



Tussentijdse evaluatie ESF Acties B en C

Eindrapport

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

S. Bouma MA, drs. M. Folkeringa, K. Peters MSc,
drs. L. de Ruig, drs. M. Tom

Projectnummer: B3836

Zoetermeer, 26 april 2011

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

De doorlooptijd van ESF 2007-2013, en daarmee ook de uitvoering van Acties B en C, is nu ongeveer halverwege. In het Operationeel Programma zijn de doelstellingen voor Acties B en C geformuleerd. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wil graag weten of deze doelstellingen (kunnen) worden behaald aan het einde van de programmaperiode en wat de achterliggende verklaringen zijn voor het al dan niet op koers liggen. Ook bestaat er behoefte aan inzicht in het type activiteiten dat onder de acties wordt uitgevoerd en hun resultaten.

Om deze redenen heeft het Ministerie van SZW Research voor Beleid en EIM opdracht gegeven een evaluatie- en uitvoeringsonderzoek te doen naar Actie B en C. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Suzanne Bouma en Keti Peters onder begeleiding van Lennart de Ruig (Research voor Beleid), evenals door Mickey Folkeringa en Mirjam Tom onder begeleiding van Wim Verhoeven (EIM).

Extern is het onderzoek begeleid door een klankbordgroep bestaande uit Ayty Oei (Ministerie van SZW), Irene Koot (Agentschap SZW), Jeroen Stok (Ministerie van OCW), Kees Vreeburg (Ministerie van OCW), Louisette Schepers-Kuikhoven (DJI) en Hans Bouchier (ECG namens DJI).

Wij danken de klankbordgroep voor de nuttige input en begeleiding. Ook willen wij alle respondenten bedanken voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Lennart de Ruig (Research voor Beleid)

Mickey Folkeringa (EIM)

Projectleiding

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Vraagstelling	8
1.3	Onderzoeksverantwoording	10
1.4	Leeswijzer	15
2	Actie B en C: inhoud en werkwijze	17
2.1	Actie B: Re-integratie van (ex-)gedetineerden	17
2.2	Actie C: Praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	19
2.3	Aanvragen en verantwoording ESF-subsidie	22
3	Resultaten in beeld	25
3.1	Input	25
3.2	Output	30
3.3	Resultaat	34
3.4	Impact	37
3.5	Coverage ratio	39
3.6	Samenvattend	42
4	ESF in de praktijk	45
4.1	Arbeidstoeileiding van de doelgroep	45
4.2	De activiteiten en hun opbrengsten	51
4.3	De toegevoegde waarde van ESF	60
4.4	Knelpunten en succesfactoren in de projectuitvoering	63
5	Verwachte eindresultaten	67
5.1	Uitgangspunten prognose	67
5.2	Verwachte scores indicatoren	70
5.3	Verwachte realisatie doelen	76
6	Conclusies	77
6.1	Resultaten	77
6.2	ESF in de praktijk	79
6.3	Eindconclusie	83
Bijlage 1	Toelichting treden participatieladder	85
Bijlage 2	Vragenlijsten	87
Bijlage 3	Overzicht geraadpleegde respondenten	91
Bijlage 4	Indicatoren ESF	93

1 Inleiding

In dit eerste inleidende hoofdstuk gaan we in op de achtergrond (1.1) en vraagstelling (1.2) van het onderzoek. Paragraaf 1.3 bevat de onderzoeksverantwoording. In de laatste paragraaf (1.4) wordt de opzet van het rapport beschreven in een leeswijzer.

1.1 Achtergrond

Sinds 1 januari 2007 is een nieuw programma (2007 – 2013) in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF) van start gegaan, één van de Europese structuurfondsen. ESF kent in Nederland in de periode 2007-2013 drie prioriteiten die de basis zijn voor de vijf Acties A t/m E. In onderstaande tabel is een overzicht te zien van de prioriteiten, de geformuleerde acties, de doelgroepen die bereikt worden en de organisaties die de ESF-subsidie kunnen aanvragen. Daarnaast is de ESF-subsidieregeling door de Actie Jeugdwerkloosheid tijdelijk uitgebreid met de Actie Jeugd. Actie Jeugd heeft tot doel jeugdwerkloosheid te voorkomen en kan door gemeenten en O&O-fondsen aangevraagd worden.

Tabel 1.1 Overzicht ESF 2007-2013: prioriteiten en Acties A t/m E

Prioriteit	ESF-acties	Doelgroepen	Aanvragers
1 Vergroten van het arbeidsaanbod.	<u>Actie A</u> : Additionele toerusting en bemiddeling van groepen met een achterstand op de arbeidsmarkt.	<ul style="list-style-type: none">▪ NUO'ers▪ 55+ met een uitkering van gemeenten/UWV▪ Gedeeltelijk arbeidsgeschikten	<ul style="list-style-type: none">▪ Gemeenten▪ UWV
2 Bevorderen van insluiting op de arbeidsmarkt van kansarmen.	<u>Actie B</u> : Re-integratie van gedetineerden, TBS-gestelden en jongeren in jeugdinrichtingen.	<ul style="list-style-type: none">▪ Gedetineerden▪ TBS-ers▪ Jongeren in jeugdinrichtingen	Ministerie van Veiligheid en Justitie
	<u>Actie C</u> : Verbeteren van de aansluiting met de arbeidsmarkt van het praktijkonderwijs (PrO) en voortgezet speciaal onderwijs (vso).	<ul style="list-style-type: none">▪ Leerlingen praktijkonderwijs▪ Leerlingen voortgezet speciaal onderwijs	PrO- en vso-scholen
3 Vergroten van het aanpassingsvermogen en investeren in menselijk kapitaal.	<u>Actie D</u> : Verbetering arbeidsmarktpositie werkenden en vergroten van de inzetbaarheid laaggekwalificeerde werkenden.	Laaggekwalificeerde werknemers	O&O-fondsen
	<u>Actie E</u> : Sociale innovatie. Sociale innovatie gericht op vergroten van de bedrijfsprestaties en ontplooiing van talent.	Werknemers	Werkgevers

Aanvraag en afhandeling van subsidies verloopt via het Agentschap SZW van het Ministerie van SZW. De directie Re-integratie & Participatie, afdeling Re-integratie Algemeen (RA), van het Ministerie van SZW is beleidsverantwoordelijk voor het bevorderen van een optimale benutting van ESF-middelen. De afdeling RA stelt het Operationeel Programma (OP) met de plannen voor de inzet van ESF op. Het OP bevat ook de doelstellingen per Actie.

1.2 Vraagstelling

Nu meer dan de helft van de programmaperiode van ESF 2007-2013 verstreken is, wil het Ministerie van SZW graag weten of deze doelstellingen (kunnen) worden behaald aan het einde van de programmaperiode en wat de achterliggende verklaringen zijn voor het al dan niet op koers liggen. Ook bestaat er behoefte aan een beeld van het type activiteiten dat onder de acties wordt uitgevoerd en hun resultaten. Momenteel ontbreekt vooral bij Actie B het zicht hierop, gezien het feit dat de activiteiten binnen deze actie plaatsvinden in één groot project, in plaats van in verschillende kleinere, meer overzichtelijke, projecten zoals bij Actie C.

Om deze redenen heeft het Ministerie van SZW Research voor Beleid en EIM opdracht gegeven een evaluatie- en uitvoeringsonderzoek te doen naar Acties B en C.

Op grond van de startnotitie van het Ministerie van SZW is de volgende vierledige doelstelling van het onderzoek geformuleerd:

- Het verkrijgen van inzicht in het type activiteiten dat onder Acties B en C wordt uitgevoerd en hun opbrengsten;
- Het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de doelstellingen van Acties B en C zijn te behalen;
- Het geven van verklaringen voor het al dan niet behalen van de doelstellingen;
- Het doen van aanbevelingen waardoor de doelstellingen beter zijn te behalen.

Waar eerder onderzoek werd gedaan naar de redenen om ESF-subsidie aan te vragen of redenen van onderrealisatie, namelijk in het kader van Acties A en D, ligt de focus van het huidige onderzoek op de uitvoeringspraktijk van de projecten en de daarbij behorende knelpunten en succesfactoren.

Op basis van de doelstellingen van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Resultaten

1. Wat zijn de huidige resultaten van Acties B en C (voor zover informatie beschikbaar is)?
 - a. Output niveau
 - b. Resultaatsniveau
 - c. Impactniveau

2. In welke mate zijn de doelen verbonden aan Acties B en C – gegeven de huidige resultaten – te behalen?
 - a. Output niveau
 - b. Resultaatsniveau
 - c. Impactniveau

Uitvoeringspraktijk – Administratieve afhandeling

3. Welke knelpunten ervaren aanvragers bij het *aanvragen en verantwoorden* van ESF-projecten?
 - a. Knelpunten op programmaniveau, waaronder:
 - i. Moeizame bureaucratie, in het bijzonder de projectadministratie en –verantwoording
 - ii. Gewijzigde context
 - iii. Economische crisis
 - b. Knelpunten op actieniveau, waaronder:
 - i. Subsidievoorwaarden
 - ii. Imago en bekendheid van en communicatie over ESF Acties B en C
 - c. Knelpunten op projectniveau, waaronder:
 - i. Aanvragen subsidie project
 - ii. Subsidiabele activiteiten
4. In welke mate zijn deze knelpunten van invloed op het behalen van de doelstellingen onder Acties B en C?
 - a. Oorzaken op programmaniveau
 - b. Oorzaken op actieniveau
 - c. Oorzaken op projectniveau

Uitvoeringspraktijk – Inhoudelijke afhandeling

5. Welke activiteiten worden onder Acties B en C uitgevoerd?
 - a. Actie B
 - i. Activiteiten in het kader van individuele trajectbegeleiding
 - ii. Scholing en training
 - iii. Ontwikkeling van opleidingen, cursussen en trainingen binnen de doelomschrijving
 - b. Actie C
 - i. Arbeidskundig onderzoek
 - ii. Leerlingwerkplaatsen
 - iii. Branchegerichte cursussen met een civiel effect
 - iv. Naschoolse begeleiding
 - v. Professionalisering van docenten en schoolleiders
 - vi. Ondersteuning van bovenstaande activiteiten door netwerkvorming in relatie tot arbeidsintegratie en/of ontwikkelingsactiviteiten
 - c. Welke activiteiten worden het meest en minst uitgevoerd? Reden?
 - d. Op welke doelgroepen wordt het meest en minst gericht? Reden?
6. Welke knelpunten ervaren aanvragers bij de *uitvoering* van ESF-projecten?
 - a. Knelpunten op programmaniveau, waaronder:
 - i. Gewijzigde context

- ii. Economische crisis
 - b. Knelpunten op actieniveau, waaronder:
 - i. Subsidievoorwaarden
 - c. Knelpunten op projectniveau, waaronder:
 - i. Opzetten van het project
 - ii. Werving van deelnemers
 - iii. Motiveren van deelnemers
7. In welke mate zijn deze knelpunten van invloed op het behalen van de doelstellingen onder Acties B en C?
- a. Oorzaken op programmaniveau
 - b. Oorzaken op actieniveau
 - c. Oorzaken op projectniveau
8. Wat voor soort (deel)projecten en/of activiteiten zijn te beschouwen als succesvol en wat voor factoren en mechanismen maakt dat ze succesvol zijn?
- a. Succesfactoren op programmaniveau, waaronder:
 - i. Gewijzigde context
 - ii. Economische crisis
 - b. Succesfactoren op actieniveau, waaronder:
 - i. Subsidievoorwaarden
 - ii. Bekendheid met ESF-subsidie
 - c. Succesfactoren op projectniveau, waaronder:
 - i. Inzet projectleider
 - ii. Kwaliteit begeleiders
 - iii. Beschikbare middelen
 - iv. Motivatie deelnemers

Conclusies en Aanbevelingen

9. Indien uit het antwoord op vraag 2 blijkt dat de doelen niet te behalen zijn, welke oorzaken liggen hieraan dan ten grondslag?
- a. Oorzaken op programmaniveau
 - b. Oorzaken op actieniveau
 - c. Oorzaken op projectniveau
10. Welk(e) (type) maatregelen zouden op een effectieve en efficiënte wijze kunnen bijdragen aan het wel/beter bereiken van de doelstellingen, waaronder het aanpakken van de onderrealisatie, en op welke termijn?

1.3 Onderzoeksverantwoording

In deze paragraaf gaan we in op de onderzoeksopzet (1.3.1) en de wijze waarop de te onderzoeken projecten zijn geselecteerd (1.3.2).

1.3.1 Onderzoeksopzet

Om bovenstaande vragen te beantwoorden, is gekozen voor een gefaseerde onderzoeksopzet. In het onderzoek is gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve dataverzameling. De kern van het onderzoek bestaat uit diepte-interviews met aanvragers van subsidie.

Fase 1: Contextanalyse

In fase 1 is een contextanalyse uitgevoerd waarbij de (beleids-)achtergrond en context van het programma in beeld zijn gebracht. Hiertoe is deskresearch gedaan naar relevante beleidsdocumentatie over het ESF-programma en zijn diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers van het Agentschap SZW, het Ministerie van OCW, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Werknemer in Opleiding (WIO).

Fase 2: Resultaten in beeld

Parallel aan de contextanalyse heeft EIM in fase 2 door middel van kwantitatieve analyses de resultaten van ESF-periode 2007-2009 in kaart gebracht. De resultaten zijn weergegeven in de vorm van indicatoren op het niveau van output, resultaten en impact zoals gedefinieerd in het Operationeel Programma. Om het bereik van het programma inzichtelijk te maken, is tevens per actie de *coverage ratio* berekend. Hierbij is het aantal deelnemers met succes vergeleken met het totaal aantal potentiële deelnemers van een activiteit. Voor de berekening van de resultaten is gebruikgemaakt van (combinaties van) verschillende bronnen. We lichten hieronder het brongebruik per niveau en het *coverage ratio* per actie toe.

In bijlage 3 staan alle indicatoren per actie en per niveau in een tabel weergegeven.

Actie B

Voor het berekenen van de *output en resultaat* indicatoren van Actie B heeft EIM gebruikgemaakt van de deelnemersadministratie van Agentschap SZW, aangevuld met gegevens uit de ESF-monitoren deelnemerskenmerken van het CBS.

Bij het vaststellen van de *impact* moet sprake zijn van een arbeidsplaats direct na beëindiging van het traject. Ook voor de impact-gegevens heeft EIM gebruikgemaakt van gegevens afkomstig van het CBS, in dit geval het Sociaal Statistisch Bestand. Voor deze CBS gegevens zijn de bestanden van het Agentschap SZW gekoppeld aan de polisadministratie van het UWV.

De *coverage ratio* van Actie B betreft het bereikte aantal deelnemers op de verschillende acties, afgezet tegen de totale doelgroep van deze activiteiten. Het aantal deelnemers is afkomstig uit de aangeleverde gegevens van het Agentschap. De gegevens over de omvang van de verschillende doelgroepen zijn afkomstig van WODC/CBS.

Actie C

De aanpak voor het vaststellen van de resultaten van Actie C was vergelijkbaar met de aanpak voor Actie B. Actie C kent één indicator op *outputniveau*: het bereikte aantal deelnemers uitgesplitst naar man/vrouw. EIM heeft deze indicator ontleend aan de gegevens uit de deelnemersadministratie van Agentschap SZW. Om de indicatoren op *resultaatsniveau* in kaart te brengen is gebruikgemaakt van de deelnemersadministratie van Agentschap SZW,

aangevuld met gegevens uit de ESF-monitoren deelnemerskenmerken en het SSB van het CBS.

Bij de *impact* gaat het bij Actie C om de vraag in hoeverre de deelnemers een duurzame arbeidsplaats weten te bemachtigen. EIM heeft voor deze indicator gebruikgemaakt van het SSB van het CBS.

Bij het vaststellen van de coverage ratio gaat het bij Actie C volgens het Operationeel Programma om het aantal deelnemers in de uitstroom vanuit het praktijk onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

Echter, Actie C is er op gericht om leerlingen van 15 jaar of ouder voor te bereiden op de arbeidsmarkt of op een vervolgopleiding, *tijdens* hun opleiding. De daadwerkelijke doelgroep bestaat dus uit leerlingen van 15 jaar of ouder die praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs volgen. In de berekening van de coverage ratio is van deze afbakening van de doelgroep (de noemer in de ratio) uitgegaan.

Het aantal deelnemers is afkomstig uit de aangeleverde gegevens van het Agentschap. De gegevens over de doelgroep zijn afkomstig uit de onderwijsstatistieken van het CBS, die gebaseerd zijn op de data van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het Ministerie van OCW.

Fase 3: Resultaten verklaard

De derde fase vormde de kern van het onderzoek. De focus lag hierbij op het verklaren van de resultaten. Dit stelde ons in staat om concrete maatregelen te identificeren die in het vervolg van het programma kunnen bijdragen aan een optimale realisatie van de gestelde doelen onder Acties B en C. Centraal stond de vraag waarom doelen al dan niet zijn behaald en welke aanknopingspunten er zijn om successen te borgen en de doelstellingen beter te bereiken. Om dit te onderzoeken is de uitvoeringspraktijk van de projecten op kwalitatieve wijze door middel van interviews in beeld gebracht.

Hiertoe zijn in totaal 6 deelprojecten onder Actie B en 12 projecten onder Actie C geselecteerd (zie verder paragraaf 1.3.2). Vervolgens zijn diepte-interviews gehouden met zowel de leiders als de uitvoerders van deze projecten. In totaal zijn uiteindelijk 12 interviews uitgevoerd voor Actie B en 22 voor Actie C. In bijlage 2 is een overzicht van geïnterviewde respondenten opgenomen.

In de interviews kwamen de volgende thema's aan bod:

- de problematiek van de doelgroep ten aanzien van arbeidstoeleiding
- de activiteiten die plaatsvinden onder de projecten
- tevredenheid over de set van subsidiabele activiteiten
- de toegevoegde waarde van ESF-subsidie voor de projecten
- knelpunten en succesfactoren in de projecten
- factoren die bepalend zijn voor succesvolle arbeidstoeleiding
- het aanvragen en verantwoorden van projecten

Bijlage 1 bevat een volledig overzicht van de vragen die aan de respondenten zijn voorgelegd.

Fase 4: Naar de toekomst: extrapolatie resultaten 2007-2009 naar 2010-2013

In deze fase hebben Research voor Beleid en EIM samen de resultaten van de voorgaande fasen geanalyseerd om te komen tot een prognose voor de ESF-periode 2010-2013. Rekening houdend met de veranderende context waarbinnen ESF opereert, is input voor de extrapolatie zowel aan de verzamelde kwantitatieve gegevens als aan de gehouden interviews ontleend.

De prognose is gestart met een raming van output, resultaat en impact over de gehele periode voor de Acties B en C door het extrapoleren van de resultaten over de jaren 2007-2009 naar 2010-2013.

Fase 5: Analyse en rapportage

Na afloop van de dataverzameling en prognoses vond de overkoepelende analyse en rapportage plaats. Het analysekader zoals beschreven in paragraaf 1.2 diende als hulpmiddel bij het analyseren van de data. Op basis hiervan zijn aanknopingspunten voor verbetering geïdentificeerd die hebben geleid tot concrete aanbevelingen voor de (noodzaak tot) bijstelling van de subsidieregeling.

1.3.2 Selectie van projecten

Voor het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek is gebruik gemaakt van een selectie van projecten. Hiervoor volstond een selectie van een klein aantal projecten. Het kwantitatieve gedeelte daarentegen is gebaseerd op een analyse van alle projecten. Bij de selectie van projecten is er allereerst rekening mee gehouden dat onder Actie C veel meer projecten worden uitgevoerd dan deelprojecten onder Actie B (bijvoorbeeld in 2009: 228 projecten Actie C en 36 deelprojecten Actie B). Er zijn om die reden meer projecten van Actie C dan van Actie B in de selectie opgenomen.

Voor beide acties geldt verder dat er projecten zijn geselecteerd met een maximale spreiding in geografische ligging van de uitvoerende instelling/school en de grootte van het project in termen van deelnemersaantal en aangevraagde subsidie. Ook zijn er projecten opgenomen met zowel hoge als lage realisaties van de beschikbare subsidiegelden.

Om een volledig beeld te krijgen van de inhoud van de projecten, was het streven om projecten te selecteren met zoveel mogelijk diverse typen activiteiten. Voor Actie B bleek dit een eenvoudige taak, aangezien ieder deelproject over het algemeen alle activiteiten behelst. Voor Actie C ligt dit anders en worden bepaalde activiteiten beduidend vaker uitgevoerd dan andere. Sommige activiteiten komen zelfs heel weinig voor in de projecten. In de uiteindelijke selectie van projecten is ervoor gezorgd dat deze, ook voor Actie C, alle activiteiten omvat.

Voor Actie C was informatie beschikbaar over de uitstroomresultaten van de individuele projecten. Er is voor gekozen om op basis van deze informatie voor Actie C projecten te selecteren met verschillende maten van prestaties. De verwachting was dat dit een belangrijke bijdrage zou leveren aan het inzicht in de succesfactoren en knelpunten binnen de projecten.

Als een rode draad door de selectieprocedure liep verder het criterium van een representatieve spreiding naar de verschillende typen penitentiaire instellingen/scholen die subsidie kunnen aanvragen voor een project onder Actie B of Actie C. Dit heeft geresulteerd in de volgende verdeling:

Actie B: totaal 6 deelprojecten

<i>Type uitvoerder</i>	<i>Aantal projecten</i>
Gevangenis	2
Tbs-kliniek	2
Justitiële jeugdinstelling	2

Actie C: totaal 12 projecten

<i>Type uitvoerder</i>	<i>Aantal projecten</i>
PrO-school	5
Vso-school cluster 1	0
Vso-school cluster 2	1
Vso-school cluster 3	2
Vso-school cluster 4*	4

De 6 projecten die zijn geselecteerd voor Actie B zijn uitgevoerd door 6 verschillende penitentiaire instellingen. Voor Actie C geldt dat de 12 geselecteerde projecten zijn uitgevoerd door 11 verschillende scholen. Twee van de projecten zijn namelijk uitgevoerd door dezelfde (vso cluster 4-) school. De reden achter deze keuze was dat de twee bewuste projecten, die na elkaar in tijd plaatsvonden, zeer uiteenlopende uitstroomresultaten hadden. Het onderzoeksteam schatte vervolgens in dat het selecteren van beide projecten een uitgelezen kans zou bieden om succesfactoren en knelpunten te identificeren.

Zoals te zien is in de tabel, zijn er voor Actie C zeven projecten van vso-scholen geselecteerd en vijf projecten van PrO-scholen. Wat opvalt binnen de selectie van vso-projecten is dat de meeste projecten zijn uitgevoerd door cluster 3- of cluster 4-scholen. Hier is voor gekozen om twee redenen. Ten eerste komen deze typen vso-school veruit het meeste voor. Cluster 2-scholen zijn er vervolgens meer dan cluster 1-scholen. Ten tweede was de verwachting dat arbeidstoeleiding op cluster 3- en cluster 4-scholen moeilijker zou zijn te realiseren dan bij de andere clusters.

* Hierbij dient vermeld te worden dat een van de projecten werd uitgevoerd door een 'Centrum voor transitie-onderwijs' voor cluster 4-leerlingen. Officieel gaat het hier niet om een 'school'.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de inhoud en werkwijze van Acties B en C van het ESF-programma. Het hoofdstuk gaat tevens in op het uitvoeringsproces van aanvragen en verantwoording van de projecten.

Hoofdstuk 3 bevat kwantitatieve gegevens over de resultaten van beide acties. Hoofdstuk 4 is getiteld 'ESF in de praktijk' en geeft een beschrijving van het verhaal achter de resultaten. Allereerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de factoren die van invloed zijn op de arbeidstoeleiding van de doelgroepen van Actie B en C. Daarna worden de verschillende subsidiabele activiteiten en hun opbrengsten in kaart gebracht. Tevens wordt de toegevoegde waarde van ESF aangeduid. Tot slot wordt aandacht besteed aan de knelpunten en succesfactoren in de ESF-uitvoeringspraktijk. Hoofdstuk 5 bevat de prognose voor de toekomst, waarin we inschatten in hoeverre de doelstellingen van ESF Actie B en C in deze periode zullen worden bereikt.

De conclusie in Hoofdstuk 6, het laatste hoofdstuk, bevat de overkoepelende analyse, een prognose voor de volgende programmaperiode en aanbevelingen ter verbetering van het programma.

Hiernaast bevat het rapport een aantal bijlagen. Bijlage 1 is een toelichting van de treden van de participatieladder. Bijlage 2 bevat de vragenlijsten voor de interviews met projectleiders en -uitvoerders. In bijlage 3 staat een overzicht van de geraadpleegde respondenten. Bijlage 4 is het overzicht van output-, resultaat- en impactindicatoren per actie.

2 Actie B en C: inhoud en werkwijze

Dit hoofdstuk beschrijft de inhoud en werkwijze van Acties B en C van het ESF-programma. In de paragrafen 2.1 en 2.2 worden de kenmerkende aspecten van respectievelijk Actie B en Actie C besproken. Per Actie wordt de doelgroep, de subsidiabele activiteiten, de subsidievoorwaarden en de doelstelling beschreven. Paragraaf 2.3 beschrijft kort het uitvoeringsproces van het aanvragen en van de ESF-projecten.

2.1 Actie B: Re-integratie van (ex-)gedetineerden

2.1.1 Doelgroep en problematiek

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zorgt namens de Minister van Veiligheid en Justitie voor de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, die na uitspraak van een rechter zijn opgelegd. De insluiting vindt plaats in verschillende soorten inrichtingen, zoals:

- Penitentiaire Inrichtingen (PI) of ook gevangenissen voor detentie van volwassenen;
- Forensische psychiatrische centra (FPC) voor detentie van TBS-patiënten.
- Justitiële jeugdinrichtingen (JJI) voor detentie van jongeren.

Justitiële inrichtingen hebben 'de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, die na uitspraak van een rechter zijn opgelegd' als belangrijkste doel. Het arbeidstoeleidingsprogramma binnen gevangenissen, jeugdinrichtingen (civiel of strafrechtelijk) en TBS-klinieken is ondergeschikt aan deze opdracht, maar wordt wel steeds vaker uitgevoerd.

Doelgroep

De doelgroep van Actie B bestaat uit vier specifieke groepen:

- Volwassen gedetineerden in de laatste fases van detentie die gemotiveerd zijn, een gelidige verblijfsstatus hebben en waarbij eventuele verslavingsproblematiek beheersbaar is;
- TBS-gestelden¹ voor wie volledige re-integratie in de vrije maatschappij op afzienbare termijn realiseerbaar is;
- Strafrechtelijk in Justitiële Jeugdinrichtingen verblijvende jongeren;
- Civielrechtelijk in Jeugdinrichtingen verblijvende jongeren.²

¹ Wanneer we spreken over TBS-gestelden doelen we op de patiënten die in FPK's (forensisch psychiatrische kliniek) en FPC's (forensisch psychiatrisch centrum) verblijven.

² Jongeren konden om een 'strafrechtelijke' of om een 'civielrechtelijke' reden geplaatst worden in een Justitiële jeugdinrichting. Sommige jongeren lopen dusdanig vast, dat het voor hen nodig is om behandeld te worden in een gesloten instelling. Op 1 januari 2008 is de vernieuwde wet op de Jeugdzorg in werking getreden. Hierdoor is het mogelijk om civielrechtelijke jongeren te plaatsen in een instelling voor gesloten jeugdzorg, in plaats van justitiële jeugdinrichtingen. In sommige gevallen zijn (delen van) justitiële jeugdinrichtingen omgebouwd voor de nieuwe doelgroep van civielrechtelijke jongeren.

Alle deelnemers, ongeacht hun specifieke groep, zijn 15 jaar of ouder.

Problematiek

Bij de doelgroep van Actie B speelt het risico van recidive: herhaling van strafbare feiten. Bekend is dat opleiding, werk en inkomen zogenaamde criminogene factoren zijn. Dat betekent dat de kans op recidive wordt verkleind wanneer deze factoren aanwezig zijn.¹ Op het moment van deelname aan de samenleving hebben ex-gedetineerden² een slechte arbeidsmarktpositie en doen ze vaak een beroep op de Wet werk en bijstand (WWB). Gemeenschappelijke problemen bij het toetreden van de arbeidsmarkt zijn:

- Laag opleidingsniveau, weinig werkervaring, gebrek aan sociale vaardigheden, weinig verantwoordelijkheidsgevoel en het ontbreken van een structureel dagritme;
- Aanwezigheid van multiproblematiek³;
- Door detentie een periode van de arbeidsmarkt verdwenen;
- Gebrek aan vertrouwen bij werkgevers dat veelal gevoed is door stigmatisering.

In algemene zin kan gesteld worden dat de doelgroep van Actie B staat aan de onderste trede van de participatieladder.⁴

2.1.2 Doelstelling ESF

Actie B kent een overkoepelende kwalitatieve en een kwantitatieve doelstelling.⁵ In het kader hieronder worden de doelen weergegeven.

Kwalitatieve doelstelling Actie B

De arbeidsmarktpositie van (ex-)gedetineerden verbeteren, zodat zij uiteindelijk naar werk bemiddelbaar zijn óf na detentie direct inpasbaar zijn in een arbeidsmarktgerelateerd programma.

Kwantitatieve doelstelling Actie B

- 1.580 deelnemers (gedetineerden en jongeren in jeugdinrichtingen)
- 80% van de ingestroomde deelnemers rondt het voor hem of haar beoogde traject binnen ESF af.

Een project onder Actie B dient tot doel te hebben de arbeidsmarktpositie van gedetineerden van 15 jaar of ouder, en/of civielrechtelijk in Jeugdinrichtingen verblijvende jongeren van 15 jaar of ouder, zodanig te verbeteren, dat zij uiteindelijk naar werk bemiddelbaar zijn of na detentie direct inpasbaar zijn in een arbeidsmarkt gerelateerd programma of regulier opleidingstraject.⁶

¹ Vergelijk de 12 statische en dynamische criminogene factoren van de RISC (Recidive Inschattingsschalen).

² Wanneer we spreken over (ex-)gedetineerden doelen we op de gehele doelgroep van Actie B.

³ "Er is sprake van multiproblematiek bij gezinnen en personen wanneer deze langdurig te maken hebben met twee of meer samenhangende en elkaar mogelijk versterkende problemen én de betrokkene(n) niet in staat is/zijn tot het ontwikkelen en voeren van een adequate regie ten aanzien van de beheersing of oplossing van het complex aan problemen, waardoor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt problematisch is." (Bosselaar, Maurits, Molenaar-Cox en Prins, 2010). Voorbeelden van problemen zijn: slechte gezondheid (lichamelijk en geestelijk), slechte invloed sociale omgeving, geen opleiding, geen werk, schulden en geen motivatie.

⁴ Voor toelichting op de participatieladder zie bijlage 1.

⁵ Bron: Operationeel Programma, ESF doelstelling 2, 2007-2013 (juli 2009).

⁶ Bron: Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien) (augustus 2009).

2.1.3 Subsidiabele activiteiten en voorwaarden

Actie B beoogt de arbeidspositie van de (ex-)gedetineerden te verbeteren, zodat zij uiteindelijk naar werk bemiddelbaar zijn óf na detentie direct inpasbaar zijn in een re-integratieprogramma, en geen gebruik hoeven te maken van de WWB. Door het volgen van programma's zowel in als vlak na de detentietijd die gericht zijn op socialisatie, vaardigheden maar ook vakkennis, wordt een poging gedaan om de arbeidsmarktpositie van deze groep te vergroten.

Subsidiabele activiteiten

Instellingen kunnen voor de onderstaande activiteiten ESF-vergoeding aanvragen:

- Activiteiten in het kader van individuele trajectbegeleiding;
- Scholing en training;
- Ontwikkeling van opleidingen, cursussen en trainingen binnen de doelomschrijving.

