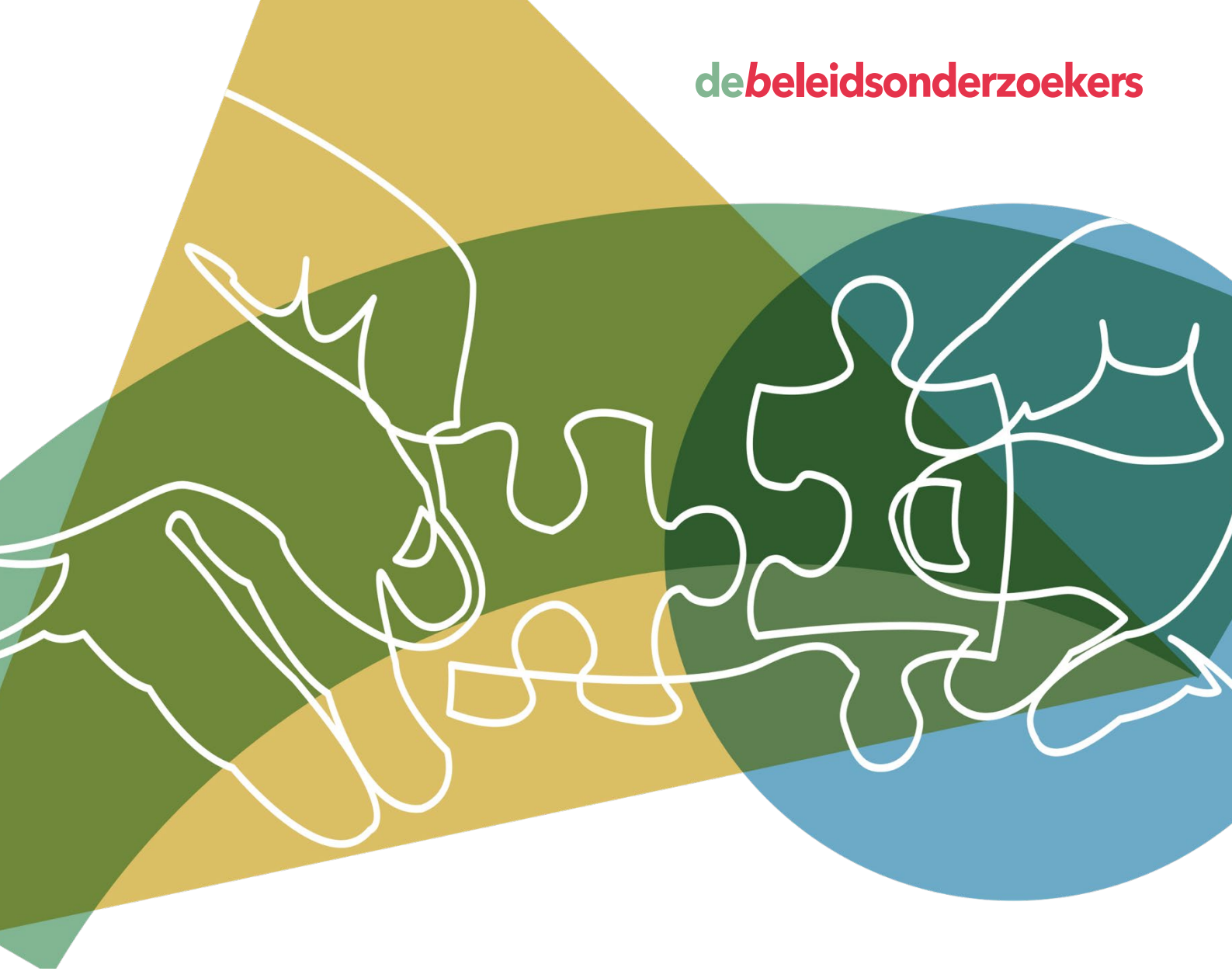




Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt

Tweede rapport: voorlopige lessen over de uitvoering
en opbrengsten van het programma

Projectnummer P0143

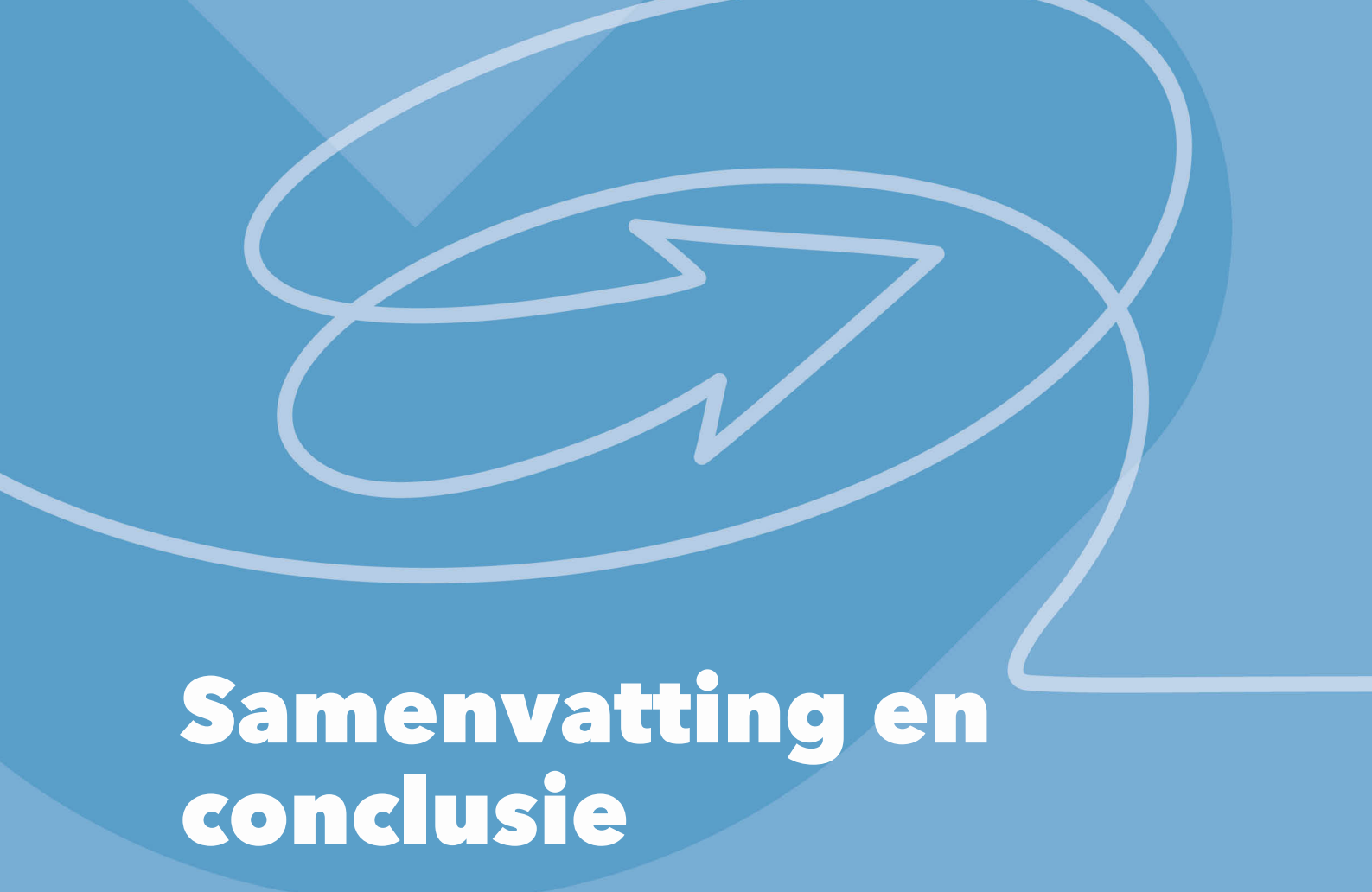
Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Lennart de Ruig (De Beleidsonderzoekers) en Gregor Walz (Verwonderzoek)

© 02 November 2020 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Inhoud

Samenvatting en conclusie	4
1 Inleiding	15
1.1 Achtergrond van de evaluatie	15
1.2 Doel en vraagstelling van de evaluatie	18
1.3 Scope en aanpak van deze tussentijdse evaluatie	19
2 Uitvoering van het programma	21
2.1 Wat zijn de kenmerken van het programma VIA?	21
2.2 Welke pilots en welk onderzoek worden uitgevoerd?	22
2.3 Welke veranderingen zijn opgetreden?	31
2.4 Welke activiteiten vinden plaats rond opschaling?	35
2.5 Tussenconclusie	36
3 Voorlopige kennis uitvoering en werking van pilots	39
3.1 Op dit moment beschikbare informatie over uitvoering en werking	39
3.2 Lessen uit de praktijk	41
3.3 Tussenconclusie	48
4 Voorlopige kennis effecten van interventies	51
4.1 Beschikbare informatie over effecten	51
4.2 Voorlopige effecten pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden	52
4.3 Aanvullend onderzoek naar specifieke effecten van generiek re-integratiebeleid	56
4.4 Tussenconclusie kennis over effecten	61
5 Beschouwing evidence-based policymaking	63
5.1 Inleiding	63
5.2 Zoeken van bewijs: interventies en onderzoek	64
5.3 Gebruiken van bewijs: uitvoeren en aanpassen	70
5.4 Implementeren van bewijs: opschalen en kennis verspreiden	72
5.5 Tussenconclusie	73
6 Tot slot	75
6.1 Terugblik op het eerste evaluatierapport	75
6.2 Lessen voor het vervolg	77
6.3 Vooruitblik op het volgende evaluatierapport	79
Bijlage 1: Gebruikte documenten en literatuur	80
Bijlage 2: Overzicht interviews	83



Samenvatting en conclusie

Dit rapport doet verslag van de uitvoering van het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA), de voorlopige kennisopbrengsten van het programma en de ervaringen met evidence-based policymaking binnen het programma. Het rapport is de tweede in een reeks van drie rapporten binnen het kader van de programma-evaluatie van VIA.

Achtergrond en scope van deze tussentijdse evaluatie

Het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt

Op 30 maart 2018 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Tweede Kamer geïnformeerd over het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt'. Dit programma is bedoeld om de achterblijvende arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren. Hiervoor zijn onder meer een aantal pilots gestart waarin vernieuwende aanpakken worden getest. Dit moet kennis opleveren over doeltreffende en doelmatige interventies die na afloop van het programma VIA op grotere schaal kunnen worden geïmplementeerd en daarmee zouden moeten bijdragen aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de doelgroep.

Over de evaluatie van het programma VIA

Het ministerie van SZW laat het programma VIA evalueren. Gedurende de uitvoering van het programma vinden twee tussentijdse evaluaties plaats. Deze evaluaties hebben een beschrijvend en beschouwend karakter omdat het programma VIA nog loopt en vooralsnog alleen voorlopige conclusies zijn te trekken.

Het eerste evaluatierapport is eind 2019 verschenen en gaf een voorlopig inzicht in de ontwikkeling en uitvoering van het programma en de stand van zaken van de pilots binnen het programma.¹ Ook bevatte het rapport enkele aandachtspunten ten aanzien van het vervolg van het programma. Het voorliggende rapport geeft een voorlopig inzicht in de uitvoering van het programma en de pilots, de voorlopige kennisopbrengsten en de ervaringen met *evidence-based policymaking*.

In de tweede helft van 2021 verschijnt de eindevaluatie. Die bevat definitieve conclusies over de uitvoering, de kennisopbrengsten en de impact van het programma tot dan toe. Ook omvat het rapport een advies over de mogelijkheden tot borging van de werkwijzen en/of kennis uit het programma.

De focus van de evaluatie ligt op het programma VIA en de kennisopbrengsten daarvan. De evaluatie is niet dus bedoeld als synthese van alle kennis over het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Wel zal de eindevaluatie een oordeel bevatten over de toegevoegde waarde van (de kennis uit) het programma VIA gegeven al bestaande kennis en initiatieven. De evaluatie is ook niet bedoeld om per pilot te adviseren hoe werkwijzen en inzichten op grotere schaal zijn te implementeren. Daartoe vinden binnen het programma VIA al activiteiten plaats onder de noemer opschaling.

Uitvoering van het programma VIA

Overzicht

Het programma VIA omvat drie programmalijnen – werkgevers, arbeidstoeleiding en jongeren – waarbinnen acht pilots worden uitgevoerd. Iedere pilot kan weer bestaan uit deelpilots. Het volgende schema bevat een overzicht van de pilots.

¹ Ruig, L. de & Witkamp, A. (2019). Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Eerste rapport: stand van zaken.

Tabel S.1 Overzicht van de programmalijnen en pilots binnen het programma VIA

Programmalijnen en pilots	Omschrijving	Status pilot	Deelnemende organisaties
Werkgevers			
Pilot Barometer Culturele Diversiteit	Een tool voor werkgevers om culturele diversiteit in de organisatie te meten. Dit gebeurt d.m.v. databasekoppeling via CBS.	Afgerond en beschikbaar gesteld. Vanaf medio 2020 opschaling.	• CBS • 8 werkgevers
Pilot Nudging in Werving en Selectie	Effectiviteitsonderzoek naar aanpassingen in de werving en selectie die ervoor kunnen zorgen dat impliciete vooroordelen minder bepalend zijn.	Lopend. Vanaf medio 2020 is de tweede tranche van 10 werkgevers gestart.	• TNO • 20 werkgevers
Pilot Behoud en doorstroom	Onderzoek naar effectiviteit van HR-interventies bij werkgevers voor behoud en doorstroom.	Lopend. Een tussenmeting vindt plaats. Eind 2021 worden de eindresultaten verwacht.	• TNO • Circa 5-6 werkgevers
Arbeidstoeleiding			
Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden	Effectiviteitsonderzoek naar intensieve begeleiding voor langdurig werkzoekenden.	Lopend. Door de coronacrisis heeft de uitvoering in enkele gemeenten stilgelegen.	• Gemeente Almere (secundaire analyse) • Gemeente Amsterdam • Gemeente Enschede • Gemeente Leiden • Gemeente Nijmegen • Gemeente Rotterdam (secundaire analyse)
Pilot Leren en Werken	Onderzoek naar effectiviteit en toepassing van combinaties van leren en werken t.b.v. duurzame arbeidsparticipatie	Lopend. Eén deelpilot (Liander en Stedin) is bijna afgerond.	• Gemeente Utrecht • Liander en Stedin • Werkgevers in de spoorsector • Zorgorganisaties en Nova College
Pilot Uitstroom uit de WW	Onderzoek met UWV naar interventies die het verschil in uitstroom tussen mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond verkleinen.	On hold. Vooronderzoek heeft plaatsgevonden maar bij UWV is geen capaciteit voor uitvoering van interventies vanwege drukte door steunmaatregelen corona.	UWV
Jongeren			
Pilot Studiekeuze vmbo	Effectiviteitsonderzoek naar interventies die verleiden tot een kansrijkere studiekeuze	Lopend. Vooronderzoek is afgerond. Het praktijkonderzoek bevindt zich in de opstartfase.	• NRO • Consortium van onderzoeksinstituten • Onderwijsinstellingen
Pilot Overgang mbo-arbeidsmarkt	Effectiviteitsonderzoek naar interventies die moeten leiden tot betere overgang van mbo naar de arbeidsmarkt.	Lopend. Vooronderzoek is afgerond. Het praktijkonderzoek bevindt zich in de opstartfase.	• NRO • Consortium van onderzoeksinstituten • Onderwijsinstellingen

Box S1 Belanghebbenden van het programma VIA

Bij de uitvoering van de pilots van het programma VIA zijn diverse belanghebbenden betrokken. Ook de kennis uit het programma is relevant voor deze en andere belanghebbenden. Hieronder staat een niet-uitputtend overzicht van belanghebbenden.

- Werkgevers en werknemers: o.a. arbeidsorganisaties (daarbinnen o.a. recruiters, personeelsmanagers, leidinggevend), brancheorganisaties, vakbonden, algemene werkgeversorganisaties, netwerken en organisaties van werving- en selectie- en HR-professionals, etc.
- Gemeenten: o.a. re-integratieprofessionals, directeurs van sociale diensten, belangen- en koepelorganisaties, etc.
- Onderwijs: o.a. ROC's, vmbo-scholen, koepelorganisaties, etc.
- Overheid (niet zijnde gemeenten): o.a. Rijksoverheid, zelfstandige bestuursorganen/uitvoeringsorganisaties, planbureaus, etc.
- Overig: politieke partijen, maatschappelijke organisaties, cliëntenraden, belangenorganisaties van mensen met een migratieachtergrond, etc.

Ontwikkeling en uitvoering

Sinds het vorige evaluatiemoment in oktober 2019 is het programma VIA verder ontwikkeld en uitgerold. Bestaande pilots zijn verder geïmplementeerd en uitgebreid, en enkele nieuwe pilots zijn opgestart. Met uitzondering van de pilot Uitstroom uit de WW vindt in alle (deel)pilots zowel uitvoering als onderzoek plaats. De fases waarin de pilots zich bevinden lopen sterk uiteen: pilots zoals de Culturele Barometer en enkele deelpilots van de pilot Intensieve Begeleiding zijn al afgerond, terwijl de praktijkonderzoeken naar de jongerenpilots zich in de opstartfase bevinden.

De coronacrisis heeft een driedelige impact op het programma VIA. Mensen met een lage sociaaleconomische positie - vaak mensen met een niet-westerse migratieachtergrond - ondervinden forse gevolgen van de coronacrisis op hun gezondheid, welzijn, werk en inkomen. We zien dat de deelnemers aan de pilots Intensieve Begeleiding van Werkzoekenden en Leren en Werken soms onduidelijkheid, onzekerheid en angst hebben ervaren. Naar verwachting zet de coronacrisis de doelgroep van VIA - ondanks de extra inzet vanuit de pilots - op een grotere achterstand. Daarnaast lopen de uitvoering van het programma en het onderzoek op verschillende fronten vertraging op door de maatregelen die vanaf maart 2020 getroffen werden om verspreiding van het virus in te dammen. Zo konden sommige aanpakken niet meer uitgevoerd worden (bijvoorbeeld werktrajecten) en zorgde de ingrijpende verandering voor verstoring van experimentele onderzoeksplannen. Ten derde heeft de coronacrisis gevolgen voor het onderzoek naar de pilots. Een deel van het geplande netto-effectiviteitsonderzoek kan (mogelijk) niet uitgevoerd worden zoals beoogd en de effecten - in termen van uitstroom, baanbehoud en dergelijke - zullen waarschijnlijk minder sterk zijn omdat de kansen op uitstroom naar betaald werk of behoud van werk kleiner zijn geworden voor deelnemers.

De vertraging betekent dat slechts een deel van de pilots aan het eind van de huidige kabinetsperiode helemaal afgerond zal zijn. Het programma loopt naar verwachting door tot de zomer 2021. Er wordt al wel gewerkt aan mogelijkheden voor opschaling, zodat de lessen van VIA in de nieuwe kabinetsperiode meegenomen kunnen worden.

Verworven kennis binnen het programma VIA

Overzicht

Het programma VIA heeft per oktober 2020 geresulteerd in ruim twintig onderzoeksrapporten (zie bijlage 1). Naast het onderzoek naar de pilots zien we nog vier typen onderzoek:

1. Verkenningen naar de mogelijkheden tot verdiepend onderzoek binnen of naast de pilots van VIA, zoals MKBA's of verrijking van effectiviteitsstudies uit het verleden met informatie over personen met een niet-westerse migratieachtergrond.
2. Verdiepend onderzoek naar de arbeidsmarktproblematiek van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.
3. Secundaire analyses van de effectiviteit van bestaande re-integratieinstrumenten voor de doelgroep van VIA.
4. Onderzoek naar de effectiviteit van aanpakken die geen pilot binnen het programma VIA zijn.

Rond de pilots 'Nudging in werving en selectie', 'Leren en Werken' en 'Intensieve begeleiding van werkzoekenden' zijn tussen- en/of eindrapporten verschenen. Wanneer we kijken naar de aard van de kennis in deze rapporten dan valt op dat deze niet allemaal dezelfde informatie bevatten. Sommige studies zijn vooral gericht op effectiviteit, sommige op de uitvoeringspraktijk. Door deze verscheidenheid aan informatie en doordat niet alle pilots hebben geresulteerd in een rapport is het niet mogelijk om zoals gepland bij deze tussentijdse evaluatie een complete meta-analyse uit te voeren waarbij de pilots systematisch worden vergeleken. Het is wel mogelijk om enkele rode draden te identificeren: overkoepelende bevindingen over interventies voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. We baseren ons hierbij op drie pilots: Nudging in werving en selectie, 'Leren en Werken' en 'Intensieve begeleiding van werkzoekenden'.

Kennis over uitvoering en werkzame elementen

Kijken we naar de geleerde lessen over de inzet van de interventies binnen de pilots, dan zien we een aantal rode draden. Bij de pilot 'Nudging in Werving en Selectie' zien wij dat werkgevers en kandidaten met name positief zijn over **neutralere vacatureteksten** en **objectievere eerste selectie**. Deze nudges leiden in hun ervaring tot een meer diverse mix van talent, professionalisering van recruitment en meer bewustwording van vooroordelen. Succesfactoren bij de uitvoering van de pilot zijn de **ondersteuning** die werkgevers ontvangen en het **gemak** dat zij ervaren bij het toepassen van de nudges.

Bij de pilots 'Leren en werken' en 'Intensieve begeleiding van werkzoekenden' en bij het onderzoek naar de Werkclub zien we dat **taal** een nog belangrijkere rol speelt dan vooraf

gedacht. Taal speelt zo'n grote rol bij leren en werken omdat enerzijds doelgroep de Nederlandse taal niet goed machtig is; het gaat om nieuwkomers en laag opgeleide oudkomers. Anderzijds is taal belangrijk om een opleiding op mbo-niveau met goed gevolg te kunnen afronden en te kunnen. De les hier lijkt te zijn dat het stimuleren van taalbeheersing zowel door middel van scholing als op de werkvloer cruciaal is, maar dat dit ook veel vraagt van de betrokkenen. In deze pilots en projecten zien we ook dat **integrale en intensieve ondersteuning** nodig is. Het gaat om meer dan het toeleiden naar werk en het leren van vaardigheden; ook randvoorwaarden moeten geregeld worden. Wat daarbij werkt is een **persoonlijk begeleider/coach** die zich bekommerd om de kandidaten, misverstanden kan oplossen en praktische zaken kan regelen.

De laatste rode draad is dat **inclusie** een sleutelrol vervult. Duurzame arbeidsparticipatie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond vraagt om een inclusieve cultuur op de werkvloer. Collega's en leidinggevenden moeten in staat zijn om nieuwe mensen op nemen en goed te laten landen. Zonder een inclusieve werkcultuur bestaat het risico dat deelnemers onvoldoende aansluiting vinden en uitvallen. In sommige deelpilots is ontdekt dat er nog onvoldoende instrumentarium is voor inclusie omdat de focus ligt op het begeleiden en scholen van kandidaten. Dat impliceert ook dat interventies die zich voornamelijk richten op de aanbodzijde of op de match tussen vraag en aanbod onvoldoende zijn om verschil te maken. Een parallelle aanpak is nodig waarbij interventies zowel gericht zijn op het stimuleren van inclusie bij werkgevers als op het begeleiden en matchen van de doelgroep.

Kennis over effectiviteit

Voor de meeste pilots kunnen we nog geen uitspraken doen over de effectiviteit van de onderzochte maatregelen. De betreffende experimenten en onderzoeken hebben nog geen kennis over de effecten opgeleverd, maar wel kennis over ervaringen van deelnemers of tevredenheid. Binnen de pilot Intensieve begeleiding van langdurig werklozen hebben daarentegen drie van de zes deelpilots al wel tot (tussen)rapporten geleid waarin ook over effectiviteit wordt gerapporteerd. Daarnaast kunnen wij rapporteren over de resultaten van vier onderzoeken naar de effectiviteit van generieke re-integratiemaatregelen voor Nederlanders met een migratieachtergrond.

De pilot Intensieve begeleiding en de vier aanvullende onderzoeken daarbinnen hebben gemeen dat de effectiviteit van individuele ondersteuning van werkzoekenden centraal staat, soms binnen generieke aanpakken en soms binnen aanpakken gericht op een specifieke (migranten)doelgroep. In alle gevallen is er sprake van experimenteel onderzoek, wat uitspraken over netto-effectiviteit van de maatregelen mogelijk maakt. Verklaringen voor (gebrek aan) effecten kunnen in de meeste gevallen niet gegeven worden, als gevolg van de expliciete focus op netto-effectiviteit.

De tussentijdse resultaten van de pilot Intensieve begeleiding laten zien dat er effecten op participatie van de deelnemers en een opschooneffect voor de uitkeringsbestanden van de deelnemende gemeenten optreden. De effecten op arbeidsparticipatie zijn (vooralsnog) beperkt. Het is waarschijnlijk dat deze effecten optreden naarmate de begeleiding langer duurt. De onderzoeken naar de generieke re-integratiemaatregelen laten zien dat deze maatregelen ook effectief zijn voor mensen met een migratieachtergrond. Ook neemt het effect van

instrumenten over een langere tijd toe. In sommige gevallen zijn de effecten groter voor deze groep dan voor mensen zonder migratieachtergrond, bijvoorbeeld bij begeleiding door een gemeentelijke klantmanager, arbeidsbemiddeling, bij de individuele re-integratieovereenkomsten en bij intensievere UWV-dienstverlening. Het opleggen van een zoekperiode (voorafgaand aan het toekennen van een uitkering) en de Rotterdamse aanpak WerkLoont blijken juist minder goed te werken voor werkzoekenden met een migratieachtergrond. De verschillen in effectiviteit en de effecten zelf zijn deels significant en deels niet.

Een voorlopige conclusie zou kunnen zijn dat vooral intensieve aanpakken die veel persoonlijk maatwerk mogelijk maken, extra goed lijken te werken voor Nederlanders met een migratieachtergrond. Maatregelen die minder flexibel zijn, zoals de zoekperiode, kunnen zelfs een averechts effect hebben voor deze doelgroep. Het maakt dus uit welke maatregel voor welke groep wordt ingezet. In het licht van deze conclusie zijn de resultaten van de overige deelpilots Intensieve Begeleiding die nog opgestart of voortgezet zullen worden, van belang.

De exacte benadering van de effectiviteitsonderzoeken, zowel in de pilot als in de onderzoeken, maakt het ook mogelijk om kosten-baten analyses toe te passen. De resultaten hiervan lopen uiteen: uit de pilot intensieve begeleiding in Amsterdam blijkt een negatief rendement van de aanpak (na 6 maanden), uit het onderzoek naar WerkLoont in Rotterdam blijkt dat de (financiële) baten voor de gemeente hoger zijn dan de kosten van de interventie. In laatstgenoemd onderzoek wordt opgemerkt dat financiële baten voor de overheid nog geen positief resultaat voor de doelgroep hoeft te betekenen. Voor de pilot in Amsterdam gaat het om een tussentijdse analyse na een half jaar looptijd. Op de lange termijn kan de MKBA mogelijk nog tot andere resultaten leiden.

Ervaringen met evidence-based policymaking

Met het programma VIA geeft het ministerie van SZW vorm aan evidence-based policymaking. Op basis van de ervaringen met de uitvoering van het programma tot nu toe zijn voorlopige conclusies te trekken wat daarbij wel en niet werkt.

Het programma VIA heeft een hybride karakter: soms is de insteek pragmatisch, soms meer gestructureerd. Dat zien we allereerst bij de selectie van interventies en pilots die onderdeel van het programma zijn. We zien het ook bij het type kennis dat het programma moet opleveren. Het programma VIA zet in op de ontwikkeling van verschillende soorten kennis – over effecten, werking, uitvoering, opschaling – en binnen het onderzoek naar de pilots wordt een mix van onderzoeksmethoden ingezet. Daarbij wordt gewerkt met ‘evaluatiekaders’ om te bepalen welke kennis de pilot kan opleveren en welk type onderzoek wenselijk en haalbaar is. De ervaringen hiermee zijn positief. Door te werken met evaluatiekaders ontstaat tijdig een realistisch beeld van de potentiële kennisopbrengsten van pilots. Daarnaast bevorderen de evaluatiekaders de onderlinge vergelijkbaarheid van de kennisopbrengsten.

De soms pragmatische en soms gestructureerde insteek heeft geresulteerd in een heel divers palet aan pilots en soorten onderzoek. We zien eenvoudige en complexe interventies en veel interventies die nog aan het begin van hun ontwikkeling staan. We zien onderzoek dat vooral

gericht is op lessen uit de praktijk en we zien netto-effectiviteitsonderzoek. De keuze voor zo'n brede, pragmatische insteek heeft voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel is dat de interventies een goede afspiegeling zijn van de diverse en soms weerbarstige uitvoeringspraktijk bij onder andere gemeenten en werkgevers. Er valt ook veel te leren van complexe interventies die nog aan het begin van hun ontwikkeling staan. Deze pilots laten zien welke 'beginnersfouten' voorkomen kunnen worden.

Een nadeel is dat de fase van het zoeken en selecteren van interventies voor het programma VIA wellicht wat minder efficiënt is verlopen dan wanneer een eenduidige systematiek was gehanteerd, waarbij bijvoorbeeld consequent methodisch was geïnventariseerd welke interventies en aanpakken zich lenen voor het programma. Een ander nadeel is dat het bij de complexe pilots die nog niet ontwikkeld zijn lastig zal worden om binnen de programmaperiode te komen met eenduidige uitspraken over de uitvoering, werking en effectiviteit van de interventies. De coronacrisis versterkt dit knelpunt. Van sommige pilots is duidelijk dat de effecten na 2021 bekend zullen worden. Er zal waarschijnlijk vooral minder informatie beschikbaar komen over de netto-effectiviteit van interventies, dat wil zeggen de causale bijdrage van de interventie aan de gevonden effecten.

Het soort evidence dat er aan het einde van de huidige kabinetsperiode ligt zal dan ook niet volledig zijn en wat er ligt zal heel divers en genuanceerd zijn. Dit alles maakt het lastig om op basis van de evidence op programmaniveau een onderbouwde keuze te maken voor opschaling en implementatie. Want: welke interventies zijn veelbelovend? Zijn dat innovatieve aanpakken waarover betrokken enthousiast zijn maar die nog geen effecten hebben opgeleverd? Of zijn dat vooral bewezen effectieve interventies? We komen hierop terug in de volgende paragraaf.

Het programma VIA is een voorbeeld van evidence-based policy dat wordt uitgevoerd onder regie van een departement en niet onder regie van een kennisinstituut of subsidieverstrekker zoals ZonMW of NRO. Ook deze keuze heeft voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel is dat het ministerie van SZW veel inzet op samenwerking met en draagvlak bij partijen in het veld en tijdig rekening kan houden met opschaling, implementatie en borging. Binnen de pilots wordt intensief samengewerkt met belanghebbenden zoals (koepels van) werkgevers, gemeenten en onderwijsinstellingen. Zij hebben input geleverd voor de evaluatiekaders, zij werken samen met onderzoekers en het ministerie bij de uitvoering van de pilots, hun ervaringen worden in het onderzoek opgetekend en door middel van leercirkels en dergelijke bespreken de betrokkenen rond een bepaalde pilot of een bepaald thema hun leerervaringen.

De regierol van het ministerie van SZW maakt het ook gemakkelijk om aan te sluiten bij andere beleidstrajecten en om ingang te krijgen bij invloedrijke spelers in het veld. Hiermee wordt een belangrijk nadeel van veel evidence-based programma's voorkomen: de resultaten zijn vooral interessant voor een selecte groep onderzoekers en hebben weinig maatschappelijk impact. Een nadeel is dat kennis over een efficiënte werkwijze bij evidence based policy binnen het programmateam van VIA nog helemaal ontwikkeld moest worden. Dit heeft wellicht geleid tot een relatief trage opstartperiode van het programma. Ook zien we dat belanghebbenden in het veld in de meeste gevallen nog niet echt 'eigenaar' zijn van de pilots en de inzichten die daaruit voortvloeien.

Lessen voor het vervolg

Op basis van de ervaringen die er tot nu toe met de uitvoering van het programma en de pilots zijn opgedaan, kunnen we een aantal aandachtspunten identificeren die ook van belang zijn voor het vervolg van het programma.

Meer aandacht voor synergie en integraliteit

Het programma VIA bestaat uit een zeer diverse set aan interventies en is gericht op diverse oorzaken voor de slechtere arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Het programma kan daarom 'integraal' worden genoemd. Binnen de pilots van het programma is meestal geen sprake van een integrale aanpak. Pilots zijn bijvoorbeeld voornamelijk gericht op de aanbodzijde, op de vraagzijde of op de match tussen vraag en aanbod. Uit de voorlopige kennisopbrengsten van het programma blijkt dat in de pilots gericht op aanbod en matching meer aandacht nodig is voor inclusie: voor het bevorderen van een inclusieve werkcultuur. Dat vraagt om interventies die gericht zijn op de 'ontvangende' organisatie en op cultuurverandering en die zijn in de betreffende pilots niet beschikbaar. Wellicht kan in het vervolg van het programma VIA onderzocht worden welke interventies hiervoor nodig zijn en hoe daarbij geput kan worden uit de kennis uit andere pilots. De pilots 'Nudging in werving en selectie' en 'Behoud van werk' leveren mogelijk interessante inzichten op. Meer in het algemeen is de les dat gezocht moet worden naar synergie tussen de pilots omdat opschaling van een enkele interventie waarschijnlijk minder effectief zal zijn dan een meerledige aanpak. Met andere woorden: de integraliteit van VIA mag in de fase van opschaling niet uit het oog worden verloren.

Ontwikkel een plan voor het wegen van ongelijksoortige evidence

Tijdens het volgende evaluatiemoment in 2021 is het van belang om van een groter aantal pilots vergelijkbare informatie te hebben. Idealiter bevatten alle rapporten informatie over de interventie (doel, doelgroep, werkwijze, randvoorwaarden), de implementatie en uitvoering van de pilot, de effecten, de werkzame elementen en de ervaringen van betrokkenen. Op basis van deze informatie is een meta-analyse uit te voeren en zijn goed onderbouwde lessen te formuleren voor beleid en voor andere organisaties die aan de slag willen met de interventies.

Daarnaast is het van belang om een plan te ontwikkelen voor het wegen van ongelijksoortige evidence binnen het programma. De ambitie die binnen het programma VIA is uitgesproken is immers 'de meest kansrijke ideeën (...) breder uit [te] (...) rollen'.² Dit brengt ons tot de vraag: hoe beoordelen we wat de meest kansrijke ideeën zijn? En hoe maken we op basis van de evidence die er begin 2021 ligt een onderbouwde keuze voor opschaling en implementatie? Zien we innovatieve aanpakken waarover betrokken enthousiast zijn maar die nog geen effecten op de arbeidsmarktpositie van de doelgroep hebben opgeleverd als kansrijk? Of zien we vooral bewezen effectieve interventies als kansrijk?

Een dergelijke weging op het niveau van het programma is van belang omdat de ambitie is een keuze te maken op basis van kansrijkheid. Zo'n keuze veronderstelt dat de verzamelde kennis

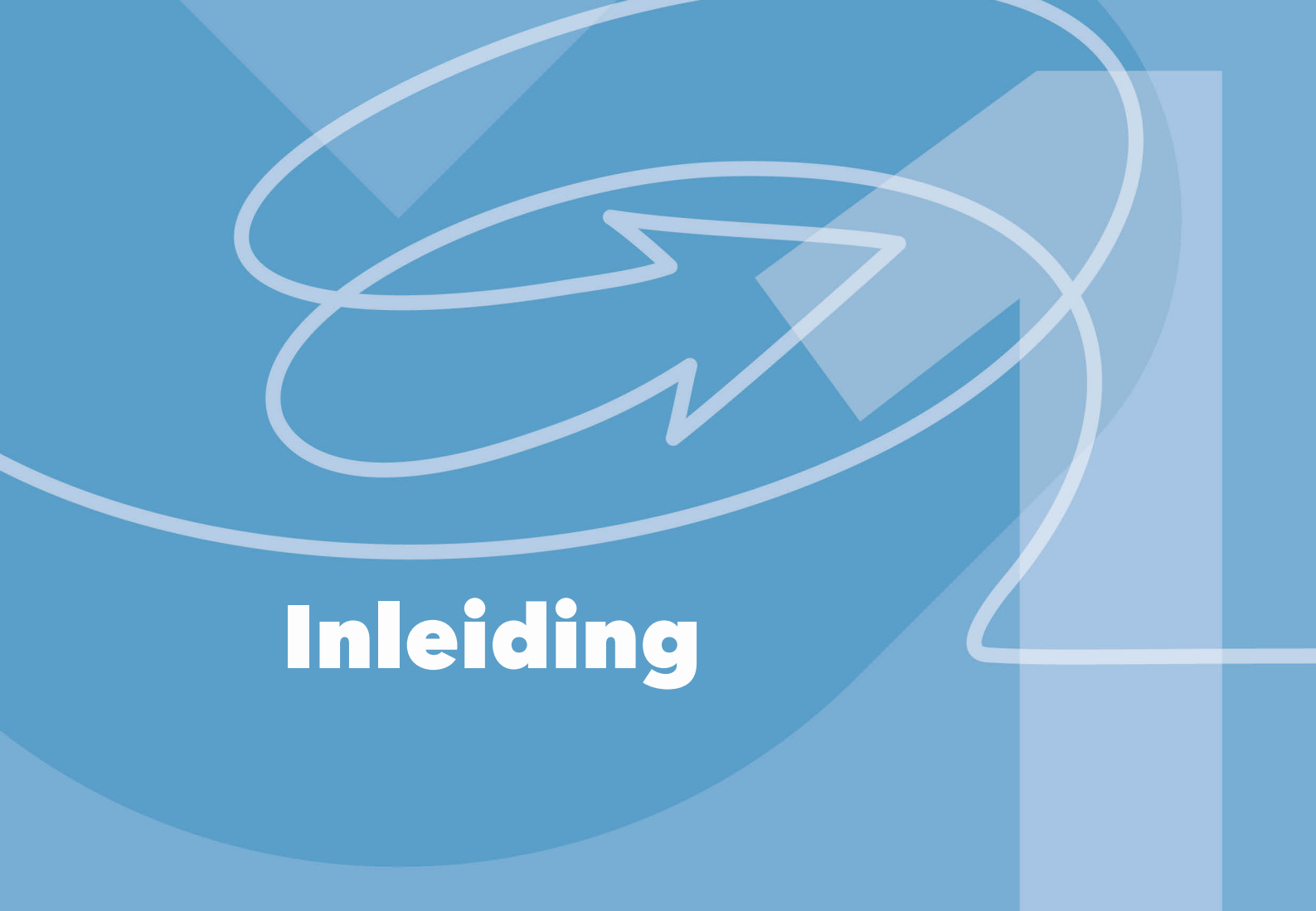
² Kamerbrief van 30 maart 2018, Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt: de economie heeft iedereen nodig!

wordt vergeleken en beoordeeld. Het maken van een keuze is ook belangrijk in het kader van de Operatie Inzicht in Kwaliteit van het ministerie van Financiën. Publieke middelen zijn schaars en verwacht mag worden dat ingezet wordt op een zo groot mogelijke maatschappelijke toegevoerde waarde van publiek geld. Wij denken daarom dat het belangrijk is dat binnen het programma VIA de komende periode goed wordt nagedacht over de weging van de kennisopbrengsten uit de pilots.

De effectladder kan een hulpmiddel zijn om de *evidence* op een betrekkelijk objectieve wijze te wegen. Met behulp van de effectladder is onderscheid te maken naar ontwikkelingsstadium van pilots en interventies. Pilots kunnen bijvoorbeeld kansrijk worden genoemd wanneer ze op het niveau 'doeltreffend', 'plausibel' of 'werkzaam' zijn aanbeland. Bij pilots waar het bewijs over de werking nog 'voorwaardelijk' is of waar nog geen resultaten zijn geboekt, kan de keuze gemaakt worden om niet op te schalen maar in te zetten op doorontwikkeling, zodat in een later stadium alsnog aangetoond kan worden of deze pilots kansrijk zijn. Aan de hand van de effectladder wordt dus een ontwikkeling ingezet waarbij interventies 'stapje voor stapje' hoger komen op de effectladder en alleen op de hoogste niveaus besloten wordt tot verdere verspreiding. Wij realiseren ons dat het niveau van bewijs niet het enige criterium is voor besluitvorming over het uitrollen van ideeën en dat in de praktijk ook andere criteria doorslaggevend kunnen zijn.

Actueel beleidsframe kiezen en probleemeigenaarschap overdragen

Nu het einde van de programmaperiode in zicht komt is het van belang te borgen dat de beleidsproblematiek die aanleiding vormde voor VIA en de interventies van VIA actueel blijven. Dat vraagt allereerst om een nieuw beleidsframe dat aansluit bij de laatste ontwikkelingen: de sociale en economische gevolgen van de coronacrisis en het debat over discriminatie, racisme en gelijke kansen. Op de tweede plaats is het cruciaal om in het vervolg van het programma het probleemeigenaarschap over te dragen aan de andere betrokken organisaties bij de pilots en de koepel- en belangenorganisaties in het veld. Voorkomen dient te worden dat de aandacht voor VIA verslapt wanneer het programma(team) in zijn huidige vorm niet meer bestaat. De pilots lopen immers door tot na de huidige kabinetsperiode. Op de derde plaats zou de borging van de kennis uit het programma niet alleen op stakeholders en beleidsinstanties gericht moeten zijn, maar ook op professionals en de uitvoeringspraktijk. Wanneer de kennis uit VIA terugkomt in handboeken, opleidingen en werkwijzers is de kans groter dan deze ook blijvend gebruikt zal worden. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de inzichten uit de pilot 'Nudging in werving en selectie', waar de impact op de praktijk merkbaar begint te worden.



Inleiding

Dit rapport doet verslag van de uitvoering van het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) en de eerste kennisopbrengsten van het programma. Het rapport is de tweede in een reeks van rapporten binnen het kader van de evaluatie van VIA.

1.1 Achtergrond van de evaluatie

Het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt

Op 30 maart 2018 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Tweede Kamer geïnformeerd over het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt'. Dit programma is bedoeld om de achterblijvende arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren. Hiervoor zijn onder meer een aantal pilots gestart waarin vernieuwende aanpakken worden getest. Dit moet kennis opleveren over doeltreffende en doelmatige interventies die na afloop van het programma VIA op grotere schaal kunnen worden geïmplementeerd en daarmee zouden moeten bijdragen aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de doelgroep.

Box 1 Belanghebbenden van het programma VIA

Bij de uitvoering van de pilots van het programma VIA zijn diverse belanghebbenden betrokken. Ook de kennis uit het programma is relevant voor deze en andere belanghebbenden. Hieronder staat een niet-uitputtend overzicht van belanghebbenden.

- Werkgevers en werknemers: o.a. arbeidsorganisaties (daarbinnen o.a. recruiters, personeelsmanagers, leidinggevendenden), brancheorganisaties, vakbonden, algemene werkgeversorganisaties, netwerken en organisaties van werving- en selectie- en HR-professionals, etc.
- Gemeenten: o.a. re-integratieprofessionals, directeurs van sociale diensten, belangen- en koepelorganisaties, etc.
- Onderwijs: o.a. ROC's, vmbo-scholen, koepelorganisaties, etc.
- Overheid (niet zijnde gemeenten): o.a. Rijksoverheid, zelfstandige bestuursorganen/uitvoeringsorganisaties, planbureaus, etc.
- Overig: politieke partijen, maatschappelijke organisaties, cliëntenraden, belangenorganisaties van mensen met een migratieachtergrond, etc.

Aanleiding voor het programma VIA

In de afgelopen jaren daalde het aantal werkzoekenden in Nederland jaar gestaag en nam het aantal banen toe. Maar niet iedereen was in staat om van deze situatie te profiteren. Met name de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond blijft achter. Zo laat de SCP-publicatie 'Integratie in zicht' uit 2016 zien dat mensen met een niet-westerse migratieachtergrond gemiddeld vaker werkloos zijn dan autochtone Nederlanders, een lagere netto-participatie op de arbeidsmarkt vertonen, op een lager beroepsniveau werken en vaker in een baan met een flexibele arbeidsrelatie werkzaam zijn.³ Deze verschillen houden ook stand wanneer we rekening houden met demografische en sociaaleconomische achtergrondkenmerken.

Wel is volgens het SCP door de jaren heen enige verbetering te zien in de positie van met name de tweede generatie niet-westerse migranten. Die vooruitgang is echter zeer conjunctuurgevoelig: wanneer de economie in zwaar weer verkeert, gaat de positie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond ook weer sneller erop achteruit. Er is kortom nog geen sprake van een evenredige arbeidsmarktpositie. De onderliggende oorzaken voor deze situatie zijn uitvoerig onderzocht. Zowel factoren die verbonden zijn aan de doelgroep zelf (opleidingsniveau, taalvaardigheid, netwerk, sollicitatiestrategieën) als mechanismen op de

³ Huijnk, W., Andriessen, I. (2016), *Integratie in zicht?*, Den Haag: SCP.

arbeidsmarkt (onbewuste vooroordelen bij werkgevers, discriminatie) belemmeren op aantoonbare wijze de verdere vooruitgang op dit gebied.

De achterblijvende arbeidsmarktpositie heeft nadelige gevolgen voor de groep zelf, voor de Nederlandse economie en voor de samenleving. Zo leidt de achterstand tot een lager inkomen, minder mogelijkheden tot zelfontplooiing en frustratie onder de groep zelf. Voor bedrijven en werkgevers betekent de situatie dat het aanbod dat de Nederlandse arbeidsmarkt te bieden heeft niet volledig wordt benut. Voor de maatschappij als geheel leidt deze situatie tot hogere (en onnodige) kosten voor de sociale zekerheid, en bovendien tot een onwenselijke tweedeling in de samenleving.

Het SCP-onderzoek werd uitgevoerd in het kader van de beleidsdoorlichting van het integratiebeleid over de periode 2000-2015. Op andere terreinen, zoals onderwijs, criminaliteit en maatschappelijke participatie wees het SCP juist op positieve ontwikkelingen. De toenmalige Minister van SZW noemde in zijn begeleidende brief van januari 2017 de arbeidsmarkt dan ook terecht "het maatschappelijke veld waar zich de meest zorgwekkende ontwikkeling aftekent".⁴

Het is deze ontwikkeling die de huidige Minister van SZW met het VIA-programma wil tegengaan. Naast de inhoudelijke focus die in de naam van het programma ("Verdere integratie op de arbeidsmarkt") duidelijk naar voren komt, legt het programma ook de nadruk op een *evidence-based* aanpak: een werkwijze waarin veel aandacht wordt besteed aan de onderbouwing van maatregelen en het onderzoek naar de effectiviteit van de interventies. Net als de inhoudelijke prioritering bouwt deze beleidstechnische insteek voort op de lessen uit eerdere beleidsprocessen.

In aanvulling op de beleidsinhoudelijke zorgpunten wierp de beleidsdoorlichting van het integratiebeleid uit 2016 ook methodologische vragen op. Zo bleek het meten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op veel terreinen (en zeker op het terrein van arbeid) voor de onderzoekers niet haalbaar.⁵ Onder andere het bestaan van generiek beleid in combinatie met het ontbreken van relevante gegevens over specifieke (migranten)groepen maakte de toerekening van veranderingen in de situatie aan de beleidsinzet nagenoeg onmogelijk. Ook hadden de beleidsactoren bij de ontwikkeling van het beleid te weinig concrete doelstellingen en meetbare verwachte effecten afgesproken waardoor de verandertheorie onvoldoende traceerbaar was. Niet verwonderlijk daarom dat het ministerie in de reactie op de beleidsdoorlichting in 2017 aanstuurt op een verbetering van de beleidsinformatie op integratiegebied en een sterkere focus op de "wijze waarop de voortgang van het beleid wordt gemonitord en geëvalueerd".⁶

Het integratiebeleid past hiermee in een bredere trend in de manier waarop beleid op rijksniveau wordt ontwikkeld en verbeterd. Waar beleidsevaluatie en beleidsdoorlichting, mede

⁴ Minister van SZW (2017), *Kamerbrief "Beleidsdoorlichting artikel 13, Integratie en Maatschappelijke Samenhang"*, 30 januari 2017.

⁵ Regioplan (2016), *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid*, Amsterdam.

⁶ Minister van SZW (2017), *Kamerbrief "Beleidsdoorlichting artikel 13, Integratie en Maatschappelijke Samenhang"*, 30 januari 2017.

als gevolg van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) en de Comptabiliteitswet, door de decennia heen een vaste plek aan het einde van de beleidscyclus hebben gekregen, is er de afgelopen jaren ook al in de ontwikkelfase steeds meer aandacht voor de evalueerbaarheid en impactmeting van beleidsprogramma's. Dit is mede het gevolg van de constatering dat beleidsdoorlichtingen in de huidige situatie vaak tekortschieten bij het meten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

In deze context is de operatie Inzicht in Kwaliteit ontwikkeld die in het Regeerakkoord 2017 expliciet wordt genoemd. Met deze operatie stuurt het Ministerie van Financiën rijksbreed aan op een betere onderbouwing van beleidsaannames (oftewel een verbeterde focus op de verandertheorie van beleid) en op meer aandacht voor de evalueerbaarheid van programma's en maatregelen. Ook het daadwerkelijke gebruik van de lessen over doeltreffendheid en doelmatigheid moet centraler komen te staan in de verbetering van beleid. Dit moet uiteindelijk leiden tot een besparing van overheidsuitgaven.

1.2 Doel en vraagstelling van de evaluatie

Doel van de evaluatie van het programma VIA is het geven van een goed onderbouwd inzicht in de uitvoering van het programma, de opbrengsten en (potentiële) impact en de lessen die getrokken kunnen worden over het programma en de pilots en over het optimaliseren van de benutting van kennis en interventies voor structurele verbetering van de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

De evaluatie resulteert in drie rapporten:

1. Het eerste rapport geeft een voorlopig inzicht in de ontwikkeling en uitvoering van het programma VIA en de stand van zaken van de pilots. Ook bevat het rapport enkele aandachtspunten ten aanzien van het vervolg van het programma. Dit rapport is in november 2019 verschenen.⁷
2. Het tweede rapport dat voor u ligt actualiseert de inzichten uit het eerste rapport en voegt daaraan een voorlopig overzicht toe van de kennisopbrengsten uit de pilots.
3. Het derde en laatste rapport bevat de definitieve inzichten en bestaat uit een procesevaluatie, een meta-evaluatie, een analyse van de impact van het programma en een advies over de mogelijkheden tot borging van de werkwijzen en/of kennis uit het programma.

In hoofdstuk 6 vergelijken we de bevindingen uit dit rapport met die uit het eerste rapport en blikken we vooruit op het derde rapport.

⁷ Ruig, L. de & Witkamp, A. (2019). Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Eerste rapport: stand van zaken.

1.3 Scope en aanpak van deze tussentijdse evaluatie

Deze tussentijdse evaluatie heeft een beschrijvend en beschouwend karakter. Het programma VIA is nog in uitvoering, waardoor het te vroeg is om (definitieve) evaluatieve uitspraken te doen over uitvoering of effecten van het programma. Het is een 'stand van zaken'-onderzoek aangevuld met voorlopige conclusies over het uitvoeringsproces en de kennisopbrengsten. De focus van de evaluatie ligt op het programma VIA en de kennisopbrengsten daarvan. De evaluatie is niet dus bedoeld als synthese van alle kennis over het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. De evaluatie is ook niet bedoeld om per pilot te adviseren hoe werkwijzen en inzichten op grotere schaal zijn te implementeren. Daartoe vinden binnen het programma VIA al activiteiten plaats.

Om de benodigde informatie te verzamelen ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij twee onderzoeksmethoden toegepast:

1. **Documentstudie.** In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten. Het betreft onderzoeksrapporten die in het kader van het programma VIA zijn opgesteld en overige literatuur.
2. **Interviews.** Om de bevindingen uit documentstudie te toetsen en aan te vullen waar nodig, zijn individuele, duo- en groepsinterviews gehouden met 18 personen. We onderscheiden drie typen gesprekspartners: 1) projectleiders van de pilots en onderzoekers, 2) beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW en 3) personen die betrokken zijn (geweest) bij programma's gericht op *evidence-based policymaking* of onderzoek daarnaar. De interviews zijn gebruikt om in te gaan op onderzoeksvragen die zich niet goed op basis van documentstudie laten beantwoorden en om gesprekspartners te laten reageren op vragen over lessen rond *evidence based* beleidsontwikkeling. In bijlage 2 wordt weergegeven welke functionarissen zijn geïnterviewd.

De documentstudie en interviews hebben ons een goed overkoepelend beeld gegeven van de uitvoering van het programma VIA en de kennisopbrengsten. Deze methoden en de keuze voor gesprekspartners hebben ook beperkingen. Doordat we nu vooral direct betrokkenen bij het programma hebben gesproken, ontbreekt het externe perspectief: dat van belanghebbenden en profijtgroepen die de kennis en interventies van VIA zouden kunnen gebruiken. In het eindrapport zal dit perspectief wel worden meegenomen. Daarnaast zijn de documentstudie en interviews minder geschikt om een heel nauwkeurig beeld te verkrijgen van de activiteiten in het programma VIA, de impact en opschalingsactiviteiten buiten VIA en de kennisopbrengsten die geen plek hebben gekregen in een tussenrapport. Bij het volgende evaluatiemoment hebben we behoefte aan een brede inventarisatie van kennis en informatie vooraf. Hiermee is idealiter een redelijk compleet beeld te krijgen van het programma 'op papier', zodat de interviews voornamelijk een functie hebben voor inkleuring en toetsing.



Uitvoering van het programma

In dit hoofdstuk beschrijven we kenmerken van het programma VIA en het verloop van de uitvoering van het programma.

2.1 Wat zijn de kenmerken van het programma VIA?

Aard en doelstelling

Het programma VIA is een beleidsontwikkelingstraject. Door de uitvoering van pilots wil het ministerie van SZW kennis opdoen over effectieve interventies voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Het is niet aannemelijk dat het programma tot waarneembare macro-effecten op de arbeidsmarkt zal leiden. Dit komt door de relatief kleine omvang van het programma en de grote invloed van conjunctuur op arbeidsmarktpositie. Het programma dient te resulteren in kennis die gebruikt kan worden om de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een niet-Westerse migratieachtergrond structureel te verbeteren.

De kamerbrief over het programma VIA bevat geen expliciete doelstelling. Ten behoeve van de evaluatie van het programma formuleren we op basis van de kamerbrief de volgende doelstelling:

Het verkrijgen van inzicht in a) werkzame elementen, (ervaren) effectiviteit en efficiëntie van interventies voor verbetering van de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse

migratieachtergrond, b) (potentiële) impact en werkzame elementen van het programma VIA en c) mogelijkheden om (kennis over) het programma en interventies te benutten voor een structurele verbetering van de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Het programma resulteert dus vooral in kennis ten behoeve van beleid en uitvoering. Meer specifiek in kennis over:

- wat werkt en wat niet werkt om de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren (effectiviteit en efficiëntie);
- hoe interventies werken om de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren (werkzame elementen);
- hoe een *evidence-based* programma als VIA vormgegeven en uitgevoerd kan worden;
- mogelijkheden om (kennis over) het programma en interventies te benutten.

Activiteiten en middelen

Voor het programma VIA is over de periode van 2018 tot en met 2021 een budget van 10 miljoen euro beschikbaar. Met deze middelen worden pilots en onderzoek (gedeeltelijk) gefinancierd. Uitvoerders van pilots kunnen ook geld beschikbaar stellen voor de uitvoering. Daarnaast is geld gereserveerd voor communicatie en inhuur van personeel. Het programmateam bestaat uit tien beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW en enkele extern ingehuurd medewerkers.

Het programma is opgebouwd uit drie programmalijnen: werkgevers; arbeidstoeleiding; jongeren. Binnen iedere programmalijn wordt een aantal pilots uitgevoerd. Een pilot kan op zijn beurt weer bestaan uit meerdere aanpakken die in meerdere contexten worden geïmplementeerd. In de pilots worden nieuwe of bestaande interventies getest die direct of indirect kunnen bijdragen aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Bij het vormgeven en uitvoeren van de pilots werkt het programmateam van het ministerie van SZW samen met belanghebbenden, zoals werkgevers, onderwijsinstellingen, gemeenten, UWV, andere departementen en organisaties die zich anderszins inzetten voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond (waaronder ook statushouders). De samenwerking krijgt onder andere vorm via de Taskforce Werk & Integratie Vluchtelingen waarin een groot aantal (koepels van) belanghebbenden bijdragen aan het doel van Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Daarnaast onderhoudt het programmateam contacten met personen die verantwoordelijk zijn voor andere wetten, programma's, projecten en beleidsinterventies die inhoudelijk gerelateerd zijn aan het programma VIA, zoals de Participatiewet en het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie.

2.2 Welke pilots en welk onderzoek worden uitgevoerd?

Op de volgende pagina zijn de programmalijnen en pilots van VIA weergegeven. Daarin is ook weergegeven wat de pilots inhouden en wat de status is.

Tabel 2.1 Overzicht van de programmalijnen en pilots binnen het programma VIA

Programmalijnen en pilots	Omschrijving	Status pilot	Deelnemende organisaties
Werkgevers			
Pilot Barometer Culturele Diversiteit	Een tool voor werkgevers om culturele diversiteit in de organisatie te meten. Dit gebeurt d.m.v. databasekoppeling via CBS.	Afgerond en beschikbaar gesteld. Vanaf medio 2020 opschaling.	• CBS • 8 werkgevers
Pilot Nudging in Werving en Selectie	Effectiviteitsonderzoek naar aanpassingen in de werving en selectie die ervoor kunnen zorgen dat impliciete vooroordelen minder bepalend zijn.	Lopend. Vanaf medio 2020 is de tweede tranche van 10 werkgevers gestart.	• TNO • 20 werkgevers
Pilot Behoud en doorstroom	Onderzoek naar effectiviteit van HR-interventies bij werkgevers voor behoud en doorstroom.	Lopend. Een tussenmeting vindt plaats. Eind 2021 worden de eindresultaten verwacht.	• TNO • Circa 5-6 werkgevers
Arbeidstoeleiding			
Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden	Effectiviteitsonderzoek naar intensieve begeleiding voor langdurig werkzoekenden.	Lopend. Door de coronacrisis heeft de uitvoering in enkele gemeenten stilgelegen.	• Gemeente Almere (secundaire analyse) • Gemeente Amsterdam • Gemeente Enschede • Gemeente Leiden • Gemeente Nijmegen • Gemeente Rotterdam (secundaire analyse)
Pilot Leren en Werken	Onderzoek naar effectiviteit en toepassing van combinaties van leren en werken t.b.v. duurzame arbeidsparticipatie	Lopend. Eén deelpilot (Liander en Stedin) is bijna afgerond.	• Gemeente Utrecht • Liander en Stedin • Werkgevers in de spoorsector • Zorgorganisaties en Nova College
Pilot Uitstroom uit de WW	Onderzoek met UWV naar interventies die het verschil in uitstroom tussen mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond verkleinen.	On hold. Vooronderzoek heeft plaatsgevonden maar bij UWV is geen capaciteit voor uitvoering van interventies.	UWV
Jongeren			
Pilot Studiekeuze vmbo	Effectiviteitsonderzoek naar interventies die verleiden tot een kansrijkere studiekeuze	Lopend. Vooronderzoek is afgerond. Het praktijkonderzoek bevindt zich in de opstartfase.	• NRO • Consortium van onderzoeksinstituten • Onderwijsinstellingen
Pilot Overgang mbo-arbeidsmarkt	Effectiviteitsonderzoek naar interventies die moeten leiden tot betere overgang van mbo naar de arbeidsmarkt.	Lopend. Vooronderzoek is afgerond. Het praktijkonderzoek bevindt zich in de opstartfase.	• NRO • Consortium van onderzoeksinstituten • Onderwijsinstellingen

2.2.1 Pilot Culturele Barometer

De barometer culturele diversiteit is een instrument waarmee werkgevers via CBS tegen kostprijs inzicht kunnen krijgen in de culturele diversiteit van hun personeelsbestand. Hiermee beoogt het ministerie van SZW werkgevers in de gelegenheid te stellen om diversiteitsbeleid te voeren dat op feiten is gebaseerd.

Vanaf 1 juli 2020 is de barometer beschikbaar voor werkgevers, nadat uit de pilot bij acht organisaties is gebleken dat de culturele barometer technisch haalbaar is en bruikbaar voor werkgevers. Werkgevers delen gegevens uit hun personeelsbestand met het CBS dat deze anoniem verwerkt en als geaggregeerde data terug levert. Werkgevers dienen minstens 250 werknemers te hebben en stemmen in met de wettelijk geldende publicatieplicht van het CBS.

De culturele barometer wordt vanaf 1 juli 2020 tot april 2021 geïmplementeerd bij de eerste groep van vijftien deelnemende bedrijven (acht uit de pilotfase aangevuld met zeven nieuwe bedrijven). Vanaf april 2021 wordt de barometer uitgerold voor nog eens vijftien geïnteresseerde bedrijven. Per september 2020 hebben ongeveer 100 organisaties interesse getoond in de barometer. In juni 2021 wordt een go/no go-beslissing genomen over een bredere uitrol op basis van de ervaringen met de eerste groep. Ieder kwartaal kunnen bedrijven intekenen en participeren

Tijdens de uitrolfase vindt een proces- en effectevaluatie plaats naar de culturele barometer. De procesevaluatie moet inzicht geven in de uitvoering en het gebruik van de barometer bij de deelnemende organisaties en de redenen voor niet-gebruik bij de 'afhakkers'. De procesevaluatie wordt medio 2021 gepubliceerd. De effectevaluatie betreft een nameting bij gebruikers van de barometer waarbij het ingeschatte effect van het instrument op onder meer het wervings- en aannamebeleid wordt vastgesteld. Er zijn rapporten voorzien in 2022 en 2023.

2.2.2 Pilot Nudging in Werving en Selectie

In de Pilot Nudging in Werving en Selectie wordt in de praktijk getest wat werkt om ervoor te zorgen dat de culturele diversiteit in arbeidsorganisatie toeneemt. Hiertoe zijn drie nudges ontwikkeld die geïmplementeerd worden bij negentien organisaties. Iedere organisatie past gedurende een half jaar het wervings- en selectieproces aan, op manieren waarvan verwacht wordt dat het de invloed van onbewuste vooroordelen zoveel mogelijk beperkt. Deze nudges zijn:

- Vacatureteksten herschrijven (nudge 1) en daarbij expliciet diversiteit verwelkomen, zodat vacatures ook aantrekkelijk zijn voor groepen die nu ondervertegenwoordigd zijn.
- Objectievere briefselectie (nudge 2) waarbij gezorgd wordt dat van elke kandidaat dezelfde informatie beschikbaar is en deze informatie op dezelfde manier wordt beoordeeld.
- Gestructureerd interviewen (nudge 3) waarbij iedere kandidaat dezelfde vaste interviewvragen krijgt, zodat alleen een "klik" niet meer voldoet;

De pilot wordt uitgevoerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, TNO en Oculius Consultancy. TNO voert onderzoek uit naar de toepasbaarheid van de nudges (zijn ze in

de praktijk toepasbaar en uitgevoerd zoals beoogd?), de effectiviteit (leiden de nudges tot meer kansengelijkheid?) en het werkzame mechanisme van de nudges. Het onderzoek wordt uitgevoerd in twee tranches. Aan de eerste tranche die liep tot juni 2020 deden negen werkgevers mee. Op basis van de ervaringen met de eerste tranche werkgevers zijn de nudges en het onderzoeksdesign aangepast. Per september 2020 doen tien werkgevers mee aan de tweede tranche.

Het effectonderzoek heeft een *between group*-design met een experimentele- en een controlegroep en een nulmeting. Binnen elke organisatie is een onderdeel van de organisatie ingericht als experimentele groep en een ander deel van dezelfde organisatie is ingericht als controlegroep. De nudges worden alleen binnen de experimentele groep toegepast. De controlegroep blijft op de huidige manier werken. Beide condities leveren op dezelfde manier data aan. Deze worden gebruikt om de effecten te meten op de volgende uitkomstmaten:

- Nudge 1. Aandeel sollicitaties met een niet-Westerse achtergrond van alle sollicitaties.
- Nudge 2. (a) Scores van een sollicitant op selectiecriteria wanneer bedrijven met scores werken en (b) aandeel sollicitanten die een ronde verder zijn gekomen of zijn aangenomen van alle sollicitanten.
- Nudge 3. (1) Scores van een sollicitant op interviewvragen wanneer bedrijven met scores werken en (2) aandeel sollicitanten die een ronde verder zijn gekomen van alle sollicitanten.

In aanvulling op het veldonderzoek zal een zogenoemde labstudie worden uitgevoerd waarbinnen een gecontroleerde omgeving met HR-professionals onderzoek zal worden gedaan naar de effectiviteit en werkzame mechanismen van de drienudges. Dit onderzoek zal in 2021 worden uitgevoerd en in Q1 2022 worden afgerond.

2.2.3 Pilot Behoud en doorstroom

In de pilot 'Behoud en doorstroom' wordt in samenwerking met vijf tot zes werkgevers onderzocht welke interventies in het HRM-beleid ertoe bijdragen dat medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond duurzaam behouden kunnen worden, om zo ongewenst uitstroom te voorkomen. Op basis van inzichten uit HRM-literatuur en de praktijk is een pakket interventies ontwikkeld die getest worden bij de werkgevers. Thema's die hierin aan bod komen zijn onder meer mentoring, coaching, medewerkersnetwerken en de rol van een inclusieve werkomgeving (en cultuur). Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen:

1. Vooronderzoek
De basis wordt gelegd in een vooronderzoek door het opstellen van het 'Causal Loop Diagram' (CLD) en de daaruit voortvloeiende identificatie van beïnvloedbare factoren. Nadat het model is opgesteld wordt een inclusie-indicator gemaakt waarmee inzicht wordt verkregen in de mate van inclusie binnen organisaties. Het vooronderzoek is in april 2020 afgerond.
2. Procesevaluatie
Het doel van de procesevaluatie is om betrouwbare conclusies te kunnen trekken over de werking van HR-maatregel(en), in hoeverre de HR-maatregel(en) daadwerkelijk een

verandering te weeg brengen in de mate van behoud en doorstroom en in hoeverre HR-maatregel(en) duurzaam toepasbaar zijn.

3. Effectevaluatie

De vraag die hier centraal staat is of de geïmplementeerde HR-maatregelen tot meer kansen leiden op behoud en doorstroom van Nederlanders met een niet-Westers migratieachtergrond. Voor de effectmeting worden drie metingen via vragenlijsten onder werknemers uitgevoerd.

De resultaten van de pilot worden opgetekend in een tussenrapportage (zomer 2021) en een eindrapportage (eind 2021).

2.2.4 Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden

In de pilot intensieve begeleiding onderzoeken de deelnemende gemeenten in hoeverre intensieve begeleiding van langdurig werkzoekenden met een migratieachtergrond ertoe kan leiden dat deze doelgroep richting participatie of (vrijwilligers)werk bemiddeld kan worden. De gemeenten gebruiken verschillende interventies die in de meeste gevallen al bekend zijn bij de gemeenten, en in het kader van VIA op een specifiekere doelgroep worden toegepast. Ondanks verschillen in de opzet houdt intensieve begeleiding in de meeste gevallen in dat er frequenter contact tussen klantmanager en klant is (kleinere caseload) en dat de klant vanuit een integrale blik benaderd wordt. Dat betekent dat tijdens gesprekken alle leefgebieden in kaart worden gebracht.

Sinds het eerste tussenrapport van deze evaluatie (oktober 2019) is de pilot intensieve begeleiding van langdurig werkzoekenden uitgebreid met deelpilots in verschillende gemeenten. Er zijn nu vier gemeenten betrokken bij deze pilot: Amsterdam, Nijmegen, Enschede, Leiden. Daarnaast heeft een secundaire analyse plaatsgevonden van de effecten van generieke aanpakken uit Almere en Rotterdam op mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. De kenmerkende aspecten van elke deelpilot zijn:

- In de pilot **Intensieve Begeleiding Amsterdam** wordt de zogenaamde Amsterdamse Aanpak die is ontwikkeld voor de begeleiding van Amsterdamse statushouders toegepast op langdurig werkzoekende Amsterdammers met een Somalische achtergrond. De aanpak bestaat uit intensieve begeleiding (meer tijd, open en positieve benadering, integraal) door een dedicated team met klantmanagers en een jobhunter met kennis van de Somalische achtergrond en cultuur.
- In de pilot **Intensieve Begeleiding Enschede** bestaat de kern van de aanpak uit een wijkgerichte aanpak, waarbij vanuit een integraal team in de wijk bijstandsklanten met een migratieachtergrond door een vaste klantmanager intensief worden begeleid, met korte lijnen naar andere professionals in de wijk.
- In de pilot **Intensieve Begeleiding Nijmegen** staan de participatietrajecten begeleid door participatiecoaches centraal waarin intensieve begeleiding met een brede focus op participatie wordt geboden, gericht op de mogelijke stappen die een klant richting meer participatie kan zetten, zonder een al te beperkte focus op werk. Nijmegenaren met een niet-westerse migratieachtergrond die al langer in de bijstand zitten zijn de doelgroep.

- In de pilot **Intensieve Begeleiding Leiden** is het plan om het JA+-traject te onderzoeken waarbij bijstandsklanten met een taalachterstand intensieve taalbegeleiding ontvangen en toegeleid worden naar een taalstage bij een werkgever. Frequent en laagdrempelig contact staat hierin centraal.
- In **Intensieve Begeleiding Rotterdam** is de effectiviteit van de zogenaamde FIP methodiek (Frequent, intensief en persoonlijk klantcontact) onderzocht voor de doelgroep van eerstegraads niet-westerse migratieachtergrond. FIP houdt in dat er minimaal vier face-to-face gesprekken binnen één jaar met een vaste persoonlijke begeleider plaatsvinden, waarbij naast werk en opleiding ook naar andere leefdomeinen wordt gekeken.
- In de pilot **Intensieve Begeleiding Almere** is de Aanpak 45+ voor de doelgroep met een niet-westerse migratieachtergrond onderzocht, waarbij dedicated klantmanagers met een kleinere caseload één keer per week gesprekken voeren met hun klanten en hier breed en vooral gefocust op het wegnemen van belemmeringen op de arbeidsmarkt tewerk gaan. Net als in Rotterdam betreft dit aanvullend onderzoek op bestaande gegevens die uit overkoepelend onderzoek naar de aanpak zijn geselecteerd.

De onderzoeken worden in elke gemeente door een andere onderzoeksinstituting uitgevoerd. De focus van het onderzoek komt wel overeen: de pilots zijn gericht op het vaststellen van netto-effectiviteit middels een experimentele opzet met interventie- en een controlegroep, waarbij rekening wordt gehouden met de (niet-Westerse) migratieachtergrond van de doelgroep. In Amsterdam is het effectonderzoek gekoppeld aan een MKBA. In Rotterdam, Almere en Leiden wordt vanuit VIA alleen het (aanvullend) onderzoek gefinancierd. In Amsterdam, Enschede en Nijmegen worden naast het onderzoek ook de teams die met de uitvoering van de interventie belast zijn, deels betaald.

De fase waarin de deelpilots zich bevinden, lopen sterk uiteen. Dat komt door de verschillende startmomenten en de hiermee samenhangende verschillen in impact van de coronacrisis op de uitvoering. Hieronder een overzicht van de verschillende fases waarin de deelpilots zich bevinden:

- Amsterdam: pilot loopt sinds september 2019, vanaf maart 2020 begeleiding aangepast, sinds september 2020 weer opgestart. 1^e tussenrapportage beschikbaar.
- Rotterdam: onderzoek afgerond, op basis van bestaande data, eindrapport beschikbaar.
- Almere: onderzoek afgerond, eindrapport beschikbaar.
- Nijmegen: pilot begonnen in 2020. Onderzoek door aanpassingen/opschorting vanaf maart 2020 niet meer betrouwbaar, uitvoering en onderzoek worden opnieuw opgestart. Geen tussenrapport beschikbaar.
- Enschede: pilot begonnen in 2020, vanaf maart 2020 aangepast. Begeleiding wordt nu weer opgestart. Consequenties voor onderzoek nog onbekend. Geen tussenrapport beschikbaar.
- Leiden: aanbesteding onderzoek vertraagd, hierdoor nog geen onderzoek uitgevoerd. Geen tussenrapport beschikbaar.

De verschillende fases en doorlooptijden per gemeente hebben tot gevolg dat de eindresultaten van de meeste pilots naar verwachting eind 2021 beschikbaar zullen zijn.

2.2.5 Pilot Leren en Werken

In de pilot Leren en Werken wordt onderzocht welke combinaties van leren en werken bevorderend zijn voor duurzame arbeidsparticipatie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. In alle aanpakken werken meerdere publieke en private partijen samen, is sprake van anderstalige deelnemers en ontvangen zij naast vakinhoudelijke en sectorspecifieke scholing lessen in de Nederlandse (vak)taal. Zij gaan aan het werk in een echte functie (al dan niet als stagiair). In twee pilots is sprake van een baangarantie bij goed functioneren. In meerdere pilots wordt samengewerkt met MBO-opleidingen en ontvangen deelnemers startkwalificaties waarmee zij binnen de Nederlandse context aan de slag kunnen.

De vier aanpakken die onderzocht worden hebben ieder een andere context. De belangrijkste verschillen betreffen de fase waarin de aanpakken zich bevinden (in ontwikkeling, al langere tijd in uitvoering) en de tekortsectoren waarin de trajecten worden uitgevoerd:

- De pilot **Leren en werken in Utrecht** wordt uitgevoerd door één gemeente in samenwerking met partijen uit vijf verschillende sectoren. De gemeente heeft afgelopen jaar samengewerkt met een re-integratiebedrijf, een werkgever in de horeca en een uitzendbureau dat functies aanbiedt in de logistiek. In het najaar van 2020 wordt meer duidelijk over de resterende drie sectoren. De doelgroep bestaat uit bijstandsgerechtigden die de Nederlandse taal nog niet goed beheersen. Doel is deelnemers zo snel mogelijk te laten meedoen in de samenleving en duurzaam te laten uitstromen naar de arbeidsmarkt. Het gaat om een nieuwe aanpak die is ontwikkeld door de gemeente Utrecht. Nieuw is de doorgaande lijn in de aanpak, waarbij deelnemers via een voortraject van 0 tot 9 maanden worden voorbereid op leerwerktrajecten in sectoren.
- De pilot **Leren en werken bij Liander en Stedin** wordt uitgevoerd door twee netbeheerders (Liander en Stedin) in combinatie met diverse samenwerkingspartners (waaronder UAF en opleiders) die zorgen voor voorselectie van de doelgroep, opleiding en begeleiding. De doelgroep bestaat uit statushouders met een technische achtergrond of affiniteit en taalniveau op minimaal B1. Doel is de montagecapaciteit bij Liander en Stedin te vergroten door statushouders leerwerktrajecten aan te bieden en na afronding een baan aan te bieden. Het gaat om een sinds 2017 bestaande aanpak die is ontwikkeld op initiatief van Liander en waarbij nu in het kader van het programma VIA nieuwe deelnemers instromen.
- De pilot **Voortraject Leren en werken in de zorg** wordt uitgevoerd door één ROC (Nova College Haarlem) in combinatie met gemeenten en negen zorgorganisaties in Kennemerland/regio Haarlem. De doelgroep bestaat uit anderstaligen die gemotiveerd zijn om te werken in de zorg en minimaal taalniveau A2 hebben. Doel is hen kennis te laten maken met de zorgsector in Nederland, te onderzoeken of instroom in een reguliere zorgopleiding voor hen wenselijk en haalbaar is en een vervoltraject aan te bieden. Het gaat om een sinds 2017 bestaande aanpak die is ontwikkeld op initiatief van het Nova College.

- De pilot **Duurzame arbeidsmarkt op de rails** wordt uitgevoerd door werkgevers in de spoorsector in combinatie met gemeenten, een opleidingscentrum en twee faciliterende partijen. De doelgroep bestaat uit statushouders. Doel is leer-werkplekken te bieden aan statushouders om hen duurzaam te laten uitstromen in de spoorsector. Het gaat om een nieuwe aanpak op initiatief van werkgevers in de spoorsector en waarbij al snel andere partijen zijn aangehaakt.

Het onderzoek naar de pilots is in hoofdlijnen vergelijkbaar. Ieder onderzoek bevat een beschrijving van de aanpak en interventies en de ervaringen daarmee, een analyse van de werkzame elementen en succes- en faalfactoren en een kwantitatieve analyse van de resultaten en effecten. De pilots hebben vanwege de kleine deelnemersaantallen en de maatwerkaanpak geen experimentele opzet en netto-effectiviteitsonderzoek wordt niet uitgevoerd. Wel zullen de nog te publiceren eindrapporten (in het voorjaar van 2021) over de pilots bij Liander en in de zorg beide ook een kostenbatenanalyse bevatten.

2.2.6 Pilot Uitstroom uit de WW

Ten behoeve van de pilot zijn eerst meerdere studies uitgevoerd naar kansen op in- en uitstroom uit de WW bij mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en naar verklaringen voor verschillen, waaronder de rol die de dienstverlening van UWV daarbij speelt. In de studies zijn diverse verklaringen gevonden voor verschillen en zijn aanknopingspunten geformuleerd voor de dienstverlening van UWV.

De pilot wordt echter niet uitgevoerd door gebrek aan capaciteit bij UWV. UWV heeft door de coronacrisis onder meer te maken met (controle van) aanvragen voor de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) en met een grotere WW-instroom. Het ministerie van SZW en UWV nemen de in het onderzoek aanbevolen oplossingsrichtingen rond taaltraining en matching wel mee in de uitwerking van het sociaal flankerend beleid bij het derde corona-steunpakket.

2.2.7 Pilot Studiekeuze vmbo

In deze pilot onderzoekt een consortium van universiteiten het loopbaanoriëntatie en -begeleiding-interventieaanbod voor vmbo-jongeren. Het onderzoek is in juni 2020 gestart en loopt tot medio 2023. Het onderzoek is ten opzichte van andere VIA-pilots later gestart omdat in de jongerenpilots ervoor is gekozen voorafgaand meer tijd te besteden aan het betrekken van de relevante stakeholders en het gelijktijdig opstarten van de opschaling middels het programma Gelijke Kansen Diversiteit en Inclusie, een co-creatietraject in samenwerking met het onderwijsveld.

Met het onderzoek wordt beoogd vmbo-scholen en beleidsmakers inzicht te geven in de effectiviteit en impact van het bestaande loopbaanoriëntatie en -begeleiding-interventieaanbod voor vmbo-jongeren op het ontwikkelen van een weloverwogen studiekeuze voor het MBO. Daarnaast beoogt men de werkzame mechanismen die de effecten kunnen verklaren verder te specificeren, om zo te komen tot bruikbare, haalbare activiteiten die scholen direct in de praktijk kunnen inzetten.

In het onderzoek worden veelbelovende interventies doorontwikkeld tot evidence-informed interventies, gebruikmakend van eerder ontwikkeld materiaal, en geïmplementeerd op vmbo-scholen waar veel jongeren met een migratieachtergrond naartoe gaan. De impact van deze interventies op de leerlingen wordt geëvalueerd. Naar gevorderde en al goed geïmplementeerde interventies wordt een effectstudie uitgevoerd.

2.2.8 Pilot Overgang mbo-arbeidsmarkt

In de Pilot Overgang mbo-arbeidsmarkt onderzoekt een consortium van onderzoeksbureaus en kennisinstituten de (potentieel) werkzame mechanismen van (groepen van) interventies⁸ voor het bevorderen van de arbeidsmarktintrede van mbo'ers met een (niet-westerse) migratieachtergrond. Het onderzoek is in juli 2020 gestart en loopt tot medio 2023.

Het onderzoek bestaat enerzijds uit een analyse van succesfactoren met een literatuurstudie, een data-analyse, een analyse van secundaire bronnen, focusgroepen onder werkgevers en interviews met mbo-medewerkers. Anderzijds bestaat het onderzoek uit 1) een evaluatie van bestaande interventies, 2) een effectmeting met een vergelijkbare controlegroep⁹ op basis van data-analyse en enquêtes onder studenten en 3) een verklarende evaluatie waarin de resultaten ter reflectie en duiding geanalyseerd worden. Daarnaast wordt er voor de kansrijke interventies op basis van co-creatiesessies een opschalingsplan beschreven. Daarmee moet de impact van de succesvolle interventies vergroot worden. Voor de opschaling zal worden samengewerkt met het kennispunt Gelijke Kansen, Diversiteit en Inclusie in oprichting van de MBO raad.

2.2.9 Overig onderzoek

Naast de pilots en het onderzoek naar de pilots, zijn binnen het programma VIA ook enkele separate onderzoeken aanbesteed. We maken hierbij onderscheid tussen vier typen onderzoek:

1. Verkenningen naar de mogelijkheden tot verdiepend onderzoek binnen of naast de pilots van VIA, zoals MKBA's of verrijking van effectiviteitsstudies uit het verleden met informatie over personen met een niet-westerse migratieachtergrond.
2. Verdiepend onderzoek naar de arbeidsmarktproblematiek van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.
3. Secundaire analyse van de effectiviteit van bestaande re-integratieinstrumenten voor de doelgroep van VIA.
4. Onderzoek naar de effectiviteit van aanpakken die geen pilot binnen het programma VIA zijn.

De uitgevoerde onderzoeken zijn weergegeven in tabel 2.2.

⁸ Denk aan stagemakelaars, mentoren, peer-to-peer coaching.

⁹ De toewijzing van de experimentele- en controlegroep ligt nog niet vast. Gedacht wordt aan een selectie van vergelijkbare studenten op dezelfde instellingen en opleidingen.

Tabel 2.2 Overzicht van separaat onderzoek binnen het programma VIA

Naam onderzoek	Status
Verkenningen naar mogelijkheden tot verdiepend onderzoek	
Onderzoek naar de mogelijkheden tot het uitvoeren van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) binnen het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)	Afgerond
Onderzoek naar de mogelijkheden om effectiviteitsstudies uit het verleden te verrijken met vervolgonderzoek gericht op mensen met een niet-westerse migratieachtergrond, inclusief literatuurverkenning en advies uitwerking van generiek re-integratiebeleid op mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.	Afgerond
Vervolgonderzoek verrijking generieke effectiviteitsstudies met informatie over Nederlanders met een migratieachtergrond	Afgerond
Onderzoek naar problematiek van de doelgroep VIA	
Meer inzicht in onverklaard verschil HBO (ROA). Onderzoek naar de achterstand op de arbeidsmarkt (en stages) van studenten in het HBO met een migratieachtergrond	Afgerond
Kansen bekeken. Onderzoek naar verschillen in kans op instroom, doorstroom en uitstroom op de arbeidsmarkt tussen mensen met en zonder migratieachtergrond.	Afgerond
Keuzes bekeken. Onderzoek naar opleidingskeuze en verschillen in de kans op instroom na afronden van een opleiding tussen mensen met en zonder migratieachtergrond. Aanvullende analyses bij het rapport 'Kansen bekeken'.	Afgerond
De positie op de arbeidsmarkt van personen met een niet westerse migratieachtergrond.	Afgerond
Secundaire analyse effectiviteit bestaande re-integratieinstrumenten voor doelgroep VIA	
Effectiviteit van Re-integratieinstrumenten voor bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond in Amsterdam	Afgerond
Invloed van migratieachtergrond bijstandsgerechtigden op netto-effectiviteit van Werkloont	Afgerond
Invloed van migratieachtergrond ww-gerechtigden op netto-effectiviteit van dienstverlening UWV	Afgerond
Langetermijneffecten re-integratie: verschillen naar migratieachtergrond	Afgerond
Onderzoek naar effectiviteit aanpakken die geen pilot binnen VIA zijn	
Onderzoek naar de Werkclub (deze helpt vluchtelingen duurzaam aan het werk).	Tussenrapport beschikbaar

2.3 Welke veranderingen zijn opgetreden?

Ten opzichte van de oorspronkelijke opzet is het programma VIA al verschillende keren aangepast. Nieuwe onderwerpen zoals Behoud en doorstroom zijn toegevoegd aan het programma; pilots zoals de hierboven beschreven pilot Leren & Werken en de pilot Intensieve Begeleiding zijn uitgebreid met deelpilots; en binnen elke pilot wordt een eigen aanpak

ontwikkeld die het beste past bij het desbetreffende werkveld, zoals bijvoorbeeld de samenwerking met het NRO in het geval van de jongerenpilots.

Deze aanpassingen leiden soms tot een veranderende planning en ook een lichte verschuiving in focus, maar betekenen in feite geen fundamentele verandering in de koers van het programma. Het betreft uitvoeringskeuzes, waarbij de uitgangspunten van het programma ongemoeid blijven.

In de afgelopen onderzoeksperiode is het programma echter ook sterk beïnvloed door externe factoren, en dan met name door de gevolgen van de coronacrisis. De coronacrisis heeft op verschillende manieren invloed op het programma VIA en de pilots. We zien gevolgen voor de doelgroep in het algemeen en voor de deelnemers aan de pilots, voor de uitvoering van het programma en voor het onderzoek dat plaatsvindt. Hieronder gaan we verder in op de gevolgen van deze crisis.

2.3.1 Invloed coronacrisis op doelgroep en deelnemers aan pilots

Het nieuwe coronavirus en de coronamaatregelen raken bepaalde groepen in onze maatschappij harder dan andere groepen.¹⁰ Vooral mensen met een lage sociaaleconomische positie zoals mensen met een niet-westerse migratieachtergrond merken de gevolgen van de coronacrisis op hun gezondheid, welzijn, werk en inkomen. Dat komt omdat zij vaker dicht bij elkaar wonen, in slecht geventileerde woningen, met soms meerdere generaties bij elkaar, vaker onderliggende gezondheidsaandoeningen hebben, weinig financiële middelen hebben en vaker een precare arbeidsmarktpositie hebben. Denk daarbij aan een tijdelijk of flexcontract, werken in de informele economie of werken in contactberoepen die laag betalen.

Binnen het programma VIA zijn de gevolgen van de coronacrisis met name merkbaar voor deelnemers aan de pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden en de pilot Leren en Werken. Persoonlijk contact was in veel pilots tussen maart en juni 2020 niet meer mogelijk en leerwerktrajecten in bijvoorbeeld de horeca – onderdeel van de pilot Leren en Werken in Utrecht – hebben tijdelijk stil gelegen. In de pilot Leren en Werken bij Liander en Stedin was minder direct contact mogelijk tussen de deelnemende statushouders en hun collega's.

Er is op basis van de interviews die wij hebben uitgevoerd geen precies beeld te geven van de gevolgen van de coronacrisis op het vlak van gezondheid, welzijn, schulden en dergelijke bij deelnemers. De algemene indruk is dat sommige deelnemers onduidelijkheid, onzekerheid en angst hebben ervaren. De meest kwetsbare deelnemers zijn uit angst voor het nieuwe coronavirus ook erg huiverig geworden voor persoonlijk contact en om bijvoorbeeld deel te nemen aan trainingen. Deelnemers aan leerwerktrajecten hebben extra behoefte aan persoonlijke begeleiding en direct contact met collega's, maar hebben dat moeten missen.

Er is in veel pilots op allerlei manieren geprobeerd om de dienstverlening zoveel mogelijk door te laten gaan. In sommige deelpilots van Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden

¹⁰ Zie o.a. Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis (2020).

is geprobeerd om telefonisch in contact te blijven met deelnemers, maar dat is niet bij iedereen gelukt. In de deelpilot Leren en Werken in Utrecht is voor de taallessen overgeschakeld naar een online omgeving. Een overstap op online dienstverlening is echter niet overal en bij iedereen mogelijk. De meest kwetsbare deelnemers beschikken thuis niet over de benodigde voorzieningen en praktijklessen zijn niet digitaal te geven. Ondanks de inzet vanuit de pilots om creatieve oplossingen te bedenken is de ondersteuning en begeleiding van deelnemers veel minder intensief geweest dan beoogd.

Daar komt bij dat sommige geïnterviewden verwachten dat gemeenten hun schaarse middelen de komende tijd eerder zullen inzetten op mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt dan op de meest kwetsbare inwoners die langdurig afhankelijk zijn van een uitkering. Al met al ontstaat zo het beeld dat de coronacrisis de doelgroep van VIA – ondanks de extra inzet vanuit de pilots – op een grotere achterstand zet.

2.3.2 Invloed coronacrisis op uitvoering en opschaling programma

De coronacrisis heeft ook een sterke directe invloed gehad op de uitvoering van het programma VIA en de context waarbinnen die uitvoering plaatsvindt. Waar de directe invloed tot nu toe tijdelijk is geweest, met uitstel van activiteiten en een aangepaste planning van de pilots tot gevolg, heeft de verandering van de context ook gevolgen voor de opschaling van de ontwikkelde instrumenten.

De invloed van de maatregelen die vanaf maart 2020 werden genomen verschilden per pilot:

- De pilot **culturele barometer** volgt in feite een ander ontwikkelpad dan de overige pilots, aangezien de pilotfase van deze pilot al lang (en dus ook lang vóór maart 2020) is afgerond.
- Voor de **pilot nudging** is het gevolg dat de deelnemende organisaties waarschijnlijk minder vacatures kunnen uitzetten dan verwacht. De organisaties blijven wel betrokken bij de pilot en bestaande procedures kunnen verder onderzocht worden.
- De **pilot behoud en doorstroom** stond op het punt om te beginnen met de implementatie toen de maatregelen werden ingevoerd. Er is besloten om de uitvoering op te schorten, waardoor de pilot nu met een aangepaste planning wordt uitgevoerd.
- Voor de **pilot intensieve begeleiding** was het gevolg van de maatregelen dat veel activiteiten tot stilstand kwamen. De intensieve en persoonlijke 1-op-1 begeleiding, de kern van de aanpak, kon niet doorgaan of moest door telefonisch contact vervangen worden, en trajecten gericht op activering, taal of opleiding konden geen doorgang vinden. Ook hebben de maatregelen een versturende invloed op het effectonderzoek.
- Voor de **pilot leren en werken** was het gevolg van de maatregelen dat trajecten deels op pauze gezet werden, omdat er geen mogelijkheid was voor de deelnemers om hun werk zoals verwacht uit te voeren.
- De pilot **uitstroom uit de WW** werd gepauzeerd omdat het UWV, de kernpartner in deze pilot, de uitvoering van de coronagerelateerde steunmaatregelen moest prioriteren. Het data-onderzoek dat al werd uitgevoerd kon wel doorgang vinden.
- De **jongerenpilots** (studiekeuze en overgang mbo-arbeidsmarkt) zijn (nog) niet sterk beïnvloed door de crisis, omdat het voortraject waarin de pilots en onderzoeken geselecteerd zijn, ook in de context van de maatregelen uitgevoerd kon worden.

Naast de directe praktische impact heeft met name de verandering van de economische context gevolgen voor het programma VIA. Het uitgangspunt van het programma was vanaf het begin dat de economie op volle toeren draait, en dat er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt. Dit uitgangspunt is als gevolg van de coronacrisis in het tegenovergestelde veranderd: er is sprake van een onvoorspelbare economische crisis en naar verwachting zal het aantal werklozen verder toenemen en het aantal vacatures juist verder afnemen.

Het VIA programmamteam heeft op deze situatie gereageerd door per pilot kansen en bedreigingen te inventariseren. Waar mogelijk is daar wat mee gedaan, maar bij sommige pilots zoals WW en Intensieve begeleiding van langdurig werkzoekenden was duidelijk dat er op korte termijn geen activiteiten mogelijk waren. Daarnaast vindt er binnen het programma een heroriëntatie van het beleidsframe plaats waarbij de terminologie verschuift van integratie naar gelijke kansen. Deze terminologie sluit volgens de betrokkenen beter aan bij de behoeften van de stakeholders zoals onderwijspartijen, werkgevers en gemeenten.

Het is nog onduidelijk op welke manier de huidige economische onzekerheid en de oplopende werkloosheid consequenties gaat hebben voor de opschaling van de lessen van VIA. Risico's zijn dat de thema's (culturele) diversiteit en gelijke kansen minder prioriteit krijgen bij betrokken partijen, en dat sommige doelgroepen, zoals de langdurig werkzoekenden met een migratieachtergrond, door de toename van de werkloosheid als het ware 'onderaan de stapel' terecht komen. Volgens de VIA-medewerkers zelf is het risico van een lagere prioriteit nog niet uitgekomen. Ontwikkelingen omtrent *Black Lives Matter* kunnen juist ook leiden tot sterkere aandacht voor ongelijkheid op de arbeidsmarkt, en hebben de noodzaak van diversiteit en inclusie extra onderstreept, ook bijvoorbeeld binnen de taskforce VIA.

Ook onduidelijk is in hoeverre het mogelijk is om de VIA prioriteiten ter opschaling te verankeren in de uitwerking van het economische herstellepakket. Ook de *Recovery & Resilience Facility* (RRF) van de EU biedt mogelijkheden om de lessen van VIA juist te verbinden met de huidige crisissituatie. De gesprekken over de invulling van deze herstelmaatregelen zijn nog gaande, waardoor nog niet duidelijk is in welke mate de investeringen ten goede zullen komen aan de diverse doelgroepen van VIA.

2.3.3 Invloed coronacrisis op onderzoek binnen het programma

De coronacrisis heeft ten slotte invloed op het onderzoek naar de pilots. Dat geldt vooral voor de onderzoeksprojecten die na maart 2020 zijn gestart of die in maart 2020 nog liepen. We zien twee gevolgen.

Ten eerste zijn de steekproeven minder groot zijn dan vooraf gedacht. In de pilot 'Nudging in werving en selectie' bijvoorbeeld zijn er mogelijk niet genoeg vacatures om met de vooraf gewenste statische power uitspraken te doen over de effectiviteit van de nudges. In sommige deelpilots van Intensieve Begeleiding van Werkzoekenden en Leren en Werken zijn er minder deelnemers waardoor de steekproef veel kleiner is geworden dan gewenst. Een deel van het geplande netto-effectiviteitsonderzoek kan hierdoor (mogelijk) niet uitgevoerd worden zoals beoogd. Dit beperkt de mogelijkheden om uitspraken te doen over de netto-effectiviteit van pilots.

Een tweede gevolg van de coronacrisis is dat de arbeidsmarkt is veranderd. De kansen op uitstroom naar betaald werk of behoud van werk zijn kleiner geworden voor deelnemers. Voor het onderzoek naar de pilots betekent dit dat de gevonden effecten – in termen van uitstroom, baanbehoud en dergelijke – naar alle waarschijnlijkheid minder sterk zullen zijn dan vooraf gedacht. Het wordt daardoor moeilijker om aan te tonen welke interventies (netto)effectief zijn om de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren.

In de pilots proberen de projectleiders en onderzoekers om ondanks deze beperkingen de onderzoeksopzetten aan te passen zodat zoveel mogelijk relevante informatie wordt verzameld. Het accent verschuift daarbij in sommige pilots van netto-effectiviteit naar ervaringskennis, gepercipieerde effecten en werkzame elementen van interventies.

2.4 Welke activiteiten vinden plaats rond opschaling?

VIA is opgezet als beleidsontwikkelingsprogramma. Dat betekent dat van het programma zelf geen macro effecten verwacht worden. Des te belangrijker is het dat de lessen van VIA, met name de ontwikkelde aanpakken en werkwijzen die effectief zijn gebleken, uiteindelijk worden verspreid en opgeschaald. In het eerste tussenrapport van deze evaluatie is geconstateerd dat opschaling steeds meer prioriteit op zowel pilot- als programmaniveau zal moeten krijgen. Hieronder beschrijven we beknopt via welke lijnen de opschaling op dit moment vorm wordt gegeven.

Deels is de opschaling van de VIA-kennis afhankelijk van de plek die de VIA-onderwerpen binnen het toekomstige beleid van de Rijksoverheid krijgen. Daarbij kan het gaan om de plannen die een nieuw kabinet na de verkiezingen in maart 2021 maakt. VIA beoogt input te leveren voor de ontwikkeling van deze nieuwe beleidsplannen. Ook nu zijn er echter al aanknopingspunten binnen de rijksbrede beleidsontwikkeling waar VIA op programmaniveau aansluiting vindt.

Zo komen verschillende thema's en interventies die binnen VIA onderzocht worden (bijvoorbeeld leerwerktrajecten), expliciet terug als investeringsmogelijkheid in de Brede Maatschappelijke Herooverwegingen (BMH) die nog voor de coronacrisis zijn geformuleerd. Omdat de context nu is veranderd, zijn ook de kansen voor rijksinterne opschaling van VIA-lessen verschoven. Zo zijn er in het derde corona-steunpakket middelen vrijgemaakt voor bestrijding van jeugdwerkloosheid. Hetzelfde geldt voor de Recovery & Resilience Facility (RRF) die in EU-verband wordt opgesteld en waar die ook aanknopingspunten biedt voor VIA opschaling. De gesprekken over deze twee brede herstelmaatregelen zijn nog gaande, waardoor nog niet duidelijk is in welke mate het mogelijk zal blijken om de VIA-lessen te koppelen aan de aanpak van de huidige crisissituatie.

Een andere belangrijke lijn van opschaling betreft het verspreiden en verankeren van de ontwikkelde interventies bij de stakeholders buiten de Rijksoverheid, zoals werkgevers, onderwijsinstellingen en gemeenten. Opschaling vindt plaats binnen de pilots en via de Taskforce Werk en Integratie. Het programmateam van VIA streeft er nadrukkelijk na om samen met de betreffende partners ervoor te zorgen dat de uitkomsten van de VIA-pilots in het veld

zelf geborgd en ingezet worden, om zo de eigenaarschap van de diverse aanpakken breed te verdelen. Binnen de taskforce zal dit gezamenlijke streven de komende maanden concrete uitwerking moeten krijgen. Voorbeelden van opschaling en impact zijn:

- Wetsvoorstel Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie. Inzichten uit de pilot Nudging in Werving en Selectie zijn hierin meegenomen.
- Kennispunt Gelijke Kansen, Diversiteit en Inclusie. Dit nieuw op te richten kennispunt komt mede voort uit de pilot Overgang mbo-arbeidsmarkt.
- Recruitercode. Deze bevat richtlijnen voor het recruitersvak en besteedt uitgebreid aandacht aan de rol die recruiters spelen in het tegengaan van arbeidsdiscriminatie. Inzichten komen mede voort uit de pilot Nudging in Werving en Selectie.

Tot slot is VIA als beleidsontwikkelingsprogramma onderdeel van de operatie Inzicht in Kwaliteit van het Ministerie van Financiën. Binnen deze operatie deelt VIA de ervaringen met (de ontwikkeling van) evidence-based beleidsontwikkeling. Deze lessen zijn ook binnen het ministerie van SZW in diverse gremia gedeeld en besproken. Binnen de directe Samenleving en Integratie zijn de lessen van VIA gebruikt voor de ontwikkeling van een leertraject rondom evidence-based beleidsontwikkeling.

2.5 Tussenconclusie

Het programma VIA is sinds de eerste rapportage van de programmaevaluatie (oktober 2019) volop verder ontwikkeld en uitgerold. Bestaande pilots zijn verder geïmplementeerd en uitgebreid, en enkele nieuwe pilots zijn opgestart. Met uitzondering van de pilot Uitstroom uit de WW vindt in alle (deel)pilots zowel uitvoering als onderzoek plaats. De fases waarin de pilots zich bevinden lopen sterk uiteen: pilots zoals de Culturele Barometer en enkele deelpilots van de pilot Intensieve Begeleiding zijn al afgerond, terwijl de praktijkonderzoeken naar de jongerenpilots zich in de opstartfase bevinden.

De coronacrisis heeft een driedelige impact op het programma VIA. Mensen met een lage sociaaleconomische positie - vaak mensen met een niet-westerse migratieachtergrond - ondervinden forse gevolgen van de coronacrisis op hun gezondheid, welzijn, werk en inkomen. We zien dat de deelnemers aan pilots soms onduidelijkheid, onzekerheid en angst hebben ervaren. Naar verwachting zet de coronacrisis de doelgroep van VIA - ondanks de extra inzet vanuit de pilots - op een grotere achterstand. Daarnaast lopen de uitvoering van het programma en het onderzoek op verschillende fronten vertraging op door de maatregelen die vanaf maart 2020 getroffen werden om verspreiding van het virus in te dammen. Zo konden sommige aanpakken niet meer uitgevoerd worden (bijvoorbeeld werktrajecten) en zorgde de ingrijpende verandering voor verstoring van experimentele onderzoeksplannen. Inmiddels lijkt het erop dat de meeste pilots weer voortgezet kunnen worden. Ten slotte heeft de coronacrisis gevolgen voor het onderzoek naar de pilots. Een deel van het geplande netto-effectiviteitsonderzoek kan (mogelijk) niet uitgevoerd worden zoals beoogd en door de gevonden effecten - in termen van uitstroom, baanbehoud en dergelijke - veel zullen minder sterk zijn omdat de kansen op uitstroom naar betaald werk of behoud van werk kleiner zijn geworden voor deelnemers.

Desondanks betekent de vertraging dat slechts een deel van de pilots aan het eind van de huidige kabinetsperiode helemaal afgerond zal zijn. Het programma loopt naar verwachting door tot de zomer 2021. Er wordt al wel gewerkt aan mogelijkheden voor opschaling, zodat de lessen van VIA wel in de nieuwe kabinetsperiode meegenomen kunnen worden.



Voorlopige kennis uitvoering en werking van pilots

In dit hoofdstuk kijken we naar de voorlopige kennis die beschikbaar is gekomen over de uitvoering en werking van de VIA-pilots. We gaan op zoek naar de rode draden binnen en tussen de pilots. Daarbij baseren we ons op de verschenen rapporten en op interviews met projectleiders van pilots en beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW.

3.1 Op dit moment beschikbare informatie over uitvoering en werking

In deze paragraaf gaan we na welke informatie beschikbaar is gekomen over de uitvoering en werking van pilots. Daarbij kijken we naar de formele (concept) rapporten die voortkomen uit de pilots en niet naar voorstudies, projectplannen en dergelijke. Per september 2020 zijn acht rapporten verschenen over de VIA-pilots. Het gaat in bijna alle gevallen om tussenrapporten die nog geen compleet inzicht geven. In tabel 3.1 vatten we samen welke informatie deze rapporten bevatten over de uitvoering en werking. We maken daarbij onderscheid tussen:

- **Beschrijving aanpak.** Bevat het rapport een systematische beschrijving van de aanpak en interventies (doel, doelgroep, stappenplan, randvoorwaarden, etc)?
- **Implementatie en uitvoering.** Bevat het rapport een beschrijving van het verloop van de implementatie en uitvoering van de pilot en de succes- en faalfactoren daarbij?
- **Werkzame elementen.** Bevat het rapport een analyse van de werkzame elementen?

- **Ervaringen betrokkenen.** Bevat het rapport een beschrijving van de ervaringen van betrokkenen, zoals de gepercipieerde toegevoegde waarde, ervaren mate van succes, aanvullende behoeftes, et cetera?

Tabel 3.1 Beschikbare informatie in de tot nu toe verschenen rapporten per pilot

Programmalijnen en pilots	Beschrijving aanpak/interventie	Implementatie en uitvoering	Werkzame elementen	Ervaringen betrokkenen
Pilot Nudging in Werving en Selectie	Ja	.	.	Ja
Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden				
• Amsterdam	Ja, summier ¹¹	.	.	.
• Rotterdam	Ja, summier ¹²	.	.	.
• Almere	Ja, summier ¹³	.	.	.
Pilot Leren en Werken				
• Utrecht	Ja	Ja	Ja	Ja
• Liander	Ja	Ja	Ja	Ja
• Zorg	Ja	Ja	Ja	Ja
• Spoor	Ja	Ja	.	.

Pilot Nudging in Werving en Selectie. Het tussenrapport geeft een eerste inzicht in de nudges en de ervaringen van pilotwerkgevers en kandidaten met het toepassen van de nudges.

Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden. Iedere pilot wordt door een ander onderzoeksbureau onderzocht. Over de pilot in Amsterdam is een tussenrapport verschenen. Dit rapport beschrijft met name de voorlopige effecten en maatschappelijke kosten en baten. Het rapport geeft een korte beschrijving van de methodiek, de Amsterdamse Aanpak. Het rapport gaat in niet in op de ervaringen van betrokkenen noch op de implementatie en uitvoering van de pilot. Over de pilot in Rotterdam is een eindrapport verschenen. Dit eindrapport bevat een analyse van de effecten van de FIP-methode voor de groep uitkeringsgerechtigden met een eerstegraads niet-westerse migratieachtergrond, ook in vergelijking met uitkeringsgerechtigden die in Nederland geboren zijn. Verder bevat het rapport een beknopte beschrijving van de FIP-methode en de theoretische achtergronden ervan. Het rapport bevat geen beschrijving van de uitvoering of kwalitatieve informatie over de ervaringen. Over de pilot in Almere is een concept eindrapport verschenen. In dit rapport

¹¹ Met summier bedoelen we dat de aanpak globaal is beschreven, maar dat daarbij niet systematisch onderscheid is gemaakt tussen doel, doelgroep, interventie, aanpak, randvoorwaarden.

¹² Dit betreft een aanvulling op een bestaand onderzoek. In de rapporten over het bestaande onderzoek is meer informatie te vinden over aanpak, implementatie et cetera.

¹³ Idem.

worden de effecten van de aanpak 45+ voor de doelgroep van klanten met een niet-westerse migratieachtergrond beschreven. Ook bevat het rapport een korte beschrijving van de aanpak, en gaat verder beperkt in op de uitvoering van het experiment. Het rapport bevat geen informatie over de ervaringen van betrokkenen.

Pilot Leren en Werken. Iedere pilot wordt door een ander onderzoeksbureau onderzocht. Het onderzoek naar de pilots is in hoofdlijnen vergelijkbaar. Ieder onderzoek bevat een beschrijving van de aanpak en interventies en de ervaringen daarmee, een analyse van de werkzame elementen en succes- en faalfactoren en een kwantitatieve analyse van de resultaten en effecten. De pilots hebben vanwege de kleine deelnemersaantallen en de maatwerkaanpak geen experimentele opzet en netto-effectiviteitsonderzoek wordt niet uitgevoerd. Wel zullen de nog te publiceren eindrapporten (in het voorjaar van 2021) over de pilots bij Liander en in de zorg beide ook een kostenbatenanalyse bevatten.

3.2 Lessen uit de praktijk

In deze paragraaf beschrijven we de lessen uit de praktijk op basis van de beschikbare (tussen)rapporten. Waar mogelijk vullen we de kennis uit de rapporten aan met inzichten die genoemd zijn in interviews die wij uitvoerden en uit andere rapporten die voortkomen uit het programma VIA.

3.2.1 Pilot Nudging in Werving en Selectie

Het tussenrapport over de Pilot Nudging in Werving en Selectie beschrijft de ervaringen van de recruiters bij pilotwerkgevers met het toepassen van de nudges en de cijfers die kandidaten geven aan de wervings- en selectieprocedure. Deze nudges zijn neutralere vacatureteksten; objectievere eerste selectie en gestructureerd interviewen.

De ervaringen met neutralere vacatureteksten zijn over het algemeen positief, waarbij kandidaten deze nudge iets positiever beoordelen dan recruiters. Recruiters vinden dat deze nudge het bewustzijn vergroot over wat nu echt nodig is om de functie goed uit te kunnen voeren. Ook vinden zij dat de nudge bijdraagt aan een professionelere manier van werken. Recruiters vinden het wel moeilijk om vacatureteksten te herschrijven en ervaren soms dat er zo veel haast is om een vacature uit te zetten, dat de tijd ontbreekt om de nudge goed toe te passen.

Ook de ervaringen van recruiters en kandidaten met de objectievere eerste selectie zijn positief. Recruiters vinden dat hun keuze minder is gebaseerd op een onderbuikgevoel waardoor zij de keuze beter kunnen onderbouwen richting kandidaten, collega's en leidinggevenden. Recruiters merken dat er meer diverse kandidaten doorgaan naar een volgende ronde. Recruiters geven ook aan dat ze willen blijven werken met de sollicitatievragen in plaats van een normale cv en brief. Wel vinden recruiters het lastig om op een genormeerde manier scores te geven aan de sollicitaties (wanneer scoort een antwoord een 5 en wanneer een 1?) en de vorm van de reacties (zoals taalgebruik) los te zien van de inhoud.

De nudge 'gestructureerd interviewen' lijkt goed toepasbaar in de praktijk. Wel was het aantal organisaties dat deze nudge wilde uitproberen beperkt, en haakten er tijdens de pilot een aantal organisaties af bij deze nudge. Onder meer omdat deze nudge in de ogen van de organisaties veel om handen heeft om te implementeren, of omdat de afdeling al zeer divers bleek te zijn en er van de nudge weinig extra effect verwacht kon worden. De uniforme wijze van interviewen heeft in de ogen van recruiters meerwaarde boven een gesprek aan de hand van een cv en motivatiebrief. Gestructureerd interviewen schuurt echter met de behoefte om mee te kunnen wegen hoe iemand in het team past. Dit is zowel voor kandidaat als voor organisatie belangrijk, met het oog op het toekomstige behoud van kandidaten.

Box 2

Lessen uit de praktijk die niet in het tussenrapport zijn opgenomen

Naast de informatie uit het tussenrapport over de Pilot Nudging in werving en selectie is nog meer informatie beschikbaar. Uit interviews met betrokkenen bij de pilot blijkt dat het werken met de nudges resulteert in de volgende (ervaren) effecten: een meer diverse mix van talent in organisaties; professionalisering van het vak recruiter; betere uitlegbaarheid van keuze naar kandidaten en meer interne consensus over de keuze; meer bewustwording bij recruiters van de eigen vooroordelen.

De ervaringen van de tweede groep deelnemende werkgevers zijn positiever dan die van de eerste groep. De tweede groep is sneller bedreven in het toepassen van de nudges. Meerdere deelnemers zijn de nieuwe werkwijze op grotere schaal in hun organisatie aan het implementeren.

Daarnaast blijkt uit de interviews welke factoren een positieve bijdrage leveren aan de pilot. Dat is allereerst de ondersteuning die deelnemers ontvangen. TNO en SZW ondersteunen deelnemers bij het delen van data en bij het implementeren van de werkwijze. Daarbij is geleerd van de ervaringen met de eerste groep en is de datalevering bijvoorbeeld vereenvoudigd. Op de tweede plaats speelt gemak een belangrijke rol. Werkgevers uit de tweede groep vinden de nudges over het algemeen leuk en gemakkelijk om te implementeren. Op de derde plaats verloopt het projectmanagement efficiënt en effectief. Er wordt veel tijd geïnvesteerd in het onderhouden van contact met de deelnemers en in overleg met deelnemers wordt de werkwijze aangepast als dat nodig is.

Ten slotte heeft in het kader van het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021 de Delphi-studie 'Stand der Wetenschap Arbeidsmarktdiscriminatie' plaatsgevonden. De bevindingen daarvan zijn ook relevant voor de pilot Nudging in werving en selectie. Doel van de delphi-studie was met (wetenschappelijke) experts te komen tot een gedeeld beeld van de belangrijkste werkzame interventies om arbeidsmarktdiscriminatie te verminderen en de diversiteit te vergroten tijdens de werving en selectie. Uit de studie blijkt dat een objectieve selectieprocedure en het veranderen van de sociale norm, waarbij de organisatie (en branche) uitstraalt dat het tegen discriminatie is, volgens experts effectieve interventies zijn om arbeidsmarktdiscriminatie te verminderen. Om de diversiteit in organisaties te vergroten is het vaak onvoldoende om enkel de hierboven genoemde anti-discriminatiemaatregelen te implementeren. Hiervoor zijn ook maatregelen nodig gericht op het aantrekken van een diverse groep kandidaten. Het uitbreiden van wervingskanalen en het inclusiever maken van vacatureteksten kunnen hieraan bijdragen.

3.2.2 Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden

De drie beschikbare rapporten over de pilots intensieve begeleiding geven vooral inzicht in de netto-effecten van de interventies op de werkkansen van de doelgroep. Verklaringen voor (ontbreken van) effecten worden niet gegeven, en ervaringen van betrokkenen worden buiten beschouwing gelaten. Op basis van interviews met de projectleiders op gemeenteniveau die voor deze evaluatie zijn afgenomen kunnen we wel enkele lessen uit de praktijk benoemen. Het

gaat hierbij zowel om (veronderstelde) werkzame mechanismen van de begeleiding als over eerste conclusies die betrokkenen zelf trekken over de opbrengsten van hun werkwijze.

Ondanks de verschillen in werkwijze en methodiek komen de (voorlopige) lessen uit de uitvoering overeen. Deze lessen hebben zowel betrekking op de veronderstelde werking van de interventies als op de meerwaarde van het programma VIA voor de pilotprojecten:

- Frequentere contactmomenten tussen klantmanager en klant;
- Één persoonlijk klantmanager per klant zonder doorverwijzing;
- Ondersteuning op gebied van taal;
- VIA biedt meerwaarde door onderzoek.

Frequentere contactmomenten tussen klantmanager en klant. De frequentie van het contact heeft positieve effecten zowel voor de doelgroep als voor de klantmanagers. Juist de groep van langdurig werklozen heeft in de praktijk weinig contact met hun klantmanagers, in veel gevallen maximaal één keer per jaar. De focus op frequent contact met deze groep betekent dan ook een duidelijke verandering in de aandacht. Voor de klanten werkt dit activerend, aangezien zij nieuwe ondersteuning aangeboden krijgen die zij eerder niet kregen. Voor de klantmanagers blijkt het zeer inzichtelijk om de doelgroep van langdurig werklozen beter te leren kennen en daarbij een open benadering te kunnen hanteren. Zij concluderen dat er meer mogelijk is voor deze doelgroep dan zij hadden verwacht.

Één persoonlijk klantmanager per klant zonder doorverwijzing. Het aanwijzen van één persoonlijk klantmanager werkt bevorderend voor de laagdrempeligheid van het contact en het opbouwen van een vertrouwensband. Het feit dat er geen wisseling van begeleiding plaatsvindt betekent dat stappen op verschillende participatiegebieden gelijktijdig gezet kunnen worden, op een manier en in een volgorde die past bij de klant. Volgens de betrokken klantmanagers is het opbouwen van een vertrouwensband bij de doelgroep van langdurig werkzoekenden met een migratieachtergrond een centrale opbrengst, en het aanwijzen van een vast contactpersoon is hiervoor een randvoorwaarde.

Ondersteuning op gebied van taal. Het meest kenmerkende verschil tussen de doelgroepen van de VIA-pilots en het reguliere klantbestand van de deelnemende gemeenten is het taalniveau. Dit heeft twee aspecten: ten eerste belemmert het de kansen op de arbeidsmarkt, en ten tweede bemoeilijkt het de communicatie tussen klantmanager en klant. Een deel van de pilots richt zich ook heel expliciet op het bevorderen van de taalvaardigheid van de deelnemers, bij de pilot in Amsterdam worden juist klantmanagers ingezet met kennis van de taal en culturele achtergrond van hun klanten. De focus op taal is de meest voor de hand liggende verklaring voor eventuele verschillen in de effectiviteit van de maatregelen tussen klanten met een migratieachtergrond en klanten met een Nederlandse achtergrond.

VIA biedt meerwaarde door effectiviteitsonderzoek. De deelnemende gemeenten experimenteren in de pilots allemaal met bestaande aanpakken, die echter wel op een specifieke doelgroep toegepast worden die onder de bredere VIA-groep valt. Anders dan in andere pilots gaat het dus niet om het ontwikkelen van nieuwe aanpakken of het experimenteren met nieuwe ideeën in de praktijk. De meerwaarde van het programma VIA bestaat voor alle gemeenten expliciet uit het onderzoek. Dat betekent dat de gemeenten zelf

willen weten of de aanpakken die zij gebruiken ook volgens het onderzoek effectief blijken. In twee van de zes gemeenten bestaat de VIA-pilot alleen uit aanvullend onderzoek op bestaande gegevens (Rotterdam en Almere).

3.2.3 Pilot Leren en Werken

In de Pilot Leren en Werken zijn lessen geleerd over de implementatie en uitvoering van de pilots en de werking van de pilots. We beginnen met enkele voorlopige lessen over de implementatie en uitvoering van de pilots.

Er is een duidelijk verschil in implementatie en uitvoering tussen bestaande aanpakken en nieuwe aanpakken. Bestaande aanpakken zoals die zijn toegepast voor de pilots 'Leren en werken bij Liander' en 'Voortraject Leren en werken in de zorg' zijn wat meer uitgekristalliseerd. Liander en Nova College hebben al ervaring met de aanpak opgedaan bij eerdere lichtingen deelnemers. De inhoud van het traject ligt in hoofdlijnen vast. De betrokken partijen kennen elkaar en hebben onderling werkafspraken gemaakt. Ernstige knelpunten zijn in een eerder stadium grotendeels opgelost. Dit alles betekent niet dat deze pilots geheel vrij zijn van knelpunten maar wel dat de implementatie en uitvoering relatief soepel verlopen. Nieuwe aanpakken zoals in de pilots 'Leren en werken in Utrecht' en 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' zijn nog in ontwikkeling. De inhoud van het traject ligt nog niet vast, werkprocessen moeten nog ontwikkeld worden en partijen moeten elkaar leren kennen en leren samenwerken. Er doen zich dan ook belangrijke knelpunten voor bij de implementatie en uitvoering die om een oplossing vragen. Bij de pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' hebben die knelpunten ertoe geleid dat er vooralsnog weinig concrete resultaten zijn bereikt. Met de Utrechtse aanpak zijn wel resultaten geboekt.

Kenmerkend voor alle pilots binnen Leren en Werken is dat publieke (gemeenten) en private partijen (werkgevers, opleidingsinstellingen) met elkaar samenwerken. In de pilots 'Leren en werken in Utrecht' en 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' spreekt men daarbij expliciet van cocreatie.¹⁴ Uit de tussenrapporten over de pilots blijkt dat succesvolle samenwerking vraagt om inhoudelijke regie en duidelijke werkafspraken. Enthousiasme bij de betrokken partijen, goede wil en procesregie zijn onvoldoende. Er moeten ook inhoudelijke keuzes worden gemaakt over onder meer de selectie van deelnemers, de benodigde scholing en begeleiding en de onderlinge taakverdeling. Daarnaast is het van belang dat de betrokken partijen het einddoel voor de doelgroep voor ogen blijven houden. Dat vraagt om langetermijninvestering in de samenwerking en om een vorm van cocreatie of publiekprivate samenwerking waarin taken en rollen duidelijk belegd zijn. Daarbij gaat publiekprivate samenwerking ook altijd over financiering. In de pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' is de juiste vorm nog niet gevonden. In de pilot 'Leren en werken in Utrecht' krijgt de juiste samenwerking steeds meer vorm. In beide pilots wist men van tevoren dat cocreatie vraagt om continu leren, en daarom is draagvlak voor het proces (waarin nog niet alles is uitgekristalliseerd) ook van belang.

¹⁴ Dit wordt gedefinieerd als een vorm van samenwerking waaraan mensen deelnemen vanuit verschillende achtergronden met het oog op het zoeken naar oplossingen voor complexe uitdagingen.

De tussenrapporten bevatten ook voorlopige lessen over de werking van de pilots. Vier werkzame elementen lijken op basis van de tussenrapporten cruciaal voor duurzame arbeidsparticipatie via leerwerktrajecten:

- een doordachte screening en selectie van deelnemers;
- continue aandacht voor taal;
- intensieve begeleiding;
- aandacht voor inclusie op de werkvloer.

Doordacht screening en selectie van deelnemers. Een doordachte selectie is van belang voor een goede match tussen de deelnemer en het leerwerktraject. De eisen moeten niet te hoog, maar ook niet te laag zijn. In het eerste geval dreigt *cherry picking* en wordt een grote groep kansrijke kandidaten gemist, in het tweede geval dreigt selectie van overgekwalificeerde kandidaten. Het maken van een goede selectie blijkt in de praktijk heel lastig. In de pilot 'Voortraject Leren en werken in de zorg' bijvoorbeeld probeert men op basis van toetsresultaten en een motivatiegesprek te bepalen of deelnemers de opleiding zullen behalen, maar deze hebben in de praktijk niet altijd voldoende voorspellende waarde. De oorzaak van uitval van kandidaten ligt vaak in niet te voorziene factoren in de privésfeer. In de pilot 'Leren en werken bij Liander' probeert men dit te voorkomen door ook na te gaan of het traject past bij de persoonlijke omstandigheden van de deelnemer. In de pilot 'Leren en werken in Utrecht' is men steeds meer aandacht gaan besteden aan het selecteren van kandidaten op motivatie voor werken in een specifieke sector.

Continue aandacht voor taal. Taal blijkt in alle trajecten cruciaal. Dat uit zich in sommige pilots in het hanteren van taal als selectie criterium. De pilot 'Leren en werken bij Liander' bijvoorbeeld is enkel toegankelijk voor deelnemers met een taalniveau van B1 of hoger, omdat deelnemers met een lager taalniveau dan B1 moeite hebben met het afronden van de opleiding. In alle pilots ontvangen deelnemers taaltraining of Nederlandse taallessen, met name aan het begin van of voorafgaand aan de leerwerktrajecten. Daarnaast blijkt blijvende aandacht voor taal op de werkvloer van groot belang. Niet in alle pilots is hiervoor al een optimale werkvorm gevonden. In de pilot 'Voortraject Leren en werken in de zorg' leiden taalproblemen soms tot miscommunicatie met collega's of het niet of zeer moeizaam behalen van stages. Taal speelt zo'n grote rol bij leren en werken omdat enerzijds doelgroep de Nederlandse taal niet goed machtig is; het gaat om nieuwkomers en laag opgeleide oudkomers. Anderzijds is taal belangrijk om een opleiding op mbo-niveau met goed gevolg te kunnen afronden en te kunnen

Intensieve begeleiding. Het blijkt van groot belang dat deelnemers iemand hebben om op terug te kunnen vallen. Dit kan gezien worden als een vorm van jobcoaching. Zo'n begeleider kan bijvoorbeeld helpen om misverstanden op te lossen of praktische zaken te regelen. Intrinsieke motivatie en gemeente betrokkenheid zijn belangrijke eigenschappen van de begeleider. Ook dient de begeleider rekening te houden met de specifieke kenmerken en leerbehoeften van deelnemers. In de pilot 'Leren en werken bij Liander' krijgen leerlingen een taalbuddy die helpt om de statushouders te laten landen in het team en die blijvende aandacht besteedt aan taal en het taalniveau. In het 'Voortraject Leren en werken in de zorg' ervaren deelnemers veel steun van de werkbegeleider of praktijkbegeleider binnen de zorgorganisatie. Daarnaast zorgt de projectleider van deze pilot voor extra begeleiding. Zij helpt bij problemen die zich voordoen tijdens de studie en het op orde krijgen van de randvoorwaarden om het

Voortraject en de aanvullende niveau 3 opleiding te kunnen volgen (zoals kinderopvang(toeslag) regelen, onderzoeken of financiering van het lesgeld mogelijk is, administratieve zaken regelen).

Aandacht voor inclusie op de werkvloer. Inclusie blijkt in de pilots een belangrijker component dan tevoren gedacht. Duurzame arbeidsparticipatie vraagt niet alleen om een goede match, begeleiding en het aanleren van de benodigde kennis en vaardigheden, maar ook om een inclusieve cultuur op de werkvloer. De deelnemer moet zich thuis kunnen voelen in de organisatie en als volwaardig lid van het team worden opgenomen. Dat vraagt om geduld en respect van collega's en leidinggevenden. Daarvoor is ook sturing op gedrag en cultuur nodig bij deelnemende werkgevers.

3.2.4 Overig onderzoek: Werkclub

Binnen het programma VIA is ook een rapport verschenen dat niet gaat over de pilots maar dat wel lessen bevat over de uitvoering en werking van een interventie gericht op de arbeidsparticipatie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond: de Werkclub.¹⁵ We bespreken hier de voorlopige lessen over de Werkclub omdat deze goed aansluiten bij de lessen over de pilots Leren en Werken en Intensieve begeleiding van werkzoekende. Naast het rapport over de Werkclub zijn binnen het programma VIA nog meer separate onderzoeken uitgevoerd. Deze gaan echter niet over de uitvoering en werkzame elementen van interventies en daarom bespreken we die rapporten niet in dit hoofdstuk.

De Werkclub biedt re-integratiedienstverlening specifiek voor de groep asielstatushouders en werkt in opdracht van gemeenten. De doelgroep van de Werkclub is ingeburgerde en niet-ingeburgerde vergunninghouders, door de Werkclub 'members' genoemd. De Werkclub begeleidt asielstatushouders naar hun eerste (start)baan en zet die begeleiding voort tijdens deze baan en volgende banen, om de kans op duurzaam succes op de arbeidsmarkt te vergroten. Het begeleidingsprogramma kenmerkt zich door een integrale benadering: niet alleen wordt er gewerkt aan taalontwikkeling, ook is er ruime aandacht voor het 'jobfit' maken van de member en voor het vergroten van de zelfredzaamheid in het algemeen. Voor de begeleiding zet de Werkclub professionals en vrijwilligers in. Het gehele begeleidingstraject door de Werkclub duurt zo'n vijf jaar, waarbij van de members een steeds grotere zelfredzaamheid wordt verwacht en de members toewerken naar het bereiken van een baan die ze helpt bouwen aan een betere toekomst in Nederland (de 'hartbaan').

In het tussenrapport over de Werkclub zijn diverse werkzame elementen geïdentificeerd. Betrokkenen zien de Werkclub als een laagdrempelige club waar members altijd terechtkunnen. Zij zijn positief over de intensieve, groepsgerichte en omvangrijke aanpak met aandacht voor didactiek. Door de kwaliteit van de trainers en aandacht voor de (werknemers)vaardigheden die members nodig hebben voor een duurzame toeleiding naar werk/opleiding en taalverwerving wordt de aanpak als succesvol beschreven. De Werkclub-aanpak is onderscheidend doordat in het contact met de coach en medewerkers van de Werkclub sprake is van een gelijkwaardige

¹⁵ Er zijn meer tussenrapporten verschenen, maar die gaan in op de effectiviteit van interventies en worden daarom niet in dit hoofdstuk besproken.

relatie. In dit contact staan de eigen verantwoordelijkheid van de member en toeleiding naar zelfstandigheid centraal.

In het tussenrapport worden ook ontwikkelpunten geïdentificeerd. We bespreken hier de ontwikkelpunten die niet heel specifiek betrekking hebben op de Werkclub maar die ook relevant zijn bij andere aanpakken. Een eerste ontwikkelpunt betreft de selectie-eisen. Zowel de Werkclub zelf als verschillende gemeenten hebben de ervaring opgedaan dat te veel concessies doen aan de selectie-eisen, met name het taalniveau in de praktijk, problemen oplevert. Taalbeheersing tijdens het werk is ook een aandachtspunt: werkgevers zijn overwegend tevreden over de motivatie van members en hun integratie op de werkvloer, maar vinden dat taalvaardigheden nog ontwikkeling behoeven. Een volgend ontwikkelpunt betreft de aandacht voor cultuurverschillen. Werkgevers geven aan dat er in het Werkclubprogramma nog meer focus mag komen liggen op hoe om te gaan met culturele verschillen en de Nederlandse normen en waarden op de werkvloer.

3.3 Tussenconclusie

Wanneer we kijken naar de aard van de kennis in de tussenrapporten dan valt op dat deze niet allemaal dezelfde informatie bevatten. Bovendien zijn nog niet bij alle pilots tussenrapporten verschenen. Het is daardoor niet mogelijk om een complete meta-analyse uit te voeren waarbij de pilots systematisch worden vergeleken. Om een meta-analyse te kunnen uitvoeren ten tijde van het volgende evaluatiemoment is het van belang van een groter aantal pilots vergelijkbare informatie te hebben. Idealiter bevatten alle tussen- en eindrapporten informatie over de interventie (doel, doelgroep, werkwijze, randvoorwaarden), de implementatie en uitvoering van de pilot, de werkzame elementen en de ervaringen van betrokkenen. Op basis van deze informatie zijn lessen te formuleren voor beleid en voor andere organisaties die aan de slag willen met de interventies.

Op basis van de tot nu toe verschenen tussenrapporten ontstaat de indruk dat de uitvoering van de pilots over het algemeen redelijk soepel verloopt. De meeste pilots verlopen in hoofdlijnen zoals beoogd in de project- en onderzoeksplannen. Het beeld ontstaat ook dat betrokkenen meestal positieve ervaringen hebben met de uitvoering van de interventies. Wanneer knelpunten optreden – de coronacrisis is daarbij het belangrijkste knelpunt – wordt geprobeerd de pilot en/of het onderzoek aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Het gevolg is vooral dat de doorlooptijd van de pilots langer is geworden en het niet lukt om bij alle pilots binnen de huidige kabinetsperiode met resultaten te komen.

Kijken we naar de geleerde lessen over de inzet van de interventies binnen de pilots, dan zien we een aantal rode draden. Het gaat hier om overkoepelende bevindingen over wat werkzame elementen zijn bij interventies voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Bij de pilot 'Nudging in Werving en Selectie' zien wij dat werkgevers en kandidaten met name positief zijn over **neutralere vacatureteksten** en **objectievere eerste selectie**. Deze nudges leiden in hun ervaring tot een meer diverse mix van talent, professionalisering van recruitment en meer bewustwording van vooroordelen. Indirect blijkt ook dat **ondersteuning** en **gemak** voor werkgevers uiterst belangrijk zijn.

Bij de pilots 'Leren en werken' en 'Intensieve begeleiding van werkzoekenden' en bij de Werkclub zien we dat **taal** een nog belangrijkere rol speelt dan vooraf gedacht. De les hier lijkt te zijn dat het stimuleren van taalbeheersing zowel door middel van scholing als op de werkvloer cruciaal is, maar dat dit ook veel vraagt van de betrokkenen. In deze pilots en projecten zien we ook dat **integrale en intensieve ondersteuning** nodig is. Het gaat om meer dan het toeleiden naar werk en het leren van vaardigheden; ook randvoorwaarden moeten geregeld worden. Wat daarbij werkt is een **persoonlijk begeleider/coach** die zich bekommerd om de kandidaten, misverstanden kan oplossen en praktische zaken kan regelen. De laatste rode draad is dat **inclusie** een sleutelrol vervult. Duurzame arbeidsparticipatie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond vraagt om een inclusieve cultuur op de werkvloer. Dat impliceert ook dat interventies die zich voornamelijk richten op de aanbodzijde of op de match tussen vraag en aanbod onvoldoende zijn om verschil te maken. Een parallelle aanpak is nodig waarbij interventies zowel gericht zijn op het stimuleren van inclusie bij werkgevers als op het begeleiden en matchen van de doelgroep.



Voorlopige kennis effecten van interventies

In dit hoofdstuk kijken we naar de voorlopige kennis over de effecten van de VIA-pilots. We gaan op zoek naar de rode draden binnen en tussen de pilots. Daarbij baseren we ons op de verschenen tussenrapporten. Daarnaast geven we de resultaten van aanvullend effectiviteitsonderzoek weer.

4.1 Beschikbare informatie over effecten

Op dit moment is de pilot **Intensieve Begeleiding Langdurig Werkzoekenden** de enige pilot waarover gegevens over effecten van de interventies beschikbaar zijn. In de deelpilots Amsterdam, Rotterdam en Almere zijn tussen- en eindrapporten opgeleverd die uitspraken doen over de waargenomen effecten van de experimenten. De andere deelpilots bevinden zich nog in de opstartfase (Leiden, Enschede) of worden opnieuw opgestart (Nijmegen).

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven zijn er voor de pilot **nudging** en de pilot **leren en werken** weliswaar tussenrapporten opgeleverd, maar deze rapporten beperken zich tot uitspraken over het implementatieproces (bij leren en werken) en de tevredenheid van gebruikers en ervaren opbrengsten van deelname aan de pilots (bij nudging). Gegevens over netto-effectiviteit van de interventies zijn voor deze pilots (nog) niet beschikbaar. Voor de overige pilots zijn helemaal geen rapporten beschikbaar.

In dit hoofdstuk concentreren we ons dan ook op de effecten die in de pilot Intensieve Begeleiding zijn waargenomen. Naast de pilots wordt er in het kader van het programma VIA

ook aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van bestaande maatregelen, en op basis van bestaande data. Zo is er een reeks onderzoeksrapporten verschenen die de effecten van generieke re-integratiemaatregelen voor de specifieke groep van mensen met een migratieachtergrond onderzoekt. De resultaten van deze onderzoeksreeks geven we ook in dit hoofdstuk weer.

4.2 Voorlopige effecten pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden

4.2.1 Resultaten intensieve begeleiding in Amsterdam, Rotterdam en Almere

Voor de deelpilots in Amsterdam, Rotterdam en Almere zijn gegevens beschikbaar over de effecten van de interventies. In deze drie deelpilots zijn zowel de bruto- als de netto-effecten voor de doelgroep berekend. De drie pilots werken allemaal met een interventie- en een controlegroep van bijstandsklanten met een (specifieke) niet-Westerse migratieachtergrond. In Rotterdam en Almere worden de effecten voor de niet-Westerse doelgroep daarnaast naast de effecten voor langdurig werkzoekenden met een Nederlandse achtergrond gelegd.

De verwachte effecten van de interventies hebben in de eerste plaats betrekking op extra uitstroom naar betaald werk van de doelgroep. Gezien de situatie van de doelgroep en de (nog) beperkte looptijd van de pilots, worden ook effecten op het participatieniveau van de deelnemers gemeten. Alleen in Amsterdam is ook de efficiëntie van de interventies berekend, door middel van een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

In volgende tabel zijn de effecten van de interventies per pilot samengevat. Omwille van het overzicht zijn de gegevens over opzet van de experimenten en van de controlegroepen achterwege gelaten.

Programmalijnen en pilots	Bereik en kenmerken deelnemers	Resultaten, effecten en doelbereik	(Netto-)effectiviteit	Efficiëntie/kosten en baten
Arbeidstoeileiding				
Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden				
Amsterdam	Interventiegroep: 142 Somalische Amsterdammers 42% man, 58% vrouw Gemiddeld 45 jaar 9,9 jr uitkeringsduur (zeer) lage opleiding	Effecten interventiegroep: 4,2% naar werk 2,8% opgeschoond (uitkering stopgezet) 0,7% PT-werk 1% vrijwilligerswerk 12% gestegen op P-ladder	Netto 1 procentpunt extra uitstroom naar voltijds betaald werk (niet significant) Extrapolatie pilotduur (1,5 jaar): 0%-6% extra uitstroom	Kosten van aanpak 7x zo veel als nultarief MKBA eerste half jaar: €0,2 rendement voor elke € investering. MKBA extrapolatie 1,5 jaar: afhankelijk van effectschatting tussen €0,2 en €0,6 per € investering.
Rotterdam	Interventiegroep MA: 1517 bijstandsklanten met eerste generatie n-w MA 69% vrouw, 31% man Gemiddeld 52,5 jaar 66% alleenstaand Gemiddeld 13,5 jaar uitkeringsduur 39% PO opleidingsniveau Interventiegroep geboren in NL: 980 bijstandsklanten geboren in NL 58% vrouw, 42% man Gemiddeld 54 jaar 84% alleenstaand Gemiddeld 13 jaar uitkeringsduur 44% secundair onderwijs opleidingsniveau	Effecten interventiegroep: Uitkeringen beëindigd: 6% Doorstroom naar afdeling prematching/matching: 8% Activatie mantelzorg/vrijwilligerswerk: 6%	Uitkeringen beëindigd: verschil 1 procentpunt tussen interventie- en controlegroep, niet significant Meer uitkeringen beëindigd ihkv. rechtmatigheid bij iv-groep (niet significant) Doorstroom naar afdeling Prematching/Matching: 6 procentpunten verschil, significant Significant verschil voortgang participatieladder	Niet beschikbaar

Programmalijnen en pilots	Bereik en kenmerken deelnemers	Resultaten, effecten en doelbereik	(Netto-)effectiviteit	Efficiëntie/kosten en baten
• Almere	Interventiegroep: 188 45+ bijstandsklanten 54% niet-Westers MA Hiervan: 45% man, 55% vrouw 24% 45-50 jaar, 60% 51-60, 16% 60+ 98% niet in NL geboren Gemiddeld 6 jaar en 2 maanden uitkeringsduur	20 uitkering stopgezet (opgeschoond) Groep NW uitstroom naar werk (48+ uur per maand): T=0mnd: 6% T=6mnd: 10% T=12mnd: 13% T=18mnd: 15% Groep NW uitstroom naar werk (1 uur of meer per maand): T=md: 15% T=6md: 18% T=12mnd: 23% T=18mdn: 25%	Uitstroom naar werk (48+ uur/maand): vanaf T=6 licht positief effect van aanpak op de zowel NW als NL achtergrond, niet significant; Uitstroom naar werk (1+ uur/maand), vanaf T=6 voor NW verschil significant: 10 tot 16 procentpunt, variërend door de tijd Duurzaam aan het werk, NW: na 12 maanden significant positief verschil met interventie (7 procentpunten), bij T=18 licht negatief verschil	Niet beschikbaar

4.2.2 Tussenconclusie intensieve begeleiding Amsterdam, Rotterdam en Almere

Het effectiviteitsonderzoek uit Amsterdam, Rotterdam en Almere laat een aantal voorlopige conclusies toe, en laat tegelijkertijd ook nog een aantal vragen open. Uit bovenstaande opsomming van effecten kunnen we de volgende conclusies trekken:

Beperkt effect op uitstroom naar werk, volgens verwachting. De drie aanpakken laten een klein positief effect zien op de uitstroom van de doelgroep naar werk, maar deze effecten zijn voor het grootste deel niet significant. Dit betekent dat de personen die de extra intensieve begeleiding hebben ontvangen niet significant vaker uitstromen naar betaald werk. Gezien de grote afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep is de beperkte uitstroom naar werk geen verrassing voor de deelnemende gemeenten. In Amsterdam gaat het overigens nog om voorlopige resultaten, waarbij nog niet de volledige looptijd van de pilot is onderzocht.

Een uitzondering op de beperkte effectiviteit is de constatering dat in Almere wel een significant verschil tussen interventie- en controlegroep is vastgesteld als ook de uitstroom naar kleine banen voor minimaal één uur per maand wordt meegerekend, waarbij het effect voor deelnemers met een migratieachtergrond groter is dan voor deelnemers zonder migratieachtergrond.

Duidelijk opschooneffect. In alle drie gemeenten heeft de intensieve aanpak tot gevolg dat er meer uitkeringen worden stopgezet, omdat de ontvanger bijvoorbeeld naar het buitenland was vertrokken, vanwege onvoldoende medewerking, of omdat de uitkering om andere reden onrechtmatig bleek. Het lijkt erop dat deze opschoning van de bestanden een bijeffect van de intensieve aandacht is.

Positief effect op participatie. In alle drie gemeenten is vooruitgang vastgesteld bij de deelnemers in hun maatschappelijke participatie of activering. De deelnemers verkleinen hun afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze doelgroepen die immers geselecteerd zijn op basis van hun grote afstand tot de arbeidsmarkt, is dit volgens de onderzoekers een relevante uitkomst. Omdat deze effecten deels op dossieronderzoek gebaseerd zijn, is hier niet overal het netto-effect berekend. In Rotterdam is wel een significant verschil tussen interventie- en controlegroep waargenomen in de voortgang op de participatieladder en in de doorstroom naar de afdeling prematching/matching.

Migratieachtergrond soms wel en soms niet van invloed op effect. In Rotterdam en Almere zijn de (netto-)effecten van de aanpakken ook vergeleken tussen bijstandsklanten met een niet-Westers migratieachtergrond en bijstandsklanten met een Nederlandse achtergrond (of in Nederland geboren). In Almere leidt dit tot de conclusie dat de positieve netto-effecten (bij uitstroom naar betaald werk van minimaal één uur per maand) vooral bij klanten met een niet-Westers migratieachtergrond worden gevonden. In Rotterdam daarentegen blijkt dat de interventie gelijksoortige effecten voortbrengt voor de bijstandsklanten met een eerste generatie niet-Westerse migratie achtergrond als voor de bijstandsklanten met een Nederlandse achtergrond die in Nederland geboren zijn.

Maatschappelijk rendement, waar bekend, op korte termijn negatief. Alleen het Amsterdamse onderzoek gaat in op de kosteneffectiviteit van de aanpak. Hieruit blijkt dat de investering die in het kader van de pilot wordt gedaan zich niet terugbetaald in maatschappelijke baten. Als de geconstateerde effecten worden geëxtrapoleerd naar de complete looptijd van de pilot van 1,5 jaar blijft er alsnog een negatief maatschappelijk rendement van 0,6 over. De andere twee pilots laten geen conclusies over de kosteneffectiviteit toe.

De rapporten geven geen verklaringen voor de geconstateerde (in)effectiviteit. Dit heeft mede te maken met het feit dat de onderzoeken in Almere en Rotterdam gebaseerd zijn op bestaande experimenten, waarbij de proceservaringen ook in eerder onderzoek al aan de orde kwam. In Almere wordt wel geconstateerd dat de uitgangssituatie van de deelnemers nadeliger was dan oorspronkelijk gepland, waardoor ook de beperkte uitstroom naar werk geen verrassing is. Uit interviews met projectleiders in de deelnemende gemeenten komt naar voren dat er bij een doelgroep met meervoudige problematiek pas na een langere periode effecten op de uitstroom verwacht kunnen worden. Zowel voor de pilot in Amsterdam als voor de nog uit te voeren pilots in Nijmegen, Enschede en Leiden moet volgens betrokkenen nog blijken of een looptijd van 1,5 jaar voldoende is om effecten waar te nemen.

4.3 Aanvullend onderzoek naar specifieke effecten van generiek re-integratiebeleid

Aanvullend op de pilots zijn er vanuit het programma VIA vier onderzoeken uitgevoerd die aansluiten bij de vragen die in de pilot Intensieve Begeleiding aan de orde komen. Deze onderzoeken geven op basis van bestaande data antwoord op de vraag of een select aantal bestaande re-integratie-interventies die in de breedte worden toegepast (generieke maatregelen), ook en wellicht in het bijzonder effectief blijken voor werkzoekenden met een migratieachtergrond.

Het gaat bij de onderzochte interventies niet (alleen) om vormen van intensieve begeleiding, maar ook bijvoorbeeld om instrumenten zoals de zoekperiode van vier weken voordat een uitkering wordt toegekend. De doelgroep van de onderzochte interventies divers, waarbij ook mensen met een WW-uitkering of bijstandsklanten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt centraal staan. Het gaat dus (ook) om andere doelgroepen dan langdurig werklozen zoals in de pilot intensieve begeleiding.

Voorafgaand aan deze onderzoeken is de **literatuurverkenning 'uitwerking generiek re-integratiebeleid op doelgroepen'** uitgevoerd. Deze verkenning constateert dat er drie soorten re-integratiemaatregelen zijn waarvan bekend is dat zij in generieke zin effectief zijn: controleren op verplichting en opleggen van sancties; klantcontact en coaching door de casemanager; en ondersteuning van werkgevers. Het beschikbare effectiviteitsonderzoek waarin effecten uitgesplitst worden naar migratieachtergrond is zeer beperkt, waardoor er geen conclusies getrokken kunnen worden over de effectiviteit van de maatregelen voor Nederlanders met een migratieachtergrond. Er wordt dan ook gepleit voor meer onderzoek naar de specifieke effecten van de verschillende soorten maatregelen, in het bijzonder begeleiding gericht op de ontwikkeling van menselijk kapitaal zoals baangerichte scholing.

Hieronder lichten we de resultaten van de aanvullende onderzoeken die in het kader van het programma VIA uitgevoerd zijn, per onderzoek toe.

4.3.1 Resultaten onderzoek generieke instrumenten

De vier onderzoeken hebben gemeen dat zij allemaal onderzoeken in hoeverre de effecten van generieke maatregelen (maatregelen die op een gehele doelgroep worden toegepast ongeacht achtergrond) afwijken voor de groep mensen met een migratieachtergrond. In alle gevallen is er gebruik gemaakt van bestaande gegevens, waarbij de uitkomsten vergeleken zijn tussen mensen met en zonder migratieachtergrond. We geven per onderzoek weer welke specifieke doelgroepen onder de loep zijn genomen, wat de onderzochte instrumenten zijn, en welke (verschillen in) effecten zijn waargenomen.

Langetermijneffecten re-integratie: verschillen naar migratieachtergrond.

In dit onderzoek zijn door onderzoeksbureau SEO de lange-termijn effecten van re-integratiemaatregelen voor zowel bijstandsgerechtigden als WW-gerechtigden, met en zonder niet-westerse migratieachtergrond, onderzocht. Voor bijstandsgerechtigden zijn de instrumenten arbeidsbemiddeling, beroepskeuzeadvies en scholing onderzocht. Voor WW-gerechtigden zijn de reguliere trajecten (gestandaardiseerd, ingekocht door UWV), de

Individuele integratieovereenkomsten (IROs, ingekocht door WW-gerechtigden zelf met budget van UWV), en scholing onderzocht.

Op basis van CBS microdata zijn de personen die in 2003 in de bijstand zijn ingestroomd en de personen die in de 2003 en in 2006 in de WW zijn ingestroomd geselecteerd voor analyse, waarbij een uitsplitsing naar autochtoon, niet-Westers migratieachtergrond en daarnaast naar Marokkaans, Turks, en Surinaams of Antilliaans migratieachtergrond is toegepast. De focus ligt zowel op de korte- en langetermijn effecten op de kans op werk van de verschillende doelgroepen als op de kwaliteit/duurzaamheid van het werk en de uitkeringsafhankelijkheid.

Voor bijstandsgerechtigden blijkt met name arbeidsbemiddeling een effectief instrument, voor WW-gerechtigden is dat het geval voor de IROs. Er zijn kleine verschillen tussen de effecten voor doelgroepen met en zonder migratieachtergrond, waarbij de effecten voor Nederlanders met (een specifiek) migratieachtergrond groter zijn. Het gaat daarbij om de volgende conclusies:

- Arbeidsbemiddeling is op de lange termijn (na 6 jaar) bijzonder effectief voor bijstandsgerechtigden met een Marokkaanse migratieachtergrond. Op korte termijn (na twee jaar) leidt arbeidsbemiddeling voor zowel deelnemers met als zonder migratieachtergrond tot een stijging van de baankans met 13 procentpunten (van 34 procent naar 47 procent voor bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond, en van 22 procent naar 35 procent voor personen met niet-westerse migratieachtergrond).
- IROs zijn bijzonder effectief voor WW-gerechtigden met een Marokkaanse of Turkse migratieachtergrond: hun baankans loopt op van 38 tot 63 procent binnen 2,5 jaar. Voor deelnemers zonder migratieachtergrond stijgt de baankans van 53 procent naar 59 procent na een IRO. Mogelijk wordt het effect van de IROs overschat doordat slechts weinig WW-gerechtigden met een niet-Westerse migratieachtergrond een IRO krijgen.
- Scholing heeft een positief effect (tot 11 procentpunten stijging van de baankans) voor WW-gerechtigden zowel met als zonder migratieachtergrond.
- Het lock-in effect (afname van baankans tijdens de deelname aan een re-integratie traject) is kleiner voor WW-gerechtigden met een (Marokkaanse of Turkse) migratieachtergrond. Dit kan mogelijk verklaard worden door de minder gunstige arbeidsmarktkenmerken van de groep met migratieachtergrond: omdat deze groep minder snel aan het werk komt, heeft ook het volgen van een traject op korte termijn minder negatieve invloed op de baankans.

Invloed van migratieachtergrond bijstandsgerechtigden op netto-effectiviteit van WerkLoont.

In dit onderzoek is door onderzoeksbureau SEOR de netto-effectiviteit van het re-integratie-instrument WerkLoont voor mensen met een migratieachtergrond onderzocht. Dit is gedaan door middel van een aanvullende data-analyse op een bestaand dataset van experimenteel onderzoek uit 2017, waar migratieachtergrond als achtergrondvariabel aan is toegevoegd.

WerkLoont is een instrument van de gemeente Rotterdam dat wordt ingezet voor bijstandsgerechtigden die na de wachttijd van vier weken geen werk hebben gevonden, en volgens de werkconsulent in beginsel bemiddelbaar zijn voor betaald werk. De interventiegroep bestaat uit 1799 personen die aan deze omschrijving voldoen, waarvan 1256 personen met een niet-westerse migratieachtergrond. De controlegroep bestaat uit 1410 personen, waarvan 974

met een niet-westerse migratieachtergrond. Door onterechte toewijzingen aan de deelnemersgroep bestaan er verschillen tussen interventie- en controlegroep op de kenmerken geslacht, leeftijd en het hebben van minimaal één kind.

WerkLoont bestond ten tijde van het onderzoek uit een traject van 15 weken gericht op het sneller vinden van werk, waarbij deelnemers wekelijks deelnamen aan een voorlichtingsbijeenkomst, groepstrainingen, acht uur betaald werk bij de Roteb (straten vegen) en vier uur huiswerk.

Uit het onderzoek blijkt dat WerkLoont weinig effect heeft op de netto arbeidsparticipatie van deelnemers met een niet-Westerse migratieachtergrond. Het traject heeft wel een tijdelijk preventief effect (deelnemers vragen op de korte termijn minder vaak een uitkering aan) en een uitstroom bevorderend effect voor deze doelgroep en vermindert hierdoor de uitkeringsafhankelijkheid. Over drie jaar na instroom gerekend bespaart WerkLoont ongeveer 4 procentpunten aan uitkeringsafhankelijkheid onder personen met een niet-Westerse migratieachtergrond. Deze besparing overtreft de kosten van WerkLoont.

Uit de vergelijking met deelnemers zonder migratieachtergrond blijkt dat de lange-termijn effecten van WerkLoont (niet-significant) kleiner zijn voor deelnemers met een niet-Westerse migratieachtergrond. De uitkeringsafhankelijkheid van deelnemers zonder migratieachtergrond neemt over drie jaar met 5,5 procentpunten af, ten opzicht van 4,2 procentpunten bij de deelnemers met een niet-Westerse migratieachtergrond. Het effect op de arbeidsparticipatie is voor beide groepen niet significant.

De onderzoekers concluderen met de kanttekening dat de resultaten aansluiten bij eerder onderzoek waaruit blijkt dat soortgelijke interventies weliswaar kostenbesparend voor de overheid kunnen werken, maar relatief weinig opleveren voor de deelnemers.

Invloed van migratieachtergrond WW-gerechtigden op netto-effectiviteit van dienstverlening UWV.

In dit onderzoek is door onderzoeksbureau SEOR de netto-effectiviteit van intensieve dienstverlening van het UWV voor WW-gerechtigden met en zonder migratieachtergrond in kaart gebracht, ten opzichte van basisdienstverlening van het UWV. Het gaat om dienstverlening zoals die in 2012 en 2013 door het UWV werd aangeboden. Inmiddels is de dienstverlening van het UWV ingrijpend veranderd.

De analyse van de invloed van migratieachtergrond bouwt voort op een eerder experiment van het UWV. Het experiment had betrekking op 6 vestigingen van het UWV waarbij alle WW'ers die in de experimentperiode (juli 2012 tot april 2013) de vierde maand van werkloosheid ingingen, met uitzondering van enkele doelgroepen die onder andere specifieke dienstverlening (en dus niet onder het experiment) vielen. De onderzoeksgroep bestaat in totaal uit 9.237 personen, waarvan 4.617 basisdienstverlening ontvingen (controlegroep) en 4.620 personen Intensieve dienstverlening ontvingen (interventiegroep). Van de controlegroep hadden 679 WW'ers een niet-westerse migratie-achtergrond, van de interventiegroep waren dat er 644.

Basisdienstverlening en intensieve dienstverlening verschillen vooral in de manier van contact tussen klant en werkcoach: bij basisdienstverlening is dit met name digitaal, aangevuld met een

groepsbijeenkomst; bij intensieve dienstverlening is er naast e-dienstverlening sprake van vier individuele gesprekken. Ook wordt er bij intensieve dienstverlening gebruik gemaakt van een competentietest en workshops gericht op netwerken. Tijdens de uitvoering van het experiment bleek de scheidslijn tussen intensieve en basisdienstverlening minder scherp: zo kregen ook klanten uit de basisgroep soms een persoonlijk gesprek, en andersom hadden niet alle klanten uit de intensieve dienstverleningsgroep daadwerkelijk alle vier gesprekken met de werkcoach.

Het onderzoek geeft de netto-effectiviteit van intensieve dienstverlening en opzichte van basisdienstverlening, op verschillende momenten (6, 9, 12, 15 maanden na begin uitkering) en op verschillende indicatoren (uitstroomkans, baanfractie, baankwaliteit) weer, en vergelijkt deelnemers met en zonder niet-westerse migratieachtergrond. Hieruit blijkt het volgende:

- WW'ers zonder migratieachtergrond hebben bij intensieve dienstverlening na 12 en 15 maanden ongeveer 2 procent meer kans op uitstroom (significant). Bij WW'ers met niet-Westerse migratieachtergrond is dit effect bijna twee keer zo groot, en vanwege de lagere aantallen deelnemers in deze onderzoeksgroep niet significant. Anders dan bij de WW'ers zonder migratieachtergrond is de kans op uitstroom naar werk bij de WW'ers met niet-westerse migratieachtergrond veel lager dan de totale kans op uitstroom (niet significant). De effecten voor WW'ers met een eerste generatie niet-westerse migratieachtergrond zijn groter dan voor personen van de tweede generatie.
- De netto-effecten van intensieve dienstverlening op de baanfracties (de tijd dat deelnemers in de onderzoeksperiode een betaalde baan hadden) zijn kleiner dan de effecten op uitstroomkans voor zowel WW'ers met als zonder migratieachtergrond, en niet significant. De (niet significante) effecten voor WW'ers met migratieachtergrond zijn groter dan voor WW'ers zonder migratieachtergrond.
- De effecten op de kwaliteit van banen zijn iets positiever voor de WW'ers met migratieachtergrond, en niet significant.
- De effecten zijn ook een tweede keer op basis van IV-analyse berekend. Uit deze analyses komen grotere effecten naar voren, zowel bij de effecten op uitstroomkans als bij effecten op de baan- en uitkeringsfracties, en ook met name voor de groep van WW'ers met een migratieachtergrond. Zo heeft de dienstverlening volgens deze analyse bij deze groep een effect van 3 procentpunten op de baanfractie per gesprek, bij vier gesprekken dus 12 procent.

Onder de streep trekken de onderzoekers de conclusie dat de effecten van intensieve dienstverlening voor mensen zonder migratieachtergrond geen noemenswaardig effect heeft, terwijl er indicaties zijn dat het voor WW'ers met niet-westers migratieachtergrond wel positief effect kan hebben.

Effectiviteit van Re-integratieinstrumenten voor bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond in Amsterdam.

In dit onderzoek is door onderzoekers van het CPB en de Vrije Universiteit Amsterdam de effectiviteit van de begeleiding door de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente Amsterdam op het krijgen van werk voor bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond onderzocht. Het onderzoek maakt gebruik van gegevens van een experiment dat van 2012 tot 2014 werd uitgevoerd en voegt daar migratieachtergrond als variabeel aan toe.

De onderzoeksgroep van het oorspronkelijke experiment bestaat uit mensen die tussen april 2012 en maart 2013 een bijstandsuitkering aanvroegen en aan trede 4 van de participatieladder werden toegewezen, wat betekent dat zij behoren tot de groep bijstandsgerechtigden met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt. Het ging om 2788 mensen in totaal, waarvan 56 procent een migratieachtergrond had (1574 personen).

In het onderzoek wordt het effect van verschillende re-integratieinstrumenten onderzocht: de zoekperiode van vier weken waarin de aanvrager zelf op zoek gaat naar werk en geen uitkering ontvangt; de sollicitatiebegeleiding waarin de bijstandsgerechtigde in eerste instantie twee weken intensief, en daarna zes weken minder intensief begeleid wordt; de baanbemiddeling georganiseerd door het Werkgeversservicepunt (WSP), eventueel in combinatie met proefplaatsing en loonkostensubsidie; de begeleiding door de klantmanager, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van de andere instrumenten; tot slot een situatie waarin de klantmanager discretie heeft over het in te zetten instrument.

Hieronder geven we de gevonden netto-effecten per instrument weer:

- Het opleggen van de zoekperiode heeft positieve effecten voor bijstandsaanvragers zonder migratieachtergrond, maar na de eerste maand geen positieve effecten voor aanvragers met een migratieachtergrond. Het leidt voor deze groep niet tot minder weken in de bijstand, en wel tot een significante (10% niveau) daling van het jaarinkomen van €1.700. Voor bijstandsaanvragers zonder migratieachtergrond leidt de zoekperiode juist tot een stijging van het jaarinkomen met €2.935.
- Voor de re-integratieinstrumenten baanbemiddeling (matching) en discretie zijn er geen noemenswaardige verschillen in effectiviteit tussen bijstandsgerechtigden met en zonder migratieachtergrond. Voor bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond heeft begeleiding door de klantmanagers iets positievere effecten dan voor bijstandsgerechtigden zonder niet-westerse migratieachtergrond.
- Begeleiding door de klantmanager en baanbemiddeling door het WSP hebben na ongeveer 40 weken een positief effect op het vinden van werk dat met de tijd verder oploopt (na 60 weken significant). Sollicitatietraining heeft een negatief effect: mensen blijven langer in de uitkering zitten.
- De situatie waarin de klantmanager discretie heeft over het meest geschikte instrument heeft grotere effecten voor beide groepen (met en zonder migratieachtergrond), wat volgens de onderzoekers bevestigt dat klantmanagers goed in staat zijn om het passende instrument te kiezen. Het bevestigt ook het belang van maatwerk.

4.3.2 Tussenconclusie aanvullend onderzoek

De twee vragen die centraal staan in de hierboven gepresenteerde onderzoeken zijn:

1. In hoeverre zijn de generieke re-integratie interventies effectief voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond?
2. Hoe verhoudt de (in)effectiviteit van de interventies voor personen met een niet-westerse migratieachtergrond zich tot de (in)effectiviteit voor personen zonder migratieachtergrond?

Enkele conclusies die we kunnen destilleren uit de onderzoeken vatten we hieronder kort samen.

Maatregelen enigszins effectief, ook voor Nederlanders met een migratieachtergrond.

De onderzochte interventies zijn voor een groot deel effectief voor de doelgroepen met een niet-Westerse migratieachtergrond. De experimentele opzet van de onderzoeken heeft tot voordeel dat de grootte van de effecten vrij exact geschat kunnen worden. De waargenomen effecten zijn niet altijd significant, en zijn soms een uiting van een uitstel- of juist een versnellingseffect. Tegelijkertijd laten de berekeningen van tijdfracties over langere tijd over het algemeen een positiever effect van de maatregelen zien.

Effecten op baanvindkans wisselend. De waargenomen uitstroomeffecten zijn soms terug te leiden tot een hogere arbeidsparticipatie of baanvindkans, en soms is dit juist niet het geval. Zo blijkt de door SEO onderzochte arbeidsbemiddeling voor bijstandsgerechtigden juist wel tot een hogere baanvindkans te leiden, terwijl het Rotterdamse WerkLoont wel voor uitstroom, maar veel minder voor arbeidsparticipatie zorgt. Het opleggen van de zoekperiode in Amsterdam heeft een negatief effect voor bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond en leidt tot een significante daling van het inkomen van deze groep. Hieruit ontstaat het beeld dat maatregelen gericht op snelle uitstroom uit de uitkering minder effectief zijn dan maatregelen gericht op duurzame verbetering van de arbeidsmarktpositie.

Effectiviteit verschilt voor Nederlanders met en zonder migratieachtergrond. In alle onderzoeken worden verschillen waargenomen in de effectiviteit van de interventies voor de groepen met een niet-Westers migratieachtergrond en de groepen zonder niet-Westers migratieachtergrond. De richting van het verschil is echter niet eenduidig: soms blijken maatregelen effectiever voor mensen met een migratieachtergrond, en in enkele gevallen blijken zij juist minder effectief. De verschillen zijn niet altijd significant. Verschillen zijn mogelijk te verklaren door de mate waarin de specifieke interventie aansluit bij de behoeften en problematiek van de doelgroep.

4.4 Tussenconclusie kennis over effecten

Voor de meeste pilots kunnen we nog geen uitspraken doen over de effectiviteit van de onderzochte maatregelen. De betreffende experimenten en onderzoeken hebben nog geen kennis over de effecten opgeleverd, en wel bijvoorbeeld over ervaringen van deelnemers of tevredenheid. Binnen de pilot Intensieve Begeleiding van langdurig werklozen hebben daarentegen drie van de zes deelpilots al wel tot (tussen)rapporten geleid waarin ook over effectiviteit wordt gerapporteerd. Daarnaast kunnen wij rapporteren over de resultaten van vier onderzoeken naar de effectiviteit van generieke re-integratiemaatregelen voor Nederlanders met een migratieachtergrond.

De pilot intensieve begeleiding en de vier aanvullende onderzoeken hebben gemeen dat de effectiviteit van ondersteuning van (individuele) Nederlanders met een migratieachtergrond centraal staat. In alle gevallen is er sprake van experimenteel onderzoek, wat uitspraken over netto-effectiviteit van de maatregelen mogelijk maakt. Verklaringen voor (gebrek aan) effecten

kunnen in de meeste gevallen niet gegeven worden, als gevolg van de expliciete focus op netto-effectiviteit.

De tussentijdse resultaten van de pilot Intensieve begeleiding laten zien dat er effecten op participatie van de deelnemers en een opschooneffect voor de uitkeringsbestanden van de deelnemende gemeenten optreden. De effecten op arbeidsparticipatie zijn (vooralsnog) beperkt. Het is waarschijnlijk dat deze effecten optreden naarmate de begeleiding langer duurt. De onderzoeken naar de generieke re-integratiemaatregelen laten zien dat deze maatregelen ook effectief zijn voor mensen met een migratieachtergrond. Ook neemt het effect van instrumenten over een langere tijd toe. In sommige gevallen zijn de effecten groter voor deze groep dan voor mensen zonder migratieachtergrond, bijvoorbeeld bij begeleiding door een gemeentelijke klantmanager, bij arbeidsbemiddeling, bij de individuele re-integratieovereenkomsten en bij intensievere UWV-dienstverlening. Het opleggen van een zoekperiode (voorafgaand aan het toekennen van een uitkering) en de Rotterdamse aanpak WerkLoont blijken juist minder goed te werken voor werkzoekenden met een migratieachtergrond. De verschillen in effectiviteit en de effecten zelf zijn deels significant en deels niet.

Een voorlopige conclusie zou kunnen zijn dat vooral intensieve aanpakken die veel persoonlijk maatwerk mogelijk maken, extra goed lijken te werken voor Nederlanders met een migratieachtergrond. Maatregelen die minder flexibel zijn, zoals de zoekperiode, kunnen zelfs een averechts effect hebben voor deze doelgroep. Het maakt dus uit welke maatregel voor welke groep wordt ingezet. In het licht van deze conclusie zijn de resultaten van de overige deelpilots Intensieve Begeleiding die nog opgestart of voortgezet zullen worden, van belang.

De exacte benadering van de effectiviteitsonderzoeken, zowel in de pilot als in de onderzoeken, maakt het ook mogelijk om kosten-baten analyses toe te passen. De resultaten hiervan lopen uiteen: uit de pilot intensieve begeleiding in Amsterdam blijkt een negatief rendement van de aanpak (na 6 maanden), uit het onderzoek naar WerkLoont in Rotterdam blijkt dat de (financiële) baten voor de gemeente hoger zijn dan de kosten van de interventie. In laatstgenoemd onderzoek wordt opgemerkt dat financiële baten voor de overheid nog geen positief resultaat voor de doelgroep hoeft te betekenen. Voor de pilot in Amsterdam gaat het om een tussentijdse analyse na een half jaar looptijd. Op de lange termijn kan de MKBA mogelijk nog tot andere resultaten leiden.



Beschouwing evidence-based policymaking

In dit hoofdstuk bekijken we naar de manier waarop het ministerie van SZW met het programma VIA vorm geeft aan evidence-based policymaking. We gaan na welke ervaringen zijn opgedaan met evidence-based policymaking en wat daarbij wel en niet werkt. In dit hoofdstuk staat het proces dus centraal en niet de inhoud van de pilots of de geproduceerde kennis. Het hoofdstuk heeft een beschouwend karakter omdat het programma VIA nog loopt en vooralsnog alleen voorlopige conclusies zijn te trekken.

5.1 Inleiding

Om de ervaringen en lessen binnen het programma VIA te structureren hanteren we een raamwerk. In dit raamwerk wordt onderscheid gemaakt tussen drie stadia die nodig zijn voor succesvolle evidence-based policy¹⁶:

1. Zoeken naar bewijs.
2. Gebruiken van bewijs
3. Implementeren van bewijs.

¹⁶ Bowen, S. & Zwi, A. (2005). Pathways to "Evidence-Informed" Policy and Practice: A Framework for Action. In: PLoS Med 2(7): e166.

De gedachte achter dit raamwerk is dat het bij evidence-based policy om meer gaat dan het uitvoeren van onderzoek. Het zoeken naar bewijs is slechts één stadium en dat stadium behelst meer dan onderzoek. In dit stadium gaat het ook om het vinden van veelbelovende interventies die getest kunnen worden en om het bepalen van een passend evaluatieniveau. In het volgende stadium, het gebruiken van bewijs, gaat het om het aanpassen van interventies zodat ze werkzaam kunnen zijn in een andere context. Dit vraagt onder meer om intensieve samenwerking met de uitvoerders van de interventie en het ontwikkelen van kennis die aansluit bij de kennisbehoeften van de uiteindelijke gebruikers. In het laatste stadium, implementeren van bewijs, gaat het om de factoren die een rol spelen bij de besluitvorming op politiek, bestuurlijk en organisatieniveau om bewijs (op grote schaal) te implementeren. Dit stadium overlapt met de fase van 'opschaling' in het programma VIA.

In het raamwerk dat wij hanteren is ruimte voor de notie dat wetenschappelijke kennis nooit de enige grondstof is voor beleid. We hanteren dus een ruime definitie van evidence-based policy. In zijn meest zuivere vorm is evidence-based policy de idee dat beleidsbeslissingen strikt gebaseerd zouden moeten zijn op objectief vastgesteld bewijsmateriaal, ofwel wetenschappelijke kennis. Deze idee van evidence-based policy is controversieel.¹⁷ Sommigen spreken dan ook liever van evidence-informed beleid. De gedachte hierachter is dat goed onderbouwd beleid gebaseerd is op een gebalanceerde mix van verschillende soorten kennis: politieke kennis, juridische kennis, praktijkkennis en wetenschappelijke kennis. Beleid is bijna altijd gebaseerd op een politiek oordeel over de wenselijkheid ('hoort het?') en een juridisch oordeel over de legitimiteit ('mag het?') en vaak ook op een bestuurlijk oordeel over de praktische uitvoerbaarheid en het draagvlak ('past het?') en een wetenschappelijk oordeel over de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid ('werkt het?').¹⁸ Het is deze brede definitie van evidence-based policy – of eigenlijk dus evidence-informed beleid die wij hier in deze beschouwing als uitgangspunt nemen.

5.2 Zoeken van bewijs: interventies en onderzoek

5.2.1 Selecteren van interventies

In het programma VIA zijn de pilots op verschillende wijzen tot stand gekomen. Soms is een nieuwe interventie onder regie van het ministerie van SZW ontwikkeld in samenwerking met deskundigen en belanghebbenden. Voorbeelden zijn de pilots 'Barometer culturele diversiteit' en 'Nudging in werving en selectie'. Soms is aangesloten bij bestaande interventies en zijn in het kader van het programma VIA nieuwe deelnemers toegelaten, zoals bij de pilot 'Leren en werken bij Liander'. Soms wordt binnen de pilot een nieuwe interventie door de betrokken organisaties zelf ontwikkeld, zoals in de pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails'.

Het proces van het zoeken van geschikte interventies voor het programma verliep soms pragmatisch en soms meer gestructureerd zoals bij de pilot Nudging in Werving en Selectie.

¹⁷ Hammersley, M. (2013) *The Myth of Research-Based Policy and Practice*, London, Sage.

¹⁸ Geïnspireerd op: Hemerijck, A. en C. Hazeu, *Werkt het, past het, mag het en hoort het?*, in: *Bestuurskunde* maart 2004, nr. 2, pp. 55-66.

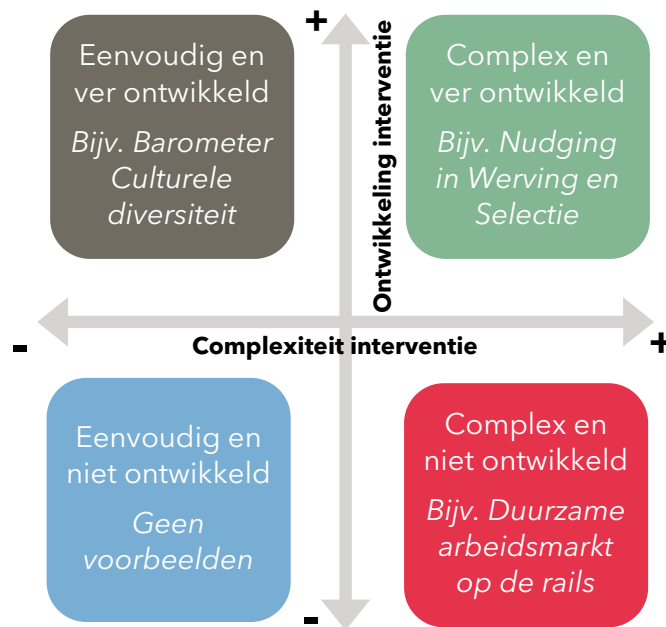
Door dit hybride karakter speelden in de uiteindelijke keuze van interventies vele factoren een rol, zoals de urgentie van de problematiek, kennis en ervaring van de betrokken beleidsmedewerkers, haalbaarheid, participatie in netwerken, bekendheid van de aanpak, et cetera. Het gevolg is dat de uiteindelijke selectie van interventies binnen de pilots soms een enigszins toevallig karakter heeft maar soms ook niet. Hierbij bedoelen we dat onder iets andere omstandigheden wellicht andere interventies van andere organisaties (i.e. gemeenten, werkgevers, onderwijsinstellingen e.d.) geselecteerd hadden kunnen worden voor het programma. We weten dus niet of de selectie van interventies de 'beste' is. We weten niet of de geselecteerde interventies van alle mogelijke interventies het meest kansrijk zijn om de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren.

Het programma VIA als geheel wijkt hiermee op de keper beschouwd af van sommige evidence-based programma's waarbij altijd eerst een systematische inventarisatie wordt gedaan van mogelijke interventies en waarbij bijvoorbeeld interventies worden gezocht die in een andere context al bewezen effectief zijn of waarbij er andere aanwijzingen zijn voor succes. Beide varianten van 'bewijs zoeken' – de systematische en de pragmatische – hebben hun voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel van de pragmatische variant is dat de staalkaart aan interventies wellicht een betere afspiegeling is van de praktijk. De lessen die geleerd kunnen worden uit de pilots zijn daardoor wellicht levensechter dan de lessen die geleerd worden uit onderzoek naar interventies die zich in een andere context al hebben bewezen. Een belangrijk nadeel van de pragmatische variant is dat we niet zeker weten of met de pilots nog betere resultaten mogelijk hadden kunnen zijn. Een ander nadeel is dat de fase van het zoeken en selecteren van interventies voor het programma VIA door gebrek aan een eenduidige systematiek wellicht wat minder efficiënt is verlopen. Dat is althans de ervaring van betrokkenen.

5.2.2 Interventies verschillen qua complexiteit en ontwikkelingsstadium

Kenmerkend voor het programma VIA is dat de onderzochte interventies sterk van elkaar verschillen wat betreft complexiteit en ontwikkelingsstadium. Complexe interventies bestaan uit meerdere elementen die met elkaar interacteren en meerdere organisaties – vaak ook met meerdere belangen – die betrokken zijn. Complexe interventies zijn daardoor vaak niet zondermeer effectief: de effectiviteit is afhankelijk van de context en randvoorwaarden. Een voorbeeld is de pilot 'Leren en werken in Utrecht' waarin eigenlijk meerdere samenhangende sociale interventies worden geïmplementeerd door diverse organisaties en organisatieonderdelen. Een voorbeeld van een minder complexe interventie is de 'Barometer culturele diversiteit'. In de kern is dit een relatief overzichtelijk informatieproduct en zijn er betrekkelijk weinig sociale interacties nodigen tussen betrokken om het informatieproduct te kunnen maken en gebruiken.

Figuur 5.1 Interventies binnen VIA zijn te plotten op de assen complexiteit en ontwikkeling



Ontwikkelingsstadium is de andere dimensie waarlangs we de interventies kunnen vergelijken. Een hulpmiddel bij het bepalen van het ontwikkelingsstadium is de effectladder.¹⁹ De effectladder kent vijf niveaus van bewijskracht die aangeven hoe effectief een interventie is. Hieraan voorafgaand, als het ware op niveau 0 van de effectladder, is er sprake van een interventie die 'in de hoofden' van de uitvoerders zit.

¹⁹ Yperen, T. van, J.W. Veerman en B. Bijl (red.) (2017). Zicht op effectiviteit. Handboek voor resultaatgerichte ontwikkeling van interventies in de jeugdsector.

Tabel 5.1 Effectladder

Niveau effectladder	Omschrijving
5. Werkzaam	Op trede 5 van de effectladder is er sprake van een goed omschreven, theoretisch onderbouwde en in de praktijk getoetste aanpak, waarbij bovendien is aangetoond dat de interventie beter is dan 'geen interventie' of 'een andere interventie'. Daarvoor is een vergelijking nodig met een controlegroep die via randomisatie tot stand is gekomen, geen hulp heeft ontvangen of die de interventie niet gekregen heeft maar wel een ander aanbod.
4. Plausibel	Als 1 t/m 3, maar nu is er evidentie dat positieve uitkomsten veroorzaakt worden door de interventie en is er zicht op de werkzame ingrediënten
3. Doeltreffend	Als 1 en 2, maar nu kan empirisch worden aangetoond dat de gestelde doelen zijn bereikt, problemen afgenomen en er positieve veranderingen zijn op een relevante uitkomstmaat. Deze gegevens leveren de eerste aanwijzingen op voor de effectiviteit van de interventie.
2. Veelbelovend	Als 1, maar nu is er tevens een acceptabele interventietheorie die duidelijk maakt hoe de problemen van de doelgroep zijn ontstaan waarom de interventie de beoogde uitkomsten zal bereiken
1. Voorwaardelijk	Op trede 1 van de effectladder staat de interventie op papier. De aandacht gaat vooral uit naar het doel van de interventie, de doelgroep, de aanpak en de randvoorwaarden voor de uitvoering. Door deze explicitering is de werkwijze van de interventie te begrijpen en de aanpak gemakkelijker overdraagbaar.

Bron: <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Effectieve-jeugdhulp/Effectieve-organisaties/Werken-aan-effectiviteit>

Kijken we naar de pilots binnen het programma VIA, dan treffen we veel interventies aan op niveau 0, 1 of 2. De aanpak zit vooral in de hoofden van uitvoerders of is op papier beschreven, maar wordt nog niet ondersteund door een acceptabele interventietheorie die duidelijk maakt hoe en waardoor de interventie de beoogde doelen kan bereiken. De pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op het spoor' is een voorbeeld van een interventie die helemaal aan het begin van de effectladder staat. De aanpak moet nog in zijn geheel worden ontwikkeld. De interventies binnen de pilots 'Nudging in Werving en Selectie' en 'Intensieve begeleiding van werkzoekenden' zijn in een verder ontwikkelingsstadium. Deze interventies zijn a) duidelijk omschreven en/of b) de betrokkenen hebben al eerder ervaring opgedaan met de uitvoering en/of c) ze zijn gestoeld op bewijs uit de literatuur die aannemelijk maakt dat de interventies in een andere context effectief kunnen zijn.

Het is aannemelijk dat het ontwikkelingsstadium en de complexiteit van interventies invloed hebben (gehad) op het verloop van de pilots en het 'gemak' waarmee de effectiviteit van interventies aangetoond kan worden. Hoe meer factoren en belangen in het spel en hoe minder ervaring met de implementatie van de interventie, hoe lastiger het is om binnen de programmaperiode te komen met eenduidige uitspraken over de uitvoering, werking en effectiviteit van de interventies. We zagen dat ook in hoofdstuk 3 toen we de lessen optekenden met de uitvoering en werking van interventies. Bij complexe interventies die nog ontwikkeld moeten worden zoals in de pilot 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' zijn nog weinig resultaten

geboekt. Tegelijk valt ook veel te leren van complexe interventies die nog aan het begin van hun ontwikkeling staan. Mogelijk is de toegevoegde waarde het programma VIA wel groter bij dit soort interventies dan bij pilots waar men voortbouwt op bestaande kennis. Het programma VIA biedt een kans om kennis te verzamelen over nieuwe en innovatieve interventies. Over interventies die in andere contexten al bewezen effectief zijn weten we meer. Ook zijn de lessen uit de pilots met complexe interventies die aan het begin van hun ontwikkelingsstadium staan in het bijzonder waardevol voor onervaren organisaties. Deze pilots laten zien welke ‘beginnersfouten’ voorkomen kunnen worden.

5.2.3 Type kennis

Een belangrijk vraagstuk bij evidence-based policymaking is: welk soort kennis is nodig? In de recente literatuur wordt vaak benadrukt dat niet alleen kennis over wat werkt relevant is, maar vooral ook over hoe en waardoor beleid en interventies werken.²⁰ Dit soort informatie helpt om te begrijpen waarom de interventie wel of niet tot de beoogde effecten leidt en maakt de interventie gemakkelijker overdraagbaar naar een andere setting. Bovendien sluit dit soort informatie goed aan bij de behoeften uit het veld. Betrokkenen willen vaak leren van onderzoek en zijn op zoek naar duidelijke aanknopingspunten bij het toepassen van interventies (zie Box 5.1 voor een voorbeeld uit een ander programma). In de literatuur wordt dan ook beargumenteerd dat een *mixed methods*-aanpak – waarbij kwantitatieve- en kwalitatieve dataverzamelmethode worden gecombineerd – het meest geschikt is voor evidence-based policymaking.

Box 5.1 Kennisbehoefte van werkgevers in het programma Participatie en Gezondheid

Het programma ‘Participatie en gezondheid’ van ZonMW (2009-2015) was gericht is op het komen tot een beter en breder gebruik van effectief bewezen maatregelen en interventies binnen arbeidsorganisaties ter vergroting van participatie, gezondheid en duurzame inzetbaarheid van werknemers. In het evaluatierapport staat over de kennisbehoefte van de deelnemende werkgevers het volgende: ‘in gesprek met verschillende arbeidsorganisaties kwam (...) naar voren dat ‘bewezen effectiviteit’ in zuiver wetenschappelijke zin niet de belangrijkste drijfveer is voor de implementatie van de interventie. De bereidheid van werkgevers om interventies door te voeren is meer afhankelijk van de relatieve eenvoud waarmee een interventie door te voeren is en de mate waarin men concrete succesgevallen in directe omgeving ziet.’²¹

In het programma VIA is door middel van ‘evaluatiekaders’ voorafgaand aan de pilots bepaald welke kennis de pilot kan opleveren en welk type onderzoek wenselijk en haalbaar is. De ervaringen hiermee zijn positief. Door te werken met evaluatiekaders ontstaat tijdig een

²⁰ Sanderson, I. (2002), Evaluation, Policy Learning and Evidence - Based Policy Making. Public Administration, 80: 1-22.
Pawson, R. (2006). Evidence-based policy: a realist perspective.

²¹ Kemp, S. van der, Belder, M., Engelen, M. & Poortvliet, P. (2015). Evaluatie Programma Participatie en Gezondheid.

realistisch beeld van de potentiële kennisopbrengsten van pilots. Daarnaast bevorderen de evaluatiekaders de onderlinge vergelijkbaarheid van de kennisopbrengsten. Uitgangspunt in de evaluatiekaders is namelijk dat altijd onderzoek wordt gedaan naar effecten, uitvoeringsproces, werkzame elementen en mogelijkheden tot opschaling.

Tegelijk blijkt effectiviteitsonderzoek – en dan vooral onderzoek naar de netto-effectiviteit van interventies – binnen het programma VIA lastig, zoals we ook in hoofdstuk 2 lazen. In het vorige tussenrapport dat is verschenen in het kader van de evaluatie van het programma VIA zijn de oorzaken genoemd die ertoe hebben geleid dat netto-effectiviteitsonderzoek bij veel (potentiële) pilots niet haalbaar bleek (zie box 5.2).²² Nu het programma langer loopt blijkt dat ook een deel van het geplande netto-effectiviteitsonderzoek (mogelijk) niet uitgevoerd kan worden zoals beoogd. De coronacrisis is hier debet aan. In de pilot 'Nudging in werving en selectie' bijvoorbeeld zijn er mogelijk niet genoeg vacatures om met de vooraf gewenste statische power uitspraken te doen over de effectiviteit van de nudges en wordt sterker ingezet op kwalitatieve inzichten. In een aantal andere pilots is persoonlijk contact met deelnemers niet mogelijk geweest en is de steekproef van deelnemers veel kleiner geworden dan gewenst. Ook dit beperkt de mogelijkheden om uitspraken te doen over de netto-effectiviteit van pilots.

Box 5.2 Uitdagingen bij het uitvoeren van effectiviteitsstudies bij de pilots van het programma VIA

Bij het uitvoeren van effectiviteitsstudies binnen het programma VIA doen zich de volgende specifieke uitdagingen voor²³:

Organisaties hebben zelf de keuze om al dan niet mee te doen aan een pilot binnen het programma VIA en onder welke voorwaarden. Het programma VIA is dus afhankelijk van de wil en capaciteit van organisaties om deel te nemen aan effectiviteitsstudies. Veel organisaties bleken niet bereid om deel te nemen aan randomized controlled trials. Zij willen een bepaalde interventie – die kan rekenen op draagvlak bij politiek of management en bedoeld is om een bepaald probleem op te lossen – niet onthouden aan de doelgroep.

Het ontwikkelen van pilots en onderzoeksvoorstellen is zeer tijdsintensief, zeker als de interventie vooraf niet duidelijk is. Eerst moet met de uitvoerende organisatie afgestemd worden bij welke bestaande interventie kan worden aangesloten of welke nieuwe interventie ingevoerd moet worden. Vervolgens is afstemming nodig over het type onderzoek dat wenselijk en haalbaar is. Bij beide vormen van afstemming is ook inspraak en akkoord op het niveau van de uitvoerende professionals en de verantwoordelijke manager/bestuurder nodig. Daarna moet onderzoek aanbesteed worden en moeten onderzoeksvoorstellen worden geschreven.

Ook de tijd voor uitvoering van pilots is beperkt. Voor het einde van de huidige kabinetsperiode moeten de pilots immers de belangrijkste kennis opleveren (al kunnen pilots of het onderzoek daarnaar nog wat langer doorlopen). De langetermijneffecten van

²² Ruig, L. de & Witkamp, A. (2019). Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Eerste rapport: stand van zaken.

²³ Idem.

arbeidsmarktbeleid treden doorgaans echter pas na een aantal jaar op en zijn – door vertragingen bij het beschikbaar komen van datasets – vaak nog een aantal jaar later pas goed meetbaar.

Vaak hebben organisaties niet (alleen) behoefte aan informatie over de netto-effectiviteit van interventies, maar (ook) aan informatie over de vraag hoe de interventie uitgevoerd moet worden om zoveel mogelijk effect te bereiken en welke verbeteringen in de praktijk mogelijk zijn. Er is met andere woorden vaak (ook) behoefte aan procesevaluaties en onderzoek naar werkzame elementen.

Ook wanneer organisaties wel bereid zijn om (quasi-)experimenteel onderzoek te laten uitvoeren, lukt het vaak niet om een goede controlegroep te vinden. Om effecten aan te tonen, moet meestal een behoorlijk grote groep mensen worden toebedeeld aan de experimentele- en controlegroep. De doelgroep mensen met een niet-westerse migratieachtergrond is echter vaak niet in voldoende grote aantallen aanwezig in de (bestanden van) organisaties. Daarnaast speelt mee dat met name gemeentelijke datasets vaak ontoereikend zijn om via econometrische technieken te corrigeren voor selectiviteit bij de inzet van interventies. Het ontbreekt vaak aan relevante variabelen die objectieve informatie verschaffen over bijvoorbeeld afstand tot de arbeidsmarkt, motivatie, opleidingsniveau, werkervaring en taalbeheersing.

(Quasi)experimenteel onderzoek in het sociale domein heeft methodologische beperkingen. Interventies in het sociale domein – zoals de pilots binnen VIA – zijn te kenschetsen als complexe interventies. Complexe interventies bestaan uit meerdere stappen die nodig zijn om de interventie uit te voeren, meerdere werkzame elementen die op elkaar inwerken en meerdere actoren die betrokkenen zijn. Complexe interventies zijn gebaseerd op de hypothese dat wanneer interventies op een bepaalde manier in een bepaalde context uitgevoerd worden, dit leidt tot bepaalde uitkomsten. De effecten treden dus niet altijd op, maar alleen onder bepaalde omstandigheden en via bepaalde mechanismen. (Quasi)experimenteel onderzoek is niet goed in staat om deze sociale omstandigheden en mechanismen te identificeren.

5.3 Gebruiken van bewijs: uitvoeren en aanpassen

5.3.1 Samenwerking en zoeken naar draagvlak

Een goede samenwerking tussen onderzoek, beleid en praktijk wordt in de literatuur genoemd als een belangrijke succesfactor bij evidence-based policy.²⁴ Men spreekt over co-design en co-productie van bewijs en over ‘inclusieve en participatieve bewijsprocessen’. De idee is dat 1) het probleem en de scope samen met belanghebbenden worden geframed, 2) de ervaringen van belanghebbenden in het onderzoek worden meegenomen 3) de interpretatie van de verzamelde informatie in overleg met belanghebbenden plaatsvindt en 4) belanghebbenden

²⁴ Wills, A., Tshangela, M., Shaxson, L., Datta, A., and Matomela, B. (2016) Guidelines and good practices for evidence-informed policymaking in a government department. Pretoria: Department of Environmental Affairs; and London: Overseas Development Institute

een rol spelen bij de verspreiding van de inzichten. Samenwerking heeft verschillende voordelen:

- De betrokkenen zijn gemotiveerd om te gaan werken met de (nieuwe) interventie en deel te nemen aan onderzoek. Er ontstaat met andere woorden draagvlak voor deelname.
- De interventie kan worden aangepast aan de specifieke omstandigheden waar deze wordt geïmplementeerd. Praktijkkennis van betrokkenen over *do's en dont's* kan hierbij een belangrijke rol spelen.
- De kans op het leren van onderzoek wordt vergroot omdat belanghebbenden betrokken zijn bij het bepalen van de kennisbehoefte en het verspreiden van inzichten.

Wanneer we kijken naar het programma VIA, dan zien we dat daarbij binnen de pilots intensief wordt samengewerkt met belanghebbenden zoals (koepels van) werkgevers, gemeenten en onderwijsinstellingen. Zij hebben input geleverd voor de evaluatiekaders, zij werken samen met onderzoekers en het ministerie bij de uitvoering van de pilots, hun ervaringen worden in het onderzoek opgetekend en door middel van leercirkels en dergelijke bespreken de betrokkenen rond een bepaalde pilot of een bepaald thema hun leerervaringen.

Tegelijk zien we ook dat dit alles voornamelijk plaatsvindt onder regie van het ministerie van SZW. Belanghebbenden zijn weliswaar betrokken, maar in de meeste gevallen nog niet echt 'eigenaar' van de pilots en de inzichten die daaruit voortvloeien.²⁵ Dit is een bekend fenomeen bij evidence-based policy. Degene die de primaire kennisvraag heeft geformuleerd is vaak ook degene het meest betrokken is bij de kennisopbrengsten van de onderzochte interventies. In andere programma's zijn dat vaak de (wetenschappelijk) onderzoekers. In het programma VIA is dat dus het ministerie van SZW dat probleemeigenaar van het programma is. Het is dus van groot belang om in het vervolg van het programma het probleemeigenaarschap over te dragen aan de andere betrokken organisaties bij de pilots en de koepel- en belangenorganisaties in het veld.

Daar zijn geen beproefde werkwijzen voor. De literatuur over evidence-based werken wijst op allerlei relevante factoren voor benutting van kennis²⁶, maar geeft geen handreikingen voor het creëren van bestuurlijk commitment bij evidence-based werken. Of bestuurders van gemeenten, onderwijsinstellingen, arbeidsorganisaties en dergelijke doorgaan met de onderwerpen, interventies en kennis van VIA hangt van allerlei externe factoren af, zoals de eigen politieke agenda en voorkeuren, financiële prikkels en budgettaire overwegingen, wet- en regelgeving, enzovoort. Waarschijnlijk zal een zekere betrokkenheid van de Rijksoverheid nodig blijven. Door te blijven agenderen, (financieel) stimuleren en communiceren is de kans te vergroten dat partijen in het veld actief blijven met de onderwerpen, interventies en kennis van VIA.

²⁵ De jongerenpilots vormen hierop een belangrijke uitzondering. Deze zijn mede gefinancierd door het ministerie van OCW (NRO) en de MBO Raad. Ook zijn deze en andere stakeholders vooraf al betrokken bij geweest het formuleren van de kennisbehoefte, het selecteren van onderzoekconsortia en het meewerken aan plannen voor opschaling.

²⁶ Zie bijvoorbeeld: Korsten, A. (2013). Evaluaties benutten. Een studie naar benuttingsmogelijkheden van evaluatiestudies.

5.3.2 Adaptief werken

Flexibiliteit op het gebied van het onderzoeksontwerp, de uitvoering van de pilots en de doorlooptijd van het onderzoek zijn van groot belang om in te kunnen spelen op onverwachte ontwikkelingen. Flexibiliteit heeft echter ook keerzijdes: de interventie wordt mogelijk niet meer modelgetrouw uitgevoerd, er wordt afgeweken van een strikt te volgen onderzoeksplan, of de onderzoeksresultaten komen niet beschikbaar binnen de afgesproken termijn.

Ook binnen het programma VIA speelt dit dilemma. Het programma VIA wordt niet uitgevoerd in de luwte, maar staat onder invloed van politieke, economische en sociale ontwikkelingen. De coronacrisis is hiervan het belangrijkste voorbeeld, maar ook de discussie over institutioneel racisme en de grotere zichtbaarheid van *Black Lives Matter* in Nederland zijn ontwikkelingen die invloed uitoefenen op het programma VIA. Het programmateam VIA merkt dat de onderwerpen van VIA meer op de agenda staan en dat er meer aandacht is voor VIA. Wanneer het programma en de pilots ongewijzigd zouden worden voortgezet, bestaat het risico dat de resultaten niet meer actueel en bruikbaar zijn. Actualiteit en bruikbaarheid van resultaten zijn bij een programma voor beleidsontwikkeling belangrijker dan bij een zuiver kennisgedreven programma.

Binnen het programma VIA zien we dat er behoorlijk adaptief gewerkt wordt. Interventies en onderzoek worden aangepast aan veranderende omstandigheden. Het kan gaan om relatief kleine wijzigingen in de uitvoering van interventies²⁷, maar ook om het tijdelijk stilzetten van pilots of het accepteren van een zwakkere bewijskracht van onderzoek. Het belangrijkste gevolg lijkt voornamelijk dat het programma niet binnen de kabinetsperiode afgerond kan worden.

Uit de literatuur over evidence-based policy blijkt dat een te lange doorlooptijd van programma's ertoe kan leiden de urgentie verdwijnt en politieke agenda's zodanig zijn veranderd dat de kennis niet meer actueel en bruikbaar is. Dit risico doet zich bijvoorbeeld voor bij de pilot 'Intensieve begeleiding van werkzoekenden'. Als gevolg van nieuwe instroom in de bijstand zouden gemeenten in de komende jaren wel eens te weinig aandacht, tijd en geld kunnen hebben voor mensen die langdurig in de bijstand zitten. Dit soort ontwikkelingen liggen grotendeels buiten de invloedssfeer van het programma VIA. Wel kan geprobeerd worden om de kennis uit VIA binnen een beleidsframe te plaatsen dat actueel blijft of wordt. Ook is het mogelijk om de kennis te borgen door deze meer te richten op professionals en de uitvoeringspraktijk (handboeken, opleidingen, werkwijzers) en minder op beleid en bestuur.

5.4 Implementeren van bewijs: opschalen en kennis verspreiden

5.4.1 Opschaling

In het laatste stadium van evidence-based policy worden stappen gezet om het bewijs te implementeren. Daarbij zijn vele varianten en acties mogelijk. Kennis kan bediscussieerd worden in de politieke arena, gebruikt worden als input voor een regeerakkoord of wet- en

²⁷ In de pilot 'Nudging in werving en selectie' bijvoorbeeld zijn de nudges aangepast en is de datalevering door organisaties aan het onderzoeksbureau vergemakkelijkt.

regelgeving, verspreid worden onder stakeholders en in netwerken, verwerkt worden in handboeken of het curriculum van relevante opleidingen, et cetera.

In het programma VIA is relatief vroeg al rekening gehouden met het implementeren van bewijs. In het onderzoek binnen iedere pilot is aandacht voor de mogelijkheden tot opschaling en rond de pilots vinden activiteiten plaats om inzichten breder te verspreiden. Het is nog te vroeg om de activiteiten rond opschaling op waarde te schatten. Wel is duidelijk dat de regierol van het ministerie van SZW bij het programma hierbij een belangrijk voordeel is. Dit maakt het gemakkelijk om aan te sluiten bij andere beleidstrajecten en om ingang te krijgen bij invloedrijke spelers in het veld. Zo is de aanpak binnen het programma Arbeidsmarktdiscriminatie mede gebaseerd op inzichten uit de pilot 'Nudging in werving en selectie' en vinden er gesprekken plaats met de SER over de lessen uit de pilots Leren en werken. Binnen de pilots jongeren is de opschaling (het kennispunt Gelijke Kansen Diversiteit en Inclusie) gelijktijdig met het onderzoek opgestart. Binnen dit kennispunt wordt middels co-creatie (kenniserkplaatsen) gewerkt aan een gedeeld beeld van effectieve instrumenten.

5.4.2 Verwachtingsmanagement

Door evidence-based policy kunnen beslissingen meer worden gebaseerd op kennis en bewijs, maar dat staat niet gelijk aan het geven van een sluitend antwoord op de vraag 'wat werkt?'. Wetenschappelijk verkregen kennis is immers altijd omgeven met onzekerheden en voorwaardelijkheden. Dit kan tot gevolg hebben dat de resultaten van evidence-based policy bij belanghebbenden en het grote publiek teleurstellen. Men had verwacht de perfecte oplossing voor een probleem te vinden, maar treft vooral voorzichtige uitspraken onder voorbehoud aan. Het is dan ook belangrijk om de verwachtingen van een evidence-based programma zoals VIA te temperen. Ook is het belangrijk om de inzichten te verwoorden in de taal en vanuit het perspectief van de uiteindelijke kennisgebruikers. Dat kan door bijvoorbeeld heel duidelijk te zijn over wat we wel en wat we niet zeker weten, en wat dat betekent voor de beleids- en uitvoeringspraktijk.

5.5 Tussenconclusie

Het programma VIA heeft een hybride karakter: soms is de insteek pragmatisch, soms meer gestructureerd. Dat zien we onder meer bij de selectie van interventies en pilots die onderdeel van het programma zijn. Dat zien we ook bij het type kennis dat het programma moet opleveren. Het programma VIA zet in op de ontwikkeling van verschillende soorten kennis – over effecten, werking, uitvoering, opschaling – en binnen het onderzoek naar de pilots wordt een mix van onderzoeksmethoden ingezet.

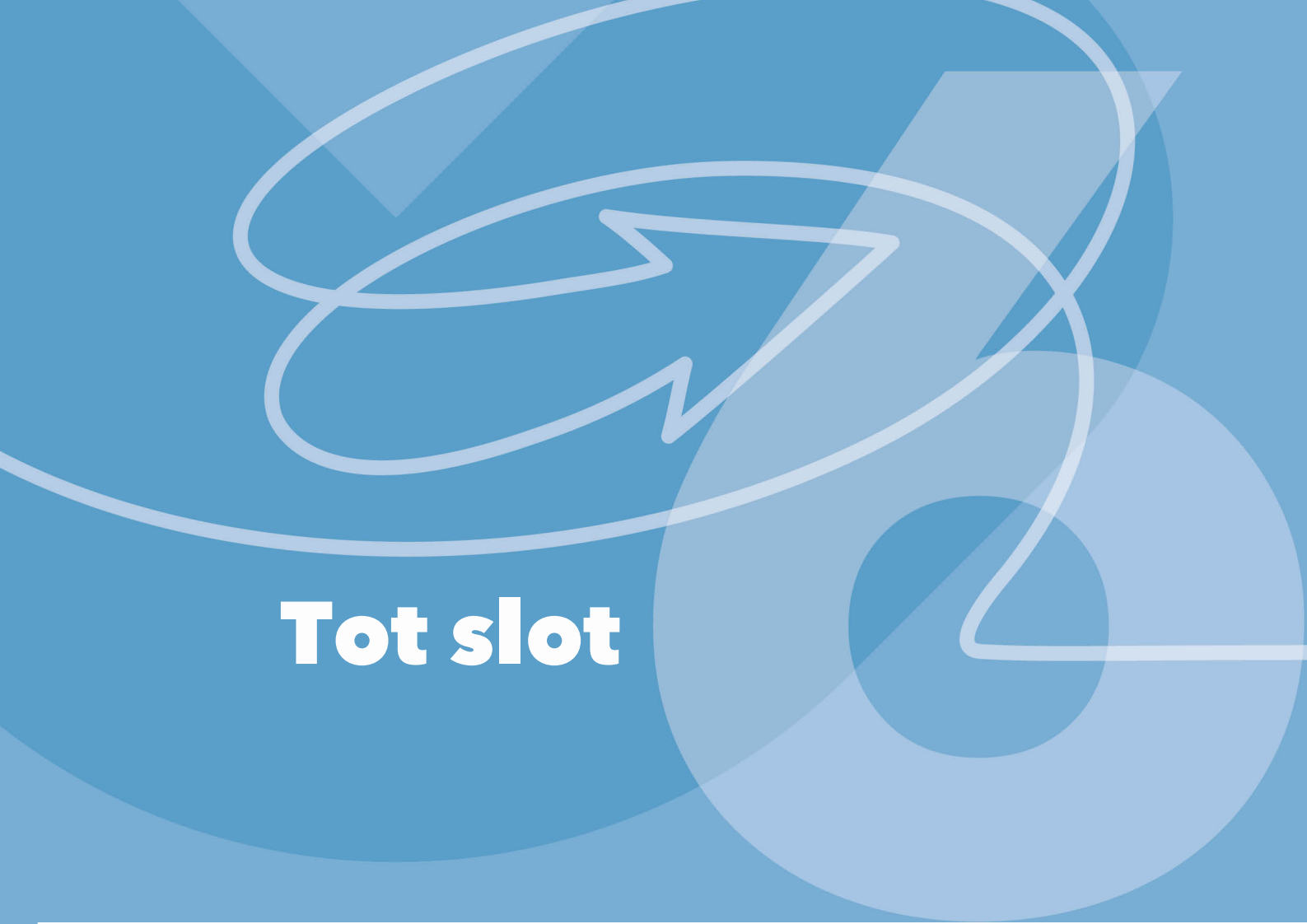
De soms pragmatische en soms gestructureerde insteek heeft geresulteerd in een heel divers palet aan pilots en soorten onderzoek. We zien eenvoudige en complexe interventies en veel interventies die nog aan het begin van hun ontwikkeling staan. We zien onderzoek dat vooral gericht is op lessen uit de praktijk en we zien netto-effectiviteitsonderzoek. De keuze voor zo'n brede, pragmatische insteek heeft voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel is dat de interventies een goede afspiegeling zijn van de diverse en soms weerbarstige uitvoeringspraktijk bij onder andere gemeenten en werkgevers. Er valt ook veel te leren van

complexe interventies die nog aan het begin van hun ontwikkeling staan. Een nadeel is dat het bij veel pilots niet gemakkelijk zal worden om binnen de programmaperiode te komen met eenduidige uitspraken over de uitvoering, werking en effectiviteit van de interventies. Van sommige pilots is duidelijk dat de effecten na 2021 bekend zullen worden.

Het soort *evidence* dat er aan het einde van de huidige kabinetsperiode ligt zal dan ook niet volledig zijn en wat er ligt zal heel divers zijn. Dit maakt het lastig om op basis van de evidence op programmaniveau een onderbouwde keuze te maken voor opschaling en implementatie. Want: welke interventies zijn veelbelovend? Zijn dat innovatieve aanpakken waarover betrokken enthousiast zijn maar die nog geen resultaten hebben opgeleverd? Of zijn dat vooral bewezen effectieve interventies? Wij denken dat het belangrijk is dat binnen het programma VIA de komende periode goed wordt nagedacht over de weging van de kennisopbrengsten uit de pilots.

De eerste resultaten van het effectiviteitsonderzoek binnen de pilot intensieve begeleiding en de aanvullende onderzoeken laten zien dat de ruwe gegevens over effecten nog niet automatisch leiden tot eenduidige conclusies over het nut van de maatregelen. Hoe exacter het onderzoek, hoe genuanceerder de conclusies over effectiviteit en hoe explicieter de kanttekeningen. Zo kan bijvoorbeeld elke verdere verbijzondering van de doelgroep, naar migratiegeneratie, geslacht of leeftijd, al weer andere conclusies over de effectiviteit naar voren brengen. De voor de eindevaluatie van het programma VIA geplande meta-analyse kan het effectiviteitsonderzoek in een bredere context plaatsen om zo overstijgende conclusies te trekken.

Het programma VIA is een voorbeeld van evidence-based policy dat wordt uitgevoerd onder regie van een departement en niet onder regie van een kennisinstituut of subsidieverstrekker zoals ZonMW of NRO. Ook deze keuze heeft voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel is dat het ministerie van SZW veel inzet op samenwerking met en draagvlak bij partijen in het veld en tijdig rekening kan houden met opschaling, implementatie en borging. De regierol van het ministerie van SZW maakt het gemakkelijk om aan te sluiten bij andere beleidstrajecten en om ingang te krijgen bij invloedrijke spelers in het veld. Hiermee wordt een belangrijk nadeel van veel evidence-based programma's voorkomen: de resultaten zijn vooral interessant voor een selecte groep onderzoekers en hebben weinig maatschappelijk impact. Een nadeel is dat kennis over een efficiënte werkwijze bij evidence based policy binnen het programmateam van VIA nog helemaal ontwikkeld moest worden. Dit heeft wellicht geleid tot een relatief trage opstartperiode van het programma. Ook zien we dat belanghebbenden in het veld in de meeste gevallen nog niet echt 'eigenaar' zijn van de pilots en de inzichten die daaruit voortvloeien. Het is dus van groot belang om in het vervolg van het programma het probleem-eigenaarschap over te dragen aan de andere betrokken organisaties bij de pilots en de koepel- en belangenorganisaties in het veld.



Tot slot

In dit hoofdstuk vergelijken we de bevindingen uit deze tussentijdse evaluatie met die uit het vorige evaluatierapport. Ook formuleren we drie lessen voor het vervolg van het programma VIA. Tot slot blikken we vooruit op de volgende evaluatie.

6.1 Terugblik op het eerste evaluatierapport

Het eerste evaluatierapport is eind 2019 verschenen en gaf een voorlopig inzicht in de ontwikkeling en uitvoering van het programma en de stand van zaken van de pilots binnen het programma. Ook bevatte het rapport enkele aandachtspunten ten aanzien van het vervolg van het programma. In deze paragraaf blikken we terug op de conclusies en aanbevelingen uit dat rapport en gaan we in hoofdlijnen na welke veranderingen sindsdien zijn opgetreden. We hanteren daarbij dezelfde driedeling als in het vorige hoofdstuk:

- Zoeken van bewijs
- Gebruiken van bewijs
- Implementeren van bewijs

6.1.1 Zoeken van bewijs: interventies en onderzoek

In het eerste tussenrapport concludeerden we dat het zowel voor het programmteam VIA als voor de belanghebbenden waarmee wordt samengewerkt niet gemakkelijk geweest om een

invulling te geven aan de evidence based werkwijze. Een belangrijke vraagstuk was het type kennis dat het programma moest opleveren en de mate waarin VIA moest inzetten op experimenteel en quasi-experimenteel onderzoek naar de effectiviteit van interventies. Ook bleek het soms lastig om het veld bereid te krijgen om deel te nemen aan pilots, met name wanneer (quasi-)experimenteel onderzoek werd voorgesteld. Mede als gevolg van dit soort uitdagingen kende het programma een vrij uitgebreide opstartfase.

We constateerden in het vorige tussenrapport ook dat er met name vanaf de tweede helft van 2019 een versnelling is opgetreden in het programma VIA. Discussies binnen het programmateam over de invulling van de werkwijze zijn beslecht en veel pilots zijn van start gegaan. Er wordt op een meer pragmatische wijze omgegaan met de bewijskracht. Zo werd de ambitie losgelaten om bij minstens zes pilots kennis te leveren op niveau 3 van de Maryland Scale. Vaker wordt ingezet op niet (quasi-)experimenteel onderzoek. 'Dit [alles] is de haalbaarheid ten goede gekomen', stond in het eerste tussenrapport.

In het voorliggende rapport hebben we laten zien dat de deels pragmatische, deels gestructureerde ontwikkeling van het programma heeft geresulteerd in een grote diversiteit aan interventies en typen onderzoek. De onderzochte interventies verschillen sterk van elkaar wat betreft complexiteit en ontwikkelingsstadium. Wat betreft onderzoek zien we experimenteel onderzoek maar ook veel kwalitatief praktijkonderzoek. We hebben het vermoeden uitgesproken dat het ontwikkelingsstadium en de complexiteit van interventies invloed hebben (gehad) op het verloop van de pilots en het 'gemak' waarmee de effectiviteit van interventies aangetoond kan worden: 'Hoe meer factoren en belangen in het spel en hoe minder ervaring met de implementatie van de interventie, hoe lastiger het is om binnen de programmaperiode te komen met eenduidige uitspraken over de uitvoering, werking en effectiviteit van de interventies', stond in hoofdstuk 5 te lezen.

In het voorliggende rapport constateren we ook dat een deel van het geplande netto-effectiviteitsonderzoek (mogelijk) niet uitgevoerd kan worden zoals beoogd. Er wordt sterker ingezet op kwalitatieve inzichten. Dit kan tot gevolg hebben dat er relatief weinig 'hard' effectonderzoek ligt aan het einde van de programmaperiode. Bovendien laat het effectonderzoek dat er ligt niet altijd eenduidige conclusies toe. Hoe exacter het onderzoek, hoe genuanceerder de conclusies over effectiviteit en hoe explicieter de kanttekeningen.

Kortom, op basis van deze tweede tussentijdse evaluatie zien een belangrijke uitdaging ontstaan voor het eind van de programmaperiode. De ongelijksoortige en genuanceerde kennis die dan beschikbaar is gekomen, zal het waarschijnlijk lastig maken om heldere uitspraken te doen over wat werkt en wat kansrijk is om op grotere schaal te implementeren. Hierop komen we in paragraaf 6.2 terug.

6.1.2 Gebruiken van bewijs: uitvoeren en aanpassen

In het eerste tussenrapport concludeerden we dat bij aanhouden van het toenmalige tempo, een groot aantal van de voorgenomen pilots volgens de planning en binnen de huidige kabinetsperiode zou kunnen worden afgerond. In het voorliggende rapport hebben we gezien dat de planning van het programma VIA door externe factoren onder druk staat. De coronacrisis heeft ertoe geleid dat de uitvoering en het onderzoek op verschillende fronten vertraging

hebben opgelopen. Zo konden sommige aanpakken niet meer uitgevoerd worden (bijvoorbeeld werktrajecten) en zorgde de ingrijpende verandering voor verstoring van experimentele onderzoeksplannen. De vertraging leidt ertoe dat slechts een deel van de pilots aan het eind van de huidige kabinetsperiode helemaal afgerond zal zijn.

6.1.3 Implementeren van bewijs: opschaling

Zowel in het eerste tussenrapport als in het voorliggende rapport concluderen we dat het ministerie van SZW bij de ontwikkeling en uitvoering van het programma belanghebbenden betreft en intensief met ze samenwerkt. Dat is een belangrijke succesfactor bij evidence-based policy. In beide rapporten formuleren we ook aandachtspunten ten aanzien van het 'eigenaarschap' van pilots. In het eerste tussenrapport legden we de focus op het eigenaarschap bij het ministerie van SZW: 'Het is belangrijk dat SZW (...) blijvende betrokkenheid en eigenaarschap toont bij zowel de uitvoering van de pilots als het onderzoek naar de effectiviteit van pilots'. We zagen toen als risico dat de uitvoering van de pilots op te grote afstand van het ministerie zou plaatsvinden, waardoor bijvoorbeeld het momentum verloren gaat of het onderzoek niet de voor VIA relevante kennis oplevert. Tevens schreven we dat opschaling van de werkwijze en inzichten uit de pilots een belangrijk aandachtspunt was.

In het voorliggende rapport concluderen we dat SZW het gewenste eigenaarschap vertoont, dat het programmateam veel aandacht besteedt aan opschaling en dat rond de pilots activiteiten plaatsvinden om inzichten breder te verspreiden. De regierol van het ministerie van SZW bij het programma vormt hierbij een belangrijk voordeel. SZW brengt belanghebbenden rond pilots bijvoorbeeld bij elkaar om kennis en ervaringen te delen. De uitdaging die wij nu zien is juist dat het eigenaarschap meer moet komen te liggen bij partijen in het veld, zodat de werkwijzen en inzichten van VIA ook na afloop van de programmaperiode geborgd worden. Het gaat kortom om het vinden van de juiste balans tussen 'aanjagen' en 'loslaten'.

6.2 Lessen voor het vervolg

Op basis van de ervaringen die er tot nu toe met de uitvoering van het programma en de pilots zijn opgedaan, kunnen we een aantal aandachtspunten identificeren die ook van belang zijn voor het vervolg van het programma.

6.2.1 Meer aandacht voor synergie en integraliteit

Het programma VIA bestaat uit een zeer diverse set aan interventies en is gericht op diverse oorzaken voor de slechtere arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Het programma kan daarom 'integraal' worden genoemd. Binnen de pilots van het programma is meestal geen sprake van een integrale aanpak. Pilots zijn bijvoorbeeld voornamelijk gericht op de aanbodzijde, op de vraagzijde of op de match tussen vraag en aanbod. Uit de voorlopige kennisopbrengsten van het programma blijkt dat in de pilots gericht op aanbod en matching meer aandacht nodig is voor inclusie: voor het bevorderen van een inclusieve werkcultuur. Dat vraagt om interventies die gericht zijn op de 'ontvangende' organisatie en op cultuurverandering en die zijn in de betreffende pilots niet beschikbaar. Wellicht kan in het vervolg van het programma VIA onderzocht worden welke

interventies hiervoor nodig zijn en hoe daarbij geput kan worden uit de kennis uit andere pilots. De pilots 'Nudging in werving en selectie' en 'Behoud van werk' leveren mogelijk interessante inzichten op. Meer in het algemeen is de les dat gezocht moet worden naar synergie tussen de pilots omdat opschaling van een enkele interventie waarschijnlijk minder effectief zal zijn dan een meerledige aanpak. Met andere woorden: de integraliteit van VIA mag in de fase van opschaling niet uit het oog worden verloren.

6.2.2 Ontwikkel een plan voor het wegen van ongelijksoortige evidence

Tijdens het volgende evaluatiemoment in 2021 is het van belang om van een groter aantal pilots vergelijkbare informatie te hebben. Idealiter bevatten alle rapporten informatie over de interventie (doel, doelgroep, werkwijze, randvoorwaarden), de implementatie en uitvoering van de pilot, de effecten, de werkzame elementen en de ervaringen van betrokkenen. Op basis van deze informatie is een meta-analyse uit te voeren en zijn goed onderbouwde lessen te formuleren voor beleid en voor andere organisaties die aan de slag willen met de interventies.

Daarnaast is het van belang om een plan te ontwikkelen voor het wegen van ongelijksoortige evidence binnen het programma. De ambitie die binnen het programma VIA is uitgesproken is immers 'de meest kansrijke ideeën (...) breder uit [te] (...) rollen'.²⁸ Dit brengt ons tot de vraag: hoe beoordelen we wat de meest kansrijke ideeën zijn? En hoe maken we op basis van de evidence die er begin 2021 ligt een onderbouwde keuze voor opschaling en implementatie? Zien we innovatieve aanpakken waarover betrokken enthousiast zijn maar die nog geen resultaten hebben opgeleverd als kansrijk? Of zien we vooral bewezen effectieve interventies als kansrijk?

Een dergelijke weging op het niveau van het programma is van belang omdat de ambitie is een keuze te maken op basis van kansrijkheid. Zo'n keuze veronderstelt dat de verzamelde kennis wordt vergeleken en beoordeeld. Het maken van een keuze is ook belangrijk in het kader van de Operatie Inzicht in Kwaliteit van het ministerie van Financiën. Publieke middelen zijn schaars en verwacht mag worden dat ingezet wordt op een zo groot mogelijke maatschappelijke toegevoerde waarde van publiek geld. Wij denken daarom dat het belangrijk is dat binnen het programma VIA de komende periode goed wordt nagedacht over de weging van de kennisopbrengsten uit de pilots.

De effectladder kan een hulpmiddel zijn om de evidence op een betrekkelijk objectieve wijze te wegen. Met behulp van de effectladder is onderscheid te maken naar ontwikkelingsstadium van pilots en interventies. Pilots kunnen bijvoorbeeld kansrijk worden genoemd wanneer ze op het niveau 'doeltreffend', 'plausibel' of 'werkzaam' zijn aanbeland. Bij pilots waar het bewijs over de werking nog 'voorwaardelijk' is of waar nog geen resultaten zijn geboekt, kan de keuze gemaakt worden om niet op te schalen maar in te zetten op doorontwikkeling, zodat in een later stadium alsnog aangetoond kan worden of deze pilots kansrijk zijn. Aan de hand van de effectladder wordt dus een ontwikkeling ingezet waarbij interventies 'stapje voor stapje' hoger komen op de effectladder en alleen op de hoogste niveaus besloten wordt tot verdere verspreiding. Wij realiseren ons dat het niveau van bewijs niet het enige criterium is voor besluitvorming over het

²⁸ Kamerbrief van 30 maart 2018, Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt: de economie heeft iedereen nodig!

uitrollen van ideeën en dat in de praktijk ook andere criteria doorslaggevend kunnen zijn (zie paragraaf 5.1 voor een aantal van die criteria).

6.2.3 Actueel beleidsframe kiezen en probleemeigenaarschap overdragen

Nu het einde van de programmaperiode in zicht komt is het van belang te borgen dat de beleidsproblematiek die aanleiding vormde voor VIA en de interventies van VIA actueel blijven. Dat vraagt allereerst om een nieuw beleidsframe dat aansluit bij de laatste ontwikkelingen: de sociale en economische gevolgen van de coronacrisis en het debat over discriminatie, racisme en gelijke kansen. Op de tweede plaats is het cruciaal om in het vervolg van het programma het probleemeigenaarschap over te dragen aan de andere betrokken organisaties bij de pilots en de koepel- en belangenorganisaties in het veld. Voorkomen dient te worden dat de aandacht voor VIA verslapt wanneer het programma(team) in zijn huidige vorm niet meer bestaat. De pilots lopen immers door tot na de huidige kabinetsperiode. Op de derde plaats zou de borging van de kennis uit het programma niet alleen op stakeholders en beleidsinstanties gericht moeten zijn, maar ook op professionals en de uitvoeringspraktijk. Wanneer de kennis uit VIA terugkomt in handboeken, opleidingen en werkwijzers is de kans groter dan deze ook blijvend gebruikt zal worden. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de inzichten uit de pilot 'Nudging in werving en selectie', waar de impact op de praktijk merkbaar begint te worden.

6.3 Vooruitblik op het volgende evaluatierapport

In de tweede helft van 2021 verschijnt het derde en laatste evaluatierapport over het programma VIA. Het betreft een complete evaluatie van het programma tot dan toe.

Bijlage 1: Gebruikte documenten en literatuur

Documentatie en literatuur rond het programma VIA

Atlas voor Gemeenten (2018). Keuzes bekeken. Opleidingskeuze en verschillen in de kans op instroom na afronden van een opleiding tussen mensen met en zonder migratieachtergrond.

Aanvullende analyses bij het rapport 'Kansen bekeken'

Bakker, L. & Hubert, S. (2020). DOOR COCREATIE INTEGRAAL BEGELEIDEN NAAR WERK BIJ LAGE TAALBEHEERSING IS EEN CONTINU LEERPROCES. EVALUATIE VAN DE PILOT LEREN EN WERKEN IN UTRECHT (VIA): TUSSENRAPPORTAGE. Utrecht: Significant.

Bakker, L., Andriessen, S., Scholten, N. & Faber, D. (2020). EVALUATIE WERKCLUB. TUSSENRAPPORT. Utrecht: Significant.

Bakker, L., Reitsma, J., Huberts, S. & Veen, S. van der (2019). Literatuurverkenning 'uitwerking generiek re-integratiebeleid op doelgroepen'. Utrecht: Significant.

Berenschot & IZI Solutions (2020). Pilots voor statushouders bij Liander en Stedin. Utrecht: Berenschot.

Blom, M., Onstenk, A., Westhoff, E., Faber, D., Huberts, S., Athmer, J. & Veen, S. van der (2020). DE WEG NAAR WERK. EEN ONDERZOEK NAAR DE UITSTROOM VAN WW'ERS MET EEN NIET-WESTERSE MIGRATIEACHTERGROND. Utrecht: Significant.

Bolhaar, J., Ketel, N. & Klaauw, B. van der (2020). Effectiviteit van Re-integratieinstrumenten voor bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond in Amsterdam. Amsterdam: VU School of Business and Economics.

Bouterse, M. & Waveren, B. van (2020). Tussenrapport VIA Leren en Werken Spoor. Amsterdam: Regioplan.

Bulsink, D., Yohannes, R. & Hamdi, A. (2020). Voortraject Leren en werken in de zorg en de aanvullende niveau 3 opleiding voor anderstaligen. Concept-tussenrapport: Eerste deel van de evaluatie. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Hek, P. de & Koning, J. de (2020). INVLOED VAN MIGRATIEACHTERGROND BIJSTANDSGERECHTIGDEN OP NETTO-EFFECTIVITEIT VAN WERKLOONT. Rotterdam: SEOR.

Hek, P. de, Koning, J. de & Lombaerde, G. (2020). INVLOED VAN MIGRATIEACHTERGROND WW-GERECHTIGDEN OP NETTO-EFFECTIVITEIT VAN DIENSTVERLENING UWV. Rotterdam: SEOR.

Kroon, L., Lammers, M. & Luiten, W. (2019). Langetermijneffecten re-integratie. Verschillen naar migratieachtergrond. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Larsen, V. & Lubbe, M. (2020). MKBA Pilot VIA Amsterdam. Rendement van intensieve ondersteuning voor de doelgroep met een Somalische migratieachtergrond, 1e rapportage. Amsterdam: LPBL.

Middeldorp, M., Ponds, R. (2019). Kansen op instroom uit de WW bekeken. Verschillen in de kans op instroom uit de WW naar een baan tussen mensen met en zonder migratieachtergrond. Utrecht: Atlas voor gemeenten.

Ministerie van SZW (2020). Kamerbrief 'De Barometer Culturele Diversiteit komt per 1 juli 2020 beschikbaar', 14 mei 2020.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, TNO en Oculis Consultancy (2020). Pilot Nudging in Werving en Selectie. Tussenrapportage. 28 mei 2020. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van SZW (2018), Kamerbrief Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt: de economie heeft iedereen nodig!, 30 maart 2018.

Ministerie van SZW (2018), Kamerbrief voortgangsrapportage Verdere integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) vierde kwartaal 2018, 16 november 2018.

Ministerie van SZW (2019). Programma VIA Voortgangsbrief 2019, 12 november 2019.

Ministerie van SZW (2018). Verdere integratie op de arbeidsmarkt (VIA). Een analyse van wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Ponds, R. et al (2018). Kansen bekeken. Verschillen in kans op instroom, doorstroom en uitstroom op de arbeidsmarkt tussen mensen met en zonder migratieachtergrond.

Rossum, A. van, Baan, A., Yilmaz, C. & Rosalia, E. (2020). Evaluatie VIA-pilot 'leren en werken bij Liander'. Tussenrapportage. Utrecht: Berenschot.

Ruig, L. de & Witkamp, A. (2019). Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Eerste rapport: stand van zaken.

Valk, S. van der, Fenger, M. & Grandia, J. (2020). De effecten van klantcontact voor langdurig uitkeringsgerechtigden met een eerstegraads niet-westerse migratieachtergrond. Een casestudy uitgevoerd bij de gemeente Rotterdam. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.

Verwey-Jonker Instituut (2019). Haalbaarheidsonderzoek MKBA Leertraject statushouders Alliantie. Onderzoek naar de mogelijkheden tot het uitvoeren van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) binnen het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Visee, H. & Zwinkels, W. (2020). Effectiviteit van de Aanpak 45+ van de gemeente Almere. Deelrapport 5: secundaire analyses klanten met een niet-westerse migratieachtergrond. Amsterdam: Regioplan.

Werff, S. van der, Biesenbeek, C. & Zwetsloot, J. (2018). De positie op de arbeidsmarkt van verschillende groepen personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Overige documentatie en literatuur

Bowen, S. & Zwi, A. (2005). Pathways to "Evidence-Informed" Policy and Practice: A Framework for Action. In: PLoS Med 2(7): e166.

- Hammersley, M. (2013) *The Myth of Research-Based Policy and Practice*, London, Sage.
- Hemerijck, A. en C. Hazeu, *Werkt het, past het, mag het en hoort het?*, in: *Bestuurskunde* maart 2004, nr. 2, pp. 55-66.
- <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Effectieve-jeugdhulp/Effectieve-organisaties/Werken-aan-effectiviteit>
- Huijnk, W., Andriessen, I. (2016), *Integratie in zicht?*, Den Haag: SCP.
- Kemp, S. van der, Belder, M., Engelen, M. & Poortvliet, P. (2015). *Evaluatie Programma Participatie en Gezondheid*.
- Korsten, A. (2013). *Evaluaties benutten. Een studie naar benuttingsmogelijkheden van evaluatiestudies*.
- Minister van SZW (2017), Kamerbrief "Beleidsdoorlichting artikel 13, Integratie en Maatschappelijke Samenhang", 30 januari 2017.
- Regioplan (2016), *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid*, Amsterdam.
- Sanderson, I. (2002), *Evaluation, Policy Learning and Evidence - Based Policy Making*. *Public Administration*, 80: 1-22. Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: a realist perspective*.
- Wills, A., Tshangela, M., Shaxson, L., Datta, A., and Matomela, B. (2016) *Guidelines and good practices for evidence-informed policymaking in a government department*. Pretoria: Department of Environmental Affairs; and London: Overseas Development Institute
- Yperen, T. van, J.W. Veerman en B. Bijl (red.) (2017). *Zicht op effectiviteit. Handboek voor resultaatgerichte ontwikkeling van interventies in de jeugdsector*.

Bijlage 2: Overzicht interviews

Thema	Interviews
Pilot Leren en Werken	Groepsgesprek met beleidsmedewerkers SZW Interviews projectleiders pilots
Pilot Intensieve begeleiding	Interview beleidsmedewerker SZW Interviews projectleiders pilots
Pilot Nudging in Werving en Selectie	Groepsgesprek met beleidsmedewerkers SZW Interview projectleider pilot
Pilots gericht op jongeren	Groepsgesprek met beleidsmedewerkers SZW
Programma VIA	Interview Programmacoördinator VIA
Evidence Based policymaking	Interview hoogleraar arbeidseconomie Interview onderzoeker Rathenau Instituut Interview programmamanager ZonMW

De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4
2312 NP Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl