uit van jongeren van 12 tot 27 jaar. Ze zijn gespecialiseerd in de behandeling van jongeren met een licht verstandelijke beperking en complexe psychische en psychiatrische stoornissen. Binnen de JJI werken de jongeren geleidelijk aan hun terugkeer in de maatschappij. Om deze overgang te versoepelen, worden zij in de laatste periode (negen tot twaalf maanden) van de maatregel begeleid door een individueel trajectbegeleider (ITB'er) van Intermetzo. De ITB'er stelt in overleg met de behandelcoördinator en de jongere realistische doelen voor de toekomst ten aanzien van scholing en werk, en gaat op zoek naar mogelijkheden. Onder begeleiding bouwen de jongeren een eigen dagstructuur op in de vorm van een opleiding, stage of werk, en leren ze omgaan met vrijheden en niet terug te vallen in het oude problematische gedrag. Ook na vrijlating worden de jongeren intensief begeleid door de ITB'er (drieënhalf à vier uur per week, of meer indien nodig). De ITB'er heeft naast het werk of de opleiding ook oog voor het sociale netwerk van de jongere, en onderhoudt contact met reclassering en de werkgever. Waar nodig biedt de ITB'er ondersteuning om te zorgen dat alles op de werkplek soepel verloopt (jobcoaching).

Relatief aandeel ESF

ESF Actieve Inclusie vormt een substantiële toevoeging aan de middelen die het ministerie van JenV beschikbaar heeft voor de arbeidstoeleiding van de genoemde doelgroepen, zo licht de projectcoördinator toe.

ESF leidt tot directe toegevoegde waarde

De middelen vanuit ESF Actieve Inclusie worden ingezet als een aanvulling op het reguliere beleid, voor intensivering van activiteiten waar dat nodig is. ESF Actieve Inclusie wordt dus in principe alleen ingezet voor additionele zaken, voornamelijk door middel van intensievere begeleiding en meer scholingen en trainingen (= kwaliteitseffect). Deze toegevoegde waarde treedt direct op tijdens het lopende tijdvak. De uitgekeerde ESF-middelen worden door JenV dan ook volledig gebruikt ter dekking van voorgefinancierde activiteiten. Zonder de ESF-subsidie hadden veel van deze projecten geen doorgang gevonden, omdat de reguliere budgetten van JenV voor het gevangeniswezen hier niet volledig in voorzien.

CBS-dashboard

Hieronder presenteren we voor het ministerie van JenV de cijfers over de eerste twee tijdvakken, die opengesteld zijn in respectievelijk 2017 en 2018. Deze cijfers zijn eerder gepresenteerd in het vijfde verdiepende onderzoek. Ook voor deze cijfers geldt dat ze kunnen afwijken van de meest actuele stand van zaken, die online te raadplegen is via het CBS-dashboard.⁴⁵

Aantal deelnemers

Het JenV-project had de streefwaarde voor het aantal te bereiken deelnemers in 2023 (10.900) in de eerste twee tijdvakken nog net niet behaald, zoals te zien is in figuur 4.4. Het actuele CBS-dashboard laat echter zien dat met de toevoeging van het tijdvak 2019 de streefwaarde wel (ruimschoots) behaald is, met inmiddels 14.380 deelnemers.

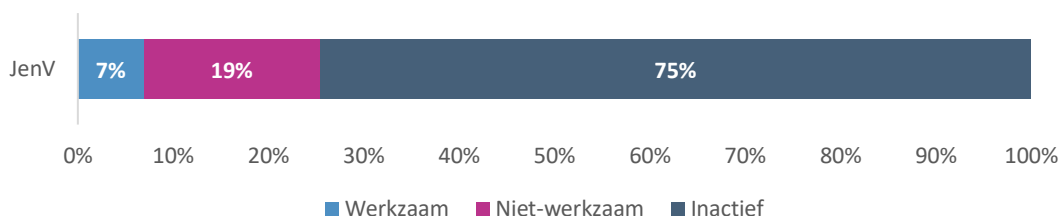
Figuur 4.4 Aantal unieke deelnemers JenV project ten opzichte van de opgestelde streefwaarde voor 2023 (N = 10.840)



Arbeidsmarktpositie bij start traject

Het merendeel van de deelnemers aan het JenV-traject is bij de start van hun ESF-traject inactief (zie figuur 4.5). Dit heeft ermee te maken dat dit project zich grotendeels richt op (ex-)gedetineerden en jongeren die verblijven in een civielrechtelijke of strafrechtelijke jeugdinrichting en derhalve niet beschikbaar zijn voor betaald werk bij een reguliere werkgever (behalve in de laatste fase van hun detentie of maatregel).

Figuur 4.5 Deelnemers JenV-project verdeeld naar arbeidsmarktpositie bij de start van het traject (N=10.840)



Resultaten

Voor de deelnemers van het JenV-project geldt dat, naast het vinden van werk en een verbetering in contractvorm, contracturen, uurloon of afhankelijkheid van voorzieningen, ook het continueren van een

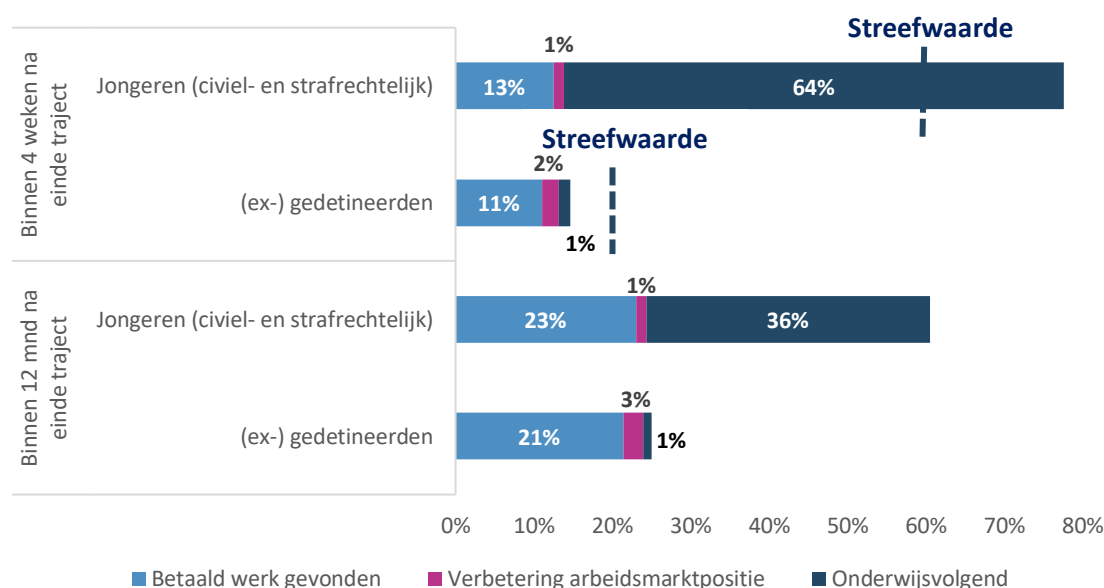
⁴⁵ Het dashboard is te vinden via https://dashboards.cbs.nl/v3/ESF_2014tm2020/. Afwijkingen kunnen veroorzaakt worden door dat inmiddels meer deelnemers hun ESF-traject hebben afgerond, en dus meetellen in de resultaatgegevens.

eerder gestarte opleiding telt als een verbetering in de arbeidsmarktpositie.⁴⁶ Deze categorie is daarom toegevoegd aan figuur 4.6.

Voor het JenV-project zijn twee verschillende soorten streefwaarden opgesteld: één voor jongeren in een civielrechtelijke instelling of strafrechtelijke jeugdinrichting (60%) en één voor (ex-)gedetineerden (22%). Voor tbs'ers is er geen streefwaarde opgesteld. De streefwaarde voor jongeren in een civielrechtelijke instelling of strafrechtelijke jeugdinrichting is bereikt, met een realisatie van 77%. Dit is vooral te danken aan het grote percentage dat bezig is met een opleiding (63%).

Onder de doelgroep (ex-)gedetineerden heeft 14% (beter) werk gevonden, waarmee de streefwaarde van 22% niet behaald is (zie figuur 4.6). 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). Uitstroom naar werk treedt voor deze doelgroep veelal namelijk pas later op (zoals beschreven onder de figuur); na twaalf maanden blijkt 25% (beter) werk te hebben gevonden. 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% betaald werk binnen vier weken na afronding van het traject.

Figuur 4.6 Aandeel deelnemers JenV-project dat binnen vier weken na afronding traject uitstroomt naar (beter) werk (Jongeren N=1.520, (ex-)gedetineerden N=2.800)



Figuur 4.6 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 jeugdinrichtingen twaalf maanden na afronding van het traject is gedaald van 77% naar 61%. 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%. Dit bevestigt het beeld dat deze doelgroep in veel gevallen meer dan vier weken nodig heeft om betaald werk te vinden.

⁴⁶ Vooral jongeren in een civielrechtelijke instelling of justitiële jeugdinrichting zijn bij instroom in de inrichting nog leerplichtig en zodoende al bezig met een opleiding. Begeleiding in de inrichting is dan ook veelal gericht op blijven de deelname aan een opleiding aangezien het behalen van een diploma ook een verbeterde arbeidsmarktpositie oplevert.

Samenvattende conclusie

Het ministerie van Justitie en Veiligheid zet ESF Actieve Inclusie in voor vier doelgroepen: (ex-)gedetineerden, tbs'ers, jongeren in een civielrechtelijke inrichting en jongeren in een justitiële jeugdinrichting. Voor deze doelgroepen worden verschillende instrumenten ingezet. Het betreft met name inzet op participatie in onderwijs, het opdoen van concrete vaardigheden gericht op de vraag vanuit de arbeidsmarkt, en nazorg. Zo worden deze doelgroepen geholpen om na hun verblijf in een penitentiaire inrichting, tbs-kliniek, justitiële jeugdinrichting of civielrechtelijke instelling een goede start te maken in de samenleving. Het gaat in alle gevallen om regulier beleid. ESF Actieve Inclusie vormt een substantiële toevoeging aan de middelen die het ministerie van JenV beschikbaar heeft voor de arbeidstoeleiding van de genoemde doelgroepen.

Het JenV-project ligt op koers om de beoogde deelnemersaantallen te behalen. Bij aanvang van het traject zijn JenV-deelnemers vooral inactief. De resultaten binnen het JenV-project laten verschillen zien tussen doelgroepen: waar de jongeren in civiele en justitiële inrichtingen de doelstelling ruimschoots behalen, is dit voor de (ex-)gedetineerden niet het geval.

Resultaten aanvullend onderzoek onder JenV-doelgroep

Recent heeft het WODC de effecten onderzocht van ESF-deelname voor (ex-)gedetineerden, tbs'ers en jongeren die in een justitiële jeugdinrichting hebben verbleven (Teerlink, Boschman & Weijters, 2021). Dit laat zien dat volwassen ex-gedeteneerde ESF-deelnemers na detentie vaker werk hebben dan niet-ESF-deelnemers. Dit is met name het geval wanneer de ESF-activiteiten gericht waren op opleidingen of algemene levensvaardigheden. Onder de jongeren die in een justitiële jeugdinrichting hebben verbleven zijn er geen verschillen tussen ESF-deelnemers en niet-deelnemers in de kans om te werken, een opleiding te volgen, een startkwalificatie te hebben en recidive. De gevonden effecten hoeven niet causaal te zijn, vanwege een mogelijk selectie-effect waarbij gedetineerden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt of een hogere motivatie eerder deelnemen aan ESF-gefinancierde activiteiten.



Gelijke kansen en non-discriminatie

5

5 Gelijke kansen en Non-Discriminatie

5.1 Inleiding

Het Operationeel Programma van ESF signaleert dat specifieke groepen een beperkte toegang hebben tot de arbeidsmarkt vanwege onder meer discriminatie op de arbeidsmarkt en stereotiepe beeldvorming die over deze groepen bestaat (bijvoorbeeld LHBT's, mensen met een niet-westerse achtergrond en vrouwen). Daarom is in het Operationeel Programma voor ESF Actieve Inclusie het horizontale thema 'Gelijke Kansen en Non-Discriminatie' (GKND) benoemd. Dat dit een 'horizontaal thema' is betekent dat er in alle ESF-investeringsprioriteiten (zowel Actieve Inclusie als Duurzame Inzetbaarheid) aandacht aan besteed wordt. In deze paragraaf beschrijven we de inzet voor bevordering van GKND binnen ESF Actieve Inclusie. We belichten dit vanuit de volgende invalshoeken:

- Welke inzet hebben aanvragers hierop gepleegd vanuit de ESF-projecten? (5.1)
- Welke inzet heeft het ministerie van SZW hierop gepleegd binnen het ESF-programma? (5.2)
- In hoeverre zien we dat de ESF-projecten doelgroepen met een moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt bereiken? En in hoeverre bestaan er verschillen tussen groepen met betrekking tot de bereikte resultaten van de ESF-trajecten? (5.3)

5.2 Rol aanvragers

Weinig expliciete initiatieven ter bevordering van GKND

Tijdens interviews met de projectcoördinatoren lichten zij vrijwel allemaal toe dat er naar aanleiding van het horizontale thema binnen ESF geen concrete acties zijn ondernomen ter bevordering van GKND. In hun optiek zijn de ESF-activiteiten er inherent op gericht om personen die moeilijker toegang hebben tot de arbeidsmarkt extra te ondersteunen bij het vinden van werk. Bij gemeenten zijn dit diverse typen werkzoekenden, bij vso-/pro-scholen gaat het om kwetsbare jongeren, bij UWV om Wajongers en bij het ministerie van JenV om (ex-)gedetineerden, tbs'ers en jongeren in civielrechtelijke of justitiële inrichtingen. De ESF-activiteiten, die grotendeels gebaseerd zijn op individuele begeleiding en diverse typen scholing, dragen op zichzelf dus al bij aan het bevorderen van GKND. Verder wordt er volgens de coördinatoren niet gediscrimineerd in de uitvoering. Als gevolg stelt een ruime meerderheid van de coördinatoren dat het thema GKND in hun optiek geen aanleiding vormde om nieuwe initiatieven of acties te ontplooiën ter bevordering van GKND.

Enkel ontplooiden wel concrete acties, niet altijd naar aanleiding van ESF

Sommige aanvragers ondernamen wel acties gericht op het bevorderen van GKND, zoals een training voor klantmanagers of een voorlichtingssessie voor werkgevers over GKND. Dergelijke initiatieven worden soms ook los van ESF Actieve Inclusie ondernomen. Verder zien we dat meerdere gemeenten naar aanleiding van maatschappelijke problemen bij bepaalde doelgroepen specifiek beleid ontwikkelen. Zo kan men extra ondersteuning bieden aan bijvoorbeeld jongeren, ouderen, alleenstaande moeders of statushouders. Met name voor statushouders hebben steeds meer gemeenten een specifieke aanpak ontwikkeld, veelal met inzet van gespecialiseerde klantmanagers. Dergelijke beleidsinspanningen voor specifieke (achtergestelde) groepen worden over het algemeen echter niet specifiek naar aanleiding van ESF geïnitieerd. Binnen het JenV-project is sprake van een natuurlijke scheiding van doelgroepen over instellingen (gedetineerden in de PI's, jongeren in afzonderlijke inrichtingen et cetera) waardoor de dienstverlening van nature is toegespitst op hun eigen doelgroepen.

5.3 Acties vanuit UVB

Rondetafelgesprekken

Om de arbeidsmarktregio's te ondersteunen bij het invulling geven aan het thema GKND heeft het ministerie van SZW ondersteuning geboden. Een deel van de ondersteuning werd in opdracht van het ministerie van SZW uitgevoerd door het bureau Van Doorne Huisjes in de jaren 2015-2016. Zo heeft het bureau in dertig arbeidsmarktregio's rondetafelgesprekken gevoerd met de betrokken professionals en uitvoerders om het thema en de invulling ervan te bespreken, evenals mogelijke belemmeringen en vragen van regio's. Ook zijn er praktische handreikingen opgesteld. In algemene zin zien de geïnterviewde

coördinatoren een beperkte toegevoegde waarde van de rondetafelgesprekken voor het bevorderen van inzet op het thema GKND. Hoewel de bijeenkomsten in hun ogen wellicht hebben geleid tot enige toegenomen bewustwording over GKND, leidde dit niet tot concrete acties op dit thema.

Bustour en trainingen

In 2018 en 2019 zijn in opdracht van het ministerie van SZW eveneens activiteiten ondernomen om aandacht te genereren voor het thema GKND. Allereerst zijn drie bustours georganiseerd die 65 deelnemers langs inspirerende voorbeelden van projecten op het gebied van GKND voerden. Onderweg was ruimte voor onderlinge kennismaking, dialoog, debat en presentaties, onder leiding van een presentator. Daarnaast zijn er twee trainingen voor in totaal 27 professionals georganiseerd over respectievelijk (1) het omgaan met (onbewuste) vooroordelen als klantmanager en (2) het overtuigen van werkgevers van de meerwaarde van diversiteit op de werkvloer. De bereikte doelgroep bestond voornamelijk uit professionals van gemeenten, UWV en het ministerie van SZW, zoals weergegeven in figuur 5.1. Omdat deze figuur de aanmeldingen toont en niet de daadwerkelijke aanwezigheid, zijn de totalen iets hoger dan de eerdergenoemde aantallen aanwezigen. Tot slot hebben er in vijf gemeenten regionale werkbezoeken plaatsgevonden waar inspirerende voorbeelden werden opgehaald en gedeeld, met een totaal van 86 deelnemers. De input uit de verschillende GKND-activiteiten zijn gedeeld via onder andere een website (durfdoedivers.nl) en LinkedIn.

Figuur 5.1 Type personen dat zich heeft aangemeld voor de bustours en de trainingen (N = 104)



In het vierde verdiepende onderzoek zijn de ervaringen van deelnemers aan de bustours en de trainingen in interviews uitgevraagd en is zicht verkregen op de toegevoegde waarde van deze activiteiten.⁴⁷ In algemene zin kan gesteld worden dat het aantal bereikte deelnemers beperkt is. Zo zijn met de bustours en de trainingen in totaal 49 uitvoerders van gemeenten en UWV bereikt (25 in de bustours en 24 in de trainingen), en geven de deelnemers aan dat ze de opgedane kennis veelal niet verder hebben verspreid of nabesproken met collega's of samenwerkingspartners. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat het niet aannemelijk is dat deze activiteiten een verandering kunnen bewerkstelligen op landelijk niveau. De deelnemers waren in algemene zin positief over de GKND-activiteiten en beschreven deze activiteiten als inspirerend en interessant. Tegelijkertijd leverde het hen weinig concrete nieuwe kennis op, noch concrete handvatten om in de praktijk met GKND aan de slag te gaan. De activiteiten hebben zich dan ook niet vertaald naar concrete acties door de deelnemers. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat de GKND-activiteiten niet of beperkt impact hebben gehad op het gedrag van de deelnemende professionals, en daarmee ook op het gedrag van de werkgevers en professionals waarmee zij in contact staan. Het organiseren van bijeenkomsten op deze schaal heeft niet daadwerkelijk kunnen bijdragen aan gelijke kansen en non-discriminatie op landelijk niveau. Deze bevindingen geven aanleiding om na te denken over de inzet van andere instrumenten voor de bevordering van GKND.

⁴⁷ Na een aanschrijving van alle deelnemers, konden twaalf deelnemers geïnterviewd worden. Hiervan hadden er tien deelgenomen aan de busreis en twee aan de training. Dit betekent dat onze bevindingen ten aanzien van de training vooral als indrukken geïnterpreteerd dienen te worden. De deelnemers aan de regionale werkbezoeken zijn niet meegenomen in het onderzoek.

5.4 Inzicht in Gelijke Kansen

Bereikte doelgroepen

We gaan eerst in op het bereik van specifieke groepen binnen ESF Actieve Inclusie voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt moeilijk is. Hier is inzicht in op basis van CBS-cijfers, zoals beschreven in de tweede, derde en vijfde verdiepende onderzoeken:

- **Statushouders (vluchtelingen):** statushouders (vluchtelingen) komen nagenoeg alleen in gemeentelijke projecten voor, omdat ze alleen daar als specifieke doelgroep gelden. Deze doelgroep is sinds 2016 toegevoegd als specifieke doelgroep voor ESF. Sindsdien is hun aandeel in de ESF-deelnemerspopulatie gegroeid naar rond de 4%.
- **Vrouwen:** mannen zijn in diverse ESF-projecten oververtegenwoordigd. Dit hangt grotendeels samen met een oververtegenwoordiging van mannen in de totale doelgroep. Zo zijn er op vso-/pro-scholen meer mannelijke leerlingen, is het merendeel van de (ex-)gedetineerden man en ontvangen meer mannen dan vrouwen een Wajong-uitkering. In de gemeentelijke projecten is de verdeling wat gelijkmatiger: 52% is in deze projecten man.
- **Arbeidsbelemmerden:** UWV heeft bijna uitsluitend arbeidsbelemmerden bereikt, aangezien hun ESF-project zich op Wajongers richtte. Hetzelfde geldt voor de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro. Binnen de gemeentelijke projecten bestond ongeveer 9% uit arbeidsbelemmerden en voor het JenV-project zijn arbeidsbelemmerden niet als specifieke doelgroep benoemd.
- **Ouderen:** binnen de UWV projecten en de projecten voor (ex-)leerlingen voor vso/pro zijn logischerwijs weinig ouderen bereikt, aangezien zij respectievelijk Wajongers en (voormalig) leerlingen bedienen. Onder de deelnemers aan het JenV-project was rond de 10% 50 jaar of ouder. Ook dit is te verklaren vanuit hun doelgroep: twee van de JenV-deelprojecten richten zich op jongeren en de doelgroep (ex-)gedetineerden bestaat gemiddeld over het algemeen veel uit jongeren. Onder de gemeentelijke projecten vormen ouderen een minderheid (18%) ten opzichte van jongeren (36%). Dit terwijl iets meer dan de helft van de bijstandpopulatie 45 jaar of ouder is, en de oudere bijstandsge-rechtigden er in mindere mate in slagen om werk te vinden dan jongeren.⁴⁸

Verschillen in resultaten ESF-trajecten

Op basis van CBS-cijfers 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.

De resultaten laten zien dat binnen gemeentelijke projecten mannen na afronding van hun ESF-traject in verhouding vaker (beter) werk vinden dan vrouwen. Dit zien we zowel binnen vier weken na afronding van het traject als binnen twaalf maanden na afronding. Wanneer we inzoomen op verschillende doelgroepen zien we dat de genderverschillen uiteenlopen tussen doelgroepen. Zo vinden binnen de gemeentelijke projecten mannelijke statushouders veel vaker (beter) werk dan vrouwelijke statushouders, hetgeen in lijn is 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.

Ook binnen de andere ESF-projecten vinden mannen na afronding van hun traject over het algemeen vaker (beter) werk dan vrouwen, maar hier zijn de verschillen gemiddeld minder uitgesproken. Het

⁴⁸ In maart 2021 hadden volgens CBS Statline in totaal 433.000 personen een bijstandsuitkering, waarvan 236.000 45 jaar of ouder was (55%), tegenover 41.500 die jonger waren van 27 (10%). Verder rapporteerde het CBS dat in 2019 onder jonge bijstandsge-rechtigden de uitstroom 13% was, terwijl dit onder ouderen slechts 1% was: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/09/19-dui-zend-personen-minder-in-bijstand-in-2019>

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*.

grootste verschil tussen mannen en vrouwen zien we bij de doelgroep (ex-)gedetineerden, waar mannen binnen vier weken na afronding van het traject ruim tweemaal zo vaak betaald werk vinden als vrouwen. Twaalf maanden na afronding van het traject is dit verschil echter verdwenen.

Inzicht in GKND via ‘Gelijke Kansenspiegel’

Met het oog op de nieuwe ESF-programmaperiode (2021-2027) wilde het ministerie van SZW in 2020 beter zicht verkrijgen op de ervaringen van gemeenten met GKND, en hun een impuls geven om hier gerichte aanpakken op te ontwikkelen. Hiertoe wordt een ‘Gelijke Kansenspiegel’ uitgevoerd. Als startpunt heeft het CBS op basis van landelijke microdatabestanden het dashboard ‘met gelijke kansen op weg naar werk’ ontwikkeld, dat per arbeidsmarktregio laat zien in hoeverre verschillende groepen er in (on)gelijke mate in slagen om een aantal ‘stappen’ in het re-integratieproces te doorlopen.⁵⁰ Ook de inzet van arbeidsmarktinstrumenten is in het dashboard inzichtelijk. Het dashboard biedt dus een objectivering van de lokale situatie en plaatst deze in perspectief. Het dashboard laat zien dat er tussen groepen niet alleen verschillen bestaan in de baanvind- en baanbehoudkans, maar ook in de re-integratiedienstverlening die zij ontvangen. Zo wordt voor ouderen en vrouwen verhoudingsgewijs minder vaak een voorziening ingezet dan respectievelijk voor andere leeftijdsgroepen en mannen. Ook vinden zij minder vaak (duurzaam) werk.

Vervolgens is door onderzoeksbureau De Beleidsonderzoekers, mede op basis van de CBS-analyses, een serie intervisiegesprekken gevoerd met gemeenteambtenaren over het verhaal achter deze cijfers, en de ervaringen en knelpunten bij het bevorderen van GKND. Het eindrapport van De Beleidsonderzoekers is in augustus 2021 verschenen en heeft inzicht gegeven in de belevingswereld en behoeften van de klantmanagers in de gemeentelijke re-integratiepraktijk (Talman et al., 2021). Het onderzoek laat zien dat gemeentelijke medewerkers het belangrijk vinden dat al hun kandidaten gelijke kansen hebben en gelijk behandeld worden. Zij zetten zich hiervoor in. Tegelijkertijd zien zij dat er niet altijd sprake is van kansengelijkheid, vanwege een combinatie van individuele keuzes en institutionele factoren:

- Het thema GKND is nauwelijks onderwerp van gesprek of intervisie binnen gemeenten.
- Uitstroomtargets zorgen ervoor dat gemeentelijke consulenten hun dienstverlening richten op de kansrijkste werkzoekenden. Dit wordt deels bepaald aan de hand van persoonskenmerken, wat zorgt voor ongelijke kansen.
- Voor sommige specifieke groepen, zoals statushouders of mensen met een indicatie banenafpraak, is vaak een specifieke aanpak ontwikkeld. Mensen die niet in deze groepen vallen zijn aangewezen op een generieke aanpak, wat leidt tot ongelijke kansen.
- De populatie van consulenten is redelijk divers met betrekking tot leeftijd, culturele achtergrond en geslacht. Dit is echter minder het geval op managementniveau dan op uitvoeringsniveau.

De gemeentelijke medewerkers benoemen een aantal behoeften om GKND hoger op de agenda te krijgen. Allereerst zou men geholpen zijn met een scherpe, heldere visie vanuit het Rijk om hun ambities aan op te hangen. Tegelijkertijd dient GKND op regionaal en lokaal niveau ingebed te worden in de inzet op professionalisering van de medewerkers. Tot slot is een open cultuur nodig waarin medewerkers erkennen dat vooroordelen menselijk zijn en hierover met elkaar in gesprek gaan, zodat het hun handelen minder beïnvloedt.

Het ministerie van SZW gaat deze inzichten gebruiken om in de komende periode van het Europees Sociaal Fonds (ESF 2021-2027) betere ondersteuning aan de arbeidsmarktregio's te bieden. Daarnaast wordt beoogd om met dit rapport arbeidsmarktregio's te stimuleren om van elkaar te leren en gerichte aanpakken te ontwikkelen op het terrein van GKND.

⁵⁰ Het dashboard ‘Met gelijke kansen op weg naar werk’ is te raadplegen via <https://dashboards.cbs.nl/v2/metgelijkekansenop-wegnaarwerk/>



Doeltreffendheid ESF Actieve Inclusie

6

6 Doeltreffendheid ESF Actieve Inclusie

6.1 Opstellen van de 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 liggen met wat we weten over effectieve re-integratie. In de 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 het meeste 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 de diverse verdiepende onderzoeken is voor de uitgangspunten uit de interventielogica getoetst of de inhoud en uitvoering van ESF ermee in lijn is. Dit laat zien in hoeverre de activiteiten die binnen het programma zijn uitgevoerd doeltreffend zijn. De interventielogica is elk jaar waar nodig aangevuld met aanvullende en recentere inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, en is dus een groeiend en ontwikkelend geheel van wetenschappelijke kennis. Hieronder is de interventielogica weergegeven. De theoretische onderbouwing voor elk van de uitgangspunten treft u in bijlage 5 van het vijfde verdiepende onderzoek.

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.⁵¹
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.

⁵¹ 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.

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.

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.

6.2 Toetsing van de interventielogica

In deze paragraaf is op basis van de verdiepende onderzoeken per uitgangspunt weergegeven in hoeverre de inhoud en de uitvoering van ESF Actieve Inclusie ermee in lijn zijn. In combinatie met de uitkomsten over de resultaten en effecten (output/outcome, toegevoegde waarde en impact) biedt dit een basis om de doeltreffendheid van ESF Actieve Inclusie nader te duiden.

1. Inzet op re-integratie is relatief effectief voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De Regeling ESF (2014-2020) stelt vast dat ESF zich in Nederland richt op re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, en specificeert in lijn hiermee een aantal ESF-doelgroepen. Over de doelgroepen van UWV, JenV en de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro kan gesteld worden dat zij (doorgaans) een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Ook voor veel van de gemeentelijke doelgroepen is dit het geval. Echter, voor twee gemeentelijke doelgroepen hoeft dit niet altijd zo te zijn:

1. **Jongeren:** hoewel de werkloosheid onder jongeren hoger ligt dan voor andere leeftijdsgroepen, zijn zij over het algemeen kortdurend werkloos en aantrekkelijk voor werkgevers. Een deel van hen zal een afstand tot de arbeidsmarkt hebben, maar een deel zal ook goed bemiddelbaar zijn naar werk.
2. **Niet-uitkeringsontvangers:** deze doelgroep is, behalve hun inkomenssituatie, niet afgebakend door enig kenmerk dat aannemelijk maakt dat zij een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. In het Operationeel Programma wordt verondersteld dat met deze doelgroep (onder andere) laagopgeleide vrouwen bereikt worden. Dit wordt niet ondersteund door de cijfers uit het CBS-dashboard ESF, die laten zien dat deze groep ESF-deelnemers voor ruim de helft uit mannen bestaat, ruim driekwart jongeren betreft en voor ruim 40% uit middelbaar of hoger opgeleiden bestaat.

Zoals toegelicht in het vijfde verdiepende onderzoek, zijn de ESF-doelgroepen dermate breed afgebakend dat het merendeel van de bijstandsgerechtigden hieronder valt. Dit biedt geen waarborg dat hiermee uitsluitend mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden bereikt. De Participatiewet prikkelt gemeenten niet altijd om te investeren in de re-integratie van bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, omdat zij dit financieel niet aantrekkelijk achten. Dit zien we ook binnen ESF terug. Voor de gemeentelijke projecten is daarom niet geheel voldaan aan dit uitgangspunt, voor de andere ESF-projecten wel. Dit betekent dat de doeltreffendheid van ESF onder de gemeentelijke projecten hoger zou kunnen zijn.

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.

In het vso/pro beginnen de activiteiten gericht op arbeidsoriëntatie al vroeg in de schoolloopbaan; in de eerste twee leerjaren via interne stages en praktijkgerichte vakken (doorgaans niet met ESF-subsidie bekostigd) en vanaf het derde leerjaar met externe stages en het behalen van certificaten (mede met ESF bekostigd). Ook de JenV-doelgroepen worden al ruim voor hun terugkeer in de maatschappij actief begeleid richting werk of een opleiding. Voor de gemeentelijke re-integratie geldt dat bijstandsontvangers doorgaans vanaf de toekenning van de bijstandsuitkering worden begeleid door een klantmanager. Specifiek voor de doelgroep statushouders geldt sinds 2016 in toenemende mate dat gemeenten hen al vroeg begeleiden naar participatie en werk, parallel aan de inburgering, waar dit voorheen vaker volgtijdelijk verliep. Voor de UWV-doelgroep is niet bekend op welk moment de re-integratie-inzet begint.⁵² Over het algemeen is aan dit uitgangspunt voldaan voor de ESF-inzet, wat duidt op een doeltreffende inzet.

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 rode draad door alle ESF-projecten wordt gevormd door het bieden van intensieve begeleiding (aanbodgericht). Dit zien we terug in de omvangrijke inzet op klantmanagement vanuit gemeenten, stagebegeleiding en branchecursussen voor (ex-)leerlingen vso/pro en individuele begeleiding voor de diverse JenV-doelgroepen. In verhouding worden vanuit ESF minder vaak matchingsgerichte (vacatureverwerking en bemiddeling naar werk) en vraaggerichte instrumenten (compensatie, werkbegeleiding) ingezet. Uitzonderingen hierop zijn de inzet van jobcoaching voor Wajongers door UWV en bemiddeling van (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen naar stages en (ex-)gedetineerden naar werkplekken door JenV. De projecten van UWV, JenV en vso-/pro-scholen voldoen dus aan dit uitgangspunt. Bij gemeenten zien we vanuit ESF echter minder inzet op matchings- en vraaggerichte instrumenten, waarmee niet is voldaan aan dit uitgangspunt.⁵³ Uit ander onderzoek is echter bekend dat deze activiteiten wel worden uitgevoerd vanuit de Participatiewet en Wet SUWI (Van Echteld et al., 2019).

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

Bekend is dat intensieve begeleiding door alle ESF-aanvragers wordt ingezet (zoals hiervoor beschreven). Binnen de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro wordt dit vaak gecombineerd met het aanleren van vaardigheden, evenals de bemiddeling naar stages. Hier is dus sprake van een goede mix. Binnen de JenV-projecten is ook duidelijk sprake van het aanleren van vaardigheden en ondersteuning bij het zoeken naar werk na detentie (Teerlink et al, 2021). Het UWV-project focust met jobcoaching vooral op het aanleren van werknemersvaardigheden en niet zozeer vakinhoudelijke vaardigheden. De gemeentelijke projecten tot slot zetten vanuit ESF vooral in op het aanleren van werkzoekvaardigheden en minder op vakinhoudelijke vaardigheden. Ook is er vanuit de gemeentelijke ESF-projecten beperkte inzet op de bemiddeling naar werk. Echter, zoals bij uitgangspunt 3 genoemd, worden deze activiteiten wel uitgevoerd vanuit de Participatiewet en Wet SUWI.

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

Uit alle verdiepende onderzoeken komt naar voren dat individuele, intensieve trajectbegeleiding een rode draad vormt door alle ESF-projecten. Deze begeleiding is erop gericht om de afstand tot de ar-

⁵² De toegang tot de Wajong is sinds 2015 beperkt tot arbeidsbelemmerde jongeren zonder arbeidsvermogen. De Wajongers voor wie re-integratiedienstverlening wordt ingezet, zijn dus in de meeste gevallen voor 2015 ingestroomd. Dit wil niet zeggen dat zij sindsdien lang inactief zijn geweest; UWV koopt ook buiten ESF om re-integratieactiviteiten in voor Wajongers (UWV, 2021).

⁵³ Dit betekent niet dat er in zijn geheel geen matchingsgerichte activiteiten worden uitgevoerd; gemeenten en UWV plegen hierop veel inzet vanuit de werkgeversservicepunten. Deze inzet wordt echter in mindere mate op ESF verantwoord, omdat inspanningen gericht op bijvoorbeeld het verwerven van vacatures moeilijker te relateren zijn aan individuele ESF-deelnemers. Omdat deze inzet niet binnen ESF valt, kunnen we hierover in het voorliggende onderzoek geen uitspraken doen.

beidsmarkt te verkleinen en een succesvolle match naar werk te realiseren. Daarnaast stelt dit uitgangspunt dat in de begeleiding van werkzoekenden naast individuele aandacht ook soms een ‘strengere’ houding van de trajectbegeleider nodig is door te wijzen op rechten en plichten van de persoon die horen bij het ontvangen van een uitkering. De evaluatie van de Participatiewet laat zien dat vrijwel alle gemeenten verplichtingen hanteren voor het zoeken naar en aanvaarden van werk en maatregelen opleggen als iemand zich niet aan deze verplichtingen houdt. Wel kunnen er verschillen bestaan tussen gemeenten (Van Echtelt et al., 2019). Samenvattend is aan dit uitgangspunt voldaan, wat duidt op een doeltreffende ESF-inzet.

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

Gemeenten zetten vanuit ESF in beperkte mate in op loonkostensubsidie: cijfers van UVB laten zien dat hier in het eerste tijdvak 6% van het gemeentelijke ESF-budget aan is besteed. Verder zetten zij voor arbeidsbelemmerden regelmatig loonkostensubsidie in op basis van de Participatiewet, wat buiten ESF Actieve Inclusie valt (Van Echtelt et al., 2019). Dit instrument biedt werkgevers een structurele compensatie voor verminderde loonwaarde, en komt niet ten laste van re-integratiemiddelen maar ten laste van het budget waaruit uitkeringen bekostigd worden.

Vso- en pro-scholen en het ministerie van JenV zetten niet zelf loonkostensubsidie in, maar gemeenten kunnen dit instrument wel voor hun doelgroepen inzetten. Hoewel het beleid per gemeente verschilt, zetten veel gemeenten loonkostensubsidie in voor het bemiddelen van (ex-)leerlingen van vso-/pro-scholen naar werk. Deze inzet is echter niet subsidiabel binnen ESF.⁵⁴ Niet bekend is in hoeverre gemeenten specifiek voor de JenV-doelgroepen loonkostensubsidie inzetten. In alle gevallen zal het echter primair gaan om loonkostensubsidie vanuit de Participatiewet en niet vanuit ESF. UWV zet uitsluitend in op jobcoaching voor Wajongers. Wajongers kunnen in aanmerking komen voor loondispensatie, een instrument dat gelijkenissen vertoont met loonkostensubsidie, maar ook dit is niet subsidiabel binnen ESF. Wajongers die aan het werk gaan met een jobcoach, ontvangen vaak ook loondispensatie (De Hek et al., 2020).

Samenvattend heeft ESF in beperkte mate bijgedragen aan de inzet van loonkostensubsidie voor de gemeentelijke ESF-doelgroepen. Binnen de andere projecten kan vanuit ESF geen aanvullende loonkostensubsidie worden ingezet, maar bestaan hiervoor andere vormen van loonkostensubsidie en -dispensatie.

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

Iets meer dan de helft van de gemeentelijke ESF-projecten had een vorm van kennisverwerving opgenomen in de ESF-aanvraag, maar in de praktijk is dit in beperkte mate ingezet. Ook binnen het UWV-project is niet of nauwelijks ingezet op vormen van scholing. De inzet voor (ex-)gedetineerden binnen het JenV-project richt zich dankzij ESF in toenemende mate op beroepsgerichte trainingen waarmee men certificaten behaalt. Voor deze jongeren zijn hun inspanningen vooral gericht op het behalen van een startkwalificatie, wat begrijpelijk is gezien hun (leerplichtige) leeftijd. Wanneer we tot slot kijken naar de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro zien we dat de ingezette instrumenten branchecursussen, arbeidstraining en leer-werkbedrijven gericht zijn op het behalen van erkende certificaten voor bepaalde beroepen of sectoren. Hiermee kunnen de leerlingen zich kwalificeren richting werkgevers. Samenvattend zien we dat waar binnen ESF scholing wordt ingezet, wat voornamelijk gebeurt in het VenJ-project en de vso-/pro-projecten, dit veelal korte beroepsgerichte trajecten zijn. Daarmee is voldaan aan dit uitgangspunt, wat duidt op een doeltreffende ESF-inzet.

⁵⁴ Vso- en pro-leerlingen die de overstap maken van school naar werk, vallen immers (nog) niet onder de Participatiewet omdat ze (nog) niet aangewezen zijn op inkomensondersteuning en re-integratieondersteuning vanuit de gemeente.

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.

Aangezien vanuit ESF vooral aanbodgerichte instrumenten zijn ingezet, speelt de werkgeversdienstverlening zich vooral buiten de scope van ESF af en moet dit gezien worden als contextfactor. Dit onderzoek biedt daarom geen basis om uitspraken te doen over de effectiviteit van de werkgeversdienstverlening. In maart 2021 is aangekondigd dat de Inspectie SZW nieuw onderzoek zal uitvoeren naar de doeltreffendheid van de werkgeversdienstverlening van UWV en gemeenten, dat naar verwachting in het eerste kwartaal van 2022 opgeleverd zal worden.⁵⁵

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.

Over het geheel genomen worden met ESF verhoudingsgewijs veel jongeren bereikt. De projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro zijn, gezien de doelgroep, inherent gericht op jongeren. Ook het JenV-project bevat relatief veel jonge deelnemers, daar deze inzet deels specifiek gericht is op jeugdigen en ook de doelgroep (ex-)gedetineerden gemiddeld gezien vrij jong is. Het UWV-project bevat eveneens relatief veel jongeren, ook in verhouding tot de leeftijdsverdeling onder de landelijke populatie Wajongers. Dit is niet het gevolg van een beleidsmatige keuze, zo licht UWV toe: zoals toegelicht in paragraaf 4.2 kunnen alle Wajongers die voor jobcoaching in aanmerking komen hier aanspraak op maken.

Binnen de gemeentelijke projecten zijn jongeren (36%) sterk oververtegenwoordigd in verhouding tot ouderen (18%). Dit terwijl ouderen ten opzichte van jongeren juist sterk oververtegenwoordigd zijn in de bijstandspopulatie: in maart 2021 was 55% 45 jaar of ouder tegenover 10% die jonger was dan 27. Ouderen verblijven vaak al lang in de uitkering en daarom achten gemeenten inzet op re-integratie voor hen minder kansrijk. Ouderen zitten daarom vaak niet meer in een actief traject en er is ook minder specifiek beleid voor ouderen dan voor jongeren. De gemeentelijke ESF-inzet voldoet daarmee niet aan uitgangspunten 9 en 10, wat erop wijst dat de doeltreffendheid vergroot zou kunnen worden door meer in te zetten op ouderen.

11. De inzet van re-integratie voor jongeren is met name effectief voor jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro, JenV en UWV (Wajongers) richten zich per definitie op jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Onder de gemeentelijke deelnemers zijn ook relatief veel jongeren (36%), maar deze hoeven geen grote afstand tot de arbeidsmarkt te hebben. Dankzij het gebruik van de VCV-methode (Vereenvoudigde Caseload Verantwoording) zijn vaak alle jongeren die zijn begeleid door een klantmanager opgevoerd binnen ESF. Er is doorgaans dus geen sturing op dat alleen jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt binnen ESF vallen. Samenvattend is aan dit uitgangspunt voldaan door alle projecten behalve de gemeentelijke projecten, waar de doeltreffendheid verhoogd zou kunnen worden door specifieker in te zetten op jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt.

⁵⁵ <https://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/start-onderzoek-inspectie-szw-naar-gezamenlijke-werkgeversdienstverlening-van-uwv-en>

12. Voor statushouders (vluchtelingen) dragen vroegtijdige en intensieve begeleiding en duale trajecten waarin taal en werk worden gecombineerd bij aan een toename van de arbeidsparticipatie.

Statushouders vormen een doelgroep voor de gemeentelijke projecten. In de casestudies komt duidelijk naar voren dat voor statushouders intensieve begeleiding wordt ingezet, vaak door een dedicated team van klantmanagers met een lage caseload. Dit komt ook uit landelijk onderzoek naar voren als trend in gemeentelijke re-integratie (Razenberg et al., 2018). Ook zetten gemeenten in toenemende mate in op duale taalverwerving en participatie, mede naar aanleiding van de invoering van de nieuwe inburgeringswet (Oostveen, Klaver, Buimer & Molleman, 2021). De uitvoeringspraktijk in de gemeentelijke projecten sluit daarmee aan op dit uitgangspunt, wat duidt op een doeltreffende inzet.

13. Voor niet-westerse migranten is het overbruggen van negatieve beeldvorming door werkgevers van belang.

Zoals eerder omschreven zijn vanuit ESF vooral aanbodgerichte instrumenten ingezet. Het overbruggen van negatieve beeldvorming door bijvoorbeeld het organiseren van persoonlijke kennismakingen vormt zelden onderdeel van de ESF-inzet. Een uitzondering hierop is het Werkfestival in de regio Groningen, zoals beschreven in het vijfde verdiepende onderzoek.⁵⁶ De doeltreffendheid van ESF kan vergroot worden door meer in te zetten op het bestrijden van negatieve beeldvorming bij werkgevers.

*14. Directe plaatsing in werk is voor mensen met een arbeidsbeperking effectief.
15. Voor arbeidsbelemmerden is de inzet van jobcoaching effectief.*

Binnen de gemeentelijke projecten is in het eerste tijdvak slechts 0,3% van het ESF-budget besteed aan jobcoaching, zo laten cijfers van UVB zien. In het UWV-project wordt uitsluitend ingezet op jobcoaching voor arbeidsbeperkten, zijnde Wajongers. Voor het UWV-project is dus voldaan aan uitgangspunt 15, voor het gemeentelijke project niet. Leerlingen in het vso en pro ontvangen stagebegeleiding. Hoewel dit een ander instrument is dan jobcoaching, voorziet het eveneens in begeleiding op de werkvloer.

Het uitgangspunt bij de jobcoaching van Wajongers is *first place, then train*, dus een snelle plaatsing op werk.⁵⁷ Ook leerlingen in het vso/pro doen al vroeg in de schoolloopbaan werkervaring op in de vorm van stages in combinatie met stagebegeleiding. Aan uitgangspunt 14 is dus voldaan voor de UWV-projecten en de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro. Binnen de gemeentelijke projecten zijn ruim 19.000 arbeidsbelemmerde deelnemers bereikt. Niet bekend is in hoeverre gemeenten bij de re-integratie van deze groep ook het uitgangspunt *'first place, then train'* toepassen.

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.

Dit uitgangspunt is gebaseerd op onderzoek naar re-integratie van personen die al meerdere jaren in de uitkering verblijven, niet langer actief in begeleiding zijn en daardoor uit beeld zijn geraakt. Twee op de drie gemeentelijke ESF-deelnemers ontvangen langdurig (langer dan zes maanden) een uitkering. Echter, we weten dat de ESF deelnemers doorgaans via de VCV-methodiek zijn opgenomen in ESF vanuit de caseload die reeds actief in begeleiding was. Het is daarom niet waarschijnlijk dat dit personen betreft die niet meer actief in begeleiding waren, wat ons tot de conclusie leidt dat de gemeentelijke ESF-inzet in beperkte mate gericht is op langdurig uitkeringsgerechtigden die uit beeld zijn geraakt. Uitzondering hierop wordt gevormd door de Haagse STIP-regeling, zoals beschreven in het derde verdiepende onderzoek. Dit uitgangspunt is daarom beperkt van toepassing op de gemeentelijke ESF-inzet.

⁵⁶ <https://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/start-onderzoek-inspectie-szw-naar-gezamenlijke-werkgeversdienstverlening-van-uwv-en>

⁵⁷ Dit zagen we terug in de casestudies die zijn uitgevoerd bij jobcoachorganisaties als onderdeel van het derde verdiepende onderzoek.

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.

Volgens dit uitgangspunt moeten, om discriminatie te verminderen, vooral acties richting werkgevers ontplooid worden. Vooralsnog zijn in de gemeentelijke projecten en de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro nauwelijks activiteiten uitgevoerd om werkgevers over deze onderwerpen voor te lichten dan wel te trainen of om diversiteitsbeleid te stimuleren, zo blijkt uit het tweede verdiepende onderzoek. Met de latere acties vanuit het ministerie van SZW ter bevordering van GKND zijn weinig werkgevers bereikt, zoals beschreven in het vierde verdiepende onderzoek. Wel is ingezet op het vergroten van bewustwording onder uitvoerders van gemeenten en UWV, en zijn zij bovendien getraind in hoe ze het gesprek met werkgevers kunnen voeren over de meerwaarde van diversiteit op de werkvloer. Het ministerie van SZW licht toe dat zij deze interne verdiepingsslag onder uitvoerders als eerste stap zien voordat effectief richting werkgevers actie ondernomen kan worden ter bevordering van GKND. De acties vanuit het ministerie bereikten echter een beperkt aantal deelnemers en in algemene zin hebben de GKND activiteiten volgens de deelnemers niet geleid tot concrete acties ter bevordering van GKND. Daarom is niet te verwachten dat als gevolg van ESF aanvullende acties gepleegd zijn gericht op bewustwording en voorlichting van werkgevers. Aan dit uitgangspunt is derhalve niet voldaan.

Contextfactoren

De contextfactoren in de interventielogica bieden geen richtlijnen voor een effectieve handelwijze zoals de andere uitgangspunten dit wel doen. In plaats daarvan roepen ze op tot het in ogenschouw nemen van relevante factoren buiten de invloedssfeer van ESF, die mede bepalend kunnen zijn voor de effectiviteit. Daarom toetsen we de uitvoering van ESF hier niet aan, maar beschrijven we welke rol deze contextfactoren hebben gespeeld in de uitvoering van ESF.

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.

In het tweede verdiepende onderzoek kwam naar voren dat als gevolg van beleidsontwikkelingen zoals de Participatiewet, regionale werkgeversdienstverlening en regionale werkbedrijven, gemeenten steeds meer samenwerken op regionaal niveau. Scholen werken onderling regelmatig samen in de vorm van een schoolleidersoverleg of een stagebegeleidersoverleg. De samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen, in het kader van een sluitende aanpak voor arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren, is bovendien sterk gegroeid gedurende de ESF-programmaperiode (met name sinds de invoering van de Participatiewet). Hoewel de ESF-aanvragen van gemeenten en scholen grotendeels gescheiden tot stand kwamen, is er in het verdere proces soms wel samengewerkt in het kader van ESF. In meerdere regio's worden regionale afspraken gemaakt en gezamenlijke initiatieven genomen. Op casusniveau bespreken scholen en gemeenten het toekomstperspectief van de uitstromende leerlingen. De samenwerking tussen gemeenten en scholen is niet overal even hecht.

19. Een krappe regionale arbeidsmarkt maakt de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt makkelijker dan een ruime arbeidsmarkt.

Sinds 2016 is de krapte op de arbeidsmarkt een aantal jaren toegenomen, waarna in de jaren 2018 en 2019 sprake was van een krappe arbeidsmarkt.⁵⁸ In deze periode merkten nagenoeg alle geïnterviewde projectcoördinatoren dat de aantrekkende economie ervoor zorgde dat werkgevers, met name in de kraptesectoren, meer bereid waren om meer te investeren in (leer)werktrajecten voor werkzoekenden. Dit bood kansen voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De start van de co-

⁵⁸ Deze uitspraak is gebaseerd op de spanningsindicator arbeidsmarkt van UWV, te raadplegen via <https://www.werk.nl/arbeidsmarkt/informatie/dashboards/spanningsindicator>

ronacrisis in het eerste kwartaal van 2020 zorgde echter voor een sterke verruiming van de arbeidsmarkt. De projectcoördinatoren zijn hier nadien niet meer over bevraagd, maar bekend is dat dit geleid heeft tot een daling van de uitstroom uit de bijstand en een stijging van de instroom.⁵⁹

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.

Gemeenten zetten de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie primair in voor bestaande activiteiten in het kader van de uitvoering van de Participatiewet (in 2014 de Wet Werk en Bijstand). De effectiviteit van de gemeentelijke ESF-inzet kan dus niet los gezien worden van de effectiviteit van (de invoering en uitvoering van) de Participatiewet. De evaluatie van de Participatiewet liet eind 2019 zien dat de invoering van de Participatiewet nauwelijks heeft geleid tot verhoging van de baankansen van 'klassieke' bijstandsontvangers. Mensen met een arbeidsbeperking die eind 2014 op de wachtlijst stonden voor de sociale werkvoorziening (Wsw) konden hier niet langer terecht en hadden daarna onder de Participatiewet een lagere kans op werk. De groep jonggehandicapten, die voorheen in de Wajong instroomde maar nu door gemeenten wordt ondersteund, heeft een hogere baankans maar een verslechterde inkomenspositie. Ook wees de evaluatie erop dat werkzoekenden 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.

Ook de resultaten van de projecten van UWV, JenV en de scholen voor vso en pro zijn mede afhankelijk van de context, respectievelijk het Wajong-regime, het beleid van de instelling of inrichting waarin men verblijft en het onderwijssysteem. Recent onderzoek werpt licht op de effectiviteit van de Wajong in de periode 2010 tot 2016, maar niet op de periode daarna (Witkamp & Stroeker, 2017). Momenteel voeren het ministerie van SZW en UWV een gezamenlijk kennisprogramma uit over de effectiviteit van de dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking. In het kader hiervan is onlangs een advies uitgebracht over hoe de effectiviteit nader onderzocht kan worden (Kroon, Lammers & Luiten, 2021).

6.3 Doeltreffendheid per instrument

De uitgangspunten uit de interventielogica doen uitspraken over de effectiviteit van een re-integratie-instrument al dan niet voor een specifieke doelgroep. Dit betekent dat niet elk uitgangspunt van toepassing is op elk instrument dat binnen ESF is ingezet. Naast een toetsing van de interventielogica per uitgangspunt, laten we daarom in tabel 6.1 per instrument zien welke uitgangspunten van toepassing zijn, en aan welke daarvan wel en niet is voldaan. Als vertrekpunt hiervoor nemen we de instrumenten waar in de einddeclaratie voor de instrumenten een aanzienlijke hoeveelheid subsidie op is verantwoord.⁶⁰ Deze toetsing laat zien in hoeverre de inzet van deze instrumenten voldoet aan de voorwaarden voor een doeltreffende inzet, zoals vastgelegd in de interventielogica. Of de inzet daadwerkelijk doeltreffend is geweest, komt naar voren uit het behalen van de resultaatindicatoren.

⁵⁹ <https://www.divosa.nl/effecten-coronacrisis-ontwikkelingen-bijstand-en-tozo-uitkeringen>

⁶⁰ Hiervoor is uitgegaan van recente cijfers van Uitvoering Van Beleid. Gemeenten konden naast klantmanagement en loonkosten-subsidie bijvoorbeeld ook jobcoaching inzetten binnen ESF, maar de cijfers van UVB laten zien dat hier in de praktijk slechts 0,3% van de subsidie op is verantwoord.

Tabel 6.1 Mate waarin ingezette instrumenten voldoen aan de uitgangspunten uit de interventielogica⁶¹

Aanvrager	Instrument	Uitgangspunt niet van toepassing	Uitgangspunt wel van toepassing		
			Voldaan	Niet (geheel) voldaan	Onbekend
Gemeenten	Klantmanagement	6, 7, 8, 13, 14, 15	2, 5, 12	1, 9, 10, 11, 16	14
	Loonkostensubsidie	2, 5, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16	6		1, 9, 11
Vso/pro-scholen	Stagebegeleiding	5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 16	1, 2, 11, 14, 15		
	Branchecursussen, scholing, leerwerkbedrijven	5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16	1, 2, 7, 11		
UWV	Jobcoaching voor Wajongers	5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 16	1, 11, 15		2, 9, 14
Ministerie van JenV	Inzet voor (ex-)gedetineerden en tbs'ers	6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16	1, 2, 7		5
	Inzet voor jeugdigen (civielrechtelijk en	6, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16	1, 2, 11	7	5

- **Gemeenten:** gemeenten zetten ESF Actieve Inclusie vrijwel uitsluitend in voor klantmanagement. De interventielogica stelt dat de inzet van dit instrument effectief is wanneer sprake is van vroegtijdige inzet, en wanneer er aandacht is voor baanmogelijkheden, rechten en plichten. Hieraan is binnen de gemeentelijke ESF-projecten voldaan. Kijkend naar de doelgroepen waarop klantmanagement door gemeenten is ingezet, is een doeltreffender inzet mogelijk. In de eerste plaats door meer in te zetten op oudere werkzoekenden, in plaats van de jongeren (met of zonder grote afstand tot de arbeidsmarkt) die op dit moment veelal worden bereikt. Verder is meer inzet nodig op langdurig uitkeringsgerechtigden die uit beeld zijn geraakt. Voor statushouders worden in lijn met de interventielogica intensieve begeleiding en duale trajecten aangeboden. Ook over het instrument loonkostensubsidie weten we dat het kan bijdrage aan de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het is echter onbekend voor welke doelgroepen dit specifiek binnen ESF is ingezet, waardoor enkele uitgangspunten niet getoetst kunnen worden.
- **Vso-/pro-scholen:** de ESF-inzet voor (ex-)leerlingen vso/pro lijkt op basis van de interventielogica doeltreffend. Zo staat van deze doelgroep vast dat ze een afstand tot de arbeidsmarkt hebben, en worden de instrumenten al vroegtijdig in de schoolloopbaan ingezet. Het instrument stagebegeleiding toont gelijkenis met het instrument jobcoaching. Tot slot geldt dat de vormen van training en scholing die worden ingezet sterk praktijk- en beroepsgericht zijn.
- **UWV:** de inzet van jobcoaching voor Wajongers is in lijn met de interventielogica ingezet voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zijnde arbeidsbeperkten. Voor hen is de inzet van jobcoaching bewezen effectief. Niet bekend is hoe vroegtijdig dit wordt ingezet, en in hoeverre ouderen hiermee ook bereikt worden. Overall is de inzet van jobcoaching in lijn met de interventielogica en daarmee in potentie doeltreffend.
- **Ministerie van JenV:** de ESF-activiteiten van het ministerie van JenV omvatten diverse instrumenten, zoals beschreven in paragraaf 4.2. Grofweg zijn er twee combinaties van instrumenten te onderscheiden, namelijk de trajecten van (ex-)gedetineerden en tbs'ers enerzijds, en die van jongeren in een civielrechtelijke of justitiële inrichting anderzijds. Deze ESF-activiteiten zijn grotendeels in lijn met de uitgangspunten uit de interventielogica. Zo staat van deze doelgroepen vast dat ze een afstand tot de arbeidsmarkt hebben en vroegtijdig worden ingezet. De inzet van scholingen is voor

⁶¹ Uitgangspunten 3 en 4 zijn niet meegenomen in deze tabel, omdat die betrekking hebben op de inzet van een combinatie van instrumenten en daardoor niet van toepassing zijn op individuele instrumenten. Uitgangspunt 17 is niet meegenomen omdat GKND een horizontaal thema is en ook niet specifiek betrekking heeft op de inzet van afzonderlijke instrumenten. Uitgangspunten 18 tot en met 20 zijn niet in de tabel weergegeven omdat deze uitgangspunten betrekking hebben op de context en niet op de effectiviteit van individuele instrumenten.

(ex-)gedetineerden en tbs'ers in sterkere mate beroepsgericht dan voor de jongeren, maar dit is begrijpelijk aangezien de jongeren veelal nog leerplichtig zijn. Niet bekend is in hoeverre binnen deze trajecten wordt gewezen op hun rechten en plichten in het kader van re-integratie. Over het geheel genomen is de inzet van instrumenten vanuit JenV dus in lijn met de voorwaarden voor doeltreffendheid uit de interventielogica.



Conclusie

7

7 Conclusie

7.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk van dit syntheserapport presenteren we de conclusies van de evaluatie van ESF Actieve Inclusie. We beantwoorden de centrale onderzoeksvragen op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. Paragraaf 7.2 biedt een overzicht van de belangrijkste bevindingen over de implementatie en uitvoering van het ESF-programma, waarna paragraaf 7.3 ingaat op de inhoud en de uitvoering. Daarna beschrijven we achtereenvolgens de conclusies ten aanzien van de toegevoegde waarde (7.4), doeltreffendheid (7.5) en doelmatigheid (7.6) van ESF.

7.2 Implementatie en uitvoering van het ESF-programma

In de tussentijdse procesevaluatie in 2016 en de eindevaluatie in 2018 zijn de implementatie en de uitvoering van de eerste openstelling van ESF Actieve Inclusie onder de loep genomen. Uit deze evaluatie bleek dat vanaf de start een groot draagvlak bij aanvragers bestond voor de inhoud en de voorwaarden van dit programma. Vooral de brede afbakening van de doelgroepen en de typen subsidiabele activiteiten – die goed aansloten bij de behoeften van aanvragers – hebben aan dit draagvlak bijgedragen. Ook de vereenvoudigingen ten opzichte van het voorgaande ESF-programma – zie verderop – werden door aanvragers verwelkomd.

De evaluatie wees verder uit dat de informatievoorziening vanuit UVB aan aanvragers over het algemeen adequaat is geweest. Dit is door UVB vroegtijdig opgepakt, waardoor een voortvarende start met de uitvoering van het programma werd gemaakt. Om aanvragers over de inhoud en de mogelijkheden van ESF Actieve Inclusie te informeren zette UVB diverse communicatiemiddelen in. Vooral de website, de accounthouders en de regiobijeenkomsten bleken effectieve middelen om de aanvragers te bereiken en te informeren. Aanvragers waardeerden de informatievoorziening over de aanvraagprocedure met een gemiddeld rapportcijfer van 7,1. Over de gestelde eisen aan de projectadministratie en de typen subsidiabele activiteiten voor vso/pro werden onduidelijkheden ervaren. De informatievoorziening over de eindcontrole is eveneens adequaat geweest. Voor vier op de vijf aanvragers was duidelijk wat ging gebeuren en welke medewerking verwacht werd. Kritischer waren respondenten over de informatievoorziening over de BSN-rapportages. Kanttekeningen werden geplaatst bij het late moment van communicatie en de tussentijdse, aanvullende instructies over de BSN-rapportages.

Nieuw ten opzichte van het vorige ESF-programma was de centrale rol van centrumgemeenten. Zij dienden namens de andere gemeenten en de vso-/pro-scholen in hun arbeidsmarktregio de aanvraag voor ESF Actieve Inclusie in. Voor deze 'constructie' bestond niet alleen bij deze gemeenten zelf, maar ook bij de overige gemeenten en de vso-/pro-scholen draagvlak. Centrumgemeenten konden hierdoor de regie bij de ESF-activiteiten voeren en een efficiëntere aanpak van arbeidstoeleiding organiseren. Bij de uitvoering van deze activiteiten verliep de samenwerking tussen de gemeenten onderling doorgaans goed. Van de beoogde inhoudelijke samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen was in het eerste tijdvak binnen ESF nauwelijks sprake. Een belangrijke verklaring hiervoor was dat de kosten van samenwerkingsprojecten moeilijk te verantwoorden zijn binnen ESF Actieve Inclusie. De samenwerking vond wel buiten het programma om plaats.

De aanvraagprocedure voor de eerste openstelling is adequaat verlopen. Belangrijke succesfactoren daarbij zijn de vroegtijdige informatievoorziening over (de procedures van) het programma, de rol van de accounthouders en de inzet van ervaren adviesbureaus. De knelpunten die door aanvragers in deze procedure ondervonden werden, hadden betrekking op een onvoldoende ontwikkelde samenwerking in de eigen regio en het ontbreken van de geactualiseerde, definitieve Handleiding Projectadministratie. Deze HPA werd overigens niet zozeer gezien als hulpmiddel, maar als 'de norm' waaraan voldaan moet worden om het project op een juiste wijze financieel af te rekenen.

Het inrichten van de accountstructuur bij UVB – waarbij aanvragers een vast aanspreekpunt binnen UVB kregen die hen gedurende de verschillende fasen van hun project integraal begeleidde – is een belang-

rijke vernieuwing geweest ten opzichte van het vorige ESF-programma. De begeleiding door de accounthouders bij zowel de aanvraag en de uitvoering van de ESF-projecten als de afwikkeling van het eerste tijdvak werd positief gewaardeerd (74% respectievelijk 79% van de respondenten beoordeelde dit als 'goed' tot 'zeer goed'). De accountstructuur heeft dan ook bijgedragen aan een goed samenspel tussen UVB en de aanvragers gedurende de uitvoering van ESF Actieve Inclusie.

Het opzetten en het beheren van de projectadministratie voor ESF Actieve Inclusie bleek voor aanvragers in de praktijk lastig. Alle aanvragers ervoeren hierbij knelpunten, vooral bij de registratie van uren van en contactmomenten met de ESF-deelnemers en het bepalen van het aantal subsidiabele uren van een medewerker. Ook bij de BSN-rapportages over de ESF-deelnemers werden door een belangrijk deel van de aanvragers knelpunten ervaren. Vooral de tussentijdse aanvullende instructies en de jaarlijkse frequentie werden als belastend ervaren. De definitieve resultaten konden afwijken van de tussentijdse resultaten uit de BSN-rapportages, omdat aanvragers tussentijds alleen deelnemers opvoerden waarvan met zekerheid vastgesteld kon worden dat de nodige ESF-inspanningen waren verricht.

De ervaringen met de einddeclaratie waren overwegend positief. Bij ruim drie kwart van de aanvragers verliep dit naar eigen zeggen soepel. De andere aanvragers waren neutraal vanwege de hoeveelheid gevraagde gegevens voor de einddeclaratie. Positief zijn de ervaringen met de flatrate (40% 'opslag' op de loonkosten voor overheadkosten), de Simplified Cost Options (vaste subsidiebedragen voor bepaalde typen activiteiten waarmee JenV/DJI heeft geëxperimenteerd) en de Vereenvoudigde Caseload Verantwoording (verantwoording van de personele inzet van een klantmanager naar rato van het aandeel ESF-deelnemers in de caseload). De mate waarin deze vereenvoudigingen tot administratieve lastenverlichting bij zowel UVB als de aanvragers hebben geleid, is niet nader gekwantificeerd.

Uit de evaluatie blijkt dat er sprake is geweest van een gedegen en adequaat controleproces. Naast het betrachten van een grote mate van nauwkeurigheid en zorgvuldigheid stond UVB voor twee uitdagingen bij de uitvoering van de eindcontrole. Een eerste uitdaging was het borgen van uniformiteit in de controles. Daartoe heeft UVB verschillende maatregelen getroffen: inhoudelijke vraagbaakfunctie voor controleteams, Q&A-documenten, interne bijeenkomsten van controleleiders, reviewen van concept-controle-rapporten door een andere controleleider en de inzet van een teamaudit. De tweede uitdaging was om te zorgen dat de afspraken die accounthouders met hun aanvrager maakten zo veel mogelijk in overeenstemming waren met de bevindingen van het controleteam. In het begin was dit niet altijd het geval door onvoldoende afstemming tussen accounthouders en de rest van de UVB-organisatie, gaandeweg is dit probleem opgelost. Bij vier op de vijf afgewikkelde aanvragen haalde UVB de norm (van 90 dagen) voor het opstellen van het conceptrapport van de eerstelijnscontrole.⁶² Daar waar het niet lukte was sprake van lastig te plannen controlebezoeken, lange reactietijd van aanvragers en – incidenteel – onvoldoende voorbereiding door de aanvrager waardoor het controlebezoek moest worden afgebroken. Het moment van het controlebezoek werd door aanvragers gewaardeerd met een gemiddeld rapportcijfer van 7,5, de doorlooptijd tussen controlebezoek en oplevering van het eindrapport werd met een gemiddeld rapportcijfer van 6,3 minder gewaardeerd.

In het Operationeel Programma waren voor de uitvoering van ESF Actieve Inclusie door UVB twee indicatoren opgenomen, namelijk een rechtmatige uitvoering en een volledige benutting van het beschikbare subsidiebudget. Uit de evaluatie van het eerste tijdvak blijkt dat UVB deze indicatoren heeft weten te realiseren. Daartoe heeft UVB sterk gestuurd op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn. Ook het ontwerpen van een vereenvoudigde regeling, periodieke monitorbezoeken door de accounthouders en de voortgangsrapportages om zicht te houden op de financiële realisatie, hebben hieraan bijgedragen. Op het moment van de eindevaluatie stond de financiële realisatie – met nog een aantal eindrapportages te gaan – op 94% van de beschikbare subsidiebudgetten. Of de norm voor de uitvoeringskosten – maximaal 4% van de totale uitgaven voor ESF Actieve Inclusie – gehaald is, kon in het onderzoek nog niet goed vastgesteld worden; daarvoor was het nog te vroeg. Op het evaluatiemoment was 3,4% van de uitgaven aan de uitvoering besteed; de verwachting van de onderzoekers op dat moment was dat de norm gehaald zou worden.

⁶² Omdat deze norm in de praktijk soms moeilijk haalbaar bleek, is in het najaar van 2017 de norm aangepast: de nieuwe norm is 90 dagen voor de periode tussen de einddeclaratie en de uitbetaling van de subsidie.

De implementatie en de uitvoering van het ESF-programma en de inhoud van de ESF-projecten kunnen niet los van elkaar gezien kunnen worden, maar staan met elkaar in verband. Voor de meeste aanvragers spelen de vereisten voor administratie en verantwoording binnen ESF namelijk een grote rol in de keuze voor de opgevoerde activiteiten en doelgroepen. Men streeft ernaar om zowel de administratieve last als eventuele risico's op correcties bij controles te minimaliseren. Het subsidiebudget wordt derhalve zo veel mogelijk gerealiseerd met een klein aantal gemakkelijk te verantwoorden activiteiten waarmee veel kosten gemoeid zijn. Zo zien we bijvoorbeeld dat gemeenten vooral klantmanagement opvoeren binnen ESF. Andere kleinere of moeilijker te verantwoorden activiteiten worden buiten ESF gehouden.

7.3 De inhoud van de projecten: activiteiten en doelgroepen

Gemeenten: ESF inzet binnen regulier beleid, voornamelijk via klantmanagement

Gemeenten zetten de ESF-middelen in voor de re-integratie van werkzoekenden. De ESF-middelen zijn een relatief beperkte, maar evengoed belangrijke toevoeging aan de reeds bestaande middelen voor uitvoering van de Participatiewet. Over het algemeen is er geen onderscheid tussen de activiteiten die vallen onder ESF Actieve Inclusie en het reguliere beleid. Arbeidsmarktregio's nemen in de gemeentelijke ESF-aanvraag op voorhand meestal een breed scala van activiteiten en doelgroepen op, zodat ze achteraf flexibel zijn in welke inzet ze daadwerkelijk verantwoorden op ESF. Op deze manier streven gemeenten naar een zo eenvoudig mogelijke benutting van de subsidie met weinig extra administratieve lasten en een laag risico op non-subsidiabiliteit. Dit is mede het gevolg van een sterke sturing vanuit UVB op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn. Evengoed zijn er arbeidsmarktregio's die de ESF-subsidie inzetten om nieuwe activiteiten te ontplooiën of te innoveren. In de praktijk voeren gemeenten klantmanagement verreweg het meeste op als ESF-activiteit. Deze activiteit is omvangrijk, eenvoudig te verantwoorden en komt zowel in de ervaring van gemeenten als in eerder onderzoek naar voren als effectief.⁶³ Verder zet men in mindere mate ook in op andere instrumenten zoals loonkostensubsidie, jobcoaching, sollicitatietrainingen, scholing en bemiddeling naar werk. Er wordt in verhouding minder ingezet op vacatureverwerving, omdat dit binnen ESF moeilijker te verantwoorden is. Dit wil echter niet zeggen dat er voor de ESF-deelnemers niet gezocht wordt naar vacatures; deze activiteiten worden simpelweg niet opgevoerd binnen het ESF-project.

Binnen de Regeling ESF 2014-2020 zijn zes doelgroepen gespecificeerd voor de gemeentelijke projecten. De meerderheid van de bijstandpopulatie is onder één van deze groepen te plaatsen, wat gemeenten veel vrijheid biedt om de subsidie te benutten. Tegelijkertijd stimuleert dit gemeenten niet om specifiek extra inzet te plegen op afgebakende groepen kwetsbare werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt om de subsidie te kunnen benutten. Onder de ESF-deelnemers zijn jongeren sterk oververtegenwoordigd ten opzichte van ouderen, terwijl de bijstandpopulatie juist relatief veel ouderen bevat en zij vaak langdurig werkloos zijn. Dit wijst erop dat gemeenten hun inzet op re-integratie vooral richten op kansrijkere werkzoekenden binnen de bijstandpopulatie. Tegelijkertijd vormt de eis dat ESF-inzet direct gericht moet zijn op arbeidsinpassing een belemmering voor gemeenten om inzet op de meest kwetsbare werkzoekenden te verantwoorden op ESF. Deze groep heeft immers ook hulp nodig bij aanpalende problematiek, zoals gezondheid, schulden of taalvaardigheid.

Vso-/pro-scholen: stagebegeleiding en vormen van scholing, vooral voor leerlingen

Voor vso-/pro-scholen vormen de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie een relatief grote toevoeging op de bestaande middelen voor arbeidstoeleiding, die beperkt zijn. Ook hier worden de ESF-middelen vaak grotendeels in het reguliere beleid ingezet met het oog op een simpele administratie en verantwoording, en een laag risico. Het meest ingezette instrument binnen de projecten voor de (ex-)leerlingen vso/pro is stagebegeleiding, gevolgd door vormen van kennisverwerving zoals branchecursussen en leerwerkbedrijven. Verder werken de scholen steeds intensiever samen met gemeenten met het oog op een sluitende aanpak en doorlopende leerlijn van school naar werk. Sommige scholen zetten de middelen

⁶³ Voor een uitgebreidere bespreking van deze eerdere onderzoeken, zie bijlage 5 van het vijfde verdiepende onderzoek (uitgangspunt 5).

vanuit ESF Actieve Inclusie (ook) in voor nieuwe of aanvullende activiteiten op gebied van arbeidstoeleiding. De inzet concentreert zich voornamelijk op leerlingen van de scholen en in mindere mate op het bieden van nazorg aan ex-leerlingen.

UWV: jobcoaching voor Wajongers

UWV besteedt ESF Actieve Inclusie uitsluitend aan jobcoaching voor Wajongers. Dit instrument voorziet in ondersteuning op de werkvloer voor zowel de arbeidsbelemmerde als de werkgever. De inzet van jobcoaching voor Wajongers is onderdeel van het reguliere beleid van UWV. Het is een omvangrijke en eenvoudig te verantwoorden kostenpost waarmee de ESF-subsidie eenvoudig volledig benut kan worden. De ESF-middelen zijn relatief beperkt in verhouding tot het reguliere budget voor re-integratie van UWV.

JenV: breed instrumentarium om ESF-doelgroepen goede start te geven in de samenleving

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) zet ESF Actieve Inclusie in voor vier doelgroepen: (ex-)gedetineerden, tbs'ers, jongeren in een civielrechtelijke inrichting en jongeren in een justitiële jeugdinrichting. Voor deze doelgroepen worden verschillende instrumenten ingezet. In algemene zin betreft het met name inzet op participatie in onderwijs, het opdoen van concrete vaardigheden gericht op de vraag vanuit de arbeidsmarkt, en nazorg. Zo worden deze doelgroepen geholpen om na hun verblijf in een penitentiële inrichting, tbs-kliniek, justitiële jeugdinrichting of civielrechtelijke instelling een goede start te maken in de samenleving. Het gaat in alle gevallen om regulier beleid. ESF Actieve Inclusie vormt een substantiële toevoeging aan de middelen die het ministerie van JenV beschikbaar heeft voor de arbeidstoeleiding van de genoemde doelgroepen.

7.4 Toegevoegde waarde

ESF Actieve Inclusie kan op verschillende manieren leiden tot toegevoegde waarde. Allereerst kunnen de middelen vanuit ESF Actieve Inclusie het mogelijk maken om meer klanten te bedienen met de bestaande instrumenten (**volume-effecten**). Daarnaast kan de inzet van meer personeel op re-integratie meer ruimte bieden voor intensieve begeleiding en maatwerk (**kwaliteitseffecten**). ESF kan er tevens aan bijdragen dat nieuwe activiteiten worden gefinancierd die eerder niet werden uitgevoerd (**innovatie-effecten**). Tot slot kan ESF bijdragen aan **meer en intensievere samenwerking** tussen de betrokken partijen in de arbeidsmarktregio.

In welke mate zien we deze vormen van toegevoegde waarde terug binnen de verschillende ESF-projecten? Het meest voorkomend zijn **kwaliteitseffecten**, in de vorm van intensievere begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit zien we in alle projecten terug, behalve dat van UWV. Zo kunnen vso-/pro-leerlingen intensiever begeleid worden tijdens hun stage en kunnen gedetineerden meer scholingen en trainingen volgen gericht op werk. Daarnaast zien we in de gemeentelijke en UWV-projecten ook **volume-effecten** terug. Zo kunnen er meer bijstandsgerechtigden actief begeleid worden naar werk, omdat er meer capaciteit voor is. Hiervan is binnen vso-/pro-scholen en DJI-instellingen geen sprake, omdat zij per definitie hun hele doelgroep bereiken met hun reguliere activiteiten. Hoewel we soms **innovatieve** activiteiten gefinancierd zien worden vanuit ESF, vormt dit niet de hoofdmoot. Dit hangt mede samen met de eerdergenoemde sterke sturing vanuit UVB op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn. Tot slot geven zowel gemeenten als vso-/pro-scholen aan dat ESF bijdraagt aan **samenwerking** in de arbeidsmarktregio. Er vindt immers extra overleg plaats over de besteding van de ESF-middelen. Dit bevordert zowel de samenwerking tussen scholen onderling als tussen de scholen enerzijds en de gemeenten anderzijds.

De toegevoegde waarde van ESF Actieve Inclusie kan tijdens het lopende ESF-tijdvak optreden (**direct**), of na afloop van het tijdvak (**indirect**). Directe toegevoegde waarde treedt op wanneer de subsidie wordt gebruikt om in het lopende tijdvak additionele activiteiten uit te voeren. Indirecte toegevoegde waarde treedt op wanneer reguliere activiteiten worden opgevoerd binnen ESF, en de uitbetaalde subsidie achteraf wordt gebruikt voor extra inzet op re-integratie. Deze extra inzet vindt plaats buiten het blikveld van ESF (we spreken over een 'vrijgemaakt budget').

Gemeenten, vso-/pro-scholen en UWV voeren in het kader van ESF veelal **reguliere activiteiten** op die ook zonder ESF-subsidie waren uitgevoerd. Zij zetten het vrijgemaakte budget in voor het doel van re-integratie, wat leidt tot **indirecte** toegevoegde waarde. Gemeenten en vso-/pro-scholen benutten de subsidie daarnaast echter ook deels voor het ontplooiën van extra activiteiten in het lopende tijdvak, wat leidt tot **directe** toegevoegde waarde. Binnen het JenV-project wordt de ESF-subsidie uitsluitend ingezet voor additionele activiteiten die zonder de ESF-subsidie niet mogelijk waren geweest. Hier treedt er dus uitsluitend **directe** toegevoegde waarde op gedurende de lopende ESF-periode.

ESF Actieve Inclusie beoogt verder bij te dragen aan het bevorderen van 'Gelijke Kansen en Non-Discriminatie' (GKND) als horizontaal thema. Het benoemen van dit thema heeft er op zichzelf zelden toe geleid dat aanvragers concrete acties hebben ondernomen ter bevordering van GKND. Wel zijn er vanuit UVB meerdere acties ondernomen om GKND bij aanvragers onder de aandacht te brengen, waaronder een reeks rondetafelgesprekken in de arbeidsmarktregio's, handreikingen, een bustour, trainingen en werkbezoeken. Hoewel aanvragers een deel van deze acties positief waarderen, zien zij de toegevoegde waarde hiervan als beperkt. De genoemde acties hebben weliswaar geleid tot iets meer bewustwording onder aanvragers, maar niet tot veranderingen in gedrag of andere concrete initiatieven op het vlak van GKND (binnen de eigen organisatie noch richting werkgevers). De acties vanuit UVB waren tot slot vooral gericht op ESF-aanvragers en hebben weinig werkgevers bereikt.

7.5 Doeltreffendheid

Voor dit onderzoek is benoemd dat ESF Actieve Inclusie doeltreffend is als de programmaspecifieke resultaatindicatoren zijn gerealiseerd en de inhoud en de uitvoering van de projecten voldoen aan de uitgangspunten over effectieve re-integratie uit de interventielogica.

Resultaatindicatoren

Tabel 7.1 toont de realisatie van de programmaspecifieke resultaatindicatoren op basis van de tijdvakken die in de hoofdstukken 3 en 4 zijn geanalyseerd. De streefwaardes voor de projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro zijn ruimschoots behaald, en hetzelfde geldt voor de gemeentelijke projecten. Binnen het UWV-project zijn de resultaatindicatoren bijna of geheel behaald. Het JenV-project laat tot slot een gemengd beeld zien; voor de jongere doelgroepen is de streefwaarde gehaald, maar voor (ex-)gedetineerden niet. Mogelijk is de streefwaarde voor (ex-)gedetineerden te ambitieus gesteld, omdat uitstroom naar werk in veel gevallen niet binnen vier weken na einde detentie zal plaatsvinden, maar daarna. De realisatiecijfers uit tabel 7.1 vormen een tussenstand en kunnen op basis van de laatste tijdvakken nog veranderen.

Tabel 7.1 Realisatie van programmaspecifieke resultaatindicatoren voor het vinden van (verbeterd) werk⁶⁴

Aanvrager	Doelgroep	Einde traject		1 jaar na einde traject	
		Streefwaarde	Realisatie	Streefwaarde	Realisatie
Gemeenten	Alle deelnemers	20%	36%	25%	28%
Vso/pro	Alle deelnemers	20%	30%	25%	35%
UWV	Alle deelnemers	55%	56%	65%	63%
JenV	Jongeren (civiel- en strafrechtelijk) ^A	60%	77%		
	(ex-)gedetineerden	22%	14%		

A: Voor jongeren in een civielrechtelijke of justitiële inrichting geldt ook dat het continueren van een eerder gestarte opleiding telt als het vinden van (beter) werk.

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

⁶⁴ De streefwaardes verwijzen naar het aandeel van de ESF-deelnemers dat binnen de genoemde termijn (beter) werk heeft gevonden. Hiervan is sprake wanneer een werkloze deelnemer werk vindt, of wanneer een werkende deelnemer een vast contract, meer contracturen of hoger uurloon krijgt of geen SRG-voorziening meer nodig heeft.

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.

Toetsing praktijk ESF aan Interventiologica

In hoofdstuk 6 is de uitvoering van ESF Actieve Inclusie getoetst aan de uitgangspunten uit de interventiologica. De interventiologica beschrijft onder welke voorwaarden de instrumenten die binnen ESF zijn ingezet voor de verschillende doelgroepen doeltreffend (kunnen) zijn. De toetsing laat zien in hoeverre de inzet van die instrumenten binnen ESF aan die voorwaarden voldeed. Als aan deze voorwaarden is voldaan en de resultaatindicatoren zijn behaald, is dit een aanwijzing dat de inzet van ESF doeltreffend is geweest.

We concluderen dat de uitvoering voor een groot deel in lijn is met de uitgangspunten uit de interventiologica, hoewel hierin verschillen te zien zijn tussen de verschillende ESF-projecten. De projecten voor (ex-)leerlingen vso/pro, UWV en JenV zijn grotendeels in lijn met de interventiologica. Zij bedienen doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en zetten voor hen een redelijke mix van passende en effectieve instrumenten in, wat duidt op een doeltreffende inzet. Binnen de gemeentelijke projecten is sprake van een vrij eenzijdige inzet op klantmanagement. Dit is (mede) het gevolg van een sterke sturing vanuit UVB op projectactiviteiten die qua subsidiabele kosten eenvoudig te verantwoorden zijn. Een bredere spreiding van instrumenten zou de doeltreffendheid kunnen verhogen. Klantmanagement is op basis van de literatuur een effectief instrument, en is conform de interventiologica vroegtijdig ingezet met aandacht voor baanmogelijkheden, rechten en plichten. Kijkend naar de doelgroepen aan wie gemeenten klantmanagement hebben geboden, is een doeltreffender inzet mogelijk. De brede afbakening van de ESF-doelgroepen heeft namelijk ruimte gelaten om ook mensen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt in de gemeentelijke ESF-projecten te betrekken. De doeltreffendheid kan hier verder verhoogd worden door een sterkere inzet op oudere werkzoekenden en langdurig uitkeringsgerechtigden die buiten beeld zijn geraakt.

Samenvattend oordeel

Over het geheel genomen kan op basis van de programmaspecifieke resultaatindicatoren en de toetsing van de interventiologica dus geconcludeerd worden dat ESF Actieve Inclusie een redelijke mate van doeltreffendheid kent. De doeltreffendheid kan verhoogd worden door een specifiekere inzet op personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder ouderen.

7.6 Doelmatigheid

Een doelmatige inzet van ESF Actieve Inclusie is voor deze evaluatie gedefinieerd als de verhouding tussen enerzijds de totale ingezette subsidie en anderzijds de ingezette instrumenten en het aantal deelnemers waarmee het beoogde resultaat is bereikt. We bekijken dit in totaal en naar type aanvrager.

Het totale beschikbare subsidiebedrag is €363 miljoen. Ten tijde van de eindevaluatie van de implementatie en uitvoering (2018) was 94% van de beschikbare financiële middelen al benut. Kijkend naar het bereik zien we dat in de projecten in de arbeidsmarktregio's fors meer (ruim driemaal zo veel) deelnemers bereikt zijn dan beoogd werd. Het grootste deel van de bereikte deelnemers is afkomstig van de gemeentelijke projecten. Ook binnen het UWV-project is het beoogde deelnemersaantal behaald. Het JenV-project had de beoogde streefwaarde voor 2023 op basis van de eerste twee tijdvakken nog niet, maar na toevoeging van het derde tijdvak inmiddels ruimschoots behaald. Over het geheel genomen zijn er dus (veel) meer ESF-deelnemers bereikt dan vooraf beoogd, wat een gunstig beeld oplevert voor de doelmatigheid.

Daarnaast zien we, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf, dat de programmaspecifieke resultaatindicatoren overwegend behaald zijn. Het 'uitsmeren' van de ESF-subsidie over meer deelnemers dan beoogd heeft dus niet geleid tot een lager doelbereik. Hierbij is het van belang om op te merken dat

de gesubsidieerde activiteiten in sterke mate verweven zijn met de uitvoering van regulier beleid. Dit betekent dat de behaalde resultaten ook deels de uitkomst zijn van andere reguliere activiteiten.

In de literatuur vinden we tot slot onderbouwing voor de effectiviteit voor de instrumenten die binnen ESF Actieve Inclusie veel worden ingezet, te weten klantmanagement en beroepsgerichte scholing. Deze uitkomsten van het verdiepende onderzoek ondersteunen het beeld dat de beschikbare middelen voor ESF Actieve Inclusie doelmatig worden ingezet.



Bijlagen

B

Bijlage 1 – Deelvragen

Er zijn alleen deelvragen geformuleerd voor het verdiepende onderzoek naar inhoud en effecten.

Tabel B1.1 Vraagstelling van het onderzoek

Onderzoeksvraag
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?
2. Op welke doelgroepen richten de projecten zich; welke (typen) activiteiten worden ingezet en welke kwantitatieve doelstellingen zijn er geformuleerd?
3. Hoe kunnen de activiteiten in de projecten op basis van interventielogica geclusterd worden?
4. Hoe wordt er in de projecten aandacht besteed aan het horizontale thema Gelijke Kansen en Non-discriminatie?
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?
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?
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.
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?
9. In hoeverre is sprake van duurzame resultaten (6 tot 12 maanden na deelname aan traject)? Uitgesplitst naar type project en doelgroep?
D. Doeltreffendheid/effectiviteit
10. In hoeverre zijn de beoogde resultaten zoals geformuleerd in het Operationeel Programma gerealiseerd?
11. In hoeverre zijn met het ESF-programma de horizontale gerealiseerd?
12. In hoeverre zijn de doelstellingen van de projecten gerealiseerd?
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)
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)?
15. In hoeverre is sprake van onvoorziene neveneffecten van de ESF-projecten? Om wat voor effecten gaat het?
E. Doelmatigheid
16. Hoeveel ESF-middelen zijn er door de aanvragers voor de verschillende projecten begroot en hoeveel cofinanciering wordt ingezet?
17. Hoeveel ESF-middelen zijn er voor de verschillende projecten uiteindelijk ingezet en hoeveel cofinanciering wordt ingezet?
18. In hoeverre is sprake van een doelmatige uitvoering van de ESF-regeling?
19. In welke mate verschillen de projecten wat betreft doelmatigheid? Welke factoren zijn van invloed geweest op deze verschillen?

Bijlage 2 – Onderzoeksactiviteiten per verdiepend onderzoek

De precieze onderzoeks aanpak en inhoudelijke focus van het verdiepende onderzoek verschillen per jaar. Tabel B2.1 laat voor elk onderzoek zien welke methoden zijn uitgevoerd. Voor een gedetailleerde beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethoden verwijzen we naar de afzonderlijke verdiepende onderzoeken.

Tabel B2.1 **Onderzoeksactiviteiten in elk van de verdiepende onderzoeken**

Verdiepend onderzoek	Interventiologica	CBS monitor	Interviews met aanvragers	Casestudies	GKND
1: over 2015, gepubliceerd in 2016	Opgesteld o.b.v. literatuurstudie	Kenmerken deelnemers en voorlopige resultaten	Aanvragers arbeidsmarktregio's geïnterviewd		
2: over 2016, gepubliceerd in 2017	Actualisatie t.a.v. statushouders, JenV doelgroepen en GKND en eerste toetsing	Kenmerken deelnemers en voorlopige resultaten	Alle aanvragers geïnterviewd Inzet instrumenten per doelgroep in kaart middels Excel invulformat	Bij 6 deelprojecten	Thema meegenomen in interviews aanvragers
3: over 2017, gepubliceerd in 2019		Inzicht in arbeidsmarktpositie na uitstroom	Allen geïnterviewd	Bij 13 deelprojecten naar diverse doelgroepen	
4: 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
5: 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 arbeidsmarktregio's 20 interviews met vso/pro en centrumgemeenten	Bij 4 deelprojecten	

Bijlage 3 – 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: Regioplan.
- Bredgaard, T. (2016). Evaluating what works for whom in active labour market policies. *European Journal of Social Security*, 17(4), 436-452.
- Bureau Bartels & Regioplan (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*.
- Doove, S., Dill, A., Joosten, M., Rouw, B. (2018). *Uitstroom uit de langdurige bijstand*. Den Haag / Heerlen / Bonaire: CBS
- 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., Booljink, 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.
- De Hek, P., Van der Toorn, A.J., De Vleeschouwer, E., Bakker, H. (2020). *Arbeidsmarkt- en re-integratiepatronen van Wajongers met arbeidsvermogen*. Rotterdam: SEOR.
- 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: vangen-nep.
- Koning, P. (2013). Activerend arbeidsmarktbeleid: een beknopte handleiding. *TPE digitaal*, 7, 60-66.
- Koning, J. de (2012). Zijn hervormingen van arbeidsmarktinstituten hét antwoord op de arbeidsmarktproblematiek? *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 28(4).
- Kremer, M., Meer, J. van der, en Ham, M. (2017). *Meedoen in de bijstand*.
- Kroon, L., Lammers, M., Luiten, W. (2021). *Haalbaarheidsanalyse Effectmeting Wajong dienstverlening UWV. Mogelijkheden voor een effectmeting van de dienstverlening van UWV aan Wajongers*. Amsterdam: SEO.
- 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., Klaver, J., Buimer, L., Molleman, S. (2021). *Evaluatie VOI pilot duale trajecten*. 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 Risicojongeren*. 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.

Talman, J., Engelen, M., Donker van Heel, P., m.m.v. Hoeve, Y. ten, Hippert, N. (2021). *Bevindingen op basis van groepsgesprekken met medewerkers van gemeenten*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.

Taouanza, I., & Keuzenkamp, S. (2016). *Mentoring tegen jeugdwerkloosheid. Werkt deze aanpak bij migrantenjongeren?* Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.

Teerlink, M., Boschman, S., Weijters, G. (2021). *Werken aan werk. De samenhang tussen deelname aan ESF-modules en werk, opleiding en strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden en ex-JJI-pupillen*. WODC Cahier 2021-4.

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.

UWV (2021). *Wat kopen we in voor wie? Inhoud en succes van ingekochte re-integratiedienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking*. 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.

Witkamp, A. & Stroeker, N. (2017). *Meer Wajongers aan het werk? Evaluatie van de activerende dienstverlening door het UWV aan Wajongers in de periode 2010-2016*. Zoetermeer: Panteia.

Wijk, van, E. & Emmerik, 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 4 – Bronnen per paragraaf

Het voorliggende syntheserapport biedt een toegankelijke en beknopte beschrijving van de lessen met betrekking tot zowel het proces als de inhoud en de effecten, als sluitstuk van de evaluatie van ESF. Het is gebaseerd op de eerdere zeven rapporten over respectievelijk de inhoud en effecten, en de implementatie en uitvoering van ESF. Onderstaande tabel laat per paragraaf zien op welke (onderdelen van de) rapporten ze gebaseerd zijn.

Tabel B4.1 Relevante passages van eerdere rapporten, per paragraaf uit het syntheserapport

2	De implementatie en uitvoering van het ESF-programma	
2.2	Aanvraag- en uitvoeringsfase	Tussenevaluatie implementatie en uitvoering
2.3	Monitoring en verantwoording	Eindevaluatie implementatie en uitvoering
2.4	Eindcontrole	Eindevaluatie implementatie en uitvoering
2.5	Dienstverlening UVB	Tussen- en eindevaluatie implementatie en uitvoering
2.6	Wisselwerking tussen proces en inhoud ESF	4 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.3)
3	De projecten in de arbeidsmarktregio's	
3.2	Inhoud van de gemeentelijke projecten	2 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.4.4) 4 ^e verdiepend onderzoek (paragrafen 3.3 en 5.3) 5 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.3)
3.3	Inhoud van de vso-/pro-projecten	2 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.4.5) 4 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.4) 5 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.5)
3.4	Resultaten gemeentelijke en vso-/pro-projecten	3 ^e verdiepende onderzoek (hoofdstuk 3) 5 ^e verdiepende onderzoek (hoofdstuk 4)
3.5	Toegevoegde waarde van de projecten in de arbeidsmarktregio's	3 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 2.7)
4	De UWV- en JenV-projecten	
4.2	Inhoud, toegevoegde waarde en resultaten van het UWV-project	2 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.4) 3 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 2.8)
4.3	Inhoud, toegevoegde waarde en resultaten van het JenV-project	2 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.4) 3 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 2.9)
5	Gelijke kansen en Non-Discriminatie	
5.2	Rol aanvragers	3 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.7)
5.3	Acties vanuit UVB	3 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.7) 4 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.6)
5.4	Cijfermatig inzicht in Gelijke Kansen	2 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.7) 3 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.2) 5 ^e verdiepende onderzoek (paragrafen 4.2 en 4.4)
6	Doeltreffendheid ESF Actieve Inclusie	
6.1	Opstellen van de interventielogica	5 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 2.4 en bijlage 4)
6.2	Toetsing van de interventielogica	5 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 5.3) 4 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 3.4) 3 ^e verdiepende onderzoek (paragraaf 4.3)



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

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