Voorwaarden

Een project in Actie B komt voor subsidie in aanmerking indien het project¹²:

- past binnen het hierboven beschreven doel;
- een duur van ten hoogste 15 maanden heeft³;
- uiterlijk binnen 8 maanden start, gerekend vanaf de datum van de volledige aanvraag;
- [...] de methodiek van individuele trajectbegeleiding wordt toegepast.⁴

2.2 Actie C: Praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

2.2.1 Doelgroep en problematiek

De doelgroep van Actie C bestaat uit leerlingen van het praktijkonderwijs (PrO) en een specifieke groep binnen het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Het PrO is een zelfstandige onderwijssoort binnen het voortgezet onderwijs (vo) voor leerlingen die moeite hebben om een vo-diploma te behalen, maar wel kunnen functioneren op (eenvoudige) functies op de arbeidsmarkt. Het voortgezet speciaal onderwijs (vso) richt zich op kinderen die vanwege hun beperking/handicap niet in staat zijn om regulier onderwijs te volgen en aangewezen zijn op speciaal onderwijs. Binnen het vso worden vier clusters onderscheiden van scholen die zich richten op bepaalde groepen leerlingen:

- Cluster 1: Visueel gehandicapte kinderen of meervoudig gehandicapte kinderen die slechtziend of blind zijn;

¹ De eis dat er contact is met de gemeente waar de gedetineerde deelnemer naar zijn zeggen zal gaan wonen, is vanaf juni 2010 vervallen in de subsidieregeling omdat dit afzonderlijke vereiste leidde tot administratieve lasten.

² Bron: Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien) (augustus 2009).

³ De projectperiode voor Actie B is vanaf september 2010 verlengd van 12 naar 15 maanden.

⁴ De eis dat er contact is met de gemeente waar de gedetineerde deelnemer naar zijn zeggen zal gaan wonen, is vanaf juni 2010 vervallen in de subsidieregeling.

- Cluster 2: Dove en slechthorende kinderen, kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden en/of taalmoeilijkheden en kinderen met communicatieve problemen zoals bij bepaalde vormen van autisme;
- Cluster 3: Kinderen met lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen, langdurig zieke kinderen en kinderen met epilepsie;
- Cluster 4: Kinderen met psychiatrische stoornissen, ernstige gedragsproblemen en kinderen van scholen die verbonden zijn aan een pedologisch (kinderkundig) instituut.¹

Het dient benadrukt te worden dat de doelgroep van ESF uit vso-leerlingen bestaat die in principe toegeleid kunnen worden naar de arbeidsmarkt of naar een direct op het beroep gerichte opleiding (mbo, niveau 1 en 2). Er zijn ook vso-leerlingen die worden toegeleid naar (niet-arbeidsgerichte) dagbesteding en er zijn leerlingen die een diploma kunnen behalen in het reguliere voortgezet onderwijs. Deze laatste twee groepen vallen niet onder ESF.

Doelgroep

De doelgroep van Actie C zijn personen van 15 jaar of ouder, die:

- in de periode van twaalf maanden, onmiddellijk voorafgaande aan de start van het project, ingeschreven hebben gestaan bij een school zoals bedoeld voor praktijkonderwijs (PrO) of voortgezet speciaal onderwijs (vso) of die ten tijde van het project staan ingeschreven bij een dergelijke school, EN
- naar het oordeel van de school in aanvulling op het reguliere onderwijs ondersteuning nodig hebben en/of die na het verlaten van de school begeleiding nodig hebben ten behoeve van arbeidsintegratie.

Problematiek

Een overkoepelend probleem bij het toetreden op de arbeidsmarkt voor leerlingen vanuit PrO- en vso-scholen is dat dit onderwijs geen startkwalificatie geeft en dat er bij het bereiken van vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt zich knelpunten kunnen voordoen. ROC's hebben beperkte mogelijkheden om de doelgroep te begeleiden. Hierdoor worden leerlingen niet geaccepteerd of stromen ze na korte tijd weer uit. De reguliere arbeidsmarkt is moeilijk te bereiken zonder startkwalificatie.

De leerlingen op PrO en vso-scholen hebben enkele gemeenschappelijke problemen bij het toetreden van de arbeidsmarkt. Doorgaans hebben de leerlingen te maken met:

- Lage sociale en cognitieve vaardigheden;
- Weinig zelfvertrouwen;
- Aanwezigheid van multiproblematiek.

¹ Bron: Website Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs>, laatst bezocht op 25-03-2011.

2.2.2 Doelstelling ESF

Ook *Actie C* kent een kwalitatieve en een kwantitatieve doelstelling.¹ In het kader hieronder worden de doelen weergegeven.

Kwalitatieve doelstelling Actie C

Leerlingen van 15 jaar en ouder voor te bereiden op of toe te geleiden naar een functie op de reguliere arbeidsmarkt, beschermde arbeidsmarkt of een vervolgopleiding op MBO-1 niveau of naar Beroepsbegeleidend onderwijs.

Kwantitatieve doelstelling Actie C

- 750 deelnemers (scholieren uit het PrO- en vso-onderwijs van 15 jaar en ouder).
- 94% van de ingestroomde deelnemers rondt het voor hem of haar beoogde traject binnen ESF af.

Een project onder Actie C heeft tot doel de leerlingen², behorend tot de doelgroep, voor te bereiden op, of toe te geleiden naar, een functie op de reguliere arbeidsmarkt, dan wel beschermde arbeidsmarkt, of toe te geleiden naar een vervolgopleiding op MBO-1 niveau of naar het Beroepsbegeleidend onderwijs.³

2.2.3 Subsidiabele activiteiten en voorwaarden

Actie C beoogt het bevorderen van insluiting op de arbeidsmarkt van leerlingen uit het PrO- en vso-onderwijs.

Subsidiabele activiteiten

Subsidiabele activiteiten voor Actie C zijn:⁴

- Arbeidskundig onderzoek (max. € 900,- per deelnemer);
- Leerlingwerkplaatsen (max. € 3.000,- per deelnemer);
- Branchegerichte cursussen met een civiel effect (max. € 4.000,- per deelnemer);
- Vormgeving en intensivering van begeleiding na het verlaten van de school, niet zijnde stagebegeleiding, op basis van een overeenkomst (max. € 2.000,- per deelnemer);
- Ondersteuning van bovenstaande activiteiten door netwerkvorming in relatie tot arbeidsintegratie;
- Professionalisering van docenten en schoolleiders (max. € 2.000,- docent/schoolleider)⁵.

¹ Bron: Operationeel Programma, ESF doelstelling 2, 2007-2013 (juli 2009).

² Wanneer we spreken over leerlingen doelen we op de gehele doelgroep van Actie C.

³ Bron: Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien) (augustus 2009).

⁴ Vanaf 1 januari 2011 is het niet meer mogelijk exploitatiekosten op te voeren in het project (bijvoorbeeld kantoorartikelen, huurkosten, schoonmaakkosten, etc.).

⁵ Professionalisering van docenten en schoolleiders is vanaf 2010 subsidiabel gesteld. Om die reden waren er op het moment van het onderzoek geen kwantitatieve gegevens en zeer minimale kwalitatieve gegevens over deze activiteit beschikbaar.

Voorwaarden

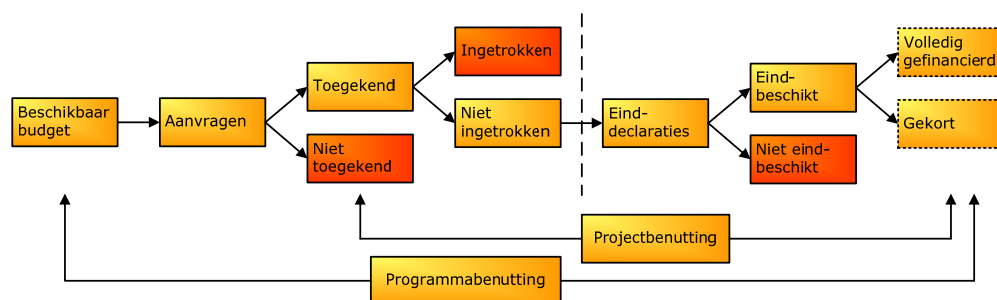
Een project als bedoeld in Actie C komt voor subsidie in aanmerking indien het project:¹

- past binnen het doel van een project in Actie C;²
- een duur van ten hoogste 12 maanden heeft;
- start na 31 juli van een kalenderjaar, doch uiterlijk binnen 8 maanden, gerekend vanaf de datum van de volledige aanvraag.

2.3 Aanvragen en verantwoording ESF-subsidie

De financiering van de projecten is het beste weer te geven aan de hand van het uitvoeringsproces van aanvragen en einddeclaraties. In onderstaand figuur wordt het uitvoeringsproces weergegeven.

Figuur 2.1 Stroomschema uitvoeringsproces van financiering



Bron: Regioplan (2005), ESF 3 Final Evaluation; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Uitgangspunt is het beschikbare budget voor ESF-projecten. Voor de programmaperiode 2007-2013 was voor de Acties B en C respectievelijk € 66.400.219 en € 116.200.383 beschikbaar. De aanvragen en bijbehorende bedragen worden door het Agentschap SZW beoordeeld. Dat besluit vervolgens of een aanvraag (geheel of gedeeltelijk) wordt toegekend of niet.

Namens het Ministerie van Veiligheid en Justitie vragen penitentiaire inrichtingen en civiel rechtelijke jeugdinrichtingen ESF-subsidie aan voor deelprojecten binnen Actie B. Een meerderheid van de aanvragers van de deelprojecten maakt bij het opstellen van hun aanvraag gebruik van het interne ESF-administratiebureau van DJI.

De subsidie met betrekking tot projecten in het kader van Actie C worden aangevraagd door PrO- of vso-scholen. Voor Actie C geldt dat er meer aangevraagd werd dan er aan subsidie was. In december 2008 is er een rankingsysteem ontwikkeld voor het aanvraagstijf-vak in januari 2009 en nadien. 'Nieuwkomers' (scholen die voor het eerst ESF-subsidie

¹ Bron: Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien) (augustus 2009).

² 'Het doel' zoals beschreven in de Subsidieregeling (zie voetnoot 5).

aanvragen) worden hebben voorrang op projecten aan wie eerder op grond van deze regeling subsidie Actie C is verleend en een Comité van experts beoordeelt de resterende aanvragen op de criteria arbeidsmarktgerichtheid, innovatief gehalte en netwerkgerichtheid. Indien de beoordeling ertoe leidt dat projecten een gelijke score hebben, heeft het project van een subsidieaanvrager aan wie minder vaak subsidie is verleend, voorrang. Wanneer er dan nog een gelijke plaatsing is, hebben vso-scholen voorrang op PrO-scholen. Het laatste selectiecriteria is de tijd van binnenkomst van de aanvraag: bij gelijke plaats krijgt de aanvraag die eerder is binnengekomen een hogere rangorde.

In de periode dat het project loopt, is het mogelijk dat het project na verlening van het subsidiebedrag door de aanvrager op enig moment wordt ingetrokken. Om die kans te verkleinen biedt het Agentschap ondersteuning aan. Voorheen werden er standaard tussentijdse controles uitgevoerd. Vanaf 2011 wordt de aanvrager benaderd met de vraag waar de projectleider hulp behoeft en is er aan elk project een werknemer vanuit het Agentschap gekoppeld, die hulp kan bieden en mee kan gaan bij eindcontroles.

Voor de projecten die het projectjaar voltooid hebben, stellen aanvragers na afronding de eindverantwoording op. Op basis van de einddeclaratie beoordeelt het Agentschap of de aanvrager in aanmerking komt voor volledige financiering van het aangevraagde bedrag, of een deel daarvan. De eindcontrole, waarbij de subsidieverstrekking wordt vastgelegd, is binnen het Agentschap in handen van de afdeling 'Controle'. Zowel bij de afdeling Actie B en Actie C wordt wegens onderbezetting de eindcontrole uitbesteed aan een extern bureau. Het externe bureau wordt vervolgens begeleid en gecontroleerd door de interne afdeling 'Controle en Monitoring'.

3 Resultaten in beeld

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de ESF-acties uit de aanvraagperiode 2007-2009, op basis van de beschikbare cijfers. De resultaten betreffen de eerste helft van de lopende programmaperiode. De eerste paragraaf schetst een beeld van de input in termen van aanvraagde, toegekende en eindbeschikte subsidiebedragen (3.1). Daarmee ontstaat een beeld van de huidige realisatie van de projecten. De resultaten van de ESF-Acties B en C worden beoordeeld op drie niveaus, namelijk op output-, resultaat- en impactniveau. De resultaten op deze drie niveaus komen in de daaropvolgende paragrafen aan de orde (3.2, 3.3, 3.4). In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de coverage ratio, waarmee het bereik van de ESF-acties inzichtelijk wordt gemaakt. Bij de bespreking van de resultaten wordt tevens aangegeven in hoeverre momenteel de kwantitatieve doelen, zoals gesteld in het Operationeel Programma, worden behaald. De laatste paragraaf trekt de belangrijkste conclusies (3.6).

Aanvraagtijdvakken

Bij de analyses wordt soms onderscheid gemaakt tussen projecten in verschillende aanvraagtijdvakken. Het Agentschap SZW hanteert deze aanvraagtijdvakken voor de registratie van de projecten. Het Agentschap stelt een aanvraagtijdvak (een periode) vast waarin doelgroepen van ESF-trajecten een aanvraag kunnen indienen. Deze aanvraagtijdvakken zijn gelabeld met jaren, bijvoorbeeld 2007 of 2008. De projecten starten doorgaans in het jaar van het aanvraagtijdvak, maar eindigen bijna uitsluitend in het daaropvolgende jaar. Bij de presentatie van de uitkomsten van de projecten is de indeling in aanvraagtijdvakken gehanteerd, omdat dit aansluit bij de wijze van rapportage van het Agentschap SZW.

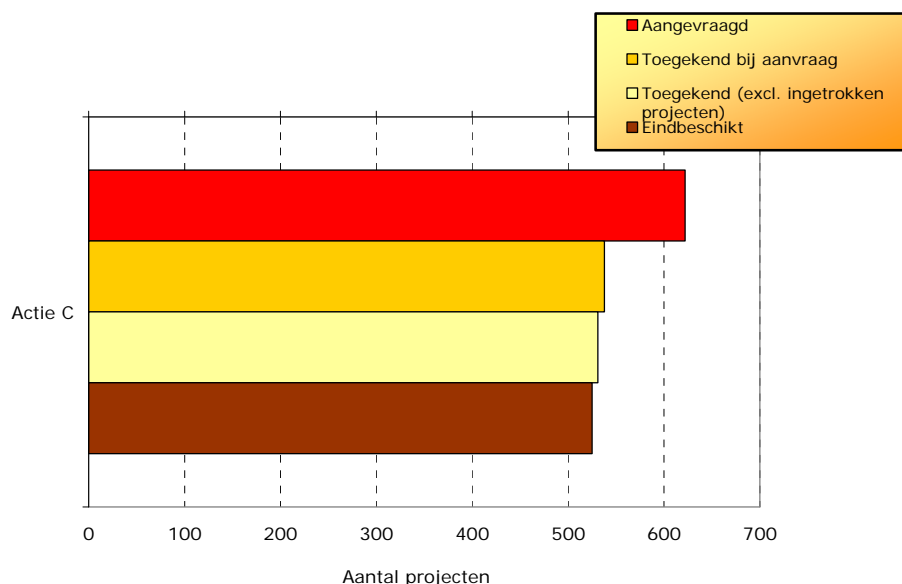
3.1 Input

De benutting van de ESF-financiering kan zowel op programmaniveau als op projectniveau worden beoordeeld. Bij programmabenuutting wordt een vergelijking gemaakt tussen het beschikbare ESF-budget en het totale subsidiebedrag dat door aanvragers gezamenlijk wordt gedeclareerd. Projectbenutting is het verschil tussen de financiering die bij de start van een project is aangevraagd en toegekend en de financiering die bij de einddeclaratie is beschikt. In deze paragraaf gaan we steeds op beide niveaus in.

Weinig ingetrokken projecten

Op basis van gegevens van het Agentschap SZW kan in kaart worden gebracht hoeveel projecten en de daarmee gemoeide subsidiebedragen worden aangevraagd, en welke daarvan uiteindelijk worden eindbeschikt. Dit schetst een beeld van de mate van realisatie van de projecten. In de aanvraagtijdvakken 2007, 2008 en 2009 zijn er 4 projecten ingediend voor Actie B. Deze projecten zijn alle vier toegekend. Voor 3 projecten is inmiddels een einddeclaratie ingediend. Van 1 project wordt dus nog een einddeclaratie verwacht. Figuur 3.1 schetst de huidige situatie voor Actie C. Ook hier gaat het om alle projecten die zijn aangevraagd in de aanvraagtijdvakken 2007, 2008 en 2009. In totaal gaat het om 622 aangevraagde projecten binnen Actie C.

Figuur 3.1 Aangevraagde, toegekende en eindbeschikte projecten Actie C, aanvraagtijsvakken 2007, 2008 en 2009



Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Bij Actie C is ongeveer 14 procent van alle projectaanvragen in de aanvraagtijsvakken 2007 tot en met 2009 afgewezen bij de aanvraag. Het grootste deel van de afgewezen projecten betrof projecten die zijn aangevraagd in 2007. Een klein deel van de projecten die van start gaan binnen Actie C, wordt vervolgens ingetrokken na toekenning van de subsidiebedragen (1 procent). Het aantal ingetrokken projecten kan nog toenemen, omdat nog niet voor alle projecten een einddeclaratie is ingediend. Bij Actie C geldt dit voor 1 procent van de projecten. Ook in de eindfase van een project kan het voorkomen dat het project wordt ingetrokken en er geen einddeclaratie wordt ingediend. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer in de praktijk verkeerde definitieën zijn gehanteerd. Een ander voorbeeld is wanneer sprake is van een zeer lage realisatie van een project, waardoor voor een aanvrager de kosten voor indiening van een einddeclaratie relatief hoog kunnen zijn ten opzichte van het te declareren bedrag.

Tabel 3.1 schetst de mate waarin de beschikbare ESF-budgetten worden aangevraagd, toegekend en welke bedragen uiteindelijk worden gedeclareerd door aanvragers van projecten in de aanvraagtijsvakken 2007, 2008 en 2009, op basis van gegevens van het Agentschap SZW. Hiermee kan een beeld worden geschetst van de huidige programma- en projectbenutting.

Tabel 3.1 Programma- en projectbenutting, projecten aanvraagtijdvakken 2007, 2008 en 2009

	Actie B			Actie C		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<i>Programmaniveau</i>						
ESF-subsidieplafond per aanvraag-tijdvak	€ 12.331.496	€ 21.817.215	€ 15.000.000	€ 24.900.082	€ 38.200.109	€ 40.000.000
Aangevraagd	€ 17.325.592	€ 15.000.000	€ 15.000.000	€ 36.068.999	€ 39.691.921	€ 40.481.777
Toegekend bij aanvraag	€ 17.325.592	€ 15.000.000	€ 15.000.000	€ 25.192.715	€ 37.514.095	€ 40.164.877
Ingetrokken na verlening	-	-	-	€ 522.139	€ 345.799	€ 85.909
Toegekende bedragen die niet zijn gedeclareerd bij einddeclaratie	€ 5.198.364	€ 1.821.310	-	€ 8.426.019	€ 10.262.484	€ 6.039.180
Toegekende bedragen van projecten waarvoor nog geen eind-declaratie is ingediend			€ 15.000.000	-	-	€ 1.233.365
Gedeclareerde bedragen	€ 12.127.228	€ 13.178.690	-	€ 16.244.557	€ 26.905.812	€ 32.806.423
Programmabenuutting (cumula-tief)	18%	38%	38%	14%	37%	65%
<i>Projectniveau</i>						
Toegekend bij aanvraag (1)	€ 17.325.592	€ 15.000.000	-	€ 24.685.373	€ 37.281.327	€ 38.942.033
Gedeclareerde bedragen (2)	€ 12.127.228	€ 13.178.690	-	€ 16.244.557	€ 26.905.812	€ 32.806.423
Projectbenutting (2)/(1)	70%	88%	-	66%	72%	84%

De bedragen bij 'Toegekend bij aanvraag' bij Actie C laten kleine verschillen zien tussen programma- en projectniveau. Dit komt doordat bij Actie C een paar projecten zijn ingetrokken na verlening van het budget. Deze projecten worden niet meegeteld op projectniveau.

Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Huidige programmabenuutting op koers

In totaal is over de gehele periode 2007-2013 een bedrag van € 66.400.219 beschikbaar voor activiteiten binnen Actie B. In 2007 werd door het Ministerie van Justitie 5 miljoen euro meer aangevraagd dan het subsidieplafond. Desondanks is het volledige aangevraagde bedrag toegekend. Zo'n 70 procent van het toegekende bedrag is uiteindelijk ook gedeclareerd. Dit leidde in 2007 tot een programmabenuutting van 18 procent voor Actie B. De cumulatieve programmabenuutting is in 2008 opgelopen tot 38 procent. Daarmee ligt de programmabenuutting binnen Actie B op koers. Voor aanvraagtijdvak 2009 is over de ontwikkeling van de programmabenuutting nog niet veel te zeggen omdat er nog geen eindbedragen zijn gedeclareerd voor het aangevraagde project in dat aanvraagtijdvak.

Binnen Actie C is een totaalbudget van € 116.200.383 beschikbaar. Ook bij Actie C is het subsidieplafond in 2007 ruim overvraagd. De programmabenuutting was dat jaar met 14

procent iets lager dan bij Actie B. Voor Actie C laat de programmabenuutting een sterk stijgende lijn zien tussen de aanvraagtijsdvakken 2007 en 2009. De cumulatieve programma-benuutting is inmiddels toegenomen tot 65%. Jaarlijks is zo'n 15 tot 30 procent van de toegekende bedragen niet gedeclareerd. Desondanks is de programmabenuutting hoog te noemen. In principe kan de programmaperiode worden opgedeeld in zeven gelijke tranches. Wanneer de programmabenuutting evenredig conform deze tranches zou verlopen voor de aanvraagtijsdvakken 2007 tot en met 2009 zou in totaal 43% van de beschikbare middelen moeten zijn benut. De huidige programmabenuutting loopt dus ver voor op dit schema.¹

Huidige projectbenuutting redelijk tot goed en toename tussen 2007 en 2009

Op projectniveau is benuutting het verschil tussen de financiering die bij de start van een project is aangevraagd en toegekend en de financiering die bij de einddeclaratie is beschikbaar. Projecten die van start gaan maar waarvoor uiteindelijk geen einddeclaratie wordt ingediend vallen hier buiten beschouwing. Voor Actie B was over 2009 nog geen einddeclaratie ingediend, maar de projectbenuutting over 2008 was 88%. Het totale bedrag dat aanvragers uiteindelijk declareerden bij afronding van de projecten, was in 2009 voor Actie C 84% van het toegekende bedrag. Op projectniveau is dus sprake van een redelijke benuutting van het beschikbare budget. Bij beide acties is sprake van een toename van de projectbenuutting tussen 2007 en 2009. In 2007 lag de projectbenuutting bij Actie B en Actie C nog op respectievelijk 70 en 66 procent. Gemiddeld over de periode 2007-2009 is sprake van een projectbenuutting van 78 procent bij Actie B en 75 procent bij Actie C.

Sterke mate van spreiding projectbenuutting Actie C

Er is dus zowel op programma- als op projectniveau sprake van een redelijk tot goede benuutting (of realisatie) van de ESF-gelden.

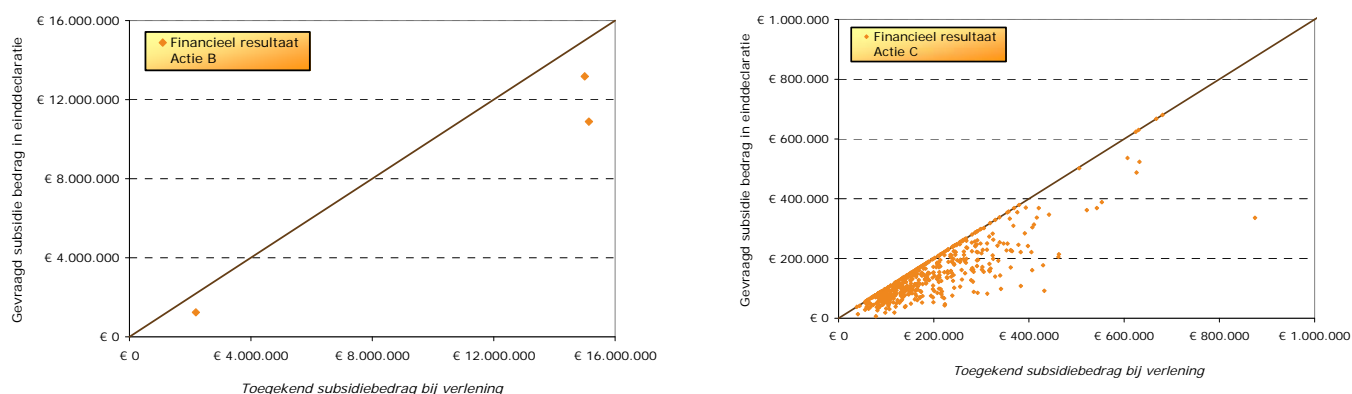
Op projectniveau is voor Actie C wel een sterke mate van spreiding te zien in de projectbenuutting per aanvrager. Zowel projecten met een lage realisatie als met een hoge realisatie komen veelvuldig voor. Figuur 3.2 geeft inzicht in de mate van spreiding van de projectbenuutting van de afgeronde projecten. Hierin is per project het toegekende subsidiebedrag afgezet tegen het gevraagde subsidiebedrag bij de einddeclaratie. Indien alle projecten een volledige realisatie (100 procent) zouden kennen, zouden alle punten in de figuur zich op de diagonale lijnen bevinden. Dit is bij Actie C voor 24 procent van de projecten het geval.

Hoe verder een punt van de diagonaal afwijkt, des te groter is de mate van onderrealisatie. Bij Actie B hadden de twee grotere projecten (omvang rond € 15 miljoen) een realisatie van 72 en 88 procent. Een kleiner project van rond de € 2 miljoen kende een realisatie van 56 procent. Bij Actie C had bijna 31 procent van de projecten een realisatie van minder dan 50 procent, dat wil zeggen dat minder dan 50 procent van het toegekende bedrag in het project uiteindelijk is gedeclareerd.²

¹ Gegeven de voortvarende programmabenuutting is het de vraag of er nog meer tijsdvakken worden geopend. In oktober 2011 wordt voor Actie B tijsdvak 2011 geopend en voor Actie C wordt verwacht dat in 2012 een nieuw tijsdvak wordt geopend. Zie www.agentschapszw.nl.

² Ook op basis van deze spreidingskengetallen is de projectbenuutting bij Actie B en C redelijk tot goed te noemen. Uit de eerdere tussentijdse evaluatie van de ESF-acties A en D bleek dat voor dezelfde periode 70 respectievelijk 60 procent van de projecten een realisatie had van 50 procent of minder. Zie Research voor Beleid (2010). *Tussentijdse evaluatie ESF Acties A en D*.

Figuur 3.2 Toegekende subsidiebedragen afgezet tegen gevraagde subsidiebedragen in einddeclaratie per project, scatterplot, afgesloten projecten aanvraagstijdvakken 2007, 2008 en 2009 (o.b.v. einddeclaratie)

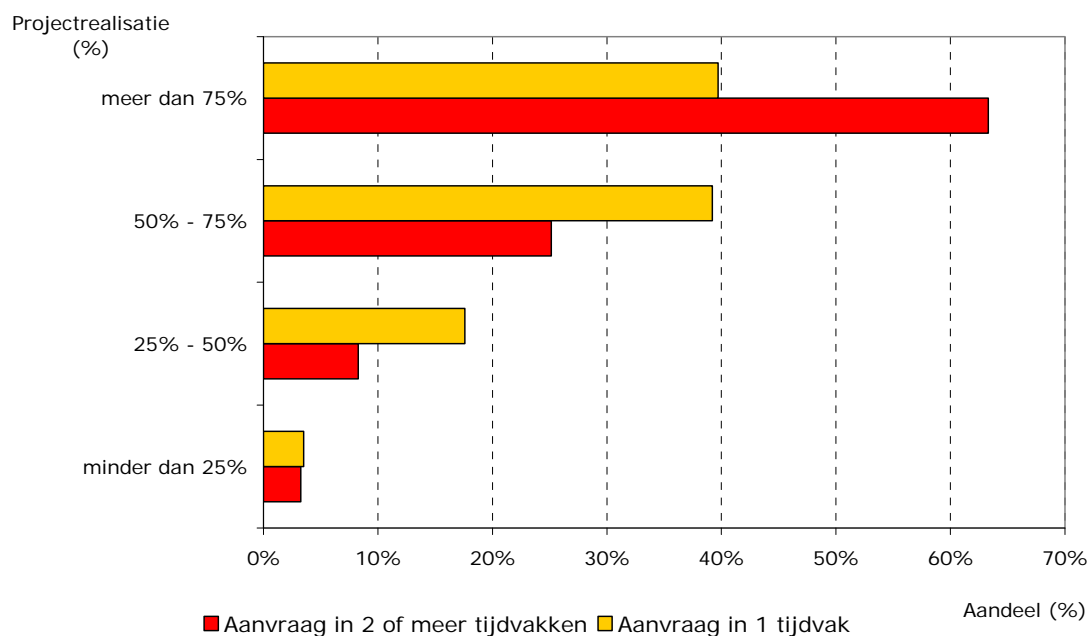


Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

De realisatie van de projecten is deels afhankelijk van de mate waarin aanvragers ervaring hebben met ESF-projecten. Inzicht hierin ontstaat door een uitsplitsing te maken tussen projecten waarbij aanvragers voor meerdere aanvraagstijdvakken subsidie hebben aangevraagd en projecten waarbij aanvragers eenmalig subsidie hebben aangevraagd binnen de huidige programmaperiode (zie figuur 3.3). Het aandeel projecten met een hoge projectrealisatie (hoger dan 75%) dat valt binnen eerstgenoemde groep is meer dan 20 procentpunt hoger. Binnen de projecten met een lage realisatie (lager dan 50%) zijn projecten waarvoor aanvragers in de huidige programmaperiode slechts één aanvraag hebben ingediend oververtegenwoordigd. Ingediende projecten van aanvragers met ESF-ervaring hebben dus over het algemeen een hogere kans op een hoge realisatie dan projecten van aanvragers die voor het eerst ESF-subsidie aanvragen.¹

¹ Waarbij aangetekend dat niet bekend is of aanvragers binnen eerdere ESF-programma's subsidie hebben aangevraagd (ervaring met subsidieaanvragen over een langere periode).

Figuur 3.3 Projectrealisatie (in %, gevraagde subsidiebedragen gedeeld door toegekende subsidiebedragen) naar ervaring aanvragers, afgesloten projecten aanvraag-tijdvakken 2007, 2008 en 2009 (o.b.v. einddeclaratie), n=537 projecten



Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

3.2 Output

De output van de ESF-activiteiten wordt uitgedrukt in het bereikte aantal deelnemers per activiteit. Hieraan zijn kwantitatieve doelstellingen gekoppeld. De bereikte deelnemers zijn vastgelegd in de deelnemersadministratie van het Agentschap SZW. Het bereikte aantal deelnemers wordt vastgesteld aan de hand van de ingediende einddeclaraties door aanvragers, en dus bij afronding van projecten. Deelnemers aan projecten die om welke reden dan ook worden ingetrokken gedurende het project, worden niet meegeteld. De peiling betreft hier alle projecten die in de aanvraagtijdvakken 2007, 2008 en 2009 zijn aangevraagd en waarvoor een einddeclaratie is ingediend.

Outputdoelstellingen worden bereikt

Zowel voor Actie B als Actie C worden momenteel de vooraf ten doel gestelde aantallen deelnemers behaald (zie Tabel 3.2).

In Actie B was de doelstelling om na drie jaar 4.740 deelnemers te bereiken. In de periode 2007-2009 is deze doelstelling behaald en zijn 7.374 deelnemers extra bereikt in Actie B. De verdeling tussen mannelijke en vrouwelijke deelnemers ligt daarbij op 80% mannen te-

gen 20% vrouwen. De grootste groep onder de deelnemers aan Actie B betrof de strafrechtelijk in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI) verblijvende jongeren (47 procent), gevolgd door volwassen gedetineerden (24 procent), TBS-gestelden (17 procent) en het aantal civielrechtelijk in JJI verblijvende jongeren (12 procent). Onder volwassen gedetineerden en TBS-gestelden waren bijna allemaal mannelijke deelnemers, terwijl het aandeel vrouwelijke deelnemers onder de strafrechtelijk in JJI verblijvende jongeren 26 procent was. Onder de jongeren die op civielrechtelijke titel in de JJI verbleven was de verdeling man-vrouw ongeveer gelijk.

Tabel 3.2 Bereikte aantallen deelnemers ESF-Acties B en C, afgesloten projecten tijdvakken 2007, 2008 en 2009 (o.b.v. einddeclaratie)

Indicator	Man	Vrouw	Totaal
B1. Bereikt aantal deelnemers Actie B (doelstelling: 4.740)	9.735	2.379	12.114
B2. Bereikt aantal volwassen gedetineerden	2.827	21	2.848
B3. Bereikt aantal TBS-gestelden	2.006	90	2.096
B4. Bereikt aantal strafrechtelijk in JJI verblijvende jongeren	4.188	1.490	5.678
B5. Bereikt aantal civielrechtelijk in JJI verblijvende jongeren	714	778	1.492
C1. Bereikt aantal deelnemers Actie C (doelstelling: 2.250)	31.611	17.680	49.291

Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Ook bij Actie C is de doelstelling ruimschoots behaald. Het bereikte aantal deelnemers is bijna vijftientwintig keer zo hoog als het aantal in de gekwantificeerde doelstelling. Bijna tweederde van alle deelnemers in Actie C is man.

Bij de interpretatie van de uitkomsten moet bedacht worden dat personen aan meer dan één project kunnen deelnemen, zowel binnen een actie als ook tussen verschillende acties. Binnen een actie gaat het dan vooral om deelnemers aan hetzelfde project waarvoor in opvolgende jaren subsidie is aangevraagd. Hierdoor kan het voorkomen dat een persoon meerdere keren geteld wordt.¹

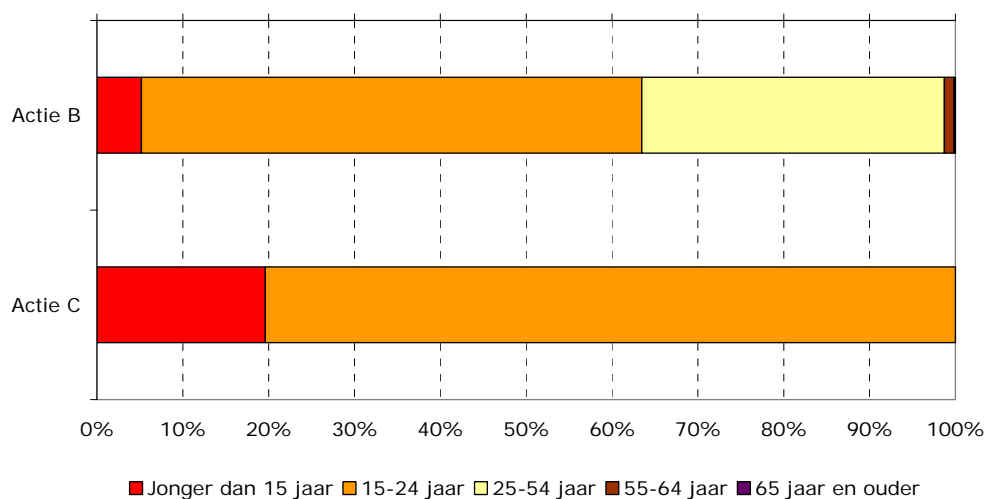
Via de ESF monitor deelnemerskenmerken kunnen andere demografische kenmerken zoals leeftijd en herkomstgroepering van de deelnemers in kaart worden gebracht. In Figuur 3.4 is te zien dat het grootste deel van de deelnemers zowel in Actie B als in Actie C jonger is dan 25 jaar. Het gaat hierbij om deelnemers in lopende projecten in 2009. Bij Actie B gaat het om bijna 65 procent van de deelnemers, onder Actie C zijn deelnemers bijna uitsluitend jongeren. Dit houdt uiteraard verband met de doelgroepen van beide acties. Voor Actie B zijn namelijk jongeren in jeugdinrichtingen een belangrijke doelgroep en de specifieke doelgroep van Actie C bestaat uit leerlingen die praktijkonderwijs dan wel voortgezet speciaal onderwijs volgen.

¹ Volgens de ESF monitor deelnemerskenmerken 2009 kwam het in 2009, 550 keer voor dat een persoon meerdere keren in de onderzoekspopulatie voorkwam (dus inclusief de acties A, D en E).

Opvallend is wel dat binnen Actie C zo'n 20 procent van de deelnemers jonger is dan 15 jaar. Ook onder de deelnemers binnen Actie B komen jongeren onder de 15 jaar voor. Dit is opmerkelijk omdat aanvragers van projecten volgens de ESF-voorwaarden alleen jongeren van 15 jaar of ouder mogen (laten) begeleiden om voor de subsidie in aanmerking te komen. Een mogelijke verklaring hiervoor volgt uit de wijze waarop het CBS de leeftijd meet. Het CBS gaat uit van de aanvangsdatum van een project om de deelnemerskenmerken vast te stellen. Gegevens over individuele startmomenten zijn niet beschikbaar. Het kan dan voorkomen dat een project wel is gestart, maar dat individuele deelnemers op een later tijdstip instromen in het traject. Zo kan het dus voorkomen dat veertienjarigen worden meegeteld in het aantal deelnemers, terwijl ze nog niet zijn gestart in het traject. Ook is het mogelijk dat bij de declaratie sommige activiteiten met betrekking tot deze jongeren niet gedeclareerd mogen worden en dus niet in de uiteindelijke resultaten voorkomen.

De rest van de groep binnen Actie B wordt gevormd door deelnemers in de leeftijd 25-54 jaar. Oudere deelnemers (55+) komen zowel bij Actie B als Actie C amper voor. Bij Actie B hangt dit deels samen met de leeftijdsverdeling van de populatie gedetineerden. Slechts 9 procent van de strafrechtelijk gedetineerden in het gevangeniswezen was in 2009 50 jaar of ouder.¹

Figuur 3.4 Deelnemers lopende projecten Actie B en C, naar leeftijd, 2009



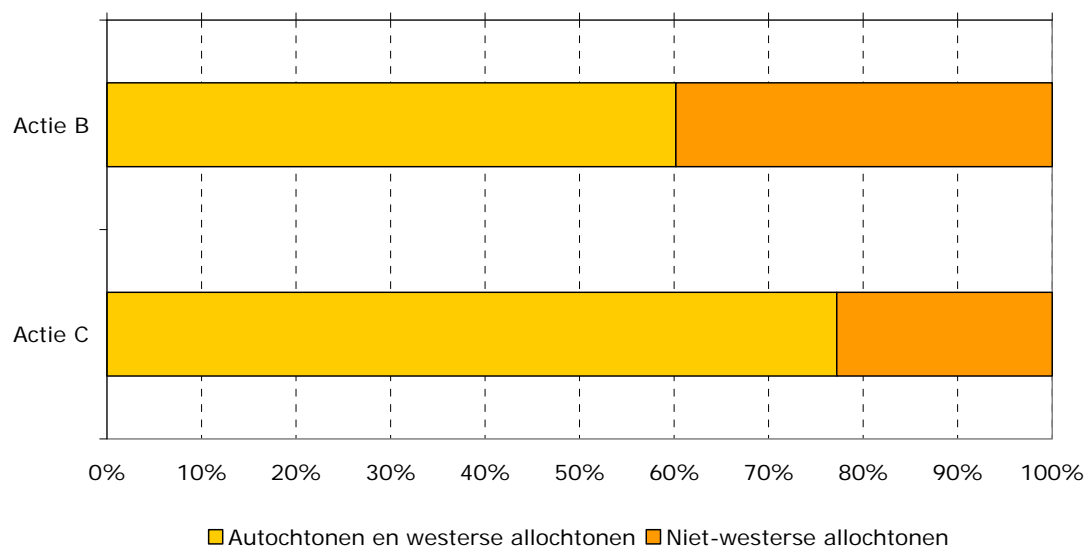
Bron: ESF Monitor deelnemerskenmerken 2009 CBS; bewerking Research voor Beleid/EIM.

¹ Op basis van WODC/CBS, 2010. *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2009*.

Veel niet-westerse allochtone deelnemers, vooral binnen Actie B

Ongeveer 40 procent van de deelnemers aan Actie B is van niet-westerse komaf (zie Figuur 3.5). Landelijk gezien is het aandeel niet-westerse allochtonen in de bevolking 11 procent in 2009. Onder de groep deelnemers in Actie B bevinden zich dus verhoudingsgewijs zeer veel niet-westerse allochtonen. Vermoedelijk komen niet-westerse allochtonen verhoudingsgewijs veel voor in de doelgroep voor Actie B (volwassen gedetineerden en jongeren in JJI). Etniciteit onder gedetineerden wordt niet geregistreerd in landelijke statistieken, maar uit CBS-cijfers blijkt wel dat bijna de helft (47 procent) van de strafrechtelijk gedetineerden in 2009 niet in Nederland is geboren.¹

Figuur 3.5 Deelnemers lopende projecten Actie B en C, naar herkomstgroepering, 2009



Bron: ESF Monitor deelnemerskenmerken 2009 CBS; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Onder de deelnemers in Actie C is het aandeel niet-westerse allochtonen met 22 procent ook aan de hoge kant. Het hoge aandeel niet-westerse allochtone deelnemers was te verwachten, aangezien de Acties B en C gericht zijn op de insluiting van kansarmen en niet-westerse allochtonen oververtegenwoordigd zijn in de groep kansarmen. Op basis van CBS cijfers is bekend dat in 2009 niet-westerse allochtonen 3 maal zo vaak werkeloos waren als allochtonen. Niet-westerse allochtone jongeren zijn ook oververtegenwoordigd in de onderwijsdoelgroepen voor Actie C. In het praktijkonderwijs bestaat in het schooljaar 2009/2010 ruim 31 procent van de leerlingen uit niet-westerse allochtone jongeren. Binnen het voortgezet speciaal onderwijs (vso) valt 17 procent onder de zogenoemde Cumi-leerlingen, leer-

¹ Op basis van Statistiek Gevangeniswezen, CBS.

lingen die volgens het Ministerie van OCW tot culturele minderheden behoren.¹ Deze cijfers laten zien dat niet-westerse allochtonen oververtegenwoordigd zijn in het praktijkonderwijs en het vso en het dus logisch is dat deze groep verhoudingsgewijs vaak deelneemt aan de ESF-activiteiten.²

3.3 Resultaat

Het resultaat van ESF-projecten wordt gemeten via een reeks indicatoren die weergeven in hoeverre deelnemers aan de projecten iets hebben bereikt in termen van afgeronde trajecten, diploma's en/of kwalificaties, doorstroom binnen het (MBO-)onderwijs of het vinden van een baan. De Acties B en C kennen verschillende indicatoren (zie Tabel 3.3 en Tabel 3.4). Aan een aantal van de indicatoren zijn kwantitatieve doelstellingen gekoppeld. De hier gepresenteerde gegevens zijn afkomstig van het Agentschap SZW. De resultaten van de projecten worden vastgelegd in de einddeclaratie en de eindrapportage aan het Agentschap. Ook hier betreft de peiling alle projecten die in de aanvraagtijdvakken 2007, 2008 en 2009 zijn aangevraagd en toegekend en waarvoor een einddeclaratie is ingediend.

Resultaatdoelstellingen Actie B nog niet gehaald

Voor Actie B zijn in het Operationeel Programma een aantal indicatoren geformuleerd, te weten het aantal afgeronde trajecten, het aantal deelnemers dat een deelkwalificatie behaalt op de verschillende MBO-niveaus en het aantal deelnemers dat een startkwalificatie behaalt. Aan de eerste indicator is een kwantitatieve doelstelling gekoppeld. De kwantitatieve doelstelling van deze indicator is gedefinieerd als percentage van het totaal aantal deelnemers.

¹ Een Cumi-leerling voldoet aan één van de volgende voorwaarden: behoort tot een Molukse bevolkingsgroep; ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit Griekenland, Italië, (voormalig) Joegoslavië, Kaapverdië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië of Turkije; ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit Suriname, Aruba of de Nederlandse Antillen; ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit een ander, niet-Engelstalig land buiten Europa, met uitzondering van Indonesië; ten minste één van de ouders/voogden is door de Minister van Justitie als vreemdeling toegelaten op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet.

² Cijfers afkomstig van CBS op basis van DUO en Sociaal Statistisch Bestand.

Tabel 3.3 Afgeronde trajecten en bereikte deelkwalificaties door deelnemers Actie B, afgesloten projecten aanvraagtijdvakken 2007, 2008 en 2009 (o.b.v. einddeclaratie)

Indicator	Man	Vrouw	Totaal
<i>Aantal</i>			
B6. Aantal afgeronde trajecten	3.077	962	4.039
B7. Bereikt aantal deelnemers dat deelkwalificatie behaalt op niveau 1	1.129	364	1.493
B8. Bereikt aantal deelnemers dat deelkwalificatie behaalt op niveau 2 t/m 4	400	122	522
B9. Bereikt aantal deelnemers dat een startkwalificatie behaalt	376	114	490
<i>Als % van aantal afgesloten trajecten (exclusief lopende trajecten)</i>			
B6. Afgeronde trajecten (doelstelling 80%)	73%	83%	75%
<i>Als % van aantal deelnemers (inclusief lopende trajecten)</i>			
B6. Afgeronde trajecten (doelstelling: 80%)	32%	40%	33%

Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Een groot deel van de resultaten is nog niet bekend. Van alle projecten waarvoor een einddeclaratie is ingediend, is 63% van de trajecten nog lopende. Van de afgesloten trajecten zijn ruim 4.000 trajecten succesvol afgerond, terwijl ruim 1.300 deelnemers betrokken waren bij voortijdig beëindigde trajecten. Het succespercentage komt daarmee uit op 75%, waarmee de doelstelling (nog) niet wordt behaald. Opvallend is het verschil tussen mannelijke en vrouwelijke deelnemers. Onder vrouwelijke deelnemers ligt het aantal succesvol afgeronde trajecten op 83%, tegenover dat van mannen op 73%. Uitgedrukt als percentage van het totaal aantal deelnemers ligt het aandeel afgeronde trajecten momenteel op een derde.

Zoals gezegd is van een groot deel van de lopende trajecten het resultaat nog niet bekend. Het percentage afgeronde trajecten zou nog verder kunnen stijgen wanneer het uitvalpercentage (vroegtijdig beëindigde trajecten) van de resterende trajecten lager is dan de 25% van de trajecten waarvan reeds het resultaat bekend is. Als alle lopende trajecten succesvol zouden worden afgerond (geen uitval) dan gaat het succespercentage naar 89%. Daarmee zou de doelstelling worden behaald.

Bijna 37 procent van alle deelnemers met een afgerond traject behaalde een deelkwalificatie op niveau 1. Een kleiner aandeel behaalde een deelkwalificatie op niveau 2,3 of 4 (13 procent). Voor 12 procent van de deelnemers gold dat zij daarmee een startkwalificatie bemachtigden. Binnen de verschillende resultaatindicatoren is de man-vrouw verhouding vergelijkbaar (75%-25%).

Ook resultaatdoelstellingen Actie C nog niet gehaald

Voor Actie C zijn een viertal indicatoren geformuleerd. Een daarvan kent een kwantitatieve doelstelling, namelijk het aantal afgeronde trajecten. Ook hier is de indicator voor de doelstelling gedefinieerd als percentage van het aantal deelnemers. Net zoals bij Actie B is een

groot deel van de resultaten nog niet bekend omdat een groot aantal trajecten nog lopende is. Op het moment van de peiling gaat het om bijna 73 procent van de trajecten. Dit betekent dat ruim 33.000 deelnemers zich nog in trajecten bevinden.

Tabel 3.4 Aantal afgeronde trajecten en bereikte aantallen deelnemers Actie C dat (deel)kwalificatie behaald, afgesloten projecten aanvraagtijdvakken 2007, 2008 en 2009 (obv einddeclaratie)

Indicator	Man	Vrouw	Totaal
<i>Aantal</i>			
C2. Afgeronde trajecten	8.179	4.498	12.677
C3. Bereikte doorstroom naar MBO-1	2.609	1.906	4.515
C4. Bereikte doorstroom naar BBL	1.686	583	2.269
C5. Bereikte uitstroom naar reguliere of beschermde arbeid (als werknemer of als zelfstandige)	3.296	1.600	4.896
<i>Als % van aantal afgesloten trajecten (exclusief lopende trajecten)</i>			
C2. Afgeronde trajecten (doelstelling 94%)	80%	81%	80%
<i>Als % van aantal deelnemers (inclusief lopende trajecten)</i>			
C2. Afgeronde trajecten (doelstelling: 94%)	26%	25%	26%

Bron: Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Van alle 15.770 afgesloten trajecten waren ruim 3.000 deelnemers betrokken bij voortijdig beëindigde trajecten. Dit komt neer op 20 procent van alle afgesloten trajecten. Het succespercentage is dus 80 procent, wat betekent dat de doelstelling momenteel nog niet wordt gehaald. Ook bij Actie C geldt dat het succespercentage verder kan stijgen als het uitvalpercentage van de resterende trajecten lager is dan het uitvalpercentage van de reeds beëindigde trajecten. Als alle lopende trajecten succesvol zouden worden afgerond, dan stijgt het succespercentage naar 94%. Daarmee zou de doelstelling precies worden behaald.

Tussen mannelijke en vrouwelijke deelnemers is een miniem verschil. Als percentage van het totaal aantal deelnemers is het succespercentage momenteel 26 procent.

De deelnemers aan Actie C kunnen op verschillende manieren succes hebben. Volgens de registratiegegevens van het Agentschap stroomde ruim 35 procent van de deelnemers met een afgerond traject door naar een vervolgopleiding op MBO-niveau 1, terwijl 18 procent doorstroomde naar een opleiding binnen de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). Ongeveer 39 procent van de deelnemers met een afgerond traject had een baan bemachtigd of is als zelfstandige aan de slag gegaan. Vergelijkbare gegevens over de onderwijsindicatoren kunnen in kaart worden gebracht door de deelnemersadministratie van het Agentschap te koppelen met het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS. Vergelijking van beide bronnen levert opvallende resultaten. Box 1 gaat hier op in.

Box 1. Vergelijking doorstroom MBO-1 en BBL tussen Agentschap SZW en CBS

Het CBS heeft de deelnemersadministratie van het Agentschap SZW gekoppeld aan het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). Op deze manier kan worden nagegaan of deelnemers aan projecten binnen Actie C zich na afloop van het traject inschrijven bij een MBO-opleiding. Het voordeel hiervan is dat mogelijk nog deelnemers meegeteld worden die zich op een later tijdstip voor een opleiding hebben ingeschreven dan het moment van registratie bij het Agentschap. Het CBS heeft de doorstroom naar MBO-1 en BBL in kaart gebracht voor alle deelnemers aan beëindigde projecten in 2008 en 2009 (in 2007 waren er nog geen projecten beëindigd). De volgende tabel gaat in op de verschillen tussen de resultaten volgens de gegevens van het Agentschap SZW en het CBS.

Beide bronnen kennen verschillende meetmomenten. Het Agentschap registreert bij de einddeclaratie van het project van deelnemers een eventuele doorstroom naar vervolgonderwijs. Het CBS heeft van de afgesloten projecten onderzocht of deelnemers op 1 oktober zijn ingeschreven bij een MBO-opleiding, zowel in het jaar waarin het project van deelnemers is beëindigd als in het daaropvolgende jaar.

Tabel 3.5 Doorstroom naar MBO-1 en BBL, vergelijking Agentschap SZW en CBS

	Agentschap SZW		CBS	
	Aantal met resultaat	Als % van totaal aantal deelnemers	Aantal met resultaat	Als % van totaal aantal deelnemers
Doorstroom MBO-1	2.533	9%	1.670	6%
Doorstroom BBL	1.339	5%	1.810	7%
Totaal MBO-1 en BBL	3.872	14%	3.480	13%
Totaal aantal deelnemers	26.871		26.290	

Bron: Agentschap SZW en CBS; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Het CBS registreert na koppeling van de bestanden een iets kleiner aantal deelnemers. Mogelijk is er door de koppeling een verlies aan waarnemingen, bijvoorbeeld doordat van ESF-deelnemers in het SSB geen GBA-gegevens bekend zijn. Het aantal en percentage deelnemers met doorstroom naar MBO-1 en BBL is vergelijkbaar met de resultaatmeting met gegevens van het Agentschap. Het lijkt er dus op dat niet veel deelnemers zich op een later tijdstip dan het registratiemoment bij het Agentschap alsnog inschrijven voor een opleiding.

Echter, opvallend is dat het CBS veel meer deelnemers registreert onder doorstroom naar BBL dan onder MBO-1, ten opzichte van het Agentschap. Binnen MBO-1 kunnen zowel opleidingen worden gevolgd binnen de beroepsopleidende leerweg (BOL) als binnen de BBL. Bij de registratie van de deelnemers met doorstroom naar MBO-1 is het volgens het Agentschap SZW mogelijk dat aanvragers deelnemers die naar BOL doorstromen ten onrechte bij BBL worden geteld. Dit lijkt dus het geval te zijn bij zo'n 500 deelnemers. Het is aan te bevelen om bij de eindevaluatie van het ESF-programma dezelfde exercitie door het CBS te laten uitvoeren om een correct beeld te krijgen van het resultaat op deze indicatoren.

3.4 Impact

Bij de beoordeling van de impact van de Acties B en C binnen het ESF-programma wordt bezien in hoeverre de acties leiden tot een blijvend resultaat voor de deelnemers. De im-

pact wordt gemeten via het aantal deelnemers dat na afloop van het traject een arbeidsplaats bemachtigt. Hieraan is geen kwantitatieve doelstelling gekoppeld. Bij Actie B gaat het om een arbeidsplaats direct na beëindiging van het traject. Bij Actie C betreft de indicator een duurzame arbeidsplaats. Een duurzame arbeidsplaats wil in dit geval zeggen dat de deelnemer minimaal een half jaar werkzaam is op de arbeidsplaats.

De impact-gegevens zijn afkomstig van het CBS.¹ Het CBS heeft op basis van de einddeclaraties van projecten bepaald welke projecten in Actie B en Actie C in 2007, 2008 of 2009 beëindigd zijn. Via bronbestanden van het Agentschap SZW zijn gegevens van deelnemers aan deze projecten te achterhalen. Van alle deelnemers van de ESF-projecten in actie B en C die zijn beëindigd in 2007, 2008 en 2009 is bepaald of ze in de maand van het einde van het project, zes maanden later en twaalf maanden later een baan hadden. Hiervoor zijn de bestanden van het Agentschap SZW gekoppeld aan de polisadministratie van het UWV, waarin alle banen zijn opgenomen op enig moment in de periode januari 2007 tot en met december 2009. Het gaat hierbij uitsluitend om banen in loondienst - werk als zelfstandige is niet meegenomen. Voor 2009 is alleen bepaald of deelnemers werkzaam waren zes maanden na einde van het project. Er zijn nog geen gegevens beschikbaar over banen twaalf maanden later voor de deelnemers uit 2009.

In de hier gepresenteerde gegevens wordt elke persoon maximaal één keer per jaar per actie meegeteld. Het kan namelijk voorkomen dat personen aan meerdere projecten per actie deelnemen. Indien iemand aan meerdere projecten heeft deelgenomen is de arbeidsmarktpositie bepaald bij het einde van het meest recent beëindigde project. Het kan echter voorkomen dat een persoon in twee opeenvolgende jaren een project volgt. De resultaten van deze deelnemer worden wel twee keer geteld.

Eén op de zes deelnemers Actie B bemachtigt baan bij einde traject

Van de deelnemers aan de in 2007, 2008 en 2009 beëindigde projecten binnen Actie B heeft het CBS vastgesteld hoeveel deelnemers aan het einde van het traject een baan bemachtigd hebben, en hoeveel van deze deelnemers een half jaar na beëindiging van het traject werkzaam zijn in een baan (zie tabel 3.6). In totaal hebben 1.600 deelnemers een baan bemachtigd aan het einde van hun traject. Dit komt neer op ongeveer een zesde van het aantal deelnemers. De baankans is iets hoger onder vrouwelijke deelnemers dan onder mannelijke deelnemers.

Er is ook bekend hoeveel deelnemers na een half jaar nog werkzaam zijn in een baan (niet in tabel opgenomen). Dit geeft een indicatie van de duurzaamheid van de baan. Van de 1.600 deelnemers met een baan aan het einde van het traject waren er 970 nog werkzaam na een half jaar.

Een ander resultaat dat niet tot uiting komt in de indicatoren is dat nog eens 980 deelnemers die aan het einde van het traject nog geen baan hadden, zes maanden na dato wel werkzaam waren op een arbeidsplaats (10 procent van het totaal aantal deelnemers). Ook

¹ Het CBS heeft de tabellen samengesteld in opdracht van het Agentschap SZW. Zie CBS (2010). *Baankenmerken van ESF-deelnemers in 2007, 2008 en 2009*.

stromen er deelnemers uit naar een vervolgopleiding, wat ook niet tot uiting komt in de indicatoren. Dit geldt vooral voor het grootste deel van de doelgroep: jongeren in JI's.

Tabel 3.6 Bereikte duurzame uitstroom naar arbeid ESF-Acties B en C, afgesloten projecten 2007-2009 (o.b.v. einddeclaratie)

Indicator	Man	Vrouw	Totaal
<i>Aantal</i>			
B10. Bereikte uitstroom naar arbeid, aantal deelnemers Actie B dat direct na beëindiging traject werkzaam is op een arbeidsplaats	1.250	360	1.600
C6. Bereikte uitstroom naar arbeid, aantal deelnemers Actie C dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	4.350	2.080	6.430
<i>Als % van aantal deelnemers</i>			
B10. Bereikte uitstroom naar arbeid, aantal deelnemers Actie B dat direct na beëindiging traject werkzaam is op een arbeidsplaats	16%	20%	16%
C6. Bereikte uitstroom naar arbeid, aantal deelnemers Actie C dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	25%	21%	24%

Bron: CBS op basis van Agentschap SZW en polisadministratie UWV; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Bijna een kwart van deelnemers Actie C bemachtigt duurzame baan

Binnen Actie C had bijna een derde van alle deelnemers aan het einde van het traject een baan. In totaal gaat het om 9.050 deelnemers. Van dit aantal waren 6.430 deelnemers een half jaar na beëindiging van het traject nog werkzaam, zo'n 24 procent van alle deelnemers. Van de deelnemers die geen baan hadden aan het eind van het traject, hebben nog zo'n 2.730 deelnemers na een half jaar een baan weten te bemachtigen. Dat is nog eens 10% van het totaal aantal deelnemers.

Naast deze cijfers moet worden bedacht dat een groot deel van de ruim 2.000 deelnemers die doorstromen naar een BBL-opleiding binnen het MBO ook werkzaam is in een baan op basis van een leerarbeidsovereenkomst. Meestal gaat het dan om een contract voor 2 jaar. Dit resultaat komt niet tot uiting in bovenstaande cijfers.

3.5 Coverage ratio

Naast de resultaten op output-, resultaat- en impactniveau kan het ESF-programma worden beoordeeld door zogenoemde coverage ratio's te bezien. Het gaat dan om de output op de verschillende acties, afgezet tegen de totale doelgroep van deze activiteiten. Daarmee wordt het bereik van het programma inzichtelijk gemaakt. Dit is van belang omdat het directe effect van deelname aan het ESF-programma bestaat uit een kwaliteitsverhoging (of verhoging van de baankans), zonder dat dit aansluitend direct tot een (duurzame) baan hoeft te leiden.

Doelstelling m.b.t. bereik Actie B ruimschoots gehaald

De coverage ratio bij Actie B relateert het aantal deelnemers aan het aantal (ex-)gedetineerden, zowel volwassenen als jongeren, die in aanmerking komen voor arbeidsmarktprogramma's. Voor het bepalen van de coverage ratio is de benadering gevolgd van de ex ante evaluatie van het ESF-programma.¹ De gegevens over de omvang van de doelgroepen zijn afkomstig van WODC/CBS.² De doelgroepen binnen Actie B zijn als volgt afgebakend:

- De groep volwassen gedetineerden bestaat uit het aantal gedetineerden die een strafduur opgelegd hebben gekregen van een maand tot twee jaar. Deze groep zal op termijn weer moeten re-integreren in de samenleving. Jaarlijks zitten ruim 3.000 gedetineerden in deze categorie een straf uit.
- De groep TBS-gestelden is lastig te operationaliseren. Er is uitgegaan van het aantal personen met een lopende TBS-maatregel verminderd met het aantal personen die op de longstay-afdeling een behandeling volgen. Van deze laatste groep valt een terugkeer in de samenleving op korte termijn niet te verwachten. Volgens deze afbakening vallen jaarlijks bijna 2.000 TBS-gestelden binnen de doelgroep.
- Van de groep in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI) verblijvende jongeren blijven de jeugdigen die een voorlopige hechtenis of taakstraf krijgen opgelegd buiten de beschouwing, het verblijf in de inrichtingen is bij deze groep immers van korte duur. De civielrechtelijk geplaatste jongeren worden vanaf 1 januari 2010 uitsluitend geplaatst binnen de gesloten jeugdzorg, onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS. Tot 1 januari 2008 werden de civielrechtelijke geplaatste jongeren in een JJI geplaatst, samen met strafrechtelijk veroordeelde jongeren. Het samenplaatsen van deze jongeren werd als onwenselijk beschouwd. De periode 2008-2009 was een overgangsfase waarin zo min mogelijk nieuwe jongeren op civielrechtelijke titel in een JJI werden geplaatst en de zittende jongeren gefaseerd werden overgeplaatst. In de periode 2007-2009 waren er gemiddeld bijna 2.350 jongeren die in de JJI of gesloten jeugdzorg verbleven, waarvan het grootste deel op civielrechtelijke titel.

De coverage ratio is vervolgens berekend gemiddeld per jaar over de periode 2007-2009 (zie Tabel 3.7). De totale omvang van de doelgroep (noemer van de ratio) is geschat op 7.401 personen. In de aanvraagtijdvakken 2007 tot en met 2009 zijn gemiddeld 4.038 deelnemers geregistreerd bij het Agentschap SZW. De coverage ratio komt daarmee uit op 55 procent. De doelstelling wordt ruimschoots behaald. Het bereik van Actie B is dus goed te noemen.

Belangrijk om hierbij te realiseren is dat de doelgroep voor ESF-trajecten *niet* bestaat uit de gehele populatie gedetineerden. Het ESF-programma is specifiek gericht op gedetineerden die op redelijke termijn in aanmerking komen voor een terugkeer in de maatschappij. Gedetineerden waarvoor nog geen uitzicht is op terugkeer naar de maatschappij (bijvoorbeeld gedetineerden met een longstay status binnen tbs) komen niet in aanmerking voor arbeidsmarktprogramma's die gefinancierd zijn met ESF-gelden. Ook gedetineerden zonder burgerservicenummer (BSN), zoals Belgische gevangenen en illegalen behoren niet tot de doelgroep. Ongeveer een kwart van de populatie gedetineerden behoort zodoende tot de doelgroep.

¹ Zie Research voor Beleid/EIM (2006). *Ex ante evaluatie ESF 2007-2013*.

² Zie WODC/CBS, 2010. *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2009* en WODC, 2010. *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2015*.

Tabel 3.7 Coverage ratio ESF-Actie B, afgesloten projecten aanvraagtijdvakken 2007, 2008 en 2009 (o.b.v. einddeclaratie)

	2007	2008	2009	Gemiddeld 2007-2009 per jaar
Volwassen gedetineerden	3.179	3.111	3.091	3.127
TBS-gestelden	1.889	1.919	1.950	1.919
Strafrechtelijk geplaatste jongeren	747	706	809	754
Civielrechtelijk geplaatste jongeren	1.450	1.600	1.750	1.600
a. Totaal doelgroep	7.265	7.336	7.600	7.401
b. Aantal deelnemers (jaarlijks)				4.038
Aandeel ESF-trajecten in detentiepopulatie die in aanmerking komt voor arbeidsmarktprogramma (b/a) (doelstelling: 23%)				55%

Bron: WODC, Ministerie van Justitie en Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

Ook doelstelling bereik Actie C gehaald

De doelgroep in de coverage ratio met betrekking tot Actie C zoals gedefinieerd in het Operationeel Programma (OP) is de uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Echter, Actie C is er op gericht om leerlingen van 15 jaar of ouder voor te bereiden op de arbeidsmarkt of op een vervolgopleiding, *tijdens* hun opleiding. De daadwerkelijke doelgroep bestaat dus uit leerlingen van 15 jaar of ouder die praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs volgen. In de berekening van de coverage ratio is van deze afbakening van de doelgroep (de noemer in de ratio) uitgegaan. De gegevens over de doelgroep zijn afkomstig uit de onderwijsstatistieken van het CBS, die gebaseerd zijn op de data van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het Ministerie van OCW.

Ook hier wordt de coverage ratio berekend op basis van gemiddelde deelnemersaantallen per jaar. Uit de gegevens blijkt dat in de periode 2007-2009 gemiddeld ruim 58.000 leerlingen voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs volgden. Van dit aantal zijn ruim 35.000 leerlingen in de leeftijd 15 jaar of ouder. Dit aantal vormt de omvang van de totale doelgroep voor Actie C op jaarbasis. In totaal zijn gemiddeld 16.430 deelnemers per jaar geregistreerd bij het Agentschap SZW over de aanvraagtijdvakken 2007-2009. De coverage ratio voor Actie C komt daarmee momenteel uit op 47%. Dit betekent dat ook bij Actie C de doelstelling wordt gehaald.

Tabel 3.8 Coverage ratio ESF-Actie C, afgesloten projecten aanvraagtijdvakken 2007, 2008 en 2009 (o.b.v. einddeclaratie)

	2007	2008	2009	Gemiddeld 2007-2009 per jaar
Aantal leerlingen vso 15 jaar of ouder	17.624	20.057	21.183	19.621
Aantal leerlingen praktijkonderwijs 15 jaar of ouder	15.255	15.519	15.991	15.588
a. Totaal doelgroep	32.879	35.576	37.174	35.210
b. Aantal deelnemers (jaarlijks)				16.430
Aandeel ESF-trajecten in praktijkonderwijs / voortgezet speciaal onderwijs (b/a) (doelstelling: 23%)				47%

Bron: CBS op basis van DUO en Agentschap SZW; bewerking Research voor Beleid/EIM.

3.6 Samenvattend

De huidige programmabenuutting ligt op koers, onder andere door een hoge projectbenutting. Op de helft van de totale programmaperiode ligt de (cumulatieve) programmabenuutting momenteel bij Actie B op 38 procent¹ en bij Actie C op 65 procent.

De outputdoelstellingen van zowel Actie B als Actie C worden ruimschoots gehaald. Dit uit zich ook in hoge coverage ratio's, wat weergeeft dat de doelgroepen van beide acties goed worden bereikt. Ook hier worden de doelstellingen bereikt. Alleen de resultaatdoelstellingen van beide acties worden niet gehaald.²

¹ Bij Actie B zijn gedeclareerde bedragen van projecten in het tijdvak 2009 nog niet bekend.

² Waarbij aangetekend dat een groot aantal trajecten bij zowel Actie B als Actie C nog lopende waren ten tijde van de registratie van het resultaat bij het Agentschap SZW. Deze lopende trajecten zijn niet meegenomen in de berekening.

Tabel 3.9 ESF-resultaten afgezet tegen gekwantificeerde doelstellingen, afgesloten projecten aanvraagtijdvakken 2007, 2008 en 2009 (o.b.v. einddeclaratie)

Indicator	Score	Doelstelling	Behaald?
<i>Output</i>			
B1. Bereikt aantal deelnemers Actie B	12.114	4.740	✓
C1. Bereikt aantal deelnemers Actie C	49.291	2.250	✓
<i>Resultaat</i>			
B6. Afgeronde trajecten Actie B	75%	80%	✗
C2. Afgeronde trajecten Actie C	80%	94%	✗
<i>Coverage ratio</i>			
Aandeel ESF-trajecten in detentiepopulatie die in aanmerking komt voor arbeidsmarktprogramma Actie B	55%	23%	✓
Aandeel ESF-trajecten in praktijkonderwijs / voortgezet speciaal onderwijs Actie C	47%	23%	✓

Bron: Agentschap SZW en CBS; Research voor Beleid/EIM.

4 ESF in de praktijk

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten van Acties B en C besproken. In dit hoofdstuk gaan we in op het verhaal achter deze resultaten. We baseren ons daarbij in het gehele hoofdstuk op informatie die is verkregen via interviews met projectleiders en -uitvoerders van verschillende projecten onder de twee acties. De eerste paragraaf (4.1) schetst een algemeen beeld van arbeidstoeleiding van de doelgroep. De daaropvolgende paragraaf geeft een overzicht van de activiteiten die plaatsvinden binnen de projecten en hun opbrengsten (4.2). Vervolgens wordt er in gegaan op wat de toegevoegde waarde is van ESF (4.3). Tot slot komen de knelpunten en succesfactoren in de projectuitvoering aan de orde (4.4).

4.1 Arbeidstoeleiding van de doelgroep

Het doel van de projecten die uitgevoerd worden onder Actie B en C is het toeleiden van de deelnemers naar arbeid of een vervolgopleiding. Voordat de inhoud en uitvoering van de projecten worden besproken, is het nuttig de bredere context van arbeidstoeleiding te duiden waarin de projecten opereren. Dit is namelijk het kader waar vanuit respondenten over ESF spreken. Of een persoon uit de doelgroep na een ESF-traject terecht komt op een gewenste plek, hangt af van een aantal factoren. Sommige factoren liggen meer binnen de invloedssfeer van ESF en de betrokken instellingen dan andere. In deze paragraaf bespreken we zowel de belemmeringen als mogelijkheden ten aanzien van arbeidstoeleiding van de doelgroep.

4.1.1 Moeilijk beïnvloedbare factoren

Problematiek van de deelnemer

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, leidt de problematiek van de doelgroep van Actie B en C ertoe dat zij over het geheel genomen ver afstaan van de arbeidsmarkt, wat de uitgangspositie van een ESF-project moeilijk maakt. Tegelijkertijd benadrukten de respondenten de aanzienlijke verschillen die er binnen de doelgroep zijn in dit opzicht. Deze verschillen zijn van grote invloed op de mate waarin het lukt een succesvolle uitstroom voor een deelnemer te realiseren.

Actie B

Onder Actie B vallen drie typen deelnemers: volwassen gedetineerden, TBS-gestelden en jongeren die in een jeugdinrichting verblijven. Vrijwel deze gehele doelgroep heeft te maken met multiproblematiek, een 'gat' in het CV door detentie, een laag opleidingsniveau, weinig werkervaring, gebrek aan werknemersvaardigheden, weinig verantwoordelijkheidsgevoel en het ontbreken van een dagritme. De kans op arbeidstoeleiding is echter heel verschillend per deelnemer, afhankelijk van zijn profiel dat wordt gevormd door leeftijd, psychische gesteldheid, ernst van het delict, totale duur van de straf en fase van detentie.

Deze elementen in ogenschouw nemend is het voor TBS-patiënten veruit het lastigst arbeidstoeleiding te bewerkstelligen. TBS-patiënten lijden aan een gebrekkige sociaal-emotionele ontwikkeling en/of psychische stoornis. De psychische stoornissen zijn veelal

niet geneesbaar, er kan alleen geleerd worden om te gaan met de stoornis. Werkgevers worden afgeschrokken door de psychiatrische problemen van de deelnemer en zijn bang voor recidive. Het uitstroomdoel bij TBS-patiënten is daarom vaak een beschermde werkplek of arbeidsgerichte dagbesteding, waarbij begeleiding mogelijk is en het personeel meer ervaring heeft met psychische stoornissen om te gaan.

Jongeren hebben daarentegen door hun leeftijd en het feit dat ze gemiddeld korter in detentie hebben gezeten aanzienlijk meer kans op een gewenste uitstroom. Daarbij moet wel vermeld worden dat, gezien hun leeftijd, de jongeren naar scholing uitstromen en pas later zichtbaar zijn op de (reguliere) arbeidsmarkt. De problematiek die de jongeren bij uitstroom ondervinden zijn vaak een problematische thuissituatie en/of een sociale omgeving met negatieve invloeden. Respondenten geven aan dat jongeren in civielrechtelijke jeugdinrichtingen dezelfde problematiek ondervinden. De eerste stap is dan ook deze problemen en negatieve invloeden te minimaliseren.

De populatie binnen de gevangenissen is divers. Er zijn gedetineerden van 18 jaar die een klein delict hebben gepleegd tot gedetineerden die voorafgaande hun verblijf in de TBS-kliniek een gevangenisstraf dienen uit te zitten. Gedetineerden kunnen daarom naar verschillende vervolgplekken uitstromen. Zowel binnen de justitiële inrichtingen (zoals een gevangenis met minder toezicht of een TBS-kliniek) als daarbuiten (scholing, dagbesteding, beschermde werkplek en (reguliere) arbeidsmarkt). Naast de problematiek die de individuele gedetineerde ondervindt bij betreden van de arbeidsmarkt, geldt voor de gehele groep dat het resultaat van het begeleiden naar de arbeidsmarkt vaak in een (veel) later stadium bereikt wordt.

Actie C

Deelnemers aan Actie C - leerlingen van het praktijkonderwijs (PrO) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) - hebben doorgaans lage sociale en cognitieve vaardigheden. Ze hebben tevens moeite met het opnemen van de lesstof. Veel leerlingen hebben last van een zeer laag zelfbeeld. Ook zijn de zogenaamde werknemersvaardigheden een grote uitdaging: op tijd komen, luisteren naar de werkgever, omgaan met feedback, een werkplan maken en uitvoeren, de persoonlijke hygiëne op orde hebben en op de werkplaats blijven. Daarnaast zijn er een aantal specifieke problemen die in meer en mindere mate voorkomen in de diverse deelnemersgroepen en bij individuele deelnemers.

Cluster 3-leerlingen hebben een lichamelijke en/of verstandelijke handicap. Ze zijn over het algemeen lastig toe te leiden naar arbeid, in het bijzonder waar het gaat om meervoudig gehandicapten (zowel verstandelijk als lichamelijk gehandicapt). Het uitstroomdoel bij de Cluster 3-deelnemers onder Actie C is vaak een beschermde arbeidsplek of arbeidsgerichte dagbesteding; of dit wordt bereikt wordt mede bepaald door de beperkingen van de leerling. Slechts een enkele keer lukt het om een leerling in een regulier bedrijf te plaatsen. Van de uitstroom naar een vervolgopleiding is doorgaans geen sprake.

Bij de cluster 4-deelnemers, leerlingen met een psychiatrische stoornis of een ernstig gedragsprobleem¹, is de doelstelling wel vaak om doorstroom naar een vervolgopleiding te realiseren. Ook komen er regelmatig cluster 4-leerlingen in het vrije bedrijf terecht. Het type en de ernst van de gedragsbeperking waar de leerling mee kampt, zijn van invloed op het wel of niet behalen van de gewenste uitstroom. Zo heeft een leerling met een zware vorm van autisme dikwijls minder mogelijkheden op de arbeidsmarkt dan iemand met een lichte gedragsstoornis. Sommige cluster 4-leerlingen zijn in aanraking geweest met justitie. Dit sluit bij voorbaat bepaalde beroepsrichtingen uit (zoals sociaal pedagogische hulpverlening). Bovendien komt het voor dat een leerling na school - ondanks plaatsing in een baan of een vervolgopleiding - (weer) een delict begaat en in detentie terecht komt. Een essentiële factor in deze is de thuissituatie van de leerling. Ook clusterbreed blijkt dit van grote invloed op de uitstroom van de leerling. Instabiele thuissituaties zijn veelvoorkomend in cluster 4 en drukken een negatieve stempel op de arbeidstoeleidingskansen van een leerling.

De leerlingen van het praktijkonderwijs hebben net als de deelnemende vso-leerlingen lage cognitieve en sociale vaardigheden. Het verschil met het vso is echter dat er doorgaans geen sprake is van een handicap of stoornis bij de leerling. Dit vergroot de kansen op arbeidstoeleiding. Tegelijkertijd is een overeenkomst met de deelnemende cluster 4-leerlingen dat er vaak problemen in de thuissituatie aan de orde zijn: gebroken gezinnen, lage sociale milieus en multiproblematiek. Niet zelden belemmert dit een succesvolle uitstroom van een leerling.

Krapte op de arbeidsmarkt

De meerderheid van de respondenten benoemde niet uit zichzelf de economische crisis als factor die de uitstroomresultaten van een ESF-project beïnvloedt. Tegelijkertijd is het duidelijk dat deze crisis juist de ESF-doelgroep het hardste raakt in hun kansen op een baan, gezien het feit dat zij tot de onderlaag van de arbeidsmarkt behoren. Wat nadrukkelijker werd aangeduid als belemmerende factor waren de wachtlijsten voor de sociale werkvoorziening (SW), wat voor veel deelnemers de gewenste en beoogde uitstroomrichting vormt. Daarnaast werd in een aantal gevallen in Actie C aangegeven dat voor wat betreft het vinden van stageplekken – die zo van belang zijn omdat ze vaak de opstap naar een baan zijn – er ‘concurrentie’ werd ondervonden van VMBO-scholen, omdat die scholen nu in hun onderwijsprogramma hebben opgenomen dat de leerlingen een maatschappelijke stage moeten doen. Tot slot is bekend dat ook voor wat betreft het *behouden* van de baan – naast het vinden van een baan - de krapte op de arbeidsmarkt meespeelt. Niet zelden nemen werkgevers deelnemers aan voor slechts een tijdelijke periode.

Flexibele in- en doorstroom

Specifiek voor Actie B is de flexibele in- en doorstroom een bepalende factor die moeilijk te beïnvloeden is. Individuele projecten beginnen veelal bij aanvang van detentie en lopen door tot einde van de (geplande) detentie. Niet alleen is het logistiek lastig om interne opleidingen gedurende het jaar aan te passen aan deelnemersaantallen, ook zijn de arbeids- en toeleidingstrajecten verschillend van duur. Bij jongeren in jeugdinstituten beïnvloedt

¹ Leerlingen van scholen die verbonden zijn aan pedologische (kinderkundige) instituten vallen ook onder cluster 4.

de flexibele doorstroom ook het vervolg van het arbeidstoeleidingstraject. Scholen weigeren vaak leerlingen die midden in het jaar instromen.

4.1.2 Beïnvloedbare factor: het arbeidstoeleidingstraject

Wat naar voren kwam in de interviews is dat met betrekking tot arbeidstoeleiding van de deelnemers van Actie B en C, gezien hun achterstand tot de arbeidsmarkt, het van cruciaal belang is dat het arbeidstoeleidingstraject dat zij doorlopen zo optimaal mogelijk is vormgegeven. Met andere woorden: alleen als een deelnemer zo aantrekkelijk mogelijk wordt gemaakt voor de arbeidsmarkt, heeft deze kans op plaatsing. In de huidige paragraaf gaan we in op hoe - in de ogen van respondenten - een deelnemer uit de doelgroep het beste toegeleid kan worden naar arbeid. Deze schets vormt later in het hoofdstuk de achtergrond waartegen de rol en toegevoegde waarde van ESF worden beschreven. Een succesvol arbeidstoeleidingstraject doorloopt een aantal fasen. Dit geldt zowel voor arbeidstoeleidingstrajecten onder Actie B als Actie C. Wel zijn er bij de *invulling* van de fasen voor de twee doelgroepen nuanceverschillen. Wanneer dit het geval is, worden de doelgroepen apart van elkaar besproken.

Het bepalen van het juiste uitstroomprofiel voor de deelnemer

De eerste fase van het arbeidstoeleidingstraject bestaat uit het bepalen van het juiste uitstroomprofiel voor de deelnemer. Het is daarbij essentieel dat er wordt uitgegaan van zowel de capaciteiten als de interesses van de deelnemer. Dan is de kans het grootst dat de keuze duurzaam is.

Actie C

Om de capaciteiten en interesses in kaart te brengen, is het van belang de leerling in aanraking te laten komen met de verschillende uitstroomopties. Het gaat dan om zowel de inhoud van de uitstroom (welk beroep) als om de vorm (sociale werkvoorziening, het reguliere bedrijf, arbeidsplaats in combinatie met vervolgonderwijs of arbeidsmatige dagbesteding). Het bepalen van het uitstroomprofiel is een continu proces. Dit proces begint eigenlijk al op het moment dat een leerling op school komt. Een leerling begint met een breed pakket aan praktijkvakken aan de hand waarvan hij zich kan oriënteren. Door de jaren heen laat hij op basis van zijn voorkeur en talenten steeds meer vakken vallen, totdat hij een bepaalde sector kiest. Vanaf dat moment staat zijn onderwijsprogramma vrijwel geheel in het teken van die sector. Met name tijdens het arbeidstoeleidingstraject, dat samenvalt met de laatste jaren van de schoolperiode van een leerling, moet er intensief worden gemonitord wat een leerling kan en leuk vindt. Aan het einde van het arbeidstoeleidingstraject dient immers het uitstroomprofiel vastgesteld te worden. Het is van belang dat de leerling en de ouders bij deze keuze worden betrokken. Ook geldt dat hoe breder de kennismaking met de verschillende beroepsrichtingen en arbeidsvormen, hoe waarschijnlijker het wordt dat een leerling de uitstroom vindt die goed bij hem past.

Actie B

Ook voor gedetineerden geldt dat de kans op een duurzame keuze het grootst is wanneer de capaciteiten en interesses van de gedetineerden meegenomen worden. Om de capaciteiten en interesses in kaart te brengen is het ideaal om, net als bij de PrO- en vso-leerlingen, de gedetineerde in aanraking te laten komen met verschillende uitstroomopties. In de praktijk is deze kennismaking echter moeilijk uitvoerbaar. Ten eerste omdat de gedetineerde

vaak in volledige geslotenheid verkeerdt en er geen mogelijkheden zijn om de arbeidsmarkt buiten de instelling te verkennen. Ten tweede omdat de duur van detentie per gedetineerde verschilt en een korte detentie een te korte kennismaking betekent met de uitstroomopties. Beter is om bij binnenkomst zo snel mogelijk van start te gaan met het arbeidstoeleidingstraject en de interesses en capaciteiten door middel van een startgesprek te achterhalen. Daarbij is het van belang ook naar het scholings- en arbeidsverleden te kijken. Voor de doelgroep onder Actie B is het ook van belang het arbeidstraject intensief te monitoren.

Het aanbieden van een passend programma

Na het bepalen van het juiste uitstroomprofiel, dient er een passend programma aangeboden te worden. In het arbeidstoeleidingsprogramma moeten twee typen vaardigheden getraind worden: werknemersvaardigheden en de specifieke vaardigheden die nodig zijn in een bepaalde sector. Zonder twijfel zijn de belangrijkste daarvan de werknemersvaardigheden. De projectleiders- en uitvoerders van zowel Actie B als Actie C geven aan dat het bezitten van deze vaardigheden een absolute voorwaarde is voor het verkrijgen en behouden van een arbeidsplek (al dan niet in combinatie met een opleidingsplek). Er zijn veel uitspraken gedaan in de trant van: 'je kunt een ster zijn in lassen, maar als je je niet weet te gedragen op de werkvloer dan houdt het op'. Op de tweede plaats komen de vakinhoudelijke vaardigheden. Hoe meer een leerling of gedetineerde bekwaam is in een bepaald vak, hoe meer kans dat hij geplaatst kan worden in de bijbehorende sector. Hierbij dient aangetikt te worden dat dit laatste voor vso-leerlingen met een meervoudige handicap minder relevant is. Zij leren wel een specifiek vak, maar de kans is klein dat ze ook daadwerkelijk terecht zullen komen in die sector vanwege het geringe aanbod dat er voor hen is. Het vak dat centraal staat dient dan vooral als een platform om de werknemersvaardigheden te ontwikkelen en is verder inwisselbaar.

Het wordt daarnaast als van belang gezien dat het arbeidstoeleidingsprogramma zoveel mogelijk realistische arbeidssituaties nabootst. Alleen als leerlingen en gedetineerden het leven op de werkvloer ervaren en worden behandeld als werknemers, doen ze benodigde arbeidsvaardigheden op. De projectleiders en -uitvoerders van projecten onder Actie C geven aan dat het cruciaal is dat dit niet alleen in de beschutte omgeving van de school gebeurt, maar ook erbuiten. Voor de doelgroep van Actie B is dit veelal niet mogelijk. Een ander onderdeel van het 'echt' maken van het programma is het werken met de apparatuur, machines, materialen en methoden die daadwerkelijk worden gebruikt in een bepaalde sector. Op deze manier doen de leerling en gedetineerde direct toepasbare kennis op en zijn zij in het vakgebied gemakkelijker inzetbaar. Ook wordt de overgang van school naar werk zo minder groot gemaakt, wat in het bijzonder voor leerlingen of gedetineerden met een autistische stoornis belangrijk is. 'Levensecht' onderwijs is daarnaast voor Actie C nog om een andere reden belangrijk: gezien de lage theoretische capaciteiten van de deelnemers is het essentieel dat zij de stof aangeboden krijgen in een bijbehorende context.

Zowel voor de arbeidstoeleiding van gedetineerden als PrO- en vso-leerlingen geldt dat goede begeleiding in het programma van wezenlijk belang is bij het slagen ervan. Voor de doelgroep onder Actie C dient daarbij in het bijzonder de intensieve begeleiding te worden genoemd die vso-leerlingen nodig hebben. Verder geldt voor deze actie in het geheel dat begeleiders de leerlingen moeten durven aanspreken op hun werknemershouding en -gedrag, ook als dit bijvoorbeeld betekent dat ze een leerling deodorant moeten geven. Docenten dienen zichzelf actief op de hoogte te stellen van welk materiaal, machines/appa-

ratuur en methoden er worden gebruikt in een sector, zodat hun lessen daarop aansluiten. Verder kunnen stagecoördinatoren het beste resultaat boeken als ze beschikken over een uitgebreid netwerk om hun leerlingen te plaatsen. Er dient zowel voor het PrO als voor het vso een wisselwerking te zijn tussen alle begeleiders, ook diegenen die buiten het arbeidstoeleidingsprogramma vallen: als bijvoorbeeld op een stageplaats wordt aangegeven dat het nodig is dat een leerling zijn rekenvaardigheden aanscherpt moet dit worden opgepakt door de betreffende docent. Voor de doelgroep onder Actie B is het van belang dat de begeleiding individueel en intensief is en er een vertrouwensrelatie ontstaat tussen gedetineerde en begeleider. De nadruk blijft liggen op *begeleiden* en niet op het *overnemen van taken*. Begeleiders dienen de gedetineerde vrij te laten in keuzes en verantwoordelijk te maken voor eigen acties, maar er wel op toe te zien dat de keuzes relevant zijn en afspraken worden nagekomen.

Het vinden van een vervolgplek

Actie B

Gedetineerden kunnen naar verschillende vervolgplekken uitstromen die zich of binnen de justitiële inrichtingen (zoals een gevangenis met minder toezicht of een TBS-kliniek) of daarbuiten bevinden (scholing, dagbesteding, beschermde werkplek en (reguliere) arbeidsmarkt). Bij het opstellen van het arbeidstoeleidingstraject is het van belang deze vervolgplek als uitgangspunt te nemen en tijdens het traject al lijntjes te zetten naar de vervolgplek. Het beste is om deze taak over te laten aan de begeleider. De begeleider dient een 'spin in het web' te zijn en zowel intern als extern goede contacten te hebben. Op die manier kan het arbeidstoeleidingstraject intern succesvol worden doorlopen en het traject goed aan externe partijen worden overgedragen.

Actie C

Bij het daadwerkelijke vinden van een arbeidsplek voor de leerling, is de belangrijkste factor het netwerk van de persoon binnen school die verantwoordelijk is voor deze taak. Daarbij worden persoonlijke eigenschappen als creativiteit (om mogelijkheden voor de leerling te zien), lef (om bedrijven binnen te stappen en de school te presenteren) en overtuigingskracht (om bij bedrijven de zorgen over de problematiek van de leerling weg te nemen) vaak genoemd als succesfactoren.

Het behouden van de vervolgplek

Actie B

Voor gedetineerden geldt dat het niet behouden van een vervolgplek de kans op recidive vergroot. Het is daarom van belang een vervolgplek te krijgen en te behouden. Er is echter weinig zicht op de duurzaamheid van de vervolgplek. Bij vrijlating of overdracht valt de verantwoordelijkheid voor de gedetineerde bij de (eerste) instelling weg. Respondenten ervaren dit als een probleem. Projectleiders- en uitvoerders voelen zich 'probleemeigenaar' en zien graag dat de begeleider van de gedetineerde nazorg kan uitoefenen. Het gecreëerde vertrouwen tussen begeleider en gedetineerde zorgt ervoor dat een mogelijke terugval eerder wordt waargenomen.

Actie C

Veel respondenten geven aan dat het behouden van de arbeidsplek doorgaans moeilijker is dan het verkrijgen van de arbeidsplek. De kans dat het misgaat is sterk aanwezig. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat een leerling geen geld heeft voor de bus en daardoor niet meer

naar het werk toe gaat of dat de ouders de leerling beletten naar het werk te gaan. Of een leerling gaat naar een ROC maar blijkt daar te 'verdrinken' omdat de overgang vanuit de beschermde schoolomgeving te groot is. Voor de specifieke deelnemersgroep van meervoudige gehandicapten geldt bovendien dat als de nieuwe begeleiders niet precies op de hoogte zijn van de problematiek en het karakter van de leerling, dit grote problemen kan opleveren. Dit alles maakt een intensieve nazorg vanuit de school essentieel.

4.2 De activiteiten en hun opbrengsten

In de vorige paragraaf zijn de factoren beschreven die van invloed zijn op het toetreden van de arbeidsmarkt voor gedetineerden en PrO- en vso-leerlingen. Een beïnvloedbare factor is het arbeidstoeleidsproces: een deelnemer zo aantrekkelijk mogelijk maken voor de arbeidsmarkt. Tevens is weergegeven wat, volgens de respondenten, de fasen zijn waaruit arbeidstoeleiding dient te bestaan en wat de ideale invulling hiervoor is. In deze paragraaf staan de activiteiten centraal die subsidiabel zijn in de projecten van Actie B en C. Op basis van de informatie uit de interviews wordt er per activiteit ingegaan op de mate waarin deze voorkomt in projecten, de vorm die eraan wordt gegeven en de opbrengsten van de activiteit.

4.2.1 Actie B

Individuele trajectbegeleiding

Inhoud

Het toepassen van de methodiek van individuele trajectbegeleiding is één van de subsidievoorwaarden onder Actie B. Alle onderzochte instellingen voeren deze subsidiabele activiteit dan ook uit. De individuele trajectbegeleiding kan gedefinieerd worden als de begeleiding die gedurende het gehele arbeidstoeleidingstraject aan de gedetineerde wordt gegeven. Het ESF-project begint en eindigt bij de individuele begeleiding. Wel is er een verschil te zien in de manier waarop de begeleiding uitgevoerd wordt. Zo kan de gedetineerde door één of meerdere personen begeleid worden en kan de duur en de intensiteit van de begeleiding verschillen. Hieronder worden deze verschillen toegelicht.

Vijf van de zes onderzochte instellingen laten de individuele trajectbegeleiding door één persoon uitvoeren. Veelal is er een nieuwe functie gecreëerd: de ITB'er (Individuele Traject Begeleider). De ITB'er is de persoon die het arbeidstoeleidingstraject van de gedetineerde van A tot Z begeleidt en hierbinnen als centraal aanspreekpunt voor de instelling fungeert. Alle uren die de ITB'er maakt vallen onder ESF. Een andere mogelijkheid is het uit te laten voeren door de zogenaamde TB'er (Traject Begeleider). Deze functie betreft het begeleiden van de gedetineerde voor alle nodige leefgebieden, waaronder arbeid. De uren die de TB'er gebruikt om de gedetineerde te begeleiden in het arbeidstoeleidingstraject, worden geschreven als ESF-uren. De andere instelling heeft de uitvoering verdeeld over de bestaande functies van trajectplanners en mentoren. De trajectplanner voorziet in de praktische uitvoering en de mentor in de procesbegeleiding.

Ten aanzien van de duur van de individuele trajectbegeleiding kan het traject onderverdeeld worden in de fasen: planvorming, interne begeleiding en overdracht. Voor de jeugdinstellingen bestaat de mogelijkheid de begeleiding te verlengen met een vierde fase: de

externe begeleiding. Na het verblijf in een jeugdinstelling kan de kinderrechter een machtiging opleggen waarbij de jongere wel buiten de muren van de instelling verblijft, maar de instelling de jongere weer terug kan halen indien noodzakelijk. De instelling is om die reden nog steeds verantwoordelijk, waardoor de individuele trajectbegeleiding extern plaats kan vinden. De machtiging is gemiddeld een half jaar van kracht.

De intensiviteit van de begeleiding hangt samen met de inhoud van het traject. De inhoud van het traject wordt vastgesteld in de eerste fase: planvorming. Samen met de gedetineerde en een mentor of gedragswetenschapper wordt er een plan uitgestippeld om de gedetineerde naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Dit plan is gebaseerd op de capaciteiten en interesses van de gedetineerde, de vraag van de arbeidsmarkt en de interne mogelijkheden om de ontbrekende vaardigheden aan te leren. Bij jongeren is scholing het eerste doel van het arbeidstoeleidingstraject. Om dit in goede banen te leiden is het noodzakelijk om naast cursussen en scholing ook te kijken naar de sociale omgeving en de woonsituatie waar de jongere na geslotenheid terechtkomt. Alle jeugdinstellingen die ESF aanvragen werken met de methodiek van *Work Wise*. Deze methodiek behelst drie leefgebieden: 'arbeid & scholing', 'wonen' en 'sociaal netwerk & vrijetijdsbesteding'. Tijdens de tweede fase van het arbeidstoeleidingstraject wordt de jongere intern begeleid door een ITB'er. Deze houdt met de jongere gesprekken waarin gesproken wordt over de sociale omgeving. Er wordt de jongere bijvoorbeeld gevraagd welke vrienden een slechte invloed op hem kunnen uitoefenen. De begeleiding is intern voornamelijk gericht op het creëren van een vertrouwensband. Na overdracht wordt de (externe) begeleiding intensiever en controleert de ITB'er de thuissituatie, de contacten van de jongere en de aanwezigheid op school. Voor TBS-patiënten en inzittenden van gevangenissen is de begeleiding minder intensief en veelal alleen intern. Voor TBS-patiënten is een beschermde werkplek vaak het hoogst haalbare doel van het arbeidstoeleidingstraject. Bij bijvoorbeeld ernstig psychotische patiënten zal de interne begeleiding veel meer gericht zijn op het creëren van een veilig werkklimaat, dagritme en verantwoordelijkheidsgevoel. Voor de patiënten die meer ontwikkelbaar zijn en voor gevangenen, kan een betaalde baan een uitstroomperspectief zijn. De begeleiding van zowel TBS-patiënten en gevangenen is daarom meer gericht op het succesvol afronden van cursussen en opleidingen.

Opbrengsten

Alle onderzochte instellingen zien de individuele trajectbegeleiding als een enorme meerwaarde voor het slagen van het arbeidstoeleidingstraject. Door de gedetineerde één op één te begeleiden kan er maatwerk geleverd worden. Omdat elke gedetineerde zijn of haar eigen problematiek ondervindt, is maatwerk zeer van belang. Een ander voordeel van de individuele begeleiding is de vertrouwensband die ontstaat. Respondenten geven aan dat deze vertrouwensband meer inzicht geeft in de problematiek van de gedetineerde en hierdoor sneller ingegrepen kan worden wanneer er iets fout gaat. De individuele trajectbegeleiding boekt zowel kleine als grote successen. Kleine successen kunnen echter grote gevolgen hebben, zoals het krijgen van zelfvertrouwen en doorzettingsvermogen. Grote successen zijn te zien in het afronden van cursussen en opleidingen en het vinden van een vervolgplek. Omdat de gedetineerden na de interne begeleiding overgedragen worden en niet meer onder de verantwoordelijkheid valt van de instelling, hebben gevangenissen en TBS-klinieken geen zicht op de duurzaamheid van de successen. De jeugdinstellingen vinden de externe begeleiding noodzakelijk en verzoeken de kinderrechter dan ook die machtiging af te geven. De geïnterviewde projectleiders geven aan dat het in 90% van de gevallen

lukt. Een direct succes van de externe begeleiding is dat de jongeren eerder worden opgenomen bij vervolgplekken, omdat er begeleiding meekomt en zij hier zelf niet meer in hoeven te investeren. Omdat de ITB'er preventief kan optreden door in overleg te gaan met de schoolleiding of werkgever zien de jeugdinstellingen dat de resultaten beklijven. Voor de jeugdinstellingen is deze duurzaamheid zichtbaar door de daling van jongeren die na afloop van de machtiging weer terugkeren in geslotenheid.

Scholing en cursussen

Inhoud

De individuele trajectbegeleiding is het kader waarin de andere subsidiabele activiteiten plaatsvinden. In de eerste fase van de individuele trajectbegeleiding wordt gekeken naar de ontbrekende vaardigheden en de mogelijkheden die de instelling biedt de vaardigheden op te doen middels scholing en cursussen. Alle onderzochte instellingen maken gebruik van de subsidiabele activiteit 'scholing en cursussen'. De invulling verschilt echter per instelling.

Het eerste verschil heeft te maken met de strengheid van het gevangenisregime. Betreft het een open of half open inrichting, dan kunnen de gedetineerden gebruik maken van externe opleidingen en cursussen en worden hier plaatsen ingekocht. Bij een gesloten instelling moeten de cursussen en opleidingen intern aangeboden worden. Docenten worden voor enkele uren ingekocht of krijgen een vaste aanstelling. Tevens worden klaslokalen en leerlingwerkplaatsen ingericht.

Een tweede verschil is te zien in het type opleidingen en cursussen die aangeboden worden. De jeugdinrichtingen bieden middelbaar onderwijs aan. Eén jeugdinrichting heeft intern een vso-4 school. Wanneer een jongere naar het reguliere onderwijs kan, wordt een plaats als 'gastleerling' ingekocht. De andere jeugdinrichting biedt een klein aantal VMBO-richtingen aan door docenten van buiten in te kopen. Binnen deze instelling is gemiddeld een korte verblijfsduur. De scholing is daarom niet direct gericht op het behalen van een diploma, maar als overbrugging naar vervolgonderwijs. Alle onderzochte gevangenissen en TBS-klinieken kiezen ervoor om MBO-opleidingen aan te bieden die een brede insteek hebben, zoals een AKA-opleiding (Arbeidsmarktgekwalficeerd Assistent) waarin algemene werknemersvaardigheden opgedaan worden. Daarnaast bieden drie van de vier instellingen vakopleidingen aan. Het aanbod in vakopleidingen bouwt langzaam op: de instellingen die al enkele jaren van de ESF-subsidie gebruik maken, kunnen een breed scala aan vakken aanbieden. De vierde instelling heeft in het verleden een aantal vakopleidingen aangeboden. Het was een groot project dat door interne wisseling niet meer voldoende te verantwoorden was. De projectleider is van mening dat de arbeidsmarkt steeds meer vraagt naar de algemene werknemersvaardigheden en heeft om die reden gekozen alleen een AKA-opleiding en computer- en taalcursussen aan te bieden.

Het aanbod van cursussen is in de instellingen zeer divers. Alle instellingen richten zich op praktische vaardigheden, zoals computer- en taalcursussen. Enkele andere instellingen bieden ook cursussen aan die meer gericht zijn op het ontwikkelen van sociaal-emotionele vaardigheden. Zo bieden de onderzochte jeugdinstellingen cursussen aan gericht op 'vrije tijd' (zoals een schilder- of rapcursus) waarmee de jongeren leren hun vrije tijd zinvol in te richten. Daarnaast zijn er twee instellingen die intern leerwerktrajecten hebben opgezet. Dit betreffen gesloten inrichtingen die intern de werkomgeving nabootsen. De werkmees-

ters hebben bijvoorbeeld de managerfunctie op zich genomen en voeren functioneringsgesprekken met de gedetineerden. De andere instellingen kopen externe leerwerkplekken in.

Opbrengsten

Door het aanbieden van een breed scala aan opleidingen en cursussen, kan het individuele arbeidstoeleidingstraject goed uitgevoerd worden. Geïnterviewde projectuitvoerders zien bij collega's dat een traject begint en eindigt in de eerste fase van planvorming wanneer er intern geen mogelijkheden zijn de ontbrekende vaardigheden aan te leren. Zichtbare resultaten worden gehaald met het behalen van diploma's. De instellingen maken hier een officieel moment van, zodat de gedetineerde zich ook trots kan voelen iets te hebben bereikt. De gedetineerde krijgt door het behalen van het diploma meer vertrouwen in zijn eigen kunnen en ook bij de werkgevers wordt dit vertrouwen opgebouwd. Succesverhalen zijn de jongeren die met de schilder- of rapcursus hun talent hebben ontdekt en deze hobby's hebben omgezet in een professioneel beroep. Kleine successen voor de arbeidstoeleiding, maar grote successen voor de gedetineerden, zijn het krijgen van verantwoordelijkheidsgevoel, het kunnen onderdrukken van agressie en het herinrichten van de sociale omgeving. Ook de leerlingwerkplekken zijn succesvol te noemen. Door een zo reëel mogelijke werkomgeving te creëren worden werknemersvaardigheden opgedaan en uitgetest. Zowel de opleidingen als de cursussen en de leerwerkplekken zorgen voor een stap vooruit op de participatieladder.

Ontwikkeling van opleidingen, cursussen en trainingen

Inhoud

Het ontwikkelen van opleidingen, cursussen en trainingen is de subsidiabele activiteit die het minst aangevraagd wordt. De meerderheid van de onderzochte instellingen maken er gebruik van, maar niet voor elk project. Alleen wanneer er weer nieuwe opleidingen en cursussen worden uitgetest, wordt deze subsidiabele activiteit aangevraagd. Er wordt dan een soort 'pilot-klasje' gevormd die de opleiding of cursus uitprobeert. Ook de 'aanloophase' waarin informatie over de nieuwe opleiding of cursus wordt aangevraagd, is onderdeel van deze subsidiabele activiteit.

Opbrengsten

Hoewel de activiteit niet vaak wordt uitgevoerd, wordt het door de geïnterviewde projectleiders als een belangrijk onderdeel van de arbeidstoeleiding beschouwd. Wanneer de arbeidsmarkt nieuwe kwaliteiten vraagt of gedetineerden andere vaardigheden missen, kan hierop ingespeeld worden. Met deze subsidiabele activiteit kunnen nieuwe ideeën uitgevoerd en bijgeschaafd worden en wordt het risico beperkt. Daarnaast geeft een projectleider aan dat de activiteit bijdraagt aan het creëren van intern draagvlak voor ESF. De mogelijkheid tot vernieuwing doet de werkvloer actief meedenken welke cursussen en opleidingen voor de gedetineerden ontbreken.

Volledigheid van de subsidiabele activiteiten

Alle geïnterviewde projectleiders- en uitvoerders zijn blij met de subsidiabele activiteiten en zien een absolute meerwaarde, maar missen echter de subsidiabele activiteit 'nazorg'. Voor de gevangenen en TBS-klinieken geldt dat wanneer de detentie ten einde is, de individuele trajectbegeleiding ook eindigt. De gesproken ITB'er en TB'ers voelen zich verantwoordelijk voor het arbeidstoeleidingstraject en zien graag dat ze de gedetineerde ook buiten de instelling kunnen bereiken. Juist voor een gedetineerde, die na gevangenschap weer moet

wennen aan zijn nieuw verworven vrijheden, is nazorg van belang om terugval te voorkomen. Ook in praktische zin missen de projectleiders- en uitvoerders de subsidiabele activiteit 'nazorg': de resultaten van de inspanningen die intern geleverd zijn, zijn niet in zicht omdat de verantwoordelijkheid, en daarmee het contact, met de gedetineerde verdwijnt.

Tijdens het uitvoeren van het onderzoek is ons ten gehore gekomen dat er binnen het Agentschap een nieuwe afspraak is gemaakt betreffende nazorg: als een deelnemer instroomt in het project als gedetineerde of jongere in een jeugdinstituut en deze deelnemer stroomt tijdens de projectperiode uit, dan is de nazorg die de ITB'er verzorgt voor die projectperiode subsidiabel. Daarnaast rijst er de vraag of deze periode van nazorg voldoende is. Want ook de jeugdinstituten geven aan dat de subsidiabele activiteit 'nazorg' ontbreekt. Op dit moment zijn ze afhankelijk van uitspraken van machtigingen, die een gemiddelde duur hebben van zes maanden. Dit blijkt in de praktijk veelal te kort om duurzaamheid te waarborgen.

4.2.2 Actie C

Arbeidskundig onderzoek

Inhoud

De meerderheid van de geïnterviewde scholen voert arbeidskundig onderzoek uit. Het betreft hier onderzoek ter bepaling van een passend uitstroomprofiel voor een leerling. Scholen doen dit door middel van het afnemen van testen. Daarbij wordt de leerling doorgaans op twee aspecten onderzocht. Soms zijn beide in één test verenigd en soms worden ze behandeld in twee aparte testen. Het eerste aspect is welke richting de leerling zelf in wil (arbeidsinteresseset). Het tweede gaat om welke uitstroomprofielen mogelijk zijn voor de leerling gezien zijn competenties. Bij dit laatste worden competenties met profielen 'gematcht'. Meestal worden alle leerlingen meegenomen in het arbeidskundig onderzoek, wat vaak plaatsvindt als de leerling 15 is. In een enkel geval echter worden er alleen testen afgenomen bij leerlingen bij wie zowel zijzelf als de begeleiders geheel in het duister tasten welke richting passend is. De paar scholen die geen arbeidskundig onderzoek deden in het centraal staande project, gaven hiervoor voornamelijk als reden aan dat ze geen mankracht beschikbaar konden stellen voor het afnemen van de testen.

Opbrengsten

Het arbeidskundig onderzoek wordt over het algemeen als zeer waardevol ervaren. Het kiezen van het juiste uitstroomprofiel voor de leerling wordt gezien als aan de basis te staan van succesvolle arbeidstoeleiding. Hoewel deze keuze ook wordt gebaseerd op de eigen ervaringen die de begeleiders hebben met een leerling, is het arbeidskundig onderzoek volgens scholen een belangrijk instrument om het beeld aan te vullen. Respondenten geven aan dat waar ze in de tijd zonder deze activiteit toch enigszins moesten gissen naar de beste uitstroomrichting, ze nu een degelijke onderbouwing hebben voor een bepaald toelatingsdoel, waar vervolgens heel gericht naartoe kan worden gewerkt. In deze context wordt er vooral gehint op de mogelijkheid van een test om wat de leerling *will* rechtstreeks te vergelijken met wat hij *kan*. De school heeft dit inzicht nodig voor een goed advies. De informatie is van extra belang als de leerling een bepaalde richting voor ogen heeft die niet strookt met de realiteit van zijn capaciteiten, hetgeen niet zelden voorkomt. Met het arbeidskundig onderzoek heeft de school in zo een geval een handvat om te laten zien aan de leerling en zijn ouders dat er een andere keuze moet worden gemaakt. Het dient gezegd te

worden dat de positieve visie op arbeidskundig onderzoek ook wordt gedeeld door de scholen die het niet uitvoerden in hun project. In veel gevallen vonden ze het jammer dat ze de benodigde mankracht niet rond kregen, omdat ze wel verwachtten dat deze activiteit hen een nuttig inzicht in de leerling zou opleveren.

Leerlingwerkplaatsen in directe samenwerking met branches en bedrijven

Inhoud

Alle geïnterviewde scholen voeren deze activiteit uit. Het is belangrijk op te merken dat de activiteit vrij breed is. Er vallen verschillende subsidiabele deelactiviteiten onder, namelijk stages binnen de school (interne stages) en erbuiten (externe stages), evenals vakgerichte leerlingwerkplaatsen op school of erbuiten, al dan niet in de vorm van een arbeidstrainingscentrum/bedrijfshal. Wat al deze deelactiviteiten gemeen hebben is dat ze arbeid simuleren. Er wordt een arbeidsomgeving nagebootst die zo dicht mogelijk bij de realiteit staat. Het doel is daarbij het trainen van werknemersvaardigheden en vakgerichte vaardigheden bij leerlingen. Doorgaans is de onderlinge samenhang binnen deze activiteit zo dat interne stages en vakgerichte leerlingwerkplaatsen (zowel op als buiten school) de leerling voorbereiden op een externe stage.

Interne stages zijn een veelvoorkomend verschijnsel binnen de geïnterviewde scholen. Leerlingen verrichten in dit kader werkzaamheden in en rond de school zoals het langsbrengen van koffie en thee, het beheren van het magazijn, onderhoud van de tuin en het schoonmaken van de school. Hierbij wordt doorgaans getracht de leerling zo veel mogelijk te behandelen als een werknemer. Sommige scholen gaan hier verder in dan andere en laten bijvoorbeeld de leerling solliciteren voor de betreffende functie.

Het idee dat de leerling een werknemer is staat ook centraal bij de vakgerichte leerlingwerkplaatsen, die overigens soms worden gezien als een vorm van interne stage. Voorbeelden van dit type werkplaatsen zijn een keuken, een metaalwerkplaats, een schoolreceptie, een houtwerkplaats en een fietswerkplaats. De scholen trachten doorgaans om hun aanbod aan te passen aan de vraag van de arbeidsmarkt. De gedachte achter de vakgerichte leerlingwerkplaatsen is dat een leerling deel uitmaakt van een arbeidsproces. In het geval van een houtwerkplaats kan dit bijvoorbeeld betekenen dat er een productie van vogelhuisjes gemaakt moet worden (die bijvoorbeeld vervolgens wordt verkocht in de schoolwinkel) en in het geval van een fietswerkplaats kan dit inhouden dat de fiets van iemand uit de omgeving gerepareerd moet worden. Soms wordt er geprobeerd werk van buiten naar binnen te halen om door de leerlingen te laten uitvoeren (bijvoorbeeld het smeren van broodjes) maar dit lukt de scholen om verschillende redenen niet altijd even goed. Een van de scholen had een groot gedeelte van de vakgerichte leerlingwerkplaatsen ondergebracht in een inpandige bedrijfshal/arbeidstrainingscentrum. Twee andere scholen hadden iets soortgelijks, maar dan buiten school.

Alle geïnterviewde scholen proberen, als de leerling op school (of in een externe bedrijfshal) heeft laten zien dat hij over de nodige werknemersvaardigheden beschikt, de leerling op externe stage te laten gaan. De inzet is hierbij vrijwel altijd dat de stage wordt omgezet in een arbeidsplaats (al dan niet in combinatie met een vervolgopleiding). De typen stages zijn om die reden zo breed als de uitstroombrofielen van de leerlingen. Ze kunnen bijvoorbeeld plaatsvinden in een regulier bedrijf of in een activiteitencentrum (gericht op dagbesteding). De leerlingwerkplaatsen moeten dus worden gezien als een continuerende lijn.

Binnen één project zullen de oudere leerlingen vooral deelnemen aan de activiteit leerling-werkplaatsen in de vorm van externe stages en de jongere leerlingen vooral in de vorm van interne stages en vakgerichte leerlingwerkplaatsen.

Opbrengsten

De opbrengsten van deze activiteit worden door alle geïnterviewde scholen zeer hoog ingeschat. Om die reden zijn de leerlingwerkplaatsen ook wel aangeduid als 'de motor van arbeidstoeleiding'. Of anders gezegd: de activiteit behelst de verzameling aan stappen die een leerling naar uitstroom leiden. De interne stages en vakgerichte leerlingwerkplaatsen zorgen ervoor dat de leerling bekend raakt met het arbeidsproces en cruciale werknemersvaardigheden opdoet. In het geval dat de arbeidstraining buiten school plaatsvindt, wordt een leerling bovendien getraind in zelfstandig reizen. Naast deze werknemersvaardigheden worden de vakgerichte vaardigheden vergroot. De leerlingen krijgen een praktisch beeld bij de theorie. Dit alles vormt een noodzakelijke voorbereiding op een externe stage. Deze externe stage is van wezenlijk belang voor de toekomst van een leerling. Niet alleen leert een leerling alle opgedane vaardigheden toe te passen in een minder beschermde en bekende omgeving, ook leidt een succesvol afgeronde stage vaak tot een arbeidsplaats.

Branchegerichte cursussen voor leerlingen, gericht op civiel effect

Inhoud

Op alle ondervraagde scholen vormden branchegerichte cursussen een belangrijk onderdeel van het ESF-project in kwestie. Het gaat hier om cursussen die gericht zijn op een specifieke vaardigheid/techniek binnen een bepaalde sector. De omvang van het cursusaanbod verschilde per school. Voorbeelden van cursussen die over de gehele linie veel voorkwamen waren VCA (veiligheid in de bouw), heftruck, lassen en schoonmaken in de groothuishouding. Scholen met een relatief groot aanbod lieten leerlingen daarnaast ook cursussen als EHBO, stratenmaken, motormaaien en order pikken in een magazijn doen. In alle gevallen was de gedachte achter het aanbod dat het zou aansluiten bij de vraag van de arbeidsmarkt. Op veel scholen deden alle deelnemers in een project één of meerdere cursussen. Alleen bij de vso cluster 3-scholen werd een selectie gemaakt; de leerlingen van wie verwacht werd dat ze nooit terecht konden komen in het reguliere bedrijf, deden geen cursus. Een branchegerichte cursus wordt doorgaans zowel door interne als externe mensen begeleid. In alle gevallen worden de examens voor de cursussen afgelegd door mensen van buiten de school. Soms vindt ook een deel van de inhoud van de cursus plaats buiten school, bijvoorbeeld het praktische aspect van de heftruckcursus. Andere cursussen vinden geheel op school plaats. De meeste cursussen die de respondenten noemden leiden bij een succesvolle afronding tot een certificaat dat erkend is door de betreffende branche. Met zo een certificaat kan een leerling doorgaans naar niveau 1 van het ROC. Soms ging het echter al om cursussen op MBO-1 niveau. Die werden dan gegeven door docenten van het ROC, waarbij aan het einde van de rit een diploma kon worden gehaald dat toegang geeft tot MBO-2.

Opbrengsten

De geïnterviewde scholen hechten veel waarde aan branchegerichte cursussen. Zij vinden vrijwel allemaal dat deze activiteit een onmisbare rol speelt in hun arbeidstoeleidingsprogramma. Een veelgehoord geluid onder de scholen is dat een goed afgeronde cursus de kans op een arbeidsplek significant vergroot. Een certificaat/diploma geeft de leerlingen een tastbaar bewijs van een bepaalde vaardigheid/techniek wat een enorme pre vormt bij

het zoeken naar een arbeidsplek. Een leerling met een lascertificaat, kan zonder problemen starten in een lasbedrijf, om een van de voorbeelden te geven die werden aangehaald in de interviews. De respondenten gaven in het bijzonder het belang aan van de VCA-cursus. Deze cursus wordt verplicht gesteld door veel bedrijven in de bouw-/technische sector. Leerlingen met een uitstroomadvies in deze richting, zullen dus deze cursus moeten doen om überhaupt een kans te maken op een passende arbeidsplek. Tot slot gaven veel respondenten nog een opbrengst aan van de branchegerichte cursussen van een enigszins andere aard. Het gaat om de observatie dat een branchegerichte cursus een heel motiverend effect heeft op de leerlingen. Dit komt doordat een leerling gericht ergens naartoe werkt, namelijk naar een certificaat/diploma. Als ze dit vervolgens ook halen, zijn ze vaak zeer trots en groeit hun zelfvertrouwen. Een algehele verbetering in werkhouding en inzet is het gevolg. Er zijn zelfs gevallen waarin een leerling na het behalen van een certificaat/diploma besloot een vervolgopleiding te doen, omdat hij ineens inzag dat hij in tegenstelling tot wat hij dacht, in staat is om stof in zich op te nemen.

Vormgeving en intensivering van begeleiding na het verlaten van de school, niet zijnde stagebegeleiding, op basis van een overeenkomst ('nazorg')

Inhoud

Onderzoek naar de mate waarin de activiteit nazorg - begeleiding van een leerling nadat deze de school verlaten heeft - plaatsvindt op ESF-uitvoerende scholen heeft een zeer gemengd beeld opgeleverd. Op twee uitzonderingen na voerden scholen geen nazorg uit binnen het ESF-project dat in het interview centraal stond. De meerderheid gaf hiervoor als reden administratieve rompslomp aan. Allereerst is voor het subsidiabel laten zijn van nazorg het nodig voor iedere individuele leerling die dit ontvangt een contract af te sluiten. Scholen gaven aan deze taak zeer tijdrovend te vinden. Ook benadrukten respondenten dat het 'bewijzen' van nazorg in de urenadministratie zeer intensief is en niet altijd even goed mogelijk. Een veelvoorkomende vorm van nazorg is bijvoorbeeld als een stagedocent een bedrijf bezoekt in het kader van stagebegeleiding en dan meteen een gesprek heeft met een oud-leerling die daar een arbeidsplek heeft. Voor een dergelijk gesprek, dat misschien tien minuten duurt, moet een formulier worden ingevuld dat door meerdere mensen ondertekend dient te worden. Ook worden er vaak gesprekken met leerlingen aan de telefoon gevoerd, wat vervolgens niet goed te registreren is. De contractvoorwaarde in combinatie met de moeizame bewijsbaarheid zorgden er in veel gevallen voor dat scholen na een kosten-batenanalyse besloten geen subsidie voor deze activiteit aan te vragen.

Opbrengsten

Als het gaat om het identificeren van de opbrengsten van de activiteit nazorg, houdt het verhaal niet op bij de observatie dat dit nihil is omdat het nauwelijks gebeurt binnen de ESF-projecten. Het is belangrijk te vermelden dat nazorg op veel scholen wel plaatsvindt, maar dan buiten het kader van ESF. Scholen verlenen bijvoorbeeld vaak nazorg als een leerling aanklopt bij de school vanwege problemen. Dit gebeurt niet zelden. De leerling is dan bijvoorbeeld ontslagen of het ROC bevalt niet. De school neemt de leerling dan weer onder de hoede. Of ze spreken met oud-leerlingen tijdens een stagebezoek, zoals eerder vermeld. Ook nodigen sommige scholen oud-leerlingen een of meerdere avonden per jaar uit om erachter te komen hoe het met hen gaat en of de school nog iets voor ze kan betekenen. Ondanks de beschreven activiteiten, is het tegelijkertijd duidelijk dat nazorg doorgaans geen structurele/intensieve vorm aanneemt binnen het arbeidstoeleidingsprogramma van de ondervraagde scholen. Terwijl ze over het algemeen wel benadrukken dat nazorg

een zeer belangrijk onderdeel is van arbeidstoeleiding, zoals eerder in dit hoofdstuk duidelijk werd. Veelal is de reden voor de structurele en intensieve nazorg dat er niet genoeg mankracht beschikbaar is om het uit te voeren. Dit verklaart ook waarom meerdere scholen hebben aangegeven dat het voor hen zeer wenselijk zou zijn om via ESF extra middelen te ontvangen voor nazorg, teneinde deze activiteit volledig in te bedden in het arbeidstoeleidingstraject van een leerling. Een voorbeeld van een vorm die een dergelijke inbedding zou kunnen aannemen is het toewijzen van een nazorgcoördinator, een begeleider die zich helemaal of voor het grootste gedeelte van zijn tijd toelegt op de betreffende activiteit. Deze vorm werd gehandhaafd in een van de twee projecten die hierboven zijn aangestipt waarin nazorg binnen ESF viel. Dit project is illustratief voor de meerwaarde die ESF kan hebben met betrekking tot nazorg.

Netwerkvorming in relatie tot arbeidsintegratie

Inhoud

Netwerkvorming betreft de bevordering van samenwerking tussen verschillende instanties die betrokken zijn bij de arbeidstoeleiding van een leerling. Net als bij de activiteit nazorg die hierboven is beschreven, is het van belang bij de activiteit netwerkvorming een onderscheid te maken tussen wat op dit gebied werd gedaan binnen het ESF-project en wat er buiten. Er zit namelijk een discrepantie tussen beide. Bij een enkele school vond netwerkvorming geheel plaats binnen het ESF-project. Bij ongeveer de helft van de scholen daarentegen, maakte netwerkvorming niet of nauwelijks deel uit van het project. Terwijl bij de meeste van die scholen deze activiteit wel degelijk werd uitgevoerd – maar dan buiten ESF. Een vrij groot aantal andere scholen had netwerkvorming wel opgevoerd voor ESF, maar de mate waarin het daadwerkelijk werd gedaan was veel groter. De verklaring die hiervoor werd aangegeven was gelijk aan een van de redenen die naar voren is gekomen voor nazorg: de bewijsbaarheid is intensief en vaak moeilijk. Voor ieder gesprek zijn verschillende handtekeningen nodig, soms ook van de baas van een bedrijf dat is bezocht voor de eerste keer in het kader van ‘koude acquisitie’. Net als bij nazorg, gebeurt ook bij netwerkvorming veel over de telefoon of ‘tussen de bedrijven door’, in welke gevallen urenregistratie moeilijk is.

Opbrengsten

De weinige uren die binnen de ESF-projecten zijn geschreven voor netwerkvorming zijn dus geen afspiegeling van de uitvoering ervan. Sterker nog, waar in het geval van een hoog bedrag aan toegekende ESF-subsidie voor netwerkvorming ook daadwerkelijk veel aan deze activiteit leek te worden gedaan, is deze correlatie voor wat betreft de rest van de gevallen vaak niet logisch. Met andere woorden: de werkelijke uitvoering van netwerkvorming verschilde sterk per school. Sommige scholen bezochten soms een relevant congres, terwijl andere scholen zeer regelmatig gesprekken voerden met andere instanties. Ook was er veel diversiteit met betrekking tot hoe de nadruk binnen de activiteit werd gelegd. Veel scholen gaven aan gesprekken te voeren met het UWV, MEE, jobcoachorganisaties en gemeentes over het uitstroomprofiel van de leerling, inclusief de eventuele aanvraag van een uitkering. Andere scholen leggen weer meer nadruk op samenwerking met ROCs, om doorstroom van hun leerlingen daarheen te bespreken. Voorbeelden van andere samenwerkingsverbanden die worden gezocht zijn met bedrijven (voor stages of werk voor de leerlingwerkplaatsen) en met andere PrO- en vso-scholen (voor het delen van ervaringen of het uitwisselen van praktijkvakken). Sommige scholen hadden contact met alle bovengenoemde instanties.

Volledigheid van de subsidiabele activiteiten

Op de vraag of aan de huidige set subsidiabele activiteiten zouden moeten worden toegevoegd ter bevordering van arbeidstoeleiding van de doelgroep, antwoordden sommige respondenten dat het rijtje compleet is. Anderen zouden echter wel een activiteit willen toevoegen. Zo is er benadrukt dat zelfstandig wonen (een andere pijler van vso en PrO) naast een doel in zichzelf, ook vaak een voorwaarde is voor succesvolle arbeidstoeleiding en als zodanig zou moeten worden meegenomen in ESF. Een andere respondent gaf aan dat een van de struikelblokken met betrekking tot arbeidstoeleiding van de deelnemers het sociaal functioneren blijft, ondanks de nadruk die daarop wordt gelegd in activiteiten als leerling-werkplaatsen en branchegerichte cursussen. De respondent zou het daarom wenselijk vinden als branche-erkende trainingen en therapieën die er op dit gebied bestaan, subsidiabel worden. Ook werd opgemerkt dat de inzet op meer betrokkenheid van ouders zou moeten vallen onder ESF-projecten, omdat zij vaak een belemmerende uitwerking hebben op de arbeidstoeleiding van leerlingen. Tot slot kwam de activiteit nazorg ter sprake. Ondanks dat deze activiteit subsidiabel is, bemerkten sommige respondenten dat het hen goed zou lijken om hier een nog intensievere vorm aan te geven. Zo werd het idee geopperd om een laagdrempelig kantoortje op school te realiseren waar oud-leerlingen te allen tijde langs kunnen komen met eventuele vragen en problemen. Een andere respondent benadrukte hoe belangrijk het proces van de daadwerkelijke plaatsing van een leerling is. Hij zou in dat kader het opzetten van een leerwerkplan voor een leerling die geplaatst is binnen een bepaald bedrijf subsidiabel willen maken, waarbij dit een samenwerking zou inhouden tussen de school en het bedrijf.

4.3 De toegevoegde waarde van ESF

Vrijwel alle respondenten geven aan dat de toegevoegde waarde van ESF op het gebied van arbeidstoeleiding zeer groot is. ESF stelt verantwoordelijke instellingen namelijk in staat om een arbeidstoeleidingstraject aan te bieden dat aan de voorwaarden voldoet voor een succesvolle uitstroom, zoals deze zijn beschreven in de eerste paragraaf. Volgens de respondenten is de toegevoegde waarde van ESF dat het instellingen en scholen in de gelegenheid stelt om vorm te geven aan arbeidstoeleiding op een manier die de kans op succesvolle plaatsing van een gedetineerde of een leerling zo groot mogelijk maakt. Gedetineerden en leerlingen kunnen door ESF-middelen een arbeidstoeleidingstraject doorlopen dat professioneel, intensief begeleid, op maat gemaakt en gestructureerd is. Hieronder zullen we dit per actie toelichten. Het dient gezegd te worden dat de toegevoegde waarde van ESF voor een groot gedeelte voortvloeit uit de inhoud en opbrengsten van de individuele subsidiabele activiteiten zoals deze zijn beschreven in de vorige paragraaf.

4.3.3 Actie B

De projectleiders en –uitvoerders van de ESF-projecten geven aan dat ESF voor zowel de gedetineerde als voor de instelling van toegevoegde waarde is. Voor de gedetineerde is de meerwaarde dat hij zo goed mogelijk voorbereid wordt op de arbeidsmarkt. Hieronder wordt de meerwaarde per thema toegelicht.

Gestructureerd: De justitiële- en jeugdinstellingen hebben als voornaamste doel het ‘binnen houden’ van de gedetineerde. Het voorbereiden op terugkomst in de maatschappij is hieraan ondergeschikt. Wel wordt dit onderdeel belangrijker en wordt er steeds meer gekeken naar: hoe kunnen we de gedetineerde intern helpen om er straks beter uit te komen? De projectleiders geven aan dat er voor de komst van ESF-subsidie ad hoc opleidingen of cursussen werden aangeboden, maar dat de structuur en het doel ontbrak. ESF zorgt voor deze structuur. Naast het feit dat de activiteiten middels ESF medegefinancierd worden en hierdoor beter aangepakt kunnen worden, geeft ESF duidelijke kaders en richtlijnen.

Professioneel: De middelen die ESF biedt zorgen ervoor dat de opleidingen, cursussen en de individuele trajectbegeleiding professioneel opgezet kunnen worden. Enkele instellingen hadden intern bijvoorbeeld eigen opleidingen en cursussen opgezet en maakten hiervoor een certificaat dat de directeur ondertekende. Hoewel ook dit kleine successen opleverde, zoals het vergroten van het zelfvertrouwen en het bieden van een dagritme, bezaten deze certificaten geen waarde voor de arbeidsmarkt. Door ESF middelen is er de mogelijkheid gecreëerd expertise in te kopen en nieuwe strategieën te ontwikkelen. In de loop der jaren kunnen instellingen een steeds groter aanbod aan opleidingen en cursussen aanbieden en hiermee het arbeidstoeleidingstraject goed vullen. Een andere uiting van professionaliteit is te zien in de leerwerkbedrijven: mede door ESF wordt er intern een leerwerkbedrijf opgezet en (indien mogelijk) extern een plek ingekocht. Het leerwerkbedrijf geeft op professionele wijze de realiteit weer van een latere werkplek.

Intensief begeleid: De doelgroep van Actie B is een lastige doelgroep die intensief begeleid moet worden. Om die reden wordt de subsidiabele activiteit van de individuele trajectbegeleiding als een zeer belangrijke meerwaarde gezien voor het slagen van arbeidstoeleiding. Zoals hierboven beschreven zorgt deze intensieve begeleiding voor een betere controle van het traject, doordat er veel contactmomenten zijn en er een vertrouwensband ontstaat. Enkele instellingen hebben de begeleiding ondergebracht in de bestaande organisatiestructuur. Door ESF worden deze activiteiten nog beter gereguleerd, doordat de TB'er, de mentor of de trajectplanner meer tijd kunnen spenderen aan het leefgebied 'arbeid'. Voor instellingen die de nieuwe functie van 'ITB'er' hebben gecreëerd is de meerwaarde al te zien in de extra aangenomen werknemers. Hoe meer ITB'ers er aangenomen kunnen worden, hoe meer uren de ITB'er kan spenderen per gedetineerde.

Op maat gemaakt: Respondenten benadrukken de diversiteit van de doelgroep. Niet alleen tussen de instellingen, maar ook in de instellingen zijn de problemen die zich bij de gedetineerden voordoen divers. Door de individuele trajectbegeleiding wordt de mogelijkheid gecreëerd elke gedetineerde een op maat gemaakt plan voor te leggen, gebaseerd op individuele capaciteiten en interesses. Het plan dient afgestemd te worden op de mogelijkheden. Vooral als het een gesloten afdeling betreft, is het van groot belang dat de ontbrekende vaardigheden intern aangeleerd kunnen worden. ESF maakt het mogelijk om staps-

gewijs intern opleidingen, cursussen en leerwerkplekken op te zetten. Wanneer het aanbod breed is, kan het plan nog meer op de persoon gemaakt en uitgevoerd worden.

4.3.4 Actie C

Volgens de respondenten is de toegevoegde waarde van ESF dat het scholen in de gelegenheid stelt om vorm te geven aan arbeidstoeleiding op een manier die de kans op succesvolle plaatsing van een leerling na school zo groot mogelijk maakt. Het belangrijkste in dit opzicht is dat door ESF scholen de leerlingen een arbeidstoeleidingstraject kunnen laten doorlopen dat professioneel, intensief begeleid, op maat gemaakt en gestructureerd is:

Professioneel: scholen gaven aan dat een van de belangrijkste opbrengsten van ESF de mate van professionaliteit is die zij aan hun arbeidstoeleidingsprogramma kunnen geven. Zij doelen hierbij op de apparatuur, machines en materialen die zij hebben kunnen aanschaffen voor hun leerlingwerkplaatsen en die overeenkomen met wat daadwerkelijk wordt gebruikt in de betreffende sector. Zoals eerder gezegd, is dit van groot belang voor het verkleinen van de afstand van de leerling tot de arbeidsmarkt. Tevens worden de - door het ESF mogelijk gemaakte - activiteiten bedoeld die zijn ontplooid om op een arbeidsmatige manier de leerlingen relevante vakkennis op te laten doen, zoals het opzetten van een bedrijfshal of het aanbieden van een branchegerichte cursus. Dit laatste type activiteit – dat vaak wordt verzorgd in samenwerking met bedrijven - vergroot de kansen op het vinden van een baan in een bepaalde sector en geeft de leerlingen bovendien een concreet doel om naartoe te werken. Sommige respondenten geven aan dat door dit alles wordt gebroken met een tijdperk dat ook wel de 'kleiperiode' of de 'punnikperiode' wordt genoemd, waarin het alleen telde dat een leerling bezig werd gehouden. Deze omslag wordt deels toegeschreven aan ESF en deels aan een algemene consolidatie van arbeidstoeleiding in het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

Intensief begeleid: verder noemden de respondenten, gevraagd naar de toegevoegde waarde van ESF, de intensievere begeleiding van het arbeidstoeleidingstraject die ESF heeft bewerkstelligd. Het gaat dan om inzet van extra mankracht bij alle activiteiten. Tegelijkertijd werd er in dit opzicht voornamelijk verwezen naar een verbetering van de stagebegeleiding. Door ESF kan meer mankracht worden ingezet op het vinden van stages buiten school (die vaak resulteren in een arbeidsplek) en het begeleiden van de stages, zowel binnen de school als erbuiten.

Op maat gemaakt: volgens de scholen speelt hun arbeidstoeleidingsprogramma door gelden van ESF beter in op de specifieke wensen en competenties van de leerling. 'Diversiteit is duur' is een voorbeeld van een uitspraak die is gedaan tijdens de interviews. Er wordt vanwege de financiële ruimte meer mogelijkheid geboden om uit te vinden welk uitstroomprofiel het best bij de leerling past en daar vervolgens heel doelgericht naar toe te werken. ESF stelt scholen namelijk in staat meer leerlingwerkplaatsen aan te bieden, een scala aan branchegerichte gerichte cursussen in te kopen en deelnemers verschillende stages te laten doen. Leerlingen maken hierdoor kennis met een groot aantal beroepsrichtingen en arbeidsvormen en als de keuze is gemaakt kunnen ze met een op maat gemaakt programma worden klaargestoomd voor de arbeidsmarkt.

Gestructureerd: meerdere respondenten hebben uitgelegd dat de toegevoegde waarde van ESF niet alleen zit in de *inhoud* van het arbeidstoeleidingsprogramma, maar ook in de *organisatie* ervan. Het personeel van de bovenbouw is bewuster geworden van het doel van arbeidstoeleiding en daar op een gerichtere wijze mee bezig. Er wordt structuur aangebracht in het programma omdat er moet worden bijgehouden wat er wordt gedaan, door wie en wat de resultaten zijn.

In de hierboven uiteengezette observatie komt naar voren dat ESF leidt tot kwalitatief hoogwaardige arbeidstoeleiding op de verantwoordelijke scholen. Omgekeerd geven scholen ook aan dat als ESF zou wegvallen, dit zonder twijfel gevolgen zou hebben voor de effectiviteit van het arbeidstoeleidingsprogramma, waarbij sommige scholen dit al aan den lijve ondervinden omdat zij niet opnieuw subsidie toegewezen hebben kregen. Veel respondenten geven aan dat ze zonder twijfel in zeer beperkte mate de benodigde apparatuur, materialen en machines zullen kunnen aanschaffen voor hun leerlingwerkplaatsen. Ook voorspelt de meerderheid van de scholen dat branchegerichte cursussen in het geheel (inclusief het door veel bedrijven verplichtte VCA) of voor een groot gedeelte zullen uitvallen. Slechts een enkeling verwacht dat voor de bekostiging van de cursussen de ouders kunnen en willen inspringen. Ook is men verdeeld over de vraag of er andere gelden gevonden zullen worden voor de betreffende activiteit. Tot slot worden bedrijfshallen kleiner of houden op te bestaan en wordt stagebegeleiding vele malen minder intensief.

Bij de beschreven toegevoegde waarde van ESF voor arbeidstoeleiding moet een belangrijke opmerking worden geplaatst. Uit de interviews is gebleken dat ESF in dit opzicht voor zowel de PrO-scholen als de vso-scholen heel belangrijk is. Tegelijkertijd lijkt dit belang net iets wezenlijker te zijn voor de vso-scholen. Volgens de scholen komt dit doordat de bekostiging van deze scholen, in tegenstelling tot PrO-scholen, minder toegespitst is op arbeidstoeleiding als zodanig.¹ Ze zijn ook niet wettelijk verplicht zich hiermee bezig te houden. Toch vinden de scholen dat ze de taak hebben hun leerlingen toe te leiden naar arbeid, ook omdat de algemene beleidsinzichten die richting zijn ingeslagen.² Gezien de mogelijkheid dat ESF stopgezet wordt, vrezen de vso-scholen voor de toekomst van arbeidstoeleiding van hun leerlingen, temeer vanwege de geplande bezuinigingen op het voortgezet speciaal onderwijs.

4.4 Knelpunten en succesfactoren in de projectuitvoering

Wat naar voren is gekomen in de paragrafen tot nu toe, is dat ESF een belangrijke meerwaarde heeft voor arbeidstoeleiding van de deelnemers van Actie B en C. Gezien hun problematiek en andere moeilijk beïnvloedbare factoren zoals de krapte op de arbeidsmarkt, is een optimaal arbeidstoeleidingstraject van vitaal belang voor het realiseren van arbeid-

¹ Volgens het Ministerie van OCW beschikken scholen wel over de middelen om een goed onderwijsprogramma voor de leerlingen te verzorgen, inclusief aandacht voor arbeidstoeleiding. In het kader van het wetsvoorstel Kwaliteit voortgezet onderwijs krijgen de betreffende scholen ook een wettelijke taak om voor die leerlingen die daarvoor in aanmerking komen een arbeidstoeleidend programma te verzorgen, evenals dat het geval is voor het PrO.

² Momenteel is er een voorstel voor een wetwijziging (Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op de expertisecentra). Volgens deze voorgestelde wetwijziging zullen VSO-scholen in de toekomst drie onderwijsprofielen aan hun leerlingen aanbieden, waaronder het "arbeidsmarktgerichte" profiel.

stoeleiding van de doelgroep. Gegeven de toegevoegde waarde die ESF heeft in dit opzicht, is het belang om een ESF-project goed uit te voeren aanzienlijk. In deze paragraaf bespreken we daarom de succesfactoren en knelpunten die respondenten in dit opzicht ervaren. Het doel hierbij is niet alleen om inzicht te geven in de factoren die bepalend zijn voor een doeltreffende projectuitvoering, maar ook om hieruit lessen te trekken voor eventuele toekomstige projecten.

Bij het opzetten van het project is er één knelpunt dat steeds naar voren kwam: de administratieve lasten. Omdat er tevens succesfactoren zijn om de administratieve lasten te reduceren, beginnen we hieronder met de toelichting van de knelpunten en gaan we daarna verder met de succesfactoren.

4.4.1 Knelpunten

Administratieve lasten

Het eerste knelpunt in de projectuitvoering dat duidelijk werd uit de interviews betreft de administratieve lasten van ESF. De meerderheid van de respondenten van Actie B en C ervoer de administratie die voor een project moet worden bijgehouden in het kader van de verantwoording als belastend. Ze doelden daarbij op de tijd die het kost om de vele benodigde formulieren in te vullen en de precisie waarmee dit gedaan moet worden. Sommige respondenten gaven aan door dit zeer uitgebreide papierwerk het idee te hebben dat het administratieve systeem gebaseerd is op wantrouwen. De meesten beschreven hun gevoel als zijnde dubbel. Enerzijds begrepen ze heel goed dat verantwoording nodig is voor subsidieverstrekking en konden ze de motivatie om het te doen goed halen uit het uiteindelijke doel. Anderzijds hadden ze het idee dat het mogelijk zou moeten zijn de projectverantwoording op een manier te organiseren die minder belastend is voor uitvoerende instellingen. Hierbij merkten ze op dat een procedurele wijziging in 2009 ter vereenvoudiging van de urenregistratie al veel scheelde in dit opzicht. Ook hadden instellingen met minder ESF-ervaring duidelijk meer moeite met de administratie dan instellingen met meer ervaring. Het dient vermeld te worden dat de verantwoording in directe verbinding staat met de inhoud van het arbeidstoeleidingsprogramma: hoe meer realisatie, hoe meer activiteiten er daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd ten behoeve van dit programma. Helaas zijn er instellingen die vanwege de administratieve lasten enkele subsidiabele activiteiten niet volledig benutten. Een instelling onder Actie B verzorgt geen interne vakopleidingen, omdat de projectleider het risico te groot vindt om dit administratief te verantwoorden. Onder Actie C worden de subsidiabele activiteiten 'netwerkvorming' en 'nazorg' niet optimaal benut, omdat het als belastend wordt gezien om aan de administratieve verplichtingen te voldoen.

Verandering van 'spelregels'

ESF kent subsidievoorwaarden die voor een projectleider houvast geeft om het arbeidstoeleidingsproces te structureren. Een knelpunt is dat deze voorwaarden tijdens de ESF-periode, en soms tijdens een ESF projectjaar, kunnen veranderen. Dit komt mede doordat de voorwaarden op verschillende manieren te interpreteren zijn. Een voorbeeld is de nazorg voor Actie B: er zijn geen wetswijzigingen toegepast, maar door de voorwaarden anders te interpreteren is nazorg voor enkele deelnemers mogelijk. Resultaat is ook dat projectleiders die de 'mazen van de wet' proberen te vinden meer subsidiabel krijgen dan de anderen. Risico hierbij is dat het doel verschuift naar het binnenhalen van zoveel mogelijk subsidie en dat de arbeidstoeleiding op de tweede plaats komt te staan.

4.4.2 Succesfactoren

Administratie lasten

Volgens het gros van de respondenten van zowel Actie B als Actie C staat het op orde hebben van de administratie aan de basis van een succesvolle projectuitvoering. Er zijn twee factoren te benoemen die bijdragen aan een soepele projectverantwoording:

Het inhuren van een goed ondersteunend bureau. Veel respondenten gaven aan dat de ondersteuning van een gespecialiseerd ondersteunend bureau cruciaal is voor een goede administratie. Een dergelijk bureau kan namelijk vanuit een overzichtspositie het gehele administratieve proces nauwgezet in de gaten houden en begeleiden. Ook is een goed bureau doorgaans op de hoogte van de regels en kan deze communiceren naar de projectuitvoerders. Een effectieve samenwerking haalt de administratieve lasten weg bij de uitvoerende instellingen, die over het algemeen druk belast zijn met andere taken (zoals lesgeven of gedetineerden begeleiden). Wel dient vermeld te worden dat de noodzaak van een ondersteunend bureau volgens een aantal respondenten in de loop der jaren weg kan vallen.

- *Het creëren van draagvlak in de gehele organisatie.* Een ESF-project loopt soms het risico een 'two-men show' te zijn. Echter, een degelijke administratie vereist discipline van het gehele team. Want alleen als alle personen die meewerken aan een project de betreffende formulieren goed invullen, klopt de verantwoording. Daarom is het van groot belang dat de voltallige organisatie achter een ESF-project staat. In de praktijk blijkt dat een effectieve manier om dit bereiken is om de collega's bewust te maken van de toegevoegde waarde van ESF, zodat ze weten waar ze het voor doen. Een concrete benadering werkt daarbij goed. Zo kan een docent Groen er bijvoorbeeld op worden gewezen dat de bosmaaier die wordt gebruikt op zijn leerlingwerkplaats mede mogelijk is gemaakt door ESF-gelden.

Het stellen van de juiste doelen en die naleven

Over het algemeen gaven respondenten aan dat een goede projectuitvoering begint bij het stellen van de juiste doelen. Daarbij is het belangrijkste dat de doelen reëel zijn. Dit gaat zowel om de vraag wat het verantwoordelijke team aankan qua werkdruk, als om de vraag wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn van de doelgroep. Belangrijk is om ESF als middel te blijven zien, en niet als doel. De doelen dienen bovendien, zoals naar voren kwam in de interviews, gepaard te gaan met een uitvoeringsplan en een goede tijdsplanning. Vervolgens is het van belang dat de uitvoerende instelling de doelstellingen te allen tijde in gedachte heeft bij de projectuitvoering en tevens nauwkeurig in de gaten houdt of ze daadwerkelijk worden behaald.

5 Verwachte eindresultaten

Dit hoofdstuk gaat in op de verwachte resultaten in de resterende programmaperiode 2010-2013. Paragraaf 5.1 beschrijft eerst de uitgangspunten van de opgestelde prognoses. Paragraaf 5.2 gaat vervolgens in op de verwachte resultaten op input-, output-, resultaat- en impactniveau. Ook verwachtingen over de coverage ratio's komen aan bod. Paragraaf 5.3 ten slotte confronteert de verwachte eindresultaten met de gekwantificeerde doelstellingen. Dit schetst een beeld van de mate waarin de kwantitatieve doelstellingen te behalen zijn aan het eind van de programmaperiode.

5.1 Uitgangspunten prognose

De prognoses van de verwachte eindresultaten gaan uit van ongewijzigd beleid, dat wil zeggen dat de huidige uitvoering van het ESF-programma gehandhaafd blijft en er geen aanpassingen worden ingevoerd. Verder zijn de verwachte ontwikkelingen binnen het programma geplaatst tegen de context van de verwachte economische ontwikkeling. De aanvraag en het gebruik van ESF-middelen zijn deels afhankelijk van de ontwikkeling van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt.

Uitgangspunten ontwikkeling economie en arbeidsmarkt

Aangesloten is bij de prognoses van het CPB omtrent de toekomstige economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt op middellange termijn.¹ De volgende geschatte ontwikkelingen zijn voor het ESF-programma relevant:

- In haar meest recente raming verwacht het CPB nog geen krachtig economisch herstel van de economische crisis in 2011 en 2012. Het CPB verwacht dat op middellange termijn de Nederlandse economie zich zal herstellen. Voor de huidige kabinetsperiode (2011-2015) verwacht het CPB een gemiddelde BBP-groei van 1¾ procent. De werkgelegenheid reageert met enige vertraging op de conjuncturele ontwikkeling en neemt (na de scherpe dalingen in 2009 en 2010) in de jaren 2011-2015 met ¼ procent per jaar toe. Deze stijging van de werkgelegenheid wordt meer dan volledig gerealiseerd in de zorg.
- De komende jaren zal het arbeidsaanbod niet meer groeien als gevolg van demografische ontwikkelingen. Hoewel momenteel de potentiële beroepsbevolking (bevolking 15-65 jaar) nog groeit, zal deze vanaf 2011-2012 gaan afnemen. Doordat de participatiegraad onder vrouwen de komende jaren nog toeneemt, neemt het structurele arbeidsaanbod nog toe tot 2015. Het CPB verwacht dat in de periode 2011-2015 het arbeidsaanbod structureel toeneemt met ongeveer 140.000 personen, wat overeenkomt met een gemiddelde groei van 0,4 procent per jaar. Deze groei komt vrijwel geheel voor rekening van vrouwen, het arbeidsaanbod van mannen neemt niet noemenswaardig meer toe. De structurele groei van het arbeidsaanbod in personen is weliswaar positief, maar kent een neerwaartse trend. Deze trend zet stevig door in de periode 2011-2015, vooral

¹ Zie CPB (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, CPB (2010), *Economische Verkenning 2011-2015*, en CPB (2010), *Actualisatie Economische Verkenning 2011-2015*.

doordat de groei van de participatiegraden van vrouwen langzaam maar zeker zijn grens lijkt te bereiken.

- Door de economische crisis is de arbeidsparticipatie tijdelijk afgenomen. Een van de ontwikkelingen die optreedt tijdens crises en laagconjunctuur is het zogenaamde discouraged-worker-effect. Dit houdt in dat mensen - ontmoedigd door de economische vooruitzichten - zich terugtrekken van de arbeidsmarkt waardoor de arbeidsparticipatie afneemt. Dit geldt bijvoorbeeld voor jongeren, die in plaats van een baan mogelijk kiezen voor (nog) een opleiding. Daarnaast wachten vrouwen met (her)intreding op de arbeidsmarkt en blijven jongeren langer doorleren. In 2011 en 2012 zullen weer meer van deze mensen de arbeidsmarkt betreden door de aantrekkende economie.¹
- De vraag is hoe de werkloosheid zich ontwikkelt op middellange termijn. Het CPB ging in de actualisatie van de Economische Verkenning in november 2010 nog uit van een werkloosheidspercentage van 5% in 2015. Echter in de meest recente kortetermijn raming voorspelt het CPB een afname van de werkloosheid van 4,5% in 2010 naar 4% in 2012. Duidelijk is volgens het CPB dat de arbeidsmarkt weer snel krap wordt.

Prognoseproces

De realisatiegegevens van input (financiering), deelnemersaantallen en bereikte resultaten uit de administratie van het Agentschap SZW vormen de basis voor de prognose. Gegevens over input zijn beschikbaar t/m aanvraagtijdvak 2010, gegevens over deelnemersaantallen en bereikte resultaten zijn afkomstig uit de einddeclaraties van aanvragers tot en met aanvraagtijdvak 2009. Met de gegevens kunnen trends over een betrekkelijk korte periode (2007-2009) worden weergegeven. Dit maakt het enigszins mogelijk om voor die jaren een eventueel verband met de conjunctuur/economische crisis vast te stellen. De trends zijn vervolgens geëxtrapoleerd naar de periode 2010-2013. Het prognoseproces is weergegeven in Figuur 5.1.

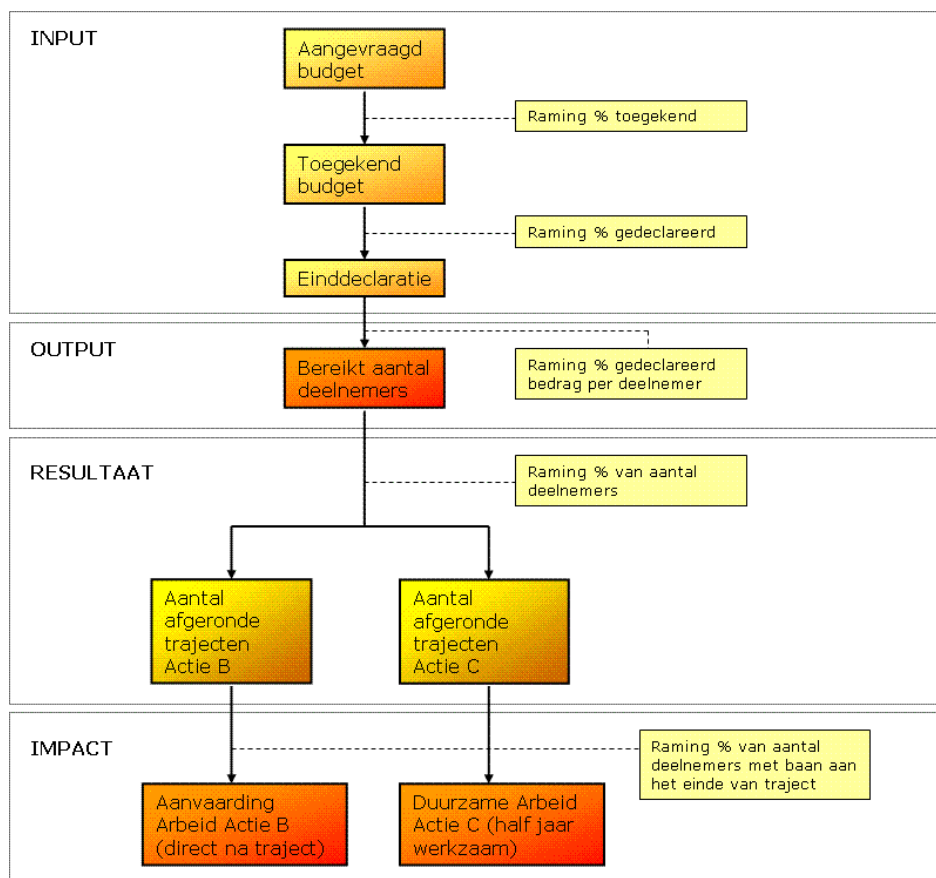
De eerste stap is een raming van de input. Vervolgens wordt een raming gemaakt van het percentage toekenningen, waaruit het totale toegekende bedrag volgt. Bij de raming van de input en toegekende bedragen wordt vooral rekening gehouden met het feit dat het Ministerie van SZW stuur op een zo optimaal mogelijke programmabenuutting. Ten slotte wordt het percentage dat uiteindelijk wordt gedeclareerd geraamd, waaruit het totale gedeclareerde bedrag volgt.

Uit de realisatiegegevens kan het gemiddelde gedeclareerde bedrag per deelnemer worden vastgesteld. Door de toekomstige gedeclareerde bedragen te delen door dit gemiddelde bedrag ontstaat een raming van de output, in termen van bereikte deelnemers.

Uit de realisatiegegevens kan tevens het percentage deelnemers worden vastgesteld dat een traject succesvol afrondt. Zowel voor Actie B als Actie C is een raming gemaakt van dit succespercentage.

¹ Zie CPB (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*.

Figuur 5.1 Prognoseproces



Bron: Research voor Beleid/EIM.

Voor de raming van de impact is aanvullend gebruik gemaakt van gegevens uit de polisadministratie van het UWV, waaruit is af te leiden of deelnemers na beëindiging van het traject nog steeds werkzaam zijn. Dit is gepeild direct aan het einde van het traject en na een half jaar, zodat ook kan worden beoordeeld of er sprake is van een duurzame baan. Bij de beoordeling van de impact bij Actie C wordt gekeken naar duurzame banen (half jaar werkzaam), terwijl het bij Actie B gaat om banen direct na beëindiging van het ESF-traject. Op basis van deze gegevens is geraamd welk percentage van de deelnemers direct na het traject en ook na een half jaar nog een baan heeft. Historische gegevens daarover zijn beschikbaar over de periode 2007-2009. De trendmatige ontwikkeling is vervolgens doorgetrokken naar toekomstige jaren.

Bij de raming van resultaat en impact is rekening gehouden met conjuncturele invloeden. Op basis van de historische gegevens kan kwantitatief een positief verband worden afgeleid tussen deze indicatoren en de conjunctuur, uitgedrukt in de BBP-groei of ontwikkeling van de werkloosheid. In een periode van hoogconjunctuur valt te verwachten dat het aandeel

afgeronde trajecten toeneemt en de kans op een (duurzame) baan voor ESF-deelnemers hoger is.

5.2 Verwachte scores indicatoren

5.2.1 Input

Afstemming subsidieplafonds en toegekende bedragen op huidige realisatie

Bij Actie B heeft het Ministerie van SZW het tijdvak (2011) geopend met een subsidieplafond van 15 miljoen euro.¹ Het aanvraagtijdvak is eind januari 2011 gesloten. Volgens de website van het Agentschap SZW kan voor het schooljaar 2012-2013 wel weer subsidie worden aangevraagd wanneer tijdvak 2012 wordt opengesteld. Dit is dan vermoedelijk het laatste tijdvak van de programmaperiode bij Actie C.

Bij het openstellen van het laatste aanvraagtijdvak kijkt het Ministerie van SZW naar de openstaande toegekende bedragen. De ESF-ervaringen uit het verleden leren dat slechts een deel van de openstaande bedragen wordt gedeclareerd en dat de rest van de gelden niet wordt benut. Om dit zo veel mogelijk te voorkomen stelt het ministerie een fictief realisatiepercentage vast, op basis van recente programmaresultaten. Dit realisatiepercentage wordt gebruikt voor een inschatting van de hoogte van het subsidieplafond en het toekennen van bedragen, zodanig dat de uiteindelijk gedeclareerde bedragen in de buurt komen van het maximaal beschikbare budget. Het ministerie maakt daarbij een 'veilige' schatting van het realisatiepercentage, dat wil zeggen niet te laag.²

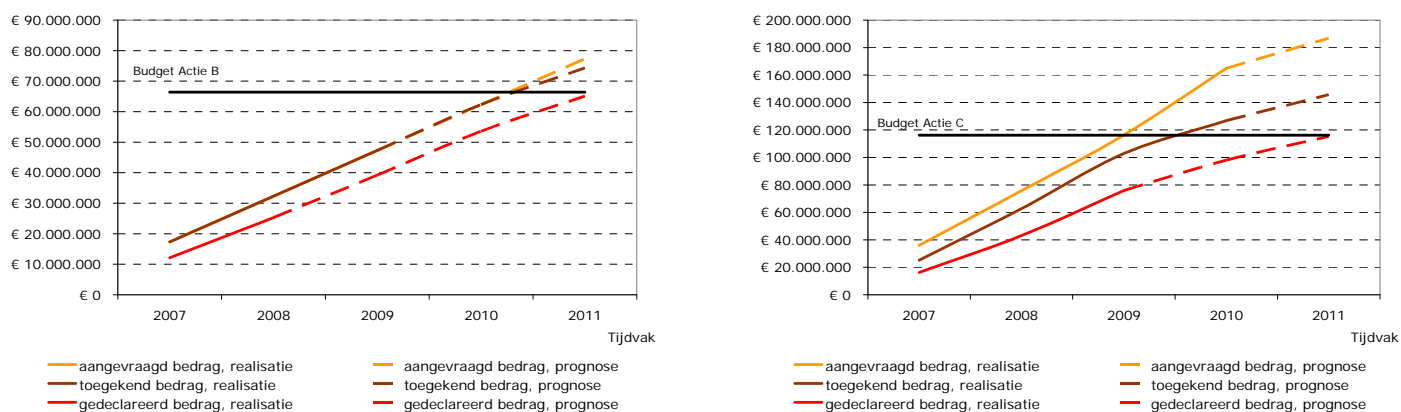
Afvlakking toename aangevraagde bedragen Actie C

De verwachting is dat het Ministerie van Justitie het totale beschikbare bedrag voor Actie B in het laatste aanvraagtijdvak zal aanvragen. Voor Actie C zal volgens de prognose de aangevraagde bedragen iets afvlakken doordat het door aanvragers totale gedeclareerde bedrag het totale budget nadert. Daardoor zal het Ministerie van SZW aan de voorzichtige kant gaan zitten bij het vaststellen van het subsidieplafond voor het laatste aanvraagtijdvak. In de prognose is uitgegaan van een subsidieplafond van 24 miljoen euro. De verwachting is dat dit volledige bedrag door scholen wordt aangevraagd. In de afgelopen programmaperiode hebben praktijk- en vso-scholen op grote schaal gebruik gemaakt van ESF-subsidie. Vermoedelijk zal de interesse bij scholen hoog blijven aangezien de omvang van de doelgroep blijft toenemen, met name het aantal vso-leerlingen. Het aantal aanvragen kan mogelijk nog harder stijgen wanneer de door het kabinet geplande afschaffing van het persoonsgebonden budget voor zorgleerlingen ('rugzakje') wordt doorgevoerd.

¹ Zie www.agentschapszw.nl.

² Indien het realisatiepercentage uiteindelijk hoger is dan ingeschat, bestaat het risico dat het uiteindelijk gedeclareerde bedrag het maximaal beschikbare subsidiebedrag overtreft. Het ministerie moet dan binnen de eigen begroting middelen zoeken om aan deze verplichtingen te voldoen. Hiertoe heeft het ministerie van SZW geen middelen op de eigen begroting beschikbaar.

Figuur 5.2 Input ESF-programma Actie B en C, realisatie en prognose cumulatieve bedragen, projecten aanvraagtijdvakken 2007 t/m 2013



Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van Agentschap SZW.

Programmabenuutting richting 100%

De huidige resultaten laten zien dat de projectbenutting bij zowel Actie B als Actie C zich momenteel gunstig ontwikkelt. In de prognose is aangenomen dat de projectbenutting verder toeneemt tot ruim boven de 90 procent waardoor het Ministerie van SZW beter kan inschatten hoe de gedeclareerde bedragen zich zullen ontwikkelen. Volgens de prognose declareren aanvragers van projecten uiteindelijk 65,1 miljoen euro voor Actie B en 115,3 miljoen euro voor Actie C. Daarmee komt de programmabenuutting voor beide acties uit op 98 respectievelijk 99 procent.

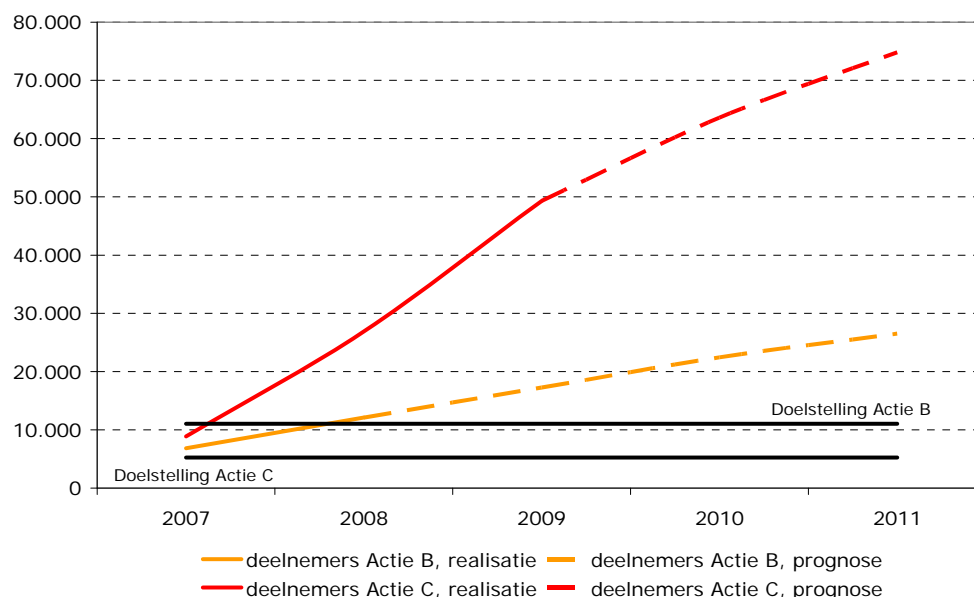
5.2.2 Output

Afname groei aantal deelnemers, met name bij Actie C

Het bereikte aantal deelnemers bij Actie B zal de komende jaren naar verwachting minder hard groeien dan in de afgelopen programmaperiode. Dit hangt vooral samen met een toename van het gemiddelde gedeclareerde bedrag per deelnemer. In de realisatiegegevens is te zien dat dit bedrag een stijgende trend vertoont. Dit betekent dat voor hetzelfde beschikbare bedrag minder deelnemers worden bereikt. In de prognose is verondersteld dat deze trend doorzet, waardoor het aantal deelnemers minder hard groeit dan de afgelopen jaren.

Ook bij Actie C vlakt de groei van het bereikte aantal deelnemers iets af de komende jaren ten opzichte van de afgelopen programmaperiode. Dit komt met name omdat het beschikbare budget (subsidieplafond) in de laatste twee aanvraagtijdvakken fors lager is dan in de eerste drie aanvraagtijdvakken. Daardoor worden minder deelnemers bereikt in de laatste aanvraagtijdvakken.

Figuur 5.3 Output ESF-programma Actie B en C, realisatie en prognose cumulatieve aantallen deelnemers, projecten aanvraagtijdvakken 2007 t/m 2013



Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van Agentschap SZW.

Outputdoelstellingen reeds behaald

Het bereik van de ESF-projecten in termen van aantal deelnemers is erg hoog bij zowel Actie B als Actie C. Volgens de realisatiegegevens van de projecten in de aanvraagtijdvakken 2007-2009 zijn de outputdoelstellingen nu al gehaald. Aan het eind van de programmaperiode overtreft de output bij Actie C volgens de prognose meer dan veertien maal de beoogde doelstelling. Bij Actie B worden naar verwachting meer dan tweemaal het beoogde aantal deelnemers bereikt. Volgens de prognose worden met Actie B en Actie C uiteindelijk 26.520 en 74.820 deelnemers bereikt.

5.2.3 Resultaat

Aandeel afgeronde trajecten neemt toe

De ontwikkeling van het aandeel afgeronde trajecten lijkt positief samen te hangen met de conjunctuur. Ten tijde van de economische crisis is het aandeel afgeronde trajecten gedaald, met name onder projecten bij Actie C. Mogelijk zijn er tijdens de crisis minder leerwerkbanen beschikbaar geweest dan voor de crisis. Nu de economie weer licht aantrekt, is de verwachting dat het aandeel afgeronde trajecten ook weer zal toenemen. Het verband tussen aantal afgeronde trajecten en economische ontwikkeling lijkt sterker bij Actie C dan bij Actie B. Bij Actie C komt volgens de prognose het aandeel succesvol afgeronde trajecten in de resterende programmaperiode niet meer op het niveau van de projecten die in het eerste aanvraagtijdvak (net voor de crisis) zijn ingediend. Het succespercentage voor Actie B en Actie C komt in de laatste aanvraagtijdvakken uit op respectievelijk 75 en 80 procent.

Tabel 5.1 Resultaat ESF-programma Actie B en C, realisatie en prognose, projecten aanvraagtijdvakken 2007 t/m 2013

Indicator	2007	2008	2009	Prognose resterende aanvraagtijdvakken t/m 2013
B6. Afgeronde trajecten Actie B	75%	76%	74%	75%
C2. Afgeronde trajecten Actie C	84%	80%	79%	80%

Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van Agentschap SZW en CPB.

5.2.4 Impact

Relatie tussen baankans ESF-deelnemers en conjunctuur

De baankans van deelnemers aan ESF-trajecten is deels afhankelijk van de economische situatie. In de afgelopen crisisjaren hebben de oplopende werkloosheid, de teruglopende werkgelegenheid en ruimere arbeidsmarkt de kans op een baan verminderd, zeker voor de relatief kansarme doelgroepen in de Acties B en C. Het CPB verwacht dat de economie en werkgelegenheid weer aantrekken vanaf 2012-2013, waarmee ook de baankansen in het algemeen en voor de doelgroepen in de Acties B en C in het bijzonder weer zullen toenemen.

Baankans neemt weer toe

Uit de impact-gegevens blijkt dat in de afgelopen crisisperiode de kans op een baan voor deelnemers aan Actie B is afgenomen. Ook de kans op een duurzame baan (minimaal een half jaar) voor deelnemers aan Actie C is gedaald.

In de resterende programmaperiode komen naar schatting ruim 2.600 deelnemers aan Actie B aan een baan. Bijna 11.800 deelnemers aan Actie C bemachtigen naar verwachting een duurzame baan. Het gaat om respectievelijk 16 en 25 procent van het totaal aantal deelnemers.

Tabel 5.2 Impact ESF-programma Actie B en C, realisatie en prognose, projecten 2007 t/m 2013

Indicator	2007	2008	2009	Prognose 2010 t/m 2013
<i>Aantal</i>				
B10. Bereikte uitstroom naar arbeid, aantal deelnemers Actie B dat direct na beëindiging traject werkzaam is op een arbeidsplaats	0	800	800	2.657
C6. Bereikte uitstroom naar arbeid, aantal deelnemers Actie C dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	0	2.290	4.140	11.779
<i>Als % van totaal aantal deelnemers</i>				
B10. Bereikte uitstroom naar arbeid, aantal deelnemers Actie B dat direct na beëindiging traject werkzaam is op een arbeidsplaats	0%	18%	15%	16%
C6. Bereikte uitstroom naar arbeid, aantal deelnemers Actie C dat duurzaam (na een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats na beëindiging traject	0%	25%	23%	25%

Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van CBS, Agentschap SZW en polisadministratie UWV.

5.2.5 Coverage ratio

Lichte daling coverage ratio Actie B

Uit de realisatiegegevens van het Agentschap SZW blijkt dat het huidige bereik van de ESF-actie B hoog is. De komende jaren zal de omvang van de totale doelgroep van Actie B naar verwachting licht afnemen. Prognoses over de omvang van de verschillende doelgroepen zijn afkomstig van het WODC.¹ Het WODC verwacht dat de totale capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen in de periode 2009-2015 met ruim 5 procent zal dalen. Wat betreft het aantal civielrechtelijk geplaatste jongeren in de gesloten jeugdzorg verwacht het WODC een sterke toename als gevolg van een verwachte toename van het aantal ots-maatregelen.

De totale omvang van de doelgroep neemt naar verwachting toe met bijna 200 personen op jaarbasis. Tegelijkertijd neemt het bereikte aantal deelnemers aan Actie B af. De coverage ratio daalt dan ook in de resterende programmaperiode en komt voor de resterende programmaperiode uit op 47 procent.

¹ WODC (2010). *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2015*.

Tabel 5.3 Coverage ratio's ESF-Acties B en C, realisatie en prognose, periode 2007-2009 en 2010-2013

Indicator	Gemiddeld 2007-2009 per jaar	Gemiddeld 2010-2013 per jaar
<i>Actie B</i>		
Volwassen gedetineerden	3.127	2.966
TBS-gestelden	1.919	1.928
Strafrechtelijk geplaatste jongeren	754	839
Civielrechtelijk geplaatste jongeren	1.600	1.866
a. Totaal doelgroep	7.401	7.599
b. Aantal deelnemers Actie B	4.038	3.601
Coverage ratio (b/a)	55%	47%
<i>Actie C</i>		
Aantal leerlingen vso 15 jaar of ouder	19.621	23.060
Aantal leerlingen praktijkonderwijs 15 jaar of ouder	15.588	15.148
a. Totaal doelgroep	35.210	38.207
b. Aantal deelnemers Actie C	16.430	6.381
Coverage ratio (b/a)	47%	17%

Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM, op basis van WODC, CBS, Ministerie van OCW en Agentschap SZW.

Sterke afname coverage ratio Actie C

De omvang van de doelgroep voor Actie C zal naar verwachting sterk toenemen de komende programmaperiode. Het aantal leerlingen in het vso is al sterk gegroeid de afgelopen jaren. Volgens de prognose van het Ministerie van OCW zal deze stijgende trend doorzetten tot en met 2013.¹ Het ministerie verwacht een kleine daling in de onderwijsdeelname aan het praktijkonderwijs. Het gemiddeld aantal leerlingen in het vso en praktijkonderwijs (15 jaar of ouder) over de periode 2010-2013 zal volgens de prognose stijgen met 9 procent ten opzichte van het gemiddelde over de periode 2007-2009.

Het gemiddelde jaarlijkse aantal deelnemers aan Actie C zal sterk dalen als gevolg van de afname van het beschikbare budget in de resterende programmaperiode ten opzichte van eerdere aanvraagtijdvakken. De daling betreft volgens de prognose meer dan 60 procent. Het bereik van Actie C zal de komende jaren dan ook fors lager liggen dan in de eerste drie aanvraagtijdvakken. De coverage ratio zal naar verwachting uitkomen op gemiddeld 17 procent in de periode 2010-2013.

¹ Zie OCW (2010). *Referentieraming 2010*.

5.3 Verwachte realisatie doelen

Wanneer alles wordt doorgerekend voor de gehele programmaperiode, is te zien dat naar verwachting alle doelstellingen met betrekking tot output en coverage ratio worden gehaald. De resultaatdoelstellingen worden echter niet gehaald. Dit geldt voor zowel Actie B als Actie C.

De verwachting is dat de ESF-activiteiten binnen Actie B uiteindelijk ertoe leiden dat 4.260 deelnemers een baan bemachtigen, ofwel 16 procent van het totaal aantal deelnemers. Binnen Actie C zullen volgens de prognose 18.210 een duurzame baan (minimaal een half jaar) bemachtigen, wat neerkomt op 24 procent van het totaal aantal deelnemers. Aan deze impact-gegevens zijn geen kwantitatieve doelstellingen gekoppeld.

Tabel 5.4 Verwachte ESF-eindresultaten Actie B en C afgezet tegen gekwantificeerde doelstellingen, programmaperiode 2007-2013

Indicator	Verwachte score	Doelstelling	Behaald?
<i>Output</i>			
B1. Bereikt aantal deelnemers Actie B	26.516	11.060	✓
C1. Bereikt aantal deelnemers Actie C	74.817	5.250	✓
<i>Resultaat</i>			
B6. Afgeronde trajecten Actie B	75%	80%	✗
C2. Afgeronde trajecten Actie C	80%	94%	✗
<i>Coverage ratio</i>			
Actie B	50%	23%	✓
Actie C	29%	23%	✓

Bron: Prognose Research voor Beleid/EIM

6 Conclusies

Dit hoofdstuk bevat de conclusies. We keren hiervoor terug naar de onderzoeksvragen zoals gesteld in hoofdstuk 1. Per deelvraag of cluster van deelvragen geven we de bevindingen weer aan de hand van een korte beschouwing.

6.1 Resultaten

■ Wat zijn de huidige resultaten van Acties B en C?

De resultaten van Acties B en C hebben betrekking op het aantal bereikte deelnemers (de output), het percentage afgeronde trajecten (het succespercentage) en het percentage deelnemers dat na afloop van het traject een duurzame arbeidsplaats bemachtigt (de impact).

Zowel voor Actie B als Actie C worden momenteel de vooraf ten doel gestelde aantallen deelnemers behaald. In Actie B was de doelstelling om na drie jaar 4.740 deelnemers te bereiken. In de periode 2007-2009 is deze doelstelling behaald en zijn 7.374 deelnemers extra bereikt in Actie B. Ook bij Actie C is de doelstelling ruimschoots behaald. Het bereikte aantal deelnemers is bijna vijftientig keer zo hoog als het aantal in de gekwantificeerde doelstelling. Bij de interpretatie van deze uitkomsten moet bedacht worden dat personen aan meer dan één project kunnen deelnemen, zowel binnen een actie als ook tussen verschillende acties.

Niet behaald worden de doelstellingen voor het percentage afgeronde trajecten. Van de afgesloten trajecten binnen Actie B zijn ruim 4.000 trajecten succesvol afgerond, terwijl ruim 1.300 deelnemers betrokken waren bij voortijdig beëindigde trajecten. Het succespercentage komt daarmee uit op 75%, waarmee de doelstelling niet wordt behaald. Voor Actie C geldt dat van alle 15.770 afgesloten trajecten ruim 3.000 deelnemers betrokken waren bij voortijdig beëindigde trajecten. Dit komt neer op 20 procent van alle afgesloten trajecten. Het succespercentage is dus 80 procent, wat betekent dat de doelstelling voor Actie C momenteel niet wordt gehaald.

De impact van Acties B en C wordt gemeten via het aantal deelnemers dat na afloop van het traject een duurzame arbeidsplaats bemachtigt. Hieraan is geen kwantitatieve doelstelling gekoppeld. De impact-gegevens zijn afkomstig van het CBS en gebaseerd op in 2007, 2008 en 2009 beëindigde projecten. Werk als zelfstandige is in de analyses niet meegenomen. Uit de analyses blijkt dat in totaal 1.600 deelnemers onder Actie B een baan hebben bemachtigd aan het einde van hun traject. Dit komt neer op ongeveer een zesde van het aantal deelnemers (zestien procent). Van de 1.600 deelnemers met een baan aan het einde van het traject waren er 970 nog werkzaam na een half jaar. Een ander resultaat dat niet tot uiting komt in de indicatoren is dat nog eens 980 deelnemers die aan het einde van het traject nog geen baan hadden, zes maanden na dato wel werkzaam waren op een arbeidsplaats (tien procent van het totaal aantal deelnemers).

Binnen Actie C had bijna een derde van alle deelnemers aan het einde van het traject een baan. In totaal gaat het om 9.050 deelnemers. Van dit aantal waren 6.430 deelnemers een half jaar na beëindiging van het traject nog werkzaam, zo'n 24 procent van alle deelnemers. Van de deelnemers die geen baan hadden aan het einde van het traject, hebben nog zo'n 2.730 deelnemers na een half jaar een baan weten te bemachtigen. Dat is nog eens tien procent van het totaal aantal deelnemers.

■ **In welke mate zijn de doelen verbonden aan Acties B en C – gegeven de huidige resultaten – te behalen?**

De prognoses die tijdens het onderzoek zijn uitgevoerd, laten zien dat de output bij Actie C aan het eind van de programmaperiode meer dan veertien maal de beoogde doelstelling overtreft. Bij Actie B worden naar verwachting meer dan tweemaal het beoogde aantal deelnemers bereikt. Deze doelstellingen worden dus ruimschoots behaald.

Wat betreft het aandeel afgeronde trajecten, komt bij Actie B volgens de prognose het aandeel in de resterende programmaperiode niet meer op het niveau van de projecten die in het eerste aanvraagstijdvak (net voor de crisis) zijn ingediend. Het succespercentage voor Actie B en Actie C komt in de laatste aanvraagstijdvakken uit op respectievelijk 75 en 80 procent. De doelstellingen voor het succespercentage worden daarmee naar verwachting niet behaald.

In de afgelopen crisisjaren hebben de oplopende werkloosheid, de teruglopende werkgelegenheid en ruimere arbeidsmarkt de kans op een baan verminderd, zeker voor de relatief kansarme doelgroepen in de Acties B en C. Het CPB verwacht dat de economie en werkgelegenheid weer aantrekt vanaf 2012-2013, waarmee ook de baankansen in het algemeen en voor de doelgroepen in de Acties B en C in het bijzonder weer zullen toenemen. In de resterende programmaperiode komen naar schatting ruim 2.600 deelnemers van Actie B aan een baan. Bijna 11.800 deelnemers aan Actie C bemachtigen naar verwachting een duurzame baan. Het gaat om respectievelijk 16 en 25 procent van het totaal aantal deelnemers.

Een andere indicator is de coverage ratio. Uit de prognoses blijkt dat de coverage ratio van Actie B per saldo licht daalt in de resterende programmaperiode en voor de resterende programmaperiode uitkomt op 50 procent. De kwantitatieve doelstelling van 23 procent voor Actie B wordt daarmee behaald. Het gemiddelde jaarlijkse aantal deelnemers aan Actie C zal sterk dalen als gevolg van de afname van het beschikbare budget in de resterende programmaperiode ten opzichte van eerdere aanvraagstijdvakken. De daling betreft volgens de prognose meer dan 60 procent. Het bereik van Actie C zal de komende jaren dan ook fors lager liggen dan in de eerste drie aanvraagstijdvakken. De coverage ratio zal naar verwachting uitkomen op 29 procent, waarmee de doelstelling (23 procent) wordt behaald.

6.2 ESF in de praktijk

6.2.1 Activiteiten

- Welke activiteiten worden onder Acties B en C uitgevoerd?
- Welke activiteiten worden het meest en minst uitgevoerd? Waarom?
- Op welke doelgroepen wordt het meest en minst gericht? Waarom?

Actie B

Instellingen kunnen voor de onderstaande activiteiten ESF-vergoeding aanvragen:

- Activiteiten in het kader van individuele trajectbegeleiding;
- Scholing en training;
- Ontwikkeling van opleidingen, cursussen en trainingen binnen de doelomschrijving.

Al deze activiteiten worden door instellingen uitgevoerd, maar er zijn niettemin duidelijke verschillen te zien. De activiteiten 'scholing en training' en 'individuele trajectbegeleiding' worden beide ongeveer even veel uitgevoerd, uitgaande van het aantal deelnemers. Bij de activiteit 'ontwikkeling van opleidingen, cursussen en trainingen' zijn veel minder deelnemers betrokken.

Alle onderzochte instellingen zien de individuele trajectbegeleiding als een enorme meerwaarde voor het slagen van het arbeidstoeleidingstraject en voeren deze activiteit dan ook veel uit. Alle jeugdinstanties die ESF aanvragen werken met de methodiek van *Work Wise*. Deze intensieve methodiek behelst drie leefgebieden: 'arbeid & scholing', 'wonen' en 'sociaal netwerk & vrijetijdsbesteding' en maakt mede gebruik van externe begeleiding. Voor TBS-patiënten en volwassen gedetineerden is de begeleiding minder intensief en veelal alleen intern.

Ook van de subsidiabele activiteit 'scholing en cursussen' maken alle onderzochte instellingen gebruik. De invulling verschilt per instelling en hangt samen met het karakter van de instelling (open of gesloten) en de leeftijd van de gedetineerden. Gesloten inrichtingen bieden interne cursussen aan, in open inrichtingen kunnen gedetineerden gebruik maken van reguliere opleidingen en worden uren ingekocht. Jeugdinrichtingen bieden voortgezet (speciaal) onderwijs aan, andere instellingen bieden middelbaar beroepsonderwijs aan, vaak bestaande uit een AKA-opleiding (Arbeidsmarktgekwalificeerd Assistent) of vakopleidingen.

Het ontwikkelen van opleidingen, cursussen en trainingen is een subsidiabele activiteit die het minst voorkomt. Deze activiteit wordt ingezet als instellingen nieuwe ideeën willen uitvoeren, maar het risico van mislukking willen minimaliseren. Er wordt dan een soort van klasje gevormd die als een 'pilot' de opleiding of cursus uitprobeert.

Actie C

Subsidiabele activiteiten voor Actie C zijn:

- Arbeidskundig onderzoek;
- Leerlingwerkplaatsen;
- Branchegerichte cursussen met een civiel effect;
- Naschoolse begeleiding (nazorg);

- Professionalisering van docenten en schoolleiders (vanaf 2010);
- Ondersteuning van bovenstaande activiteiten door netwerkvorming in relatie tot arbeidsrelatie en/of ontwikkelingsactiviteiten.

Uit een analyse van gegevens van het Agentschap SZW blijkt dat 'leerlingwerkplaatsen' het meest worden uitgevoerd. In bijna alle projecten wordt subsidie aangevraagd voor deze activiteit en het aantal deelnemers dat betrokken is bij deze activiteit, ligt het hoogst. Kenmerkend voor deze activiteit is dat er een arbeidsomgeving wordt nagebootst die zo dicht mogelijk bij de realiteit staat. Doorgaans bestaat deze activiteit eruit dat interne stages en vakgerichte leerlingwerkplaatsen (zowel op als buiten school) de leerling voorbereiden op een externe stage. De scholen die in het kader van het onderzoek zijn gesproken, noemen leerlingwerkplaatsen 'de motor van arbeidstoeleiding'.

Op alle ondervraagde scholen vormen branchegerichte cursussen een ander belangrijk onderdeel van het ESF-project in kwestie. Het gaat hier om cursussen die gericht zijn op een specifieke vaardigheid/techniek binnen een bepaalde sector. Veel leerlingen krijgen deze cursussen aangeboden, alleen bij cluster 3-scholen werd een selectie gemaakt; de leerlingen van wie verwacht werd dat ze nooit terecht konden komen in het reguliere bedrijf deden geen cursus.

Veel scholen vragen subsidie aan voor de activiteit netwerkvorming, maar voeren dit buiten ESF uit. De reden hiervoor is dat netwerkvorming plaatsvindt over de telefoon, tijdens een congres of 'tussen de bedrijven' door, zodat het zeer intensief en lastig is om alle uren te verantwoorden met behulp van handtekeningen en dergelijke. De intensiteit van netwerkvorming verschilde sterk per school. Sommige scholen bezochten soms een relevant congres, terwijl andere scholen zeer regelmatig gesprekken voerden met instanties als UWV, ROC's, MEE, jobcoachorganisaties en gemeenten.

Arbeidskundig onderzoek bestaat eruit dat de uitstroommogelijkheden van leerlingen door middel van competentie- en interressetesten worden bepaald. Het arbeidskundig onderzoek wordt over het algemeen als zeer waardevol ervaren. Een meerderheid van de onderzochte scholen voert deze activiteit dan ook uit. De scholen die geen arbeidskundig onderzoek uitvoeren, gaven hiervoor voornamelijk als reden aan dat ze geen mankracht beschikbaar konden stellen voor het afnemen van de testen. Doelgroep voor het arbeidskundig onderzoek vormen doorgaans alle leerlingen in de leeftijd van 15 jaar. Een paar scholen voeren alleen een arbeidskundig onderzoek uit als zowel de leerling als de begeleiders geheel in het duister tasten welke richting passend is.

Opvallend is de positie van de activiteit 'nazorg'. Het aantal projectaanvragen voor deze activiteit ligt relatief hoog, maar het aantal deelnemers is het laagst van alle subsidiabele activiteiten. Dat scholen betrekking weinig doen aan nazorg, heeft te maken met de administratieve lasten. Om nazorg subsidiabel te laten zijn, moet voor iedere individuele leerling die dit ontvangt een contract worden afgesloten, wat scholen meestal te tijdrovend vinden. Ook benadrukten respondenten dat het 'bewijzen' van nazorg in de urenadministratie zeer intensief is en niet altijd even goed mogelijk. Wat ook meespeelt, is dat er meestal niet genoeg mankracht op scholen beschikbaar is om de nazorg goed uit te voeren.

6.2.2 Knelpunten en succesfactoren

- **Welke knelpunten ervaren aanvragers bij de *uitvoering* van ESF-projecten?**
- **Welke knelpunten ervaren aanvragers bij het *aanvragen en verantwoorden* van ESF-projecten?**

Uit het onderzoek blijkt dat aanvragers weinig knelpunten ervaren bij de uitvoering van ESF-projecten. Volgens sommige aanvragers ontbreken er wel bepaalde subsidiabele activiteiten in de Acties B en C, waardoor de kans op succes niet optimaal is. Alle geïnterviewde aanvragers van Actie B missen de subsidiabele activiteit 'nazorg'.¹ De individuele trajectbegeleiding eindigt immers als de detentie ten einde is. Juist voor een gedetineerde, die na gevangenschap weer moet wennen aan zijn nieuw verworven vrijheden, is nazorg van belang om terugval te voorkomen.

Sommige aanvragers van ESF-projecten binnen Actie C zijn van mening dat activiteiten gericht op het scheppen van *voorwaarden* voor arbeidstoeleiding ook subsidiabel zouden moeten zijn. Die voorwaarden zijn: het leren zelfstandig wonen en sociaal functioneren en het creëren van betrokkenheid bij ouders. Als leerlingen zelfstandig kunnen wonen, zich sociaal goed kunnen redden en door hun ouders worden gestimuleerd, verhoogt dat de kansen op succesvolle arbeidstoeleiding. Een ander knelpunt binnen Actie C is dat er op veel scholen onvoldoende capaciteit is voor de activiteit nazorg en, in mindere mate, netwerkvorming.

Bij het aanvragen en verantwoorden van ESF-projecten ervaren aanvragers een aantal duidelijke knelpunten. Dat geldt vooral voor Actie C. Scholen hebben moeite met het verantwoorden van de activiteiten 'nazorg' en 'netwerkvorming', omdat hierbij sprake is van veel korte contactmomenten. Het kost scholen te veel tijd en moeite om daarvoor een administratie op zetten. In het algemeen vinden veel aanvragers dat het opzetten van een goede administratie veel moeite kost, zeker als zij weinig ervaring daarmee hebben.

- **In welke mate zijn deze knelpunten van invloed op het behalen van de doelstellingen onder Acties B en C?**

De knelpunten rondom de uitvoering, aanvraag en verantwoording van ESF-projecten zijn vooral van invloed op de impact, het percentage deelnemers dat na afloop van het traject een duurzame arbeidsplaats bemachtigt. Om gedetineerden en leerlingen een duurzame arbeidsplaats te laten bemachtigen, is het niet alleen van belang om ze toe te rusten voor de arbeidsmarkt via scholing, training en begeleiding, maar ook om de overgang naar de arbeidsmarkt vanuit de beschutte omgeving van de inrichting of school zo soepel mogelijk te laten verlopen.² De grote veranderingen die deze stap met zich meebrengt, leiden namelijk tot een vergrote kans op uitval. Nazorg, dat wil zeggen professionele ondersteuning van

¹ Tijdens het onderzoek is gebleken dat er een binnen het Agentschap een nieuwe afspraak is gemaakt betreffende nazorg: Als een deelnemer instroomt in het project als gedetineerde of jongere in een jeugdinstelling en deze deelnemer stroomt tijdens de projectperiode uit, dan is de nazorg die de ITB'er verzorgt voor die projectperiode subsidiabel.

² Voor de doelgroep van PrO en VSO-scholen, zie onder andere: Research voor Beleid (2008), *Hobbels en kruiwagens. Knelpunten en succesfactoren bij de overgang van school naar werk door Wajongers*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW.

jongeren en gedetineerden bij de overgang van school of detentie naar werk, is daarom een cruciale schakel in de arbeidstoeleiding van deze doelgroepen. Uit het onderzoek blijkt echter dat nazorg een groot deel van de ESF-periode niet subsidiabel was (Actie B) of vanwege administratieve lasten en capaciteitstekort (Actie C) onvoldoende wordt uitgevoerd.

De knelpunten rondom de uitvoering, aanvraag en verantwoording van ESF-projecten zijn niet van invloed op de doelstelling met betrekking tot het aantal bereikte deelnemers (de output). Aanvragers ervaren immers geen problemen met het werven van deelnemers. Ook lijken de knelpunten nauwelijks invloed te hebben op het percentage afgeronde trajecten (het succespercentage).

Dat de doelstelling voor het succespercentage toch net niet lijkt te worden behaald, heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de conjunctuur. Ten tijde van de economische crisis is het aandeel afgeronde trajecten gedaald, met name onder projecten bij Actie C. Mogelijk zijn er tijdens de crisis minder leerwerkbanen beschikbaar geweest dan voor de crisis. Nu de economie weer licht aantrekt, is de verwachting dat het aandeel afgeronde trajecten ook weer zal toenemen, maar onvoldoende om de doelstelling te behalen.

■ **Wat voor soort (deel)projecten en/of activiteiten zijn te beschouwen als succesvol en wat voor factoren en mechanismen maakt dat ze succesvol zijn?**

Vrijwel alle aanvragers waarmee is gesproken, vinden dat de toegevoegde waarde van ESF op het gebied van arbeidstoeleiding zeer groot is. Door de ESF-subsidie professionaliseert de arbeidstoeleiding, is er ruimte voor intensieve begeleiding op maat en ontstaat er een goede structuur. Een aantal specifieke activiteiten wordt door de aanvragers gezien als cruciaal.

Actie B

Alle onderzochte instellingen zien de individuele trajectbegeleiding als een enorme meerwaarde voor het slagen van het arbeidstoeleidingstraject. Door de gedetineerde één op één te begeleiden kan er maatwerk geleverd worden en ontstaat er een vertrouwensband, zodat de TB'er meer inzicht krijgt in de problematiek van de gedetineerde en sneller kan ingrijpen als er iets fout gaat. Ook succesvol is de scholing en training. De gedetineerde krijgt door het behalen van het diploma meer vertrouwen in zijn eigen kunnen en versterkt zijn arbeidsmarktpositie.

Actie C

Een zeer succesvolle activiteit zijn de leerlingwerkplaatsen. Kenmerkend voor deze activiteit is dat er een arbeidsomgeving wordt nagebootst die zo dicht mogelijk bij de realiteit staat. Alleen als leerlingen het leven op de werkvloer ervaren en worden behandeld als werknemers, doen ze benodigde arbeidsvaardigheden op. Een ander onderdeel van het 'echt' maken van het programma is het werken met de apparatuur, machines, materialen en methoden die daadwerkelijk worden gebruikt in een bepaalde sector. Op deze manier doen de leerling en gedetineerde direct toepasbare kennis op en zijn zij in het vakgebied gemakkelijker inzetbaar. Ook wordt de overgang van school naar werk zo minder groot gemaakt, wat in het bijzonder voor leerlingen of gedetineerden met een autistische stoornis belangrijk is. 'Levensecht' onderwijs is daarnaast voor Actie C nog om een andere reden

belangrijk: gezien de lage theoretische capaciteiten van de deelnemers is het essentieel dat zij de stof aangeboden krijgen in een bijbehorende context.

De geïnterviewde scholen hechten ook veel waarde aan branchegerichte cursussen. Zij vinden vrijwel allemaal dat deze activiteit een onmisbare rol speelt in hun arbeidstoeleidingsprogramma. Een veelgehoord geluid onder de scholen is dat een goed afgeronde cursus de kans op een arbeidsplek significant vergroot. Een certificaat/diploma geeft de leerlingen een tastbaar bewijs van een bepaalde vaardigheid/techniek wat een enorme pre vormt bij het zoeken naar een arbeidsplek. Ook heeft een branchegerichte cursus een motiverend effect op de leerlingen. Dit komt doordat een leerling gericht ergens naartoe werkt, namelijk naar een certificaat/diploma. Als ze dit vervolgens ook halen, zijn ze vaak zeer trots en groeit hun zelfvertrouwen.

6.3 Eindconclusie

- **Indien uit het onderzoek blijkt dat de doelen niet te behalen zijn, welke oorzaken liggen hieraan dan ten grondslag?**

Een belangrijke oorzaak voor het niet-behalen van de doelstelling ten aanzien het aandeel afgeronde trajecten, lijkt voor Actie C de conjuncturele situatie te zijn. Door de economische crisis is het binnen deze actie lastiger om externe leerlingwerkplaatsen en stages te organiseren. Bovendien is het aannemelijk dat er altijd een zekere uitval is door niet-beïnvloedbare factoren als verhuizing en het feit dat een leerling op een gegeven moment niet meer leerplichtig is en ervoor kiest van school te gaan ondanks dat zijn ESF-traject nog loopt. Tot slot kan in het geval van Actie C het positieve scenario voorkomen dat een leerling tijdens een stage een arbeidsplek aangeboden krijgt en daardoor vroegtijdig het ESF-project verlaat. Wat de specifieke oorzaken zijn voor Actie B, is niet helemaal duidelijk geworden uit het onderzoek. Mogelijk speelt een rol dat gedetineerden gedurende hun detentie soms overgeplaatst worden naar andere inrichtingen, waardoor het traject onderbroken wordt. Voor beide acties geldt als mogelijke factor dat er geen extra prikkel is vanuit het programmaniveau om er op projectniveau voor te zorgen dat deelnemers aan een ESF-project het traject afronden. Een belangrijk aspect in dit opzicht is dat er veel vrijheid bestaat in de keuze van de deelnemers voor een ESF-project. Er is, met andere woorden, geen stimulans om deelnemers te selecteren van wie bij voorbaat vanwege hun capaciteiten wordt verwacht dat ze het ESF-traject afronden.

- **Welk(e) (type) maatregelen zouden op een effectieve en efficiënte wijze kunnen bijdragen aan het wel/beter bereiken van de doelstellingen en op welke termijn?**

Op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen van het rapport kan een tweetal maatregelen worden geïdentificeerd die zouden kunnen bijdragen aan het beter bereiken van de doelstellingen. Deze maatregelen hebben betrekking op het bevorderen van het aantal afgeronde trajecten en van de activiteit nazorg.

Zoals eerder uiteengezet, wordt de doelstelling met betrekking tot het aantal afgeronde ESF-trajecten om verschillende redenen niet gehaald. Een groot deel van de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen zijn zeer moeilijk te beïnvloeden (bijvoorbeeld verhuizing en overplaatsing), juist heel wenselijk (het 'vroegtijdig' vinden van een arbeidsplaats via een stage) of een direct gevolg van de verslechterde economische situatie in de onderzoeksjaren. Er is echter een oorzaak die mogelijk wel zou kunnen worden beïnvloed. Hierbij wordt bedoeld op het feit dat er geen stimulans is om op projectniveau een optimaal aantal afgeronde trajecten te waarborgen, met name door de vrijheid die instellingen hebben in de selectie van deelnemers. Een manier om de afronding van trajecten bij deelnemers te stimuleren zou een bonusmalusregeling kunnen zijn: hoe meer deelnemers het traject afronden, hoe hoger de toekende subsidie. Er kleeft echter een groot risico aan een dergelijke maatregel, namelijk het fenomeen dat ook wel wordt aangeduid als 'cream skimming'. Oftewel: alleen de betere deelnemers krijgen de mogelijkheid om deel te nemen aan een project.

Zoals naar voren is gekomen in dit rapport wordt door de respondenten van Actie B en C het waarborgen van intensieve begeleiding nadat een deelnemer uit een ESF-project is uitgestroomd, als cruciaal gezien bij het behouden van een arbeidsplek. Tegelijkertijd is het duidelijk geworden dat in het geval van Actie C, scholen weinig aan deze activiteit doen binnen ESF-projecten vanwege de administratieve lasten die zij in dit kader ervaren. Deze lasten worden volgens hen gevormd door de individuele contracten met de leerlingen die nodig zijn om nazorg te bieden en door het feit dat voor de urenverantwoording niet alleen de school maar ook de werkgever en de leerling dienen te tekenen. Een manier om nazorg te stimuleren zou dus het verlichten van deze administratieve lasten kunnen zijn. Zo kan gedacht worden aan een scenario waarin de contracten niet meer vereist zijn en de urenverantwoording geheel in handen van de school ligt. Dit zou ook kunnen gelden voor de activiteit 'netwerkvorming'. Bij Actie B is nazorg als subsidiabele activiteit nog van vrij recente aard. In de eventuele verdere uitwerking van de procedures rondom deze activiteit zou het een idee kunnen zijn om lessen te trekken uit Actie C en kritisch te kijken naar eisen die gesteld worden voor wat betreft de administratie.

Bijlage 1 Toelichting treden participatieladder

Dit figuur presenteert de zes treden van de participatieladder. Onder dit figuur worden alle 6 niveaus kort toegelicht.¹

Figuur A. Treden van de participatieladder



Niveau 1: Geïsoleerd

- heeft niet of nauwelijks contact met anderen dan huisgenoten EN
- de contacten buiten de huisgenoten beperken zich tot functionele contacten (winkelpersoneel, hulpverleners, buschauffeurs, etc.)
- voorbeelden: o.a. nauwelijks contacten buiten de deur, mantelzorg voor huisgenoten, alleen actieve contacten via internet / e-mail.

Niveau 2: Sociale contacten buiten de deur

- heeft minimaal één keer per week fysiek contact met mensen die geen huisgenoten zijn EN
- die contacten vinden niet plaats in georganiseerd verband EN
- voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen (d.w.z. het is geen werk) EN
- die contacten beperken zich niet alleen tot functioneel contact met winkelpersoneel, hulpverlener et cetera.
- voorbeelden: o.a. mensen ontmoeten zoals burens en ouders van vriendjes van kinderen, regelmatig activiteiten buiten de deur ondernemen, individuele sporten, deelname activiteiten in georganiseerd verband, regelmatig kerk-/moskeebezoek (minimaal 1x per week).

¹ Bron: http://wms-pl.netfacet.nl/data/website/content/files/Afbakening_treden_participatieladder.pdf

Niveau 3: Deelname aan georganiseerde activiteiten

- neemt deel aan activiteiten in georganiseerd verband zoals verenigingen of opleiding EN
- voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen (d.w.z. het is geen werk) EN
- neemt minimaal eens per week deel aan die activiteit waarbij hij/zij in fysiek contact komt met anderen.
- voorbeelden: o.a. volgen van een inburgeringsaanbod, educatieaanbod of re-integratie-instrument zonder werkcomponent, volgen van andere cursussen of opleidingen zonder werkcomponent, lidmaatschap vereniging, vrijwilligerswerk (minder dan 1x per week contact).

Niveau 4: Onbetaald werk

- doet onbetaald werk; dat wil zeggen:
- heeft geen arbeidscontract EN
- voert taken uit en heeft daarbij verantwoordelijkheden naar anderen EN
- heeft minimaal eens per week fysiek contact met anderen bij het uitvoeren van het onbetaalde werk.
- voorbeelden: o.a. werken met behoud van uitkering, stages, vrijwilligerswerk, Bol-opleiding, duale inburgeringstrajecten met een werkcomponent.

Niveau 5: Betaald werk met ondersteuning

- heeft een arbeidscontract met een werkgever of is ZZP-er en ontvangt daarbij ondersteuning, dat wil zeggen:
- maakt gebruik van gemeentelijke participatie-instrumenten OF
- ontvangt een aanvullende uitkering OF
- werkt in Wsw-verband (intern, gedetacheerd of begeleid werken) OF
- volgt een reguliere opleiding met arbeidscomponent, onder het niveau van de startkwalificatie
- voorbeelden: o.a. Wsw, werken met loonkostensubsidie, werk waarbij uitkering wordt beloond (Work First), Bbl-opleiding.

Niveau 6: Betaald werk

- heeft een arbeidscontract met een werkgever of is ZZP-er EN
- ontvangt geen aanvullende uitkering van gemeente of andere uitkeringsinstantie EN
- wordt niet door anderen dan leidinggevende of collega's begeleid bij het uitvoeren van het werk EN
- maakt geen gebruik van Wsw of gemeentelijke participatie-instrumenten.
- voorbeelden: o.a. baan met arbeidscontract, zzp-ers, ondernemers.

Bijlage 2 Vragenlijsten

Evaluatie- en uitvoeringsonderzoek ESF-Acties B en C

Contextinterviews.

A. Achtergrondinformatie

Het Ministerie van SZW heeft Research voor Beleid en EIM gevraagd een uitvoerings- en evaluatieonderzoek uit te voeren van de ESF Acties B en C. Het onderzoek bestaat uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden om op deze manier de resultaten vast te stellen en inzicht te krijgen in de mate waarin de doelstellingen van Actie B en C behaald (kunnen) worden. Daarnaast geeft het onderzoek zicht op het soort activiteiten dat binnen de acties worden uitgevoerd en welke factoren of mechanismen de uitvoering succesvol maken. Het onderzoek start met een contextanalyse en het in kaart brengen van de huidige resultaten. Door middel van contextinterviews willen we zicht krijgen op de (veranderende) context waarbinnen de Acties B en C worden uitgevoerd en welke specifieke problematiek de doelgroepen ondervinden.

We zijn daarom erg geïnteresseerd in uw zicht op de context waarbinnen de Acties B en C worden uitgevoerd en het zicht op behaalde resultaten.

B. Interviewvragen

1. Problematiek van de doelgroepen Acties B en C

- a. Welke problematiek ondervinden de doelgroepen van Actie B en C?
- b. Welke middelen zijn er voorhanden om deze problematiek op te vangen?
- c. Op welke manier ondersteunt ESF-subsidie dit?

2. Context waarbinnen Acties B en C worden uitgevoerd

- a. Welke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen periode afgespeeld die invloed hebben op Actie B en C?
- b. Welke beleidsoverwegingen spelen een rol om al dan niet subsidie aan te vragen?

3. (Mogelijke) succesfactoren en knelpunten uitvoer project

- a. Welke (mogelijke) succesfactoren zijn er te onderscheiden bij en voor uitvoering van een project gericht op de doelgroepen van Actie B en C?
- b. Welke (mogelijke) knelpunten zijn er te onderscheiden bij en voor uitvoering van een project gericht op de doelgroepen van Actie B en C?
- c. Hoe gaan projecten met ESF-subsidie Actie B en C om met de eventuele knelpunten en succesfactoren (voor zoverre informatie beschikbaar)?
- d. Zijn er voorbeeldprojecten te benoemen en projecten die minder succesvol zijn? (in kader van volgende fase in onderzoek: selectie projecten)

4. Zicht op resultaat van Acties B en C

- a. Voor wat voor subsidiabele activiteiten wordt ESF-subsidie aangevraagd (voor zover informatie beschikbaar)?
- b. Wat zijn de huidige resultaten van Actie B en C (voor zover informatie beschikbaar)?
 - kwantitatief
 - kwalitatief
- b. Reden van aanvraag en goede realisatie van Actie B en C? (vanuit perspectief aanvrager: omgaan met knelpunten en succesfactoren bij aanvraag en realisatie: administratieve eisen en bereiken doelgroep)
- c. Worden de kwalitatieve en kwantitatieve doelen van Actie B en C behaald aan het eind van de ESF-periode? (inschatting)

5. Aanbevelingen

Welk(e) (type) maatregelen zouden een effectieve en efficiënte wijze kunnen bijdragen aan het wel/beter bereiken van de doelstelling?

- Op programmaniveau
- Op projectniveau
- Op Actieniveau

Evaluatie- en uitvoeringsonderzoek ESF-Actie B en C

B3836. Diepte-interviews projectleiders en -uitvoerders

Interviewer:

Datum en tijd:

Actie B of C:

Geïnterviewde en organisatie:

Rol bij project:

Achtergrondinformatie

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Research voor Beleid en onze partner EIM gevraagd een uitvoerings- en evaluatieonderzoek uit te voeren naar de ESF Acties B en C. Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht in het type activiteiten dat onder deze acties wordt uitgevoerd, hun resultaten en verklaringen van de resultaten. Bovendien wordt er gekeken naar de mate waarin de doelstellingen zijn te behalen. Tot slot worden er aan de hand van deze informatie aanbevelingen gedaan aan het Ministerie over welke aspecten van het programma gewijzigd dienen te worden. Het onderzoek bestaat uit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden.

Voor het kwalitatieve gedeelte willen we door middel van diepte-interviews meer te weten komen over de knelpunten en succesfactoren binnen het programma, de projecten en de activiteiten. We zijn daarom erg geïnteresseerd in uw ervaringen.

Interviewvragen

1. Achtergrond algemeen

- a. Kunt u iets meer vertellen over uw school of justitiële inrichting?
- b. Wat is de doelgroep van de door het ESF gesubsidieerde projecten binnen uw school of justitiële inrichting?
- c. Welke problematiek ondervindt deze doelgroep?
- d. Wat is het algemene beleid van uw school of justitiële inrichting ten aanzien van arbeidstoeleiding van deze groep?
- e. Wat is de toegevoegde waarde van het ESF is uw ogen?
- f. Kunt u iets meer vertellen over de projecten binnen uw school of justitiële inrichting die gesubsidieerd worden door het ESF?

Gedurende de rest van het interview willen het graag specifiek hebben over project...

2. Achtergrond project

- a. Wanneer begon en eindigde dit project?
- b. Welke activiteiten worden uitgevoerd binnen dit project?

- Actie B
 - Individuele trajectbegeleiding
 - Scholing en training
 - Ontwikkeling van opleidingen, cursussen en trainingen binnen de doelomschrijving
- Actie C
 - Leerlingwerkplaatsen
 - Branchegerichte cursussen
 - Arbeidskundig onderzoek
 - Netwerkvorming
 - Nazorg
- c. Wat is de reden achter de keuze voor deze activiteiten?

3. Uitvoering/inhoud project

- a. Wat was uw aanpak bij de uitvoering van dit project?
- b. Wat gaat er goed in dit project?
- c. Wat gaat er minder goed in dit project?
- d. Welke factoren maken dat de resultaten wel of niet worden bereikt?
- e. Welke feedback krijgt u van de deelnemers op dit project?
- f. Verschillen de resultaten per activiteit?
- g. Welke activiteiten zijn te beschouwen als succesvol en welke als minder succesvol?
- h. Waar ligt dit aan volgens u?
- i. Wat is uw indruk van dit project ten opzichte van de andere projecten die zijn uitgevoerd of worden uitgevoerd door uw school of justitiële inrichting?

4. Aanvraag en verantwoording project

- a. Weet u iets van de aanvraag en de verantwoording van het project?

Indien ja:

- b. Waarom heeft u destijds subsidie aangevraagd voor dit project?
- c. Zou het project ook zonder ESF-subsidie zijn opgestart?
- d. Hoe heeft u het verloop van de aanvraag en de verantwoording van het project ervaren?
- e. Is de beschikbare subsidie opgemaakt? Wat is hiervan de reden?

Indien nee:

- f. Wie weet hier wel iets van?

Indien een adviesbureau is ingeschakeld:

- g. Wat zijn uw ervaringen hiermee?
- h. Wat is uw mening over de set van subsidiabele activiteiten? Zouden er activiteiten moeten worden weggehaald of toegevoegd?

Bijlage 3 Overzicht geraadpleegde respondenten

Respondenten Fase 1

Agentschap SZW

Annemiek Anker

Guino Kloet

Ministerie van OCW

Jeroen Stok

Dienst Justitiële Inrichtingen

Louissette Schepers-Kuikhoven

Werknemer in Opleiding

Gijs van der Beek

Respondenten Fase 3

Actie B

Projectleiders en -uitvoerders ESF die werkzaam zijn bij:

- Penitentiare Inrichting (PI) Vught
- Penitentiare Inrichting (PI) Veenhuizen
- Justitiële Jeugdinrichting Rentray
- Justitiële Jeugdinrichting Avenier
- Forensisch Psychiatrisch Centrum Dr. S. van Mesdag
- Forensisch Psychiatrisch Centrum Oostvaarderskliniek

Actie C

Projectleiders en -uitvoerders die werkzaam zijn bij:

- De Baanbreker (IJsselstein)
- De Meander (Hoogeveen)
- Dr. J. de Graafschool (Groningen)
- Hoenderloo College locatie Beets (Hoenderloo)
- Horizon Educatief Centrum (Rotterdam)
- Mijnschool (Harderwijk)
- Mytyschool de Trappenberg
- Praktijkschool Sneek
- Praktijkschool de Wissel (Goes)
- Scholencombinatie de Radar (locatie Oosterbeek)
- St. Liduinaschool (Breda)

Bijlage 4 Indicatoren ESF

(Deze bijlage is een kopie van bijlage 2 (pp. 61 – 68)
van het Operationeel Programma, ESF doelstelling 2, 2007-2013 (juli 2009)).

Bijlage 2: Indicatoren

Actie A

Output niveau (jaarlijks)

Indicator A.1	Bereikt aantal deelnemers, opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	4.730 deelnemers

Indicator A.2	Bereikt aantal niet-uitkeringsontvangers, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	niet-uitkeringsontvanger: Voor de omschrijving van de definitie sluiten we aan bij de strekking van de doelgroep zoals deze in de Wet werk en bijstand en het participatiebudget wordt gehanteerd

Indicator A.3	Bereikt aantal 55-plussers met een WWB-uitkering, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	55-plusser: een persoon van 55 jaar of ouder, doch jonger dan 65 jaar. WWB-uitkering: uitkering op grond van de Wet werk en bijstand

Indicator A.4	Bereikt aantal deels arbeidsgeschikten, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	Deels arbeidsgeschikte: een persoon met een uitkering op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, of de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten naar een mate van arbeidsongeschiktheid van minder dan 80% danwel personen met een (medische) belemmering ³¹ die uitsluitend een WWB-uitkering ontvangen.

Actie A

Resultaatsniveau (cumulatief)

Indicator A.5	Aantal afgeronde re-integratietrajecten, opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	75% van de ingestroomde deelnemers rondt het voor hem of haar beoogde re-integratietraject binnen het ESF project af.
Baseline	ESF 2000-2006: zie onderbouwing bij onderdeel 4.4.4 onder <i>baseline-data</i> .
Specifieke definities	Re-integratietraject: een re-integratietraject kan scholing, training en begeleiding omvatten. Afgerond re-integratietraject: een traject, dat de deelnemer in het kader van het ESF-project heeft doorlopen en waarbij geen sprake is van voortijdige uitval.

³¹ Indien iemand uitsluitend een WWB-uitkering ontvangt, kan deze persoon uitsluitend tot de doelgroep voor ESF worden gerekend indien er een verklaring van de arts of arbeidsdeskundige is, op basis waarvan het College van B&W oordeelt dat deze persoon een structurele functionele beperking heeft.

Indicator A.6	Aanvaarding van arbeid, opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	8% van de ingestroomde deelnemers stroomt uit naar arbeid. Gezien de kortere duur van trajecten in de huidige periode is het percentage wat naar beneden bijgesteld.
Baseline	ESF 2000-2006: 10% ³²
Specifieke definities	Aanvaarding van arbeid: zowel op basis van een dienstverband (een arbeidsovereenkomst of een aanstelling in openbare dienst) als zelfstandig ondernemer.

Actie A

Impactniveau (cumulatief)

Indicator A.7	Bereikte duurzame uitstroom naar arbeid, opgesplitst naar M/V
Bron	Polisadministratie UWV (via CBS)
Specifieke definities	Duurzame uitstromers naar arbeid: het aantal deelnemers dat duurzaam (een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats.

Actie J

Output niveau (jaarlijks)

Indicator J.1	Bereikt aantal deelnemers, opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	20.000 deelnemers

Actie J

Resultaatniveau (cumulatief)

Indicator J.2	Aantal deelnemers geplaatst op een baan, opgesplitst naar M/V
Bron	Projectadministratie / einddeclaratie
Specifieke definities	Baan: zowel op basis van een dienstverband (een arbeidsovereenkomst of een aanstelling in openbare dienst) als zelfstandig ondernemer.

Indicator J.3	Aantal deelnemers geplaatst op een werkervaringsplaats, stage of traineebaan, opgesplitst naar M/V
Bron	Projectadministratie / einddeclaratie
Specifieke definities	De definities van een werkervaringsplaats, stage of traineebaan sluiten aan bij de definities die worden uitgewerkt in de actieplannen jeugdwerkloosheid

Indicator J.4	Aantal deelnemers begeleid naar een opleiding (oa BBL of BOL) of scholing, opgesplitst naar M/V
Bron	Projectadministratie / einddeclaratie

³² ESF 3 Final evaluation, Regioplan, december 2005, pagina 114.

Actie J**Impactniveau (cumulatief)**

Indicator J.5	Bereikte duurzame uitstroom naar arbeid, opgesplitst naar M/V
Bron	Polisadministratie UWV (via CBS)
Specifieke definities	Duurzame uitstromers naar arbeid: het aantal deelnemers dat duurzaam (een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats.

Actie B**Outputniveau (jaarlijks)**

Indicator B.1	Bereikt aantal deelnemers (gedetineerden en jongeren in jeugdinrichtingen), opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	1.580 deelnemers (gedetineerden en jongeren in jeugdinrichtingen)
Specifieke definities	Gedetineerde: een persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een justitiële inrichting plaatsvindt of ten aanzien van wie een bevel tot verpleging van overheidswege is gegeven als bedoeld in artikel 37b of 38c van het Wetboek van Strafrecht.

Indicator B.2	Bereikt aantal volwassen gedetineerden, opgesplitst naar M/V
---------------	--

Indicator B.3	Bereikt aantal TBS-gestelden, opgesplitst naar M/V
---------------	--

Indicator B.4	Bereikt aantal strafrechtelijk in Justitiële Jeugdinrichtingen verblijvende jongeren, opgesplitst naar M/V
---------------	--

Indicator B.5	Bereikt aantal civielrechtelijk in Justitiële Jeugdinrichtingen verblijvende jongeren, opgesplitst naar M/V
---------------	---

Actie B**Resultaatsniveau (cumulatief)**

Indicator B.6	Aantal afgeronde trajecten, opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	80% van de ingestroomde deelnemers rondt het voor hem of haar beoogde traject binnen het ESF project af.
Baseline	ESF 2000-2006: zie onderbouwing bij onderdeel 4.4.4 onder <i>baseline-data</i> .
Specifieke definities	Traject: trajecten onder Actie B bestaan uit individuele trajectbegeleiding, waar scholing een onderdeel van kan uitmaken. Afgerond traject: een traject, dat de deelnemer in het kader van het ESF project heeft doorlopen en waarbij geen sprake is van voortijdige uitval.

Indicator B.7	Bereikt aantal deelnemers dat een (deel)kwalificatie behaalt op niveau 1, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	(deel)kwalificatie op niveau 1: een kwalificatie of deelkwalificatie op niveau 1 als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Indicator B.8	Bereikt aantal deelnemers dat een deelkwalificatie behaalt op niveau 2 t/m 4, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	deelkwalificatie op niveau 2 t/m 4: een deelkwalificatie op niveau 2, 3 of 4 als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Indicator B.9	Bereikt aantal deelnemers dat een startkwalificatie behaalt, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	Startkwalificatie: Een startkwalificatie is volgens de overheid het minimale onderwijsniveau dat nodig is om kans te maken op duurzaam werk. Een startkwalificatie is een havo of vwo-diploma of een mbo-diploma vanaf niveau 2. Een vmbo-diploma wordt dus niet gezien als een startkwalificatie. ³³

Actie B

Impactniveau (cumulatief)

Indicator B.10	Bereikte uitstroom naar arbeid, opgesplitst naar M/V
Bron	Polisadministratie en GBA (via CBS)
Specifieke definities	Aanvaarding van arbeid: zowel op basis van een dienstverband (een arbeidsovereenkomst of een aanstelling in openbare dienst) als zelfstandig ondernemer.

Actie C

Outputniveau (jaarlijks)

Indicator C.1	Bereikt aantal deelnemers (scholieren uit het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs van 15 jaar en ouder), opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	750 deelnemers (scholieren uit het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs van 15 jaar en ouder)
Specifieke definities	Praktijkonderwijs: het onderwijs, bedoeld in artikel 10f, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs. Voortgezet speciaal onderwijs: het onderwijs dat wordt gegeven op een school of instelling waaraan voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in de Wet op de expertisecentra wordt verzorgd.

³³ Bronnen: websites van de Nederlandse Taalunie en het Ministerie van OC&W.

Actie C

Resultaatsniveau (cumulatief)

Indicator C.2	Aantal afgeronde trajecten, opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	94% van de ingestroomde deelnemers rondt het voor hem of haar beoogde traject binnen het ESF project af.
Baseline	ESF 2000-2006: zie onderbouwing bij onderdeel 4.4.4 onder <i>baseline-data</i> .
Specifieke definities	Traject: trajecten onder Actie C kunnen bestaan uit: arbeidskundig onderzoek, leerlingwerkplekken, branchegerichte cursussen en nazorg. Afgerond traject: een traject, dat de deelnemer in het kader van het ESF project heeft doorlopen en waarbij geen sprake is van voortijdige uitval.

Indicator C.3	Bereikte doorstroom naar MBO-1, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	MBO: middelbaar beroepsonderwijs

Indicator C.4	Bereikte doorstroom naar BBL, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	BBL: beroepsbegeleidende leerweg

Indicator C.5	Bereikte uitstroom naar (reguliere of beschermde) arbeid, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	Aanvaarding van arbeid: zowel op basis van een dienstverband (een arbeidsovereenkomst of een aanstelling in openbare dienst) als zelfstandig ondernemer.

Actie C

Impactniveau (cumulatief)

Indicator C.6	Bereikte duurzame uitstroom naar arbeid, opgesplitst naar M/V
Bron	Polisadministratie UWV (via CBS)
Specifieke definities	Duurzame uitstromers naar arbeid: het aantal deelnemers dat duurzaam (een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats.

Actie D

Outputniveau (jaarlijks)

Indicator D.1	Bereikt aantal deelnemers (laaggekwalificeerde werkenden, waaronder zelfstandigen), opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	18.000 deelnemers (laaggekwalificeerde werkenden, waaronder zelfstandigen)
Specifieke definities	<p>Laaggekwalificeerd: een opleiding hebbend tot en met MBO-4 niveau.</p> <p>Werkende: een persoon, jonger dan 65 jaar, die op grond van een arbeidsovereenkomst, dan wel een aanstelling in openbare dienst, arbeid verricht als werknemer, of die arbeid verricht als zelfstandige zonder personeel.</p> <p>Zelfstandigen: personen die inkomen verwerven door voor eigen rekening of risico arbeid te verrichten in een eigen bedrijf of zelfstandig uitgeoefend beroep, of door mee te werken in het bedrijf van een gezinslid³⁴.</p>

Actie D

Resultaatniveau (cumulatief)

Indicator D.2	Aantal afgeronde trajecten, opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	85-90% van de ingestroomde deelnemers rondt het voor hem of haar beoogde traject binnen het ESF project af.
Baseline	ESF 2000-2006: aantal afgeronde trajecten is 90-95% (gebaseerd op het geschatte uitvalpercentage van 5-10%). Zie onder 4.4.4 <i>baseline-data</i> voor nadere toelichting.
Specifieke definities	<p>Traject: trajecten onder Actie D kunnen bestaan uit: Beroepskwalificerende scholing op niveau 1 t/m 4, EVC-trajecten, sectoroverstijgende scholing of een erkende opleiding anders dan die genoemd in het creboregister.</p> <p>Afgerond traject: een traject, dat de deelnemer in het kader van het ESF project heeft doorlopen en waarbij geen sprake is van voortijdige uitval.</p>

Indicator D.3	Bereikt aantal deelnemers dat een (deel)kwalificatie behaalt op niveau 1, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	(deel)kwalificatie op niveau 1: een kwalificatie of deelkwalificatie op niveau 1 als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Indicator D.4	Bereikt aantal deelnemers dat een deelkwalificatie behaalt op niveau 2 t/m 4, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	deelkwalificatie op niveau 2 t/m 4: een deelkwalificatie op niveau 2, 3 of 4 als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

³⁴ Meewerkende gezinsleden worden tot de zelfstandigen gerekend tenzij zij uitdrukkelijk een arbeidsovereenkomst zijn aangegaan.

Indicator D.5	Bereikt aantal deelnemers dat een startkwalificatie behaalt, opgesplitst naar M/V
Gekwantificeerde doelstelling	10 % van de deelnemers, die voor aanvang van het project onder het startkwalificatieniveau zit, behaalt een startkwalificatie. Deze doelstelling is alleen haalbaar indien een aanzienlijk deel van de deelnemers bij aanvang een MBO-1 niveau heeft waardoor het realistisch is dat binnen het éénjarig durend ESF-traject een startkwalificatie kan worden behaald.
Baseline	ESF 2000-2006: 17%.
Specifieke definities	Startkwalificatie: Een startkwalificatie is volgens de overheid het minimale onderwijsniveau dat nodig is om kans te maken op duurzaam werk. Een startkwalificatie is een havo of vwo-diploma of een mbo-diploma vanaf niveau 2.

Indicator D.6	Bereikt aantal deelnemers dat is opgeschoold naar kwalificatie niveau 3 of 4, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	kwalificatie op niveau 3 of 4: een kwalificatie op niveau 3 of 4 als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Indicator D.7	Bereikt aantal deelnemers dat een EVC-traject heeft gevolgd, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	EVC: erkenning verworven competenties.

Indicator D.8	Bereikt aantal deelnemers dat een kwalificatie heeft behaald door het volgen van een erkende opleiding anders dan die genoemd in het creboregister, opgesplitst naar M/V
Specifieke definities	Creboregister: Centraal register beroepsopleidingen

Indicator D.9	Bereikt aantal deelnemers dat sectoroverstijgende scholing heeft gevolgd, opgesplitst naar M/V ³⁵
Specifieke definities	Sectoroverstijgende scholing: projecten waarbij twee of meer O&O fondsen samenwerken met het doel de mobiliteit tussen de sectoren te vergroten. Hiermee wordt bedoeld dat opleidingen die betrekking hebben op een bepaalde sector door medewerkers van een andere sector gevolgd worden.

³⁵ Sectoroverstijgende scholing wordt gestimuleerd door bij overvraag voorrang te geven aan projecten waarin sectoroverstijgende scholing wordt aangeboden.

Actie D**Impactniveau (cumulatief)**

Indicator D.10	Bereikt aantal deelnemers met duurzame arbeidsplaats
Bron	Polisadministratie (via CBS)
Specifieke definities	Duurzame arbeid: het aantal deelnemers dat duurzaam (een half jaar) werkzaam is op een arbeidsplaats.

Actie E**Outputniveau (jaarlijks)**

Indicator E.1	Bereikt aantal projecten sociale innovatie
Gekwantificeerde doelstelling	Verwacht wordt dat jaarlijks ongeveer 40 projecten zullen starten.
Specifieke definities	Sociale innovatie: de vernieuwing van de arbeidsorganisatie (door middel van het innoveren van werkwijzen, -processen en arbeidsverhoudingen) en het maximaal benutten van competenties, gericht op het verbeteren van de bedrijfsprestaties en ontplooiing van talent, met als doel verhoging van de arbeidsproductiviteit.

Actie E**Resultaatsniveau (cumulatief)**

Indicator E.2	Aantal opgeleverde implementatieplannen
Gekwantificeerde doelstelling	90% van het beoogde aantal projecten levert een of meerdere implementatieplannen op (in het geval van samenwerkingsprojecten zal er sprake zijn van meerdere implementatieplannen).
Specifieke definities	Implementatieplan: de plannen om in de betrokken arbeidsorganisaties tot implementatie te komen van de beoogde sociale innovatie-activiteiten

Actie E**Impactniveau (cumulatief)**

Indicator E.3	Aantal (deels) geïmplementeerde implementatieplannen
---------------	--

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl